

# **Yleisluonteiset virkarikossäännökset ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate**

Lapin yliopisto

Maisteritutkielma

Joni Saartoala

Rikosoikeus

Kevät 2023

**Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta**

Työn nimi: Yleisluonteiset virkarikossäännökset ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Tekijä: Joni Saartoala

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeustiede, rikosoikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: XV + 72

Vuosi: 2023

**Tiivistelmä:** Tutkimuksen tarkoituksena on tutkia rikoslain (39/1889) 40 luvun yleisluonteisten virkarikossäännösten sääntelytapaa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Pyrkimyksenä on selvittää, täyttävätkö 40 luvun blankokriminalisoinnit laillisuusperiaatteen oikeusnormien asettamia vaatimuksia. Tutkimusmenetelmänä on lainoppi.

Tutkielman alussa esitellään perustuslaista (731/1999) pohjautuva virkavastuu sen eri toteuttamismuodoissaan, joista tarkastelun kohteena on erityisesti rikosoikeudellinen virkavastuu ja sitä toteuttavat virkarikossäännökset. Virkavastuujärjestelmän lisäksi 2 luvussa luodaan katsaus virkarikossääntelyn keskeisiin käsitteisiin ja virkarikossäännösten soveltamisalaan. Säännökset on jaoteltu niiden tunnusmerkistöjen avoimuuden mukaan yksityiskohtaisesti määriteltyihin, osittain yleisluonteisiin ja yleisesti määriteltyihin virkarikoksiin. Mitä yleisluonteisempi rikossäännös on, sitä ongelmallisempaa sitä voidaan pitää laillisuusperiaatteen kannalta. Tarkastelu kohdistuukin erityisesti rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ien sääntelytapaan.

Tutkielman 3 luvussa käsitellään tarkemmin rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta, sen säädöspohjaa sekä laillisuusperiaatteeseen sisältyviä neljää oikeusnormia: praeter legem -kieltoa, epätasällisyyskieltoa, analogiakieltoa ja taannehtivan rikoslain kieltoa. Oikeusnormit ulottavat vaikutuksensa yleisluonteisten virkarikossäännösten lisäksi myös niitä täydentäviin käyttäytymisnormeihin eli virkavelvollisuuden perustana oleviin säännöksiin ja määräyksiin.

Rikossäännösten ja käyttäytymisnormien välisestä systematiikasta seuraa, että blankorangaistussääntelylle tulee asettaa selvät vaatimukset, jotta rangaistavat teot olisivat laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla ennakoitavissa. Tutkielman 4 luvussa esitellään perustuslakivaliokunnan blankokriminalisoinneille asettamat kriteerit. Kriteereitä ovat valtuutusketjun täsmällisyys, käyttäytymisnormin täsmällinen kirjoitustapa, käyttäytymisnormin rikkomisen rangaistavuuden ilmeneminen sekä avoimen rangaistussäännöksen sisältämä luonnehdinta kriminalisointavasta teosta. Lisäksi 4 luvussa tuodaan esille yleisluonteisten virkarikossäännösten blankorangaistusluonteesta mahdollisesti aiheutuvia käytännön ongelmia.

Tutkimuksen tutkimustulokset osoittavat, että blankokriminalisoinneille asetetut vaatimukset eivät virkarikosten osalta toteudu riittävän hyvin, mikä puolestaan voi johtaa ristiriitaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa. Yleisluonteisten virkarikossäännösten ja niitä täydentävien käyttäytymisnormien välistä viittaussystematiikkaa olisikin syytä tarkentaa, jotta perustuslakivaliokunnan asettamat vaatimukset toteutuisivat. Kuten myös tutkielmassa kuvatussa korkeimman oikeuden oikeuskäytännöstä voidaan päätellä, vaatimuksille tulisi myös soveltamiskäytännössä antaa enemmän painoarvoa.

**Avainsanat:** Rikoslaki, virkarikos, rikosoikeudellinen virkavastuu, virkavelvollisuuden rikkinen, rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, blankorangaistussääntely

**Tutkimusmenetelmä:** Lainoppi.

## SISÄLLYS

LÄHTEET .....	V
LYHENTEET .....	XV
1 JOHDANTO .....	1
1.1 Johdatus aiheeseen.....	1
1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus.....	5
1.3 Tutkimusmetodi ja lähteet .....	6
1.4 Tutkielman rakenne .....	9
2 RIKOSLAIN 40 LUKU: YKSITYISKOHTAISESTI JA YLEISESTI MÄÄRITELLYT VIRKARIKOKSET .....	10
2.1 Virkarikoksista ja rikosoikeudellisesta virkavastuusta yleisesti.....	10
2.1.1 Virkarikossäätelyn kehityksestä .....	10
2.1.2 Rikosoikeudellisesta virkavastuusta, keskeisistä käsitteistä ja soveltamisalasta.....	13
2.2 Virkarikosten jaottelusta.....	19
2.3 Yksityiskohtaisesti määritellyt virkarikokset .....	21
2.4 Osittain yleisluonteiset sekä yleisesti määritellyt virkarikokset.....	24
2.4.1 Virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen .	24
2.4.2 Virka-aseman väärinkäyttäminen, virkavelvollisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen .....	26
3 LAILLISUUSPERIAATTEEN VAATIMUSTEN TÄYTTYMINEN YLEISLUONTEISISSA VIRKARIKOKSISSA .....	30
3.1 Laillisuusperiaatteen säädöspohja .....	30
3.2 Laillisuusperiaatteen oikeusnormit ja yleisluonteiset virkarikossäännökset.....	32

## IV

3.2.1 Laillisuusperiaatteen oikeusnormeista yleisesti.....	32
3.2.2 Praeter legem -kielto.....	33
3.2.3 Epätäsmällisyyskielto .....	36
3.2.4 Analogiakielto .....	43
3.2.5 Taannehtivan rikoslain kielto ja rikoslain ajallinen ulottuvuus.....	46
<b>4 BLANKORANGAISTUSSÄÄNTELY – KÄYTÖN EDELLYTYKSET JA ONGELMAKOHDAT .....</b>	<b>52</b>
4.1 Blankokriminalisoinneista yleisesti.....	52
4.2 Edellytykset blankosääntelyn käyttämiselle.....	54
4.2.1 Edellytyksistä yleisesti .....	54
4.2.2 Valtuutusketjujen täsmällisyysvaatimus .....	58
4.2.3 Käyttäytymisnormien täsmällinen kirjoitustapa.....	60
4.2.4 Käyttäytymisnormin rikkomisen rangaistavuuden ilmeneminen.....	61
4.2.5 Avoimen rangaistussäännöksen sisältämä luonnehdinta kriminalisoitavasta teosta.....	63
4.3 Virkavelvollisuuden muuttuminen ja kohdentuminen virkavelvollisuuden rikkomisen ennakoitavuuden näkökulmasta.....	64
4.4 Yleisluonteiset virkarikokset ja kieltoerehdys.....	67
<b>5 LOPUKSI .....</b>	<b>69</b>

## LÄHTEET

### KIRJALLISUUS

*Aarnio, Aulis:*

- Laintulkinnan teoria. Juva 1989.
- Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Porvoo 1997, s. 35–56.
- Tulkinnan taito. Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Vantaa 2006.

*Backman, Eero:*

- Eräitä näkökohtia rikoslain 40 luvun 20 ja 21 §:ssä säännellyistä virkarikoksista. Lakimies 1970, s. 486–497.
- Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, analogiakielto ja Klami. Teoksessa *Kumpula, Anne – Nuutila, Ari-Matti – Paasto, Päivi – Saarnilehto, Ari – Tolonen, Hannu – Wikström, Kauko*: Oikeuden tavoitteet ja menettelyt: muistokirja Hannu Tapani Klamille. Helsinki 2003, s. 23–30.

*Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo:*

- Uusi virkamiesoikeus. Keuruu 1988.
- Virkamiesten oikeusasema. Keuruu 1995.

*Frände, Dan:*

- Den straffrättsliga legalitetsprincipen. Tammisaari 1989.
- Yleinen rikosoikeus. Helsinki 2005.
- Yleinen rikosoikeus. 2., uudistettu painos. Porvoo 2012.

*Frände, Dan – Matikkala, Jussi – Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Viljanen, Pekka – Wahlberg, Markku*: Keskeiset rikokset. 4., uudistettu laitos. Keuruu 2018.

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

*Hirvonen, Ari*: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011.

*Honkasalo, Brynolf*: Blankorangaistussäännöksestä. Lakimies 1943, s. 269–288.

*Hyttinen, Tatu:*

- Kansallinen rikoslaki kansainvälisessä paineessa – itsepesun rangaistavuus Suomessa. *Lakimies* 3–4/2017, s. 334–361.
- KKO 2020:46 Törkeä veropetos ja rikosoikeuden ajallinen ulottuvuus. Teoksessa *Timonen, Pekka* (toim.): KKO:n ratkaisut kommentein 2020:I. Helsinki: Alma Talent. Luettu 4.1.2023. Vaatii käyttöoikeuden.

*Jaakkola, Jussi:* Rikosoikeudellisen analogiakiellon problematiikasta. *Acta Legis Turkuensia* 2/2012. Edilex 2013.

*Kallio, Heikki:* Kieltoerehdyssäännös ja sen soveltaminen korkeimmassa oikeudessa. Edilex 2016.

*Klami, Hannu Tapani:* Nulla poena sine lege. Mietteitä rikosoikeudellisesta tyyppipakosta. *Lakimies* 1969 s. 178–188.

*Kolehmainen, Antti:* Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa *Miettinen, Tarmo* (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex 2015, s. 1–22.

*Korkka-Knuts, Heli – Helenius, Dan – Frände, Dan:* Yleinen rikosoikeus. 3., uudistettu painos. Helsinki 2020.

*Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki:* Virkamiesoikeuden perusteet. 8., uudistettu painos. Helsinki 2019.

*Lahti, Raimo:*

- Perusoikeusuudistus ja rikosoikeus. *Lakimies* 1996, s. 930–939.
- Rikosoikeuden yleisten oppien uudistamisesityksen arviointia. Teoksessa *Lahti, Raimo – Lappi-Seppälä, Tapio* (toim.): Rikosoikeudellisia kirjoituksia VII. Pekka Koskiselle omistettu. Vammala 2003, s. 137–154.

*Lappi-Seppälä, Tapio:*

- Rikosoikeustutkimus, kriminaalipoliittinen orientaatio – ja metodi. Teoksessa *Häyhä, Juha* (toim.): Minun metodini. Porvoo 1997, s. 189–218.
- Rikosoikeuden yleisiä oppeja koskeva uudistus I. *Lakimies* 5/2003, s. 751–788.

*Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Helenius, Dan – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka:* Rikosoikeus. 5., uudistettu painos. Helsinki 2022.

*Laurikkala, Jenna:* Virkasalaisuusrikokset. Helsinki 2020.

*Mansikka, Tanja:* Kuka kantaa virkavastuuta? – Virkavastuusta kunnassa ja sen ulottumisesta ulkoistettuun toimintaan sekä epäasiallisesta vaikuttamisesta päätöksentekoon. Edilex 2014/11, s. 1–60.

*Matikkala, Jussi:*

- Näkökohtia rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi annetusta HE 44/2002:sta. Teoksessa *Lahti, Raimo – Lappi-Seppälä, Tapio* (toim.): Rikosoikeudellisia kirjoituksia VII. Pekka Koskiselle 1.1.2003 omistettu. Vammala 2003, s. 215–230.
- Näkökohtia erityisistä virkavastuusäännöksistä. Teoksessa *Frände, Dan – Helenius, Dan – Korkka, Heli – Lahti, Raimo – Lappi-Seppälä, Tapio – Melander, Sakari* (toim.): Juhlajulkaisu Kimmo Nuotio 1959 – 18/4 – 2019. Helsinki 2019, s. 312–341.

*Melander, Sakari:*

- Kriminolisointiteoria – rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Vammala 2008.
- Sääntelytarkkuus rikosoikeudessa. Teoksessa *Tala, Jyrki* (toim.): Sääntelytarkkuuden ongelmia. Helsinki 2010.
- Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja rikosoikeudellinen tulkinta. Defensor Legis 4/2015, s. 644–661.
- Rikosvastuun yleiset edellytykset. Tallinna 2016.

*Mielnicki, Philip – Boucht, Johan:* Skattetjänstemännens tjänstemannaansvar: En rapport om skattetjänstemännens straff-, disciplin- och skadeståndsrättsliga ansvar för handlande i tjänsten mot bakgrund av JO:s och JK:s praxis. Institutet Skatter & Rättssäkerhet. Tukholma 2011.

*Mäenpää, Olli:*

- Yleinen hallinto-oikeus. Liettua 2017.
- Hallinto-oikeus. 2., uudistettu painos. Liettua 2018.

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

*Määttä, Kalle:* Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Helsinki 2009.

*Määttä, Pekka:* Tuomarin rikosoikeudellinen vastuu rikosasian käsittelyn viipymisestä erityisesti silmällä pitäen eräitä rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ien tunnusmerkistötekijöitä. Defensor Legis 3/2008, s. 372–389.

*Nuutila, Ari-Matti:* Rikoslain yleinen osa. Jyväskylä 1997.

*Ojala, Timo:*

- Laillisuusperiaatteeseen kuuluva epätasällisyyskielto ja rikoslain 45 luvun 1 §:n mukainen palvelussuhderikos. Teoksessa *Lahti, Raimo – Ojala, Timo* (toim.): Rikosoikeuden uudistuneet yleiset opit. Helsingin hovioikeuden julkaisuja. Helsinki 2004, s. 13–39.
- Palvelusrikos ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. Helsinki 2005.

*Parviainen, Mervi:* Kenen on vastuu? Vastuut ja seuraamukset palvelussuhteessa. Helsinki 2010.

*Pirjatanniemi, Elina:* Vihertyvä rikosoikeus. Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdollisuudet ja rajat. Helsinki 2005.

*Päivärinne, Jussi:* Blankorangaistussäätely ja valtuutusketjun täsmällisyys – valtuutusketjun ulottuminen ylikansalliseen tekijänoikeusnormistoon. *Lakimies* 6/2016, s. 954–983.

*Rytkölä, Olavi:* Valtion virkamieslaki ja siihen liittyvä lainsäädäntö. Helsinki 1987.

*Salmiala, Bruno:* Lisiä oppiin virkarikoksesta ja sen rankaisemisesta. *Defensor Legis* 1952, s. 358–393.

*Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti:* Rikosvastuu ja sen toteuttaminen. Joensuu 2004.

*Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Hyttinen, Tatu:* Rikosoikeuden yleinen osa. Vastuuoppi. 3., uudistettu painos. Liettua 2019.

*Tolvanen, Matti:*

- Rangaistuksinko tapainturmelusta vastaan? Pohdintoja järjestyslaki-työryhmän mietinnön johdosta. *Oikeus* 2000 s. 400–406.
- Rikosoikeus ja rikosoikeudellinen tutkimus. Teoksessa *Miettinen, Tarmo* (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksesta, metodista ja arvostelusta. *Edilex* 2015, s. 272–293.

*Viljanen, Pekka:*

- Virkarikoksista. Rikosoikeudellinen tutkimus rangaistavan teon virkarikosominaisuudesta ja sen merkityksestä. *Vammala* 1984.
- Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Helsinki 1990.
- Onko kuntien luottamushenkilöillä virkavastuuta? Erään irtisanomisen anatomia. *Defensor Legis* 1/2022, s. 258–277.



*Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.*

## **VIRALLISLÄHTEET**

*HE 238/1984 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslainsäädännön uudistamiseksi.

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

*HE 58/1988 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta.

*HE 66/1988 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen ensimmäisen vaiheen käsittäväksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.

*HE 309/1993 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

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

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

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

*KM 1976:72:* Rikosoikeuskomitean mietintö 1976:72. Helsinki 1976.

*LaVL 5/1994 vp:* Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

*LaVM 1/2009 vp:* Lakivaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä laeiksi rikoslain 2 luvun 7 ja 10 §:n sekä valtion virkamieslain muuttamisesta.

*PeVM 25/1994 vp:* Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännöksiä muuttamisesta.

*PeVL 15/1996 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ampuma-aseista ja ampumatarpeista annetun lain muuttamisesta

*PeVL 4/1997 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain muuttamisesta ja laiksi rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta.

*PeVL 20/1997 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä kiinteistörahastolaiksi.

*PeVL 23/1997 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.

*PeVL 43/1998 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*PeVL 31/2002 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

*PeVL 56/2014 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esitys laiksi rikoslain 20 luvun 8 §:n muuttamisesta.

*PeVL 10/2016 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä tullilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*PeVL 25/2017 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä laeiksi aluevalvontalain ja rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta.

*PeVL 20/2018 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta.

*PeVL 7/2019 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*PeVL 34/2021 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä laiksi rikoslain 17 ja 34 a luvun muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

*PeVL 20/2022 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä seksuaalirikoksia koskevaksi lainsäädännöksi.

### **Ruotsin virallislähteet**

Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU37.

*Prop. 1988/89:113*: Regeringens proposition om ändring i brottsbalken (tjänstefel).

SOU 2022:2: En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner.

### **OIKEUSTAPAUKSET**

#### **Korkein oikeus**

KKO 1989:58

KKO 1992:162

KKO 1998:41

KKO 1998:159

KKO 1999:46

KKO 2000:4

KKO 2000:40

KKO 2000:112

KKO 2002:21

KKO 2006:52

KKO 2006:70

KKO 2006:88

KKO 2007:46

KKO 2008:62

KKO 2008:78

KKO 2008:105

KKO 2008:119

KKO 2010:14

KKO 2011:1

KKO 2011:28

KKO 2013:6

KKO 2013:12

KKO 2014:7

KKO 2014:86

KKO 2015:22

KKO 2015:66

KKO 2017:67

KKO 2018:36

KKO 2018:90

KKO 2019:40

KKO 2019:98

KKO 2019:104

KKO 2020:13

KKO 2020:46

KKO 2020:87

KKO 2021:4

KKO 2022:10

### **Hovioikeudet**

Helsingin HO 18.8.1981, R 1981/605

Helsingin HO 2.7.1998, R 96/1728

Helsingin HO 27.6.2019, R 17/750

Helsingin HO 29.10.2020 R 20/140592

Rovaniemen HO 3.5.2021, R 19/752

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuin**

EIT C. R. v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 20190/92, 22.11.1995

EIT Jorgic v. Saksa, 74613/01, 12.7.2007

### **Euroopan unionin tuomioistuin**

Clergeau ym., C-115/17, EU:C:2018:651, 7.8.2018

### **Eduskunnan oikeusasiamies**

EOA 29.4.1991, 1430/4/90

EOA 18.12.1992, 1699/4/91

### **INTERNETLÄHTEET**

Helsingin käräjäoikeus tuomitsi Valtiotalouden tarkastusviraston entisen pääjohtajan ja hallintojohtajan sakkorangaistuksiin. Helsingin käräjäoikeuden internetsivut. Julkaistu 28.1.2022. [<https://oikeus.fi/karajaoikeudet/helsinginkarajaoikeus/fi/index/tiedotteet/2022/tiedotehelsinginkarajaoikeustuomitsivaltiotaloudentarkastusvirastonentisenpaaajohtajanjahallintojohtajansakkorangaistuksiin.html>] (20.12.2022)

## Suomen virallinen tilasto (SVT):

- Työvoimatutkimus, Työlliset työnantajasektorin mukaan, 15–74-vuotiaat, kuukausitiedot, 2009M01-2022M11. [verkkojulkaisu]. Tilastokeskus, ISSN=1798-7830. Helsinki 2022. [[https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_tyti/statfin\\_tyti\\_pxt\\_13gf.px/table/tableViewLayout1/](https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tyti/statfin_tyti_pxt_13gf.px/table/tableViewLayout1/)] (20.12.2022)
- Työvoimatutkimus, Väestö työmarkkina-aseman, sukupuolen ja iän mukaan, kuukausitiedot, 2009M01-2022M11, 15–74-vuotiaat. [verkkojulkaisu]. Tilastokeskus, ISSN=1798-7830. Helsinki 2022. [[https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_tyti/statfin\\_tyti\\_pxt\\_135y.px/table/tableViewLayout1/](https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tyti/statfin_tyti_pxt_135y.px/table/tableViewLayout1/)] (20.12.2022)
- Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset, Rangaistukset sukupuolen, iän ja rikoksen mukaan (käräjäoikeudet ja hovioikeus ensimmäisenä oikeusasteena, rangaistus- ja sakkomääräykset ja rikesakot), 2017–2021. [verkkojulkaisu]. Tilastokeskus, ISSN=1798-6680. Helsinki 2022. [[https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_syyttr/statfin\\_syyttr\\_pxt\\_13r8.px/table/tableViewLayout1/](https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__syyttr/statfin_syyttr_pxt_13r8.px/table/tableViewLayout1/)] (20.12.2022)

Rajoitettu valituslupa syyttäjille Kittilän virkarikosjutussa. Korkeimman oikeuden internetsivut. Julkaistu 1.11.2021. [<https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2021/kkomyonsirajoitetunvalitusluvansyyttajillekittilanvirkarikosjutussa.html>] (20.12.2022)

**LYHENTEET**

EIS	yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 18-19/1990)
EIT	Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuin
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
HE	hallituksen esitys
HO	hovioikeus
ibid	ibidem
KKO	korkein oikeus
KP-sopimus	Kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7–8/1976)
LaVL	lakivaliokunnan lausunto
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
Prop	Regeringens proposition
SEU	Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
SOU	Statens offentliga utredningar
SVT	Suomen virallinen tilasto
vp	valtiopäivät

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Johdatus aiheeseen

Julkisella sektorilla työskentelevät virkamiehet ja viranhaltijat kantavat toiminnastaan erityistä, yleistä oikeudellista vastuuta ankarampaa, virkavastuuta. Virkavastuuta on yleisesti luonnehdittu tehostetuksi ja laajennetuksi oikeudellisen vastuun muodoksi, jolla on liityntä virkamiehen virka-asemaan ja tehtäviin.<sup>1</sup> Virkavastuu velvoittaa virkamiehiä esimerkiksi suorittamaan työnsä huolellisesti ja viivytyksettä sekä käyttäytymään virassaan asiallisesti. Erityinen vastuu on katsottu tarpeelliseksi, koska virkaansa toimittaessaan virkamiehet tekevät päätöksiä, joilla on vaikutusta yksityisten etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin.<sup>2</sup> Suomessa virkamiesten virkavastuun perusta on Suomen perustuslain (731/1999) virkatoiminnan lainalaisuuden vaatimuksen sisältävässä 2 §:n 3 momentissa sekä virkavastuun perussäännöksen sisältävässä 118 §:ssä:

Perustuslain 2 §:n 3 momentin nojalla ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.”<sup>3</sup>

Perustuslain 118 §:n mukaan ”Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut.

Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään.

Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Tässä tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa.”

Perustuslaista pohjansa saavan virkavastuun on tarkoitettu täsmentyvän lainsäädännön sekä alemmanasteisten säännösten ja määräysten kautta.<sup>4</sup> Keskeisenä säädöksenä voidaan pitää valtion virkamieslakia (750/1994, jäljempänä virkamieslaki), joka muodostaa valtion yleisen virkamiesoikeuden perustan. Laki koskee kuitenkin ainoastaan julkisoikeudellisia palvelussuhteita, joissa työnantajana on valtio ja työn suorittajana virkamies. Toinen merkittävä säädös on

---

<sup>1</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1988, s. 180.

<sup>2</sup> Koskinen – Kulla 2019, s. 327. Samoin Parviainen 2010, s. 16 ja Bruun – Mäenpää – Tuori 1988, s. 180.

<sup>3</sup> Perustuslain 2 §:n 3 momentti ilmentää hallinnon lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden periaatetta. Ks. tarkemmin Mäenpää 2017, s. 134–143.

<sup>4</sup> HE 1/1998 vp, s. 172.



kunnallisia viranhaltijoita koskeva kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annettu laki (304/2003).<sup>5</sup>

Virkavastuun on yleisesti katsottu jakautuvan kolmeen toteuttamismuotoon, joita ovat hallinnollinen eli kurinpidollinen virkavastuu, vahingonkorvausvastuu ja rikosoikeudellinen virkavastuu.<sup>6</sup> Hallinnollinen vastuu ilmenee esimerkiksi virkamieslain 6 ja 7 luvuista. Lain 6 luvun 24 §:n nojalla virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Virkamieslain 7 luku sisältää säännökset virkasuhteen irtisanomisesta ja päättämisestä. Lievissä tapauksissa virkamiehelle voidaan antaa myös työnjohdollinen tai ohjaava huomautus.<sup>7</sup>

Virkamiesten vahingonkorvausvastuu perustuu perustuslain 118 §:n 3 momenttiin ja tarkemmin virkamiehen vahingonkorvausvastuu määräytyy vahingonkorvauslain (412/1974) 3 ja 4 lukujen säännösten mukaisesti. Lähtökohtaisesti korvattavan vahingon määrä riippuu virheen tai laiminlyönnin tuottamuksen asteesta. Jos vahinko on aiheutettu tahallisesti, on täysi korvaus tuomittava, jollei erityisistä syistä harkita korvauksen kohtuullistamista. Toisaalta jos virkamiehen viaksi jää lievä tuottamus, ei vahingonkorvausta tuomita hänen itsensä maksettavaksi.<sup>8</sup>

Näiden virkavastuun toteuttamismuotojen ohella oikeuskirjallisuudessa virkavastuun on katsottu toteutuvan myös tosiasiallisen virkavastuun kautta. Tosiasiallisen virkavastuun piiriin kuuluvat esimerkiksi hyvän hallintotavan ja virkamiesmoraalin vaatimusten noudattaminen, jota valvovat lähinnä yleiset laillisuusvalvontaviranomaiset. Tämän valvonnan voidaan katsoa kuuluvan myös esimiehen velvollisuuksiin. Tosiasiallisella vastuulla ei ole nimenomaisia oikeudellisesti määriteltyjä tehosteita tai seuraamuksia.<sup>9</sup>

Tässä tutkielmassa huomio kiinnittyy rikoslain (39/1889) virkarikoksia koskevan 40 luvun säännöksiin ja niiden muodostamaan rikosoikeudelliseen virkavastuujärjestelmään. Luvussa säädetään rangaistavaksi sellaiset virkamiesten ja julkista valtaa käyttävien henkilöiden teot, joiden on katsottu olevan erityisen moitittavia sekä yleisesti yhteiskunnan että yksityisen

---

<sup>5</sup> Ks. kunnallisista viranhaltijoista sekä heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 304–315 sekä Mansikka 2014.

<sup>6</sup> Mäenpää 2017, s. 431–448 ja Parviainen 2010, s. 258–259.

<sup>7</sup> Ks. hallinnollisesta virkavastuusta tarkemmin esim. Mäenpää 2017, s. 438–442 ja Bruun – Mäenpää – Tuori 1988, s. 188–196.

<sup>8</sup> Ks. virkamiehen vahingonkorvausvastuusta esim. Mäenpää 2017, s. 446–448 ja Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 225–230.

<sup>9</sup> Mäenpää 2017, s. 433. Ks. tosiasiallisesta vastuusta myös Bruun – Mäenpää – Tuori 1988, s. 181 ja Laurikkala 2021, s. 27–30.

kansalaisen etujen ja oikeuksien kannalta.<sup>10</sup> Osa virkarikossäännöksistä on tunnusmerkistöltään yksityiskohtaisia ja niistä ilmenee selkeästi, mitä on pidettävä rangaistavana. Rikoslain 40 luvussa on kuitenkin useampi tunnusmerkistö, joista ei suoraan ilmene, mitä konkreettista tekoa on pidettävä virkavelvollisuuden vastaisena ja siten myös rangaistavana.<sup>11</sup> Jossain määrin avoimena ja yleisesti määriteltynä rikostunnusmerkistöinä voidaan pitää ainakin rikoslain 40 luvun 5, 7, 9 ja 10 §:n säännösten tunnusmerkistöjä, sillä ne täsmentyvät osittain rikoslain ulkopuolisella normiaineistolla. Mikäli tällainen rikosoikeudellisen virkavastuun valtuutusketju ei täsmällisesti ilmaise rangaistavaa tekoa, voidaan sääntelyn blankorangaistusluonteen katsoa olevan ongelmallinen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta.<sup>12</sup>

Virkarikossäännösten ja niihin liittyvän muun lainsäädännön muodostamat ketjut voivat käytännössä aiheuttaa hankaluuksia eri viranomaisissa työskenteleville virkamiehille ja muille julkista valtaa käyttäville henkilöille. Suomessa hieman yli 2 600 000 työssäkäyvistä ihmisestä noin 635 000 työllistyi julkiselle sektorille marraskuussa 2022.<sup>13</sup> Rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin kuuluvat säännökset ja valtuutusketjut velvoittavat siis varsin laajaa henkilöpiiriä. Tämä henkilöpiiri tekee virkavastuulla päivittäin valtavan määrän hallintopäätöksiä ja suorittaa muita virkatehtäviä, joilla vaikutetaan yksityisten etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Samalla virkarikossäännökset voivat avoimuutensa vuoksi vaarantaa virkamiesten ja viranhaltijoiden oikeusturvaa. Tunnusmerkistöihin liittyvä epätäsmällisyys vaikeuttaa virkamiesten mahdollisuuksia ennakoida rangaistavuuden alaa.<sup>14</sup>

Luonteeltaan avoimiin säännöksiin liittyvä tulkinnanvaraisuus on nähtävissä myös korkeimman oikeuden ratkaisuissa. KKO on antanut useita ennakkoratkaisuja, joissa on arvioitu virkavelvollisuuden täsmällisyyttä.<sup>15</sup> Läheskään aina täyttä yksimielisyyttä ei ole saavutettu edes asian

<sup>10</sup> HE 58/1988 vp, s. 18.

<sup>11</sup> Yksityiskohtaisesti ja yleisesti määritellyistä virkarikoksista Viljanen 1984, s. 26–31.

<sup>12</sup> HE 58/1988 vp, s. 64: Rikoslain nykyisiä tahallista virkarikosta ja tuottamuksellista virkavirhettä koskevia säännöksiä on oikeustieteellisessä kirjallisuudessa ja keskustelussa perustellusti arvosteltu muun muassa siitä, että niiden tunnusmerkistöt ovat liian avoimia eivätkä täytä rikosoikeudellisille säännöksille asetettavia vaatimuksia. Rikosten tunnusmerkistöistä ei sellaisenaan käy selville, mitkä teot ja laiminlyönnit ovat rangaistavia, vaan rikosten tunnusmerkistöt saavat tarkemman sisältönsä lukuisista eri asteisista säännöksistä ja määräyksistä ja jopa siitä, kuinka sanotonlaista virkaa on yleensä hoidettava. Ks. blankokriminalisointien ongelmallisuudesta myös HE 309/1993 vp, s. 50, PeVM 25/1994 vp, s. 27, LaVL 5/1994 vp, s. 4–5 ja PeVL 31/2002 vp, s. 2–3.

<sup>13</sup> Suomen virallinen tilasto (SVT) 2022: Väestö työmarkkina-aseman, sukupuolen ja iän mukaan ja Suomen virallinen tilasto (SVT) 2022: Työlliset työnantajasektorin mukaan, 15–74-vuotiaat.

<sup>14</sup> Melander 2008, s. 220.

<sup>15</sup> Ks. esim. KKO 1998:41: Kunnanjohtaja ei ollut tilusvaihdon valmistelussa selvittänyt kunnalle hankittaviin kiinteistöihin kohdistuvia taloudellisia rasitteita. KKO totesi tapauksessa ydinkysymyksen olevan, voidaanko kunnanjohtajan velvollisuuksien katsoa ilmenneen kunnan virkasäännön ja johtosäännön määräyksistä teon rangaistavuudelle asetettavien yksilöintivaatimusten mukaisesti. KKO katsoi, ettei kunnanjohtajan laiminlyönti ollut merkinnyt virkatoiminnassa noudatettaviin määräyksiin perustuneen virkavelvollisuuden rikkomista. Ks. virkavelvollisuuden täsmällisyyden arvioinnista myös KKO 1999:46, KKO 2000:40, KKO 2000:112, KKO 2006:52, KKO 2007:46, KKO 2011:1, KKO 2013:6, KKO 2014:86, KKO 2018:90 ja KKO 2019:98.

ratkaisseiden tuomarien keskuudessa, mikä osoittaa rikosoikeudellisen virkavastuun määrittelymisen haasteellisuuden.

Vuosina 2017–2021 rikoslain 40 luvun virkarikoksista annettiin tuomioita yhteensä 141, joista 39 annettiin vuoden 2021 aikana.<sup>16</sup> Virkarikossääntely on viime aikoina saanut paljon huomiota myös mediassa erilaisten virkarikosepäilyjen myötä. Vuonna 2013 pinnalle nousi Helsingin huumerikosyksikköön, ja erityisesti yksikön päällikköön *Jari Aarnioon*, kohdistuva huume- ja virkarikosvytyhti. Vuonna 2019 Helsingin hovioikeus katsoi Aarnion syyllistyneen yhteensä 18 rikokseen.<sup>17</sup> Rikosnimikkeistä suurin osa oli virkarikoksia.

Vuosina 2020 ja 2021 palstatilaa sai puolestaan Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajaan *Tytti Yli-Viikariin* kohdistuneet epäilyt virkarikoksista. Viikari tuomittiin Helsingin käräjäoikeudessa tammikuussa 2021 sakkorangaistukseen virka-aseman väärinkäyttämistä, virkavelvollisuuden rikkomisesta ja kavalluksesta.<sup>18</sup> Tuomio ei ole vielä lainvoimainen.

Vuonna 2013 Kittilässä alkunsa sai tapahtumasarja, jonka johdosta Lapin käräjäoikeudessa oli virkarikoksista ja erinäisistä työrikoksista syytettynä 28 Kittilän kunnan luottamushenkilöä. Asiassa oli keskeisesti kysymys siitä, olivatko Kittilän kunnan luottamushenkilöiden päätöksentekoon vaikuttaneet Levin hissiyhtiön toimitusjohtajan tarpeet ja oliko tähän päätöksentekoon vaikutettu rikosoikeudellisesti merkityksellisellä tavalla epäeettisesti, pyrkimyksenä toimitusjohtajan hyödyttäminen. Käräjäoikeus vapautti kaikki vastaajat kaikista syytteistä vuonna 2019. Myös Rovaniemen hovioikeus hylkäsi Kittilän kuntapäättäjien kaikki syytteet vuonna 2021.<sup>19</sup> Asia eteni kuuden kunnanhallituksen jäsenen ja kahden varajäsenen osalta korkeimman oikeuden käsiteltäväksi. Valituslupa myönnettiin rajoitettuna koskemaan sitä, olivatko kunnan

<sup>16</sup> Suomen virallinen tilasto (SVT) 2022: Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset, Rangaistukset sukupuolen, iän ja rikoksen mukaan (käräjäoikeudet ja hovioikeus ensimmäisenä oikeusasteena, rangaistus- ja sakkomääräykset ja rikesakot), 2017–2021.

<sup>17</sup> Helsingin hovioikeuden tuomiolla R 17/750 Aarnion syyksi luettiin viisi törkeää huumausainerikosta, kolme törkeää virka-aseman väärinkäyttämistä, virka-aseman väärinkäyttäminen, oikeudenkäytössä kuultavan uhkaaminen, törkeä todistusaineiston vääristeleminen, kolme virkavelvollisuuden rikkomista, yllytys virkavelvollisuuden rikkomiseen, yllytys virkasalaisuuden rikkomiseen sekä kaksi virkasalaisuuden rikkomista. Aarnio syyllistyi törkeisiin huumausainerikoksiin ja lukuisiin muihin rikoksiin samaan aikaan, kun hän toimi Helsingin poliisilaitoksen huumerikosyksikön päällikkönä.

<sup>18</sup> Helsingin käräjäoikeuden tiedote 2022: Helsingin käräjäoikeus tuomitsi Valtiontalouden tarkastusviraston entisen pääjohtajan ja hallintojohtajan sakkorangaistuksiin.

<sup>19</sup> Rovaniemen hovioikeus katsoi ratkaisussaan R 19/752, että vaikka vastaajien tekemien päätösten voitiin katsoa samalla hyödyttäneen myös Levin hissiyhtiön toimitusjohtajaa henkilökohtaisesti, vastaajien ei ollut näytetty rikokseen päätöksillään hallintolain 6 §:n määräyksiä käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin taikka toimineen vastoin hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Hovioikeuden mukaan asiassa ei ollut tullut näytetyksi, että vastaajat olisivat rikkoneet virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvaa virkavelvollisuuttaan hylätessään kokouksessaan päätöksistään tehdyt oikaisuvaatimukset ja jättäessään kumoamatta asioissa aikaisemmin tehdyt kunnanhallituksen päätökset. Ks. laajemmin Viljanen 2022.

luottamushenkilöt rikkoneet virkavelvollisuutensa hankkiakseen hyötyä kuntakonserniin kuuluvan hissiyhtiön entiselle toimitusjohtajalle.<sup>20</sup> Tätä tutkielmaa tehtäessä asian käsittely on KKO:ssa vielä kesken.

Kaikissa mainituissa tapauksissa on jouduttu arvioimaan, onko käsillä ollut nimenomaisesti vastaajaan kohdistunut, säännöksiin ja määräyksiin perustuva virkavelvollisuus ja onko virkavelvollisuutta rikottu rikoslain 40 luvun säännösten tarkoittamalla tavalla. Virkarikoksina rangaistavia tekoja arvioitaessa tarkastelun kohteena on rikoslain säännösten ja rikoslain ulkopuolisten käyttäytymisnormien lisäksi niiden välinen systematiikka. Säännösketjujen tulisi olla luonteeltaan selkeitä, jotta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellytykset täyttyisivät.

## 1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus

Tutkielman tutkimuskysymys on: ”Täyttävätkö yleisluonteiset virkarikossäännökset rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset?” Koska aihe käsittelee virkarikoksia, rikosoikeudellista virkavelvollisuutta ja rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta, tutkimus painottuu selkeästi rikosoikeuden alalle.

Aiheella on kuitenkin liittymäkohtia myös muihin oikeudenaloihin. Virkarikossäännökset vaikuttavat virkamiesten oikeuksiin, velvollisuuksiin ja oikeusasemaan, joten aihe koskettaa myös virkamiesoikeutta. Suomen oikeusjärjestelmässä ja oikeustieteen alojen jaottelussa virkamiesoikeuden on katsottu kuuluvan hallinto-oikeuteen, mutta rikosoikeudellisen virkavastuun kautta yhteys myös rikosoikeuteen ja rikoslain 40 lukuun on selvä.<sup>21</sup>

Rikosoikeudellista virkavelvollisuutta täsmentävät säännökset ja määräykset kuuluvat hallinto-oikeuden alaan. Kyse voi olla esimerkiksi viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) luvun säännöksistä, jotka luovat virkavelvollisuuden luovuttaa tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta sitä pyytävälle henkilölle. Julkisuuslain 4 luvun 14 §:n mukaan asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on ja se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. Tarkemmin hallinnolliset velvoitteet voivat kohdentua yksittäisen virkamiehen vastuulle esimerkiksi viranomaisen sisäisin

<sup>20</sup> KKO:n tiedote 2021: Rajoitettu valituslupa syyttäjille Kittilän virkarikosjutussa.

<sup>21</sup> Koskinen – Kulla 2019, s. 12: Virkamiesoikeus on pääosiltaan hallinto-oikeutta, mutta siihen kuuluu säännöstöjä myös työoikeudesta, rikosoikeudesta ja siviilioikeudesta.

työnjohtomääräyksin. Virkarikoksiin liittyvä hallinnollinen sääntely on siis hyvin laaja-alaista ja moniasteista.

Tutkielmassa virkavelvollisuuksia sisältäviä käyttäytymisnormeja tuodaan esille kuitenkin vain yleisellä tasolla tarkoituksena kuvata virkarikoksiin liittyvää sääntelytapaa sekä siihen liittyviä kysymyksiä. Painopiste on siten virkarikossäännösten blankorangaistusluonteen arvioinnissa; tarkoituksena on pohtia virkarikossääntelyyn liittyviä ristiriitaisuuksia laillisuusperiaatteen kannalta. Aiheen kannalta keskeisimmät säännökset ovat rikoslain 40 luvun 5 § (virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen), 7 § (virka-aseman väärinkäyttäminen) ja etenkin luonteeltaan kaikista avoimimmat 9 § (virkavelvollisuuden rikkominen) ja 10 § (tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen). Kaikkiin mainittuihin säännöksiin sisältyy avoin viittaus rikoslain ulkopuolisiin säännöksiin ja määräyksiin. Pääpaino tutkielmassa on virkavelvollisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevissa 9 ja 10 §:ssä ja erityisesti niiden tunnusmerkistöjen avoimissa tunnusmerkistötekijöissä, joilla viitataan säännöksen ulkopuolisiin normeihin.

Tutkielmassa ei pureuduta tarkemmin virkarikossäännösten muihin tunnusmerkistötekijöihin, kuten teon vähäisyyteen, tahallisuusarviointiin tai virkarikosten välisiin konkurrenssikysymyksiin. Pohjustuksena avataan hieman virkarikossääntelyn henkilöllistä soveltamisalaa, mutta pääasiassa käsittely keskittyy virkarikossääntelyn arviointiin nimenomaan julkishallinnossa työskentelevien virkamiesten kannalta.

### 1.3 Tutkimusmetodi ja lähteet

Tutkimusmetodina käytetään lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa, jolla tarkoitetaan voimassa olevien oikeussääntöjen tulkintaa ja systematisointia.<sup>22</sup> Rikosoikeudellisia säännöksiä tulkittaessa ja systematisoitaessa puhutaan rikoslainopista. Luonteeltaan rikoslainoppia on pidetty normatiivisena. Sen tarkoituksena on jäsentää voimassa oleva rikosoikeudellinen materiaali rationaaliseksi kokonaisuudeksi ja tulkintasuositusten avulla helpottaa rikoslain normien soveltamista käytännössä.<sup>23</sup>

Rikoslainoppi voi sisältää ensinnäkin perinteistä, oikeussääntöjen soveltamisen kannalta keskeistä tulkintajuridiikkaa eli käytännöllistä lainoppia. Käytännöllisessä lainopissa tarkoituksena

---

<sup>22</sup> Aarnio 1989, s. 57.

<sup>23</sup> Tolvanen 2015, s. 275–276. Ks. rikoslainopista myös Melander 2016, s. 9–11, Tolvanen 2019, s. 13–15 ja Lappi-Seppälä 1997, s. 192.

on selvittää oikeussääntöjen sisältöä eli tulkita niitä.<sup>24</sup> Tulkinta keskittyy rikosoikeudessa laillisuusperiaatteen vuoksi pääasiassa säännöksen lakitekstiin.<sup>25</sup> Toisaalta rikoslainoppi voi olla myös aiheeseen teoreettisesti pureutuvaa systematisointia ja arviointia.<sup>26</sup> Oikeussäännöksiä systematisoitaessa voidaan puhua teoreettisesta lainopista, joka yksinkertaisimmillaan voi tarkoittaa normien välisten suhteiden selvittämistä.<sup>27</sup> Systematisoinnilla on tarkoitus saattaa oikeusnormit helpommin hallittavaan, mutta samalla yksityiskohdiltaan tarkempaan ja käytännössä mahdollisimman soveltamiskelpoiseen muotoon.<sup>28</sup> Usein rikoslainopillinen tutkimus sisältää sekä käytännöllistä että teoreettista lainoppia, eikä niiden erottaminen toisistaan ole käytännössä yksiselitteistä.<sup>29</sup>

Tässä tutkielmassa otetaan kantaa virkarikossäännösten tulkintaan, joten metodina on käytännöllinen lainoppi. Tarkoituksena on analysoida, miten rikosoikeudellinen virkavelvollisuus muodostuu yksittäisissä tapauksissa etenkin rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n tunnusmerkistöjen sekä niitä täsmentävien säännösten ja määräysten kautta. Tutkielmassa virkarikossäännösten tarkastelu on kytketty rikosoikeudessa vankkumattomassa asemassa olevaan laillisuusperiaatteeeseen, joten tutkielmalla voidaan katsoa olevan myös teoreettinen päämäärä. Tarkoitus on tuoda esiin huomioita virkarikossääntelyn systematiikasta, ottaen samalla huomioon laillisuusperiaatteen rangaistussääntelylle asettamat vaatimukset. Tämä edellyttää useiden eri tasoisten oikeuslähteiden tulkintaa ja niiden välisten yhteyksien jäsentelyä. Oikeusdogmaattisen tutkimuksen lisäksi tutkielmassa tullaan esittämään myös kannanottoja *de lege ferenda*.

Lainopillisessa tutkielmassa johtopäätökset perustellaan argumenteilla, jotka ovat yleisesti hyväksytyyn oikeuslähdeopin mukaisia.<sup>30</sup> *Aulis Aarnion* Suomessa vakiinnuttaman oikeuslähdeopin mukaan oikeustieteessä ja lain soveltamisessa käytetyt lähteet on jaettu vahvasti velvoitaviin, heikosti velvoitaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin.<sup>31</sup> Vahvasti velvoittavia lähteitä ovat Aarnion mukaan laki ja maan tapa, heikosti velvoittavia lainvalmistelutöiden sisältämä

<sup>24</sup> Kolehmainen 2015, s. 7. Ks. myös Hirvonen 2011 s. 34: Lainopillinen tiedonintressi lisää ymmärrystä voimassa olevasta oikeudesta.

<sup>25</sup> Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 159 ja Kolehmainen 2015, s. 10. Kolehmaisen mukaan lainsäädännön tulkinnassa tärkeitä tulkintaperusteita ovat 1. lainsäädännön kielellinen ilmiasu 2. lainsäädännön tarkoitus 3. oikeudenalakohtainen systematiikka 4. perusoikeusargumentit 5. reaaliset argumentit eli seuraamusharkinta 6. oikeuskäytäntö ja 7. lainoppi.

<sup>26</sup> Tolvanen 2019, s. 14.

<sup>27</sup> Ks. Aarnio 1997, s. 43 ja Kolehmainen 2015, s. 18.

<sup>28</sup> Lappi–Seppälä 1997, s. 192.

<sup>29</sup> Aarnio 1989, s. 53 ja 303. Ks. samansuuntaisesti Hyttinen 2017, s. 337: Käytännöllisen ja teoreettisen rikoslainopin jakolinja on liian kategorinen; monella rikoslainopillisella kirjoituksella on sekä käytännöllisiä että teoreettisia päämääriä.

<sup>30</sup> Ks. Kolehmainen 2015, s. 9–10 ja Aarnio 1989, s. 285.

<sup>31</sup> Aarnio 1989, s. 220–221.

lainsäätäjän tarkoitus sekä tuomioistuinratkaisut. Vahvasti velvoittavista oikeuslähteistä poikkeaminen tekee tuomioistuimen ratkaisusta lainvastaisen ja se on tällöin kumottava muutoksenhakuvaiheessa. Heikosti velvoittavista oikeuslähteistä poikkeaminen edellyttää lainsoveltajalta hyviä perusteluja. Sallittuja lähteitä ovat oikeusvertailevat argumentit, oikeustiede, teleologinen argumentaatio, arvot ja arvostukset. Sallittuja oikeuslähteitä käytetään tukemaan ratkaisun perusteluja, mutta niistä voidaan yleensä poiketa ilman seuraamuksia.<sup>32</sup>

Oikeuslähteiden velvoittavuus ja sallittavuus koskee erityisesti lainsoveltajia kuten tuomareita. Sen sijaan oikeustieteellisen tutkimuksen kannalta oikeuslähteillä ei ole yhtä velvoittavaa merkitystä. Toisaalta, kun haetaan lain tulkinnalle tai oikeusnormien systematisoinnille parasta ja toimivinta ratkaisua, on tarpeen huomioida eri oikeuslähteille yleisesti annettu asema.<sup>33</sup> Kuten rikoslainopillisessa tutkimuksessa usein, tässäkin tutkielmassa käytetään lähteinä säädöstekstejä, hallituksen esityksiä ja muita lainvalmisteluaineistoja, oikeuskäytäntöä sekä oikeuskirjallisuutta. Tutkimuksessa käytetty lähdeaineisto on suurilta osin kotimaista. Ulkomaista lähdeaineistoa käytetään lähinnä verratessa Suomen ja Ruotsin virkavastuujärjestelmiä ja avatessa laillisuusperiaatteeseen eurooppaoikeudellista säädöspohjaa sekä siihen liittyvää oikeuskäytäntöä. Vahvasti velvoittavista lähteistä rikoslain säännösten ohella yleisellä tasolla käsitellään myös virkarikossäännöksiin kytköksissä olevia hallinnollisia lakeja.

Heikosti velvoittavista lähteistä tukeudutaan erityisesti virkamiehiä velvoittavia käyttäytymisnormeja sisältävien lakien sekä rikoslain valmisteluaineistoon. Pääasiassa tutkimuksen tukena ovat hallituksen esitykset sekä valiokuntien, erityisesti perustuslakivaliokunnan, antamat lausunnot ja mietinnöt. Aiheen kannalta relevantteja korkeimman oikeuden ja hovioikeuksien oikeustapauksia hyödynnetään tutkielmassa muiden lähteiden tukena. Niillä on tarkoituksena havainnollistaa virkarikossäännösten ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen välistä liityntää. Tutkielmaa varten on pyydetty ratkaisuja kaikilta Suomen viideltä hovioikeudelta. Tietopyyntö on rajattu koskemaan ratkaisuja, joissa on käsitelty rikoslain 40 luvun virkarikoksia ja joissa ratkaisua on pohdittu myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Käsiteltävät

---

<sup>32</sup> Aarnio 1989, s. 220–221. Ks. myös Aarnio 2006, s. 336 ja 292. Aarnion mukaan oikeuslähdeoppi voi vaihdella ongelma- ja tilannekohtaisesti. Oikeuslähteiden painoarvo voi vaihdella eri oikeudenaloilla ja jopa samalla oikeudenalalla riippuen käsillä olevasta tutkintaongelmasta. Nykyään vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin voidaan Aarnion mukaan laskea myös tietyt kansallisen oikeuden ulkopuoliset normistot, joita ovat eurooppaoikeuden sitovat osat, Euroopan ihmisoikeussopimuksen normit sekä EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen määrättyt ennakkoratkaisut.

<sup>33</sup> Ks. oikeuslähteiden velvoittavuuden arvioinnista ja optimaalisen tulkinnan mallista Aarnio 1989, s. 222.

tuomioistuinratkaisut painottuvat 2010-luvulle, joten ne ovat virkarikoslainsäädännön merkittävimpien uudistusten jälkeiseltä ajalta.<sup>34</sup>

Tutkielmassa käytetyt sallitut oikeuslähteet koostuvat lähinnä virkarikoksia ja rikoslain vastuoppia koskevasta oikeuskirjallisuudesta ja säädösvertailuna esitetyistä ulkomaisista lakiteksteistä ja lainvalmisteluaineistoista. Oikeuskirjallisuudesta pyritään nostamaan esille virkarikossääntelyyn liittyviä kannanottoja sekä vertailemaan niitä sekä toisiinsa että tutkielmassa esitettyihin johtopäätöksiin.

#### **1.4 Tutkielman rakenne**

Tutkielma rakentuu johdanto- ja yhteenvetolukujen lisäksi kolmesta pääluvusta. Toisessa luvussa käydään aluksi läpi yleisesti virkarikossääntelyn sisältävää rikoslain 40 lukua. Virkarikossääntelyille tyypillisen sääntelytekniikan taustoittamiseksi luku sisältää myös lyhyen katsauksen virkarikossääntelyn historiaan ja kehityskulkuun. Lisäksi luvussa esitellään yleisellä tasolla rikosoikeudellinen virkavastuujärjestelmä osana virkamiesoikeudellista virkavastuujärjestelmää sekä analysoidaan virkarikosten sääntelytapaa jaottelemalla virkarikoksia niiden yleisluonteisuuden mukaan.

Tutkielman kolmas luku käsittelee rikosoikeuden kulmakivenä pidettyä rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta tarkoituksena tuoda esille periaatteen merkittävä vaikutus rikosoikeudelliseen sääntelyyn. Tarkastelu keskittyy laillisuusperiaatteen sisältämään neljään oikeusnormiin sekä niiden asettamien vaatimusten toteutumiseen virkarikossäännöksissä.

Tutkielman neljännessä luvussa analysoidaan blankokriminalisointeja ja niiden käytölle asetettuja, rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta kumpuavia, edellytyksiä. Edellytyksiä ja niiden toteutumista peilataan virkarikossääntelyyn. Luvussa tuodaan myös esille blankorangaistustekniikan käytöstä potentiaalisesti aiheutuvia käytännön ongelmia. Viides luku kokoaa yhteenvedoksi tutkimuksen tutkimustulokset. Luvussa esitetään myös kannanottoja nykyisen virkarikossäännösten kehittämistarpeista.

---

<sup>34</sup> Merkittävimmät uudistukset on toteutettu vuosina 1990 ja 2002 voimaan tulleilla rikoslain muuttamisesta annetuilla laeilla (792/1989) ja (604/2002).



## 2 RIKOSLAIN 40 LUKU: YKSITYISKOHTAISESTI JA YLEISESTI MÄÄRITELLYT VIRKARIKOKSET

### 2.1 Virkarikoksista ja rikosoikeudellisesta virkavastuusta yleisesti

#### 2.1.1 Virkarikossääntelyn kehityksestä

Historian saatossa, rikoslain säätämisen jälkeen, julkishallinnon tehtävät ovat laajentuneet valtavasti. Etenkin 1900-luvun puolivälin jälkeen julkishallinto paisui kovaa vauhtia, uusia virastoja perustettiin ja julkishallinnossa työskentelevien henkilöiden määrä lisääntyi nopeasti.<sup>35</sup> Julkishallinnon kasvaessa ja uusien tehtävien muodostuessa luonnollisesti myös niitä koskeva sääntely lisääntyi. Julkisen vallan käytöllä vaikutettiin enenevässä määrin ihmisten etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin, joten kansalaisten oikeusturvan merkitys korostui entisestään; valtion, kuntien ja muun julkishallinnon asioita oli hoidettava entistäkin korostetummin lakeja ja muita säädöksiä noudattaen.<sup>36</sup>

Vuonna 1984 hallitus antoi esityksen valtion virkamieslainsäädännön uudistamisesta. Esityksen mukaan valtion virkamieslainsäädännön kokonaisuudistusta oli jo kauan pidetty välttämättömänä, koska lainsäädäntö oli varsin vanhaa, hajanaista ja puutteellista.<sup>37</sup> Valtion tehtävien lisääntyessä ja valtionhallintoon kohdistuvien vaatimusten ja odotusten kasvaessa virkamieslainsäädännön epäkohdat olivat käyneet yhä tuntuvammiksi. Virkamieslainsäädännön uudistamisen yleisiksi tavoitteiksi asetettiin valtionhallinnon tehokkuuden ja suorituskyvyn lisääminen.<sup>38</sup> Uudistus tuli voimaan vuonna 1988 ja sitä on pidetty virkamieslainsäädännön alalla yhtenä merkittävimpänä uudistuksena.

Hallituksen esityksessä nostettiin esille myös virkamieslainsäädännön uudistamisen vaikutus virkarikossääntelyyn. Esityksen mukaan tarpeen oli antaa erillinen esitys rikoslain virkarikossäännösten uudistamisesta. Uudistetut virkamieslain säännökset sisältävät virkavastuun perustana olevia oikeusohjeita, joilla on läheinen yhteys virkarikossäännöksiin.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> Ks. Backman 1970, s. 487, Viljanen 1990, s. 11 ja Mäenpää 2018, s. 69–71. Ks. myös HE 58/1988 vp, s. 16: Julkisen hallinnon voimakas muuttuminen oli yksi keskeisistä syistä virkarikossäännösten uudistamisen taustalla.

<sup>36</sup> Ks. hallinnon lainalaisuus- ja lakisidonnaisuusperiaatteista laajemmin Mäenpää 2018, s. 143–149.

<sup>37</sup> HE 238/1984 vp, s. 1.

<sup>38</sup> HE 238/1984 vp, s. 1. Ks. virkamieslainsäädännön kokonaisuudistuksen lähtökohdista ja tavoitteista myös Bruun – Mäenpää – Tuori 1988, s. 26–28.

<sup>39</sup> HE 238/1984 vp, s. 10.

Ennen vuoden 1990 virkarikoslainsäädännön kokonaisuudistusta<sup>40</sup> virkarikossäännökset olivat luonteeltaan hyvin yksityiskohtaisia ja ne olivat suurelta osin alkuperäisessä vuodelta 1889 olevassa muodossaan.<sup>41</sup> Yksityiskohtaisesta säännöksestä hyvänä esimerkkinä voidaan ottaa alkuperäisen rikoslain 40 luvun 9 §, joka sisälsi rangaistussäännöksen veron, tullin tai muun maksun tahallisuudesta ja oikeudettomuudesta ”pois pyyhkimisestä”.

Rikoslaki sisälsi myös yleisluonteisia virkarikossäännöksiä jo ennen virkarikosuudistusta. Tällaiset avoimet säännökset olivat keskeisessä asemassa rikosoikeudellisen virkavastuun määrittämisessä, koska useimmat virkarikossäännökset olivat 40 luvun 9 §:n tavoin suppea-alaisia ja vanhentuneita.<sup>42</sup> Yleisluonteiset säännökset olivat puolestaan avoimuutensa vuoksi helpommin sovellettavissa. Tunnusmerkistöltään avoimimpia säännöksiä olivat rikoslain 40 luvun 20 ja 21 §. Rikoslain 40 luvun 20 §:n mukaan tahallisuudesta virkarikoksesta rangaistukseen tuli tuomita virkamies, joka on toimintaan ryhtyessään tai laiminlyödessään tehtävänsä tiennyt, että se on ristiriidassa virkavelvollisuuksien ja lain kanssa. Jos tahallinen teko oli tehty hyötymis- tai vahingoittamistarkoituksessa, voitiin teosta määrätä ankarampi rangaistus. Luvun 21 §:n nojalla virkamies oli katsottava syyllistyneeksi tuottamukselliseen virkarikokseen, jos hän teki virkavirheen huolimattomuudesta, laiminlyönnistä, varomattomuudesta, ymmärtämättömyydestä tai taitamattomuudesta, eikä hän ollut täten riittävän huolellisesti noudattanut virkavelvollisuuksiensa perustana olevia säännöksiä ja määräyksiä.

Säännökset olivat luonteeltaan joustavia ja sopivat sovellettaviksi hyvin erilaisiin tilanteisiin. Avoimuutensa vuoksi ne olisivat olleet sovellettavissa myös tilanteisiin, joista säädettiin rangaistus yksityiskohtaisilla rikossäännöksillä. Säännöksistä ei kuitenkaan voinut täysin päätellä, millainen toiminta ja teot täyttäisivät kyseisten rikosten tunnusmerkit. Avoimuuden vuoksi rangaistavuutta oli siten vaikea ennakoita. Yleisluonteiset virkarikossäännökset sisälsivät jo tuolloin blankoluonteisen viittauksen rikoslain ulkopuolelle, joten rikosoikeudellisen vastuun selvittäminen edellytti myös muiden virkamiehiä velvoittavien säännösten ja määräysten tuntemista. Mainitun rikoslain 40 luvun 20 §:n osalta rangaistus oli seurausta virkavelvollisuuden rikkomisesta ”muulla kuin rikoslaisissa mainitulla tavalla”. Luvun 21 §:ssä taas edellytyksenä oli, tarkemmin määrittelemättä, huolimattomuudesta, laiminlyönnistä tai varomattomuudesta tehty ”virkavirhe”.

<sup>40</sup> Uudistus toteutettiin rikoslain muuttamisesta annetulla lailla (792/1989), joka astui voimaan 1.1.1990.

<sup>41</sup> HE 58/1988 vp, s. 5 ja 14.

<sup>42</sup> Ks. Bruun – Mäenpää – Tuori 1988, s. 185.

Vuonna 1988 eduskunnalle annettiin virkarikoslainsäädännön uudistamista koskeva hallituksen esitys. Esityksen mukaan voimassa olleet rikoslain 40 luvun säännökset olivat suurimmalta osin vanhentuneita eivätkä enää vastanneet yhteiskunnassa ja virkatoiminnassa tapahtunutta kehitystä. Useat virkarikossäännökset koskettivat vain suhteellisen vähäistä osaa silloisesta hallintokoneistosta.<sup>43</sup> Lakiuudistuksen lähtökohtana oli yksinkertaistaa virkarikossääntelyä ja jättää rangaistavaksi sellaiset teot ja laiminlyönnit, jotka ovat erityisen moitittavia yhteiskunnan ja yksityisen kansalaisen kannalta tai joista muualla laissa ei ole säädetty virkatoiminnan asianmukaisuuden turvaamiseksi riittävää rangaistusuhkaa.<sup>44</sup>

Myös virkarikoksista tuomittaviin rangaistusseuraamuksiin tehtiin muutoksia. Kaikista virkarikoksista on rangaistusseuraamuksena yleistä lajia oleva rangaistus eli sakko tai vankeus. Lievemmissä rikoksissa vaihtoehdoiksi tulivat sakko sekä virkamiehelle erityisrangaistuksena tuomittava varoitus. Lisäksi viraltapano säilytettiin mahdollisena rangaistuksena tietyissä tilanteissa.<sup>45</sup>

Esityksessä ehdotettiin virkarikoksien määrän huomattavaa vähentämistä ja epävarsinaisista virkarikoksista<sup>46</sup> luopumista. Samoin ehdotettiin luopumista vain yksittäisiä hallinnonaloja koskevista virkarikossäännöksistä. Ehdotuksen mukaan virkarikoksina rangaistavia tekoja uudistuksen jälkeen olivat lahjusrikokset eli lahjuksen ottaminen (rikoslain 40 luvun 1 §), törkeä lahjuksen ottaminen (2 §) ja lahjusrikkomus (3 §), salassapitorikokset eli salassapitorikos (5 §:n 1 momentti) ja tuottamuksellinen salassapitorikos (5 §:n 2 momentti) sekä virkavelvollisuuden rikkomiset eli virka-aseman väärinkäyttäminen (6 §), törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen (7 §), virkavelvollisuuden rikkominen (9 §) ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen (10 §).<sup>47</sup>

<sup>43</sup> HE 58/1988 vp, s. 14. Ks. samoin Bruun – Mäenpää – Tuori 1988, s. 185.

<sup>44</sup> HE 58/1988 vp, s. 1.

<sup>45</sup> HE 58/1988 vp, s. 1 ja 18. Ks. aikaisempaan sääntelyyn liittyvistä epäkohdista Viljanen 1990, s. 51–52. Viljasen mukaan virkarikossäännösten osalta seuraamusjärjestelmää ei voitu pitää tarkoituksenmukaisena. Rangaistusuhat olivat monessa tapauksessa kohtuuttoman ankaria, jonka vuoksi tiettyjen virkarikostunnusmerkistöjen soveltamisen edellytysten katsottiin täyttyvän vain harvoin. Viljasen mukaan yksi suurimmista epäkohdista oli 40 luvun 20 §:n rangaistus. Säännöksen perusteella voitiin tuomita ainoastaan viraltapano. Tämän vuoksi säännös saattoi olla tapauksesta riippuen joko kohtuuttoman ankara tai päinvastoin perusteettoman lievä.

Ks. samansuuntaisesti Backman 1970, s. 495: Backman piti virkarikossäännöksiä ja niiden seuraamusjärjestelmää turhan monimutkaisina ja tulkinnanvaraisina, jonka vuoksi niiden soveltaminen johti usein käytännössä epätydyttävään tulokseen.

<sup>46</sup> Epävarsinaisilla virkarikoksilla tarkoitettiin yleisessä rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjä tekoja, joista virkamiehen tekemänä tuomittiin ankarampi rangaistus erityisen rangaistusasteikon mukaisesti.

<sup>47</sup> HE 58/1988 vp, s. 23. Säännökset sisältyvät lähes muuttumattomina myös nykyisen rikoslain 40 lukuun. Myöhemmin rikoslain 40 lukuun on lisätty rikossäännökset lahjuksen ottamisesta kansanedustajana, törkeästä lahjuksen ottamisesta kansanedustajana sekä törkeästä Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä kansanedustajana. Kansanedustajat eivät ole virkavastuussa ja säännökset on otettu rikoslain 40 lukuun vain lakiteknisistä syistä.

Virkarikossäännösten kokonaisuudistuksen jälkeen rikoslain 40 lukua on uudistettu vuonna 2002 voimaan tulleella rikoslain muuttamisesta annetulla lailla (604/2002). Uudistuksella oli vaikutusta lähes kaikkiin 40 luvun säännöksiin. Säännöksiin ei juurikaan tehty asiallisia muutoksia vaan kyse oli pikemminkin systemaattisista ratkaisuista.<sup>48</sup> Lain esitöiden mukaan tarkoituksena oli saattaa virkarikossäännökset vastaamaan rikoslain kokonaisuudistuksessa omaksuttua lainsäädäntötapaa. Lisäksi rikosoikeudellisen virkavastuun rajat olivat käytännössä osoittautuneet osittain hieman liian ahtaiksi sekä epäjohdonmukaisiksi tai tulkinnanvaraisiksi. Ongelmallisena pidettiin myös sitä, että rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen poikkeaminen hallinto-oikeudellisesta virkamieskäsitteestä oli omiaan aiheuttamaan epätietoisuutta virkarikossäännösten soveltamisalasta. Pyrkimyksenä oli yhtenäistää käsitteitä.<sup>49</sup> Uudistettua rikoslain 40 luvun systematiikkaa on kuitenkin jälkeinpäin pidetty vaikeaselkoisena.<sup>50</sup> Yksittäisiä ja huomattavasti pienempiä muutoksia virkarikossääntelyyn on tehty myöhemmin laeilla 562/2009, 990/2009, 637/2011, 302/2014 ja 368/2019.

### ***2.1.2 Rikosoikeudellisesta virkavastuusta, keskeisistä käsitteistä ja soveltamisalasta***

Vuoden 1990 virkarikoslainsäädännön kokonaisuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä pohdittiin virkarikossääntelyn tarpeellisuutta. Esitöiden mukaan vaihtoehtona virkavastuujärjestelmälle voisi olla esimerkiksi järjestelmä, jossa vakavimmat virassa tapahtuneet rikkeet rangaistaisiin rikoslain yleisten säännösten nojalla ja muut virkamiesten rikkeet saatettaisiin kurinpitomenettelyssä rangaistaviksi. Hallituksen esitys perustettiin kuitenkin siihen näkemykseen, että julkisyhteisöjen taholta tapahtuva julkisen vallan käyttö sekä virkatoiminta yleensäkin on luonteeltaan sellaista, että kaikkia kansalaisia koskevat rikoslain yleiset säännökset eivät ole yksistään riittäviä takaamaan virkatehtävien asianmukaista hoitoa ja niiden lainmukaisuutta. Suomen virkavastuujärjestelmän tuli siten edelleenkin perustua osittain rikoslakiin sijoitettaviin erityisiin virkarikossäännöksiin.<sup>51</sup>

Suomen virkavastuujärjestelmä poikkeaa Ruotsin vastaavasta. Ruotsissa virkavastuun rajoja supistettiin merkittävästi vuonna 1975 siten, että yleisiä virkarikoksia koskevista säännöksistä vain julkisen vallan väärinkäyttö jäi rikoskaareen rangaistavaksi (Brottsbalken 20:1).<sup>52</sup>

<sup>48</sup> Frände ym. 2018, s. 866.

<sup>49</sup> HE 77/2001 vp, s. 5.

<sup>50</sup> Frände ym. 2018, s. 866: Viljasen mukaan käsitteiden yhtenäistämistä on pidettävä asianmukaisena ratkaisuna, vaikka tämä aiheutti tarpeen määritellä myös eräitä muita henkilöryhmiä ja säätelee erillisellä soveltamisalasäännöksellä näiden ryhmien vastuun ulottuvuudesta.

<sup>51</sup> HE 58/1988 vp, s. 17–18.

<sup>52</sup> Ruotsin rikoskaaren 20 luvun virkarikossäännöksiin kuuluu lisäksi salassapitorikoksia koskeva säännös (Brottsbalken 20:3), jota sovelletaan myös muiden kuin virkamiesten tekemiin salassapitorikoksiin.

Säännöksen nojalla virkamies voi joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen, jos hän tahallaan tai tuottamuksesta julkista valtaa käyttäessään teolla tai laiminlyönnillä jättää huomiotta sen, mikä hänen tehtäviinsä kuuluu. Tehtävällä viitataan niihin sääntöihin, jotka konkreettisesti ilmaisevat miten virkatehtävä tulee hoitaa. Tällaisia ovat esimerkiksi menettelysäännöt, työjärjestykset tai viranomaisen määräykset.<sup>53</sup> Rikoskaaren ulkopuolisiin säännöksiin ja määräyksiin kohdistuvan avoimen viittauksen vuoksi säännöksellä on yhtäläisyyksiä Suomen rikoslain 40 luvun yleisluonteisten virkarikossäännösten kanssa. Ruotsissa rikosoikeudellinen vastuu voi tulla kyseeseen, jos virkamies on ymmärtänyt tai hänen olisi pitänyt ymmärtää, että säännöksessä kuvattulla rikollisella toiminnalla on yhteys virkasuhteesta johtuviin velvollisuuksiin. Rikossäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät teot, jotka rikoksentehtäjän toimivaltaan tai tehtäviin ja vallankäyttöön tai muihin olosuhteisiin nähden ovat vähäisiä.<sup>54</sup> Vastaava, vähäisten tekojen rangaistavuuden poistava tunnusmerkki on sisällytetty myös Suomen rikoslain 40 luvun yleisluonteisiin virkarikossäännöksiin.

Myös rikoskaaren 20 luvun soveltamisala vastaa pääosin Suomen rikoslain 40 luvun soveltamisalaa. Virkavirhe on Ruotsin järjestelmässä mahdollinen sekä virkamiehen että muiden julkista valtaa lain nojalla käyttävien henkilöiden toiminnassa. Julkisen vallan käyttö kiinnittyy, samoin kuin Suomessakin, tilanteisiin, joissa päätetään yksilöiden eduista, oikeuksista tai velvollisuuksista. Lisäksi virkavirheestä voidaan tuomita myös tehtävissä, joissa ei käytetä julkista valtaa, mutta on luonnollinen ja läheinen ajallinen ja toiminnallinen yhteys julkisen vallan käyttöön.<sup>55</sup>

Ruotsissa on viime vuosina pohdittu, toteutuuko virkavastuu riittävän tehokkaasti nykyisellä lainsäädännöllä. Ruotsissa oli vireillä selvitys rikosoikeudellisen virkavastuun laajentamisesta, jossa oli tarkoitus selvittää, tulisiko virkavastuujärjestelmä palauttaa vastaamaan vanhaa järjestelmää.<sup>56</sup> Vuoden 2022 alussa julkaistussa mietinnössä kuitenkin päädyttiin ehdottamaan, ettei rikosoikeudellista virkavastuuta laajennettaisi. Pysymistä Ruotsin nykyisessä järjestelmässä perusteltiin muun muassa sillä, että rikosoikeudellisen virkavastuun laajentaminen voisi johtaa hallinnon joustavuuden ja tehokkuuden heikkenemiseen, koska virkamiehet eivät laajan

---

<sup>53</sup> Prop 1988/89:113, s. 24.

<sup>54</sup> Ks. tarkemmin Prop 1988/89:113, s. 22–25.

<sup>55</sup> Mäntylä ym. 2022, s. 102–103.

<sup>56</sup> Ks. Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU37.

rikosoikeudellisen vastuun vuoksi uskaltaisi tehdä päätöksiä tehokkaasti. Ruotsin nykyisen järjestelmän katsottiin turvaavan virkavelvollisuuksien täyttymisen riittävässä määrin.<sup>57</sup>

Yleisesti ottaen, virkavastuujärjestelmän toteuttamistavasta riippumatta, virkatoiminnan lainmukaisuuden yksi tärkeimmistä takeista on, että julkista valtaa käyttävät tahot ja julkisia asioita hoitavat virkamiehet voidaan tarvittaessa saattaa vastuuseen teoistaan.<sup>58</sup> Ruotsista poiketen Suomessa merkittävä virkatoiminnan lainmukaisuuden toteuttamismuoto on edelleen rikosoikeudellinen virkavastuu, joka perustuu siihen, että virkavelvollisuuden vastaisista teoista tai laiminlyönneistä säädetään rangaistusuhka rikoslain 40 luvun säännöksissä.<sup>59</sup> Luku sisältää kahdeksan rikostunnusmerkistää, joiden perusteella laissa erikseen määrätyt henkilöt voidaan tuomita virkarikoksista.

Virkarikokset ovat erikoisrikoksia (*delicta propria*), joista voidaan tuomita vain tietyssä asemassa olevat henkilöt.<sup>60</sup> Tällaisina henkilöinä pidetään erityisesti virkamiehiä, jotka ovat virkasuhteessa valtioon, kuntaan tai muuhun 40 luvussa mainittuun julkiseen tahoon. Valtion virkasuhde määritellään virkamieslain 1 §:n 2 momentissa, jonka mukaan virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana. Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijan ja virkasuhteen määritelmä on kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 2 §:ssä. Laissa viranhaltijalla tarkoitetaan henkilöä, joka on virkasuhteessa kuntaan tai hyvinvointialueeseen. Virkasuhteella puolestaan tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa kunta tai hyvinvointialue on työnantajana ja viranhaltija työn suorittajana.

Rikosoikeudellisen virkavastuun henkilöllinen soveltamisala määrittyy pitkälti rikoslain 40 luvun 11 §:n käsitteiden kautta.<sup>61</sup> Määritelmät koskevat koko rikoslakia, mutta niitä käytetään erityisesti rikoslain 40 luvussa sekä viranomaisia vastaan tehtyjä rikoksia koskevassa 16 luvussa. *Virkamiehellä* tarkoitetaan 11 §:n 1 kohdan mukaan henkilöä, joka on virka- tai siihen

<sup>57</sup> Ks. tarkemmin SOU 2022:2, s. 364–372. Ks. lisäksi Ruotsin virkavastuujärjestelmästä erityisesti veroviranomaisten näkökulmasta Mielnicki – Boucht 2011.

<sup>58</sup> HE 58/1988 vp, s. 5.

<sup>59</sup> Ks. Viljanen 1990, s. 328. Viljasen mukaan ainakin blankoluonteisten virkarikossäännösten osalta virkavelvollisuudet itsessään on olemassa ilman rikoslain säännöksiäkin. Virkavelvollisuudet muodostuvat virkamiehiä velvoittavista, eri asteisista säännöksistä sekä määräyksistä lähtien perustuslain 2 ja 118 §:stä, eri hallinto-oikeudellisista laeista ja päätyen aina yksittäisiä virkamiehiä koskeviin määräyksiin. Virkarikossäännösten, ainakin yleisluonteisten, tehtävänä olisi tällöin suppeasti ajateltuna luoda ainoastaan sanktiouhka, jolla pyritään tehostamaan jo olemassa olevien virkavelvollisuuksien noudattamista.

<sup>60</sup> Korkka-Knuts ym. 2020, s. 360: Lainsäätäjällä on säätänyt erikoisrikoksiin liittyvät velvollisuudet elintärkeiden yhteiskunnallisten intressien vuoksi. Yksittäisissä rangaistussäännöksissä, kuten rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksissä, velvollisuudet konkretisoidaan siten, että tiettyyn henkilöryhmään kuuluvat rajataan potentiaalisiksi tekijöiksi. Ks. myös Nuutila 1997, s. 88–89.

<sup>61</sup> Parviainen 2010, s. 28.

rinnastettavassa palvelussuhteessa valtioon, hyvinvointialueeseen, hyvinvointiyhtymään tai kuntaan taikka kuntayhtymään tai muuhun kuntien julkisoikeudelliseen yhteistoimintaelimeen, eduskuntaan, valtion liikelaitokseen taikka evankelis-luterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkoon tai sen seurakuntaan tai seurakuntien yhteistoimintaelimeen, Ahvenanmaan maakuntaan, Suomen Pankkiin, Kansaneläkelaitokseen, Työterveyslaitokseen, Kevaan, Kuntien ta-  
kauskeskukseen tai Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:hen.<sup>62</sup>

Rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan 40 luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön. Luvun 11 §:n 2 kohdan mukaan *julkista luottamustehtävää hoitavalla henkilöllä* tarkoitetaan aluevaltuutettua, kunnanvaltuutettua ja muuta yleisillä vaaleilla valittua 1 kohdassa tarkoitettua julkisyhteisön edustajiston jäsentä kuin kansanedustajaa edustajatoimessaan sekä 1 kohdassa tarkoitettua julkisyhteisön tai laitoksen toimielimen, kuten valtioneuvoston, aluehallituksen, kunnanhallituksen, lautakunnan, johtokunnan, komitean, toimikunnan ja neuvottelukunnan, jäsentä sekä muuta 1 kohdassa tarkoitettua julkisyhteisön tai laitoksen luottamushenkilöä.

Nykyään ei ole itsestään selvää, että julkista valtaa käyttävä taho olisi automaattisesti julkisyhteisö. Yksityisoikeudellisille yhteisöille on yhä enenevässä määrin annettu joko välittömästi tai välillisesti julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä. Yksityistämisen myötä rikosoikeudellinen virkavastuu on ulotettu myös viranomaishallinnon ulkopuolelle. Toisaalta myös julkisyhteisöillä on tehtäviä, jotka eivät ole julkisen vallan käyttöä.<sup>63</sup> Julkisen vallan käytön delegoinnissa on kuitenkin aina huomioitava perustuslain 124 §, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

*Julkista valtaa käyttävällä henkilöllä* tarkoitetaan rikoslain 40 luvun 11 §:n 5a kohdan mukaan ensinnäkin sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen

<sup>62</sup> HE 77/2001 vp, s. 50: Luettelo on tarkoitettu tyhjettäväksi julkisoikeudellisten laitosten osalta.

<sup>63</sup> Ks. julkisen vallan käytön suhteesta virkarikoksiin Frände ym. 2018, s. 872–874, Parviainen 2010, s. 20–27 ja Lappi-Seppälä ym. 2022, s. 1420–1425.

nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen. Kyseinen kohta kuvaa oikeustieteessä vallitsevan yleisen käsityksen mukaan julkisen vallan käytön ydinaluetta.<sup>64</sup>

Toiseksi julkista valtaa käyttävänä henkilönä pidetään sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua a kohdassa tarkoitettujen päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla (kohta 5b). Yksityistämiskehityksen seurauksena perinteisen viranomaishallinnon ulkopuolelle on siirtynyt etenkin julkisen vallan käytön valmisteluun liittyviä tehtäviä.<sup>65</sup> Tällaiset tehtävät ovat rikoslain 40 luvun 11 §:n 5b kohdan perusteella julkisen vallan käyttöä.

Julkisen vallan käytölle tyypillistä on katsottu olevan myös se, että sitä käyttävällä taholla on usein sekä oikeus käyttää julkista valtaa että myös velvollisuus ryhtyä julkisen vallan käyttöä sisältävään tehtävään.<sup>66</sup> Esimerkiksi kunnalla on maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 20 ja 124 §:n nojalla oikeus valvoa kunnan alueella tapahtuvaa rakentamista ja päättää rakentamisesta kunnan alueella ja näin käyttää paikallista julkista valtaa. Toisaalta säännökset asetetaan kunnalle myös velvollisuuden toimia laissa määrättyllä tavalla.<sup>67</sup>

Soveltamisalasäännöksiä koskevan 12 §:n 2 momentin nojalla 40 luvun rikossäännöksistä 1–3 §:ää (lahjusrikokset) ja 5 §:ää (virkasalaisuusrikokset) sovelletaan viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta myös julkisyhteisöjen työntekijöihin. *Julkisyhteisön työntekijällä* tarkoitetaan 11 §:n 3 kohdan mukaan henkilöä, joka on työsopimussuhteessa 1 kohdassa mainittuun julkisyhteisöön tai laitokseen taikka yliopistoon. Soveltamisalasäännöksen 3–5 momentit puolestaan sisältävät säännöt lain soveltamisesta ulkomaisiin virkamiehiin. Säännökset perustuvat pääasiassa kansainvälisiin sopimuksiin, eikä niiden tarkempi käsittely tässä yhteydessä ole aiheen kannalta tarpeellista.

Kuten rikoslain 40 luvun 11 ja 12 §:stä voidaan huomata, virkarikossäännösten soveltuvuus ei nykyään ole niin yksiselitteistä kuin voisi kuvitella. Osittain vaikeaselkoinen systematiikka voi jopa asettaa 11 §:ssä mainitut tahot toisistaan poikkeavaan vastuuseen. *Laurikkala* on väitöskirjassaan kuvannut julkisten ja yksityisten toimijoiden rajanvedon heikkenemisen aiheuttamia ongelmia virkasalaisuusrikosten kannalta:

---

<sup>64</sup> Lappi-Seppälä ym. 2022, s. 1423.

<sup>65</sup> *ibid.*

<sup>66</sup> Parviainen 2010, s. 26.

<sup>67</sup> Ks. esim. KKO 2008:62 ja KKO 2018:90.



”Ulkoistettaessa julkisia hallintotehtäviä on rikosoikeudellinen virkavastuu kohdistettavissa siis ainoastaan julkista valtaa käyttäviin. Näin ollen rikoslain 40 luvun sääntelyä ei sovelleta niihin tilanteisiin, joissa hoidetaan julkista hallintotehtävää tai julkista tehtävää mutta ei käytetä julkista valtaa. Julkisen vallan toimintoja ulkoistettaessa ongelmalliseksi voidaan näin ollen katsoa rajanveto sen suhteen, milloin käsillä on ja milloin toisaalta ei ole käsillä julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä, jonka hoidossa tapahtuneisiin rikoksiin voidaan soveltaa rikoslain 40 luvun mukaista virkarikossääntelyä. Mikäli tapauksessa ei voida katsoa käytetyn julkista valtaa, saattaa salassapitovelvollisuuden rikkominen tulla rangaistavaksi esimerkiksi lievemmän rangaistusuhan sisältävien, rikoslain 38 luvun 1 §:n ja 2 §:n salassapitorikoksen ja -rikkomuksen kautta.”<sup>68</sup>

Suuri merkitys virkarikossäännösten soveltamisalan kannalta näyttäisi olevan sillä, miten julkisen vallan käyttö määritellään ja milloin toiminta katsotaan julkisen vallan käytöksi.<sup>69</sup> Tilanne voi olla myös sellainen, että julkista tehtävää hoitavan julkisyhteisön työntekijän ei katsota käyttävän julkista valtaa, jolloin useat rikoslain 40 luvun säännökset eivät sovellu. Virkamiesten osalta tilanne on päinvastainen: virkarikossäännöksiä voidaan tarvittaessa soveltaa, vaikka kyse ei olisi julkisen vallan käytöstä.

Voidaan todeta, että kaikissa tilanteissa tuskin on tarkoituksenmukaista, että virkarikossäännösten soveltuminen määräytyy sen perusteella, miten julkisen tehtävän hoitaminen on käytännössä järjestetty. Vaikka julkisia tehtäviä hoitavat pääsääntöisesti virkasuhteessa olevat henkilöt, nykypäivänä ei ole lainkaan poikkeuksellista, että tehtävät on ulkoistettu julkisyhteisön työntekijälle tai yksityiselle toimijalle.<sup>70</sup> Yksilön oikeusturvan toteutumisen kannalta voidaan pitää tärkeänä, että virkavastuun ja yksityisen oikeuksien toteutuminen ei jää riippumaan teknisistä seikoista, kuten julkisia tehtäviä hoitavan henkilön työ- tai palvelussuhteen laadusta.<sup>71</sup>

Kuten voidaan havaita, virkarikossäännökset koskettavat virkamiesten lisäksi melko laajaa joukkoa varsinaisten viranomaisten ulkopuolella työskenteleviä henkilöitä. Täten myös virkarikossäännösten tulkintaa tekee muutkin, kuin erityisessä asemassa olevat virkamiehet. Tästä syystä voidaankin pitää perusteltuna, että virkarikossääntelyn systematiikka tulisi olla toteutettu mahdollisimman ennakoitavalla tavalla, ottaen huomioon rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan syvennytä tarkemmin virkarikossäännösten henkilölliseen ulottuvuuteen, vaan tarkastelun kohteena on virkarikosten sääntelytapa rikoslain 40 luvun lahjusrikoksia (1–3 §), virkasalaisuusrikoksia (5 §), virka-aseman väärinkäyttämistä (7 ja 8 §) ja virkavelvollisuuden rikkomista (9 ja 10 §) koskevien säännösten osalta.<sup>72</sup>

<sup>68</sup> Laurikkala 2020, s. 202.

<sup>69</sup> Ks. julkisen vallan käytön rajanvedosta esim. KKO 2022:10, KKO 2008:78 ja KKO 2002:21.

<sup>70</sup> Ks. Matikkala 2019, s. 312.

<sup>71</sup> Ks. HE 58/1988 vp s. 20–21.

<sup>72</sup> Ks. lisää virkarikossäännösten henkilöllisestä soveltamisalasta Matikkala 2019.

## 2.2 Virkarikosten jaottelusta

Rikoslain 40 luvussa on tunnusmerkistöltään eri tarkkuudella määriteltyjä virkarikoksia. Luku sisältää sekä säännöksiä, jotka eivät jätä arvailun varaan, millaista käyttäytymistä on pidettävä virkarikoksena rangaistavana mutta toisaalta myös säännöksiä, jotka sisältävät viittauksia 40 luvun ja koko rikoslain ulkopuolelle. Tällöin rikossäännöksen nojalla rangaistavat teot selviävät lain tulkitsijalle vasta tämän tutustuessa rikoslain ulkopuolisiin käyttäytymisnormeihin. Luonteeltaan avoin blankorangaistussäätely, eli säätely, jossa rangaistussäännös ja rangaistavan teon kuvaava käyttäytymisnormi on erotettu toisistaan, voi olla rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallista. Mitä avoimemmaksi rikossäännös on muotoiltu, sitä ongelmallisempina sitä voidaan pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen tausta-arvojen, kuten rangaistavuuden ennakoitavuuden kannalta.<sup>73</sup>

Viljanen on jaotellut virkarikossäännöksiä tunnusmerkistöltään spesifioituihin eli yksityiskohtaisesti määriteltyihin sekä yleisesti määriteltyihin virkarikoksiin. Yksityiskohtaisesti määriteltyjen virkarikosten tunnusmerkistöille ominaista on, että niistä ilmenee suoraan, mitä on pidettävä virkavelvollisuuden vastaisena tekona ja täten rangaistavana. Yleisesti määritellyt virkarikokset ovat luonteeltaan avoimia ja ne on säädetty rangaistavaksi ilmaisematta rikossäännöksen yhteydessä tarkemmin, mitä konkreettisia tekoja on pidettävä rangaistavana. Tällaiset säännökset ovat tyypillisesti blankorangaistussäännöksiä, joissa rangaistussäännös ja rangaistavan käyttäytymisen sisältävä säätely on erotettu toisistaan.<sup>74</sup>

Virkarikossääntelyn kokonaisuudistuksen yhteydessä yksityiskohtaisesti määriteltyjä virkarikossäännöksiä on huomattavasti vähennetty ja tilalle on tullut tunnusmerkistöltään yleisluonteisempia ja avoimempia tunnusmerkistöjä. Käytännössä rangaistavuuden ala ei kuitenkaan ole juurikaan muuttunut, sillä aiemmin yksityiskohtaisesti säädetty rikokset voivat tulla rangaistavaksi yleisesti määriteltyjen virkarikossäännösten nojalla, mikäli teolla katsotaan rikotun virkavelvollisuuksia.<sup>75</sup>

*Viljasen* kanssa samaa jaottelutapaa yksityiskohtaisesti ja yleisesti määriteltyihin virkarikoksiin on käyttänyt myös *Mäenpää* ja *Matikkala*. Mäenpään mukaan virkarikokset voidaan jakaa niiden määrittelytavan mukaan kahteen pääryhmään, joita ovat erityisin kriteerein määritellyt

<sup>73</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 8, LaVL 5/1994 vp, s. 4–5 ja HE 309/1993 vp, s. 50.

<sup>74</sup> Viljanen 1984, s. 26–31. Viljanen on kirjoittanut virkarikosten jaotteluperusteista ennen vuonna 1990 voimaan tullutta virkarikossääntelyn kokonaisuudistusta, mutta jaotteluperuste pätee myös uudistuksen jälkeisiin virkarikossäännöksiin.

<sup>75</sup> Viljanen 1990, s. 464.

virkarikokset (lahjusrikokset ja julkistamisrikokset) ja yleisluonteisin tunnusmerkein määritelty virkarikokset (virka-aseman väärinkäyttäminen, virkavelvollisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen).<sup>76</sup> Matikkalan mukaan virkarikoksia voidaan jaotella sen mukaan, ilmeneekö rangaistava menettely kokonaan rikostunnusmerkistöstä, vai saako se olennaisesti sisältönsä virkarikossäännöksen ulkopuolisesta aineellisoikeudellisesta sääntelystä. Selkeimpänä esimerkkinä jälkimmäisistä, avoimista tai blankotyypisistä virkarikossäännöksistä on virkavelvollisuuden rikkomista koskeva rikoslain 40 luvun 9 §.<sup>77</sup>

Jakoa yksityiskohtaisesti ja yleisesti määriteltyihin virkarikoksiin ei tosiasiaassa voida kuitenkaan pitää täysin yksiselitteisenä. *Honkasalo* on kuvannut tyypillisiä blankokriminalisointitapoja, jotka näkyvät myös rikoslain 40 luvussa. Honkasalon mukaan on olemassa ensinnäkin blankosäännöksiä, joissa on kokonaan pidättäytytty rangaistavan toiminnan määrittelemisestä ja ainoastaan viitattu muualla sijaitseviin normeihin. Toiseksi blankokriminalisointeja on toteutettu siten, että rangaistavan toiminnan alaa on rikoslain säännöksessä jossain määrin luonnehdittu ja säännöksen ulkopuolisen blankettinormin tehtäväksi on jätetty vain rangaistavan toiminnan tarkempi määrittely.<sup>78</sup> Samoin Viljanen on katsonut, että virkarikosten yleisluonteisuudessa on erilaisia asteita. Eriasteisuutta voidaan havaita etenkin, jos säännösten yleisluonteisuutta katsotaan osoittavan se, että säännös saa asiallisen sisältönsä muualla oikeusjärjestyksessä olevista säännöksistä ja määräyksistä ja että virkavirheen tarkempi laatu on jätetty ilmaisematta rikossäännöksessä.<sup>79</sup>

Nykyisin voimassa oleva rikoslain 40 luku sisältää säännöksiä, jotka sijoittuvat Honkasalon ja Viljasen aikanaan kuvaaman ”liukuvan” jaottelun piiriin. Vaikka Honkasalon vuonna 1943 ja Viljasen 1984 esittämät jaotteluperusteet kohdistuvat virkarikoslainsäädännön kokonaisuudistusta edeltävään sääntelyyn, voidaan perustellusti todeta, että myös nykyisen rikoslain 40 luvun säännösten tunnusmerkistöissä on havaittavissa eri asteista yleisluonteisuutta. Tästä syystä tiukkaa jaottelua yksityiskohtaisesti ja yleisesti määriteltyihin virkarikoksiin ei tässä yhteydessä ole tarkoituksenmukaista tehdä. Seuraavassa pureudutaankin virkarikossäännösten sääntelytapaan jakamalla säännökset yksityiskohtaisesti määriteltyihin virkarikoksiin, osittain yleisluonteisiin virkarikoksiin ja yleisesti määriteltyihin virkarikoksiin. Säännösten yleisluonteisuutta arvioitaessa on huomioitava, että kaikkiin rikossäännöksiin liittyy tietynlaista käsitteitä ja sanamuotoa koskevaa tulkinnan tarvetta. Kyse ei kuitenkaan ole tässä yhteydessä tarkoitetusta sääntelyn

---

<sup>76</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 217.

<sup>77</sup> Matikkala 2019, s. 318 ja HE 58/1988 vp, s. 6. Ks. jaottelusta myös Viljanen 1984, s. 22–26.

<sup>78</sup> Honkasalo 1943, s. 272–273.

<sup>79</sup> Viljanen 1984, s. 28–31.

yleisluonteisuudesta vaan normaalista rikossäännöksiin liittyvästä tulkinnasta, josta mikään tunnusmerkistö ei ole täysin vapaa.<sup>80</sup>

### 2.3 Yksityiskohtaisesti määritellyt virkarikokset

Virkarikosten kokonaisuudistuksen yhteydessä yhtenä virkarikossääntelyä koskevana epäkohdaksi pidettiin tuolloisten virkarikossäännösten liiallista yksityiskohtaisuutta ja seikkaperäisyyttä.<sup>81</sup> Uudistuksen jälkeen rikoslain 40 luku ei ole enää sisältänyt vain tiettyjä, kuten vankilassa tai verovirastossa työskenteleviä, virkamiehiä koskevia virkarikossäännöksiä. Suhteessa muihin rikoslain 40 luvun virkamiehiä koskeviin rikossäännöksiin, lahjusrikoksia koskevat tunnusmerkistöt on määritelty yksityiskohtaisesti. Rikoslain 40 luvun 1 §:ssä säädetään rangaistavaksi lahjuksen ottaminen:

”Jos virkamies toiminnastaan palvelussuhteessa itselleen tai toiselle

- 1) pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi,
- 2) ottaa vastaan lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa, taikka
- 3) hyväksyy 2 kohdassa tarkoitetun lahjan tai edun tai lupauksen tai tarjouksen siitä,

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

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

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

Lahjuksen ottamista koskeva rikostunnusmerkistö ei sisällä lainkaan viittauksia rangaistussäännöksen ulkopuolisiin säännöksiin tai määräyksiin, joiden tarkoituksena olisi täsmentää rangaistavan teon sisältöä. Säännöksessä kuvatun toiminnan rangaistavuus ilmenee tunnusmerkistöstä

<sup>80</sup> Ks. Viljanen 1984, s. 28; samoin esim. KKO 2019:44, KKO 2018:36, KKO 2014:7 ja KKO 2013:12. Ks. myös Korkka-Knuts ym. 2020, s. 79: Rikostunnusmerkistöissä tietynasteinen epätasällisyys on välttämätöntä, jotta rikossäännöksillä voidaan kattaa riittävä määrä konkreettisia tekoja ja jotta rikosvastuu toteutuisi tarkoituksenmukaisessa laajuudessa. Olennaista on tunnistaa tehokkaan lainsoveltamisen edellyttämä sallittu epätasällisyys ja laillisuusperiaatteen kieltämä epätasällisyys.

<sup>81</sup> HE 58/1988 vp, s. 14.

selkeästi ja ennakoitavasti, eikä tunnusmerkistö ole ristiriidassa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa.<sup>82</sup>

Lahjusrikoksista myös 3 §:n lahjusrikkomus on tunnusmerkistöltään yksityiskohtaisesti määritelty, eikä se sisällä avoimia ilmaisuja tai viittauksia ulkopuolisiin säännöksiin. Tunnusmerkistö on laillisuusperiaatteen vaatimalla tavalla riittävän täsmällinen. Sen sijaan 2 §:n törkeä lahjuksen ottamista koskeva säännös sisältää avoimia ilmaisuja, jotka ovat omiaan heikentämään rangaistavien tekojen määrittämistä:

”Jos lahjuksen ottamisessa

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

2) lahjan tai edun arvo on huomattava

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

Törkeä tekemuoto sisältää perusrikoksen tunnusmerkistön sekä kaksi kvalifiointiperustetta. Lisäksi teon tulee olla kokonaisuutena arvostellen törkeä. Säännöksen 1 momentin 2 kohta ja 2 momentti ovat sanamuodoltaan selkeitä, eivätkä ne sisällä avoimia viittauksia rikoslain ulkopuolelle. Toki arvioitavaksi jää, milloin lahjaa tai etua on pidettävä huomattavana. Arviointi ei kuitenkaan vaadi tutustumista lukuisiin eri säännöksiin ja määräyksiin, vaan se tehdään ”yleisen mittapuun” mukaan tilanteesta riippuen.<sup>83</sup> Säännöksen 1 momentin 1 kohta on puolestaan tulkinnallisesti ongelmallisempi. Se sisältää kvalifiointiperusteen ”virkamies – toimii tai hänen tarkoituksenaan on toimia lahjan tai edun vuoksi palvelussuhteessaan velvollisuuksiensa vastaisesti”. Virkamiehen velvollisuuksien vastaisella toiminnalla tarkoitetaan nimenomaan virkavelvollisuuksien vastaista menettelyä,<sup>84</sup> joten tunnusmerkistöön sisältyy törkeän lahjuksen

<sup>82</sup> Tästä huolimatta myös tämän hetken lahjusrikossäännöksiin liittyy omat tulkinnanvaraisuutensa ja kehitystarpeensa. Ks. laajemmin lahjusrikossääntelyn soveltamiskäytännöstä ja kehittämistarpeista esim. Halonen ym. 2022.

<sup>83</sup> Frände ym. 2018, s. 892. Ks. Halonen ym. 2022, s. 92: Tarkkaa rajaa törkeitä lahjusrikoksia koskevissa säännöksissä mainitulle edun arvon huomattavuudelle ei voi asettaa. Selvityksen mukaan KKO:n käytäntö osoittaa, arviointi muuttuu ajan kuluessa rahan arvon muutosten myötä ja ettei ainakaan selvästi alle 15 000 euron määräistä etua voida pitää huomattavana. Ks. myös HE 58/1988 vp, s. 51 ja 56 sekä Viljanen 1990, s. 190–191: Viljasen mukaan merkitystä on mm. sillä, millainen vaikutus lahjalla on lahjottavan toimintaan palvelussuhteessa. Merkitystä on tällöin etenkin lahjan suhteella saajan varallisuusasemaan.

<sup>84</sup> Frände ym. 2018, s. 892. Ks. samoin Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 219 ja Viljanen 1990, s. 188: Viljasen mukaan myös virkavelvollisuuksien laiminlyönnin voidaan katsoa kuuluvan kvalifioinnin piiriin.

ottamisen lisäksi myös erillinen rikos.<sup>85</sup> Virkamies voi syyllistyä rikokseen tilanteessa, jossa virkamies lahjan tai edun vuoksi toimii tai hänen tarkoituksenaan on toimia virkavelvollisuuksien vastaisesti. Ensimmäisen kohdan kvalifiointiperuste jättää kuitenkin tulkitsijan selvitettäväksi, mitkä teot voidaan katsoa virkavelvollisuuksien vastaisiksi ja täten mahdollisesti rangaistaviksi osana törkeää lahjuksen ottamista.

Helsingin hovioikeuden ratkaisu Helsingin HO 2.7.1998, R 96/1728 koski törkeää lahjuksen ottamista. Tapauksessa kaupunginvaltuuston puheenjohtaja oli vaatinut vakuutusyhtiöltä oikeudentonta etua itselleen sekä omistamalleen yhtiölle ja luvannut vaikuttaa kaupungin vakuutusyhtiön valintaan.

Kaupunginvaltuuston puheenjohtajalla, jolla oli myös merkittävä asema suuressa puolueessa, katsottiin olleen asemansa vuoksi mahdollisuus vaikuttaa vakuutusyhtiön valintaan, vaikka vakuutuksista päätti kaupunginhallitus eikä kaupunginvaltuuston puheenjohtajalla siten ollut vakuutusyhtiön valinnassa päätösvaltaa. Kaupunginvaltuuston puheenjohtajan katsottiin syyllistyneen törkeään lahjuksen ottamiseen.

Helsingin hovioikeus otti kantaa virkavelvollisuuden vastaiseen toimintaan osana törkeää lahjuksen ottamista. Rikoslain 40 luvun 2 §:n 1 momentin 1 kohdan soveltaminen edellyttää ensinnäkin, että tekijän tarkoituksena on toimia edun vuoksi palvelussuhteessaan velvollisuuksiensa vastaisesti. Hovioikeuden mukaan velvollisuuksien vastainen toiminta voi ilmetä muun ohessa yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden kuten objektiviteetti- ja yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena käyttäytymisenä. Sitoutuessaan etua vastaan vaikuttamaan kaupungin vakuutusyhtiön valintaan kaupunginvaltuuston puheenjohtaja oli kunnallisen luottamusmiestoimen luonteen vastaisesti sivuuttanut asioiden puolueettoman, objektiivisen ja yhdenvertaisen käsittelemisen. Tuolla menettelyllään hänellä oli ollut tarkoitus toimia palvelussuhteessaan velvollisuuksiensa vastaisesti.

Helsingin hovioikeuden perusteluja voidaan pitää hieman suurpiirteisinä ainakin rikoslain 40 luvun 2 §:n 1 momentin 1 kohdan arvioinnin osalta. Perusteluissa on viitattu yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin, eikä sen tarkemmin säännöksiin ja määräyksiin, joista virkavelvollisuus olisi johdettavissa. Virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön täyttymistä arvioidessa erityisesti luottamusmiesten ja muuta julkista tehtävää suorittavien henkilöiden ollessa kysymyksessä on edellytetty, että heidän tehtäviinsä liittyvät velvollisuudet tulee olla riittävän selvästi johdettavissa säännöksistä tai määräyksistä.<sup>86</sup> Kun törkeä lahjuksen ottaminen useimmiten täyttää myös virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön, josta virkamiestä usein toissijaisesti syytetään, voidaan vaatimusta virkavelvollisuuksien perustan täsmällisestä määrittämisestä pitää perusteltuna. Erityisesti vaatimus korostuu kuitenkin jäljempänä käsiteltävien rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n kohdalla, joissa rangaistava teko määrittyy hyvin suurelta osin muiden säännösten ja määräysten kautta.

---

<sup>85</sup> HE 77/2001 vp, s. 41.

<sup>86</sup> HE 58/1988 vp, s. 65.

Viljasen mukaan virkavelvollisuuksien vastaisen menettelyn sisällyttämistä törkeän tekemuodon tunnusmerkistöön ei voida pitää onnistuneena ratkaisuna. Velvollisuuksien vastainen toiminta olisi voitu ottaa huomioon kokonaisarvostelun ja konkurrenssisäännösten avulla.<sup>87</sup> Kvalifiointiperusteen soveltaminen edellyttää ensinnäkin virkamiehen virkavelvollisuuksien osoittamista, joka voi jo itsessään olla säännösten ja määräysten hajanaisuuden ja eriateisuuden vuoksi hankalaa. Lisäksi asiassa on näytettävä toteen velvollisuuksien vastainen toiminta tai vähintään tekijän tarkoitus toimia vastoin velvollisuuksia. Käytännössä törkeästä lahjuksen ottamisesta on kuitenkin tuomittu useimmiten 2 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla, jolloin ratkaisevana tekijänä on ollut<sup>88</sup>

## 2.4 Osittain yleisluonteiset sekä yleisesti määritellyt virkarikokset

### 2.4.1 Virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen

Virkasalaisuusrikosten voidaan katsoa kuuluvan osittain yleisluonteisiin virkarikoksiin. Rikoslain 40 luvun 5 §:ssä säädetään virkasalaisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta seuraavasti:

”Jos virkamies tahallaan palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti

1) paljastaa sellaisen asiakirjan tai tiedon, joka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) tai muun lain mukaan on salassa pidettävä tai jota ei lain mukaan saa ilmaista, taikka

2) käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi 1 kohdassa tarkoitettua asiakirjaa tai tietoa,

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

Jos virkamies huolimattomuudesta syyllistyy 1 momentissa tarkoitettuun tekoon, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava, jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.”

Virkasalaisuuden rikkomisena tai tuottamuksellisena virkasalaisuuden rikkomisena rangaistavien tekojen ala on rangaistussäännöksessä Honkasalon kuvaamalla tavalla ”jossain määrin määritelty”, mutta avoimuutta osoittaa säännöksen viittaus rikoslain ulkopuolisiin

<sup>87</sup> Viljanen 1990, s. 187.

<sup>88</sup> Ks. Halonen ym. 2022, s. 91–92.

salassapitosäännöksiin. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa viitataan asiakirjaan tai tietoon, joka on ”viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain mukaan salassa pidettävä tai jota ei lain mukaan saa ilmaista”. Kyseinen rikoslain säännös ei siten itse puutu salassapitovelvollisuuden tai muiden julkistamisrajoitusten sisältöön, vaan sisältö on lakia säädettäessä tarkoitettu jätettäväksi muun lainsäädännön varaan.<sup>89</sup>

Rikoslain 40 luvun 5 §:ssä viitatuista salassapitovelvoitteista on säädetty yleislakina toimivan julkisuuslain 6 luvussa<sup>90</sup> sekä lisäksi lukuisissa viranomaistoimintaa koskevissa erityislaeissa. Julkisuuslaista säädettäessä tarkoituksena oli ensinnäkin keskittää tärkeimmät salassapitoperusteet julkisuuslakiin ja toiseksi vähentää tarvetta erityissäännöksille.<sup>91</sup> Keskittämisen vuoksi salassapitovelvollisuuksien sääntelyssä on jouduttu jossain määrin käyttämään yleisluonteisuutensa vuoksi harkinnanvaraisiksi jääviä määrittelyjä.<sup>92</sup> Niin ikään ongelmallisena on pidetty sitä, että eri säädösten salassapitovelvoitteet ovat osittain päällekkäisiä. Toisaalta erityislainsäädännön salassapitosäännökset voivat myös poiketa yleislakina pidetyn julkisuuslain salassapitosäännöksistä.<sup>93</sup>

Ottaen huomioon, että rikoslain 40 luvun 5 §:n avoimuus ja blankoluonteisuus on jo itsessään katsottu ongelmalliseksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta,<sup>94</sup> epätydyttävänä voidaan pitää tilannetta, jossa avoimuuden lisäksi tulkintaongelmia aiheutuu salassapitosääntelyn päällekkäisyydestä, hajanaisuudesta ja vaikeaselkoisuudesta.

---

<sup>89</sup> HE 58/1988 vp, s. 59.

<sup>90</sup> Salassapitovelvoitteet on listattu yleisellä tasolla julkisuuslain 24 §:n 1 momenttiin. Säännös sisältää 32 kohdan listan salassa pidettävistä tiedoista ja asiakirjoista.

<sup>91</sup> HE 30/1998 vp, s. 34 ja 85.

<sup>92</sup> PeVL 43/1998 vp, s. 4; samansuuntaisesti Laurikkala 2020, s. 112: Salassapitosäännöksistä ei ole suoraan luetavissa sitä, kuinka kutakin salassapitoa jollakin tavalla koskevaa seikkaa olisi yksittäisessä tilanteessa tulkittava. Päinvastaisesti vain harvoista salassapitovelvollisuutta koskevista säännöksistä käy ilmi suoraan se, kuinka kussakin yksittäistapauksessa olisi meneteltävä.

<sup>93</sup> Laurikkala 2020, s. 90 ja s. 112–113: Laurikkalan mukaan salassapitosäännöksiä koskevaa oikeustilaa voidaan pitää epätydyttävänä sen liiallisen runsauden, päällekkäisyyden, vaikeaselkoisuuden ja hajanaisuuden vuoksi. Salassapitosäännösten hajanaisuus on omiaan aiheuttamaan säännösten soveltuvuuteen ja etusijajärjestykseen liittyviä ongelmia. Virkamiesten sääntelyn tuntemuksen helpottamiseksi ja tulkintaongelmien välttämiseksi salassapitonormistoja tulisi Laurikkalan mukaan pyrkiä yhä keskittämään julkisuuslakiin ja salassa pidettäviä seikkoja koskevaa erityissääntelyä tulisi vastaavasti vähentää.

<sup>94</sup> Ks. Laurikkala 2020, s. 67.



### ***2.4.2 Virka-aseman väärinkäyttäminen, virkavelvollisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen***

Virka-aseman väärinkäyttäminen on lahjusrikosten ohella vakavin virkarikos.<sup>95</sup> Se on säädetty rangaistavaksi rikoslain 40 luvun 7 §:ssä:

”Jos virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa

1) rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään taikka

2) käyttää väärin asemaansa käskyvallassaan tai välittömässä valvonnassaan olevaan henkilöön nähden,

hänet on tuomittava virka-aseman väärinkäyttämisestä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

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

Säännöksen 1 momentin täytyminen edellyttää, että virkamies 1) rikkoo virkavelvollisuutensa, 2) virkavelvollisuus perustuu säännöksiin tai määräyksiin, 3) säännökset tai määräykset ovat virkatoiminnassa noudatettavia, 4) teko tapahtuu virkamiehen osallistuessa päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai 5) käyttäessä julkista valtaa muissa virkatehtävissään ja 6) virkamies tekee tekonsa hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa.<sup>96</sup> Säännöksen 1 momentti sisältää tunnusmerkistön osia, jotka kaventavat säännöksen soveltuvuutta (4–6), mutta myös avoimuutta ilmentäviä yleisluonteisia ilmaisuja, joista rangaistava käyttäytyminen ei ilmene tarkemmin (1–3). Säännöstä voidaan pitää osittain yleisluonteisena. Sitä tulkitsevan henkilön on rangaistussäännösten sanamuotoa tutkimalla mahdollista todeta rangaistavuuden koskevan vain tekoja, jotka tapahtuvat ensinnäkin osana päätöksentekoa tai sen valmistelua tai käytettäessä julkista valtaa taikka toiseksi, käytettäessä väärin asemaa käskyvallassa tai välittömässä valvonnassa olevaan henkilöön nähden. Tällaisten tilanteiden ulkopuoliset teot eivät voi tulla virka-aseman väärinkäyttämisenä rangaistavaksi. Toisaalta rangaistussäännöksen 1 momentin 2 kohdan sanamuodon perusteella lain tulkitsija ei voi päätellä, mitä tekoja on pidettävä virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkomisina.

<sup>95</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 220.

<sup>96</sup> Viljanen 1990, s. 326.

Yleisluonteisuus koskee myös rikoslain 40 luvun 8 §:n säännöstä törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä<sup>97</sup>, sillä törkeään tekomuotoon on sisällytetty perusrikoksen tunnusmerkistö. Täten virka-aseman väärinkäyttämistä (7 §) koskeva arviointi ulottuu myös törkeään tekomuotoon (8 §), joten törkeää tekemuotoa ei tarkastella tässä yhteydessä erikseen.

Virka-aseman väärinkäyttämiseen sisältyvää ilmaisua ”rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa” on käytetty myös 40 luvun 9 §:ssä (virkavelvollisuuden rikkominen):

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

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

Sama ilmaisu löytyy myös rikoslain 40 luvun 10 §:stä (tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen):

”Jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen tai sakkoon.”

Virkarikoksista 9 ja 10 §:ien säännöksiä voidaan pitää tunnusmerkistöltään yleisimmin määriteltyinä ja selvimmin blankotyyppisinä rangaistussäännöksinä. Säännösten tunnusmerkistön mukaisuuden keskeisin elementti perustuu täysin rangaistussäännöksen ulkopuoliseen normiainekseen.<sup>98</sup> Toisin kuin esimerkiksi virkasalaisuusrikoksia tai virka-aseman väärinkäyttämistä koskevissa säännöksissä, 9 ja 10 §:n sisältämää virkavelvollisuuden rikkomista ei ole rajoitettu koskemaan tietynlaista toimintaa, kuten tiedon salassapitoa, päätöksentekoa tai käskyvallan käyttöä. Päinvastoin rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n ilmaisuilla ”säännöksiin ja määräyksiin perustuvat virkavelvollisuudet” viitataan muihin virkarikossäännöksiin verrattuna

<sup>97</sup> Törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen on säädetty seuraavasti: ”Jos virka-aseman väärinkäyttämisessä 1) tavoitellaan huomattavan suurta hyötyä tai 2) pyritään aiheuttamaan erityisen tuntuva haittaa tai vahinkoa tai 3) rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti tai häikäilemättömästi ja virka-aseman väärinkäyttäminen on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, virkamies on tuomittava törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi sekä viralta pantavaksi.”

<sup>98</sup> Ks. Viljanen 1984, s. 28, Honkasalo 1943, s. 272–273 ja Matikkala 2019, s. 318.

huomattavasti laajempaan ja hajanaisempaan joukkoon käyttäytymisnormeja, joita virkamies-  
ten tulee ”virkaansa toimittaessaan” noudattaa.<sup>99</sup>

Virkavelvollisuuden perustumisella säännöksiin ja määräyksiin on katsottu tarkoitettavan tilan-  
netta, jossa virkavelvollisuus on *riittävän selvästi* johdettavissa säännöksestä tai määräyksestä  
ja jossa säännös tai määräys antaa edes jonkinlaisia viitteitä virkavelvollisuuden sisällöstä.  
Edellytyksenä ei siten ole, että velvollisuus ilmenisi suoraan säännöksestä tai määräyksestä ni-  
menomaisesti.<sup>100</sup>

Lakia valmisteltaessa pohdittiin, voisiko virkavelvollisuuden rikkominen olla rangaistavaa sil-  
loin kun virkavelvollisuuden sisältö ei käy suoranaisesti selville säännöksistä tai määräyksistä,  
vaan se on johdettavissa esimerkiksi "hyvästä hallintotavasta" tai viran tai tehtävän "asianmu-  
kaisesta hoitamisesta".<sup>101</sup> Säännöksen sanamuodon tarkoituksena kuitenkin on, että se ei ulota  
virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistavuutta sellaisiin velvollisuuksiin, joiden perustana ei  
ole säännöstä tai määräystä vaan esimerkiksi hyvä hallintotapa tai tehtävän asianmukainen hoi-  
taminen. Toisaalta on myös huomioitava, että virkavelvollisuuden perustana oleva säännös tai  
määräys saattaa olla niin yleisluonteinen, että sitä tulkittaessa voidaan joutua ottamaan huomi-  
oon asiaan liittyvien yksityiskohtaisempien säännösten ja määräysten lisäksi myös vakiintunut  
hallintokäytäntö. Tästä esimerkkinä hallituksen esityksessä on käytetty silloisen virkamieslain  
20 §:n säännöstä, jossa virkamies veloitettiin suorittamaan tehtävänsä asianmukaisesti ja vii-  
vytyksettä. Nykyään vastaava, hyvin yleisluonteinen, säännös on virkamieslain 14 §:ssä.<sup>102</sup> Täl-  
laisessakin tilanteessa rangaistavuuden edellytyksenä kuitenkin on, että virkavelvollisuus on

<sup>99</sup> Ks. virkamiehen vapaa-ajan ja virkatehtävissä toimimisen rajanvedosta KKO 2013:6: Tapauksessa poliisimies oli virkamerkkiään näyttäen houkutelut alaikäisen asunnolleen ja tarjonnut hänelle alkoholia, raiskannut uhrin ja tallentanut sukupuolisiveellisyttä loukkaavia kuvia tietokoneelleen. Syytteet virka-aseman väärinkäyttämisestä ja virkavelvollisuuden rikkomisesta eivät menestyneet. KKO totesi, että pelkästään virkamerkin esittäminen ei merkitse, että poliisiviran haltija sillä hetkellä ilmoittaa toimivansa ja toimii virkatehtävässään. Poliisimies tuomittiin raiskauksesta ja sukupuolisiveellisyttä loukkaavan kuvan levittämisestä. Rangaistus oli lievempi kuin mitä se olisi ollut virkarikoksena.

Vrt. Helsingin HO 29.10.2020 20/140592: Poliisimies tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta, kun hän oli sopinut alaikäisen henkilön ja tämän huoltajien kanssa tapaamisen poliisitalolle ja vaatinut tuhannen euron vahingonkorvausta omassa asiassaan. Poliisi oli tapaamisen aikana virka-asussa poliisitalolla, jonka vuoksi Helsingin hovioikeus katsoi, että poliisimies oli harhaanjohtavasti käyttänyt hyväksi poliisin asemaa ja arvovaltaa.

<sup>100</sup> Viljanen 1990, s. 336.

<sup>101</sup> HE 58/1988 vp, s. 65.

<sup>102</sup> Ks. Lappi-Seppälä ym. 2022, s. 1408: Raution mukaan edellytys säännöksistä tai määräyksistä virkavelvollisuuden perustana ei välttämättä kovin merkittävästi rajaa rangaistavuutta. Virkatoiminnassa noudatettavat säännökset sisältävät melko usein varsin väljästi kuvattuja velvollisuuksia. Jo perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Kyseinen säännös asettaa näin lain noudattamista koskevan itsestään selvän velvoitteen, jonka rajat voivat kuitenkin olla hyvinkin tulkinnallisia. Virkamiehiä ohjaava lainsäädäntö sisältää paikoin hyvin väljästi kuvattuja velvollisuuksia.

yksittäistapauksessa perustettavissa nimenomaiseen säännökseen tai määräykseen ja että teko tai laiminlyönti tapahtuu virkaansa toimitettaessa.<sup>103</sup>

Rikoslain 40 luvun rangaistussäännöksiä tarkastelemalla voidaan havaita, että säännösten avoimuus lisääntyy pykälä pykälältä luvun loppua kohti. Lahjusrikosten tunnusmerkistöt ovat muihin 40 luvun tunnusmerkistöihin verrattuna suhteellisen yksityiskohtaisesti määriteltyinä. Poikkeuksena lahjusrikosten tarkkaan määrittelyyn voidaan kuitenkin pitää törkeään tekemuotoon sisältyvää ilmaisua virkamiehen toimimisesta velvollisuksiensa vastaisesti. Virkasalaisuuden rikkomisen ja virka-aseman väärinkäyttämisen osalta rangaistavan toiminnan ala on puolestaan rajattu koskemaan tiettyjä tekotyyppejä, mutta säännökset sisältävät silti avoimia ilmaisuja.

Tutkielman seuraavassa luvussa tarkastelu rajataan koskemaan luvun avoimimpia, virkavelvollisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevia säännöksiä. Säännösten sanamuodon perusteella on vaikeaa ennakoida rangaistavien tekojen alaa, mikä puolestaan ei ole rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta toivottavaa. Tutkielman aiheen kannalta kyseiset rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ien tunnusmerkistöt ovat siinä määrin toisiinsa vastaavat<sup>104</sup>, että puhuttaessa virkavelvollisuuden rikkomisesta tarkoitetaan myös tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista. Tunnusmerkistöjen osittaisen samankaltaisuuden vuoksi seuraavassa käsitellyt kysymykset koskevat soveltuvin osin myös rikoslain 40 luvun 7 §:n säännöstä virkavelvollisuuden väärinkäyttämistä.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Ks. oikeuskäytäntöä käyttäytymisnormien täsmällisyyden arvioinnista KKO 2011:1 ja KKO 2019:104. Ratkaisuista tarkemmin epätäsmällisyyskiellon yhteydessä luvussa 3.2.2.

<sup>104</sup> Ks. Viljanen 1990, s. 480.

<sup>105</sup> Samankaltaisuus koskee erityisesti 7 §:n 1 momentin 1 kohtaa, jossa rangaistavuuden edellytykseksi asetetaan 9 ja 10 §:n tavoin virkatoiminnassa noudatettavien säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkominen.

### 3 LAILLISUUSPERIAATTEEN VAATIMUSTEN TÄYTTYMINEN YLEISLUONTEISISSA VIRKARIKOKSISSA

#### 3.1 Laillisuusperiaatteen säädöspohja

Rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta<sup>106</sup> pidetään yleisesti rikosoikeuden keskeisimpänä normatiivisena periaatteena ja rikoslainsäädännön oikeusvaltiollisuuden takeena.<sup>107</sup> Laillisuusperiaatteen tausta-arvoina voidaan pitää ennustettavuutta ja yhdenvertaisuutta.<sup>108</sup> Koska rikosoikeudellisilla säännöksillä puututaan suoraan yksilön perusoikeuksiin, oikeusturvasyyt vaativat rangaistussäännöksille ja rikoslainkäytölle täsmälliset rajat ja edellytykset.<sup>109</sup> Vahvaa asemaa kuvaa myös sääntely merkittävässä kansainvälisissä sopimuksissa. Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta on säädetty Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 7 artiklassa<sup>110</sup>, Yhdistyneiden kansakuntien Kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7–8/1976, KP-sopimus) 15 artiklassa<sup>111</sup> sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (EUVL C 202 7.6.2016) 49 artiklassa<sup>112</sup>.

Ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta laillisuusperiaate oli voimassa Suomessa tavanomaisoikeudellisesti.<sup>113</sup> Nykyään laillisuusperiaatteesta säädetään sekä perustuslain 8 §:ssä että rikoslain 3 luvun 1 §:ssä, joten periaatteella on vahva asema sekä valtiosääntöoikeudellisesti että rikosoikeudellisesti.<sup>114</sup> Laillisuusperiaate sisällytettiin perustuslakia edeltävän hallitusmuodon 6 a §:ään perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995, minkä jälkeen periaatteen oikeudellinen merkitys vahvistui.<sup>115</sup> Myöhemmin säännös sisällytettiin samansisältöisenä

<sup>106</sup> Oikeudellisessa kielenkäytössä on käytetty usein myös termiä rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate.

<sup>107</sup> Matikkala 2003, s. 221, Tapani – Tolvanen 2004, s. 26 ja Melander 2008, s. 193. Ks. lisäksi Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 114: Hyttinen korostaa, että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate on rikosoikeuden keskeisin normatiivinen ohje, josta ei voida poiketa missään tilanteessa. Vahvan asemansa ja joustamattomuutensa vuoksi termiä ”laillisuusperiaate” voidaan pitää harhaanjohtavana. Ks. laajemmin Frände 1989, s. 46–56.

<sup>108</sup> Ks. HE 44/2002 vp, s. 28 ja 34.

<sup>109</sup> Lappi-Seppälä 2003, s. 755.

<sup>110</sup> EIS 7 artiklan 1. kappale: ”Ketään ei ole pidettävä syypäänä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan rikos. Rikoksen tekohetkellä sovellettavissa ollutta rangaistusta ankarampaa rangaistusta ei saa määrätä”.

<sup>111</sup> KP-sopimuksen 15 artiklan 1. kohta: 1. ”Ketään ei ole pidettävä syypäänä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä kansallisen tai kansainvälisen lainsäädännön mukaan rikos. Rikoksen tekohetkellä sovellettavaa rangaistusta ankarampaa rangaistusta ei saa määrätä. Jos rikoksenteon jälkeen lailla säädetään sovellettavaksi lievempi rangaistus, rikoksenteon jälkeen tulee päästä tästä osalliseksi”.

<sup>112</sup> Perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohta: ”Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä rikos kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan. Rikoksesta ei saa määrätä sen tekohetkellä sovellettavissa ollutta rangaistusta ankarampaa rangaistusta. Jos rikoksen teon jälkeen laissa säädetään lievemmästä rangaistuksesta, sitä on sovellettava”.

<sup>113</sup> HE 309/1993 vp, s. 49. Laillisuusperiaate oli voimassa Suomessa myös 1976 voimaansaatetun KP-sopimuksen myötä.

<sup>114</sup> Melander 2010, s. 24.

<sup>115</sup> PeVL 23/1997 vp, s. 2; samoin Ojala 2005, s. 25.

perustuslain 8 §:ään vuonna 2000. Rikoslakiin laillisuusperiaatetta koskeva säännös otettiin rikoslain yleisiä oppeja koskevan uudistuksen myötä vuonna 2004.

Perustuslain ja rikoslain säännökset eivät ole sanamuodoltaan identtisiä, mutta niiden sisällön on katsottu vastaavan toisiaan ja rikoslain säännöksen lähinnä toistavan perustuslain säännöksen sisältöä.<sup>116</sup>

Perustuslain 8 §:n mukaan: ”Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty”.

Rikoslain 3 luvun 1 §:n mukaan: ”Rikokseen syylliseksi saa katsoa vain sellaisen teon perusteella, joka tekohetkellä on laissa nimenomaan säädetty rangaistavaksi.

Rangaistuksen ja muun rikosoikeudellisen seuraamuksen on perustuttava lakiin”.

Rikoslain yleisiä oppeja koskevan uudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslain säännöksen sisällön toistamiselle ei ole suoranaisia esteitä, mutta sisällöltään saman säännöksen toisto on oikeudellisesti tarpeetonta. Laillisuusperiaatetta on kuitenkin pidetty siinä määrin keskeisenä osana rikosoikeuden yleisiä oppeja, että perustuslakia vastaavan säännöksen sisällyttäminen myös rikoslakiin on perusteltua.<sup>117</sup> Laillisuusperiaatetta rikoslakiin liittäessä yksi perusteluista oli, että perustuslain 8 § vaikenee laillisuusperiaatteen osatekijöihin kuuluvista epätäsmällisyyskiellosta ja analogiakiellosta. Rikoslain säännöksen yksi tarkoituksesta oli kyseisten laillisuusperiaatteen ulottuvuuksien korostaminen ja laillisuusperiaatteen määritelmän tarkentaminen.<sup>118</sup>

Vaikka säännösten on katsottu vastaavan asiasisällöltään toisiaan, toisistaan poikkeavien sanamuotojen voisi ajatella aiheuttavan riskin tulkintaongelmien syntymisestä. *Lahden* mukaan oikeusturvasyistä ei ole perusteltua kirjoittaa perusoikeusnormin sisältöä tarkentavaa säännöstä

<sup>116</sup> PeVL 31/2002 vp, s. 2 ja HE 44/2002 vp, s. 32. Perustuslain 8 §:n sisältö on kirjoitettu muotoon ”ketään ei saa pitää syyllisenä”, kun taas rikoslain 3:1 on muodossa ”syylliseksi saa katsoa vain”. Toiseksi rikoslain säännöksessä puhutaan rangaistuksen lisäksi myös muista rikosoikeudellisista seuraamuksista. Lisäksi perustuslain säännöksestä poiketen rikoslain säännös sisältää ”nimenomaan” -sanana, jolla on perustuslakivaliokunnan mukaan haluttu korottaa laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimusta. Ks. säännösten sanamuotojen eroista Matikkala 2003, s. 222–230.

<sup>117</sup> PeVL 31/2002 vp, s. 2.

<sup>118</sup> HE 44/2002 vp, s. 32. Vrt. HE 309/1993 vp, s. 50, LaVM 5/1994 vp s. 6 ja PeVM 25/1994 vp s. 8: Perusoikeusuudistusta koskevien esitöiden mukaan perusoikeutena turvattava rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältäisi kaikki laillisuusperiaatteen tärkeimmät ainesosat, vaikka myöhemmin säännöksen katsottiinkin ”vaikenevan” osasta laillisuusperiaatteen ulottuvuuksista. Esitöiden mukaan hallitusmuodon laillisuusperiaatetta koskeva 6 a §, joka vastaa pitkälti nykyistä perustuslain 8 §:n säännöstä, sisältäisi ainakin vaatimuksen rikoksina rangaistavien tekojen määrittämisestä laissa, taannehtivan rikoslain kiellon, rikoslain analogisen soveltamisen kiellon, vaatimuksen rikoksesta seuraavien rangaistusten määrittämisestä laissa, tekohetkellä säädettyä ankaramman rangaistuksen käytön kiellon ja vaatimuksen rikosoikeudellisten normien laintasoisuudesta. Säännös ilmaisisi myös, että rikoksen tunnusmerkistö olisi soveltajan kannalta riittävällä täsmällisyydellä ilmaistava laissa.

tavallisen lain tasoisesti rikoslakiin, koska päällekkäinen sääntely voi aiheuttaa ristiriitaa normien välille.<sup>119</sup> Lisäksi sekä Lahti että Matikkala ovat kritisoineet rikoslakiin lisätyn laillisuusperiaatesäännöksen ”nimenomaan” sanaa. Matikkalan mukaan rikosoikeudellisen vastuun sääntely Suomessa ei ole niin yksityiskohtaista, että voitaisiin väittää rangaistukseen tuomittavan vain sellaisista teoista, jotka olivat tekohetkellä laissa ”nimenomaan” säädetty rangaistaviksi.<sup>120</sup> Myös perustuslakivaliokunta piti ilmaisua ongelmallisena perusoikeusuudistuksen käsittelyn yhteydessä jo vuonna 1994, koska täsmällisyysvaatimuksen, jota kyseinen sana ilmaisee, oli ajateltu yleisesti sisältyvän perusoikeussäännösten lakivarauksiin ja koska lisäys olisi saattanut tulkinnallisesti heikentää tämän yleisvaatimuksen merkitystä.<sup>121</sup>

Rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevassa uudistuksessa pohdittiin myös sitä, missä määrin perustuslain 8 § ja rikoslain 3 luvun 1 § velvoittaisivat lainsäätäjää ja vastaavasti lainsoveltajaa.<sup>122</sup> Säännösten sanamuotojen poikkeavuuksista huolimatta niiden tulkinta ei ole käytännössä osoittautunut ongelmalliseksi.<sup>123</sup> Joka tapauksessa perusoikeutena perustuslain 8 § kuuluu lainsäädäntöhierarkian ylimmälle tasolle ja mikäli tulkintaristiriitaisuuksia ilmenisi, annettaisiin perustuslain säännökselle asiassa etusija.<sup>124</sup>

## 3.2 Laillisuusperiaatteen oikeusnormit ja yleisluonteiset virkarikossäännökset

### 3.2.1 Laillisuusperiaatteen oikeusnormeista yleisesti

Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen on vakiintuneesti katsottu koostuvan eri ainesosista, jotka osaltaan asettavat vahvasti velvoittavia vaatimuksia myös virkarikossääntelylle ja säännösten soveltamiselle. Yleisluonteisten virkarikossäännösten tunnusmerkistöihin kuuluvat myös niitä täydentävät säännökset ja määräykset,<sup>125</sup> joten laillisuusperiaatteen oikeusnormit ulottavat vaikutuksensa myös rikoslain ulkopuolelle.

<sup>119</sup> Lahti 2003, s. 148.

<sup>120</sup> Lahti 2003, s. 147–148 ja Matikkala 2003, s. 227–230. Vrt. Melander 2008, s. 199: Melander pitää perustuslain ja rikoslain säännösten muodostamaa kokonaisuutta optimaalisena. Laillisuusperiaate saa sisältönsä sekä valtiosääntöoikeudellisesta perusoikeusdoktriinista ja rikosoikeudesta. Melanderin mukaan parhaimmassa tapauksessa nykyinen kokonaisuus rikastuttaa laillisuusperiaatteen tulkintaa ja sisältää eikä aiheuta ongelmia.

<sup>121</sup> PeVM 25/1994 vp s. 8.

<sup>122</sup> Ks. HE 44/2002 vp, s. 29–30: Hallituksen esityksen mukaan laillisuusperiaate määrää sekä lainsäätämisen että lainsoveltamisen tavasta. Periaatteeseen sisältyvät kirjoitetun lain vaatimus ja analogiakielto on kohdistettu tuomioistuimille, taannehtivan rikoslain kielto sekä tuomioistuimille että lainsäätäjälle ja epätasällisyyskielto erityisesti lainsäätäjälle. Ks. laillisuusperiaatteen kohdentumisesta lainsäätäjään ja lainsoveltajaan myös Melander 2008, s. 197–200.

<sup>123</sup> Melander 2015, s. 645.

<sup>124</sup> Ks. PeVL 31/2002 vp, s. 2: Perustuslakivaliokunta toteaa niemenomaisesti, ettei perustuslain säännöksen toistaminen laissa vaikuta perustuslain sovellettavuuteen lainkäyttötilanteissa.

<sup>125</sup> Matikkala 2003, s. 228.

Perinteisen jaottelun mukaan laillisuusperiaatteeseen sisältyviä oikeusnormeja<sup>126</sup> on katsottu olevan neljä: kirjoitetun lain vaatimus eli *praeter legem* -kielto, rikoslain analogisen soveltamisen kielto, taannehtivan rikoslain kielto sekä epätäsmällisyyskielto.<sup>127</sup> Laillisuusperiaatteen oikeusnormit täydentävät toisiaan, mutta ovat myös osittain päällekkäisiä. Esimerkiksi tuomari, joka käyttää ratkaisussaan samankaltaisuusarviointia siten, että hän rikkoo analogiakieltoa, rikkoo hän mahdollisesti myös kirjoitetun lain vaatimusta. Päällekkäisyyksistä huolimatta rikosoikeuden yleisiä oppeja uudistettaessa laillisuusperiaatteen jaottelu oikeusnormeihin nähtiin kuitenkin olevan yhä tarpeen. Oikeusnormeilla on osaksi eri kohde, ne koskevat eri ulottuvuuksia ja niitä voi rikkoa myös yksinään.<sup>128</sup> Jaottelu neljään oikeusnormiin helpottaa myös yleisluonteisten virkarikossäännösten ja laillisuusperiaatteen rangaistussäännöksille asettamien vaatimusten analysointia. Seuraavassa tarkastellaan rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n säännöksiä ja niiden soveltamista peilaten oikeusnormien asettamiin vaatimuksiin.<sup>129</sup>

### 3.2.2 *Praeter legem* -kielto

Rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen kuuluva kirjoitetun lain vaatimus täydentää perustuslain 80 §:n säännöstä, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Kirjoitetun lain vaatimus eli *praeter legem* -kielto edellyttää, että rikokseen syylliseksi saa katsoa vain sellaisen teon perusteella, joka tekohetkellä on *laissa* säädetty rangaistavaksi.<sup>130</sup> Toisin sanoen rangaistuksen ja rikoksen muun seuraamuksen tuomitseminen edellyttää, että teko täyttää ehdot, jotka sisältyvät käsillä olevaan tapaukseen sovellettaviin rangaistussäännöksiin.<sup>131</sup>

*Praeter legem* -kielto koskee ensisijaisesti tuomaria.<sup>132</sup> Oikeusnormi asettaa tuomareille ensinnäkin kiellon mennä lain tunnusmerkistön ulkopuolelle (*nullum crimen sine lege*)<sup>133</sup>. Tuomarin

<sup>126</sup> Vakiintuneesti on puhuttu laillisuusperiaatteen alaperiaatteista. Tässä yhteydessä laillisuusperiaatteen katsotaan jakautuvan oikeusnormeihin; näin myös esim. Frände 2012 s. 33 ja Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 115.

<sup>127</sup> HE 309/1993 vp, s. 50 ja HE 44/2002 vp, s. 32. Ks. samoin Frände 1989, s. 223–258, Nuutila 1997, s. 48–67 ja Korkka-Knuts ym. 2020, s. 46. Vrt. Backman 2003, s. 25–26: Backman jaottelee laillisuusperiaatteen seitsemään oikeusnormiin.

<sup>128</sup> HE 44/2002 vp, s. 30. Hallituksen esityksen mukaan huolimatta toteutettavissa olevista käsitteellisistä erotteiluista, alaperiaatteiden keskinäiset suhteet ja sovellutusalueet jäävät kuitenkin usein siinä määrin tulkinnanvaraisiksi, että niiden kirjaaminen lakiin on hankalaa.

<sup>129</sup> Huolimatta käsittelyn rajaamisesta yleisluonteisiin virkarikossäännöksiin, huomionarvoista on, että laillisuusperiaatteen oikeusnormit koskevat yhtäläillä myös muita rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksiä. Ristiriita laillisuusperiaatteen ja virkarikossäännösten välillä kuitenkin kasvaa sen mukaan, mitä yleisluonteisemmin ja avoimemmin säännöksen tunnusmerkistö on muotoiltu.

<sup>130</sup> Frände 1989, s. 223, HE 44/2002 vp, s. 29 sekä laajemmin Frände 1989, s. 223–229, Nuutila 1997, s. 48–56 ja Melander 2008, s. 205–246.

<sup>131</sup> Frände 2012, s. 34.

<sup>132</sup> Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 116.

<sup>133</sup> Ei rikosta ilman lakia.



on siten perustettava ratkaisunsa lainsäätäjän tekemiin linjauksiin. Koska tuomioilla rajoitetaan usein vahvasti yksilön perusoikeuksia, kuten henkilökohtaista vapautta ja omaisuudensuojaa, vaatimuksena on ratkaisun perustuminen eduskuntalain tasoiseen sääntelyyn.<sup>134</sup> Lainsäätäjän tehtävänä on päättää kriminalisoitavista teoista eikä tekoja voi perusoikeuksien rajoitusedellytysten ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen takia säätää rangaistavaksi lakia alemman tasoilla säädöksillä, kuten asetuksilla, hallintoviranomaisten antamilla säädöksillä tai kansainvälisillä sopimuksilla.<sup>135</sup>

Myös tuomarilla on velvollisuus perustaa ratkaisunsa eduskuntalain tasoisiin säännöksiin. Perustuslain 107 § mukaan asetusta tai muuta lakia alemman asteista säädöstä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Säännöksestä johtuen asetuksiin sisältyviä rangaistussäännöksiä ei voida soveltaa tuomioistuimissa.<sup>136</sup>

Toiseksi tuomari ei saa mennä rangaistussäännöksen ulkopuolelle syytetyn vahingoksi eli tuomittavan rangaistuksen tai muun rikosoikeudellisen seuraamuksen on perustuttava lakiin (*nulum poena sine lege*)<sup>137</sup>. Myös rangaistuksen ja muiden rikosoikeudellisten seuraamusten osalta edellytetään hierarkialtaan eduskuntalain tasoista sääntelyä. Laillisuusperiaate ulottuu siten rikoslaissa säädettyjen rangaistusten lisäksi muihin rikosprosessuaalisessa järjestyksessä määrättyihin seuraamuksiin, joita ovat tuomitsematta jättäminen, pakkolaitokseen eristäminen, konfiskaatio, ajokielto, liiketoimintakielto, metsästyskielto ja eläintenpitokielto.<sup>138</sup>

Kirjoitetun lain vaatimuksen voidaan katsoa toteutuvan rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n säännöksissä, mutta ei täysin yksiselitteisesti. Säännöksissä säädetään rangaistavaksi tahallisesti tai huolimattomuudesta tehty virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkominen. Kyseiset säännökset toimivat tuomion välttämättömänä, laintasoisena oikeuslähteenä, mutta säännökset eivät itsessään kuitenkaan tuo ilmi niitä konkreettisia tekoja, jotka on sen perusteella säädetty rangaistavaksi. Tunnusmerkistöjen täsmentyessä muilla säännöksillä ja määräyksillä pohdittavaksi jää, ilmeneekö rangaistava teko yhä

<sup>134</sup> Ks. PeVL 23/1997 vp, s. 2: Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien käyttöön liittyvien yksittäisten kriminalisointien sallittavuutta arvioidaan samalla tavoin kuin perusoikeuksien rajoituksia ylipäätään. Tällaisten rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja yksittäisistä perusoikeussäännöksistä mahdollisesti johtuvat erityisedellytykset.

<sup>135</sup> LaVL 5/1994 vp, s. 4, PeVM 25/1994 vp, s. 8 ja HE 44/2002, s. 32–33. Ks. samoin Lahti 1996, s. 933 ja Lappi-Seppälä 2003, s. 755.

<sup>136</sup> HE 44/2002 vp, s. 33 ja Viljanen 2001, s. 322.

<sup>137</sup> Ei rangaistusta ilman lakia.

<sup>138</sup> Frände 2005, s. 36 ja Lappi-Seppälä 2003, s. 758. Ks. lisää rikosoikeudellisiin seuraamuksiin rinnastettavista toimenpiteistä Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 117–122 sekä Korkka-Knuts ym. 2020, s. 49–51.

riittävässä määrin eduskuntalain tasoista säännöksistä ja voidaanko teon katsoa olevan säädetty *lais*sa rangaistavaksi, jos virkavelvollisuuden todellinen sisältö käy ilmi esimerkiksi vasta tiettyyn viranomaiseen kuuluvan yksikön omista työskentelyohjeista ja -määräyksistä.

Rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n sisältämän virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistavuuden edellytykseksi on asetettu, että virkavelvollisuuden perusta ilmenee virkamiestä velvoittavista säännöksistä ja määräyksistä.<sup>139</sup> Viljasen mukaan edellytys täyttyy, jos virkavelvollisuus on ”riittävän selvästi johdettavissa” säännöksistä ja määräyksistä. Mikäli virkamies ei riko rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n säännösten tarkoittamalla tavalla selvästi säännöksistä ja määräyksistä johdettavissa olevaa virkavelvollisuutta, ei kyse ole lainkaan rikoksesta.<sup>140</sup>

Esimerkkinä lailla säättämisen vaatimuksesta voidaan esitellä korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 1994:114. Tapauksessa syyttäjä oli vaatinut rangaistusta teräslevyjen maahantuonnista ilman maan ulkomaankaupan ja taloudellisen kasvun turvaamisesta annetun asetuksen (162/74) 2 §:n edellyttämää tuontilisenssiä. KKO kuitenkin katsoi, että tuontirajoitus oli asetuksen 2 §:ssä säädetty pysyväksi eikä se sellaisenaan lainkaan perustunut valtuuttavaan lakiin. Hallitusmuodon 92 §:n 2 momentin mukaan tuomarin tai muun virkamiehen ei tullut soveltaa asetuksen säännöstä, jos se oli ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. KKO katsoi, että käsillä oli 92 §:ssä kuvattu tilanne, eikä asetuksen säännöstä tältä osin voitu soveltaa, joten syyte hylättiin.

Saman suuntaiseen ratkaisuun KKO päätyi ratkaisussa KKO 2006:52, jossa syyttäjä oli vaatinut vastaajalle rangaistusta vesiliikenne rikkomuksesta sillä perusteella, että tämä oli tahallaan tai huolimattomuudesta rikkonut vesiliikennelakia kuljettamalla venettä, josta oli puuttunut hyväksytyt käsiammutin. Vastaaja oli tuomittu käräjäoikeudessa syytteen mukaisesti vesiliikenne rikkomuksesta. Hovioikeus oli puolestaan jättänyt ottamatta jutun käsiteltäväksi niin sanotussa seulontamenettelyssä. Tapauksessa oli KKO:ssa kysymys seulontamenettelyn edellytysten lisäksi siitä, ilmenikö syytteessä kuvatun laiminlyönnin rangaistavuus laista rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla.

Vesiliikennelaissa tai vesiliikenneasetuksessa ei ollut viittausta pelastusalan normeihin, joissa annettiin tarkemmat määräykset sammutuslaitteiden teknisistä määräyksistä ja tarkistamisvelvollisuudesta. Kyseisissä pelastusalan normeissa ei viitattu vesiliikenteen normistoon. Rangaistusvaatimus perustui siten lakia alemman asteisen säädöksen säännökseen, eikä näin ollen täyttänyt rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimuksia.<sup>141</sup>

Kyseisissä KKO:n ratkaisuissa on ollut kyse blankorangaistussäännösten soveltamisesta. Samankaltaisia säännöksiä ovat myös rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §. Blankorangaistussäätelyä ei ole pidetty kirjoitetun lain vaatimuksen tai ylipäätään perustuslain säännösten kannalta kiellettyinä sääntelytekniikkana, mutta laillisuusperiaatteen liittyvistä ristiriidoista johtuen blankosäännöksiin tulisi rikosoikeudessa suhtautua torjuvasti.<sup>142</sup>

<sup>139</sup> Ks. HE 58/1988 vp, s. 65.

<sup>140</sup> Ks. Viljanen 1990, s. 333–334.

<sup>141</sup> Ks. myös. KKO 1992:162 ja KKO 1998:159.

<sup>142</sup> Ks. esim. PeVL 15/1996 vp, s. 2, PeVL 20/1997 vp, s. 3, PeVL 31/2002 vp, s. 3 ja PeVL 10/2016 vp, s. 8.

Laillisuusperiaatteen ja siihen sisältyvän kirjoitetun lain vaatimuksen optimaalisen toteutumisen kannalta myös virkavelvollisuuden rikkomisten rangaistavuuden tulisi ilmetä nimenomaan rikoslakiin sisällytetystä tunnusmerkistöstä.<sup>143</sup> Ottaen huomioon eri viranomaisia ja niissä työskenteleviä virkamiehiä velvoittavan sääntelyn valtava määrä, voidaan pitää selvänä, ettei kaikkien virkavelvollisuuden rikkomiseksi katsottavien tekojen ottaminen rikoslakiin ole realistista. Tämä on todettu jo vuoden 1990 virkarikoslainsäädännön uudistamisen esitöissä, kun pohdittiin yleisluonteisten virkarikossäännösten tarpeellisuutta.<sup>144</sup>

Blankorangaistussääntelyn aiheuttamien ristiriitojen minimoimiseksi perustuslakivaliokunta asetti vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä blankorangaistustekniikan käytölle neljä edellytystä:

1. Blankorangaistussäännösten edellyttämien valtuutusketjujen tulee olla täsmälliset.
2. Rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat käyttäytymisnormit (blankettinormit) tulee kirjoittaa rikossäännöksiltä vaadittavalla tarkkuudella.
3. Käyttäytymisnormeista tulee käydä ilmi niiden rikkomisen rangaistavuus.
4. Blankorangaistussäännöksessä tulee olla jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta.<sup>145</sup>

Perustuslakivaliokunnan asettamilla edellytyksillä on katsottu olevan merkittävä rooli arvioitaessa blankorangaistussäännösten laillisuusperiaatteen mukaisuutta.<sup>146</sup> Edellytysten täyttymistä rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n säännösten ja niiden muodostamien valtuutusketjujen osalta analysoidaan tarkemmin tutkielman luvussa 4.2.

### 3.2.3 Epätäsmällisyyskielto

Laillisuusperiaatteeseen sisältyvä epätäsmällisyyskielto (*nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*) liittyy läheisesti kirjoitetun lain vaatimukseen. Sen mukaan rikoslain tulee olla

<sup>143</sup> Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 123 ja Melander 2016, s. 53.

<sup>144</sup> HE 58/1988 vp, s. 64–65: Esityksen mukaan yleisluonteisimpia 9 §:n ja 10 §:n säännöksiä laadittaessa rikosten tunnusmerkistöjä on pyritty täsmentämään nykyisestään. Samassa yhteydessä on kuitenkin todettu, ettei säännöksiä ole mahdollista laatia siten, että niiden tunnusmerkistöjen perusteella voitaisiin ilman muihin säännöksiin turvautumista selvittää, onko virkamies syyllistynyt virkarikokseen vai ei. Esitöissä huomioidaan myös silloin tuoreen valtion virkamieslain uudet virkavelvollisuutta koskevat säännökset ja niiden avoimuus. Esimerkiksi virkamiehen velvollisuus suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti sekä käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla ei yksistään riitä kertomaan virkavelvollisuuden vastaisen menettelyn sisältöä, vaan lainkäyttäjän joutuu lisäksi turvautumaan virkavelvollisuuden sisältöä täydentäviin valtioneuvoston päätöksiin, muihin ohjeisiin ja määräyksiin ja jopa vakiintuneeseen käytäntöön. Ks. samoin PeVM 25/1994 vp, s. 27, Viljanen 1990, s. 233, Melander 2016, s. 53 ja Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 123.

<sup>145</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 8.

<sup>146</sup> Ks. Ojala 2005, s. 32.

sisällöltään täsmällinen ja rikoslain säännösten tarkkarajaisia.<sup>147</sup> Laillisuusperiaatetta rikoslakiin lisättäessä ajateltiin, että epätäsmällisyyskielto kohdistuu erityisesti lainsäätäjään.<sup>148</sup> Ensimmäisessä epätäsmällisyyskieltoon liittyvä täsmällisyyskontrolli tapahtuukin lain säätämisvaiheessa ja vastuu rikossäännöksen sekä laillisuusperiaatteen yhteensovittamisesta kuuluu lainsäätäjälle. Tuomioistuimet puolestaan suorittavat täsmällisyyskontrollia lakia tulkittaessa, mutta se kattaa vain rangaistavuuden edellytysten täyttymisen tutkimisen yksittäisissä tapauksissa. Tuomioistuimen tehtäviin ei kuulu arvioida täyttääkö tietty säännös laillisuusperiaatteen täsmällisyysäännöksen yleisellä tasolla.<sup>149</sup>

Säännöksen täsmällisyyttä arvioitaessa on myös huomattava, että rikossäännöksiin liittyy välttämättä tietynasteista epätäsmällisyyttä eikä yleisluonteista säännöstä voida automaattisesti pitää epätäsmällisyyskiellon vastaisena.<sup>150</sup> Toisaalta rikostunnusmerkistön mahdollisesti sisältämä avoin tunnusmerkistökäsite ei tarkoita myöskään lainkäyttäjän vapautta tulkita tunnusmerkistöä arvaamattomasti, vaan avointenkin tunnusmerkistöjen kohdalla on turvattava laillisuusperiaatteen mukaisesti rikoslainkäytön ennakoitavuus. Tyypillisesti tämän on katsottu edellyttävän sitä, että avoimia rikostunnusmerkistöjä tulkitaan riittävän suppeasti, jolloin turvataan myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen toteutuminen.<sup>151</sup>

Virkarikossääntelyn historian aikana kyse on ollut tasapainottelusta liiallisen yleisluonteisuuden ja kasuistiikan välillä. Erilaisten virkavelvollisuuksien määrän takia kaikkea ei luonnollisesti voida, eikä olisi tarkoituksenmukaistakaan, kirjata rikoslain 40 lukuun. Hyväksyttävän yleisluonteisuuden avulla voidaan konkreettiset virkavelvollisuuden rikkomiset saattaa rangaistavuuden piiriin ja näin ollen saada rikosoikeudellinen virkavastuu toteutumaan tarkoituksenmukaisessa laajuudessa.<sup>152</sup>

Keskeisinä kysymyksinä voidaankin pitää, millainen yleisluonteisuus on hyväksyttävää ja minkä tasoista yksityiskohtaisuutta vaaditaan rangaistavan teon kuvaavilta säännöksiltä. Selvästi voidaan pitää, että yleisluonteisenkin säännöksen tulisi täyttää rikosoikeudellisen

<sup>147</sup> Frände 1989, s. 238 ja Nuutila 1997, s. 66–67.

<sup>148</sup> HE 44/2002 vp s. 29.

<sup>149</sup> Korkka-Knuts ym. 2020, s. 58.

<sup>150</sup> Ks. Korkka-Knuts 2020, s. 52–54: Korkka-Knuts toteaa rikoslain 17 luvun 13 §:n osalta, että tulkinnallisesti avoimia säännöksiä ei voida *prima facie* pitää epätäsmällisenä. Vaikka tyyppitapauksia lainkohdan täyttävästä toiminnasta olisikin vaikeaa keksiä, usein voidaan Korkka-Knutsin mukaan päätellä, sisältyykö tietynlainen toiminta lain sanamuotoon.

<sup>151</sup> Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019 s. 133. Ks. myös Korkka-Knuts ym. 2020, s. 53: Vaikka tuomioistuin katsoisi, ettei avoin tunnusmerkistö olisi epätäsmällisyyskiellon vastainen, sen tulee täsmällisesti perustella, miksi tietty tulkintavaihtoehto on katsottava tunnusmerkistön mukaiseksi. Avoin tunnusmerkistökäsite ei siten itsessään perustele tulkintavaihtoehtoa, joka sijoittuu lain sanamuodon rajamaille.

<sup>152</sup> Ks. Viljanen 2001, s. 329, Melander 2010, s. 24 ja Määttä 2009, s. 142.

laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset. Rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan uudistuksen esitöiden mukaan sekä rangaistuksella uhatun toiminnan kuvauksen että teosta seuraavan rangaistuksen tulisi olla määritelty vähintään sellaisella tarkkuudella, että ainakin oikeustieteellisen koulutuksen saaneet henkilöt, sekä mielellään myös maallikot, voivat ennakolta tietää mikä on rangaistavaa ja kuinka ankarasti.<sup>153</sup> Samoin perustuslakivaliokunta on konkretisoinut ennakoitavuutta ratkaisutoiminnassaan katsomalla, että kenen tahansa on pystyttävä rikoslain sanamuodon perusteella päättämään ja ennakoimaan, mikä on kielletty ja mikä sallittua.<sup>154</sup> Kyse on siis ennakoitavuudesta<sup>155</sup>, joka konkretisoituu lopulta rikoslain vaikutuksen alaisena olevien yksilöiden kautta. Jotta yksilöiden oikeusturva toteutuisi tarkoituksenmukaisella tavalla, yksilöllä tulee olla mahdollisuus toimia laillisesti.<sup>156</sup>

Toivottavana ei voitane pitää tilannetta, jossa esimerkiksi virkamies saisi selvyuden itseensä kohdistuvan rikosoikeudellisen virkavastuun sisällöstä vasta tukeuduttuaan oikeustieteellisen koulutuksen saaneen henkilön apuun, kuten hallituksen esityksessä on mainittu. Toisaalta virkarikokset ovat erikoisrikoksina (*delicta propria*) tekijäpiiriltään rajattu koskemaan virkamiehiä, joten riittävänä ennakoitavuutena voitaisiin pitää sitä, että rikoslain 40 luvun rikossäännösten henkilöllisen soveltamisalan piiriin kuuluvat henkilöt kykenevät ennakoimaan virkarikoksina rangaistavien tekojen alan.<sup>157</sup> Nykyajan oikeussäännösten suuri määrä ja virkavelvollisuuksien osalta erityisesti myös säännösten hajanaisuus on kuitenkin käytännössä tehnyt rikosvastuun ennakoinnista hankalaa.<sup>158</sup>

Virkavelvollisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevien säännösten sanamuotoa tarkasteltaessa voidaan todeta, ettei asetettu tavoite ennakoitavuudesta

<sup>153</sup> HE 44/2022 vp, s. 29.

<sup>154</sup> Ks. aiheeseen liittyen perustuslakivaliokunnan käytännöstä esim. PeVL 20/2022 vp, PeVL 34/2021 vp, PeVL 7/2019 vp, PeVL 20/2018 vp, PeVL 25/2017 vp, PeVL 3/2015 vp ja PeVL 56/2014 vp. Vrt. Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 180–183: Hyttinen erottaa toisistaan rikoslain soveltamisen ennakoitavuuden siinä vaiheessa, kun asia on tuomioistuimessa (niin sanottu ennakoitavuuden jälkikäteinen arvio) ja teon rikosoikeudellisen luonteen ennakoitavuuden tekijän näkökulmasta ennen tekoa (niin sanottu ennakoitavuuden etukäteinen arvio). Hyttisen mukaan ennakoitavuutta tulisi arvioida nimenomaan objektiivisin kriteerein, eikä vastaajan teonhetkisille subjektiivisille arvioille tulisi antaa painoarvoa säännöksen ennakoitavuuden arvioinnissa.

<sup>155</sup> KKO:n ratkaisukäytännön mukaan teon rangaistavuuden tulee tekijän kannalta olla ”kohtuudella ennakoitavissa”. Ks. esim. KKO 2018:90, KKO 2018:36, KKO 2014:7 ja KKO 2013:12.

Ks. ennakoitavuudesta myös EIT C.R. v. Iso-Britannia ja EIT Jorgic v. Saksa: EIT on ratkaisukäytännössään tuonut esiin säännösten tulkinnan välttämättömyyden. Ratkaisukäytännössään EIT on asettanut edellytykseksi hyväksyttävälle tulkinnalle samansisältöisen teonhetkisen ennakoitavuuden vaatimuksen sekä edellyttänyt, että lopputulos on yhteneväinen kulloinkin kyseessä olevan rikoksen ydinolemuksen kanssa.

<sup>156</sup> Ks. ennakoitavuudesta Korkka–Knuts 2020, s. 39–41.

<sup>157</sup> Ks. Melander 2010, s. 38.

<sup>158</sup> Korkka–Knuts ym. 2020, s. 51: Nykyaikainen monimutkainen lainsäädäntö on tehnyt maallikolle jopa mahdottomaksi lakitekstiä lukemalla arvioimaan, mistä käyttäytymisestä seuraa rikosvastuu.

Ks. samoin Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 132: Hyttisen mukaan monet rikoslain erityisen osan tunnusmerkitöt ovat kieliasultaan niin avoimia, ettei niitä lukemalla ole yksinkertaista päätellä, mitä tunnusmerkitö täsmällisesti ottaa kieltää.

ainakaan täysimääräisesti toteudu. Säännöstä tulkitseva virkamies voi päätellä, että rikosoikeudellinen virkavastuu voi toteutua tilanteessa, jossa hän virkaansa toimittaessaan rikkoo virkatoiminnassa noudatettavaan säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä tekoa katsota vähäiseksi. Virkamiehelle voi kuitenkin jäädä epäselväksi, mitkä konkreettiset teot sisältyvät tuohon tunnusmerkistöön. Epätäsmällisyyskiellon kannalta ongelma korostuu entisestään, jos myös itse virkavelvollisuuden sisältävä käyttäytymisnormi on luonteeltaan avoin. Kun rangaistava käyttäytyminen määritellään rikoslain ulkopuolisessa lainsäädännössä, sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkuutta tulee arvioida myös suhteessa tuohon lainsäädäntöön.<sup>159</sup>

KKO:n ratkaisussa KKO 2011:1 oli kysymys virkasuhteessa olevan lääkärin tutkimustoimenpiteen ja seksuaalisen hyväksikäytön rajanvedon, potilaan suostumuksen ja seksuaalisen itsemääräämisoikeuden tulkinnan lisäksi lääkärin virkavastuun arvioinnista.

Lääkäri oli loukannut tutkimustoimenpiteeksi väittämällä toiminnalla potilaan seksuaalista itsemääräämisoikeutta. KKO punnitsi tahallisen virkavelvollisuuden rikkomisen täyttymistä rikoslain 40 luvun 9 §:n mukaisesti. Säännökseen perustuvana virkavelvollisuutena tapauksessa pidettiin kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:ssä säädettyjä velvollisuuksia. Säännöksen 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksiä. Säännöksen 2 momentin mukaan viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla.

Virkavelvollisuuden perustana oleva 17 § on sisällöltään varsin yleisluonteinen, mutta KKO katsoi sen olevan riittävä perustamaan lääkärille virkavelvollisuuden olla toimimatta rikoslain 20 luvun 5 §:n 1 momentin 4 kohdassa kuvatulla tavalla. KKO:n mukaan virkasuhteessa työskennellyt lääkäri oli vastoin kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n 1 ja 2 momenteissa säädettyjä velvollisuuksia suorittanut virkatehtävän epäasianmukaisesti ja laiminlyönyt käyttäytyä asemansa ja tehtävänsä vaatimalla tavalla. Lääkäri tuomittiin seksuaalisesta hyväksikäytöstä ja virkavelvollisuuden rikkomisesta 80 päiväsakkoon.

Tapausta voidaan verrata ratkaisuun KKO 2019:104, jossa arvioitiin niin ikään rangaistavuuden perustamista yleisluonteiseen säännökseen. Asiassa oli kysymys muun muassa siitä, oliko puolustusvoimissa kommodorin asemassa ja puolustusvoimien laitoksen osastopäällikkönä toiminut henkilö menettelyllään syyllistynyt seksuaaliseen ahdisteluun ja sen ohella palvelusrikokseen.

Rikoslain 45 luvun 1 §:ssä säädetään palvelusrikoksesta, jonka tunnusmerkistö on hyvin samantyyppinen, kuin virkavelvollisuuden rikkomisessa. Säännöksen mukaan sotilas, joka rikkoo tai jättää täyttämättä palvelukseen kuuluvan velvollisuuden taikka palvelusta tai sotilaallista järjestystä koskevan ohjesäännöllä tai muulla tavoin annetun määräyksen, on tuomittava, jollei teosta 11 luvun 9 a §:ssä, 40 luvun 1–3 tai 5 §:ssä tai tässä luvussa erikseen säädetä rangaistusta, palvelusrikoksesta kurinpitörangaistukseen tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Amiraali tuomittiin seksuaalisesta ahdistelusta ja palvelusrikoksesta sakkorangaistukseen. KKO kuitenkin katsoi, että Puolustusvoimien yleisen palvelusohjesäännön kohta 10 on suositusluonteinen ohje, eikä palvelusrikoksesta voitu tapauksessa perustaa siihen. Säännös ei KKO:n mukaan ole rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimin tavoin riittävän tarkasti ja täsmällisesti määritelty, jotta sen rikkomisesta voitaisiin tapauksessa määrätä rangaistus. Kyseisen säännöksen mukaan sotilaan on esiinnyttävä hyvien tapojen mukaisesti käyttäytyen reippaasti, ryhdikkäästi ja

<sup>159</sup> Melander 2010, s. 32.

asiallisesti tilanteeseen sopivalla tavalla. Sotilas ei saa esiintyä ilmeisen päihtyneenä julkisella paikalla, julkisessa tilaisuudessa tai sotilasalueella. Sotilaan on vältettävä kiroilua. Epäasiallinen kielenkäyttö ja säädytön puhetapa on kielletty. Vaikka kyseistä säännöstä ei käytetty tuomion perustana, amiraali tuomittiin palvelusrikoksesta muiden, täsmällisemmin määriteltyjen, säännösten rikkomisesta.

Virkavelvollisuuksien täsmällisyysvaatimuksesta oli kysymys myös korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 1999:46. Tapauksessa yliopiston professorille vaadittiin rangaistusta virka-aseman väärinkäytämisestä tai vaihtoehtoisesti virkavelvollisuuden rikkomisesta. Yliopiston professori oli tehnyt yhtiön kanssa sopimuksen tieteellisen tutkimuksen suorittamisesta hänen johtamallaan hammaslääketieteen laitoksella. Yhtiö maksoi tutkimuksen suorittamisesta sovitun maksun A:n tileille.

Kysymys oli siitä, oliko kyseistä tutkimusta pidettävä maksullisena tilaustutkimuksena vai yksityisenä apurahatutkimuksena ja ilmenikö niitä koskevista säännöksistä riittävän selkeästi professorin virkavelvollisuuksien sisältö. Professorille vaadittiin rangaistusta virka-aseman väärinkäytämisestä tai vaihtoehtoisesti virkavelvollisuuden rikkomisesta.

KKO totesi asiassa sovellettavien säännösten olevan yleisiä siten, että ne koskivat eri korkeakouluissa suoritettavia luonteeltaan erilaisia tutkimuksia. Selvitystä ei ollut esitetty siitä, että vastaviin tutkimuksiin olisi aikaisemmin sovellettu maksullisia tilaustutkimuksia koskevia määräyksiä. KKO hylkäsi syytteen perustellen, ettei professorin virkavelvollisuuden sisältö ollut riittävällä täsmällisyydellä ilmennyt asiassa sovellettavista säännöksistä tai määräyksistä.

Mielenkiintoisena voidaan pitää ratkaisujen KKO 2011:1 ja KKO 2019:104 perusteluja yleisluonteisten käyttäytymisnormien käyttämisestä virkavelvollisuuden rikkomisen ja palvelusrikoksen perustana. Sekä kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:ssä että palvelusohjesäännön 10 kohdassa säännellään asianmukaisesta käyttäytymisestä, jota virkamiesten ja sotilaiden on toiminnassaan toteutettava. Aiemmassa ratkaisussa tuomio perustettiin avoimeen 17 §:n käyttäytymisnormiin, mutta myöhemmässä ratkaisussa saman tapaista avointa käyttäytymisnormia pidettiin ”suositusluonteisena ohjeena” eikä laillisuusperiaatteen kannalta riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Vertailussa tulee kuitenkin huomioida, että samankaltaisuudesta huolimatta säännökset eivät sanamuodoltaan täysin vastaa toisiaan ja kyse on joka tapauksessa aina arvioinnista, soveltuuko käyttäytymisnormi osaksi tunnusmerkistöä käsillä olevassa yksittäistapauksessa.

KKO ei ole tiettävästi perustellut virkavelvollisuuden rikkomista koskevia tuomioita suoraan epätäsmällisyyskiellolla, mutta se on arvioinut virkavelvollisuuden rikkomisia laillisuusperiaatteen näkökulmasta useissa tuomioissaan. Vaikka KKO ei asettaisi ratkaisunsa nimenomaiseksi perustaksi laillisuusperiaatetta koskevia säännöksiä on selvää, että laillisuusperiaate vaikuttaa vahvasti tuomioiden taustalla tuomarien arvioidessa rangaistavuuden edellytysten täyttymistä. Virkavelvollisuuden rikkomisten osalta arviointi ei usein ole täysin mutkatonta ja KKO onkin ratkaisukäytännössään antanut sekä langettavia tuomioita todeten

virkaivelvollisuuksien ilmenevän riittävän täsmällisesti, mutta myös hylännyt syytteitä riittävän täsmällisyyden puuttuessa.<sup>160</sup>

Ristiriitaa rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n säännösten ja epätasällisyydskiellon välillä on pyritty vähentämään täsmentämällä säännöksiä virkarikosuudistuksen yhteydessä. Samassa yhteydessä kuitenkin todettiin, ettei säännöksiä voisi laatia siten, että yksistään niiden perusteella voitaisiin selvittää täydyvätkö virkaivelvollisuuden rikkomisen rangaistavuuden edellytykset. Turvautuminen virkaivelvollisuuden perustana olevia lakeja täsmentäviin säännöksiin ja määräyksiin katsottiin välttämättömäksi.<sup>161</sup> Säännösten täsmentämistavoite toteutettiin lisäämällä tunnusmerkistöihin rangaistavuuden edellytykseksi, että virkamies ”virkaansa toimittaessaan - rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkaivelvollisuutensa”. Sanamuoto rajoittaa virkaivelvollisuuden rikkomisesta rangaistavien tekojen alaa, jolloin 9 ja 10 §:iä voidaan pitää hieman vähemmän ongelmallisina laillisuusperiaatteen epätasällisyydskiellon kannalta. Rangaistavuus ulottuu lähtökohtaisesti vain itse virkatoimintaan ja virkatoiminnassa velvoittavien sääntöjen rikkomiseen. Ilman kyseisiä lisämääreitä virkaivelvollisuuden käsite olisi siinä määrin epämääräinen, ettei sen käyttämisestä voisi laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta pitää hyväksyttävänä.<sup>162</sup>

Säännösten ja määräysten ollessa ”virkatoiminnassa noudatettavia”, niiden tulee velvoittaa oikeudellisesti virkamiestä ja kohdistua käsillä olevassa tapauksessa riittävällä täsmällisyydellä juuri kyseiseen virkamieheen.<sup>163</sup> Lisäksi, jotta teon voitaisiin katsoa tapahtuneen ”virkaa toimitettaessa”, tulee sillä olla asiallinen yhteys viran toimittamiseen ja virkaivelvollisuuksiin. Yksinkertaisesti määriteltynä kyse on virkaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta. Viljasen mukaan virkaivelvollisuuden rikkomisen voidaan katsoa tapahtuneen virkaa toimitettaessa ainakin silloin, kun velvollisuuden rikkomisen vuoksi virkatehtävät tulevat virheellisesti tai väärin hoidetuksi.<sup>164</sup> Rangaistavuuden ulkopuolelle jäävät siten teot, kuten asiaton käyttäytyminen, jotka tapahtuvat kokonaan virantoimituksen ulkopuolella.<sup>165</sup>

<sup>160</sup> Ks. em. lisäksi esim. KKO 1998:41, KKO 2000:40, KKO 2000:112, KKO 2007:46, KKO 2014:86, KKO 2018:90 ja KKO 2019:98.

<sup>161</sup> HE 58/1988 vp, s. 64–65.

<sup>162</sup> Ks. Viljanen 1990, s. 441.

<sup>163</sup> Ks. Frände ym. 2018, s. 919: Viljasen mukaan noudatettavuudella ei tarkoiteta säännösten ja määräysten tosiasiallista noudattamista, vaan sitä, että niiden edellytetään olevan virkamiestä velvoittavia. Ks. samoin Viljanen 1990, s. 328–331.

<sup>164</sup> Viljanen 1990, s. 472. Ks. samoin Määttä 2008, s. 374 ja KKO 2000:40. Ks. laajemmin Viljanen 1990, s. 469–480.

<sup>165</sup> HE 58/1988 vp, s. 66. On kuitenkin huomioitava, että virkamieslain 14 §:n 2 momentista seuraava velvollisuus käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla saattaa ulottua myös varsinaisten virkatehtävien



*Salmialan* mukaan kyse on virkavelvollisuuden rikkomisesta virantoimituksessa yleensä vain silloin, kun virkamies tekee tunnusmerkistön täyttävän teon virkamiehenä esiintyen, käyttäen virka-asemaansa kuuluvia oikeuksia ja valtaa tai täyttäen hänelle kuuluvia velvollisuuksia. Teon voidaan katsoa tapahtuneen virkaa toimitettaessa myös silloin, kun virkamies ryhtyy toimintaan, joka häneltä on virkamiesasemassa kielletty, vaikka se muutoin olisi luvallista. Vastaavasti rikosta ei olisi tehty virkaa toimitettaessa ainoastaan sillä perusteella, että rikoksella on ajallinen tai paikallinen liityntä viran toimittamiseen.<sup>166</sup>

Asia ei kuitenkaan ole täysin yksinkertainen, kun virkavelvollisuus perustetaan sellaiseen virkatoimintaa ohjaavaan säännökseen, jonka sisältö ja soveltamisala on tulkinnanvarainen ja tilannesidonnainen. Asiaa voidaan havainnollistaa virkamieslain 14 §:n sisältämän käyttäytymisvaatimuksen kautta. Virkamiesasemaan sopivan käyttäytymisen vaatimus voi ulottua varsinaisten virkatehtävien hoitamisen ulkopuolelle, etenkin erityistä luottamusta tai arvostusta vaativissa viroissa.<sup>167</sup> Tällainen saattaa tulla kysymykseen muun muassa viranomaisten ylimmissä viroissa sekä viroissa, joihin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä.<sup>168</sup> Vaikka virkavelvollisuudet koskevat lähtökohtaisesti ennen kaikkea virkamiehen toimintaa virkasuhteessa, voi virkasuhteen ulkopuolinen toiminta silti olla merkityksellistä esimerkiksi jos virkatehtävien ulkopuolinen toiminta suoranaisesti vahingoittaa viranomaista.<sup>169</sup> Johtavilta virkamiehiltä voidaan heidän asemaansa perustuen odottaa ja vaatia asiallista käyttäytymistä myös vapaa-ajalla.<sup>170</sup>

Vaikka virkamiesten käyttäytymistä koskeva virkavelvollisuus voi ulottua myös virantoimituksen ulkopuolelle, virkavelvollisuuden rikkomista koskevien säännösten nojalla rikosoikeudellinen vastuu voi toteutua ainoastaan virkaa toimitettaessa.<sup>171</sup> On kuitenkin huomion arvoista, että korkeissa viroissa johtavilla virkamiehillä ei välttämättä ole lainkaan virka-aikaa ja heidän tulee usein olla jatkuvasti tavoitettavissa. Tällöin virantoimituksen ja sen ulkopuolisen toiminnan välinen rajanveto ei ole välttämättä helppoa. Viran toimittaminen ei ole aina sidottu virkamiehen tavanomaiseen virantoimituspaikkaan tai normaaliin virka-aikaan. Päinvastoin virkamiehet, ja usein etenkin korkeassa asemassa olevat virkamiehet, voivat tehdä virkatoimintaansa

---

hoitamisen ulkopuolelle, etenkin erityistä luottamusta ja arvostusta vaativissa viroissa. Ks. Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 151.

<sup>166</sup> Salmiala 1952, s. 372–373.

<sup>167</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 151.

<sup>168</sup> LaVM 1/2009 vp, s. 4: Valtionhallinnon ylimpien virkamiesten lisäksi erityinen käyttäytymisvelvollisuus voi koskea myös poliiseja ja sotilaita.

<sup>169</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 151–152: Ks. samansuuntaisesti Rytkölä 1987, s. 55–56 sekä EOA 29.4.1991, 1430/4/90 ja EOA 18.12.1992, 1699/4/91.

<sup>170</sup> Koskinen – Kulla 2019, s. 250.

<sup>171</sup> Ks. KKO 2000:4, KKO 2013:6 ja KKO 2017:67, joissa KKO on arvioinut rajanvetoa virantoimittamisen ja muun toiminnan välillä.

kuuluvia ratkaisuja ja siihen vaikuttavia kannanottoja myös virkapaikkansa ulkopuolella ja yksityiselämäänsä liittyvissä yhteyksissä.<sup>172</sup> Virkatehtäviä hoidettaessa on huomioitava myös lainmilyönnin rangaistavuus. Korkeassa asemassa olevien virkamiesten osalta tämä voi tarkoittaa esimerkiksi tilannetta, jossa virkamies ei ole tavoitettavissa velvollisuksiensa edellyttämällä tavalla.<sup>173</sup>

Vaikka yleisluonteisia virkarikossäännöksiä on pyritty mainituin sanamuotoratkaisuin täsmenämään, eivät muutokset kaikissa tilanteissa takaa riittävää täsmällisyyttä. Täsmällisyyskontrollia toteuttavat lain säätämisen jälkeen tuomioistuimet ja oikeuskäytännössä virkavelvollisuutta määrittävien säännösten ja määräysten täsmällisyydelle onkin perustellusti asetettu tiukat vaatimukset.<sup>174</sup>

### 3.2.4 Analogiakielto

Rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvistä oikeusnormeista *praeter legem* -kieltoa ja epätasällisyyskieltoa voidaan pitää yleisluonteisten virkarikossäännösten tarkastelun kannalta keskeisimpinä, mutta myös analogiakielloilla on omat yhtymäkohtansa kyseisiin säännöksiin. Analogialla tarkoitetaan oikeudellisen normin soveltamista tapaukseen, vaikka käsillä ei ole riittävää semanttista vastaavuutta tapauksen relevanttien tosiseikkojen ja normin yleiskielisen tai juridisteknisen merkityssisällön välillä. Kyse on toisin sanoen rikossäännöksen (tunnusmerkistön) ja oikeustositseikaston välisestä vastaavuudesta.<sup>175</sup> Analogiakielto (*nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*) velvoittaa tuomaria olemaan soveltamatta lakia analogisesti syytetyn vahingoksi ja pitäytymään säännöksen sanamuodon mukaisessa tulkinnassa.<sup>176</sup> Analogia syytetyn vahingoksi on kiellettyä, vaikka tapausta voitaisiin pitää samanlaisena tai

<sup>172</sup> Lappi-Seppälä ym. 2022, s. 1414.

<sup>173</sup> Ks. Helsingin HO 18.8.1981, R 1981/605: Hovioikeus tuomitsi sosiaalilautakunnan kokouksesta kesken kokouksen poistuneet jäsenet virkarikoksesta.

<sup>174</sup> Lappi-Seppälä ym. 2022, s. 1409. Ks. esim. KKO 1998:41: Kunnanjohtajan velvollisuus selvittää kunnalle hankittavien kiinteistöjen rasitteet ei ilmennyt riittävällä täsmällisyydellä kunnan virkasäännön ja johtosäännön määräyksistä siten, että teon rangaistavuudelle asetettavat vaatimukset olisivat täyttyneet. Vrt. KKO 2018:90: Tapauksessa KKO toi esiin seikkaperäisesti säännökset, joiden perusteella se katsoi kunnan johtavan rakennustarkastajan virkavastuun muodostuvan. KKO katsoi, että rakennustarkastajan velvollisuus valvoa rakennuksen kunnossapitoa ja välittää tieto turvallisuudesta rakennuksen kunnosta vastaavalle kävi laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla ilmi maankäyttö- ja rakennuslaista.

<sup>175</sup> Backman 2003, s. 27 ja Jaakkola 2012, s. 93.

<sup>176</sup> Frände 1989, s. 229.

rinnasteisena muiden tapausten kanssa, joissa rikossäännöstä voidaan soveltaa. Kielto ilmenee sekä perustuslain 8 §:stä että rikoslain 3 luvun 1 §:stä.<sup>177</sup>

Lähtökohtana lain sanamuodon mukaiselle tulkinnalle voidaan pitää säännöksen yleiskielistä merkityssisältöä. Yleiskielen mukaisen merkityssisällön mukainen tulkinta kuitenkin väistyy, jos säännöksen sanamuoto on juridis-tekniseltä määritelmältään selkeästi yleiskielestä poikkeava.<sup>178</sup> Sanamuodon mukaista tulkintaa on helpotettu useissa rikoslain luvuissa sisällyttämällä lukuihin säännöksiä, jotka sisältävät lukujen säännösten kannalta relevantteja määritelmiä. Virkarikossäännösten tulkintaa on helpotettu sisällyttämällä 40 luvun 11 §:ään määritelmät virkamiehestä, julkista luottamustehtävää hoitavasta henkilöstä, julkisyhteisön työntekijästä, ulkomaisesta virkamiehestä, julkista valtaa käyttävästä henkilöstä ja ulkomaisen parlamentin jäsenestä. Määritelmät täsmentävät samalla virkarikossäännösten henkilöllistä soveltamisalaa.

Analogia on hyvin lähellä normaalia laintulkintaa, ja sen sisältöä ja ulottuvuutta onkin usein pidetty riidanalaisena.<sup>179</sup> Useimmiten analogia on jaettu lainanalogiaan ja oikeusanalogiaan. Lainanalogiaa käytettäessä säännöstä sovelletaan tapaukseen, joka ei mahdu säännöksen sanamuodon piiriin, mutta joka on muuten täysin rinnastettavissa säännöksen tarkoittamiin tilanteisiin. Oikeusanalogia ulottuu vielä lainanalogiaa pidemmälle. Siinä oikeusnormia sovelletaan tilanteeseen, joka ei rinnastu säännöksessä tarkoitettuihin tilanteisiin, mutta jossa rikoslain yleinen henki, normaali oikeustajunta ja sen asettamat vaatimukset sekä muut vastaavat syyt puoltavat rankaisemista.<sup>180</sup> Tulkintaa peilataan lainanalogiasta poiketen laajempaan oikeudelliseen kontekstiin.

Vaikka analogiakielto aktualisoituu usein tapauksissa, joihin liittyy kasuistista sääntelyä,<sup>181</sup> myös avoimet rikostunnusmerkit voivat olla ongelmallisia kiellon kannalta. *Melanderin* mukaan rikossäännökseen sisältyvä avoin tunnusmerkki merkitsee jo itsessään tietynlaisen analogisen lainsoveltamisen sallimista, koska rikostunnusmerkistöä voidaan soveltaa myös muissa

<sup>177</sup> HE 309/1993 vp, s. 50 ja HE 44/2002 vp, s. 34. Perustuslain 8 §:ssä analogiakielto ilmenee sanonnasta ”laissa säädetty rangaistavaksi”. Rikoslain 3 luvun 1 §:ssä analogiakieltoa ilmentää vaatimus, että rikokseen syylliseksi saa katsoa vain sellaisen teon perusteella, joka tekohetkellä on ”laissa nimenomaan säädetty rangaistavaksi”. Ks. myös Lappi-Seppälä 2003, s. 759: Rikoslain ilmaisulla ”nimenomaan” on haluttu korostaa sääntelyn kohdentumista käsiteltävään tapaukseen.

<sup>178</sup> Nuutila 1997, s. 57: Nuutila käyttää esimerkkinä rikoslain 33 luvun 1 §:ssä tarkoitettua ”asiakirjan” tai ”todistuskappaleen” merkityssisältöä.

<sup>179</sup> Ks. esim. HE 44/2022 vp, s. 34. Ks. samoin Klami 1969, s. 184–185: Klami on kyseenalaistanut tarpeen erotella sallittu tulkinta analogiakiellosta. Ks. analogian ja tulkinnan välisestä suhteesta myös Nuutila 1997, s. 59; Lappi-Seppälä 2003, s. 760, Tapani – Tolvanen 2004, s. 28; Ojala 2005, s. 64 ja Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 174.

<sup>180</sup> Nuutila 1997, s. 59–60.

<sup>181</sup> Viljanen 1984, s. 64; samoin Nuutila 1997, s. 59.

kuin säännöksessä nimenomaisesti mainituissa tapauksissa.<sup>182</sup> Tämä ajatus pitkälle vietyinä tarkoittaisi sitä, että myös rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n soveltaminen voisi avointen tunnusmerkistöjen vuoksi jossain tapauksissa sisältää kiellettyä analogiaa. Yleisluonteisia virkavelvollisuuden rikkomista koskevia blankokriminalisointeja liian laajasti soveltamalla kyse ei välttämättä olisi enää säännösten tarkoittamasta virkavelvollisuuden rikkomisesta, vaan todellisudessa tulkinta voisi ylittää sanamuodon asettamat rajat.<sup>183</sup>

Täysin ”tyylipuhtaasta” analogiasta ei kuitenkaan Melanderin mukaan tällaisissa tapauksissa lainsoveltajan osalta voida puhua, koska avoimen tunnusmerkin sisältävää rikossäännöstä sovellettaessa ei asiallisesti ottaen mennä lain sanamuodon ulkopuolelle.<sup>184</sup> Käytännössä väite analogisesta tulkinnasta virkavelvollisuuden rikkomista koskevassa tapauksessa olisi myös suhteellisen helposti kumottavissa osoittamalla riittävällä täsmällisyydellä virkavelvollisuuden perustuminen virkamiestä velvoittaviin käyttäytymisnormeihin.

Rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n tunnusmerkistöjen täsmentyessä rikoslain ulkopuolisin säännöksin ja määräyksin, voidaan pohtia, ulottuuko analogiakielto virkavelvollisuuden rikkomista täsmentäviin säännöksiin ja määräyksiin. Onko kyse siis samalla tavoin kielletystä analogiasta, jos virkavelvollisuuden perustana oleva rikoslain ulkopuolinen säännös rinnastettaisiin samankaltaisuuden vuoksi johonkin toiseen säännökseen ja kyseinen tulkinta asetettaisiin rankaisemisen perustaksi. Myös analogiakiellossa on kyse yksilön oikeusturvasta ja tekojen rangaistavuuden ennustettavuudesta.<sup>185</sup> Kuten muillakin laillisuusperiaatteen oikeusnormeilla, myös analogiakiellon tulkintaa rajoittavalla vaikutuksella pyritään estämään rikosoikeuden ennakoimatonta käyttöä. Rikoslain 40 luvun yleisluonteisten säännösten osalta ennakoitavuus liittyy vahvasti blankoluonteisuuden vuoksi myös virkavelvollisuuden perusteena oleviin säännöksiin ja määräyksiin, joten myös niiden tulkinnassa tulee kiinnittää huomiota analogiakiellon asettamiin vaatimuksiin. Käytännössä kielletty tulkinta voisi yleisluonteisten virkarikosten osalta kohdistua nimenomaan rangaistussäännöksiä täsmentäviin käyttäytymisnormeihin. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa riskinä voi olla, että virkavelvollisuutta laajennetaan analogiakiellon vastaisesti.

Tulkintaan liittyvästä ennakoitavuudesta on mainittu myös KKO:n tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskeneessa ratkaisussa KKO 2018:90. Syytteen mukaan kunnan johtava rakennusvalvoja oli syyllistynyt tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen, koska hän ei ollut ryhtynyt lainkaan rakennusvalvonnan toimenpiteisiin, vaikka oli vastaanottanut suuriin

---

<sup>182</sup> Melander 2015, s. 6449.

<sup>183</sup> Ks. Korkka-Knutsin ym. 2020, s. 85: Korkka-Knutsin mukaan tulkittaessa säännösten tarkoitusta laajasti, tarkoituksuotoilun alaisuuteen mahtuu usein moni sellainen tulkintavaihtoehto, joka ei sovi lain sanamuodon alaisuuteen.

<sup>184</sup> Melander 2016, s. 650

<sup>185</sup> Frände 1989, s. 230; samoin Nuutila 1997, s. 58–59.

urheilu- ja ratsastushalleihin liittyvät onnettomuusuhkailmoitukset. Rakennusvalvoja ei ollut käyttänyt hänelle kuuluvaa tarkastusoikeuttaan, eikä ollut ryhtynyt toimiin onnettomuusuhan alla olevien hallien selvittämiseksi tai asian tiedottamiseksi mahdollisille hallien omistajille.

Ratkaisun perusteluissa (kohdat 15–17) on otettu kantaa rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteen. KKO toteaa ensinnäkin hallituksen esitykseen viitaten, että tuomioistuimien ei saa rangaistus-säännöstä soveltaessaan mennä lain kirjaimen ulkopuolelle eikä täydentää tai korjata lakia analogiapäätelmään turvautumalla. Tuomioistuimien ei saa poiketa lakitekstin yleiskielen mukaisesta tai juridisteknisestä merkityksestä. Lainsäätäjän käyttämät käsitteet, kuten myös konkreettisen tapauksen ja abstraktin oikeusnormin vastaavuuden toteaminen, edellyttävät soveltamistilanteessa lainkäyttäjän tulkintaa. Laillisuusperiaatteen tavoitteena on taata oikeusturvan ja ennakoitavan laintulkinnan toteutuminen.

KKO tuo perusteluissaan kuitenkin esille ratkaisukäytännössä vakiintuneen klausuulin, jonka mukaan käsitteiden tulkinta on välttämätöntä ja oikeutettua yksittäisiä rikostunnusmerkistöjä sovellettaessa. Edellytyksenä on, että tulos on sopusoinnussa tunnusmerkistöstä ilmenevän, rangaistusuhalla tavoitellun suojan tarkoituksen kanssa ja että lopputulos on kohtuudella tekijän ennakoitavissa.

Tapauksessa KKO katsoi, että MRL:n 166 §:n 3 ja 4 momenteista kävi selvästi ilmi, että valvontavastuu rakennetun ympäristön kunnossapidosta kuului kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Tapauksessa oli siten KKO:n mukaan kyse sallitusta laintulkinnasta analogian sijaan. Tuotannuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevan säännöksen avoimuuden vuoksi tulkinta kohdistui nimenomaisesti virkavelvollisuuden perustana olleisiin MRL:n säännöksiin. Vastaaja tuomittiin 30 päiväsakon sakkorangaistukseen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Edellä esitelty KKO:n ratkaisu kuvaa hyvin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ulottumista koko virkarikoksen muodostamaan valtuutusketjuun. Teon rangaistavuuden muodostuessa useista eriasteisista säännöksistä ja määräyksistä aina rikoslain 40 luvun säännöksistä yksittäisiin työnjohtomääräyksiin asti, yksittäisissä tapauksissa on tärkeää huomioida laillisuusperiaatteen vaikutus jokaisella lainsäädäntöhierarkian tasolla.

### **3.2.5 Taannehtivan rikoslain kielto ja rikoslain ajallinen ulottuvuus**

Taannehtivan rikoslain kiellon<sup>186</sup> (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*) ydinsisältönä on, ettei tuomari saa rangaista teoista, jotka eivät tekohetkellä ole lain mukaan olleet rangaistavia. Lisäksi lainsäätäjä ei voi taannehtivasti kriminalisoida sellaisia tekoja, jotka on tehty ennen lain voimaantuloa.<sup>187</sup> Normin tarkoituksena on turvata rikosoikeudellisen kontrollin ennakoitavuutta siten, ettei tekoa voida jälkikäteen säätää rangaistavaksi. Taannehtivan rikoslain kielto kattaa myös tilanteet, joissa lainsäätäjä ankaroittaa aikaisemmin säädettyä rangaistusuhkaa siten, että sillä olisi taannehtiva vaikutus.<sup>188</sup> Kielto koskee sekä rangaistusasteikon että

<sup>186</sup> Oikeuskirjallisuudessa on usein käytetty myös termejä taannehtivuuskielto ja retroaktiivisuuskielto.

<sup>187</sup> Frände 1989, s. 235; samoin HE 44/2002 vp, s. 34–35: Taannehtivuuskielto koskee yhtäläillä lainsäätäjää kuin lain soveltajaa.

<sup>188</sup> HE 66/1988 vp, s. 188.

rangaistuslajin ankaroittamista. Kiellon piiriin kuuluvat myös muut rikosoikeudelliset seuraamukset, kuten menettämisseuraamukset.<sup>189</sup>

Ratkaisussa KKO 2020:87 arvioitiin taannehtivuuskiellon vaikutusta. Korkeimmassa oikeudessa oli kysymys siitä, oliko vastaaja tuomittava törkeästä huumausainerikoksesta U-47700-nimisen huumausaineen maahantuonnin ja hallussapidon osalta, ottaen huomioon tekoaika ja laillisuusperiaatteeseen kuuluva taannehtivuuskielto.

KKO totesi, että vastaaja oli tilannut aineen ennen kuin se oli lainsäädännössä määritelty huumausaineeksi, ja että tilaamisen aikana aine oli määritelty kuluttajamarkkinoilta kielletyksi psykoaktiiviseksi aineeksi. Ratkaisussaan KKO päätyi siihen, ettei vastaajan syyksi voitu, vastoin rikoslain taannehtivan soveltamisen kieltoa, lukea törkeää huumausainerikosta siltä osin kuin siinä oli kysymys U-47700:n tilaamisesta, maahantuonnista tai hallussapidosta. Maahantuonnin osalta KKO katsoi, että vastaaja oli tehnyt kaikki toimenpiteet lähetyksen maahan tuomiseksi ennen huumausaineiden luokittelut sisältävän valtioneuvoston asetuksen 900/2016 voimaantuloa.<sup>190</sup>

Taannehtivuuskieltoon liittyy läheisesti rikoslain 3 luvun 2 §:n säännös rikosoikeudellisen vastuun ajallisesta soveltuvuudesta. Ajallinen soveltuvuus ei suoranaisesti kuulu laillisuusperiaatteen alaisuuteen, eikä vastaavaa säännöstä sisälly perustuslakiin. Sillä on kuitenkin laillisuusperiaatteeseen kuuluvaa taannehtivuuskieltoa täsmentävä vaikutus. Säännöksen 1 momentin mukaan rikokseen sovelletaan sitä lakia, joka oli voimassa, kun rikos tehtiin. Momentti sisältää rikoslain ajallisen soveltamisen ydinsisällön. Pääsäännön mukaan rikoksentekijän toimintaa arvioidaan tekohetkenä<sup>191</sup> voimassa olleen lain mukaisesti siitäkin huolimatta, että uusi laki edustaisi muuttuneita ja parempaan tietoon perustuvia käsityksiä tekojen haitallisuudesta taikka tarkoituksenmukaisista vaikuttamistavoista.<sup>192</sup>

Säännöksen 2 momentti sisältää lievemmän lain periaatteen, jolla poiketaan 1 momentin pääsäännöstä. Lievemmän lain periaatteen mukaan tilanteissa, joissa tuomittaessa on voimassa toinen laki kuin rikosta tehtäessä, sovelletaan kuitenkin uutta lakia, jos sen soveltaminen johtaa syytetyn kannalta lievempään lopputulokseen. Vertailun kohteena on hallituksen esityksen

<sup>189</sup> Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 136.

<sup>190</sup> Ks. myös eri mieltä olevien jäsenten lausunnot: Kaksi KKO:n oikeusneuvosta oli sitä mieltä, että maahantuontiin olisi aiemmasta ratkaisusta KKO 2007:38 ilmenevällä tavalla pitänyt soveltaa maahantuonnin hetkellä voimassa ollutta lakia. Tällöin soveltamisessa ei olisi ollut kyse rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kieltämästä taannehtivasta rikoslain soveltamisesta. Lisäksi eri mieltä olleet oikeusneuvokset katsoivat, että huumausaine oli ollut vastaajan toimenpitein noudettavissa ja näin hänen määräysvallassaan siitä lähtien, kun postilähetykset saapui hänen asuinpaikkansa postiin.

<sup>191</sup> Ks. tekohetken määrittelystä HE 44/2002 vp, s. 36–37: Rikoksen tekoaika voidaan hallituksen esityksen perusteella määrittellä seuraavin pääsäännöin: 1) Rikoksen tekeminen päättyy silloin, kun tekijä on suorittanut loppuun rikoksen täyttymiseen johtavat toimet. 2) Jos rikoksen tekeminen tarkoittaa erityisen velvollisuuden laiminlyömistä, rikos katsotaan tehdyksi silloin, kun velvollisuus olisi pitänyt viimeistään täyttää. 3) Niin sanotun jatkuvan eli luonteeltaan pitkäkestoisien rikosten tekohetki taas päättyy oikeudenvastaisen tilan päättyessä tai kun rikoksentekijä on tehnyt tarpeelliset toimet rikoksensa luoman oikeudenvastaisen tilan lopettamiseksi. Ks. samoin Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 135 ja Korkka-Knuts ym. 2020, s. 66–68.

<sup>192</sup> HE 44/2002 vp, s. 36.

mukaan nimenomaan lakien ajatellun soveltamisen lopputulokset. Vertailu tulee perustaa siihen, mihin konkreettiseen lopputulokseen uuden tai vanhan lain soveltaminen esillä olevassa tapauksessa johtaa. Mikäli lopputulos olisi kummassakin tapauksessa sama, sovellettaisiin rikoksen tekoajan lakia. Joka tapauksessa on lakien soveltamisen lopputuloksia vertailtava kokonaisuutena, koska tilanne voi olla myös sellainen, että tiettyä rikosta koskeva rangaistussäännös on toisaalta muuttunut lievemmäksi lisärangaistuksen poistamisen suhteen, mutta toisaalta ankarammaksi rangaistusasteikon suhteen.<sup>193</sup>

Kolmas momentti koskee määräaikaiskriminalisointeja eli rikossäännöksiä, joiden on alun alkaen tarkoitettu olevan voimassa vain määräajan. Jos laki on tarkoitettu olemaan voimassa vain määrättynä aikana, sovelletaan 3 momentin mukaan sinä aikana tehtyyn tekoon tekohetkellä voimassa ollutta lakia, jollei toisin ole säädetty. Määräaikaiskriminalisointien voimassaoloaika on ilmaistu usein kyseisissä laeissa, mutta se voi ilmetä myös lain tarkoituksesta.<sup>194</sup>

Virkarikossäännösten ja erityisesti rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n säännösten kannalta merkittävänä voidaan pitää blankokriminalisointeja koskevaa rikoslain 3 luvun 2 §:n 4 momenttia. Kyseisen säännöksen mukaan, jos lakiin sisältyvä rikossäännös saa täsmällisen sisältönsä muualta laista tai sen nojalla annetuista säännöksistä tai määräyksistä, teon rangaistavuus arvioidaan tekohetkellä voimassa olleiden säännösten tai määräysten perusteella, jollei laissa ole toisin säädetty tai jollei uusi sääntely osoita suhtautumisen teon rangaistavuuteen muuttuneen.

Lähtökohtana on siis pidetty, että vaikka tuomiota annettaessa rikoslain ulkopuoliset säännökset ja määräykset olisivat muuttuneet syytetyn kannalta edullisemmiksi, tekoa arvioidaan silti tekohetkellä voimassa olleiden blankettinormien näkökulmasta. Blankettinormien muuttamista ei katsota automaattisesti sellaiseksi rikoslainsäädännön muutokseksi, joka olisi tulkittava muuttuneeksi suhtautumiseksi aikaisemmin voimassa olleen käyttäytymissäännöksen rikkomisen suhteen.<sup>195</sup> Mikäli kuitenkin laissa toisin säädetään tai uudemmat käyttäytymisnormit ilmentävät lainsäätäjän muuttunutta suhtautumista teon rangaistavuuteen, sovellettavaksi tulevat lievemmän lain periaatteen mukaisesti uudemmat käyttäytymisnormit. Joissakin tilanteissa myös rikoslain ulkopuoliset säännökset ja määräykset voivat siten olla rikosoikeuseettisesti niin

---

<sup>193</sup> HE 44/2002 vp, s. 37.

<sup>194</sup> HE 44/2002 vp, s. 38.

<sup>195</sup> HE 44/2002 vp, s. 39.

latautuneita, että uuden normin säätämisen voidaan katsoa osoittavan lainsäätäjän näkemyksen muuttumista rangaistavuuden perusteen suhteen.<sup>196</sup>

Rikoslain 3 luvun 2 §:n 4 momentin soveltumista on arvioitu vastikään KKO:n ratkaisuisissa KKO 2020:46 ja KKO 2019:40. Tapauksessa KKO 2020:46 vastaajayhtiön hallitukseen kuuluvaa A:ta syytettiin törkeästä veropetoksesta sillä perusteella, että hän oli laiminlyönyt tekoaikana voimassa olleesta verolainsäädännöstä seuranneita ilmoitusvelvollisuuksiaan, jotka koskivat jäätelöstä perittävää valmisteveroa.

KKO:ssa ratkaistavana oli kysymys siitä, oliko asiassa sovellettava tekoaikana voimassa ollutta makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta annetun lain (1127/2010, makeisverolaki) verovelvollisuutta koskevaa säännöstä, vaikka tuomitsemishetkellä säännös, jonka mukaan jäätelöstä olisi suoritettava valmisteveroa, ei ollut enää voimassa. Kysymyksen kannalta olennaista oli, osoittiko makeisverolain muutos, jolla jäätelöä koskeva verovelvollisuus oli poistettu, muuttanutta suhtautumista makeisveron välttämistä koskevan teon rangaistavuuteen.

KKO katsoi, että lainmuutos oli perustunut seikkaan, joka ei liittynyt menettelyn rikosoikeudellisen moitittavuuden arviointiin ja täten muutos ei osoittanut muuttanutta suhtautumista aikaisemman verovelvollisuutta koskevan säännöksen rikkomisen rangaistavuuteen. KKO:n mukaan asiassa tuli soveltaa rikoslain 3 luvun 2 §:n 4 momentin nojalla tekoaikana voimassa ollutta sääntelyä eli makeisverolain (1127/2010) säännöksiä, joiden mukaan jäätelöstä oli suoritettava valmisteveroa. Vastaaja tuomittiin törkeästä veropetoksesta 1 vuoden ja 4 kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen.

KKO 2020:46:n perusteluissa viitataan useasti ratkaisuun KKO 2019:40. Tapauksessa vastaaja oli luvallisen hirvenmetsästyksen yhteydessä huolimattomuuttaan ampunut naarashirven, jota seurasi vuotta nuorempi vasa. Tekohetkellä voimassa olleen metsästysasetuksen 25 §:n 2 momentin (816/2014) mukaan vasan seuraama hirvinaaras oli aina rauhoitettu, joten teko oli metsästyslain (615/1993) 74 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla metsästysrikkomuksena rangaistava. Metsästysasetusta oli tekohetken jälkeen muutettu siten, että tuomitsemishetkellä voimassa olleen säännöksen mukaan vasan seuraama hirvinaaras ei ollut varsinaisella hirvenmetsästyskaudella rauhoitettu. KKO:ssa oli kysymys siitä, oliko asiassa sovellettava tekoaikana voimassa ollutta metsästysasetuksen säännöstä, jonka mukaan menettely olisi ollut rangaistavaa, vai tuomitsemishetkellä voimassa ollutta säännöstä, jonka perusteella menettelystä ei seuraisi rangaistusta.

Tapauksessa muutoksella oli esitöiden mukaan pyritty saavuttamaan tiettyjä riistanhoidollisia tavoitteita. Siltä osin kuin asetusmuutos oli perustunut tällaisiin seikkoihin, KKO:n mukaan sen ei voitu katsoa osoittavan muuttanutta suhtautumista säännöksen rikkomisen rangaistavuuteen. Asetusmuutosta oli kuitenkin perusteltu myös halulla purkaa sääntelyä ja siirtää hirvinaaraan vasasuoja rikosoikeudellisen järjestelmän piiristä metsästyksen eettisten ohjeiden ja niitä koskevan neuvonnan ja koulutuksen varaan. KKO katsoikin, että asetusmuutoksen perusteet liittyivät tältä osin riittävän yksilöidysti rikosoikeudellisesti moitittavan menettelyn arviointiin ja ne ilmensivät muuttanutta suhtautumista siihen, tuleeko vasasuojan rikkomisen varsinaisella metsästyskaudella olla rangaistavaa. KKO:n mukaan kokonaisuutena arvioiden sääntelymuutos oli siten perustunut muuttuneeseen käsitykseen rikosoikeudellisesti moitittavasta menettelystä. Syyte metsästysrikkomuksesta hylättiin, ja vastaaja vapautettiin sakkorangaistuksesta sekä velvollisuudesta suorittaa valtiolle pyyntilupamaksu.

Tapauksissa on päädytty rikoslain ajallisen soveltuvuuden kannalta eri ratkaisuihin. Molemmissa tapauksissa KKO nosti keskeiseksi argumentiksi sen, miten käyttäytymisnormin

---

<sup>196</sup> Korkka-Knuts ym. 2020, s. 71.



muuttamista on muutokseen johtaneissa valmisteluasiakirjoissa perusteltu.<sup>197</sup> Jos normin muuttamisen taustalla oli ollut yksinomaan sääntelyn kohteena olevaan ilmiöön liittyvät luonnontieteelliset, tekniset tai taloudelliset seikat, normin sisällön muuttaminen ei KKO:n mukaan osoitaisi muuttanutta suhtautumista normin rikkomisen rangaistavuuteen. Jos muuttamista oli sen sijaan perusteltu esimerkiksi sillä, että muuttuneiden yhteiskunnallisten arvostusten seurauksena tietynlainen aikaisemmin kielletty käyttäytyminen on jatkossa syytä sallia, normin muuttamisen voitiin katsoa osoittavan myös muuttanutta suhtautumista normin rikkomisen rangaistavuuteen.<sup>198</sup>

Uudemman ratkaisun on katsottu vahvistavan käsitystä, jonka mukaan blankokriminalisointien osalta lievemmän lain periaatteen soveltamiseen tulee edelleen suhtautua varauksellisesti. Tällöin lähtökohtana on tapauksen ratkaisu nimenomaan tekohetkellä voimassa olleen blankettinormiston perusteella.<sup>199</sup> Kuten KKO:n ratkaisuista voidaan huomata, blankorangaistussäännöksen soveltamistilanteessa rikoslain ajallista soveltuvuutta koskevat kysymykset voivat kuitenkin kääntyä soveltamisen suhteen kumpaankin suuntaan.

Puhuttaessa rikoslain 3 luvun 2 §:n 4 momentin muuttuneesta suhtautumisesta teon rangaistavuuteen, kysymys on blankorangaistussäännöksiin liittyvästä poikkeussäännön poikkeussäännöstä. Rikosoikeudellisen virkavastuun muodostuessa eri säännöksin ja määräyksin, ajallista soveltamista koskevat, osin hyviin tulkinnanvaraisetkin, kysymykset voivat koskea myös virkarikossäännöksiä.<sup>200</sup> Virkamiesten itsensä tehtävänä on luonnollisesti noudattaa voimassa olevia käyttäytymisnormeja, ja virkavelvollisuuden rikkomista arvioitaessa kysymys kunkin säännöksen ajallisesta soveltuvuudesta jää lopulta tuomioistuinten ratkaistavaksi. Virkavelvollisuuksien kehittyessä tällaiset soveltamistilanteet voivat hyvin olla mahdollisia ja tällöin tuomareilta edellytetään hyvää tuntemusta virkarikossääntelyn systematiikasta ja virkavelvollisuuksien perustana olevien käyttäytymisnormien sisällöstä.<sup>201</sup>

Vaikka KKO:n uusimman ratkaisukäytännön mukaan lähtökohtana on tekohetkellä voimassa olevien blankettinormien soveltaminen, voi lievemmän lain periaatteesta poikkeaminen osoitautua ongelmalliseksi laillisuusperiaatteen kannalta. Perusteltuna voidaan pitää, että mikäli

---

<sup>197</sup> Kd. KKO 2020:46 perustelujen kohdat 20–22 ja KKO 2019:40 perustelujen kohdat 21–26. Ks. samansuuntaisesti myös Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu Clergeau ym., C-115/17, 7.8.2018.

<sup>198</sup> KKO 2019:40 perustelujen kohta 24.

<sup>199</sup> Ks. Hyttinen 2020, KKO:n ratkaisut kommentein 2020:I.

<sup>200</sup> Ks. Ojala 2005, s. 41.

<sup>201</sup> Ks. Laurikkala 2020, s. 24: Laurikkala on nähnyt aiheelliseksi ainakin harkita virkarikosten käsittelyn keskitämistä johonkin tiettyyn tuomioistuimeen. Menettely voisi turvata käsittelyn riittävää asiantuntemusta sekä käsittelyn yhdenvertaisuutta, mikä puolestaan edesauttaisi oikeusturvan toteutumista kaikkien osapuolten osalta.

asiassa esiintyy tulkinnanvaraisuutta siitä, onko säännöksen muuttumisessa kyse lainsäätäjän suhtautumisen muuttumisesta, tulee tulkinta tehdä laillisuusperiaatetta mukaillen suppeasti ja syytetyn eduksi eikä päinvastaisesti laajentaa rangaistusvastuuta. Sitä vastoin ratkaisuihin, joissa blankorangaistussäännöksen muuttumisesta huolimatta sovelletaan ankarampaan lopputulokseen johtavaa tekohetkenä voimassa ollutta säännöstä, tulee tuomareilta edellyttää perinpohjaisia ja lainsäätäjän suhtautumisen huomioon ottavia perusteluita.<sup>202</sup>

---

<sup>202</sup> Korkka-Knuts ym. 2020, s. 72–73.

## 4 BLANKORANGAISTUSSÄÄNTELY – KÄYTÖN EDELLYTYKSET JA ONGELMAKOHDAT

### 4.1 Blankokriminalisoinneista yleisesti

Blankorangaistustekniikkaa on käytetty Suomen rikosoikeudessa jo pitkään, minkä vuoksi myös rangaistavan käyttäytymisen ala on laajentunut rikoslain ulkopuolelle. Yleisesti blankorangaistussäätelyksi on kutsuttu rikosoikeudellista lainsäätämistapaa, jossa rangaistussäännös ja tunnusmerkistö on erotettu toisistaan. Blankorangaistussäännöksissä rangaistusuhkan sisältämä säännös ei siten sisällä kuvausta rangaistavana pidettävästä käyttäytymisestä, vaan rangaistava toiminta kuvataan tarkemmin rikoslain ulkopuolisissa, blankettinormiksi kutsutuissa, säännöksissä.<sup>203</sup> Rikoslain ulkopuolelle viittaamisen vuoksi blankorangaistussäätelyn soveltaminen edellyttää aina vähintään kahden eri säännöksen soveltamista.<sup>204</sup> Tällainen, blankokriminalisoinneille tyypillinen säännösten avoimuus on omiaan heikentämään rangaistavien tekojen ennakoitavuutta, mitä ei rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta voida pitää toivottavana.<sup>205</sup>

Aloilla, joilla säätelyä on runsaasti, kaikkien tekemuotojen huomioiminen rikoslain säännöksissä on mahdotonta tai vähintäänkin epätarkoituksenmukaista. Yksilöön kohdistuvien vaikutusten vuoksi myös virkamiesten toimintaa on säännelty voimakkaasti. Blankorangaistustekniikan käyttäminen on useasti todettu välttämättömäksi, silloin kun toiminta on voimakkaasti säänneltyä.<sup>206</sup> Suomen rikoslainsäädännössä ei ole käytössä vain yhtä tiettyä blankorangaistustekniikkaa, vaan blankokriminalisoinnit poikkeavat toisistaan sekä säätelyteknisesti että yleisluonteisuudeltaan.

Blankorangaistussäätely voidaan jakaa karkeasti suljettuun ja varsinaiseen blankorangaistustekniikkaan.<sup>207</sup> Suljetuissa blankorangaistussäännöksissä rangaistavat teot on rajattu koskemaan yksittäiseen lakiin rajattua normijoukkoa, jolloin blankorangaistussäännöksen nojalla rangaistavaa on ainoastaan kyseisen lain säännösten rikkominen. Varsinaisissa

---

<sup>203</sup> HE 44/2002 vp, s. 33. Ks. oikeuskirjallisuudesta esim. Honkasalo 1943, s. 272, Nuutila 1997, s. 51–52, Melander 2008, s. 220, Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 122 ja Korkka-Knuts ym. 2020, s. 54.

<sup>204</sup> Frände 2005, s. 38.

<sup>205</sup> Ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 50, Viljanen 1990, s. 440, Melander 2016, s. 53, Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 123, Korkka-Knuts ym. 2020, s. 55 sekä HE 58/1988 vp, s. 64–65: Virkarikoslainsäädäntöä uudistettaessa todettiin, ettei etenään yleisluonteisia virkarikossäännöksiä ole mahdollista laatia siten, että yksistään niiden tunnusmerkistöjen perusteella, muihin säännöksiin turvautumatta, voitaisiin selvittää, onko virkamies syyllistynyt virkarikokseen vai ei.

<sup>206</sup> Ks. Korkka-Knuts ym. 2020, s. 40.

<sup>207</sup> Frände 2012, s. 38.

blankorangaistussäännöksissä rangaistavaksi on puolestaan säädetty jonkin *lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten* rikkominen.<sup>208</sup> Varsinaiset blankorangaistussäännökset eivät suoraan ilmaise normijoukkoa, johon kuuluvien säännösten rikkominen on rangaistavaa, vaan rangaistava toiminta voidaan määritellä blankorangaistussäännöksessä viitatus lain lisäksi sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten avulla. Varsinaisiin blankorangaistussäännöksiin sisältyvien avoimien valtuutuksien vuoksi rangaistavuuden ala voi muodostua hyvin laajaksi ja hajanaiseksi, minkä seurauksena blankorangaistussäännösten perusteella rangaistavien tekojen määrittäminen voi olla hankalaa.<sup>209</sup>

Toiseksi blankokriminalisointeja voidaan jaotella erottamalla rangaistussäännökset, joissa on kokonaan pidättäytytty rangaistavan teon määrittelemisestä ja ainoastaan viitattu muualla lain-säädännössä oleviin normeihin sekä säännökset, joissa rangaistava toiminta on jollakin tasolla määritelty, mutta rikostunnusmerkistön täsmällisempi määrittely on jätetty blankettinormin vaaraan.<sup>210</sup> Kyseinen jaottelu on huomattavissa myös rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksissä, joihin sisältyy yleisluonteisimpien 9 ja 10 §:n lisäksi myös tunnusmerkistöltään rajatumpia blankorangaistussäännöksiä.<sup>211</sup>

Blankokriminalisointityypit voidaan jakaa myös sen perusteella, mihin rangaistusuhan sisältävä blankorangaistussäännös on sijoitettu. Ensinnäkin blankorangaistussäännös voidaan sisällyttää kokonaan rikoslain ulkopuolelle. Tyypillistä on, että kyseisen, usein lain loppuun sijoitetun, rangaistussäännöksen nojalla säädetään rangaistavaksi lain tai sen tiettyjen säännösten taikka niiden nojalla annettujen säännösten ja määräysten rikkominen. Esimerkkinä tästä voidaan antaa MRL 185 §, jonka 1 momentin nojalla rakentamisrikkomuksesta on tuomittava sakkoon henkilö, joka ilman nimenomaisessa laissa edellytettyä lupaa tai ilmoitusta aloittaa rakentamisen tai ryhtyy muuhun toimenpiteeseen vastoin kyseistä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä taikka muutoin laiminlyö hänelle näissä säädetty tai määrätty rakentamista tai ympäristön hoitoa koskevat velvollisuutensa. Säännöksen 2 momentin nojalla rangaistus vastoin kyseistä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä taikka kaava- tai lupamääräyksiä tai kieltoja tehdyistä ympäristön turmelemisesta ja rakennussuojelurikoksesta säädetään rikoslain 48 luvun 1–4 ja 6 §:ssä.

<sup>208</sup> Frände 2012, s. 38; samoin Korkka-Knuts ym. 2020, s. 54.

<sup>209</sup> Ks. Frände 1989, s. 248: Avoimessa blankorangaistussäännöksessä mainitut määräykset eivät anna välttämättä minkäänlaista tietoa blankorangaistussäännöstä täydentävien säännösten luonteesta, laajuudesta tai olemassaolosta.

<sup>210</sup> Honkasalo 1943, s. 272–273.

<sup>211</sup> Esimerkiksi rikoslain 40 luvun virkasalaisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista koskeva 5 § ja virka-aseman väärinkäyttämistä koskeva 7 §.

Virkavelvollisuuden rikkomisen ja tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen osalta rangaistusuhka sisältyy rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:iin. Yleisluonteiset virkarikossäännökset sisältävät viittauksen ”virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin”, jotka muodostavat rangaistavan toiminnan määrittämisen kannalta olennaisen blankettinormien joukon. Virkamiehiä koskevien yleislakien lisäksi virkavelvollisuuksia sisältyy laajaan joukkoon erityislakeja, joilla säännellään tarkemmin yksittäisillä hallinnonaloilla toimivien virkamiesten tehtävistä ja velvollisuuksista.<sup>212</sup> Virkarikossäännösten osalta varsin yleistä on myös, että rikostunnusmerkistö täsmentyy virkavelvollisuuden perustana olevan säännöksen lisäksi muilla virkamiestä velvoittavilla käyttäytymisnormeilla, kuten viranomaisen työjärjestyksen yksittäisillä määräyksillä.<sup>213</sup>

Rangaistavan teon määrittäminen voi edellyttää useiden eri säännösten samanaikaista tarkastelua ja tulkintaa, eikä määrittämistä helpota se, että usein säädöksessä, johon tietty blankettinormi sisältyy, ei välttämättä ole lainkaan viittausta rikoslain 40 lukuun.<sup>214</sup> Esimerkiksi edellä mainittu MRL sisältää yksittäisiin kansalaisiin kohdistuvien velvollisuuksien lisäksi myös virkamiehiä velvoittavia säännöksiä, joiden rikkominen voi johtaa rikosoikeudelliseen vastuuseen.<sup>215</sup> MRL ei kuitenkaan sisällä lainkaan rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksiin viittaavaa säännöstä. Tällöin virkamiehen tulee ilman viittaussäännöksen ohjaavaa vaikutusta itse selvittää ja tietää, sisältääkö laki nimenomaisesti häneen kohdistuvia virkavelvollisuuksia, joiden rikkomisesta voi joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen.

## 4.2 Edellytykset blankosäätelyn käyttämiselle

### 4.2.1 Edellytyksistä yleisesti

Blankokriminalisointeja voidaan avoimuutensa vuoksi pitää ongelmallisena rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen perusajatuksen kannalta. Laillisuusperiaate asettaa lähtökohdaksi, että rangaistavaksi säädettyjen tekojen tulisi ilmetä rikoslain säännöksistä.<sup>216</sup> Vuoden 1995

<sup>212</sup> Ks. virkamiehiin kohdistuvista velvollisuuksista esim. Mäenpää 2017, s. 269–273 ja Koskinen – Kulla 2019, s. 236–298.

<sup>213</sup> Ks. HE 58/1988 vp, s. 65: Tämä huomioitiin myös virkarikosuudistuksen yhteydessä. Hallituksen esityksen mukaan virkamieslain uudet virkavelvollisuutta koskevat säännökset huomioon ottaen virkavelvollisuuden vastaisen menettelyn sisältöä ei ole mahdollista määritellä tyhjentävästi yksistään lakien tai asetusten perusteella. Arvioinnissa joudutaan edelleen turvautumaan säännöksiä täydentäviin valtioneuvoston päätöksiin, muihin ohjeisiin ja määräyksiin ja jopa vakiintuneeseen käytäntöön.

<sup>214</sup> Ks. esim. Nuutila 1997, s. 52. Nuutilan mukaan todellista rikostunnusmerkistöä voi olla vaikea löytää, jos valtuutusketjua ei ole ilmoitettu. Yksilöiden on usein jopa täysin mahdotonta saada lakikirjan avulla selville, mikä on rangaistavaa toimintaa ja mikä ei, jos rangaistussäännöksessä ei ole asiasisältöistä luonnehdintaa menettelystä.

<sup>215</sup> Ks. KKO 2018:90.

<sup>216</sup> Ks. Melander 2016, s. 53 ja Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 123.

perusoikeusuudistuksen valmistelun yhteydessä blankorangaistussääntelyn käytön hyväksyttävyyttä pyrittiin parantamaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen tavoitteita heijastavilla lisäedellytyksillä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan blankorangaistussäännösten osalta tavoitteena tulee olla, että

- 1) blankokriminalisointien valtuutusketjut ovat täsmällisiä,
- 2) rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset on kirjoitettu rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella,
- 3) nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä
- 4) kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitetusta teosta.<sup>217</sup>

Kriteereistä ensimmäinen oli voimassa jo ennen perustuslakivaliokunnan mietintöä, mutta kolme muuta voidaan pitää tiukennuksina aikaisemmin voimassa olleeseen verrattuna.<sup>218</sup> Perustuslakivaliokunnan kriteereistä käyttämä muotoilu on aiheuttanut tulkintaa blankosäännöksiä koskevien edellytysten asemasta ja velvoittavuuden asteesta. Mietinnön mukaan kyse on blankorangaistussäännöksille asetetuista ”tavoitteista”, mikä on sanamuotonsa mukaisesti tulkittavissa siten, että kriteerit eivät ole lainsäätäjää tai lainsoveltajaa sitovia. Lakivaliokunnan perustuslakivaliokunnalle antamassa lausunnossa kyseiset neljä kriteeriä ilmaistiin kuitenkin blankorangaistussääntelyä koskevinä ”vähimmäisvaatimuksina” ja rikoslain yleisten oppien uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä puolestaan ”vaatimuksina”.<sup>219</sup>

Kriteerien sitovuuteen on otettu useasti kantaa myös oikeuskirjallisuudessa ja yleisesti ottaen niitä on nykyään pidetty nimenomaan vaatimuksina, eikä tavoitteina.<sup>220</sup> Melanderin mukaan perustuslakivaliokunnan asettamia kriteereitä on pidettävä vaatimuksina, jotka sääntelyn tulee täyttää, jotta rikosvastuu voidaan perustaa siihen. Tavoitteen tasolla, ilman lainsäätäjään ja lainsoveltajaan kohdistuvaa sitovuutta, laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset eivät blankokriminalisoinneissa toteudu eikä kysymys ole tällöin perustuslainmukaisen laintulkinnan

<sup>217</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 8.

<sup>218</sup> Korkka-Knuts ym. 2020, s. 56.

<sup>219</sup> LaVL 5/1994 vp, s. 4–5 ja HE 44/2002 vp, s. 33. Ks. blankosääntelyn edellytysten velvoittavuuteen liittyvistä ratkaisuista esim. KKO 2015:22 ja KKO 2021:4: Ratkaisuista on havaittavissa, että KKO on pitänyt perustuslakivaliokunnan asettamia kriteereitä velvoitteina. Vrt. KKO 2006:52, KKO 2008:105, KKO 2010:14: KKO on aiemmin pitänyt perustuslakivaliokunnan kriteereitä enemmän tavoitteenomaisina.

<sup>220</sup> Sama ilmenee myös perustuslakivaliokunnan uudemmassa käytännöstä. Ks. esim. PeVL 10/2016 vp, s. 8–9.

noudattamisesta.<sup>221</sup> *Korkka-Knuts* on puolestaan ottanut kantaa kriteerien velvoittavuuteen toteamalla, että niillä on tavanomaisen oikeuslähteiden etusijajärjestyksen mukainen asema. Neljä kriteeriä sisältävällä perustuslakivaliokunnan mietinnöllä on siten lainvalmisteluaineiston kaltainen velvoittavan oikeuslähteen asema.<sup>222</sup> KKO:n ratkaisukäytännön perusteella hän pitää mahdollisena, että KKO:n tarkoituksena on ollut tulkita kriteereitä kokonaisuutena, jolloin ratkaisevaa olisi, onko tapauksessa sovellettavan sääntelykokonaisuuden perusteella mahdollista saada ennakoitavalla tavalla selville rangaistavan käyttäytymisen ala. Edellytyksenä tällöin olisi ainakin, että lainsäätäjällä on noudattanut joko takaisinkytkentää tai rangaistavan käyttäytymisen luonnehdintaa koskevaa kriteeriä.<sup>223</sup>

*Hyttisen* mukaan oikeuskäytännön, ja etenkin ratkaisujen KKO 2008:105 ja KKO 2010:14, perusteella KKO:n voidaan katsoa pitäneen aiemmin perustuslakivaliokunnan asettamia kriteereitä pikemminkin lainkäytöllisinä tavoitteina kuin lainkäyttöä ehdottomasti sitovina oikeusohjeina. *Hyttisen* mukaan ratkaisun KKO 2015:22 perusteella voidaan puolestaan tulkita, että KKO on alkanut antaa aikaisempaan käytäntönsä nähden vahvempaa merkitystä perustuslakivaliokunnan asettamille blankosääntelyn kriteereille.<sup>224</sup> *Hyttisen* tulkintaa tukee myös uudehko ratkaisu KKO 2021:4, jossa KKO hylkäsi syytteen räjähdessäännösten rikkomisesta sillä perusteella, että tapausta koskevissa säännöksissä ei ollut sellaista laillisuusperiaatteen edellyttämää säännösten välistä viittausta, että säädettyjen velvollisuuksien rikkomisesta oltaisiin voitu rangaista räjähdessäännösten rikkomisena. Säännökset eivät riittävällä tavalla täyttäneet perustuslakivaliokunnan asettamia vaatimuksia.

Yksittäisten blankokriminalisointien hyväksyttävyyttä arvioitaessa on perusteltua, KKO:n linjauksen mukaisesti, antaa perustuslakivaliokunnan asettamille kriteereille painava merkitys. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate on yksi rikosoikeuden keskeisimmistä kulmakivistä ja perusoikeusasemansa vuoksi sille tulisi antaa suuri merkitys niin lakeja säädettäessä kuin lakeja sovellettaessa.<sup>225</sup> Tilanteessa, jossa virkavelvollisuuden rikkomisen valtuutusketju olisi kokonaisuutena arvostellen kriteerien vastainen, pitäisi virkamiestä koskeva virkarikossyyte hylätä perustuslain vastaisena perustuslain 22, 106 ja 107 §:n nojalla. Jos tuomari ei huomioi näitä perustuslain käskyjä, voi hän itse syyllistyä virkavirheeseen jättäessään perusoikeuksiin

<sup>221</sup> Melander 2016, s. 58. Ks. samoin Melander 2015, s. 660: Syyksilukevaa rikostuomiota ei saa perustaa sellaiseen blankorikossääntelyyn, joka ei täytä eduskunnan perustuslakivaliokunnan blankorikossääntelylle asettamia vaatimuksia.

<sup>222</sup> Korkka-Knuts ym. 2020, s. 55. Ks. myös Viljanen 2001, s. 321 ja Frände 2012, s. 38–40.

<sup>223</sup> Korkka-Knuts ym. 2020, s. 64–65.

<sup>224</sup> Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 125–130.

<sup>225</sup> Ks. Melander 2015, s. 655–656.

kuuluvan laillisuusperiaatteen turvaamatta (22 §), asettaessaan sovellettavan lain perustuslain säännösten edelle (106 §) ja mahdollisesti hyväksyessään lakia alemmanasteisen säännöksen soveltamisen ristiriitatilanteessa, jossa riittävän täsmällistä valtuutusketjua ei ole käsillä (107 §).<sup>226</sup>

Koska eri blankokriminalisoinnit poikkeavat sääntelytavaltaan toisistaan, niiden vertailu ja arviointi perustuslakivaliokunnan kriteerien näkökulmasta ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteistä. Selkeänä esimerkkinä blankokriminalisoinnista voitaneen pitää sääntelytapaa, jossa rikoslain ulkopuolella sijaitsevassa blankorangaistussäännöksessä viitataan tiettyyn rajattuun käyttäytymisnormijoukkoon. Erityisesti tällaisissa tilanteissa, joissa teon rangaistavuus ilmenee kokonaan rikoslain ulkopuolisista säännöksistä, tulisi blankokriminalisoinneille asetettuja kriteerejä noudattaa tarkasti, jotta teon rangaistavuus olisi laillisuusperiaatteen vaatimalla tavalla ennakoitavissa.

Rikosoikeuden alalla on lisäksi virkarikossäännösten kaltaisia kriminalisointeja, jotka eivät ole sääntelytavaltaan ”perinteisiä” rikoslain ulkopuolelle sijoitettuja blankokriminalisointeja. Kuitenkin myös virkavelvollisuuden rikkomista koskevissa säännöksissä rangaistussäännös ja käyttäytymisnormit on erotettu toisistaan, joten kriminalisointeja voidaan pitää vähintäänkin blankoluonteisina.<sup>227</sup> Kriteerit koskettavat siten myös virkarikossäännöksiä, joissa on viitattu rikoslain ulkopuolisiin säännöksiin ja määräyksiin.

Blankokriminalisointeja on ajan saatossa säädetty sekä ennen perustuslakivaliokunnan asettamia kriteereitä että niiden jälkeen, joten huomioitavaa on, että esimerkiksi virkarikosuudistuksen yhteydessä kriteereitä ei ole voitu huomioida niiden nykyisessä muodossaan.<sup>228</sup> Joka tapauksessa rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ulottuu jokaiseen blankokriminalisointiin, joten perustuslakivaliokunnan kriteerit huomioon ottavaan kriittiseen tarkasteluun on aihetta sääntelyajankohdan ja sääntelytekniikan poikkeavuuksista huolimatta. Tässä yhteydessä kriteereitä peilataan erityisesti yleisluonteisiin virkarikossäännöksiin.

---

<sup>226</sup> Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 152.

<sup>227</sup> Ks. Matikkala 2019, s. 318.

<sup>228</sup> Ks. Matikkala 2019, s. 333: Kuitenkin jo ennen blankokriminalisointeja koskevien kriteerien muotoilua virkavastuuta koskevia säännöksiä on tarkasteltu osin vastaavien näkökulmien pohjalta arvioitaessa sitä, käykö rangaistavuus rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämin tavoin sääntelystä ilmi riittävän selvästi.



#### 4.2.2 Valtuutusketjujen täsmällisyysvaatimus

Vaatimus valtuutusketjujen<sup>229</sup> täsmällisyydestä liittyy läheisesti laillisuusperiaatteeseen sisältyvään kirjoitetun lain vaatimukseen.<sup>230</sup> Vain lailla kielletystä teosta voidaan tuomita rikosoidellinen rangaistus, joten virkavelvollisuuden rikkominen ei tule kyseeseen, jos valtuutusketju rangaistusuhkan sisältämästä rikoslain 40 luvun 9 tai 10 §:stä virkavelvollisuuden kuvaavaan käyttäytymisnormiin ei ole riittävän katkeamaton ja selkeä. Valtuutusketjun täsmällisyysvaatimuksen ei voida katsoa täyttyvän tilanteissa, joissa virkarikossäännöksiin liitännäistä katkeamatonta valtuutusketjua ei pystytä osoittamaan.<sup>231</sup> Toisin ilmaisten ”katkennut” valtuutusketju tarkoittaa, ettei tekoa ole säädetty lailla rangaistavaksi eikä rangaistusta virkavelvollisuuden rikkomisesta voida antaa.

Valtuutusketjun täsmällisyysvaatimukseen on katsottu sisältyvän kaksi perusvaatimusta. Kyseessä täytyy ensinnäkin olla norminantovallan laillinen delegointi eduskunnalta muille tahoille ja kaiken delegoinnin on perustuttava perustuslain 80 §:n mukaisesti lakiin. Toiseksi eduskuntalailla delegoitua norminantovaltaa tulee käyttää oikealla tavalla.<sup>232</sup> Virkatoiminnassa tämä tarkoittaa sitä, että virkavelvollisuuksina velvoittavia määräyksiä antavat vain sellaiset tahot, joille niiden antaminen on asianmukaisesti delegoitu.

Kun valtuutusketju on vaatimuksen mukaisesti riittävän täsmällinen, liikkuminen rangaistussäännöksen sekä sitä täsmentävien säännösten välillä on helppoa. Ihanteellisessa tapauksessa ketjusta käy selvästi ilmi, mihin lain säännökseen rangaistavuus perustuu ja mihin käyttäytymisnormeihin rangaistussäännöksellä viitataan. Parhaimmillaan myös käyttäytymisnormeissa on ilmaistu niiden rikkomisen rangaistavuus ja rangaistavuuden perusteena oleva blankorangaistussäännös. Valtuutusketju täyttää siis täsmällisyysvaatimuksen ainakin silloin, kun delegointivallan osoittava ketju on aukoton ja sen säännökset informatiivisia siten, että käyttäytymisnormeista voidaan säädös säädökseltä edetä rangaistussäännökseen ja päinvastoin.<sup>233</sup>

---

<sup>229</sup> Ks. valtuutusketjun ja viittausketjun käsitteistä Päivärinte 2016, s. 959: Päivärinte on erottanut valtuutusketjun ja viittausketjun käsitteet toisistaan. Valtuutusketjua voidaan pitää ilmauksena laajempaan ja sen voidaan katsoa toimivan viittausketjun sisältävänä yläkäsitteenä. Valtuutusketju korostaa rangaistavan teon määrittelevän ketjun valtiosääntöoikeudellista luonnetta, toisin sanoen asianmukaista lainsäädäntövallan delegointia. Viittausketjun taas voidaan katsoa tarkoittavan blankorangaistusketjuun sisältyvien säädösten ja säännösten välistä keskinäistä viittausjärjestelmää. Tarkastelun kohteena on tällöin esimerkiksi virkavelvollisuuden rikkomisen muodostavan ketjun säädösten ja säännösten välinen informaatio ja ohjausarvo. Tässä tutkielmassa rangaistavuuden osoittavasta säännösten ketjusta käytetään nimitystä valtuutusketju.

<sup>230</sup> Korkka-Knuts ym. 2020, s. 56.

<sup>231</sup> *ibid.*

<sup>232</sup> Frände 2012, s. 39.

<sup>233</sup> Tolvanen 2000, s. 401. Ks. samoin Melander 2010, s. 33.

Valtuutusketjun täsmällisyyttä arvioitaessa tarkastelu tulee ulottaa niin yksittäisiin säännöksiin, säädöstasoihin kuin näiden välisiin suhteisiin.<sup>234</sup>

Kuinka valtuutusketjujen täsmällisyysvaatimus sitten toteutuu yleisluonteisten virkarikossääntösten osalta. Rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n rangaistussäännökset eivät sisällä lainkaan yksilöityjä viittauksia säädöksiin, joista virkavelvollisuuden sisältö kävisi ilmi. Säännökset sisältävät ainoastaan yleiset viittaukset ”virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin”. Pelkästään rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n säännöksiä tarkastelemalla informaatioarvo valtuutusketjuista jää siten melko ohueksi ja epätarkaksi. Yleisluonteisia virkarikossäännöksiä voidaan toisaalta verrata esimerkiksi rikoslain 48 luvun 1 §:ään, jossa säännellään rangaistavaksi ympäristön turmeleminen. Kyseinen tunnusmerkistö on erittäin pitkä ja siinä sen sijaan käytetään nimenomaisia viittauksia erittäin laajaan joukkoon säädöksiä, joiden nojalla rangaistavuuden alaa voidaan määrittää.<sup>235</sup> Erilaisten virkavelvollisuuksien määrän ja hajanaisuuden vuoksi jo pelkästään ympäristön turmelemista koskevaa tunnusmerkistöä tarkastelemalla voidaan todeta, että eri säädösten kirjaaminen virkavelvollisuuden rikkomista koskeviin tunnusmerkistöihin tuskin olisi tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista. Rangaistussäännös muodostuisi hyvin epäselväksi ja tarpeettoman pitkäksi.

Valtuutusketjujen täsmällisyysvaatimusta arvioitaessa voidaan nostaa esille myös virkarikosten luonne erikoisrikoksina. Arvioinnissa keskeisenä kulmakivenä on laillisuusperiaatteen taustavertaisena oleva rangaistavien tekojen ennakoitavuus. Lähtökohtaisesti tietyllä hallinnonalalla toimivaa virkamiestä voidaan pitää alan asiantuntijana. Virkarikosten erikoisrikosluonteen ja rajatun tekijäjoukon vuoksi perusteltuna voitaisiin pitää myös oletusta, että tietyllä alalla toimiva virkamies on tietoinen alan velvoittavista säännöksistä ja määräyksistä ja siitä, mitkä tahot ovat oikeutettuja antamaan velvoittavia säännöksiä ja määräyksiä.<sup>236</sup> Valtuutusketjun täsmällisyysvaatimuksen voitaisiin siten katsoa täyttyvän hieman kevyemmin perusteiden, kuin esimerkiksi sellaisten blankokriminalisointien kohdalla, jotka kohdistuvat selkeästi kaikkiin yksilöihin eikä vain rajattuun joukkoon.<sup>237</sup>

---

<sup>234</sup> Päivärinte 2016, s. 955.

<sup>235</sup> Ks. Pirjatanniemi 2005, s. 119.

<sup>236</sup> Ks. HE 44/2002 vp, s. 107: Hallituksen esityksessä todetaan kielloerehdyksen yhteydessä, että lähtökohtaisesti jokaisen tulee ottaa selvää oman alansa erityismääräyksistä, vaikka ne olisivat mutkikkaita ja tulkinnanvaraisia. Lisäksi on edellytettävä, että tällaisella alalla toimiva ottaa selvää lakitekstin lisäksi myös oikeuskäytännöstä ja esitöistä.

<sup>237</sup> Ks. KKO 2008:105: KKO totesi blankokriminalisointia laillisuusperiaatteen kannalta arvioidessaan, että kysymyksessä olevan sääntelyn kohderyhmänä on asianomaiseen alaan tai ammattiin perehtyneitä henkilöitä, joilla ei ole ollut vaikeuksia selvittää itselleen laissa säädettyjen rangaistusuhkien täsmällistä sisältöä ja niiden merkitystä

### 4.2.3 Käyttäytymisnormien täsmällinen kirjoitustapa

Perustuslakivaliokunnan asettama vaatimus käyttäytymisnormien täsmällisestä kirjoitustavasta liittyy puolestaan selkeämmin epätäsmällisyyskieltoon ja rikosoikeudellisten säännösten tarkkarajaisuuden vaatimukseen.<sup>238</sup> Laillisuusperiaatteen kannalta sallitun ja kielletyn toiminnan välisen rajan pitää olla selvä riippumatta siitä, onko teko määritelty rikoslaissa tyhjentävästi vai onko tunnusmerkistöä mahdollisesti täsmennetty rikoslain ulkopuolisilla käyttäytymisnormeilla.

Normaalien rikossäännösten tavoin myös käyttäytymisnormeihin kohdistuva täsmällisyyskontrolli tapahtuu kahdessa vaiheessa, lakia säädettäessä ja lakia tulkittaessa. Lakia säädettäessä täsmällisyyskontrolli on luonnollisesti laajempaa ja siinä arvioitavaksi tulee, täyttääkö käsillä oleva säännös laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimuksen.<sup>239</sup> Tuomioistuimen tehtäviin ei puolestaan kuulu arvioida täyttääkö tietty säännös täsmällisyysvaatimuksen yleisellä tasolla, vaan tulkittaessa otetaan kantaa vain rangaistavuuden edellytysten täyttymiseen yksittäisessä tapauksessa.<sup>240</sup>

Hyttisen mukaan käyttäytymisnormien täsmällisen kirjoitustavan vaatimukseen liittyy monia haasteita erityisesti virkarikosoikeudessa. Esimerkkinä hän käyttää virkarikossäännöksiä, joissa rikosoikeudellisen vastuun edellytyksenä on, että rikottu virkavelvollisuus perustuu virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin. Tällöin tulkintaongelmia voi aiheutua siitä, miten täsmällisesti sekä millä tarkkuudella ja selvyydellä virkavelvollisuus pitää pystyä kytkemään sääntöihin ja/tai määräyksiin. Hyttinen nostaa esiin myös hyvinvointivaltiolle tyypillisen oikeudellisen kehityksen, jolle on viime vuosina ollut ominaista työhön liittyvien tehtävien ja velvoitteiden sääntely entistä kattavammin alakohtaisilla ohjeistuksilla ja

---

heidän omalla kohdallaan. Näin ollen heidän piirissään on tuskin ollut epäselvyyttä siitä, mitä velvollisuuksia eläintautilaki ja sen nojalla annetut säännökset ovat asettaneet ja mitä seuraamuksia näiden velvollisuuksien noudattamatta jättämiseen on liittynyt (perustelujen kohta 19).

Ks. samoin PeVL 5/1997 vp, s. 3: Perustuslakivaliokunta totesi lausueessaan Suomea suoraan velvoittavista EY:n pakoteasetuksista, että sääntelyn kohderyhmän rajallisuudelle on annettu merkitystä arvioitaessa ihmisoikeussopimuksen 7 artiklasta johdetun sääntelyn ennustettavuusvaatimuksen täyttymistä.

<sup>238</sup> Korkka-Knuts ym. 2020, s. 56.

<sup>239</sup> Korkka-Knuts ym. 2020, s. 58.

<sup>240</sup> *ibid.*

määräyksillä.<sup>241</sup> Kehitys on nähtävissä myös virkarikossäännösten soveltamista koskevassa oikeuskäytännössä.<sup>242</sup>

Hyttisen mainitseamalla kehityssuunnalla on hyvät ja huonot puolensa. Kattavampi sääntely eri hallinnonalojen virkamiehille kuuluvista tehtävistä ja velvoitteista selkeyttää virkavelvollisuuden sisällön määrittämistä yksittäisissä tapauksissa. Toisaalta kehitys tuo mukanaan jatkuvasti uusia säännöksiä ja määräyksiä jo valmiiksi laajaan käyttäytymisnormien joukkoon. Sääntelyn lisääntyessä tulisi enenevissä määrin kiinnittää huomiota säännösten ja määräysten selkeään kirjoitustapaan sekä systemaattisuuteen. Virkarikosoikeuden alalla selkeyttä toisi lisää täsmällisen kirjoitustavan lisäksi erityisesti virkavelvollisuuden perustana olevien käyttäytymisnormien väliset selkeät viittaukset, jotka olisivat omiaan tuomaan tärkeää ohjaus- ja informaatioarvoa säännöksiä tulkitseville tahoille.

#### **4.2.4 Käyttäytymisnormin rikkomisen rangaistavuuden ilmeneminen**

Perustuslakivaliokunnan kolmas kriteeri tarkoittaa, että käyttäytymisnormien tulisi sisältää lausuma niiden rikkomisen rangaistavuudesta. Kyse on rangaistavuuden takaisinkytkentävaatimuksesta, joka käytännössä toteutuu nykyään hyvin vaihtelevasti.<sup>243</sup> Koska rangaistussäännöksinä toimivat rikoslain 40 luvun 9 ja 10 § eivät anna tarkkaa tietoa käyttäytymisnormeina toimivista säännöksistä ja määräyksistä, virkarikossäännösten osalta tärkeänä voitaneen pitää, että informaatio- ja ohjausarvoa sisältyisi sitä vastoin virkavelvollisuuden määrittäviin käyttäytymisnormeihin. Käytännössä tämä olisi toteutettavissa siten, että virkavelvollisuuden perustana olevissa säännöksissä ja määräyksissä viitattaisiin rikoslain 40 luvun rangaistussäännöksiin. Tällöin käyttäytymisnormia tulkitsevan henkilön olisi mahdollista, rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimalla tavalla, saada tieto käyttäytymisnormin rikkomisen rangaistavuudesta ja normin kytkeytymisestä virkarikossääntelyyn.

Blankokriminalisointeja koskevassa oikeuskäytännössä sekä oikeuskirjallisuudessa on usein vaadittu, että blankettinormin on oltava kytkettävissä takaisin blankorangaistussäännökseen, jotta teko täyttäisi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimuksen.<sup>244</sup> Ratkaisussaan KKO 2015:22 korkein oikeus totesi, että metrojunankuljettajan toimintaohjeen osa III:ssa (MTO III) ei

<sup>241</sup> Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 129.

<sup>242</sup> Ks. oikeuskäytäntöä käyttäytymisnormien kirjoitustavan täsmällisyyden arvioinnista esim. KKO 1998:41 ja KKO 1999:46: KKO katsoi kyseisissä ratkaisuissa virkatehtävien rikosoikeudellisten vastuiden määrittelyn laillisuusperiaatteen valossa ongelmalliseksi. KKO katsoi, ettei kyseisissä tapauksissa virkavelvollisuuden sisältö ollut ilmennyt riittäväällä täsmällisyydellä asiassa käyttäytymisnormeina sovellettavista säännöksistä tai määräyksistä. Vrt. KKO 2018:90: KKO katsoi, että kunnan johtavan rakennustarkastajan velvollisuus valvoa rakennuksen kunnossapitoa ja välittää ilmi tulleesta turvallisuushasta tieto rakennuksen kunnosta vastaavalle kävi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla ilmi maankäyttö- ja rakennuslaista.

<sup>243</sup> Frände 2012, s. 44.

<sup>244</sup> Ks. Frände 2012, s. 45 ja Melander 2016, s. 58.

ollut ilmaistu, että sen määräysten rikkominen olisi rangaistavaa. Ohjeesta ei muutoinkaan ilmenyt, että siinä olisi kysymys rikoslain 23 luvun 1 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetuista junaturvallisuutta koskevista määräyksistä. Syytteessä mainittu MTO III:n määräys ei KKO:n mukaan tältä osin täyttänyt rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellytyksiä.

Ratkaisussa KKO 2021:4 päädyttiin samankaltaiseen lopputulemaan. KKO totesi, että räjäytys- ja louhintatyön turvallisuusasetus (644/2011) on säädetty työturvallisuuslain (738/2992) nojalla, eikä se siten ole vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) 125 §:n johdantokappaleessa tarkoitettu kyseisen lain nojalla annettu asetusta. KKO:n mukaan kemikaali- ja räjähdeturvallisuuslain 125 §:ssä ei siten ollut sellaista laillisuusperiaatteen edellyttämää viittausta räjäytys- ja louhintatyön turvallisuusasetukseen, että kyseisessä asetuksessa säädettyjen velvollisuuksien rikkomisesta voitaisiin rangaista räjähdessäännösten rikkomisena. Korkein oikeus totesi lisäksi, että räjäytys- ja louhintatyön turvallisuusasetuksesta ei ilmenyt, että asetusta olisi kemikaali- ja räjähdeturvallisuuslain 78 §:n 2 momentissa tarkoitettu säädös, eikä myöskään se, että asetuksessa säädettyjen velvollisuuksien rikkominen olisi rangaistavaa.

Vertailun vuoksi voidaan tarkastella tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevan ratkaisun KKO 2018:90 perusteluita. Tapauksessa rangaistussäännöksenä toimii rikoslain 40 luvun 10 §, jossa viitataan virkavelvollisuuden perustana oleviin ja virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin. Ratkaisussa KKO toteaa, että maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:n 3 ja 4 momentista sekä 183 §:stä käy selvästi ilmi, että valvontavastuu rakennetun ympäristön kunnossapidosta kuuluu kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Lisäksi kunnan hallintosäännön liitteenä on tekohetkenä ollut maankäyttö- ja rakennuslain ja eräiden muiden lakien mukainen päätösvallan delegointiluettelo. Luettelon mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:n mukaiset toimivaltuudet ovat olleet kunnan johtavalla rakennustarkastajalla. KKO:n mukaan rakennustarkastajan jälkivalvontavelvollisuuden ja siihen liittyvän informointivelvollisuuden rikkomisen rangaistavuus kävivät kyseisiin säännöksiin nojaten rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla ilmi maankäyttö- ja rakennuslaista.

Ratkaisut poikkeavat toisistaan siten, että kahdessa ensimmäisessä KKO on vaatinut käyttäytymisnormilta nimenomaista viittausta sen rikkomisen rangaistavuuteen. Takaisinkytkentä on siis ollut yksi rangaistavuuden edellytyksistä, jonka puuttuminen on vaikuttanut KKO:n ratkaisuun ja rangaistus on tapauksissa jätetty tuomitsematta. Tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevassa tapauksessa KKO puolestaan toteaa, että ”rakennustarkastajan jälkivalvontavelvollisuuden ja siihen liittyvän informointivelvollisuuden rikkomisen rangaistavuus käy rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla ilmi maankäyttö- ja rakennuslaista”. Todellisuudessa MRL:n säännöksissä ei ole lainkaan ilmoitettu niiden rikkomisen rangaistavuutta, vaan säännöksistä on tulkittavissa ainoastaan rakennusvalvonnan viranomaisiin kohdistuva valvontavastuu ja siitä pääteltävissä oleva velvollisuus ryhtyä konkreettisiin toimenpiteisiin. Blankettinormeina toimivat säännökset tai säädös, johon ne sisältyvät, eivät sen sijaan sisällä lainkaan takaisinkytkentää rikoslain 40 luvun rangaistussäännöksiin, toisin kuin perustuslakivaliokunnan asettamat kriteerit vaativat.

Virkavelvollisuuden rikkomisen ja tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen osalta takaisinkytkentä rangaistussäännöksinä toimiviin rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:iin puuttuu lähes aina. MRL:n lisäksi esimerkiksi poliisilaista (872/2011) seuraa virkamiehiin kohdistuvia

virka-velvollisuuksia, joiden rikkomisesta voidaan tuomita rikosoikeudelliseen rangaistukseen.<sup>245</sup> Takaisinkytkennän vaatimus ei täyty myöskään poliisilain kohdalla.

Vertailun vuoksi voidaan tarkastella mielenterveyslakia (1116/1990), jonka 9 a § sisältää lääkärille asetetun velvollisuuden laatia tarkkailulähete ja lähettää potilas sairaalaan tutkittavaksi, jos tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytykset ovat todennäköisesti olemassa. Saman lain 31 a §:n säännöksessä säädetään virkavastuun laajuudesta. Säännöksen mukaan tarkkailuläheteen laativaan, samoin kuin 9 b §:ssä tarkoitettua ilmoituksen tekemään lääkäriin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä virkasuhteen lisäksi myös silloin, kun kyseessä on lääkäri, joka ei ole virkasuhteessa valtioon tai hyvinvointialueeseen. Vaikka kyseinen säännös koskee erityisesti lääkäreitä, jotka toimivat virkasuhteen sijaan työsuhteessa, ilmentää 31 a § rikosoikeudellisen virkavastuun olemassaoloa ja on näin omiaan lisäämään laillisuusperiaatteen vaatimaa ennakoitavuutta.

Säännöksiä ja määräyksiä tarkasteltaessa tulee luonnollisesti ottaa huomioon myös niiden säätämisen ajankohta. Osa säännöksistä on säädetty ennen vuoden 1995 perustuslakiuudistusta ja perustuslakivaliokunnan asettamia kriteereitä. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja rangaistusvastuun edellytysten täyttymisen näkökulmasta huomio tulee kiinnittää ennen kaikkea teon rangaistavuuden ennakoitavuuteen yksittäisissä tilanteissa. Mikäli blankorangaistustekniikan käyttöä koskevat kriteerit kuitenkin katsotaan vahvasti sitoviksi, lähtökohtana on, että ilman takaisinkytkentää oleva säädös ei voisi perustaa rangaistusvastuuta.<sup>246</sup>

#### ***4.2.5 Avoimen rangaistussäännöksen sisältämä luonnehdinta kriminalisoitavasta teosta***

Neljäs blankokriminalisointeja koskeva kriteeri liittyy läheisesti vaatimukseen valtuutusketjujen täsmällisyydestä.<sup>247</sup> Kriteerin mukaan rangaistussäännöksessä tulee olla asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi katsotusta teosta. Rangaistussäännökseen tutustuvan henkilön tulisi saada säännöksen perusteella käsitys niistä teoista, jotka johtavat rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Koska rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ien tunnusmerkitöt täydentyvät muilla säännöksillä ja määräyksillä, tulisi rangaistussäännökseen tutustuvan henkilön luonnollisesti saada

<sup>245</sup> Ks. esim. KKO 2020:13: KKO katsoi, että poliisin etälamauttimen käyttäminen ei ole ollut poliisilain 2 luvun 17 §:n edellyttämällä tavalla tarpeellista ja puolustettavaa. Tapauksessa ei oltu myöskään poliisilain 2 luvun 18 §:n mukaisesti varoitettu uhria etälamauttimen käytöstä tarkoitukseen soveltuvalla tavalla ymmärrettävästi ennen sen laukaisemista. Virkamies oli siten KKO:n mukaan toiminut hänelle rikos- ja poliisilaissa säädetyn virka-velvollisuuden vastaisesti.

<sup>246</sup> Ks. Korkka-Knuts ym. 2020, s. 60.

<sup>247</sup> Nuutila 1997, s. 52. Ks. samoin Melander 2008, s. 225–226.

käsitys myös tällaisista normeista, jotka konkreettisesti ilmaisevat ne velvollisuudet, joiden rikkomisesta seuraa rangaistus.<sup>248</sup>

Luonnehdinta kriminalisoitavasta teosta on toteutettu rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ssä viittauksella ”virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvaan virkavelvollisuuteen”. Lisäksi rangaistavuutta täsmentää edellytys säännösten tai määräysten rikkomisesta ”virkaa toimitettaessa” ja teon vähäisyys rangaistavuuden poistavana tekijänä. Rangaistus-säännösten sisältämät luonnehdinnat rajaavat kriminalisoitavien tekojen joukkoa, mutta säännösten ei siitä huolimatta voida katsoa täysin täyttävän neljättä kriteeriä perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla.

Toisaalta tämänkin edellytyksen täyttymisen arvioinnissa voidaan jälleen pohtia virkamiesten erityisen aseman merkitystä. Virkatehtäviä suoritettaessa kyse on usein yksityisten etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin ulottuvasta julkisen vallan käytöstä. Virkamiesaseman takia voitaneen ainakin johonkin asti olettaa, että julkista valtaa käyttävä virkamies on rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ien avoimuudesta huolimatta tietoinen häntä veloittavista säännöksistä ja määräyksistä sekä niiden rikkomisesta seuraavasta rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Virkarikossääntelyn systematiikan hajanaisuudesta johtuen tätä ei kuitenkaan ole tehty virkamiehen kannalta helppoksi.

### **4.3 Virkavelvollisuuden muuttuminen ja kohdentuminen virkavelvollisuuden rikkomisen ennakoitavuuden näkökulmasta**

Seuraavassa kuvataan esimerkinomaisesti ongelmia, joita rikoslain 40 luvun blankokriminalisointien nykyisestä systematiikasta voi aiheutua. Jotta rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuisi riittävässä määrin julkisen vallan käyttöön liittyviin tehtäviin, on viime vuosina turvauduttu yhä useammin rikoslain ulkopuoliseen sääntelyyn. Virkatyöhön liittyviä tehtäviä ja velvoitteita määritellään entistä enemmän alakohtaisilla ohjeistuksilla ja määräyksillä.<sup>249</sup> Rangaistavuuden konkreettiset rajat voivat virkarikoksissa ilmetä esimerkiksi suullisista tai kirjallisista työnjohto- ja valvontamääräyksistä, joita virkamiesten on virkamieslain 14 §:n 1 momentin nojalla noudatettava. Virkamieslain 14 §:n tarkoittamat työnjohto- ja työnvalvontamääräykset voivat olla muodoltaan ja soveltamisalaltaan yleisiä normeja, esimerkiksi työjärjestyksiä, viraston sisäisiä pysyväismääräyksiä, ohje- tai johtosääntöjä tai muita yleisiä määräyksiä.<sup>250</sup> Myös

---

<sup>248</sup> Ks. Frände 2012, s. 42.

<sup>249</sup> Ks. Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 130.

<sup>250</sup> HE 238/1984 vp, s. 30 ja Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 144.

yksittäistapausta koskeva määräys voi olla velvoittava.<sup>251</sup> Sen sijaan erilaisten toimintaohjeiden ja menettelytapasuositusten ei ole katsottu sitovan virkamiestä.<sup>252</sup>

Työnjohtoa ja työnvalvontaa koskevat määräykset eli virkakäskyt ovat virkamiestä virkamieslain 14 §:n 1 momentin nojalla sitovia vain, jos ne koskevat virkatehtävien suorittamista. Määräyksillä ei lähtökohtaisesti voida itsenäisesti perustaa virkamiehelle toimivaltaa tai tehtäviä, jotka eivät muutoin lainkaan kuuluisi hänelle. Virkamiehen tehtäviä ei myöskään voida määräyksin ainakaan siinä laajuudessa muuttaa, että kyseessä olisi asiallisesti viran muuttaminen tai siirtäminen.<sup>253</sup>

Käytännössä rajanveto virkatehtävien määrittelyn tai muuttamisen ja työnjohtomääräysten välillä ei kuitenkaan ole yksiselitteinen.<sup>254</sup> Pääsääntöisesti virkasuhteeseen nimitetyn virkamiehen tehtäviä määritellään viraston sisäisesti työjärjestyksellä sekä työnjohto- ja valvontaoikeuteen perustuvien toimien.<sup>255</sup> Viimekädessä virkamiehelle sallitun ja kielletyn raja voi määräytyä viranomaisen johtavan tahon antamalla virastokohtaisilla määräyksillä. Käskyn tulee kuitenkin olla muodollisesti oikea eli sen tulee kuulua antajan toimivaltaan ja käsketyt toimenpiteet puolestaan käskyn saajan toimivaltaan. Lisäksi sekä käskyä annettaessa että toimenpidettä suoritettaessa on noudatettava lakia.<sup>256</sup>

Virkamiehiä velvoittavat lakia alemman asteiset säännökset ja jopa yksittäisessä tilanteessa annetut määräykset voivat muuttua huomattavasti joustavammin verrattuna eduskuntalain tasoiisiin käyttäytymisnormeihin. Yleisluonteisten virkarikossäännösten saadessa sisältönsä muualta, merkitsee se sitä, että käytännössä jokaisella säännöksillä ja määräyksillä muuttavalla toimenpiteellä saatetaan jossain määrin muuttaa kyseisten virkarikosten tunnusmerkistön sisältöä.<sup>257</sup> Tämä puolestaan sotii laillisuusperiaatteen perusideaan vastaan. Pahimmillaan blankokriminalisoinneilla päätösvalta rangaistavan käyttäytymisen alasta voi käytännössä laskea alemmas kuin demokratiassa voidaan yleisesti pitää hyväksyttävänä.<sup>258</sup> Virkavelvollisuuden

---

<sup>251</sup> HE 238/1984 vp, s. 30. Ks. oikeuskäytännöstä KKO 1989:58: Kaksi palomiestä oli hälytystilanteessa pitänyt esimiehensä käskyä aiheettomana ja kieltäytynyt noudattamasta asianmukaiseen harkintaan perustunutta sukellusmääräystä veteen mahdollisesti joutuneen ja hukkumisvaarassa olleen henkilön etsimiseksi. KKO katsoi, että käsillä ollut tilanne ja sukellusyksikössä toimineiden palomiesten valmius huomioon ottaen heillä ei ollut ollut oikeutta asettaa esimiehen tilannearviointia kyseenalaiseksi ja kieltäytyä sukeltamasta. Palomiesten katsottiin tahallaan laiminlyöneen virkatehtäviensä suorittamisen ja siten syyllistyneen virkarikokseen.

<sup>252</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 144.

<sup>253</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 145.

<sup>254</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 145 ja Koskinen – Kulla 2019, s. 242–243.

<sup>255</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 145 ja Koskinen – Kulla 2019, s. 237.

<sup>256</sup> Frände ym. 2018, s. 920.

<sup>257</sup> Ks. Backman 1970, s. 490.

<sup>258</sup> Nuutila 1997, s. 52.



rikkomisen taustalla olevat säännökset tai määräykset, joihin rangaistavien tekojen ala lopulta konkretian tasolla perustuu, eivät välttämättä ole eduskuntalain taseisia vaan hyvin eri tyyppisiä alemmanasteisia säännöksiä ja määräyksiä.

Virkavelvollisuuksien tarkentamista rikoslain ulkopuolisin säännöksin voidaan itsessään pitää hyvänä kehityssuuntana, mutta hallinnollisten säännösten ja määräysten lisääntyminen, muuttuminen sekä niiden kohdentumiseen liittyvät kysymykset voivat käytännössä tuottaa ongelmia ennakoitavuuden kannalta. Hallinnollisten säännösten ja eritasoisten määräysten muuttuminen ei näy lainkaan rikoslain rangaistussäännöksissä, jolloin virkamiehen voi olla hankalaa saada käsitys oman rikosoikeudellisen virkavastuunsa todellisesta ulottuvuudesta. Yksittäiset rikoslain ulkopuolisilla säännöksillä ja määräyksillä toteutetut virkavastuun laajennukset voivat myös johtaa virkavastuun epäjohtomukaisiin rajauksiin eri viranomaisten välillä.<sup>259</sup> Julkisia tehtäviä hoidetaan lukuisilla eri hallinnonaloilla, eikä sääntelyn hajanaisuuden takia kaikkia virkoja tai tehtäviä koskevia käyttäytymisstandardeja voida yksiselitteisesti määritellä. Käytännössä se, mikä jossakin virassa on sallittu, ei välttämättä voi tulla kysymykseen jossakin toisessa virassa.<sup>260</sup>

Käyttäytymisnormien muutosten lisäksi rikosoikeudellisen virkavastuun hahmottamisen ja ennakoitavuuden kannalta haasteita voi aiheutua viranomaisorganisaatioiden muutoksista. Muutosten myötä eri virkamiesten tehtävät ja asema ovat modernissa hallinnossa muodostuneet hyvin erilaisiksi, jolloin virkatoimintaa on yhä vaikeampi järjestellä yhtenäisin säännöksin.<sup>261</sup> Perinteisemmän virantoimittamisen lisäksi virkatehtäviä hoidetaan monijäsenisissä asiantuntijakokoonpanoissa, jolloin vastuun kohdentuminen voidaan kokea hankalaksi. Erilaisilla määräyksillä ja työjärjestyksellä voidaan muuttaa virkatehtävien kohdentumista useista asiantuntijoista koostuvan yksikön sisällä, jolloin yksittäiset virkavelvollisuudet ja sitä kautta niiden rikkomisen rangaistavuus voi siirtyä virkamieheltä toiselle.

Teon rangaistavuuden ennakoitavuuden kannalta on tärkeää, että rangaistavan käyttäytymisen ilmaiseva säännös säädetään selkeästi velvoittavaan muotoon tai määräys ilmaistaan selkeästi velvoittavana. Säännöksistä ja määräyksistä tulee ilmetä selvästi myös keitä virkamiehiä ne koskevat. Viraston työjärjestyksissä on usein tällaisia määräyksiä, jotka koskevat nimenomaan

---

<sup>259</sup> HE 77/2001 vp, s. 11.

<sup>260</sup> Ks. Parviainen 2010, s. 55. Ks. samansuuntaisesti Lappi-Seppälä ym. 2022, s. 76: Blankokriminalisointien melko laajamittainen käyttö on ollut omiaan monimutkaistamaan rangaistavaksi säädetyin käyttäytymisen aineellisen alan selvittämistä.

<sup>261</sup> Backman 1970, s. 487. Ks. samoin HE 77/2001 vp, s. 11.

virastolle lainsäädännössä määriteltyjen tehtävien ja ratkaisuvallan jakautumista.<sup>262</sup> Selkeyden lisäksi määräykset tulee julkaista tarpeellisessa laajuudessa ja niistä tulee asianmukaisesti tiedottaa asianosaisille virkamiehille. Tähän liittyen ongelmia voivat aiheuttaa puutteelliset resurssit.<sup>263</sup> Mikäli rangaistavaan käyttäytymiseen voi syyllistyä kuka tahansa, käyttäytymisnormi täytyy julkaista samassa laajuudessa kuin säädökset yleensäkin. Tilanteissa, joissa kysymys on puolestaan vain jotakin tiettyä tahoja, kuten tiettyä virkamiesryhmää, koskevasta käyttäytymisnormista, normin julkaisu on varmistettava vähintään niille virkamiehille, jotka voivat mahdollisesti syyllistyä kyseisen blankokriminalisoinnin määrittämän rangaistavaan käyttäytymiseen.<sup>264</sup> Käytännössä voi olla jopa mahdollista, että viranomaisen eri henkilöstöryhmien välillä virkavastuun kohdentuminen riippuu siitä, miten tieto velvoittavien säännösten ja määräysten vastaisesta menettelystä organisaatiossa jakaantuu.<sup>265</sup>

#### 4.4 Yleisluonteiset virkarikokset ja kieltoerhdys

Blankokriminalisointeja, joissa perustuslakivaliokunnan asettamat kriteerit eivät toteudu, voidaan pitää rangaistavuuden arvioinnin kannalta heikosti ennakoitavina. Tällaisissa tilanteissa epäselviä säännöksiä tulisi oikeuskäytännössä ensisijaisesti arvioida ja tulkita rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten näkökulmasta. Toissijaisesti huomioon voidaan epäselvyyttä arvioitaessa ottaa myös rikoslain 4 luvun 2 §:n kieltoerhdystä koskeva säännös.<sup>266</sup> Tekijä voi säännöksen nojalla vapautua rangaistusvastuusta, jos hän erehtyy pitämään tekoaan sallittuna ja erehtymistä on pidettävä ilmeisen anteeksiannettava joko lain puutteellisen tai virheellisen julkistamisen, lain sisällön erityisen vaikeaselkoisuuden, viranomaisen virheellisen neuvon taikka muun näihin rinnastettavan seikan vuoksi.

Rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n osalta sovellettavaksi voisi tulla erityisesti kieltoerhdyssäännöksen 2 kohta eli rangaistusvastuusta vapauttaminen lain sisällön erityisen vaikeaselkoisuuden vuoksi.<sup>267</sup> Yleisluonteisten virkarikosten tunnusmerkistön täyttymisen näkökulmasta vaikeaselkoisuus liittyy usein säännösten suureen määrään, niiden hajanaisuuteen ja rangaistavuuden

<sup>262</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 145.

<sup>263</sup> Ks. Mäntylä ym. 2022, s. 29.

<sup>264</sup> Ojala 2005, s. 46 Ks. myös Backman 1970, s. 493–494: Sitä, onko virkamies syyllistynyt virkarikokseen, arvioidaan yksinomaan virkamiehen omien virkatehtävien kannalta.

<sup>265</sup> Mäntylä ym. 2022, s. 30.

<sup>266</sup> Lappi-Seppälä – Melander 2022, s. 77.

<sup>267</sup> Ks. HE 44/2002 vp, s. 107: Kyseisellä perusteella on otaksuttavasti suurin merkitys erikoisrikosoikeuden alueella ja tilanteissa, joissa rikoslain normit saavat sisältönsä kotimaisesta aineellisesta lainsäädännöstä tai EU-säännöksistä. Ks. samoin Lappi-Seppälä ym. 2022, s. 77 ja Korkka-Knuts ym. 2020, s. 296–297: Korkka-Knutsin mukaan KKO:n uusimman ratkaisukäytännön mukaan lähtökohtana voidaan pitää, että kieltoerhdysten potentiaalille soveltamisalueelle kuuluvat ensisijaisesti oikeusnormit, joita ei ole muotoiltu täydellisesti rikoslaissa.

alan määrittämisen hankaluuteen. Virkarikosten osalta vaikeaselkoisuutta ilmentää erityisesti blankokriminalisoinneille asetettujen kriteerien heikko toteutuminen. Rikoslain 40 luvun 9 tai 10 §:n ja niitä seuraavien käyttäytymisnormien ketju voi joissakin tilanteissa täyttää niukasti laillisuusperiaatteen epätasällisyyskiellon edellytyksen. Tällöin olisi mahdollista, että ketjua voidaan pitää laillisuusperiaatteen ja perustuslain kannalta riittävän täsmällisenä, mutta sen soveltamiseen voisi liittyä rikoslain 4 luvun 2 §:ssä tarkoitettu ilmeinen vaikeaselkoisuus.<sup>268</sup>

Kynnys kieltoerehdysäännöksen soveltamiselle on kuitenkin käytännössä varsin korkea.<sup>269</sup> Pääsääntöisesti tietämättömyys lain sisällöstä koituu tekijän vahingoksi (*ignorantia juris nocet*),<sup>270</sup> ja lähtökohtaisesti virkamiesten tulee olla selvillä heitä velvoittavista säännöksistä.<sup>271</sup> Tästä huolimatta kieltoerehdyksenä voidaan käsitellä myös tapauksia, joissa tekijä on nimenomaan tutustunut asiaa koskevaan sääntelyyn ja arvioinut teon rangaistavuutta.<sup>272</sup> Mikäli tekijä ei ole voinut välttää erehdystä, on huolellisesti pyrkinyt ottamaan selvää toimintaansa liittyvistä oikeussäännöistä ja jos virheellisen käsityksen lähdettä voidaan lisäksi yleisesti ottaen pitää asiantuntevana, erehdyksen on katsottu poistavan rikokseen kohdistuvan syyllisyysmoitteen.<sup>273</sup> Lain sisällön selvittäminen saattaa tuottaa jossain tilanteissa ylivoimaisia taikka kohtuuttomia vaikeuksia, jolloin saattaa olla perusteltua vapauttaa väärän käsityksen muodostanut tekijä vastuusta.<sup>274</sup> Se, kuinka laajasti henkilön tulee ottaa selvää lakien ja muiden velvoittavien säädösten sisällöstä, vaihtelee henkilön tehtävän, kokemuksen, koulutuksen ja muun asiantuntemuksen mukaan.<sup>275</sup>

<sup>268</sup> Ks. Korkka-Knuts ym. 2020, s. 300 ja Kallio 2016, s. 7. Ks. myös Lappi-Seppälä ym. 2022, s. 77: Säännösten riittävää täsmällisyyttä arvioitaessa kieltoerehdyksen ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen soveltaminen poikkeaa toisistaan siten, että kieltoerehdysäännöksessä tarkoitettu lain sisällön erityinen vaikeaselkoisuus tarkoittaa käytännössä vähäisempää epäselvyyttä kuin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta arvioitu epätasällisyys.

<sup>269</sup> Korkka-Knuts ym. 2020, s. 296. Ks. samoin Lappi-Seppälä ym. 2022, s. 76–77: Kieltoerehdysäännöksen ilmaisun anteeksiannettavuuden ”ilmeisyydestä” voidaan katsoa korostavan kieltoerehdysäännöksen soveltamisen poikkeuksellisuutta. Ks. myös oikeuskäytännöstä ratkaisut KKO 2006:70, 2006:88, 2008:119, 2011:28 ja 2015:66. Ratkaisuissa KKO on todennut, ettei kyseessä olevia rangaistussäännöksiä ole voitu pitää erityisen vaikeaselkoisina.

<sup>270</sup> HE 44/2002 vp, s. 100: Jos virheelliset käsitykset normistosta johtaisivat vastuusta vapautumiseen, olisi yksilön kannalta usein kannattavinta pysyä asioista tietämättömänä.

<sup>271</sup> Ks. HE 44/2002 vp, s. 107.

<sup>272</sup> Korkka-Knuts ym. 2020, s. 296. Ks. myös HE 44/2002, s. 101: Blankotekniikkaa on pidetty osasyynä siihen, ettei tietämättömyyttä lain sisällöstä voi aina pitää yllättävänä eikä anteeksiantamattomana.

<sup>273</sup> HE 44/2002 vp, s. 108.

<sup>274</sup> HE 44/2002 vp, s. 106. Ks. samoin Kallio 2016, s. 7.

<sup>275</sup> Ks. Nuutila 1997, s. 244.

## 5 LOPUKSI

Tutkielman tarkoituksena on ollut tarkastella virkarikossääntelyn suhdetta rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen. Erityinen huomio on kiinnittynyt rikoslain 40 luvun avoimia tunnusmerkistötekijöitä sisältäviin säännöksiin. Etenkin säännöksissä, joissa viitataan virkatoiminnassa noudatettavaan säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkomiseen, sääntelytapaa ei voida pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta tyydyttävänä.

Virkarikossääntelyyn vaikuttanutta arviointia rikossäännösten sääntelytavoista tehtiin jo vuonna 1976 rikoslain kokonaisuudistusta edeltäneessä rikosoikeuskomitean mietinnössä KM 1976:72. Mietinnössä tarkasteltiin eri sääntelytapoja erityisesti rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatiman rangaistavuuden ennakoitavuuden näkökulmasta.<sup>276</sup> Virkarikosoikeus kuuluu rangaistusjärjestelmässämme joukkoon, jossa rikosoikeus on vahvasti sidoksissa rikoslain ulkopuolella oleviin oikeudenaloihin ja niiden normeihin. Tällaisissa tilanteissa rikosoikeudellinen sääntely voitaisiin toteuttaa monella tavalla, joista mikään ei ole kuitenkaan täysin ongelmaton. Rikosoikeudellinen virkavastuu voitaisiin toteuttaa luettelemalla virkarikoksina rangaistavaksi katsottavat teot rikoslaissa, jolloin rangaistussäännökset muodostuisivat hyvin kasuistisiksi. Tällainen systematiikka merkitsisi paluuta kohti aiempaa virkarikoslainsäädäntöä, jossa suuri osa säännöksistä kohdistui ainoastaan hyvin rajattuun joukkoon virkamiehiä. Toiseksi rangaistussäännökset olisi mahdollista sijoittaa kokonaan oikeudenalakohtaisiin erityislakeihin. Erityislait sisältäisivät tiettyä hallinnonalaa koskevia velvollisuuksia, joiden rikkomisen rangaistavuus kävisi ilmi samasta laista. Järjestelmä voisi lisätä virkamiesten tietoisuutta erityislakiin sisältyvien virkavelvollisuuksien rikkomisesta aiheutuvasta rikosvastuusta. Käytännössä tällainen järjestely johtaisi kuitenkin tilanteeseen, jossa rangaistussääntelyn yhtenäisyys kärsisi huomattavasti ja tarkoitus vakavimpien rangaistussäännösten keskittämisestä rikoslakiin ei toteutuisi.

Kolmantena ja nykyisin käytössä olevana vaihtoehtona on käyttää blankorangaistustekniikkaa sen jossain muodossa. Tällöin osasta rangaistussäännöksistä muodostuu välttämättä kasuististen sijaan avoimia ja yleisluonteisia, jolloin lain tulkitsijalta edellytetään kykyä liikkua eri säädösten ja niiden sisältämien normien välillä. Jos blankokriminalisointi on toteutettu huonosti, lain tulkitsijalla on jo lähtökohtaisesti heikot mahdollisuudet liikkua säädösten välillä. Vaivaton liikkuminen säädösten välillä sekä säännöksiin sisältyvä riittävä informaatioarvo puolestaan

---

<sup>276</sup> KM 1976:72, s. 168.

olisivat edellytyksenä teon rangaistavuuden ennakoinnille. Huonosti säädetyt blankokriminalisoinnit muodostavat siten ongelman rangaistavuuden ennakoitavuuden puuttuessa. Tämä puolestaan vaarantaa vastaajan oikeusturvaa ja on ristiriidassa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa.<sup>277</sup>

Vaikka blankokriminalisoinnit sisältävät omat ongelmansa, niistä luopumista ei voitane ainaakaan virkarikosoikeuden alalla pitää mahdollisena.<sup>278</sup> Täyttävätkö rikoslain 40 luvun yleisluonteiset virkarikossäännökset sitten laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia? Mikäli mitta-  
puuksi otetaan perustuslakivaliokunnan blankokriminalisoinneille asettamat vaatimukset, vastaus on kieltävä. Rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n tunnusmerkistöistä ei ole selkeästi ennakoitavissa, mistä teoista seuraa rikosoikeudellinen rangaistus. Säännökset eivät sisällä tarkkaa viit-  
tausta käyttäytymisnormeihin, jotka voivat kuulua osaksi kyseisten rikossäännösten tunnusmerkistöjä. Käyttäytymisnormien täsmällisyydessäkin on parannettavaa. Kuten tutkielmassa tuo-  
ttiin esille, KKO on ratkaisukäytännössään hyväksynyt myös hyvin yleisluonteisten käyttäyty-  
misnormien käyttämisen virkavelvollisuuden perustana tapauksissa, joissa on arvioitu rikoslain  
40 luvun 9 ja 10 §:ien tunnusmerkistöjen täyttymistä. Tällaisissa tilanteissa rangaistava toiminta  
ei ilmene suoraan edes rikoslakia suoraan seuraavasta yleisluonteisesta käyttäytymisnormista,  
vaan sille joudutaan hakemaan täsmennystä muista säännöksistä ja määräyksistä, kuten viras-  
tohtaaisista ohjeista. Rangaistavan käyttäytymisen kuvaava ketju voi olla hyvinkin pitkä, jol-  
loin blankokriminalisoinneille asetetut vaatimukset korostuvat entisestään.

Virkavelvollisuuden muodostavia ketjuja analysoitaessa on voitu huomata, että käyttäytymis-  
normien yhteydestä puuttuu usein kytkentä rikoslakiin ja ilmaisu normien rikkomisen rangais-  
tavuudesta. Tämä puolestaan johtaa perustuslakivaliokunnan kriteerien valossa hyvin epätoi-  
vottavaan tilanteeseen. Avoimet rikossäännökset eivät anna informaatiota tunnusmerkistöä täs-  
mentävistä normeista, eivätkä käyttäytymisnormit vastaavasti informaatiota niiden rikkomisen  
rangaistavuudesta. Käytännössä virkavelvollisuuden rikkomisen ja tuottamuksellisen virkavel-  
vollisuuden rikkomisen osalta rangaistavuuden ennakoitavuus jää täysin sen varaan, että virka-  
miesten oletetaan erityisasemansa perusteella tietävän omaan virkaansa liittyvistä velvollisuuk-  
sista ja niiden kytkennästä rikosvastuuseen. Yleisesti ottaen virkamiehiltä voidaan odottaa riit-  
tävää osaamista ennakoida ja tiedostaa virkaansa liittyvät velvollisuudet. Virkamiehiä

<sup>277</sup> Ks. HE 309/1993 sp, s. 50, PeVL 31/2002 vp, s. 2–3 ja Melander 2008, s. 220.

<sup>278</sup> Frände 1989, s. 249: Fränden mukaan blankokriminalisointien käyttö on käytännössä ainoa käyttökelpoinen tapa silloin, kun teon rangaistavuus määräytyy suuren säännösjoukon perusteella. Ks. myös Viljanen 2001, s. 329: Koska lainsäätäjän ei ole mahdollista ennakoida kaikkia ”rikollisen mielen kiemuroita”, on lainsäädännössä tyydyttävä tyhjentävien luetteloiden sijasta yleisluonteisempiin ilmaisuihin ja yleiseen käsitteenmuodostukseen.

velvoittavia säännöksiä voitaneen täten pitää hieman matalammalla kynnyksellä laillisuusperiaatteen kannalta riittävän ennakoitavina. Oletus velvollisuuksiin liittyvästä valveutuneisuudesta voi hyvin pitää paikkansa etenkin kokoneiden virkamiesten osalta, jotka ovat toimineet pitkään tietyllä hallinnon alalla.

Virkamiesten erityisestä asemasta huolimatta rikosoikeudellisen virkavastuun tulisi kuitenkin ilmetä riittävän ennakoitavasti myös virkauraa vasta aloitteleville virkamiehille, joille virkavelvollisuudet ja virkavastuun eri muodot eivät välttämättä ole ennestään tuttuja. Laillisuusperiaate huomioon ottaen, yleisluonteisissa virkarikoksissa ja virkavelvollisuussäännöksissä *de lege ferenda* olisikin syytä korostaa perustuslakivaliokunnan blankokriminalisointeja koskevien kriteerien velvoittavuutta, jotta sääntely täyttäisi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset. Oletettavaa on, että kun virkamies selvittää omiin tehtäviinsä kuuluvia velvollisuuksiaan, hän tutustuu ensin rikoslain sijaan virkamiehiä velvoittaviin yleislakeihin sekä toisaalta omaa hallinnonalaan koskeviin erityislakeihin ja muihin säännöksiin. Voidaan siis pitää perusteltuna, että virkavelvollisuuden perustana olevien säännösten ja määräysten yhteyteen tulisi sisällyttää tieto niiden rikkomisesta mahdollisesti seuraavasta rangaistuksesta. Tämä olisi sääntelyteknisesti suhteellisen helposti toteutettavissa esimerkiksi lisäämällä käyttäytymisnormeja sisältävään säädökseen rangaistavuutta koskeva säännös, jossa viitattaisiin rikoslain 40 lukuun.

Käytännössä tämä voisi tarkoittaa vastaavan ilmaisun lisäämistä virkavelvollisuussäännösten ja määräysten yhteyteen, kuin rikoslain 40 luvun 12 §:n 5 momentin tarkoittamissa erityisissä virkavastuusäännöksissä yleensä käytetään. Erityiset virkavastuusäännökset koskevat henkilöitä, jotka eivät ole virkamiehiä, mutta joihin sovelletaan virkarikossäännöksiä. Säännökset on useimmiten muotoiltu seuraavasti: ”X:ään sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tiettyjä tässä laissa tai säännöksissä tarkoitettuja tehtäviä.”<sup>279</sup>

Esimerkkinä blankorangaistussäännöksen ja käyttäytymisnormin paremmasta informaatioarvosta voidaan ottaa rikoslain 40 luvun 5 §:n säännös virkasalaisuuden rikkomisesta sekä siinä viitatus julkisuuslain säännökset. Rikoslain säännöksessä viitataan yleislakina toimivan julkisuuslain salassapitosäännöksiin, jolloin lain tulkitsijalle on osoitettu edes jokin yksilöidympi suunta selvittää rikosoikeudellisen virkavastuunsa sisältöä. Salassapitovelvoitteiden rikkomisen rangaistavuus on ilmaistu myös julkisuuslain säännöksissä. Lain 35 §:n mukaan rangaistus julkisuuslaissa säädetyin asiakirjan salassa pitämistä koskevan velvollisuuden sekä

<sup>279</sup> Ks. erityisistä virkavastuusäännöksistä Matikkala 2019, s. 312–341.

vaitioloovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon rikkomisesta tuomitaan lähtökohtaisesti rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan.

Julkisuuslain 35 § antaa näin lain tulkitsijalle selkeän tiedon salassapitovelvollisuudet sisältävien käyttäytymisnormien kytkenästä rikoslain 40 luvun 5 §:n rangaistussäännökseen. Vaikka kyseinen valtuutusketju kattaa täsmällisesti ainoastaan yleislakina toimivan julkisuuslain yleiset salassapitosäännökset ja suuri osa erityislainsäädäntöön sisältyvistä salassapitosäännöksistä jää mainitun ketjun ulkopuolelle, antaa rikoslain 40 luvun ja julkisuuslain välinen systematiikka silti tärkeää informaatiota teon rangaistavuudesta ja rangaistavuuden perustana olevasta rikoslain säännöksestä. Vastaavan sääntelytekniikan käyttäminen lisäisi rangaistavuuden ennakoitavuutta myös muiden avointen virkarikossäännösten osalta.