



**TURUN  
YLIOPISTO**  
Oikeustieteellinen  
tiedekunta

# **Virka-aseman väärinkäyttö ja virkavelvollisuuden rikkominen kuntien hankinnoissa**

Rikosoikeus, vastuu ja vastuuseen asettaminen OT00BG77

OTM-tutkielma / Pro gradu

Laatija:

Johanna Mäkinen

19.8.2025

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

OTM-tutkielma / Pro gradu

**Oppiaine:** Oikeustiede

**Tekijä:** Johanna Mäkinen

**Otsikko:** Virka-aseman väärinkäyttö ja virkavelvollisuuden rikkominen kuntien hankinnoissa

**Ohjaaja:** Tatu Hyttinen

**Sivumäärä:** XVI + 71 sivua

**Päivämäärä:** 19.8.2025

Suomen kunnat tekevät vuosittain hankintoja noin 10 miljardilla eurolla. Kuntia sitova hankintalainsäädäntö ja julkisten hankintojen kilpailuttaminen edistävät toimivia markkinoita ja mahdollistavat tehokkaan, sosiaaliset ja ympäristönäkökohdat huomioivan julkisten varojen käytön. Vaikka kunnan hankinta jäisi kilpailuttamisvelvoitteen ulkopuolelle, hankinnassa on huomioitava hankintalainsäädännön tavoitteet ja kaikissa julkisissa hankinnoissa noudatettavat periaatteet. Tutkielmassa tarkastellaan rikosoikeudellista virkavastuuta tilanteissa, joissa kunta toteuttaa hankinnan hankintalain tai muiden kunnan hankintoja ohjaavien säännösten ja määräysten vastaisesti.

Lahjusrikokset rajautuvat tutkielman ulkopuolelle. Viime kädessä kuitenkin myös muissa hankintoihin liittyvissä rikkomuksissa kyse voi olla korruptiosta. Julkiset hankinnat ovat keskeinen korruption riskialue ja kuuluvat myös EU:n ilmoittajansuojeludirektiivin (2019/1937) soveltamisalaan. Suomessa korruption tavallisin ilmenemismuoto on piilokorruptio eli epäeettinen toiminta, jossa käytetään väärin valta-asemaa ja poliittista tai taloudellista valtaa. Kyse voi olla myös hallinnon korruptiosta, niin sanotusta kevyestä korruptiosta, joka ilmenee esimerkiksi virkavelvollisuuksien laiminlyöntinä ja huonon hallinnon suojeluna. Tutkielman tavoitteena on selvittää, milloin epäasiallinen hankintamenettely täyttää virkarikoksen tunnusmerkistön, ja missä kulkee rangaistavan ja ei-rangaistavan teon raja. Tutkielmassa tarkastellaan rikosoikeudellisen vastuun jakautumista luottamushenkilön, esihenkilön ja viranhaltijan kesken sekä kunnan velvollisuuksia toimintansa lainmukaisuuden varmistamiseksi. Lisäksi selvitetään hallinnollisen seuraamuksen ja rikosprosessin välistä suhdetta.

Tutkielmassa tarkastellaan erityisesti rikoslain 40 luvun virka-aseman väärinkäyttöä ja virkavelvollisuuden rikkomista koskevia säännöksiä (7–10 §) sekä niiden soveltamiskäytäntöön liittyviä kysymyksiä kunnan hankintojen kontekstissa. Virkavelvollisuuden rikkomisrikokset (9 ja 10 §) käytännössä määrittävät rikosoikeudellisen virkavastuun alarajaa. Ne ovat myös toissijaisia suhteessa luvun muihin rikoksiin. Tutkielma on rikoslainopillinen ja lähestyy tutkimuskohdetta de lege lata -näkökulmasta. Kyse on ennen kaikkea oikeuslähde-, tulkinta- ja argumentaatio-oppeja hyödyntävästä ja tulkintasuosituksia tuottavasta käytännön lainopista.

Tutkimusaineisto koostuu lainsäädännön ja oikeuskirjallisuuden lisäksi tuomioistuinratkaisuksista sekä kuntien ohjeista. Yhteenvedona tutkielman tuloksista voidaan todeta, että vaikka hankintalakia olisi sovellettu virheellisesti, virkarikoksen tunnusmerkistö ei täyty ilman selkeää tahallisuutta, huolellisuusvaatimuksen laiminlyöntiä tai epäasiallista motiivia. Luottamushenkilö on hallintolain 31 §:n 1 momenttiin perustuvan huolellisuusvaatimuksensa täyttämiseksi oikeutettu luottamaan viranhaltijaesittelijän ja muiden valmistelijoiden virkavastuulla tekemiin selvityksiin. Hankintapäätöksen ja päätöksentekoprosessin puutteet voivat lähtökohtaisesti asettaa päätöksentekijän motiivit ja päätöksentekomenettelyn kyseenalaisiksi. Rikosvastuun toteutumisen kannalta keskeistä on sisäisen valvonnan ohjeistus, jossa esihenkilöiden ja luottamushenkilöiden vastuut ja velvollisuudet on määritelty rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä.

**Avainsanat:** julkiset hankinnat, virkavastuu, rikosoikeus, kunta-ala, luottamushenkilöt, korruptio

## Sisällys

<b>Virka-aseman väärinkäyttö ja virkavelvollisuuden rikkominen kuntien hankinnoissa .....</b>	<b>I</b>
<b>Lähteet.....</b>	<b>V</b>
<b>Lyhenteet.....</b>	<b>XV</b>
<b>Liitteet.....</b>	<b>XVI</b>
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>1</b>
1.1 Tutkimusaiheen tausta .....	1
1.2 Tutkielman tavoitteet ja tutkimuskysymykset.....	5
1.3 Tutkimusmenetelmä.....	6
1.4 Aineisto ja rajaukset .....	8
1.5 Rakenne ja tutkielmassa käytetyt käsitteet .....	10
<b>2 Rikosoikeudellinen virkavastuu oikeuskirjallisuuden ja prejudikaattien valossa.....</b>	<b>12</b>
2.1 Virkamies, virkavastuu ja virkatoimi rikosoikeudellisina käsitteinä.....	12
2.2 Virka-aseman väärinkäyttäminen.....	16
2.3 Törkeä virka-aseman väärinkäyttö.....	20
2.4 Virkavelvollisuuden rikkominen.....	22
2.5 Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen .....	24
<b>3 Julkiset hankinnat ja kilpailuttamisvelvoite kunnissa .....</b>	<b>27</b>
3.1 Hankintalaki, hankinnoissa noudatettavat periaatteet ja niistä johtuvat velvollisuudet .....	27
3.2 Kuntalaki ja kunnan sisäiset määräykset virkavelvollisuuden sisältöä määrittävinä oikeusohjeina .....	32
3.3 Hallintolaki ja lainalaisuus sekä lakisidonnaisuus julkisiin hankintoihin liittyvässä päätöksenteossa .....	34
3.4 Vähäisyyden arviointi hankintoihin liittyvässä oikeuskäytännössä.....	38
3.5 Kunnan ulkoinen ja sisäinen valvonta.....	41
<b>4 Vastuun kohdentuminen .....</b>	<b>44</b>

4.1	Tekijävastuu .....	44
4.2	Vastuu sisäisen valvonnan toteuttamisesta.....	46
4.3	Esihenkilön valvontavastuu .....	49
4.4	Luottamushenkilön vastuu.....	51
4.5	Hallinnollisen seuraamuksen ja rikosprosessin suhde.....	54
5	Yhteenveto.....	59
5.1	Vastaukset tutkimuskysymyksiin .....	59
5.2	Johtopäätökset.....	66
<b>LIITE 1. TUTKIELMASSA TARKASTELLUT KUNTIEN HANKINTOIHIN LIITTYVÄT</b>		
	<b>OIKEUSTAPAUKSET .....</b>	<b>71</b>

## Lähteet

### Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis, Lain ja kohtuuden tähden. WSOY, 1986.
- Ala-aho, Virpi – Leppänen, Pasi – Oulasvirta, Lasse, Tarkastus ja arviointi kunnissa ja kuntayhtymissä. Alma Talent, 2019.
- Bønsing, Sten – Mäntylä, Niina – Wenander, Henrik, Status and Criminal Liability of Civil Servants in Modern Public Administration, A Comparative Study of Denmark, Finland, and Sweden. *European Public Law* 1/2023, s. 115–134.
- Brander, Sampo, Rikosoikeudellisen virkavastuun nykytila ja yleisiä kehittämistarpeita. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:2.
- Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo, Virkamiesten oikeusasema. Otava, 1995.
- Demelsa, Benito, The European Union Criminal Policy against Corruption, Two Decades of Efforts. *Polít. crim.* vol. 15, 27/2019, s. 520–548.
- Ervo, Laura, Tie totuuteen, s. 1–15 teoksessa Hyttinen, Tatu (toim.), Rikoksesta rangaistukseen, juhlaulkaisu Pekka Viljanen 1952–26/8–2012. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, sarja A, N:o 25, 2012.
- Eskola, Salla – Kiviniemi, Eeva – Krakau, Tarja – Ruohoniemi, Erkki, Julkiset hankinnat. 3., uudistettu painos. Alma Talent Oy, 2017.
- Halonen Kirsi-Maria, Julkisiin hankintoihin liittyy korruptioriski. *Haaste* 1/2016.
- Halonen Kirsi-Maria, Näkökulmia julkisten hankintojen tehokkuuteen, *Lakimies* 7–8/2021, s. 1113–1135.
- Hannus, Arno – Niemi, Anne E – Hallberg, Pekka, Kuntalaki, 4., uudistettu painos. Talentum 2009.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 11., uudistettu painos. Alma Talent Oy, 2023.
- Hirvonen, Kalervo – Mäkinen, Eija, Kunnallinen viranhaltija. Oikeudellisen aseman sääntely. Edita Prima Oy 2006.
- Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsingin yliopisto 2011.

- Hoffrén, Annika, Rikosoikeudellisten virkavastuusäännösten arviointi.  
Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:31.
- Hyttinen, Tatu – Koskenniemi, Johannes, Virheet ja niiden välttäminen rikosoikeudellisessa ratkaisuharkinnassa. Lakimies 1/2023, s. 6–34.
- Kiviaho, Markus – Knuutinen, Mikko, Korruptiontorjunta kunnallishallinnossa. Askelmerkkejä hyvään hallintoon. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:9.
- Kiviaho, Markus – Knuutinen, Mikko, Julkisten valvontaviranomaisten roolit, riippumattomuuden turvaavat rakenteet, toimintatavat ja työkalut korruptionvastaisessa toiminnassa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:86.
- Koistinen, Tatu, Näkökulmia virkarikosten tunnusmerkistöistä sekä virkarikoksia koskevasta oikeuskäytännöstä, s. 129–152 teoksessa Koponen, Pekka – Lahti, Raimo – Kallioinen, Laura (toim.), Valittuja kysymyksiä rikos-, prosessi- ja vahingonkorvausoikeudesta I. Helsingin hovioikeuden julkaisuja. Grano Oy 2021.
- Kolehmainen, Antti, Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä, s. 106–134 teoksessa Tarmo Miettinen (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing Oy 2016.
- Korkka-Knuts, Heli – Helenius, Dan – Frände Dan, Yleinen rikosoikeus. Otavan Kirjapaino Oy 2020.
- Korte, Atte, Harkintavalta ja harkintavallan väärinkäyttö erityisesti kunnan elinkeinon tukemiseen liittyvässä toiminnassa. Edilex 38/2016, s. 1–44.
- Koskinen, Pekka, Johdatus rikosoikeuteen. Hakapaino Oy, 2001.
- Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki, Virkamiesoikeuden perusteet. 8., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2019.
- Kulla, Heikki, Asian selvittämisestä virkamiesoikeuden irtisanomis- ja varoitussasioissa, s. 83–95 teoksessa Hyttinen, Tatu (toim.), Rikoksesta rangaistukseen, juhlaulkaisu Pekka Viljanen 1952–26/8–2012. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, sarja A, N:o 25, 2012.
- Kulla, Heikki – Salminen, Janne, Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent Oy 2021.
- Lappi-Seppälä, Tapio – Melander, Sakari, Rikosoikeudellisen vastuun yleisistä edellytyksistä (RL 3 luku), s. 48–73 teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio –

- Hakamies, Kaarlo – Helenius, Dan – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka (toim.) Rikosoikeus. Alma Talent Oy 2022.
- Laurikkala, Jenna, Virkasalaisuusrikokset – Tutkimus rikoslain 40 luvun 5 §:n virkasalaisuusrikostunnusmerkistöjen sisällöstä ja muutostarpeista. Alma Talent Oy 2020.
- Mansikka, Tanja, Kuka kantaa virkavastuuta? – Virkavastuusta kunnassa ja sen ulottumisesta ulkoistettuun toimintaan sekä epäasiallisesta vaikuttamisesta päätöksentekoon. Edilex 2014/11, s. 1–60.
- Mansikka, Tanja, Lobbauksesta lahjontaan – milloin raja ylittyy. Turun yliopiston julkaisuja, sarja C osa 479. Turun yliopisto 2019.
- Matikkala, Jussi, Tahallisuudesta rikosoikeudessa. Suomalainen lakimiesyhdistys. Vammalan kirjapaino Oy 2005.
- Melander, Sakari, Kriminalisointiteoria –rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Suomalainen lakimiesyhdistys. Vammalan kirjapaino Oy 2008.
- Minkkinen, Panu, Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus – suuntaus, tarkastelutapa, menetelmä? Lakimies 7–8/2017, s. 908–923.
- Muukkonen, Matti, Virkarikossäätelyn kehittämistarpeista - erityistarkastelussa henkilöpiiri ja blankosäätelytekniikka oikeuskäytännön valossa. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:1.
- Muukkonen, Matti – Sutela, Mika – Rikander, Henri, Kuntia koskevat virkarikostuomiot, käräjäoikeuksissa, empiirinen analyysi. Defensor Legis 2025/1, s. 46–68.
- Muukkonen Matti – Tolvanen, Matti, Esimiehen reagointivelvollisuus kunnassa, Edilex 2021/36, s. 1–17.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Alma Talent 2023.
- Määttä, Kalle, Oikeuslähdeoppi lakien tulkinnessa – V Sallitut oikeuslähteet. Edilex 2024/11, s. 1–50.
- Määttä, Tapio, Oikeudellisen ajattelun perusteita. Itä-Suomen yliopisto 2012.
- Määttä, Tapio, Näkökulmia oikeuteen ja oikeustieteeseen, s. 7–34 teoksessa Määttä, Tapio (toim.) – Tolvanen, Matti – Kolehmainen, Antti – Kosonen, Jonna – Väättänen, Ulla – Keinänen, Anssi. Oikeudellisen ajattelun perusteita. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, no. 30, 2018.
- Määttä Tapio – Paso, Mirjami, Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Oikeuden perusteet 37. Helsingin yliopisto 2022.

- Niemelä, Suvi, Suojelu- tai valvontavelvollisuuden laiminlyönnin rangaistavuus, s. 221–246 teoksessa Koponen, Pekka – Lahti, Raimo – Kallioinen, Laura (toim.), Valittuja kysymyksiä rikos-, prosessi- ja vahingonkorvausoikeudesta III. Helsingin hovioikeuden julkaisuja. Grano Oy 2020.
- Nuutila, Ari-Matti, Rikosoikeudellinen huolimattomuus. Lakimiesliiton kustannus, 1996.
- Parviainen, Mervi, Kenen on vastuu? Vastuut ja seuraamukset palvelussuhteessa. Edita Prima Oy 2010.
- Pekkala, Elise – Pohjonen, Mika – Huikko, Katariina – Ukkola, Markus, Hankintojen kilpailuttaminen. 7. uudistettu laitos, 8. painos, Tietosanoma Oy 2017.
- Persson, Anna – Worth, Mark – Jeney, Petra, High-risk areas of corruption in the EU: A mapping and in-depth analysis. European Commission 2024.
- Peurala, Johanna – Mutttilainen, Vesa, Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115, Suomen Yliopistopaino – Juvenes Print 2015.
- Pound, Roscoe, An Introduction to the Philosophy of Law. Yale University Press 1930.
- Rautiainen, Pauli – Kostiainen, Aura – Kurki, Visa – Soininen, Niko – Määttä, Tapio, Oikeus ja sen tutkiminen. Vastapaino 2023.
- Rautio, Ilkka, Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset, s. 1373–1427 teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Helenius, Dan – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka (toim.) Rikosoikeus. Alma Talent 2022.
- Schmitz, Elmar – Högbe, Frank, Corruption prevention in municipal authorities – a conceptual approach. Discussion Paper. DOI:10.13140/RG.9.77283.
- Sajama, Seppo, Argumentaatio oikeustieteellisessä tutkimuksessa s. 24–50 teoksessa Tarmo Miettinen (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing Oy 2016.
- Salminen, Ari – Viinamäki, Olli-Pekka – Ikola-Norrbacka, Rinna, The Control of Corruption in Finland. Administration and Public Management Review 9/ 2007, s. 81–96.
- Salminen, Ari. Rakenteellinen korruptio, kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja



- raportteja 203. Vaasan yliopisto 2015.
- Saraviita, Ilkka, Perustuslaki. 2., uudistettu painos, Alma Talent Oy 2011.
- Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Hyttinen, Tatu, Rikosoikeuden yleinen, osa, vastuuoppi. Alma Talent Oy 2019.
- Tolvanen, Matti, Tilintarkastajan rikosvastuu. Verotus 3/2017, s. 260–268.
- Tontti, Jarkko, Hans-Georg Gadamer – oikeus, traditio ja tulkinta, s. 219–238 teoksessa Tontti, Jarkko ja Kaisa Mäkelä (toim.) Filosofien oikeus II. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki, 2001.
- Tuori, Kaarlo, Oikeuden ratio ja voluntas. WSOY pro 2007.
- Vatjus-Anttila, Jalo, Rangaistus ja tunnustus. Rikoksen tunnustamisen rangaistusteoreettiset, kriminaalipoliittiset ja lainopilliset perusteet, Turun yliopiston julkaisuja, sarja B osa 598. Turun yliopisto 2022.
- Viljanen, Pekka, Virkarikoksista. Rikosoikeudellinen tutkimus rangaistavan teon virkarikosominaisuudesta ja sen merkityksestä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1984.
- Viljanen, Pekka, Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Lakimiesliiton kustannus 1990.
- Viljanen, Pekka, Onko kuntien luottamushenkilöillä virkavastuuta? Defensor Legis 1/2022, s. 258–277.
- Viljanen, Pekka, Virkarikokset, s. 890–1005 teoksessa Dan Frände – Tatu Hyttinen – Heikki Kallio – Heli Korkka-Knuts – Jussi Matikkala – Jussi Tapani – Matti Tolvanen – Pekka Viljanen – Markus Wahlberg (kirj.), Keskeiset rikokset. Edita Publishing Oy 2023.
- Viljanen, Pekka – Hynynen, Eeva-Liisa: Kittilän opetukset. Kirja oikeusvaltiosta ja virkavastuusta. Kunnallissalan kehittämissäätiö 2024.
- Viljanen, Pekka – Muukkonen, Matti, KKO 2023:17 – Virka-aseman väärinkäyttäminen kunnan päätöksenteossa. Lakimies 3–4/2023, s. 592–602.
- Virolainen, Jyrki – Vuorenpää, Mikko, Periaatteet prosessioikeudessa, s. 115–225 teoksessa Prosessioikeus Vuorenpää, Mikko – Helenius, Dan – Hietanen-Kunwald, Petra – Hupli, Tuomas – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Saranpää, Timo – Turunen, Santtu – Virolainen, Jyrki (kirj.), 6., uudistettu painos. Alma Talent Oy, 2021.

Virtanen, Jussi, Laiminlyöjän petos. Oikeustiede - Jurisprudentia XXXVIII 2005, s. 521–601.

Voutilainen, Tomi – Määttä, Kalle, Julkisten hankintojen sääntely. Helsingin Kamari Oy, 3. uudistettu painos, 2023.

Voutilainen, Tomi – Ouli, Juuso, Virkavelvollisuuksien ja virkatoimien todennettavuuden vaatimus. Defensor Legis 1/2023, s. 52–72.

### **Virallislähteet**

HE 187/1973 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vahingonkorvausta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 58/1988 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta.

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.

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

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

HE 24/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 254/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja laiksi julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi

HE 147/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi

K 5/2025 vp. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2024.  
LaVM 7/1989 Lakivaliokunnan mietintö n:o 7 hallituksen esityksen johdosta  
virkarikoslainsäädännön uudistamisesta.

## **Oikeustapaukset**

### **Korkein oikeus**

KKO 1959 II 44

KKO 1998:41

KKO 2004:132

KKO 2006:33

KKO 2008:90

KKO 2008:115

KKO 2009:62

KKO 2011:1

KKO 2011:26

KKO 2014:46

KKO 2016:92

KKO 2017:92

KKO 2019:53

KKO 2020:78

KKO 2022:31

KKO 2023:17

Korkein oikeus, asia Nro 1302 R2023/51, tuomio 10.9.2024

### **Hovioikeus**

Vaasan hovioikeus, asia R 16/335, tuomio 2.3.2018.

Rovaniemen hovioikeus, asia R 21/533, tuomio 15.11.2022.

### **Käräjäoikeudet**

Kainuun käräjäoikeus, asia R 717/2024/1331, tuomio 1.4.2025, ei lainvoimainen.

Keski-Suomen käräjäoikeus, asia R 14/2651, tuomio 12.2.2016.

Lapin käräjäoikeus, asia R 17/1245, tuomio 31.3.2021.

Pohjois-Karjalan käräjäoikeus, asia R 22/551, tuomio 15.6.2023.

Pohjois-Savon käräjäoikeus, asia R 21/2227, tuomio 14.9.2022.

Vantaan käräjäoikeus, asia R 13/3026/766, tuomio 17.9.2014.

### **Euroopan unionin tuomioistuin**

Tuomio 6.6.2024, INGSTEEL spol. s r. o., asia C-547/22, ECLI:EU:C:2024:478.

### **Medialähteet**

Kulmanen, Kaarlo, Palkanmaksuongelmissa rypevä Helsingin kaupunki määrättiin maksamaan hyvityssakkoja työntekijäpuolen edustajille. Yle 23.2.2023.

<https://yle.fi/a/74-20019520> (Luettu 28.6.2025).

Moliis, Pekka, Syyttäjä valittaa Puolangan hankintakärjäpäätöksestä – seuraavaksi asiaa käsitellään hovioikeudessa. Kuntalehti 2.4.2025.

<https://kuntalehti.fi/uutiset/syyttaja-valittaa-puolangan-hankintakarajapaatoksesta-seuraavaksi-asiaa-kasitellaan-hovioikeudessa/>  
(Luettu 11.6.2025).

Mäntymaa, Jarkko – Skön, Kirsi, HUSin johtaja osallistui kilpailutuksiin, jotka voitti hänen perhetuttunsa yhtiö – MOT:n lähde: ”Tämä hulluus täytyy lopettaa”. MOT 1.2.2021. <https://yle.fi/a/3-11763290> (Luettu 18.6.2025).

Poliisi, KRP epäilee tietosuoja rikosta Helsingin kaupungin toiminnassa tietojen suojaamiseen liittyen. 13.3.2025. <https://poliisi.fi/-/krp-epailee-tietosuoja-rikosta-helsingin-kaupungin-toiminnassa-tietojen-suojaamiseen-liittyen> (Luettu 28.6.2025).

Rita, Mikko, KRP epäilee rikosta Helsingin kaupungin toiminnassa – poliisin arvio tietomurron uhrimäärästä ”laajassa haarukassa”. Yle 13.3.2025. <https://yle.fi/a/74-20149294> (Luettu 18.6.2025).

Roslund, Riku, Oikeusoppineet: Helsingin palkanmaksun kaaokseen ajaneessa Sarastia-hankinnassa on juridisia ongelmia – ”Hankintalain kiertämistähän tämä on”. Yle 15.8.2022. <https://yle.fi/a/3-12574379> (Luettu 18.6.2025).

### **Muut lähteet**

Euroopan komissio, EU:n oikeuden perusteet. <https://op.europa.eu/webpub/com/abc-of-eu-law/fi/#chap8> (Luettu 26.9.2024).

Euroopan komissio, Kansalaisten asenteet Korruptiota kohtaan EU:ssa 2024 –  
Suomi.

<https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=93176> (Luettu 12.5.2025).

GRECO: Viides arviointikierros. Korruption ehkäiseminen ja integriteetin edistäminen valtionhallinnossa (ylimmissä johtotehtävissä) ja lainvalvonnasta vastaavissa viranomaisissa, GrecoEval5Rep (2017)3. <https://rm.coe.int/viides-arviointikierros-korruption-ehkaiseminen-ja-integriteetin-edist/1680941f1f> (Luettu 5.6.2025)

Helsingin kaupunginvaltuusto 11/2025 4 § <https://ahjojulkaisu.hel.fi/0AC24260-9B6F-CC40-8036-976361300002.pdf> (Luettu 18.6.2025).

Julkisten hankintojen valvonnan tulosten raportointi 2024. Kilpailu ja kuluttajavirasto 2025. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/julkisten-hankintojen-valvonnan-tulosten-raportointi-2024.pdf> (Luettu 11.5.2025).

Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Julkisten hankintojen valvonnan tulosten raportointi 2024, KKV/10/14.00.60/2025. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/julkisten-hankintojen-valvonnan-tulosten-raportointi-2024.pdf> (Luettu 10.7.2025).

Oikeusministeriö 2022, Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM021:00/2022>. (Luettu 8.7.2025).

Patentti- ja rekisterihallitus 2023, Laaduntarkastuksen vuosiraportti 2022, julkisten hankintojen tarkastus. [https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta/tilintarkastusvalvonta/laaduntarkastuksen\\_vuosiraportit/laaduntarkastuksenvuosiraportti2022/julkishallinnontilintarkastustoimeksiantojenlaaduntarkastuksetjaniidenhavainnot/julkistenhankintojen\\_tarkastus.html](https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta/tilintarkastusvalvonta/laaduntarkastuksen_vuosiraportit/laaduntarkastuksenvuosiraportti2022/julkishallinnontilintarkastustoimeksiantojenlaaduntarkastuksetjaniidenhavainnot/julkistenhankintojen_tarkastus.html) (Luettu 15.5.2025).

Raision kaupunki, Kaupunginhallitus 10.02.2025/Asianro 6. <https://julkaisut.raisio.fi/dynasty10/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=2025508-6> (Luettu 15.5.2025).

Rantanen-Lahti Anja. Erikoissyyttäjä, Länsi-Suomen alueen syyttäjälaitos. Keskustelu 8.4.2025.

Suomen Kuntaliitto ry, Kuntalain sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien säännösten toimeenpano 2013. [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Sisainen\\_valvonta\\_09122013.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Sisainen_valvonta_09122013.pdf) (Luettu 21.5.2025).

Suomen Kuntaliitto ry, Kunnan hallintosääntömalli. 3., uudistettu, täydennetty painos 2023. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2023/2239-kunnan-hallintosaantomalli> (Luettu 17.6.2025).

Suomen Kuntaliitto ry, Delegointiopas: päätös- ja toimivallan siirtäminen kunnassa 3., täydennetty painos 2024. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2024/2271-delegointiopas-paatos-ja-toimivallan-siirtaminen-kunnassa> (Luettu 8.5.2025).

Suomen Kuntaliitto ry, Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot. <https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/tietotuotteet-ja-palvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot> (Luettu 18.5.2025).

Suomen Kuntaliitto ry, Sisäisen tarkastuksen järjestäminen. <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Sis%C3%A4isen%20tarkastuksen%20j%C3%A4rjest%C3%A4minen.pdf> (Luettu 21.5.2025).

Tieteen termipankki 8.7.2025: Oikeustiede: esittelijän vastuu. [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:esittelijän vastuu](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:esittelij%C3%A4n_vastuu) (Luettu 8.7.2025)

Tilastokeskus, Tietoon tulleet rikokset ja niiden selvittäminen rikosryhmittäin tekokunnan ja ilmoitusvuoden mukaan. [https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_rpk/statfin\\_rpk\\_pxt\\_13ex.px/](https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_rpk/statfin_rpk_pxt_13ex.px/) (Luettu 8.8.2025).

Tolvanen, Matti, Selvitys lainsoveltamisesta. Lausunto Etelä-Karjalan hyvinvointialueelle 19.11.2024. <https://www.ekhva.fi/wp-content/uploads/2024/11/Prof.-emeritus-Tolvanen-oikeudellinen-lausunto-Etela-Karjalan-hyvinvointialueelle.pdf> (Luettu 18.5.2025).

Tutkihallintoa.fi, Hankintojen arvo. <https://www.tutkihallintoa.fi/julkiset-hankinnat/hankintojen-arvo/> (Luettu 10.7.2025).

Valtioneuvoston oikeuskansleri, Ilmoittajansuojeluasioiden vuosiraportointi. <https://oikeuskansleri.fi/vuosiraportointi-euroopan-komissiolle> (Luettu 10.7.2025).

## Lyhenteet

EU	Euroopan unioni
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki (434/2003)
HO	hovioikeus
KL	kuntalaki (410/2015)
KKV	kilpailu- ja kuluttajavirasto
KKO	korkein oikeus
KO	kärjäoikeus
ks.	katso
LaVM	lakivaliokunta
mom.	momentti
pj.	puheenjohtaja
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
RL	rikoslaki (39/1889)
s.	sivu
SEUT	sopimus Euroopan unionin toiminnasta
VL	laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003)
vp.	valtiopäivät
vpj.	varapuheenjohtaja
ym.	ynnä muut

## **Liitteet**

### **Liite 1. Tutkielmassa tarkastellut kuntien hankintoihin liittyvät oikeustapaukset**



# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimusaiheen tausta

”Virkavastuulla tarkoitetaan virkamiehen erityistä ja yksilöllistä oikeudellista vastuuta toiminnastaan.”<sup>1</sup> Virkavastuun perusteista on säädetty Suomen perustuslaissa (731/1999, PL). Virkavastuun ja sen rikkomisen kriminalisoinnin tarkoituksena on turvata virkatehtävien asianmukainen hoito ja virantoimituksen lainmukaisuus sekä ylläpitää yleistä luottamusta julkisen vallan käyttöön. Virkavastuun rikkominen voi johtaa rikosoikeudelliseen vastuuseen, joka on ultima ratio -periaatteen mukaisesti viimesijainen vastuun muoto. Virkavastuuta voidaan toteuttaa myös vahingonkorvausvastuuna ja kurinpidollisen (hallinnollisen) vastuun kautta.<sup>2</sup> Kyse ei kuitenkaan ole pelkästään hallinnon sisäisestä tai työnjohdollisesta asiasta silloin kun virheellinen menettely aiheuttaa vahinkoa yhteiskunnalle tai yksittäiselle kansalaiselle tai johtaa oikeudenmenetyksiin.<sup>3</sup>

Julkisia varoja koskevaan vastuunalaisuuteen liittyy keskeisesti myös hankintamenettelyjen asianmukaisuus.<sup>4</sup> Hankintalain eli lain julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin. Kunnat muodostavat merkittävän osan Suomen julkisesta sektorista ja käyttävät vuosittain huomattavia summia verovaroja erilaisten palveluiden ja investointien hankkimiseen.<sup>5</sup> Samalla kuitenkin kuntien virkarikokset ja hankinta-asiat sekä huonosti hoidettujen julkisten hankintojen aiheuttamat ongelmat ovat olleet toistuvasti esillä julkisuudessa. Esimerkiksi Helsingin kaupungin tietomurtoon ja palkanmaksuepäselvyyksiin liittyvien järjestelmä- ja konsulttihankeiden yhteydessä on julkisuudessa pohdittu vastuuhenkilöiden mahdollista rikosoikeudellista vastuuta.<sup>6</sup> Kunnan

---

\* Tekoälyn käyttö tutkielman laatimisessa: Tutkielman kieliasun parantamisessa ja oikeinkirjoituksen tarkistamisessa on hyödynnetty ChatGPT:n maksutonta versiota. Lähdeluettelon järjestämisessä ja muotoilussa on käytetty Microsoft Copilot -avustajaa.

<sup>1</sup> Mäenpää 2023, s. 319.

<sup>2</sup> HE 58/1988 vp, s. 5 ja 18.

<sup>3</sup> Bønsing – Mäntylä – Wenander 2023, s. 20.

<sup>4</sup> Voutilainen – Määttä 2023, s. 21–22. Julkinen hankinta muun muassa toteutetaan avoimesti. Tämä mahdollistaa julkisten varojen käytön valvonnan.

<sup>5</sup> Ks. tutkiahallinto.fi, kuntien hankintojen arvo vuonna 2023 oli 9,3 miljardia.

<sup>6</sup> Ks. esimerkiksi Rita 2025; Poliisi 2025; Kittilän kunnan laajasti julkisuudessa olleista virkarikostapauksista ks. Viljanen – Hynynen 2024, s. 85; Kulmanen 2023; Roslund 2022; Esimerkiksi Helsingin kaupungin epäiltiin kiertäneen hankintalakia ja hankkineen konsulttipalveluita noin kahdella miljoonalla eurolla ilman kilpailutusta.

hankintamenettelyssä tehdyt virheet tai epäasiallisiin vaikuttimiin perustuvat hankintapäätökset eivät ole vain hallinnollisia epäkohtia, vaan ne voivat aiheuttaa merkittäviä taloudellisia menetyksiä, jotka lopulta jäävät veronmaksajien kannettaviksi.<sup>7</sup>

Kunnissa virkavastuulla toimivat päivittäin sekä lukuisat viranhaltijat että valtuustoihin ja lautakuntiin kuuluvat luottamushenkilöt.<sup>8</sup> Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaisesti virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Pykälä ei kuitenkaan määrittele virkavelvollisuuden konkreettista sisältöä, eikä rikosoikeudellista vastuuta voida perustaa pelkästään siihen.<sup>9</sup> Virkavastuun tarkempi sisältö määräytyy muualla lainsäädännössä olevien säännösten perusteella, erityisesti rikoslain 40 luvun virkarikoksia koskevien säännösten nojalla.<sup>10</sup> Lahjusrikoksia lukuun ottamatta vakavimmat teot sisältyvät säännöksiin virka-aseman väärinkäytännestä ja törkeästä virka-aseman väärinkäytännestä (RL 40 luku 7 ja 8 §). Näiden lisäksi luvussa on kaksi yleisluonteista säännöstä – virkavelvollisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen (RL 40 luku 9 ja 10 §, jäljempänä virkavelvollisuuden rikkomisrikokset) – jotka kattavat sekä tahalliset että tuottamukselliset eli huolimattomuudesta tehdyt lievemmät teot. Virkavelvollisuuden rikkomisrikokset määrittävät käytännössä rikosoikeudellisen virkavastuun alarajan ja muodostavat suurimman osan Suomessa tuomituista virkarikoksista.<sup>11</sup>

Virkavelvollisuuden rikkomisrikokset ovat toissijaisia suhteessa muihin virkarikossäännöksiin ja ovat luonteeltaan niin kutsuttuja blankorangaistussäännöksiä. Niiden rangaistavan menettelyn tarkka sisältö määräytyy muiden, virkavelvollisuuden sisältöä määrittävien säännösten perusteella. Blankorangaistussäännösten käytännön soveltamista vaikeuttaa tunnusmerkistöjen avoimuus, sillä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti virkavelvollisuuksien sisällön tulee olla täsmällisesti määritelty.<sup>12</sup> Tämä asettaa vaatimuksia

---

Poliisin esiselvityksen mukaan palkanmaksujärjestelmässä, sen käyttöönotossa tai korjaamisessa ei kuitenkaan ollut syytä epäillä kenenkään yksittäisen viranhaltijan huolimattomuutta.

<sup>7</sup> Halonen 2021, s. 1113–1114, 1128–1129 ja 1134; HE 108/2016 vp, s. 71. Hankintalain tavoitteena on lain esitöiden mukaisesti toteuttaa hankinta mahdollisimman tehokkaasti siten, että hankintamenettelyn tuloksena aikaansaadaan säästöjä julkiselle taloudelle. Taloudellisten näkökohtien lisäksi julkisilla hankinnoilla on merkitystä esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjunnassa sekä sosiaalisen kestävyuden ja innovaatiotoiminnan edistämiseksi.

<sup>8</sup> Viljanen 2023, s. 893; Laurikkala 2020, s. 34–35. Virkavastuun henkilöllinen soveltamisala määritetty rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen kautta. Virkavastuusäännöksiä sovelletaan paitsi viranhaltijoihin myös muihin julkista valtaa käyttäviin henkilöihin sekä luottamushenkilöihin (Rikoslaki, RL 40:11).

<sup>9</sup> KKO 2006:33, kohdat 27–28.

<sup>10</sup> HE 1/1998 vp, s. 172.

<sup>11</sup> Rautio 2022, s. 1398 ja 1406; HE 58/1988 vp, s. 63–65.

<sup>12</sup> Viljanen 1990, s. 333–339; HE 58/1988 vp, s. 64–65; Viljanen 2023, s. 988. Myös RL 40:7–8. Säännöksiä ei ole mahdollista laatia täysin yksiselitteisiksi. Laillisuusperiaate edellyttää, että virkatoiminnassa noudatettavan,

myös hallinnon sisäisille määräyksille, joiden perusteella virkavelvollisuuksien on oltava todennettavissa ja mahdollinen rikosoikeudellinen vastuu arvioitavissa.<sup>13</sup>

Julkiset hankinnat ovat korkean korruption riskialueita niin kansallisella kuin Euroopan unionin (EU) tasolla.<sup>14</sup> Julkisiin hankintoihin ja virkavelvollisuuden laiminlyöntiin liittyvässä tarkastelussa on siksi tärkeää tiedostaa myös korruption mahdollisuus ja ymmärtää, mistä korruptiossa ilmiönä on kyse. Suomi on pitkään ollut yksi vähiten korruptoituneista maista ja suurin osa, 76 prosenttia, suomalaisista katsoo edelleen, ettei korruptio ole Suomessa yleinen ongelma. Samaan aikaan kuitenkin 12 prosenttia suomalaisista tuntee henkilökohtaisesti jonkun, joka on ottanut vastaan lahjuksia.<sup>15</sup> Korruption niin sanotun kovan ytimen muodostavat lahjonta ja muut kriminalisoidut korruptiiviset teot. Niiden lisäksi korruptiota on myös moitittava, epäeettinen ja moraalisesti väärä toiminta, joka ei välttämättä kuitenkaan ylitä rikosoikeudellisen rangaistavuuden rajaa.<sup>16</sup> Hankintaprosessin eri vaiheissa voidaan käyttää virka-asemaan liittyvää toimivaltaa ja vaikutusvaltaa väärin, esimerkiksi suosimalla intressipiiriin kuuluvia toimijoita tai edistämällä heidän tavoitteitaan. Tällöin päätöksenteko ei tosiasiallisesti ole puolueetonta, vaikka muodollisesti se perustuisi näennäisen lailliseen ja objektiiviseen valmisteluun.<sup>17</sup>

Aihe on ajankohtainen, sillä EU:ssa on viime vuosina panostettu korruption ennaltaehkäisyyn muun muassa edistämällä avoimuutta julkisten hankintojen alalla, suojelemalla ilmiäntajia ja lisäämällä tietoisuutta korruption taustatekijöistä.<sup>18</sup> Vuonna 2024 Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) ja aluehallintovirastot toteuttivat yhteistyöhankkeen, jonka tavoitteena oli selvittää

---

säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden sisällön on oltava selvästi määriteltävissä siten, että säännösten soveltaminen on ennakoitavissa. Virkavelvollisuuden tulee perustua lakiin tai asetukseen vaikkakaan sen ei tarvitse suoraan ilmetä niistä. Velvollisuuden voidaan sanoa perustuvan säännökseen tai määräykseen, jos niissä ilmenee edes jonkinlaisia viitteitä sen sisällöstä.

<sup>13</sup> Viljanen 2023, s. 966–967; Koskinen – Kulla 2019, s. 327–331.

<sup>14</sup> Peurala – Muttilainen 2015, s. 28; Persson – Worth – Jeney 2024, s. 31, 32–33, 145–147.

<sup>15</sup> Kansalaisten asenteet korruptiota kohtaan EU:ssa 2024, Suomi. s. 3–4. Eurobarometrin 2024 mukaan 10 % eurooppalaisista tuntee henkilökohtaisesti jonkun, joka on vastaanottanut lahjuksia, ja 18 % ei tiedä, minne korruptiosta voisi ilmoittaa. Suomalaisista osalta 60 % ilmoitti merkittävimmäksi syyksi olla ilmoittamatta havaitsemastaan korruptiosta todistamisen vaikeuden, kun muiden eurooppalaisten keskiarvo oli 43 %. Myös OECD:n lahjonnanvastainen työryhmä on suosituksissaan kannustanut Suomea lisäämään tietoisuutta ja koulutusta rikosprosessiketjussa.

<sup>16</sup> Peurala – Muttilainen 2015, s. 14.

<sup>17</sup> Peurala – Muttilainen 2015, s. 58–59; Kiviaho – Knuutinen 2023, s. 25–26. Korruption riskialueille on tyypillistä huono hallinto, suosinta ja syrjintä sekä tietojen ja asiakirjojen salaaminen. Rakenteellinen korruptio ilmenee usein tarkoituksellisina tekoina tai laiminlyönteinä, joiden tavoitteena on hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesti hyödyttää tiettyä henkilöä tai organisaatiota. Näennäisesti lainmukaiset rakenteet ja päätöksenteko tekevät siitä erityisen vaikeasti havaittavan ja osoitettavan korruption muodon.

<sup>18</sup> Demelsa 2019, s. 543–545; GRECO 2017, s. 48. Raportissa todetaan kokoavasti myös tarkkailijoiden huomioiden ilmiäntajien asianmukaisen suojelun puutetta (GRECO, OECD, UNODC sekä Transparency International Suomen-osasto, lähteessä viittaukset näihin aikaisempiin raportteihin).

kuntien hankintatoiminnan nykytilaa. Hankkeen raportointi on tätä kirjoitettaessa kesken. KKV:n vuonna 24 vireille tulleista asioista noin puolet koski kuntien ja kuntayhtymien hankintoja, ja lisäksi merkittävä osa liittyi julkisoikeudellisiin laitoksiin, erityisesti kuntaomisteisiin yhtiöihin.<sup>19</sup> Myös nykyinen turvallisuustilanne korostaa tarvetta tarkastella aihetta ja lisätä tietoisuutta epäasiallisista vaikuttamispyrkimyksistä sekä niiden tunnistamisesta. Tällaisilla pyrkimyksillä voidaan ohjata toimijoita tekemään näennäisesti yleisen edun mukaisia päätöksiä, jotka kohdistuvat yhteiskunnan kriittisiin toimintoihin, mutta todellisuudessa lisäävät ulkopuolista riippuvuutta, tarjoavat vaikutuskanavia ja mahdollistavat pääsyn turvallisuuden kannalta olennaiseen tietoon.<sup>20</sup>

Virkarikosten käsittely on tapauskohtaista ja juridisesti vaativaa johtuen muun muassa virkatehtävien moninaisuudesta sekä sovellettavien substanssilakien, ohjeiden ja ohjeistusten suuresta määrästä.<sup>21</sup> Virkarikossääntelyn kehitystarpeita on arvioitu vuonna 2024 kahdessa oikeusministeriön arviomuistiossa, joissa huomio on kohdistunut erityisesti henkilöpiirin laajentamiseen ja sääntelytekniikkaan. Selvityksissä on todettu tarve muun muassa tunnusmerkistöihin liittyvien tulkintakysymysten jatkotarkastelulle.<sup>22</sup> Toiminnan resursointi on perinteisesti rajattu rikosoikeudellisen arvioinnin ulkopuolelle. Täysin poissuljettua sekään ei liene.<sup>23</sup> Lisäksi kuntien kannalta erityisen merkittävä on vuoden 2023 virkarikosprejudikaatti KKO 2023:17, jossa korkein oikeus (KKO) tuomitsi ensimmäistä kertaa rangaistuksia hallintolain (434/2003, HL) 6 §:ään kirjattujen hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden rikkomisesta Kittilän kunnan päätöksenteossa.<sup>24</sup>

Korruptiota ja rikosoikeudellista virkavastuuta on tutkittu viime vuosikymmeninä monesta näkökulmasta.<sup>25</sup> Joukkoon mahtuu sekä kattavia yleisesityksiä että kuntakontekstissa tehtyjä yksityiskohtaisempia tarkasteluja, joista esimerkkinä mainittakoon Mansikan rikosoikeuden

---

<sup>19</sup> Kilpailu ja kuluttajavirasto 2025, s. 6–7; Hankintojen valvonnasta on säädetty hankintalain 15 luvussa. Sen 139 §:n nojalla Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) valvoo kansallisesti hankintalain noudattamista. Vuonna 2024 Kilpailu- ja kuluttajavirastossa tuli vireille yhteensä 65 julkisten hankintojen valvontaan liittyvää asiaa. Näistä noin 50:ssä KKV:n arvioinnin lähtökohtana oli epäily perusteetta toteutetusta suorahankinnasta.

<sup>20</sup> Kiviaho – Knuutinen 2023, s. 24; Persson – Worth – Jeney 2024, s. 34 ja 124.

<sup>21</sup> Koistinen 2021, s. 150.

<sup>22</sup> Brander 2024, s. 8–10; Muukkonen 2024, s. 106.

<sup>23</sup> Tolvanen 2024, s. 7.

<sup>24</sup> KKO 2023:17, kohdat 49, 55 ja 57; Koistinen 2021, s. 129. Korkeimman oikeuden ennakkoratkaisuja on aikaisemmin annettu etenkin poliisien, syyttäjien ja tuomareiden epäiltyjen virkarikosten osalta.

<sup>25</sup> Ks. esimerkiksi Salminen – Viinamäki – Ikola-Norrbacka 2007; Salminen 2015; Peurala–Mutttilainen 2015; Mansikka 2019; Kiviaho – Knuutinen 2022.

alaan kuuluva väitöskirjatutkimus kuntien lahjusrikoksista.<sup>26</sup> Myös virkarikoksia ja virkamiehen palvelussuhteisiin liittyviä vastuita on selvitetty.<sup>27</sup> Kuitenkaan juuri tämän tutkimuksen kaltaista tarkastelua rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja erityisesti virkavelvollisuuden rikkomisrikoksista ja virka-aseman väärinkäytöstä kuntien julkisten hankintojen kontekstissa ei kirjoittajan tietojen mukaan ole aikaisemmin tehty.

## 1.2 Tutkielman tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tutkielma keskittyy rikoslainsäädäntömme nykytilaan ja sen lähtökohta on käytännönläheinen. Tavoitteena on tukea lainsoveltajia lisäämällä ymmärrystä virkavastuusta, sallitun menettelyn rajoista sekä korruptiosta ilmiönä. Tutkielmassa tarkastellaan virka-aseman väärinkäyttämistä ja virkavelvollisuuden rikkomisrikoksia sekä rikoslain ulkopuolisia virkavelvollisuutta osoittavia ja hankintamenettelyä ohjaavia säännöksiä.<sup>28</sup>

Erityistä huomiota kiinnitetään luottamushenkilöiden ja esihenkilöiden toiminnan rikosoikeudelliseen arviointiin sekä kunnan toimintavelvoitteisiin. Luottamushenkilöillä ei lähtökohtaisesti ole yleisesti kuvattuja virkavelvollisuuksia, eikä heihin voida kohdistaa esimerkiksi virkakäskyjä.<sup>29</sup> Muukkonen ja Tolvanen puolestaan korostavat, että esihenkilöiden rikosoikeudellinen vastuu riippuu pitkälti siitä, kuinka selkeästi tehtävät on organisaatiossa määritelty ja miten sisäinen valvonta on järjestetty.<sup>30</sup> Vastuukysymyksiä arvioitaessa tarkastelu ulottuu laajaan sääntelykokonaisuuteen, joka kattaa hankintalainsäädännön lisäksi hallinto- ja kuntalain (410/2015, KL) sekä kunnan sisäiset viranhaltijoita velvoittavat säännöt ja ohjeet.<sup>31</sup> Rikosoikeudellisessa arvioinnissa keskeistä on teon haitallisuuden ja vahingollisuuden määrittely, sillä vähäinen virkavelvollisuuden rikkominen ei ole rangaistavaa (RL 40 luku 9 ja 10 §). Tutkimuksessa selvitetään, missä

---

<sup>26</sup> Mansikka 2019; Muukkonen – Sutela – Rikander 2025; Muukkonen 2024; Viljanen 1984; Viljanen 1990. Erityisesti kuntien virkarikoksiin liittyvää tutkimusta ovat julkaisseet esimerkiksi Viljanen ja Muukkonen. Muukkonen, Sutela ja Rikander ovat tuoneet esiin, että kunnat ovat aliedustettuja virkarikostuomioissa sekä esittäneet korjausehdotuksia. Muukkonen on myös pohtinut vaikuttaako esitutkinnan suorittamiseen liittyvä osaaminen poliisin rikosten korostumiseen tuomioistuimissa (syyttäjä johtaa poliisin rikosepäilyjen tutkintaa).

<sup>27</sup> Ks. esimerkiksi Viljanen 1984; Viljanen 1990; Parviainen 2010; Laurikkala 2020; Bønsing – Mäntylä – Wenander 2023; Koistinen 2021; Muukkonen – Tolvanen 2021; Viljanen 2022; Viljanen – Muukkonen 2023; Muukkonen 2024.

<sup>28</sup> Rautio 2022, s. 1408; HE 58/1988 vp, s. 65.

<sup>29</sup> Rautio 2022, s. 1411.

<sup>30</sup> Muukkonen – Tolvanen 2021, s.17.

<sup>31</sup> HE 58/1988 vp, s. 64–65. Virkavelvollisuuden vastaisen menettelyn sisältöä ei ole mahdollista määritellä tyhjentävästi yksistään lakien tai asetusten perusteella, vaan tuolloin joudutaan pakostakin turvautumaan noita säännöksiä täydentäviin työnantajan päätöksiin, ohjeisiin ja määräyksiin ja jopa vakiintuneeseen käytäntöön.

tilanteissa menettely ylittää tämän vähäisyyskynnyksen ja täyttää virkavelvollisuuden rikkomisen tai vakavammissa tapauksissa virka-aseman väärinkäytön tunnusmerkistön.

Tutkielman tavoitteena on vastata kolmeen päätutkimuskysymykseen:

1. Miten kuntien julkisiin hankintoihin liittyvän kilpailuttamisvelvoitteen tai hankintalainsäädännön rikkomista tai muuta epäasiallista menettelyä arvioidaan rikosoikeudellisesti nykyisessä oikeustilassamme? Käytännössä tähän vastataan tarkastelemalla, milloin kuntien julkisiin hankintoihin liittyvä rikkomus tai epäasiallinen menettely täyttää virka-aseman väärinkäytön tai virkavelvollisuuden rikkomisrikoksen tunnusmerkistön, ja missä kulkee rangaistavan ja ei-rangaistavan teon raja.
2. Miten viranhaltijan, luottamushenkilön ja esihenkilön rikosoikeudellista vastuuta on arvioitu oikeuskirjallisuudessa ja hankintoihin liittyvissä tuomioistuinratkaisuissa?
3. Mitä velvollisuuksia kunnalla on toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseksi ja miten epäillyn rikoksen hallinnollinen seuraamus ja rikosprosessi suhteutuvat toisiinsa?

Tutkielman läpileikkaavana näkökulmana on oikeudellinen tarkastelu de lege lata. Kunnan velvollisuudet ja korruptio toimivat täydentävänä tarkastelukulmana, joka auttaa ymmärtämään, miten esimerkiksi vaikutusvallan väärinkäyttö ja suosinta voivat kytkeytyä epäasianmukaiseen julkiseen päätöksentekoon, vaikka menettely ei täyttäisi rikosoikeudellisesti rangaistavan teon tunnusmerkistöä. Viime kädessä kunnan puuttumattomuus voi kuitenkin johtaa selkeästi ja toistuvasti lainvastaiseen menettelyyn ja vaarantaa luottamuksen julkisen vallan käyttöön kunnan päätöksenteossa.<sup>32</sup>

### 1.3 Tutkimusmenetelmä

Rikoslainoppi on tutkimussuuntaus, jonka tarkoituksena on kuvata voimassa olevaa rikosoikeutta. Käytännöllinen lainoppi tuottaa tulkintakannanottoja tai tulkintasuosituksia rikosoikeudellisten normien sisällöstä, joita lainsoveltaja voi työssään hyödyntää.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 768–771.

<sup>33</sup> Minkkinen 2017, s. 917–918; Määttä 2012, s. 17. Lainoppi itsessään ei ole tutkimusmenetelmä vaan oikeustieteellinen tutkimussuuntaus, jonka tutkimusongelmat (tutkimuskysymys) määrittävät menetelmän.

Lainopillinen tutkimuskysymys edellyttää tyypillisesti monimutkaisen normatiivisen aineiston systematisointia<sup>34</sup> helpommin hallittavaksi.<sup>35</sup> Oikeuslähde-, tulkinta- ja argumentaatio-oppeja voidaan kuvata lainopin menetelmiksi eli metodeiksi.<sup>36</sup>

Lainoppineen tulee tuntea paitsi tulkintaa koskevat normit eli tulkintametodit myös niiden etusijajärjestys, sillä eri menetelmät saattavat johtaa erilaisiin tulkintakannanottoihin.

Rikosoikeudellisen tutkielman lähtökohta on sanamuodon mukainen tulkinta.<sup>37</sup>

Tunnusmerkistön merkityssisällön analysoinnissa tutkielmassa hyödynnetään myös systemaattista tulkintaa, jossa virkarikossäännöksiä tarkastellaan osana laajempaa kokonaisuutta. Laki on keino tietyn asiantilan eli lain tavoitteen (ratio legis) toteuttamiseksi. Siksi oikeus on aina päämäärähakuista eli teleologista.<sup>38</sup> Rikoslaintulkinnan viimekätinen metodi on teleologia.<sup>39</sup> Teleologisella eli tarkoitusperein tulkinnalla tutkielmassa tarkastellaan lainsäätäjän tavoitteen näkökulmasta, kuinka säännöstä on ajateltu tulkittavan ja mitä

---

Koska tämän tutkielman tavoite on palvella käytännön lainsoveltajia, tutkielman tutkimusote on lainopillinen ja kyse on ennen kaikkea käytännöllisestä lainopista eli tulkintajuridiikasta.

<sup>34</sup> Aarnio 1986, s. 110–111; Kolehmainen 2016, s. 128–129; Sajama 2016, s. 41; Aarnion mukaan oikeusdogmatiikan eli lainopin systematisointitehtävä merkitsee oikeussäännösten uudelleenjärjestämistä jonkin käsitejärjestelmän avulla siten, että yleiskatsauksellisuus lisääntyy. Kolehmaisien mukaan yksinkertaisimmillaan systematisoinnissa on kysymys normien välisten suhteiden selvittämisestä. Normien väliset suhteet esitetään jäsentyneesti jonkin valitun perusteen mukaisesti. Systematisointi myös auttaa oikeusjärjestykseen tutustuvaa henkilöä löytämään tarvitsemansa säännökset. Sajaman mukaan systematisointi tarkoittaa tiivistetysti sitä, että hajanaisista oikeuslähteistä pyritään löytämään ja järjestämään oikeuden alaa ohjaavat oikeusperiaatteet johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Lainopillisissa oppinäytetöissä systematiikka liittyy kuitenkin Kolehmaisien mukaan käytännössä erityisesti niiden rakenteeseen.

<sup>35</sup> Kolehmainen 2016, s. 108; Minkkinen 2017, s. 917–918. Lainopillinen tutkimusote on oikeuden sisältöä selvittävä ja siinä keskiössä on lainopillisesti hankittu tieto voimassa olevan oikeuden sisällöstä. Kolehmaisien mukaan tulkintasuositukset perustuvat oikeuslähdeoppiin. De lege ferenda pohdinnat voidaan tehdä vapaammin, esimerkiksi yhteiskunnallinen tarkoituksenmukaisuusharkinta huomioiden.

<sup>36</sup> Rautiainen ym. 2023, s. 136. Oikeudellisen ratkaisun teoriaan sisältyy tiettyssä oikeusyhteisössä hyväksytty käsitys oikeuden keskeisistä lähteistä (oikeuslähdeoppi) sekä välineet oikeutta koskevaan tietoon pääsemiseksi ja ratkaisun oikeuttamiseksi (tulkinta- ja argumentaatio-opit).

<sup>37</sup> Hirvonen 2011, s. 36; Sajama 2016, s. 24–25, 31–33, 43, 46. Savigny systematisoi oikeudellisen tulkintatoiminnan säännöt tunnistamalla niiden takana olevat yleiset periaatteet, jotka hän jäseni neljäksi tulkintakaanoniksi. Savignyn kaanonit – eli tulkintasäännöt – muodostavat oikeudellisen tulkinnan kivijalan. Niiden avulla arvioidaan, onko ehdotettu tulkinta hyväksyttävä oikeudellisessa kontekstissa. Kaanonit eli tulkintasäännöt ovat sanamuodon mukainen (tekstuaalinen), geneettinen eli intentionaalinen (laatijan tarkoituksenmukainen), systemaattinen ja teleologinen eli tavoitteellinen.

<sup>38</sup> Ks. esimerkiksi Nuutila 1996, s. 122.

<sup>39</sup> Tapani–Tolvanen–Hyttinen 2019, s. 172–191; Aarnio 1986, s. 129–130 ja 134; Mansikka 2019, s. 27. Rikoslaintulkinnassa ensisijaista on turvautua sanamuodon mukaiseen ja systemaattiseen tulkintaan. Elleivät rikoslain sanamuoto ja systemaattiset argumentit riitä, tuomarin on pyrittävä tulkitsemaan lakia lailla tavoitellun päämäärän mukaisesti (teleologia). Teleologiassa on käytännössä kysymys seuraamusharkinnasta, jossa lainsoveltajan on huomioitava kriminalisoinnin ratio ja kriminalisoinnin taustalla olevat oikeushyvä sekä pyrittävä määrittämään lain perimmäinen tarkoitus. Teleologisen rikoslain tulkinnan rajaksi soveltamistilanteissa muodostuu lain sanamuodon ohella säännöksellä suojattava oikeushyvä, ennakoitavuus ja näiden kautta myös oikeusturva.

tavoitteita edistettävän. Koska virkavastuuta perustavat säännökset ja suojattavat oikeushyvät ovat perustuslaintasoisia, tutkielmassa näyttäytyy myös perusoikeusmyönteinen tulkintapa.<sup>40</sup> Oikeuslähdenormit eli positiivisen oikeuden tunnistamissäännöt osoittavat käytettävissä olevat oikeuslähteet, niiden hierarkian ja painoarvot.<sup>41</sup> Tutkielmassa vastausta haetaan oikeuslähteiden muodostamasta kokonaisuudesta. Suomalaisessa oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa perinteisesti käytetty niin kutsuttu peczenickiläis–arniolainen oikeuslähdeoppi jakaa lähteet vahvasti ja heikosti velvoittaviin sekä sallittuihin. Vahvasti velvoittavana tarkastellaan lainsäädäntöä, rikoslakia ja hankintalakia sekä muita kunnan hankintatoimeen liittyviä säännöksiä. Heikosti velvoittavina oikeuslähteinä tukeudutaan edellä mainittuja säännöksiä koskevaan lainvalmisteluaineistoon sekä korkeimman oikeuden ennakkoratkaisuihin. Lisäksi oikeustieteellistä kirjallisuutta käytetään tutkielmassa sallittuna oikeuslähteenä.<sup>42</sup>

Poundin mukaan laki on sosiaalista insinööritiedettä<sup>43</sup> ja esimerkiksi Vatjus-Anttila on kuvannut rikosoikeutta tavoitteellispragmaattisena järjestelmänä.<sup>44</sup> Myös tämän tutkielman perimmäisenä tavoitteena on arvioida julkisiin hankintoihin liittyvän rikosoikeudellisen virkavastuun oikeustilaa ja oikeuden toteutumista yhteiskunnallisten tavoitteiden valossa. Tämä näkökulma näkyy sekä tutkimuskysymyksen asettelussa että siihen vastaamisessa.

#### **1.4 Aineisto ja rajaukset**

Tutkimuskysymyksiin vastataan edellä esitetysti ensisijaisesti lainsäädännön, oikeuskirjallisuuden ja oikeustapausaineiston avulla. Virkarikollisuuden ja korruption kokonaiskuvaa täydennetään tilastotiedoilla. Lisäksi tutkielmassa tarkastellaan joitakin kuntien ohjeita ja muita asiakirjoja.

Muukkosen, Sutelan ja Rikanderin selvityksen perusteella kuntien hankintoihin jollain tavalla liittyviä käräjä- ja hovioikeusratkaisuja ajalla 30.6.2013–30.6.2023 on kahdeksan.<sup>45</sup> Nämä muodostavat tutkielman oikeuskäytäntöä edustavan tutkimusaineiston pääosan täydennettynä ratkaisuilla 27.5.2024 asti. Aineisto on kerätty Oikeusrekisterikeskuksen

---

<sup>40</sup> Viljanen 1984, s. 547.

<sup>41</sup> Hirvonen 2011, s. 36–42.

<sup>42</sup> Määttä – Paso 2022, s. 16–23; Määttä 2024, s. 2.

<sup>43</sup> Pound 1930, kappaleessa II: The End of Law.

<sup>44</sup> Vatjus-Anttila 2022, s. 31.

<sup>45</sup> Muukkonen – Sutela – Rikander 2025, s. 49–50. Empiirisen analyysin pohjana on oikeusministeriön virkarikoksia koskeneen selvityksen aineisto, jossa kuntia koskeneita oikeustapauksia oli yhteensä 139.



asianhallintajärjestelmästäan toimittaman listauksen perusteella.<sup>46</sup> Tuloksista on seulottu tuomiot, joissa on ollut kyse kunnan hankinnasta sekä virka-aseman väärinkäytöstä ja/tai virkavelvollisuuden rikkomisesta. Tietopyynnön vastaushetkellä 27.5.2025

Oikeusrekisterikeskuksella ei kuitenkaan ollut mahdollisuutta suorittaa sanahakuja tuomioistuinten uudessa, vuonna 2024 käyttöön otetussa asiankäsittelyjärjestelmässä.<sup>47</sup> Tämän johdosta hakua on täydennetty kuntien hankintoihin liittyvien Kuntalehden ja Ylen virkarikosuutisointien perusteella ajanjaksolla 27.5.2024–27.5.2025.

Aineiston kattavuutta arvioitaessa asiassa on uutisointihaun epävarmuuden lisäksi huomioitava, että Oikeusrekisterikeskus vastasi tietopyyntöön toimittamalla diaarinumerolistauksen tuomioistuinratkaisuihin, joiden ratkaisussa on mainittu "hankintalaki" tai jokin sen taivutusmuoto ja asian päärikoksena on virkarikoksiin luettava rikos. Poiminnan epävarmuustekijä liittyy hakusanaan. Mikäli hankintalakia ei missään muodossa mainita ratkaisussa, se ei ole mukana listauksessa. Tutkielmassa tarkastelluista ratkaisuihin yksi on sisällynyt tutkielman aineistoon edellä esitetyn uutisointiin perustuvan haun myötä.<sup>48</sup> Aineiston voidaan kuitenkin katsoa kattavan merkittävimmän osan tarkasteluajanjakson kuntien hankintoja koskevista virkarikokratkaisuihin. Yhteenvedo oikeustapaustilastoista on esitetty taulukossa liitteessä 1.

Virkarikokset ovat laaja ja moniulotteinen kokonaisuus, jonka sisällä hankinnat ja kunnat toimintaympäristönä muodostavat oman erityisen kokonaisuutensa. Aineiston perusteella on selvää, että yksittäisen tuomioistuimen käsiteltäväksi tulee kunnan julkisen hankinnan tarkasteleminen virkarikosprosessissa äni harvoin, jos koskaan. Vaikka käräjäoikeuksien ratkaisuihin ei ole korkeimman oikeuden ratkaisujen tapaan prejudikaatin asemaa, voidaan ali- ja hovioikeuksien ratkaisujen tarkastelu katsoa tarkoituksenmukaiseksi käytännön kehityskohteiden ja oikeustilaan liittyvien mahdollisten epäselvyyksien tunnistamiseksi.

---

<sup>46</sup> Oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta annetun lain (955/2020) 18 §:n mukaan tiedot saavat olla Oikeusrekisterikeskuksen asianhallintajärjestelmässä enintään kymmenen vuotta. Sanahaun tuloksena on saatu useita osumia, joista osa ei ole ollut olennaisia tutkimuksen aiheen kannalta, vaan ne ovat koskeneet esimerkiksi valtion tai seurakuntien hankintoja tai lahjusrikosta. Tuloksista on seulottu tuomiot, joissa on ollut kyse nimenomaan kunnan hankinnasta sekä virka-aseman väärinkäytöstä tai virkavelvollisuuden rikkomisrikoksista.

<sup>47</sup> Oikeusrekisterikeskuksen vastaus 27.5.2025 tietopyyntöön. Mikäli asia on käsitelty tuomioistuinten uudessa asiankäsittelyjärjestelmässä, oikeusrekisterikeskuksella ei toistaiseksi ole mahdollisuuksia tehdä sanahakuja. Järjestelmän valtakunnallinen käyttöönotto oli 27.5.2024 mutta Kainuun, Lapin ja Pohjois-Karjalan käräjäoikeuksissa käyttöönotto oli jo 25.3.2024.

<sup>48</sup> Kainuun KO, asia R 717/2024/1331, tuomio 1.4.2025 on käsitelty tuomioistuinten uudessa asiankäsittelyjärjestelmässä. Se ei siksi sisällynyt oikeusrekisterikeskuksen toimittamaan listaukseen. Ratkaisu sisältyy aineistoon uutisointihaun perusteella.

Tutkielman pääpaino on rikosoikeudessa, mutta aihe edellyttää kuntien toimintaan ja julkisiin hankintoihin sekä korruptiontorjuntaan liittyvän sääntelyn käsittelyä, joten tutkielmassa on myös hallinto-oikeudellinen ja EU-oikeudellinen ulottuvuus.<sup>49</sup> Näitä normistoja ja muuta blankokriminalisointien rangaistavan käyttäytymisen aineellisen sisällön kuvaavaa rikoslain ulkopuolista sääntelyä käsitellään tutkielmassa vain rikosoikeudellisen virkavastuun määrittämisen edellyttämässä laajuudessa. Tutkielman ulkopuolelle on rajattu virkarikoksista lahjusrikokset ja virkasalaisuuden rikkominen, jotka ovat tunnusmerkistöltään jonkin verran selkeämpiä.<sup>50</sup> Ilmoittajansuojelulakia ja hankintojen kansallista valvontaa käsitellään tutkielmassa vain kokonaiskuvan edellyttämässä laajuudessa. Tutkielman ulkopuolelle on lisäksi rajattu muun muassa rangaistuksen mittaaminen ja rikosten yksiköinti.<sup>51</sup> Kuntien sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan liittyviä tehtäviä tarkastellaan kokonaisuuden kannalta välttämättömissä määrin, mutta esimerkiksi kunnan tilintarkastajan virkavastuuta<sup>52</sup> tai sopimusvelvoitteiden toteutumisen valvontaan liittyviä kysymyksiä ei ole mahdollista käsitellä tämän tutkielman puitteissa aiheen tarkoituksenmukaisen käsittelyn vaatimassa laajuudessa.

## 1.5 Rakenne ja tutkielmassa käytetyt käsitteet

Tutkielma koostuu viidestä pääluvusta. Johdannon jälkeisessä toisessa pääluvussa haetaan vastausta ensimmäiseen tutkimuskysymykseen virkavelvollisuuden laiminlyöntirikoksen tunnusmerkistöstä ja rangaistavuuden rajoista. Luku on kuitenkin luonteeltaan vielä taustoittava, sillä siinä määritellään virkarikoksiin liittyvät keskeiskäsitteet sekä selvitetään virkavelvollisuuden rikkomiseen ja laiminlyöntiin liittyviä rikoslain säännöksiä

<sup>49</sup> Määttä 2018, s. 36–37. Muun muassa kunnallisoikeus ja virkamiesoikeus ovat erityishallinto-oikeuden aloja, joilla on oma erityislainsäädäntönsä. Yleishallinto-oikeuden alaan kuuluvat hallinnon yleislakien lisäksi lainopissa kehitellyt hallinto-oikeuden yleiset opit; hallinto-oikeuden peruskäsitteet ja yleiset oikeusperiaatteet, jotka ovat yhteisiä kaikilla hallinnon aloilla.

<sup>50</sup> Koistinen 2021, s. 129.

<sup>51</sup> Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 564–565; Viljanen 1990, s. 431–432. Rikosten yksiköintiä koskevien oppien avulla arvioidaan, syyllistyykö tekijä yhteen vai useampaan rikokseen, kun ajallisesti toisiaan seuraavat teot täyttävät saman rikostunnusmerkistön useamman kerran ja silloin, kun teko on loukannut samalla kertaa useita eri asianomistajia. Virka-aseman väärinkäytön suunnitelmallisuuteen liittyen yksiköinnistä ks. Viljanen. Aineiston ratkaisuihin ks. Pohjois-Savon KO, asia R 21/2227, tuomio 14.9.2022, s. 18 ja 30.

<sup>52</sup> HE 268/2014 vp, s. 224; Harjula – Prättälä 2023, s. 867; Tolvanen 2017, s. 263. Tilintarkastuspalvelujen hankinnassa noudatetaan hankintalakia ja tilintarkastusyhteisö on toimeksiantosuhteessa kuntaan. Toimeksiantajia ovat valtuusto ja tarkastuslautakunta. Virkavastuu voi koskea vain luonnollisia henkilöitä ja näin ollen vastuu kohdistuu tilintarkastusyhteisön palveluksessa olevaan tilintarkastajaan, joka toimii virkavastuulla (KL 122 §). Tolvasen mukaan tilintarkastajan tilintarkastuslain mukaista selontoteuttamista voitaneen pitää rikosoikeudellisen virkavelvollisuuden tasoisena, sillä huolimattomuutta arvioitaessa lähtökohtana on, että tilintarkastaja on velvollinen tuntemaan oman alansa keskeisen lainsäädännön ja oikeuskäytännön. Lisäksi tilintarkastajan tulee tuntea myös tarkastettavaa yhteisöä sääntelevä erityislainsäädäntö ja tilintarkastusvelvollisuuteen vaikuttava oikeuskäytäntö.

oikeuskirjallisuuteen perustuen sekä tarkastellaan tutkielman oikeustapausaineistoa kokoavasti. Seuraavissa luvuissa oikeustapausaineistoa käsitellään tarkemmalla tasolla kulloinkin tarkasteltavana olevan asiakokonaisuuden yhteydessä. Kolmannessa luvussa selvitetään kuntien julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö ja muu virkamiestä sitova ohjeistus. Luvussa tarkastellaan myös teon vähäisyyden arviointia sekä kuntien toiminnan ja talouden valvontaan liittyviä velvollisuuksia. Neljännessä luvussa etsitään vastausta erityisesti toiseen ja kolmanteen tutkimuskysymykseen vastuun kohdentumisesta, hallinnollisen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen suhteesta sekä kunnan velvollisuuksista. Viimeisessä luvussa esitetään yhteenveto tutkimuskysymyksiin saaduista vastauksista sekä tutkielman keskeiset havainnot ja johtopäätökset. Lisäksi arvioidaan nykyisen oikeustilan selkeyttä ja arvioidaan virkarikoslainsäädäntöön esitettyjä muutosehdotuksia nykyiseen oikeustilaan nähden sekä nostetaan esiin jatkotutkimusaiheita.

Lainsäädännössä ja oikeuskirjallisuudessa käytetään pääsääntöisesti käsitettä virkamies. Tässä tutkielmassa käytetään virkamiehen ohella myös käsitteitä virkahenkilö ja viranhaltija, joilla tarkoitetaan virkamiestä. Kuntalain 69 §:n 1 momentin mukaan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut, kunnan toimielinten jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Lisäksi myös pormestari ja apulaispormestari ovat luottamushenkilöitä (KL 44 § 1 mom. ja 45 § 1 mom.). Tutkielmassa kunnanjohtajalla tarkoitetaan sekä kunnanjohtajaa että pormestaria, kun taas pormestarilla tarkoitetaan vain pormestaria. Kunnan viranomainen on monijäseninen toimielin.<sup>53</sup> Kunnanhallituksen tai muun toimielimen tehtävillä ja vastuulla viitataan aina viime kädessä sen yksittäisten jäsenten henkilökohtaiseen vastuuseen virkatoimistaan. Kuntalain 106 §:n mukaan toimielimen päätöksentekoon osallistunut henkilö voi vapautua vastuustaan äänestämällä päätöstä vastaan tai esittämällä eriävän mielipiteen. Kaikki kunnan tekemät hankinnat voidaan luokitella julkisiksi hankinnoiksi. Julkisen hankinnan käsite on kuitenkin moniulotteinen. Sillä voidaan viitata esimerkiksi hankintamenettelyn avoimuuteen tai julkisten varojen käyttöön.<sup>54</sup> Tässä tutkielmassa hankinnalla tarkoitetaan kunnan tekemää julkista hankintaa.

---

<sup>53</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 304.

<sup>54</sup> Voutilainen – Määttä, 2023, s. 21–22. Ks. julkisen hankinnan käsitteen moniulotteisuudesta.

## 2 Rikosoikeudellinen virkavastuu oikeuskirjallisuuden ja prejudikaattien valossa

### 2.1 Virkamies, virkavastuu ja virkatoimi rikosoikeudellisina käsitteinä

Rikoksen rakenteella on Matikkalan mukaan suodatinfunktion: jos teko ei ole tunnusmerkistön mukainen, se ei voi olla rikos, eikä tällöin ole enää tarpeen tarkastella teon oikeudenvastaisuutta tai syyllisyyttä.<sup>55</sup> Rikoksen tunnusmerkistön täyttymisen arviointi edellyttää keskeisten käsitteiden selkeää määrittelyä, sillä rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen mukaisesti tuomioistuin ei saa ylittää lain sanamuotoa katsoessaan jonkun syylliseksi rikokseen (sanarajasääntö).<sup>56</sup> Lain soveltamisessa sallittu tulkinta perustuu termeille yleiskielessä, laissa, lain esitöissä tai oikeustieteessä vahvistettuun juridis-tekniseen merkitykseen.<sup>57</sup>

Rikoslain 40 luvun 11–12 §:n määritelmä- ja soveltamisalasäännökset määrittelevät kuka on virkamies sekä keihin kaikkiin virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan.<sup>58</sup> Rikoslain virkavastuusääntely perustuu kolmeen virkavastuullisten ryhmään: virkamiehen lisäksi se kattaa julkista luottamustehtävää hoitavat ja julkisyhteisön työntekijät.<sup>59</sup> Virkarikossäännösten soveltamisalaa on lisäksi täsmennetty rikoslain ulkopuolisilla säännöksillä.<sup>60</sup> Näistä tämän tutkielman kontekstissa merkityksellinen on kuntalain 85 §, jonka mukaan luottamushenkilö

<sup>55</sup> Matikkala 2005, s. 35–36. Rikos määritellään tunnusmerkistön mukaiseksi, oikeudenvastaiseksi ja syyllisyyttä osoittavaksi inhimilliseksi teoksi. Rikoksen rakenne johtaa yhdenmukaisempiin ratkaisuihin, kun tekoa tarkastellaan tietyssä järjestyksessä tiettyjen kysymyksenasettelujen kautta. Näin rakenne osaltaan toteuttaa yhdenvertaisuutta lain edessä ja luo muodollista oikeusturvaa.

<sup>56</sup> HE 44/2002 vp, s. 32. Rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen katsotaan sisältyvän neljä kieltoa: tuomioistuimille suunnattu analogiakielto ja määräys sitoa rangaistavuus kirjoitettuun lakiin (praeter legem - kielto), tuomioistuimille ja lainsäätäjälle suunnattu taannehtivan rikoslain kielto ja lähinnä lainsäätäjälle suunnattu epämääräisen rikoslain kielto.

<sup>57</sup> HE 44/2002 vp, s. 29, 34; Matikkala 2005, s. 17–18. Lain soveltaminen tarkoittaa konkreettisen tapauksen ja abstraktin oikeusnormin vastaavuuden toteamista, joka edellyttää aina tulkintaa. Kielletyn analogian ja sallitun tulkinnan lähtökohtana voidaan pitää, että yleiskielistä merkitystä ulommas ulottuvan juridisteknisen merkityksen hyödyntämisen voidaan katsoa olevan sallittua, kun ilmaisun juridistekninen luonne voidaan tunnistaa lakitekstistä. Rajatapauksissa lähtökohtana ovat laillisuusperiaatteen tausta-arvot ja -tavoitteet: oikeusturva ja ennakoitavuus. Analogiakielto (nullum crimen, nulla poena sine lege stricta) tarkoittaa, että tuomioistuin ei saa poiketa lakitekstin yleiskielen mukaisesta tai juridis- teknisestä merkityksestä päättäessään, että konkreettinen teko kuuluu säännöksen soveltamispiiriin.

<sup>58</sup> HE 58/1988 vp, s. 24; Viljanen 2023, s. 897. Lakiehdotuksen mukaan rikosoikeudellinen virkamieskäsite määritellään pääasiallisesti henkilön aseman perusteella ja viime kädessä henkilön suorittavana olevien tehtävien laadun perusteella.

<sup>59</sup> Rautio 2022, s. 1422; Muukkonen 2024, s. 18–38 ja 204. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 2 kohdan mukaan luottamustehtävää hoitavia henkilöitä ovat julkisyhteisöjen ja laitosten luottamushenkilöiden lisäksi kunnanvaltuutetut. RL 40:11 ja 12 määritelmä- ja soveltamisalasäännöksistä johtuu, etteivät kaikki rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä olevat ole virkamiehiä hallinto-oikeudellisessa merkityksessä.

<sup>60</sup> Rautio 2022, s. 1419–1420.

hoitaa tointaan virkavastuulla ja häneen sovelletaan rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä.

Rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdassa on määritelty julkista valtaa käyttävä henkilö. Säännöksellä on määritelty niiden henkilöiden piiri, joihin rikosoikeudellinen virkavastuu on perusteltua ulottaa heidän tehtävänsä sisältyvän julkisen vallan käytön ohjaamiseksi. Tiivistetysti säännös kattaa kaikenlaisen julkisen vallan käyttämisen sekä päätöksen valmistelun.<sup>61</sup> Julkisen vallan ja julkisen vallan käytön käsitteet eivät ole kaikkialla lainsäädännössä saman sisältöiset, mutta muiden alojen sääntelyä voidaan pitää myös rikosoikeudellisessa arvioinnissa suuntaa antavana.<sup>62</sup>

Virkamiehen lisäksi virkavastuu ja virkavelvollisuus ovat keskeisiä käsitteitä julkisen vallan käytössä. Niiden perusteet määritellään perustuslaissa. Virkamiehen yleinen virkavelvollisuus on noudattaa tarkoin lakia (PL 2 § 3 mom.). Yleinen virkavastuu on virkamiehen vastuuta virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja esittelijän vastuuta siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty (PL 118 § 1 ja 2 mom).<sup>63</sup> Virkatoimi ja virantoimitus ovat käsitteitä, jotka liittyvät virkamiehen velvollisuuksiin. Rikoslain yleisissä virkavelvollisuuden rikkomissäännöksissä käytetään ilmaisua "virkamies virkaansa toimittaessaan". Rikoksen tekemisellä virkaa toimitettaessa on tarkoitettu rikoksen tekemistä virkavelvollisuuksiin kuuluvia tehtäviä eli virkatoimia suoritettaessa.

Virkatoimi puolestaan on virkamiehen virkavelvollisuuksiin kuuluvaan toimintaan liittyvä yksittäinen toimi.<sup>64</sup> Kullan ja Salmisen mukaan virkatoimintaa on kaikentyyppinen

---

<sup>61</sup> Rautio 2022, s. 1423; Brander 2024, s. 16–17 ja 70–71; HE 77/2001 vp, s. 56–57. Julkisen vallan käytölle on ominaista yksipuolinen määrääminen toisen oikeuspiiristä tai siihen puuttuminen. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 a kohdassa on kyse julkisen vallan välittämästä käyttämisestä ja 5 b kohdassa välillisestä käyttämisestä osallistumalla päätöksenteon valmisteluun. Soveltamisalasäännöksen nojalla rikosoikeudellinen virkavastuu voidaan jakaa laajaan ja suppeaan vastuuseen. Laaja rikosoikeudellinen virkavastuu koskee pykälän 1 momentin nojalla virkamiehiä, julkista luottamustehtävää hoitavia henkilöitä ja julkista valtaa käyttäviä henkilöitä, joihin sovelletaan kaikkia RL 40 luvun kriminalisointeja, joiden tekijänä on virkamies.

<sup>62</sup> Viljanen 2023 s. 901; Brander 2024, s.9. Laajan virkavastuun keskeinen muodollinen peruste on virkamiesasema ja keskeinen aineellinen peruste julkisen vallan käyttäminen. Rikoslain 40 luvussa ei tunneta perustuslain 124 §:n mukaista julkisen hallintotehtävän käsitettä, joka on huomattavasti julkisen vallan käyttöä laajempi käsite.

<sup>63</sup> Saraviita 2011, s. 958–959; Voutilainen – Ouli 2023, s. 52–53 ja 56. PL 118 §:n säännöksillä täydennetään oikeusvaltioperiaatetta korostavaa PL 2.3 säännöstä sekä toteutetaan tarkka virkamiehen ja virkamiesesittelijän vastuusäännöstö. PL 118.1 §:n mukaan virkamies vastaa omien virkatointensa lainmukaisuudesta sekä sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on jäsenenä kannattanut. Virkamiehen katsotaan kannattaneen päätöstä, jos hän on äänestänyt sen hyväksymisen puolesta tai osallistunut yksimielisen päätöksen tekemiseen. Esittelijän vastuusta vapautuminen edellyttää nimenomaista eriyvää mielipidettä (PL 118.2 §). Pykälä on perussääntö, joka täydentyy muualla lainsäädännössä (mm. hallintolaki, prosessuaalinen lainsäädäntö ja rikoslain 40 luvun virkarikossäännökset).

<sup>64</sup> Viljanen 1984, s. 44–45.

virkatehtävien hoitaminen riippumatta toiminnan sisällöstä tai oikeusvaikutuksista. Virkatoiminta voidaan siis rinnastaa perustuslain 2.3 §:ssä tarkoitettuun julkiseen toimintaan.<sup>65</sup>

Jotta voidaan arvioida, onko virkavelvollisuutta rikosvastuun synnyttävällä tavalla rikottu, tulee perustuslain lisäksi tarkastella muita säännöksiä ja määräyksiä, jotka velvoittavat juuri kyseistä viranhaltijaa.<sup>66</sup> Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003 viranhaltijalaki, VL) määrittää virantoimitusvelvollisuuden seuraavasti:

Viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä (17.1 §).

Kuntatyönantaja määrittelee viranhaltijan tehtävät hallintosäännössä, viranperustamis- päätöksessä sekä muissa mahdollisissa virkatehtäviä koskevissa asiakirjoissa.

Työnantajalla on myös direktio-oikeus eli työnjohto- ja valvontaoikeus, johon kuuluu oikeus antaa viranhaltijaa velvoittavia määräyksiä. Näiden niin sanottujen virkakäskyjen avulla työnantaja voi määritellä virkatehtävien suorittamistavan ja tehtävissä noudatettavan menettelyn, esimerkiksi tekemisen tavan, laadun, laajuuden, suoritusajan ja paikan sekä valvoa työnteon ja työn tulosten laatua.<sup>67</sup> Direktio-oikeuden ulkorajan määrittää perustuslain 118.1 §, jonka mukaan viranhaltija itse vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta, eikä virkakäskyllä voida määrätä päätöksen tai esittelyn sisällöstä.<sup>68</sup> Lisäksi viranhaltijalain 17.2 § asettaa viranhaltijalle käyttäytymisvelvoitteen: hänen tulee toimia tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla suhteessa paitsi asiakkaisiin, myös työyhteisön muihin jäseniin ja työnantajaan.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 35.

<sup>66</sup> Voutilainen – Ouli 2023, s. 58; KKO 2006:33, kohdat 27–28.

<sup>67</sup> Parviainen 2010, s. 55; HE 196/2002 vp., s. 40 ja 45. Työsuhteesta poiketen virkasuhde ei ole sopimussuhde, joten viranhaltijan tehtävistä ei sovita, vaan niistä päättäminen kuuluu työnantajan päätösvaltaan. Vaikka (silloisen) kuntalain 44 a §:n perusteluissa on jo mainittu, että virantoimitusvelvollisuus kattaa virkaan kuuluvat tehtävät ja työnjohto- ja valvontamääräysten noudattamisen, työnjohto- ja valvontaoikeus on niin olennainen osa myös työnantajan ja viranhaltijan välistä oikeussuhdetta, että asia on perusteltua todeta myös itse säännöksessä.

<sup>68</sup> Hirvonen – Mäkinen 2006, s. 148.

<sup>69</sup> HE 196/2002 vp, s. 41; Parviainen 2010, s. 55. Säännös muotoiltiin vuoden 2002 lakiehdotuksessa positiivisen velvoitteen lähtökohdasta korostaen viranhaltijan kulloisenkin aseman ja tehtävän asettamia käyttäytymisvaatimuksia. Velvollisuuden sisällöstä ks. muun muassa OKA Dnro 1214/1/2007: kunnanjohtajan kielenkäyttö ei ollut sopusoinnussa viranomaiselta edellytetyn asiallisen kielenkäytön vaatimuksen kanssa hänen luonnehtiessaan valituksen tekemistä hankintalain mahdollistamaksi kiusanteoksi.

Virkavelvollisuuden sisältö tulee olla rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla selvästi määritelty, mutta käytännössä myös virkamiesoikeudellinen sääntely edellyttää selkeää virkavelvollisuuden määrittelyä. Virkatoiminnassa lain selvän säännöksen vastainen menettely on virkavelvollisuuden rikkomista, jos se on samalla tehtävän hoitamista koskevien velvollisuuksien vastaista.<sup>70</sup> Virkamiehen vastuu ei rajoitu pelkästään annettujen määräysten toteuttamiseen, vaan hänellä on velvollisuus tuntea tehtäväpiiriään koskeva sääntely ja määräykset sekä tätä kautta muodostuvat virkavelvollisuutensa.<sup>71</sup> Tämä tieto muodostaa hänen virkavelvollisuutensa virantoimituksessaan ja on olennaista sekä työnantajan antamien virkakäskyjen noudattamisessa että virkatoimien lainmukaisuuden varmistamisessa.

Koska virkavastuu on henkilökohtaista vastuuta, jokaisesta virkatoimesta tulee myös yksiselitteisesti käydä ilmi, kuka sen on suorittanut. Kuten Voutilainen ja Ouli muistuttavat, virkavastuun toteuttaminen on osa perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädettyjä hyvän hallinnon takeita. Tämä tarkoittaa, että hyvän hallinnon vaatimukset edellyttävät virkavastuun kantajan yksilöimistä ja keskeisten virkatoimien todentamista.<sup>72</sup> Luottamushenkilöiden osalta virkavelvollisuuden sisällön selvyyysvaatimus on erityisen merkityksellinen, sillä he hoitavat käytännössä yleensä oman työnsä ohella luottamustehtäviä. Näin ollen luottamustehtävään kuuluvien velvollisuuksien on oltava riittävän selvästi johdettavissa säännöksistä tai määräyksistä. Myös velvollisuuksien rikkomisesta seuraavan rangaistusvastuun on oltava vaivatta heidän arvioitavissaan tehtävään annetun perehdyttämisen jälkeen.<sup>73</sup>

Virkavelvollisuuksia voi ensinnäkin määrittää lainsäädäntö. Esimerkiksi sivutoimi-ilmoitusta koskevien säännösten on katsottu olevan selviä ja yksiselitteisiä. Niiden tavoitteena on turvata julkisen vallan käyttäjältä edellytettävä riippumattomuus ja objektiivisuus sekä tehtävien asianmukainen hoito, joten laiminlyömällä viranhaltijalain 18 §:ssä tarkoitetun sivutoimi-ilmoituksen virkamies rikkoo virkavelvollisuutensa.<sup>74</sup> Lainsäädännön lisäksi velvollisuuksien

---

<sup>70</sup> KKO 2011:1, kohta 15. Syytetty oli tapauksessa vastoin kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n 1 ja 2 momenteissa säädettyjä velvollisuuksia suorittanut virkatehtävän epäasianmukaisesti ja laiminlyönyt käyttäytyä asemansa ja tehtävänsä vaatimalla tavalla.

<sup>71</sup> Voutilainen – Ouli 2023, s. 60; Melander 2008, s. 252.

<sup>72</sup> Voutilainen – Ouli 2023, s. 52–53; KKO 1998:41, kohta perustelut.

<sup>73</sup> KKO 2023:17, kohta 16.

<sup>74</sup> KKO 2019:53, kohta 13; HE 196/2002 vp, s. 41. Viranhaltijalain 18 §:n mukaan viranhaltijalla on velvollisuus tehdä ilmoitus työnantajalle sellaisesta sivutoimesta, johon ei käytetä työaika. Työajan käyttämistä edellyttävän sivutoimen harjoittamiseen taas on haettava sivutoimilupa. Laiminlyönti ei kuitenkaan ollut tapahtunut virkamiehen osallistuessa päätöksenteon valmisteluun rikoslain 40 luvun 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla, joten syyte virka-aseman väärinkäytöstä hylättiin.

ja vastuiden määrittelyä täydentävät lakia alemman tasoiset ohjeet ja määräykset.<sup>75</sup> Näitä ovat kunnissa sisäiset määräykset esimerkiksi hallintosääntö, hankintaohje sekä tehtävänkuvat. Rikoslain sanamuodon mukaan rangaistusvastuu on kytketty säädösten tai määräysten vastaiseen menettelyyn. Muista ohjeista voidaan kuitenkin saada tulkinta-apua asian arvioimiseksi rikosoikeudellisesta näkökulmasta.<sup>76</sup>

Tutkielman oikeustapausaineistossa virkamiehen käsitteeseen tai siihen, lukeutuuko syytetty virkavastuun henkilöpiiriin ei liittynyt erityistä epäselvyyttä, kuten ei myöskään virantoimituksen käsitteeseen tai sen käsillä oloon.<sup>77</sup> Sen sijaan virkavelvollisuuden sisältöä selvitettiin kaikissa ratkaisuisissa. Aineistossa korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2023:51 havainnollistaa kokonaisuuden, joka asiassa tulee arvioitavaksi. Ratkaisussa virkavelvollisuuden sisältöä selvitetään huomioiden perustuslain, kunta- ja hallintolain sekä kunnan hallintosäännön, sisäisen valvonnan ohjeiden ja hankintaohjeiden virkamiehen virkatoimille asettamat vaatimukset.<sup>78</sup>

## 2.2 Virka-aseman väärinkäyttäminen

Virkarikossäännösten tavoitteena on tuoda mahdollisimman selkeästi esiin julkisen vallan väärinkäytön tuomittavuus. Rangaistavuuden perustana on erityinen moitittavuus, joka korostuu virka-aseman väärinkäyttörikoksessa, joka yhdessä lahjusrikosten kanssa on vakavin virkavelvollisuuden rikkomisteko.<sup>79</sup> Rikoslain 40 luvun 7 §:ssä säädetään virka-aseman väärinkäytöstä seuraavasti:

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,

---

<sup>75</sup> Viljanen 1990, s. 329–330 ja 334.

<sup>76</sup> Koistinen 2021, s. 134.

<sup>77</sup> Brander 2024, s. 52. Viran toimittamista koskevalla kriteerillä on ollut Branderin selvityksenkin mukaan oikeuskäytännössä erityistä merkitystä lähinnä arvioitaessa erilaisia vapaa-ajalla tehtyjä tekoja.

<sup>78</sup> KKO asia nro 1302 R2023/51, tuomio 10.9.2024, kohdat 18–22 ja 78–82.

<sup>79</sup> HE 1/1988 vp, s. 18.



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

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

Tunnusmerkistön täyttymisen kannalta olennaista on tarkoitus: virkavelvollisuuden rikkominen tai aseman väärinkäyttö joko hyötymistarkoituksessa tai tarkoituksessa aiheuttaa haittaa.<sup>80</sup> Virka-aseman väärinkäyttö ei ole niin sanottu seurausrikos,<sup>81</sup> sillä haitan tai vahingon määrälle ei ole asetettu erityisiä edellytyksiä ja teko voi olla rangaistava jo yritysasteella.<sup>82</sup> Jos haitta on olematon ja vahinko vähäinen, teko voi kuitenkin tulla arvioitavaksi virkavelvollisuuden rikkomisena (RL 40 luku 9 §).<sup>83</sup>

Tunnusmerkistön edellyttämä hyötymis-, hyödyttämisen- tai vahingoittamistarkoitus ymmärretään oikeuskäytännön perusteella laajasti. Sen ei esimerkiksi tarvitse olla taloudellista eikä myöskään laitonta.<sup>84</sup> Hyötynä on pidetty esimerkiksi viranhaltijan pyrkimystä salata virheensä ja näin välttyä haitalliselta seuraamukselta.<sup>85</sup> Hyötyä saavan tahon ei tarvitse olla lähipiiriin kuuluva ja ”toinen” voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, esimerkiksi virkamiehen työnantaja. Myös haitta ja vahinko ymmärretään laajasti. Haitaksi voidaan katsoa esimerkiksi ajanhukka ja vaiva, joka asianomaiselle aiheutuu virheellisestä menettelystä ja mahdollisesta muutoksenhausta.<sup>86</sup>

Virka-aseman väärinkäytölle on kaksi vaihtoehtoista tekoapaa. Väärinkäyttöön voi syyllistyä ensinnäkin rikkomalla virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään. Kyseinen lainkohta kattaa sekä

---

<sup>80</sup> Viljanen 1990, s. 411; Rautio 2022, s. 1400. Konkreettista haittaa ei edellytetä, eikä rangaistavuus rajoitu taloudellisen haitan tai vahingon aiheuttamiseen. Tämän takia tekijän tahallisuutta on arvioitava niin sanotun olosuhdetahallisuuden pohjalta. Sillä tarkoitetaan sen arvioimista, onko tekijällä ollut tahallisuuden edellyttämä tieto tunnusmerkistössä tarkoitetuista olosuhteista.

<sup>81</sup> Koskinen 2001 s. 47; KKO 2016:92, kohta 14. Rikosoikeudessa on vanhastaan ryhmitelty rikoksia eri tarkoituksia varten, esimerkiksi teko- ja seurausrikoksiin, loukkaus- ja vaarantamisrikoksiin sekä tekemis- ja laiminlyöntirikoksiin. Seurausrikoksiksi tavataan luonnehtia rikoksia, joiden tunnusmerkistössä on toiminnasta erillinen seuraus. Ks. KKO 2016:92 seurausrikoksen tunnusmerkistöstä ja olosuhdetahallisuudesta.

<sup>82</sup> Viljanen 1990, s. 411.

<sup>83</sup> Rautio 2022, s. 1400.

<sup>84</sup> KKO asia nro 1302 R2023/51, tuomio 10.9.2024, kohta 92. Hyötymiseksi katsottiin kunnanhallituksen puheenjohtajan välttyminen tilaamansa palvelun maksuvelvollisuudesta sekä se, että hän on voinut arvioida omaa valitusasiaansa asiantuntijan lausuntoluonnosten pohjalta ja saanut siten hyötyä omaa valitusasiaansa varten.

<sup>85</sup> Viljanen 2023, s. 954; KKO 1959 II 44.

<sup>86</sup> Viljanen 1990, s. 408–410.

varsinaisen päätöksenteon että sen valmisteluun osallistumisen. Päätöksenteon valmistelu voi oikeuskirjallisuuden mukaan ulottua varsin pitkälle, mitä on pidetty perusteltuna, sillä valmistelu vaikuttaa olennaisesti päätökseen.<sup>87</sup> Valmisteluun osallistunut virkamies on myös vastuussa säännöksen vastaisesta menettelystään riippumatta siitä, ovatko valmistelutoimet johtaneet lopulliseen ratkaisuun vai eivät.<sup>88</sup> Lähtökohtaisesti säännös kattaa kaikki virat ja virkatehtävät, mutta käytännössä soveltamisalaa kaventaa sen edellyttämä asema tai vallankäyttöoikeus, jota kaikissa virkatehtävissä ei välttämättä ole.<sup>89</sup>

Vaihtoehtoinen tekotapa on aseman väärinkäyttö käskyvallassa tai välittömässä valvonnassa olevaan henkilöön nähden (RL 40 luku 7 § 1 mom. 2 kohta). Lainkohdassa edellytetyllä erityisellä vallanalaisuussuhteella tarkoitetaan Viljasen mukaan sekä oikeudellista että pelkästään tosiasiallista käskyvaltaa ja valvonnan alaisuutta (esimerkiksi laitoshoidossa). Viljasen mukaan virka-aseman väärinkäyttämisen ei siten välttämättä tarvinne olla myöskään julkisen vallan käyttämistä.<sup>90</sup> Myös Brander on todennut, että tekotapa vaikuttaa tällä perusteella laajemmalla kuin 11 §:n 5 kohdan julkista valtaa käyttävän henkilön määritelmä, joka kattaa ainoastaan lain tai asetuksen nojalla tapahtuvan julkisen vallan käytön.<sup>91</sup>

Virka-aseman väärinkäyttämisteko on rangaistava ainoastaan tahallisuutena. Tunnuksmerkistössä käytetty niin sanottu finaalarakenne "hankkiakseen" ja "aiheuttaakseen" viittaa teon edellyttävän erityistä (korotettua) tahallisuutta.<sup>92</sup> Tunnuksmerkistön vastaiselta menettelyltä edellytetään tahallisuuden selkeintä astetta eli dolus determinatus-asteista tahallisuutta

---

<sup>87</sup> Brander 2024, s. 43–44; Rautio 2022, s. 1401–1402; KKO 2009:62, kohdat 3, 6 ja 7. Ilmaisuille "osallistuessaan", "päätöksentekoon" ja "tai sen valmisteluun" ei voida antaa yhtenäistä kaikki päätöksenteko- ja valmistelutilanteet kattavaa merkityssisältöä, vaan säännöksen merkitys määräytyy kussakin tapauksessa sen mukaan, millaiseen toimintaan päätöksenteko tai sen valmistelu kytkeytyy.

<sup>88</sup> HE 58/1988 vp, s. 53.

<sup>89</sup> Rautio 2022, s. 1399 ja 1423–1424; Brander 2024, s. 45–47. Julkisen vallan käsitteeseen liittyy tulkinnanvaraisuutta. Julkisen vallan käytön ydinalue kuvataan RL 40:11 5 a kohdassa ja 5 b saattaa rikosoikeudellisen vastuun piiriin julkisen vallan käytön valmistelun.

<sup>90</sup> Viljanen 1990, s. 417–418.

<sup>91</sup> Brander 2024, s. 48.

<sup>92</sup> Lappi-Seppälä – Melander 2022, s. 69; Viljanen 1990, s. 412–413. Viljanen on huomauttanut, että lainvalmistelutöissä tahallisuudelle asetettuja erityisvaatimuksia ei ole käsitelty. Lappi-Seppälän ja Melanderin mukaan tunnuksmerkistössä edellytetty tekijän nimenomaan tavoittelema tietty tarkoitus voidaan ilmaista finaalarakenteella, esim. "joka tehdäkseen". Tämä niin sanotun korotetun tahallisuuden tunnuksmerkki edellyttää todennäköisyystahallisuuden ylittävää tahallisuutta suhteessa tunnuksmerkistön edellyttämään tarkoitukseen tai erityistä tietoisuutta edellyttävään tunnuksmerkistötekijään. Tunnuksmerkistön mukainen virka-aseman väärinkäyttö (RL 40:7) on rangaistavaa ainoastaan tahallisuutena ja teko edellyttää erityistä, niin sanottua finaalista tahallisuutta, jossa rikkomus tehdään tietoisesti nimenomaan tavoitellun seurauksen, kuten taloudellisen hyödyn hankkimisen tai haitan aiheuttamisen, vuoksi. Tätä tarkoituksellisuutta ilmentävät säännöksessä käytetyt ilmaukset, joita voidaan kieliopillisesti kuvata finaalisina lauseenvastikkeina, esimerkiksi 'hankkiakseen' tai 'aiheuttaakseen'.

hyödyn, haitan ja vahingon suhteen.<sup>93</sup> Jos tahallisuus on tätä lievempää, teko jää arvioitavaksi rikoslain 40 luvun 9 §:n mukaisena virkavelvollisuuden rikkomisena – vaikka tekijä olisi esimerkiksi päätöksentekoon osallistuessaan aiheuttanut tuntuva vahinkoa.<sup>94</sup>

Virka-aseman väärinkäyttämiseen liittyvää erityistä tahallisuusvaatimusta korostavaa tunnusmerkistötekijää on oikeustapausaineistossa arvioitu korkeimman oikeuden ennakkoratkaisussa 2023:17. Korkein oikeus on ratkaisun kohdissa 32–56 katsonut, että hyödyttämistarkoitusta koskevan korotetun tahallisuusvaatimuksen asettamat edellytykset täytyvät. Rikoksen seurauksen, kuten hyödyn hankkimisen, täytyy olla tekijän toiminnan välitön ja ensisijainen päämäärä. Tekijällä voi olla muitakin tavoitteita, mutta tarkoitustahallisuus täyttyy, jos rikoksen seuraus, tässä tapauksessa hyödyn hankkiminen yksityiselle henkilölle, on teon ensisijainen vaikutin.<sup>95</sup> Oikeustapausaineistossa myös Kittilän kuntaa koskevassa Korkeimman oikeuden tuomiossa R2023/51 kunnanhallituksen puheenjohtajan katsottiin syyllistyneen virka-aseman väärinkäyttämiseen tilatessaan asiantuntijapalveluita hallinto-oikeuden pyydettä lausuntoja kunnanjohtajan irtisanomista koskevan valitusasian käsittelyssä. Ratkaisussa merkityksellistä oli, että kyseessä oli kunnan hankinta, jossa kunnanhallituksen puheenjohtaja oli ollut esteellinen hankkiessaan asiantuntijapalvelua myös omaa valitusasiaansa varten. Osallistuessaan esteellisenä kunnanhallituksen päätöksenteon valmisteluun kunnanhallituksen puheenjohtaja oli rikkonut virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa hankkiakseen itselleen hyötyä.<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup> Rautio 2022, s. 1403; Viljanen 1990, s. 414. Viljasen mukaan 40:7–8:ssä edellytetään hyödyn, haitan ja vahingon suhteen *dolus determinatus* -tahallisuutta. Tämä tahallisuuden asteen vaatimus tuodaan vielä vahvemmin esille rikoslain 40 luvun 8 §:n törkeän tekemuodon osalta ilmaistuin ”tavoitellaan” ja ”pyritään”. Tulkinta koituu myös syytettyjen eduksi.

<sup>94</sup> Viljanen 1990, s. 412; Viljanen 2023, s. 955; HE 44/2002 vp, s. 71–73. Tahallisuuden muotoja on kolme. Lajit on oikeuskirjallisuudessa yleensä määritelty suhteessa teon seurauksiin. *Dolus determinatus* -tilanteessa seurauksen aikaansaaminen on tekijän tarkoitus. Se osoittaa selkeätä päätöstä toimia vastoin toisen suojattuja etuja. *Dolus directus* on käsillä, kun tekijä ei ole seurausta suorastaan tarkoittanut, mutta jonka hän on mieltänyt tavoittelemaansa päämäärään, luvalliseen tai luvattomaan, välttämättömästi liittyväksi. Ehdollinen tahallisuus, *dolus eventualis*, määrittää tahallisuuden alarajan. Kyse ei ole tavoitelluista seurauksista eikä myöskään tavoiteltuun seuraukseen varmuudella liittyvistä oheisseurauksista vaan enemmän tai vähemmän todennäköisinä pidettävistä teon muista kuin tarkoitetuista seurauksista, joista ei oltu varmoja, mutta joiden arveltiin mahdollisesti olleen käsillä.

<sup>95</sup> KKO 2023:17, kohdat 28–29 ja 32–56; KKO 2011:26, kohdat 11–13.

<sup>96</sup> KKO asia nro 1302 R2023/51, tuomio 10.9.2024, kohta 84, 86 ja 94.

### 2.3 Törkeä virka-aseman väärinkäyttö

Virka-aseman väärinkäytön törkeää tekomuotoa koskeva säännös on tarkoitettu sovellettavaksi lähinnä tilanteissa, joissa 6 §:n mukaista rangaistusta ei pidetä riittävänä. Rikoslain 40 luvun 8 §:n mukaan virka-aseman väärinkäyttämistä pidetään törkeänä, jos teolla tavoitellaan huomattavan suurta hyötyä tai jos sillä pyritään aiheuttamaan erityisen tuntuva haittaa tai vahinkoa.<sup>97</sup> Nämä ankaroitamis- eli kvalifointiperusteet liittyvät virka-aseman väärinkäytön erityiseen tahallisuusvaatimukseen.<sup>98</sup> Törkeänä virka-aseman väärinkäyttämistä voidaan pitää myös tekotavan perusteella, kun teko on tehty erityisen suunnitelmallisesti tai häikäilemättömästi. Törkeän tekomuodon edellytyksenä on kuitenkin aina, että virka-aseman väärinkäyttämistä on kokonaisuutena arvostellen, eli kaikki tapauksessa ilmenneet seikat huomioon ottaen, pidettävä törkeänä.<sup>99</sup>

Tavoitellun hyödyn arvoa on lakiesityksen mukaan ensisijaisesti arvioitava yleisen mittapuun mukaan.<sup>100</sup> Raution mukaan huomattavan suureksi voidaan katsoa myös sellainen hyöty, jonka saavuttaminen muulla tavoin olisi erityisen vaikeaa.<sup>101</sup> Koska törkeän tekomuodon soveltaminen kuitenkin edellyttää, että tekoa on kokonaisuutena arvostellen pidettävä törkeänä, vaikuttavat edellä esitetysti myös tekotapa ja rikokseen liittyvät olosuhteet arvioon. Näin ollen jo sinänsä huomattavaksi katsotun hyödyn tavoittelu ei välttämättä johda teon pitämiseen törkeänä. Sen sijaan arvioitaessa, onko virka-aseman väärinkäytöllä pyritty aiheuttamaan erityisen tuntuva haittaa tai vahinkoa, on kiinnitettävä huomiota paitsi haitan tai vahingon laatuun myös kohteena olevan henkilön olosuhteisiin.<sup>102</sup> Haitan tai vahingon erityinen tuntuvuus edellyttää siis jotakin tavanomaisesta poikkeavaa. Toisaalta vaikka asiassa arvioitaisiin, että epäilyssä rikoksessa on tavoiteltu sinänsä huomattavan suurta hyötyä, mutta sen saavuttamista käytetyllä tavalla on pidettävä kuitenkin epätodennäköisenä, ei tekoa ole syytä katsoa kokonaisuutena arvostellen törkeäksi.<sup>103</sup>

Kolmas kvalifointiperuste, erityinen suunnitelmallisuus, liittyy tekijän erityisen syyllisyyden arvioimiseen. Suunnitelmallisuus voi ilmetä esimerkiksi laajoina valmistelutoimina, erityisinä

---

<sup>97</sup> HE 58/1988 vp, s. 64.

<sup>98</sup> Brander 2024, s. 49; Koistinen 2021, s. 131.

<sup>99</sup> Viljanen 1990, s. 429.

<sup>100</sup> HE 58/1988 vp, s. 64.

<sup>101</sup> Rautio 2022, s. 1403.

<sup>102</sup> HE 58/1988 vp, s. 64.

<sup>103</sup> Rautio 2022, s. 1404. Raution mukaan arvioinnissa vertailukohtaa voidaan hakea esimerkiksi muista rikoslain ankaroitamisperusteista, kuten törkeästä petoksesta (RL 36:2).



Asiassa myös esihenkilönä toiminutta kunnaninsinööriä syytettiin törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä. Kunnaninsinööri oli palkannut kyseisen henkilön ensin työharjoitteluun ja samaan aikaan henkilön yhtiö oli merkitty kaupparekisteriin, ja sille alettiin kunnaninsinöörin päätöksellä tarjota urakoita, vaikka alainen oli tehnyt urakoihin liittyen myös valmistelevia toimia tai osallistunut omistamansa yrityksen suorittaman urakan valvontaan ja työnjohtoon. Esihenkilön tekoaika koski vain alaisen työskentelyä työsuhteisena. Tekoajalta hyötyä oli näin ollen kertynyt vielä vähemmän, joten syyttäjän kvalifointiperuste ei täyttynyt. Syyte hylättiin, sillä syyteoikeus perusmuotoisesta virka-aseman väärinkäytöstä oli vanhentunut.<sup>106</sup>

## 2.4 Virkavelvollisuuden rikkominen

Kaikki tutkielmassa tarkastellut virkavelvollisuuden rikkomissäännökset ovat blankorangaistussäännöksiä, joiden ulkopuolelta on siis löydettävä rangaistavan käyttäytymisen aineellisen sisällön lähde.<sup>107</sup> Vaikka blankorangaistussäännökset ovat rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmallisia, niistä ei ole katsottu voitavan luopua kriittistä huolimatta.<sup>108</sup> Käytännössä rikoslain tunnusmerkistöjä on mahdotonta laatia niin yksityiskohtaisiksi, että voitaisiin muihin säännöksiin turvautumatta selvittää, onko virkamies syyllistynyt virkarikokseen vai ei.<sup>109</sup>

Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteen vuoksi teon rangaistavuuden edellytykset ilmaisevan aineellisen säännöksen tulee kuitenkin olla kirjoitettu rikossäännökseltä vaadittavalla tarkkuudella. Koska virkavelvollisuuksiin kuuluu tuntea virkatehtäviä koskeva sääntely, voidaan lähtökohtaisesti olettaa hankintapäätöksen tekijän olevan tietoinen hankintoja koskevista velvoittavista säännöksistä ja määräyksistä. Rikosten tunnusmerkistöt on kuitenkin ensi sijassa kirjoitettu tuomareita ja muita lainsoveltajia varten, joten

<sup>106</sup> Pohjois-Savon KO, asia R 21/2227, tuomio 14.9.2022, s. 2, 5, 35, 46, 48–49 ja 54.

<sup>107</sup> Lappi-Seppälä – Melander 2022, s. 49–50; Viljanen 2023, s. 988. RL 40:9–10 § ja sama koskee RL 40:7–8:ää.

<sup>108</sup> Viljanen 1990, s. 439. Viljanen on huomauttanut, että rikosnimiä ei voida pitää erityisen kuvaavina, koska kaikissa muissakin virkarikoksissa on kyse virkavelvollisuuden rikkomisesta.

<sup>109</sup> HE 58/1988 vp, s. 19 ja 64–65; Melander 2008 s. 252–253. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämä täsmällisyysvaatimus edellyttää, että rikoksen tunnusmerkistö on tarkasti muotoiltu ja säännöksen suojelukohde on täsmällisesti määritelty. Oikeushyvän täsmällinen määrittely auttaa sijoittamaan valmisteltavan rangaistussäännöksen sille sopivaan kontekstiin. Väljimmät täsmällisyysvaatimukset voidaan esittää silloin, kun kyse on periaateluonteisista kriminalisoinneista, joiden pääasiallisena adressaattina on valtiollinen taho tai viranomaisena. Melanderin mukaan valtio ja viranomaiset eivät ole rikosoikeudellisten säännösten osalta lainkaan samassa asemassa kuin yksilö, sillä heidän tulee lähtökohtaisesti tietää, mikä on sallittua ja mikä ei. Kriminalisointi voi tällöin olla muodoltaan avoin, kunhan se kohdistuu moraalisesti ehdottomaan oikeushyväkohteeseen. Tästä syystä esimerkiksi tavanomaiset virkarikokset eivät ole erityisasemassa rikosoikeudellisen epätäsmällisyyskiellon näkökulmasta.

rikosoikeudellisen vastuun syntyminen ei edellytä sitä, että tekijä tietää tarkasti, minkä rikostunnusmerkistön hänen tekonsa täyttää ja miten teko on rikosoikeudellisesti arvioitavissa.<sup>110</sup>

Kuten Viljanen on huomauttanut, kaikissa muissakin virkarikoksissa on kyse virkavelvollisuuden rikkomisesta, joten virkarikosluvun 9 § ja 10 §:n yleisluonteisissa virkarikossäännöksissä on huomionarvoista niiden toissijaisuus suhteessa luvun muihin rikoksiin.<sup>111</sup> Rikoslain 9 §:n mukaan virkavelvollisuuden rikkomiseen syyllistyy, 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.

Tunnusmerkistön täytyminen edellyttää toissijaisuuslausekkeen lisäksi, että:

- 1) tekijänä on virkamies,
- 2) teko on tehty virkaa toimittaessa,
- 3) teko on tehty tahallaan,
- 4) teossa tekijä on rikkonut virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, ja
- 5) teko, huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat, ei ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen.

Rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n yhteisiä tunnusmerkistötekijöitä ovat teon tapahtuminen virkaa toimitettaessa, virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkominen ja se, että teko ei huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Virkarikosluvun 9 ja 10 §:n tunnusmerkistöt eroavat toisistaan siltä osin kuin kysymys on syyksiluettavuusvaatimuksesta (tahallisuus vai tuottamus) ja soveltamisalasta eli suhteesta

---

<sup>110</sup> Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 433.

<sup>111</sup> Viljanen 1990, s. 439 ja 448.

muihin virkarikoksiin ja seuraamuksista.<sup>112</sup> Virkavelvollisuuden rikkomisrikosten tunnusmerkistön keskeiskäsitettä, virkamies, sekä viran toimittamista ja virkavelvollisuuden sisältöä on käsitelty edellä kappaleessa 2.1.

Teon tahallisuus joudutaan usein päättelemään tapauksen objektiivisista tosiseikoista. Ratkaisevaa on tietoisuus menettelyn virheellisyydestä.<sup>113</sup> Korkein oikeus on oikeuskäytännössään katsonut, että tahallisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomitsemisen edellytyksenä on, että virkamies on arvioitavana olevassa tilanteessa nimenomaisesti tarkoittanut menetellä lainvastaisesti tai että hänen on ainakin täytynyt mieltää menettelevänsä lainvastaisesti.<sup>114</sup> Korkka-Knuts, Helenius ja Frände arvioivat todennäköisyystahallisuuden soveltuvan tahallisuuden alarajaksi virkavelvollisuuden rikkomiseen.<sup>115</sup> Tahallisuusvaatimus täyttyy, mikäli tekijä on teon hetkellä pitänyt tunnusmerkistön toteutumista varmana (varmuustahallisuus) tai varsin todennäköisenä (todennäköisyystahallisuus).<sup>116</sup>

## 2.5 Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen

Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen on virkamiehen huolimattomuudesta, varomattomuudesta, taitamattomuudesta tai ymmärtämättömyydestä johtuva teko. Myöskään tuottamuksellisten virkarikosten rangaistavuudesta ei ole voitu luopua. Tämä johtuu siitä, että myös nämä teot koskevat asioita, joilla katsotaan olevan huomattava merkitys virkatoiminnan uskottavuudelle ja kansalaisten luottamukselle julkista valtaa kohtaan.<sup>117</sup> Rangaistavuudesta

---

<sup>112</sup> Brander 2024, s. 52; Viljanen 2023, s. 985. RL 40:9 koskee tahallista virkavelvollisuuden rikkomista ”muulla kuin edellä tässä luvussa tai 11 luvun 9 a §:ssä säädetyllä tavalla” kun taas RL 40:10 koskee tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista ”muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla”. Tahallista virkavelvollisuuden rikkomista voidaan siten soveltaa ainoastaan, jos muut RL 40 luvun rikostunnusmerkistöt tai 11:9 a:n kidutussäännös eivät sovellu. Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen sulkee ulkopuolelleen ainoastaan tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomisen, joten RL 40 luvun muiden kriminalisointien (ja 11:9 kidutuksen) tekemuodot ovat rangaistavia myös tuottamuksellisina 40:10:n nojalla.

<sup>113</sup> Viljanen 1990, s. 481.

<sup>114</sup> KKO 2017:92, kohta 63; KKO 2008:90, kohta 7.

<sup>115</sup> Korkka-Knuts – Helenius – Frände 2020, s. 219–220.

<sup>116</sup> HE 44/2002 vp, s. 16.

<sup>117</sup> HE 58/1988 vp, s. 10 ja 63–66; HE 77/2001 vp, s. 13; Tilastokeskus, tietoon tulleet rikokset. Vuoden 1988 lakiesityksen valmistelussa lähtökohtana oli luopuminen vähäisten virkavirheiden rikosoikeudellisesta rankaisemisesta, joka ei kuitenkaan osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi. Esityksessä ei pidetty tarpeellisenä mainita erikseen laiminlyömistä, ymmärtämättömyyttä tai taitamattomuutta tunnusmerkistössä, koska niillä on kuvattu sellaista suhtautumista virkatehtävien hoitoon, että siitä aiheutuneet virheet ovat yleensä luettavissa tekijän syynä tunnusmerkistössä mainittuna huolimattomuutena tai varomattomuutena. Tuottamuksellinen virkavirhe ja edelleen tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen olivat 1989 uudistuksen aikaan ja 2001 yleisimmät virkarikokset. Nykyään virkavelvollisuuden rikkominen on yleisin virkarikos tilastojen mukaan. Esimerkiksi vuonna 2023 syyttäjälle ilmoitettiin 280 virkarikosta, joista 218 oli virkavelvollisuuden rikkomisrikoksia ja tuottamuksellisia vain 16.



luopuminen heikentäisi mahdollisuuksia puuttua virkavirheisiin tehokkaasti ja rajoittaisi lisäksi kansalaisten mahdollisuuksia saada vahingonkorvausta virkamiehen aiheuttamasta vahingosta.<sup>118</sup> Tuottamuksellisten tekojen osalta tuomioistuinmenettelyn käynnistämisessä tulee kuitenkin käyttää tarkkaa harkintaa.<sup>119</sup>

Rikoslain 40 luvun 10 §:n mukaan:

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

Tahallisuus ja tuottamus määritellään rikoslain 3 luvussa. Luvun 7 §:n 1 momentin mukaan tekijän menettely on huolimatonta, jos hän rikkoo olosuhteiden edellyttämää ja häneltä vaadittavaa huolellisuusvelvollisuutta, vaikka hän olisi kyennyt sitä noudattamaan (tuottamus).<sup>120</sup> Säännöksen toisessa momentissa määritellään, milloin tuottamus on törkeää. Kolmannen momentin mukaan teosta ei rangaista, jos kyse on enemmän tapaturmasta kuin tuottamuksesta. Ero tahallisuuden ja tuottamuksen välillä voi joissain tapauksissa olla vaikeasti arvioitavissa. Raution mukaan virkavelvollisuuden rikkominen, joka johtuu siitä, että virkamies ei tule ajatelleeksi, mitkä säännökset on otettava huomioon tehtävää hoidettaessa tai päätöstä tehtäessä, tai laiminlyö ottaa riittävästi selvää virkatoiminnassa noudatettavista säännöksistä, on seurausta asenteesta tai laiminlyönnistä. Tällainen virhe on seurausta välinpitämättömyydestä tai huolimattomuudesta ja on tuottamuksen ilmentymä.<sup>121</sup>

Huolellisuusvelvollisuuden sisältö voi määräytyä lainsäädännöstä, mutta virkatoiminnassa se määräytyy käytännössä usein myös muista kuin laintasoisista säännöksistä ja määräyksistä.

Huolimattomuus voi ilmetä monella tavalla, esimerkiksi tehtävien tekemättä jättämisenä,

---

<sup>118</sup> HE 77/2001 vp, s. 13. Tähän vaikutti osaltaan myös se, että rikoslain kurinpitomenettely ei enää kattanut (sotilaita lukuun ottamatta) julkisen vallan käytön virkamiehiltä vaatimaa erityistä vastuuasemaa. Myös 2001 virkatoiminnassa tehdyistä rikoksista valtaosa oli tuottamuksellisia virkarikoksia, ja niistä huomattava osa on kansalaisiin kohdistuneita tai virkatoiminnan uskottavuutta vaarantavia virkavelvollisuuden rikkomisia asioissa, joilla on kansalaisille tai virkatoiminnan tasapuolisuutta kohtaan tunnettavalle luottamukselle huomattava merkitys. Osassa virkatoiminnasta katsottiin lisäksi olevan kysymys niin merkittävästä julkisen vallan välittömästi ihmisiin kohdistuvasta käytöstä, että huolimattomuudestakin tehdyn virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistavuus on joskus perusteltua. Tällaista vallankäyttöä katsottiin voivan sisältyä esimerkiksi tuomareiden, syyttäjien, poliisien ja vanginvartijoiden tehtäviin, mikä osaltaan selittäneeikin, miksi korkeimman oikeuden ennakkoratkaisuja on annettu varsinkin näiden ammattiryhmien osalta.

<sup>119</sup> LaVM 7/1989 vp, s. 2.

<sup>120</sup> RL 3:6 mukaisesti tahallisuus voi olla tarkoitus-, varmuus- tai todennäköisyystahallisuutta.

<sup>121</sup> Rautio 2022, s. 1406.

määräaikojen noudattamisen laiminlyöntinä, aiheettomana viivyttelynä tai virheinä, tai esimerkiksi selvästi väärän lain tai säännösten soveltamisena.<sup>122</sup> Rikosoikeudessa on rikosvastuuta rajoittava vaatimus siitä, että lakia rikkoneella olisi ollut mahdollisuus toimia toisin.<sup>123</sup> Tolvasen mukaan toisin toimimisen mahdollisuus on merkityksellinen erityisesti tuottamuksellisissa rikoksissa. Se tarkoittaa, että henkilöllä oli sekä kyky että tilaisuus noudattaa lakia. Subjektiiivista tuottamusta arvioitaessa otetaan huomioon muun muassa henkilön tiedot ja taidot. Jos kyky tai tilaisuus puuttuu, kyseessä ei ole rangaistava teko.<sup>124</sup>

Tutkielman oikeustapausaineistossa virkavelvollisuuden rikkomisrikoksen tunnusmerkistön täyttymistä arvioitiin toissijaisuuden vuoksi kaikissa tapauksissa. Tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen ollessa vähintäänkin vaihtoehtoinen viimesijainen syyte. Ratkaisut käsitellään teon rangaistavuuden edellytykset määrittävien aineellisten säännösten käsittelykappaleissa.

---

<sup>122</sup> Rautio 2022, s. 1416.

<sup>123</sup> Tapani-Tolvanen-Hyttinen 2019, s. 339–346. Kun teko on rangaistava vain tahallisenä (kuten virka-aseman väärinkäyttö) toisin toimimisen mahdollisuus voi olla relevantti, jos henkilöllä ei ollut kykyä tai tilaisuutta noudattaa lakia.

<sup>124</sup> Lappi-Seppälä – Melander 2022, s. 71; Tolvanen 2024, s. 9; Korkka-Knuts – Helenius – Frände 2020, s. 234. KKO:n oikeuskäytännön perusteella RL 40:10 voidaan nähdä tietynlaisena lex specialiksena RL 4:2:n kieltoerehdyksen suhteen. Tämä merkitsee sitä, että virkamiehen menettelyn todetaan ensin objektiivisesti rikkovan jotakin velvoittavaa oikeusnormia. Tämän jälkeen tutkitaan tekijän subjektiivinen huolimattomuus eli se, oliko tekijällä kyky ja tilaisuus hankkia oikea tieto.

### 3 Julkiset hankinnat ja kilpailuttamisvelvoite kunnissa

#### 3.1 Hankintalaki, hankinnoissa noudatettavat periaatteet ja niistä johtuvat velvollisuudet

Kunnat ovat hankintalain 5 §:n mukaisia hankintayksiköitä, joiden on noudatettava EU:n hankintasääntelyä ja EU:n toiminnasta solmitun sopimuksen (SEUT) periaatteita hankintoja toteuttaessaan. Jäsenvaltioiden viranomaisten on hankintasopimuksia tehdessään otettava huomioon erityisesti tavaroiden vapaan liikkuvuuden, sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteet sekä niistä johdetut periaatteet: yhdenvertainen kohtelu, syrjimättömyys, suhteellisuus ja avoimuus. Hankintadirektiivillä (2014/24/EU) konkretisoidaan näitä SEUT:sta johdettavia periaatteita ja ohjataan julkisten hankintojen menettelyjä.<sup>125</sup> Erityisalojen hankintadirektiivillä (2014/25/EU) puolestaan on pyritty muun muassa avaamaan kilpailulle vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintoja sekä varmistamaan, että näissäkin hankinnoissa noudatetaan SEUT:n mukaisia ja niistä johdettuja periaatteita.<sup>126</sup> Suomessa EU-sääntely julkisista hankinnoista on pantu täytäntöön hankintalaille sekä lailla vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016, erityisalojen hankintalaki).<sup>127</sup>

Hankintalain 2 §:n mukaan lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Hankintayksiköiden tulee järjestää hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina, taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti sekä olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen.

<sup>125</sup> EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta, johdanto-osa 1; Euroopan komissio, EU:n oikeuden perusteet; Voutilainen – Määttä 2023, s. 47.

<sup>126</sup> EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2014/25/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta, johdanto-osa 1 ja 2.

<sup>127</sup> Voutilainen – Määttä 2023, s. 13. Hankintalainsäädäntö uudistui 2017. Uudistus kattoi hankintalain ja erityisalojen hankintalain. Oikeustila kuitenkin säilyi monin osin ennallaan tai lainsäädäntöön tehtiin vain pieniä muutoksia. Uusi lainsäädäntö ei tuonut muutoksia keskeisiin oikeuskäytännössä käsiteltyihin asioihin, joten aikaisemmassa oikeuskäytännössä esitetyt linjaukset ovat myös uuden hankintalainsäädännön perusteella relevantteja.

Hankintalain 3 §:ssä on säädetty kaikissa julkisissa hankinnoissa noudatettavista periaatteista, jotka ilmentävät edellä esitettyjä EU-oikeuden periaatteita:

Hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Jos tarjouskilpailussa ehdokkaana tai tarjoajana on hankintayksikön organisaatioon kuuluva yksikkö, hankintayksikön omistama yhteisö tai laitos taikka toinen hankintayksikkö, sitä on kohdeltava samalla tavoin kuin muita ehdokkaita ja tarjoajia.

Julkisen hankinnan ennakoitu arvo määrittelee mitä lakia ja mitä lain säännöksiä hankinnassa sovelletaan. Hankintalain 2 §:n 3 momentin mukaisesti myös kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa eli niin kutsutuissa pienhankinnoissa on pyrittävä huomioimaan hankinnan kokoon ja laajuuteen nähden riittävä avoimuus ja syrjimättömyys.<sup>128</sup>

Hankintalaki ei edellytä pienhankintojen kilpailuttamista, ellei hankinnassa ole rajat ylittävää intressiä, jolloin SEUT-sopimuksen yleiset periaatteet tulevat sovellettaviksi. Sen sijaan hallintolain yleisiä oikeusperiaatteita on sovellettava myös pienhankintoja tehtäessä. Pienhankintojen osalta kunta hankintayksikkönä voi hankintaohjeissaan määrittää, miten pienhankinnat kilpailutetaan. Pienhankinnoissa ei ole säädettyjä hankintamenettelyjä, joten tarjouskilpailu voidaan toteuttaa kevyemmin ja kunta voi ohjeissaan määrittellä tarkoituksenmukaiset menettelysäännöt. Lisäksi kunta voi määrittää niin sanotun pienhankintarajan, jonka alittavat hankinnat voidaan tehdä suoraan halutulta toimijalta tilaamalla. Myös pienhankintarajan alittavissa hankinnoissa yleiset hallinnon oikeusperiaatteet ja virantoimitukseen liittyvät vastuut sitovat hankintapäätöksen tekijää. Pienhankinnasta on tehtävä hankintapäätös hallinnollisia muotomääräyksiä noudattaen.<sup>129</sup>

Velvollisuutta kilpailuttaa julkinen hankinta hankintalain mukaisesti voidaan sinänsä pitää hankinnasta vastaavan virkamiehen virkavelvollisuutena. Kilpailuttamisvelvollisuutta ei

---

<sup>128</sup> Pekkala ym. 2017, s. 19; Voutilainen – Määttä 2023, s. 34–35. Voutilainen – Määttä 2023, s. 34–35. Hankinnat voidaan jaotella kansallisen kynnysarvon alittaviin ja ylittäviin, EU-kynnysarvon ylittäviin sekä kynnysarvot ylittäviin hankintoihin, joihin ei sovelleta hankintalakia. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa noudatetaan EU-direktiiveistä johtuvia yksityiskohtaisempia menettelyjä. Hankintalaki on Voutilaisen ja Määttän mukaan sisäisesti ristiriitainen ja epäselvä sekä sääntelymalliltaan vaivalloinen. Hankintalain 25.2 §:n säännöksessä käytännössä kielletään lain soveltaminen kynnysarvot alittaviin hankintoihin ja kuitenkin useammassa lainkohdassa säädetään säännökset sovellettavaksi myös hankintalain soveltamisalan ulkopuolisiin hankintoihin.

<sup>129</sup> Pekkala ym. 2017, s. 513–517 ja 520.

kuitenkaan ole, jos hankinta voidaan toteuttaa suorahankintana. Koska suorahankinta on poikkeus yleiseen ja avoimeen kilpailuttamisvelvollisuuteen, sen käyttöedellytyksiä on tulkittava suppeasti, sen käyttämisen tulee olla poikkeuksellista ja käyttöedellytyksiä koskevan tulkinnan ankaraa.<sup>130</sup> Suorahankinta on väljä käsite, jolla voidaan tarkoittaa suorahankintaa menettelynä tai laillisesti tai laittomasti kilpailuttamatta jätettyä hankintaa yleisesti. Jälkimmäisessä merkityksessä käsite voi pitää sisällään laajasti kysymyksiä muun muassa hankintalainsäädännön soveltamisalasta ja hankintayksikön moitittavasta käytöksestä sekä korruptiivisesta toiminnasta.<sup>131</sup>

Aineistossa rakennusurakoita lukuun ottamatta kaikissa tapauksissa kyse oli suorahankinnasta, jossa hankinnat tehtiin suoraan halutulta toimijalta. Kaikissa hankinta oli toteutettu tavalla tai toisella hankintalain vastaisesti, vähintäänkin siltä osin, että hankintapäätös oli puutteellinen tai sitä ei ollut tehty. Vaikka pelkkä hankintalain soveltamisessa virheelliseen lopputulokseen päätyminen ei täytä virkavelvollisuuden rikkomisen tai muun virkarikoksen tunnusmerkistöä, virkatoiminnassa noudatettavien säännösten tai määräysten sisällön selvittämisen laiminlyönti on lähtökohtaisesti huolimaton ja myös johtaa helposti johonkin yksilöitävissä olevaan virkavelvollisuuden rikkomiseen. Kuitenkaan pelkkää lainsäädännön sisällön selvittämistä ei ainakaan yleensä voida pitää sellaisena itsenäisenä virkavelvollisuutena, jonka rikkominen olisi rikosoikeudellisesti rangaistavaa.<sup>132</sup> Koska suorahankintaa koskeva sääntely sulkee pois velvollisuuden kilpailuttaa hankinta, ratkaisevaa on, missä olosuhteissa ja tarkoituksessa päätös suorahankinnan käyttämisestä on tehty.<sup>133</sup>

Oikeussuojakeinoista säädetään hankintalain 16 luvussa. Hankintalain mukaisia muutoksenhakekinoja ovat hankintayksikölle osoitettu hankinta-oikaisuvaatimus tai valitus markkinaoikeuteen. Valituksen esimerkiksi suorahankinnasta voi laittaa vireille yritys, jonka toimialaa suorahankinta koskee. Hankintalain soveltamisalaan kuuluvassa hankinta-asiassa kunnan asukkailla tai kunnallisilla luottamushenkilöillä ei ole oikeutta tehdä valitusta

---

<sup>130</sup> Pekkala ym. 2017, s. 242; HE 108/2016 vp, s. 133, 216, 242 ja 424–426. Tiivistetysti suorahankinnassa hankintaa ei kilpailuteta, vaan hankinta tehdään suoraan toimittajalta. Hankintalain 40, 41 ja 110 § sisältävät säännökset suorahankinnan edellytyksistä. Hankintadirektiivin kontekstissa kyse on hankintamenettelystä (neuvottelumenettely ilman suorahankintailmoitusta), käytännössä kuitenkin suorahankintaa pidetään soveltamisalapoikkeuksena. Kansallisissa hankinnoissa eli kansallisen kynnysarvon suuruudessa tai sen ylittävissä hankinnoissa suorahankinnat ovat sallittuja vain samoilla suorahankintaperusteilla kuin EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa.

<sup>131</sup> Pekkala ym. 2017, s. 242.

<sup>132</sup> Vaasan HO, asia R 16/335, tuomio 2.3.2018, s. 5; 2006:33, kohdat 27–28.

<sup>133</sup> Kainuun KO, asia R 717/2024/1331, tuomio 1.4.2025, ei lainvoimainen, s. 16.

markkinaoikeudelle tai esittää hankintaoikaisuupyyntöä hankintayksikölle, elleivät he ole asianosaisia.<sup>134</sup> Jos hankinta tehdään suorahankintana ilman tarjouspyyntöihin perustuvaa hintavertailua ja myös ilman asianmukaista päätöstä, tosiasiallisia mahdollisuuksia muutoksenhakuun tai hankintaoikaisuun ei ole. Kuitenkin myös esimerkiksi tietojen perusteeton salaaminen voi tulla rangaistavaksi virkavelvollisuuden rikkomisena.<sup>135</sup>

Kunnan virkarikosasiassa käräjäoikeuden toimivaltaan kuuluu arvioida, onko viranhaltija rikkonut hankintamenettelyssä virkavelvollisuutensa. Yhdessä tapauksessa vastaajat esittivät, että kysymys hankintalain soveltamisesta on uskottu yksin markkinaoikeudelle. Puolustuksen mukaan virkarikosoikeudenkäynnissä ei voida arvioida, olisiko syytteessä tarkoitetut hankinnat tulleet kilpailuttaa suorahankintamenettelyn asemesta.<sup>136</sup> Muissa tuomioistuimen toimivaltakysymys ei tullut käsiteltäväksi. Arvioinnissa käräjäoikeuden on otettava huomioon mahdollinen markkinaoikeuden asiassa antama ratkaisu. Viime kädessä yleisen tuomioistuimen on oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 1 §:n 2 momentin mukaisesti vapaalla näyttöharkinnalla ratkaistava, onko virkavelvollisuuden rikkominen tullut näytetyksi riittäväällä varmuudella.<sup>137</sup> Hankintoihin liittyvän virkarikoksen vähäisyyttä arvioidessa ja kunnan asianomistajan asemassa esittämien korvausvaatimusten määrittelyssä huomioitavaksi voivat tulla myös mahdolliset kunnan maksamat vahingonkorvaukset ja markkinaoikeuden seuraamusmaksu sekä asian selvittelyn aiheuttamat kustannukset.<sup>138</sup>

---

<sup>134</sup> Eskola ym. 2017, s. 243 ja 607–609; Pekkala ym. 2017, s. 520–521. Pienhankinnan hankintaoikaisua koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta markkinaoikeudelta. Pienhankinnan osalta ei sovelleta hankintalakia ja hallinto-oikeus on toimivaltainen tutkimaan kunnallisvalituksen. Markkinaoikeus on toimivaltainen käsittelemään ainoastaan hankinta-asioiden hankintalainsäädännön mukaisuutta. Esikysymyksenä markkinaoikeus voi käsitellä muun lainsäädännön noudattamista koskevia seikkoja, edellyttäen että nämä on käsiteltävä hankintamenettelyn syrjimättömyyden ja avoimuuden selvittämiseksi. Markkinaoikeus voi määrätä hankintalain 154 §:ssä säädettyjä seuraamuksia vain, mikäli se toteaa hankintayksikön menettelyn olleen hankintalain, Euroopan unionin lainsäädännön taikka Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen vastainen ja lainvastainen menettely on vaikuttanut hankintamenettelyn lopputulokseen tai asianosaisen asemaan hankintamenettelyssä.

<sup>135</sup> Laurikkala 2020, s. 260–262.

<sup>136</sup> Keski-Suomen KO, asia R 14/2651, tuomio 12.2.2016, s. 18; Vaasan HO, asia R 16/335, tuomio 2.3.2018, s. 5.

<sup>137</sup> Vaasan HO, asia R 16/335, tuomio 2.3.2018, s. 5.

<sup>138</sup> Eskola ym. 2017, s. 652–653 ja 648–650; ECLI:EU:C:2024:478 40–44 ja 48. Hankintalain 169 §:n mukaan hankintayksikkö on velvollinen korvaamaan säännösten vastaisella menettelyllä aiheuttamansa vahingon. Vahingonkorvausvelvollisuuden syntymisen ja laajuuden arviointiin sovelletaan vahingonkorvauslakia sekä yleisiä vahingonkorvausoikeudellisia periaatteita. Vahingonkorvausta vaativan on pystyttävä näyttämään toteen vaatimansa vahingon määrä, vahinkoa aiheuttanut tapahtuma/menettely sekä näiden välinen syy-yhteys. Hankintamenettelyssä tapahtuneen virheen osalta vahingonkärsijän katsotaan normaalisti saavan tiedon kärsimästään vahingosta saadessaan tiedon hankintapäätöksestä. Tilanne on toinen, jos hankinnassa ei ole lainkaan järjestetty tarjouskilpailua tai jos hankintapäätöstä ei lainkaan anneta tiedoksi. Vahingonkorvausvaatimuksen osalta toimivalta on käräjäoikeudella. Vahingonkorvausasiassa noudatetaan riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyä ja vahingonkorvauksen vanhentumisen osalta sovelletaan lakia velan

Oikeustapausaineistossa vain yhdessä ratkaisussa asiaa on käsitelty myös markkinaoikeudessa. Kainuun kärjäoikeuden asiassa kyse oli kunnanhallituksen päätöksestä. Markkinaoikeuden ratkaisun mukaan sopimuksen tekemiselle ei ole ollut hankintalain 40 §:ssä, 41 §:ssä tai 110 §:ssä tarkoitettua suorahankintaperustetta, eikä lain 136 §:ssä tarkoitettua sopimusmuutosperustetta. Syyttäjä katsoi vastaajien laiminlyöneen velvollisuutensa kilpailuttaa palveluiden hankinta hankintasäännösten mukaisesti hankkiessaan toisella jatkosopimuksella sosiaali- ja terveystalv palveluja. Markkinaoikeus oli tämän vuoksi määrännyt kunnan suorittamaan valtiolle 120 000 euron määräisen seuraamusmaksun. Vastaajien menettelystä oli syyttäjän mukaan aiheutunut kunnalle ainakin seuraamusmaksun määräinen vahinko. Kunta asianomistajana ei kuitenkaan esittänyt asiassa korvausvaatimusta. Kärjäoikeus hylkäsi syytteet virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Vastaajien ei näytetty suorahankintasäännöstä tulkitessaan ja soveltaessaan toimineen tahallisesti eikä heiltä kohtuudella voitu edellyttää huolellisempaa toimintaa. Kyseisissä olosuhteissa heidän ei katsottu voineen olla tietoisia siitä, etteivät poikkeukselliset olosuhteet täyttäneet suorahankinnan edellytyksiä. He eivät myöskään olleet voineet kyseisissä olosuhteissa mieltää toimineensa lainvastaisesti tai pitäneen lainvastaista menettelyä varsin todennäköisenä.<sup>139</sup>

Vain yhdessä tapauksessa, keittiöhankintoihin liittyvässä ratkaisussa, kunta oli esittänyt asianomistajan korvausvaatimuksen. Asiassa oli muun ohella kyse siitä, että kunnanjohtaja oli antanut kunnanhallituksen ymmärtää, että keittiön toimitusmaksu hyvitetäisiin, kun tilat

---

vanhentumisesta, jonka mukaan oikeus vahingonkorvaukseen vanhentuu kolmen vuoden kuluttua siitä, kun vahingonkärsijä on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt tietää vahingosta ja siitä vastuussa olevasta. Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan mahdollista on myös korvaus menetystä mahdollisuudesta (loss of opportunity).<sup>139</sup> Kainuun KO, asia R 717/2024/1331, tuomio 1.4.2025, ei lainvoimainen, s. 3–4 ja 18–19. Ratkaisussa viittaukset kirjallisena todisteena olleeseen markkinaoikeuden 2.7.2021 lainvoimaiseen päätökseen 183/2021. Suorahankintaa koskevan hankintalain 40 §:n mukaiset edellytykset eivät täytyneet toisen jatkosopimuksen osalta, koska sote-uudistus ei muodostanut hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutunutta äärimmäistä kiirettä, joka olisi estänyt määräaikojen noudattamisen. Hankintalain 41 §:n 2 momentin edellytykset suorahankinnalle eivät myöskään täytyneet, koska kyseessä on palveluhankinta eikä alkuperäisessä hankintailmoituksessa mainittu mahdollisesta myöhemmästä suorahankinnasta, jota ei myöskään tehty alle kolmen vuoden kuluttua alkuperäisen sopimuksen tekemisestä. Hankintalain 108 § ei muodostanut perustetta kunnan lähes kaikkia sosiaali- ja terveystalv palveluita koskevalle suorahankinnalle ja 110 §:n mukaisen yksittäisen asiakas- ja hoitosuhteen jatkamisen mahdollistava suorahankinta olisi edellyttänyt arviointia yksilötasolla, kunkin asiakkaan osalta erikseen. Toisessa jatkosopimuksessa kyse ei myöskään ollut hankintalain 110 §:n tarkoitettua yksittäisiä tapauksia koskevasta tilanteesta vaan 136 §:n olennaisesta uutta hankintamenettelyä edellyttävästä sopimusmuutoksesta. Tekoa ei syytteen mukaan ollut sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat kokonaisuutena arvostellen pidettävä vähäisenä, ottaen huomioon kunnalle määrätyn seuraamusmaksun suuruuden sekä kilpailuolosuhteiden selvittämättä jättämiseen liittyvän vahingon vaaran ja vahingon määrän.

lunastetaan kunnalle. Kunnanjohtaja kuitenkin laiminlöi huolehtia siitä, että vuokrasopimuksessa olisi ollut ehto toimitusmaksun hyvittämisestä. Toimitusmaksu muodosti pääosan vahingonkorvausvaatimuksesta.<sup>140</sup>

Tarkastelluissa tapauksissa asianosaisen kunnan hankintakeskuksen edustajia tai muitakaan hankintalainsäädännön asiantuntijoita ei kuultu oikeudessa todistajina, vaikka muuten hankintalainsäännöksiä on ratkaisuisissa melko laajasti selvitetty. Näin ollen esimerkiksi Vantaan käräjäoikeuden ratkaisussa suora hankintaperusteen käsilläoloa ei voitu poissulkea ja suora hankinnan edellytyksistä jäi varteenotettava epäily.<sup>141</sup>

### **3.2 Kuntalaki ja kunnan sisäiset määräykset virkavelvollisuuden sisältöä määrittävinä oikeusohjeina**

Kunnan päätöksenteko perustuu ensisijaisesti kuntalakiin sekä kunnan hallintosäännön määräyksiin. Päätöksenteossa on lisäksi noudatettava hallintolain vaatimuksia. Kunnan päätösvalta kuuluu valtuustolle (KL 14 §), ellei laissa toisin säädetä tai valtuusto ole siirtänyt toimivaltaansa muille kunnan viranomaisille. Valtuusto päättää myös kunnan hallintosäännöstä, jossa määritellään toimielinten ja johtavien viranhaltijoiden toimivalta sekä mahdollisuus siirtää tätä toimivaltaa edelleen (subdelegointi).<sup>142</sup>

Kuntalain 39 §:n mukaan kunnanhallitus valvoo kunnan etua. Hallitus edustaa kuntaa ja käyttää kunnan puhevaltaa, ellei hallintosäännössä toisin määrätä. Kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tehtävän hoitamiseksi tarvittavat tiedot ja asiakirjat (KL 42 §). Kunnanhallitus antaa ohjeita muun muassa talous- ja strategiaprosesseista, päätöksenteosta, hankinnoista, sopimuksista,

---

<sup>140</sup> Keski-Suomen KO, asia R 14/2651, tuomio 12.2.2016, s. 5–6. Asianomistajana kunta yhtyi syyttäjän rangaistusvaatimukseen kunnanjohtajan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta toimitusmaksua koskien ja vaati, että vastaaja veloitetaan korvaamaan asianomistajalle: 1. korvauksena rikoksesta aiheutuneesta vahingosta (vahingonkorvauslaki 5:1) 63.053,00 euroa korkoineen tekopäivästä lukien; 2. asian selvittelystä aiheutuneet kulut yht. 1.026,46 euron määräisenä korkoineen vaatimuksen esittämispäivästä lukien; sekä 3. oikeudenkäyntikulut 20.666,15 euroa korkoineen kuukauden kuluttua tuomionantopäivästä lukien. Kohdassa 1 vaadittiin lisäksi viivästyskorkoa.

<sup>141</sup> Vantaan KO, asia R 13/3026/766, tuomio 17.9.2014, s. 23–25 ja 29. Kaupunkisuunnittelujohtaja ei ollut myöskään hyödyntänyt hankinnoissaan kaupungin hankintakeskuksen tai muiden kaupungin asiantuntijoiden hankintoihin liittyvää osaamista eikä mahdollisuuttaan hankintoihin liittyvään koulutukseen.

<sup>142</sup> Suomen Kuntaliitto 2024, s. 8–11 ja 75–76. Toimivallan edelleen siirtäminen (subdelegointi) edellyttää kuntalain 91 §:n mukaan, että siihen on annettu hallintosäännössä oikeus ja että asia on sellainen, joka voidaan siirtää edelleen. Siirretystä toimivallasta on pidettävä luetteloa. Toimivaltaa ei voida siirtää hallintosäännöllä kunnan työsuhteessa olevalle henkilölle, jonka toimivalta voi perustua hallintosäännön sijaan lähinnä asemavaltuutukseen. Hankintalain lähtökohtana on, että kunta saa itse päättää mikä kunnan viranomaisen hoitaa hankinnat, näin ollen päätösvaltaa hankinta-asioissa on delegoitavissa ja kunnanhallitus (ja mahdollinen muu toimielin) voi myös käyttää otto-oikeutta hankintapäätökseen.



avustuksista sekä taloudellisten etujen vastaanottamisesta.<sup>143</sup> Kunnallisen itsehallinnon nojalla kunnalla on laaja harkintavalta järjestämisvastuulleen kuuluvien palveluiden tuottamisessa ja tuottamistavan valinnassa.<sup>144</sup>

Hallintosäännössä määritellään myös hankintojen ja muiden taloudellisten sitoumusten tekeminen.<sup>145</sup> Käytännössä kunnassa on hallintosäännön lisäksi yleensä kaikkia kunnan hankintoja koskeva hankintasääntö (tai hankintaohje), joka määrittelee keskeiset periaatteet ja menettelytavat, joita noudattamalla hankinnoissa toimitaan kunnan linjausten mukaisesti. Hankintasääntö sisältää määräykset myös mahdollisista täydentävistä ohjeista ja toimivallasta niiden antamiseen.<sup>146</sup>

Oikeustapausaineiston kaikissa ratkaisuissa on arvioitu kunnan sisäisiä määräyksiä eikä niiden sitovuudesta tai merkityksestä ollut varsinaista epäselvyyttä. Esimerkiksi Vantaan käräjäoikeuden ratkaisussa oli riidatonta, että kunnan hankintaohjeet ovat olleet määräyksiä, joita viranhaltijoiden oli noudatettava viranhoidossaan. Hankintaohjeet sisälsivät myös määräykset menettelystä kansallisen kynnyksarvon alittavissa hankinnoissa. Syytetty ei kuitenkaan edes väittänyt toimineensa ohjeiden mukaisesti näissä tilanteissa, vaan vetosi siihen, että kyseessä oli suorahankinta, johon oli hänen mukaansa olemassa peruste. Puolustuksen mukaan kaupungin taloussäännön edellyttämä taloudellisuus ja tarkoituksenmukaisuus oikeutti poikkeamaan hankintaohjeista, koska hankintaohjeen soveltaminen suunnitteluhankintoihin tarkoittaisi kaikkien hankintojen kilpailuttamista, minkä he katsoivat olevan ristiriidassa taloussäännön toiminnan taloudellisuudelle asettamien vaatimusten kanssa. Taloussääntö ei kuitenkaan oikeuttanut toimimaan vastoin hankintalakia tai kaupungin hankintaohjeita, ja lisäksi todisteena olleen kaupungin taloussäännönkin mukaan hankinnoissa tuli menetellä kaupungin hankintaohjeiden mukaisesti.<sup>147</sup>

---

<sup>143</sup> Suomen Kuntaliitto 2023, s. 71–72.

<sup>144</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 175–176, 189 ja 207–214. Kuntalain 7–9 § mukaisesti kunta voi itsehallintonsa nojalla päättää ottaa itselleen tehtäviä, päättää tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne markkinoilta tai siirtää järjestämisvastuun toiselle kunnalle. Kunnan päättäessä ottaa tehtäviä hoitaakseen sen on huomioitava muun muassa kilpailulain (948/2011) 4 a luvun vaatimukset julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan neutraaliudesta.

<sup>145</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 637.

<sup>146</sup> Pekkala ym. 2017, s. 516 ja 519–521.

<sup>147</sup> Vantaan KO, asia R 13/3026/766, tuomio 17.9.2014, s. 5–6 ja 19.

### 3.3 Hallintolaki ja lainalaisuus sekä lakisidonnaisuus julkisiin hankintoihin liittyvässä päätöksenteossa

Oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PL 2 § 3 mom.). Sen sisältämä laillisuusperiaate edellyttää, että viranomaistoiminnalla on oikeusjärjestykseen nojaava laillinen peruste ja kieltää menettelemästä vastoin lakia (*contra legem*). Viranomainen ei myöskään saa mennä toimivaltansa ulkopuolelle (*ultra legem*) käyttäessään julkista valtaa. Lähtökohtaisesti toimielin ylittää toimivaltansa puuttuessaan asiaan, joka ei kuulu sen toimialaan.<sup>148</sup> Harkintavallan väärinkäytöllä viitataan usein tilanteisiin, joissa viranomainen tekee toimen huomioimatta hallinnon oikeusperiaatteita tai toimivaltasäännöksiä.<sup>149</sup> Toimivallalla voidaan tarkoittaa hankintojen kontekstissa ensinnäkin hankintavaltuutta, jota määrittävät edellä esitetysti kuntalaki ja kunnan hallintosääntö sekä muut kunnan sisäiset määräykset.

Oikeustapausaineistossa toimivallassa ei pääsääntöisesti ilmennyt epäselvyyksiä, mikä on ymmärrettävää, koska hankintavaltuudet on kunnissa määritelty euromääräisinä ja sellaisina ne ovat varsin yksiselitteisiä. Hankintojen pilkonta hankintalainsäädännön kiertämiseksi tosin voi aktualisoida myös tämän kysymyksen.<sup>150</sup> Aineistossa toimivaltasäännökset tulivat arvioitavaksi korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2023:51, jossa toimivaltaa tehdä hankinta arvioitiin osana petoksen yritykseksi syyksi luettua tekokokonaisuutta. Asiassa toimivaltainen kunnanhallitus ei ollut tehnyt hankintapäätöstä, joka olisi valtuuttanut kunnanhallituksen puheenjohtajan tekemään tilauksen. Koska puheenjohtajalla ei ollut toimivaltaa myöskään asemansa perusteella, menettely täytti virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön. Tilauksen tehdessään kunnanhallituksen puheenjohtaja rikkoi kunnan hallintosääntöön, hankintaohjeisiin ja sisäisen valvonnan ohjeisiin perustuvaa virkavelvollisuuttaan.<sup>151</sup>

<sup>148</sup> Viljanen 1984, s. 178–182 ja 191–193; Harjula – Prättälä 2023, s. 654–658 ja 977. Ks. Viljanen toimivallan käsitteestä ja toimivallan ylittämisen virkavirheominaisuudesta. Toimialalla voidaan tarkoittaa asiaryhmää, joka kuuluu organisaation tai orgaanin hoidettavaksi.

<sup>149</sup> Korte 2016, s. 3; Mäenpää 2023, s. 280 ja 570.

<sup>150</sup> Vantaan KO, asia R 13/3026/766, tuomio 17.9.2014, s.19. Käräjäoikeus kiinnitti huomiota myös siihen, että puolustus teki väärän tulkinnan ilmeisesti myös siinä, miten usean hankintayksikön yhdessä tekemän hankinnan arvo tulee laskea. Kaupungin hankintaohjeen mukaisesti hankinnan ennakoitu arvo on tällöin kaikkien sopimuskokonaisuuksien yhteenlaskettu arvo. Huomiota ei siis ole kiinnitettävä vain asianosaisen kaupungin maksettavaksi tulevaan osuuteen.

<sup>151</sup> KKO asia nro 1302 R2023/51, tuomio 10.9.2024, kohta 66 ja 88. Asiantuntijan toimittamia asiakirjoja ja neuvoja on käytetty hyväksi ainakin konserniyhtiön toimitusjohtajan tutkintapyynnön peruuttamista ja

Toimivallan ylitys tai alitus voi kuitenkin liittyä myös harkintavallan käyttämiseen. Harkintavallan käytöstä vastaa se taho, jonka toimivaltaan asia kuuluu. Asiassa sovellettavan säännöksen ollessa yksiselitteinen, harkintavaltaa ei ole ja tällöin voidaan puhua rutiiniratkaisusta. Usein kuitenkin on vaihtoehtoisia toimintatapoja ja oikeudellinen ratkaisu edellyttää harkintaa. Harkintavalta jaetaan oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Oikeusharkinnalla tarkoitetaan lain soveltamiseen sidottua harkintaa, jolla on ainakin periaatteessa mahdollista päätyä vain yhteen lainmukaiseen ratkaisuun. Tarkoituksenmukaisuusharkinnalla tarkoitetaan muuhun kuin oikeudellisiin lähteisiin perustuvaa harkintaa. Tarkoituksenmukaisuusharkinta sallii valinnan useiden eri vaihtoehtojen välillä, eli viranomaisen voi laissa määritetyn harkintavaltansa rajoissa valita julkisen edun kannalta parhaaksi näkemänsä ratkaisun.<sup>152</sup>

Hallintolain 6 §:ssä säädetyt periaatteet rajoittavat harkintavaltaa ja yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden noudattaminen on myös osa virkavelvollisuuksia.<sup>153</sup> Pykälän mukaan hallinnossa asioivia on kohdeltava tasapuolisesti ja toimivaltaa käytettävä yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia, oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Säännökset asettavat viranomaiselle velvollisuuden toteuttaa hallintotoimintaa vähintään tällä tasolla.<sup>154</sup>

Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2023:17 vastaajat eivät olleet esittäneet päätöksentekohetkellä kunnan etuun perustuvia asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Vastaajien toiminnan ensisijaisena vaikuttimena ei myöskään näytetty olleen kunnan edun tavoittelemisen vaan yksityisen edun hyödyttäminen. Näin menetellen vastaajat käyttivät

---

kunnanjohtajan irtisanomista koskevissa menettelyissä, jotka ovat liittyneet kiinteästi vastaajien luottamustoimeen ja asemaan kunnanhallituksessa. Vastaajat olivat syyllistyneet rikokseen luottamustointa hoitaessaan.

<sup>152</sup> Korte 2016, s. 2 ja 11 ja 24; Mäenpää 2023, s. 522–529 ja 570.

<sup>153</sup> KKO 2023:17, kohta 49.

<sup>154</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 79–81. Tarkasti säännellyllä hallintomenettelyllä on hallintotoimintaa legitimoiva funktio. Hallintolaki on kuitenkin luonteeltaan yleislaki ja mahdollistaa useissa tilanteissa menettelytapavalintoja. Viranomaisen voi tällöin lain mahdollistaman harkintavallan puitteissa menetellä asian laadun mukaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Menettely palvelee aineellisen oikeuden toteuttamista ja on siten toissijaista mutta menettelysäännökset ovat kuitenkin sitovia. Noudattamalla laissa säädettyä menettelyä pyritään varmistamaan päätöksenteon perusteeksi riittävät ja oikeat tiedot eli tosiasioita vastaavat tiedot. Näin itse päätöksenteko voi nojata asianmukaisiin perusteisiin ja päätös muodostua asiallisesti eli sisällöltään oikeaksi. Samalla taataan oikeusturva. Käsittelyn puolueettomuuden takaaminen lisää hallintotoiminnan uskottavuutta ja yleistä luottamusta viranomaisiin. Lailla vahvistetut menettelytavat varmistavat osaltaan asian käsittelyn puolueettomuuden ja yhdenvertaisuuden. Puolueettomuus edellyttää objektiivisuutta ja kieltää mielivallan.

valtaansa hallintolain 6 §:n tarkoitussidonnaisuus- ja objektiviteettiperiaatteiden vastaisesti ja rikkoivat virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuvan virkavelvollisuutensa.<sup>155</sup>

Vastaajien tarkoitusta arvioitaessa keskeistä on päätösten sisällön ohella se, mitkä tiedot vastaajilla on ollut päätöstä tehdessään. Merkitystä on myös sillä, millä tavoin päätöksenteossa ja sen valmistelussa on menetelty.<sup>156</sup> Hallintolain 43§:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti ja 45 §:n mukaan päätökset on perusteltava. Hallintolaki sisältää myös asian selvittämistä ja käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset. Hyvän hallinnon käsite on perinteisesti liitetty menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin, mutta siitä on yhä enemmän tullut viranomaistoimintaa laajasti ohjaava periaate.<sup>157</sup> Hallintolain hyvää hallintoa koskevat säännökset antavat oikeuksia sekä luonnollisille henkilöille, että oikeushenkilöille. Lakisidonnaisuus koskee kaikkea julkista toimintaa, myös tilannetta, jossa kunnan toimielin on osapuolena yksityisoikeudellisessa oikeustoimessa.<sup>158</sup> Päätöksenteolle lainsäädännössä asetetut muotomääräykset suojaavat ja varmistavat päätöksenteon lainmukaisuuden ja siksi muotomääräysten tarkoituksellisesta sivuuttamisesta voi olla tehtävissä päätelmiä päätöksentekijöiden ratkaisujen vaikuttimista.<sup>159</sup>

Ratkaisun KKO 2023:17 on arvioitu olevan yksi tärkeimmistä virkarikosprejudikaateistamme, koska siinä on ensimmäistä kertaa tuomittu rangaistuksia hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden loukkaamisesta kunnan päätöksenteossa.<sup>160</sup> Odotetusti tämä näkyy myös oikeustapausaineistossa, sillä ennen vuotta 2023 annetuissa ratkaisuissa hallintolakia ei ole sovellettu pois lukien Pohjois-Savon käräjäoikeuden ratkaisu, jossa kysymys oli kuitenkin esteellisyydestä, eli selkeämmästä ja vähemmän tulkinnanvaraisesta kysymyksestä kuin

---

<sup>155</sup> KKO 2023:17, kohta 27. Toisen hyödyttämiseen perustuvan päätöksen tekeminen on jo itsessään vastoin luottamushenkilön virkavelvollisuutta, joten teon tunnusmerkistön täyttymisessä ratkaisevaa on, missä tarkoituksessa päätökset on tehty. Näin ollen virkavelvollisuuden rikkomista koskevan tunnusmerkistötekijän täyttymistä on perusteltua arvioida yhdessä vastaajien menettelyn tarkoitusta koskevan tunnusmerkistötekijän kanssa.

<sup>156</sup> KKO 2023:17, kohta 30.

<sup>157</sup> HE 72/2002 vp, s. 47.

<sup>158</sup> Mäenpää 2023, s. 148.

<sup>159</sup> KKO 2023:17, kohdat 19–20. Korkeimman oikeuden ratkaisun mukaan hallintolain 31 §:n 1 momentti, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä asianmukaiset selvitykset, asettaa julkiselle päätöksenteolle selkeän huolellisuusvaatimuksen. Myös rangaistusvastuu, joka seuraa tämän hallintolain säännöksen laiminlyönnistä, on siten vaikeuksitta ennakoitavissa. Se, että syytteessä yksilöidyt hallintolain säännökset jättävät jossain määrin harkinnanvaraa sen suhteen, mitä tapauskohtaisesti pidetään asian riittävänä ja asianmukaisena selvittämisenä, ei merkitse sitä, että säännökset olisivat ristiriidassa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa.

<sup>160</sup> Viljanen 2023, s. 955.

hallinnon yleisten periaatteiden rikkominen. Hallintolain ja kuntalain esteellisyyssäännöksillä pyritään turvaamaan asioiden käsittelyn puolueettomuutta ja luottamusta päätöksentekoon.<sup>161</sup>

Tuoreimmassa eli Kainuun käräjäoikeuden ratkaisussa 1.4.2025 syyttäjä on vedonnut paitsi hankintalain myös hallintolain 6 §:n ja 31 §:n säännöksiin, joiden mukaisesti hankinnasta päättävän virkamiehen virkavelvollisuus on kilpailuttaa hankinta hankintalain mukaisesti, noudattaa sitä koskevassa päätöksenteossa hallinnon oikeusperiaatteita sekä huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Kainuun käräjäoikeus on ratkaisussaan huomionnut korkeimman oikeuden ratkaisun 2023:17 ja sen, että ”rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ei kyseisessä tapauksessa estänyt rikosvastuun perustamista syytteessä vedotuille hallintolain 6 §:n ja 31 §:n määräyksille”. Syyte hylättiin, sillä vastaajien ei näytetty toimineen tahallisesti tai huolimattomasti.<sup>162</sup> Ratkaisussa myös vastaajien menettelyn ainoaksi motiiviksi esitettiin kuntalaisten laadukkaiden terveystalveluiden turvaaminen. Lisäksi hankinta-asian käsittelyssä noudatettiin tavanomaista, laissa säädettyä päätöksentekomenettelyä, jonka voidaan muun muassa katsoa varmistavan päätösten asianmukaisen valmistelun, laillisuuden ja kunnan edun toteutumisen.<sup>163</sup>

Hankintapäätökset osoittautuivat oikeustapausaineistossa monin paikoin puutteellisiksi tai kokonaan tekemättä jääneiksi. Syytesidonnaisuuden vuoksi voi kuitenkin käydä niin, että hankintapäätösten puutteellista perustelua tai hankinnan määrittelyyn liittyviä kysymyksiä ei tuomioistuimessa rikosprosessissa huomioida.<sup>164</sup> Esimerkiksi Vaasan hovioikeuden ratkaisussa syyte hylättiin, koska syytteen tueksi ei esitetty näyttöä siitä, että kyseinen keittiön tila- ja laitehankinta olisi tullut kilpailuttaa. Varsinaista hankintapäätöstä asiassa ei kuitenkaan ollut tehty. Kunnan teknisen toimen tekemästä selvitystyöstä todisteena esitettiin kunnan rakennusmestarin sekä valitun tilatoimittajan edustajan henkilötodistelu. Todistajien mukaan

---

<sup>161</sup> HE 72/2002 vp, s. 80; Harjula – Prättälä 2023, s. 685–686. Virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen eli jäävi (HL 27 §). Mikäli henkilöllä on sellainen suhde viranomaisessa käsiteltävään asiaan tai asianosaisiin, että se vaarantaa hänen puolueettomuutensa, hän on esteellinen. Kuntalain 97 §:ssä säädetään valtuutetun esteellisyydestä sekä siitä, että muun kunnan luottamushenkilön, tilintarkastajan, kunnan viranhaltijan sekä työntekijän esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä. Hallintolain esitöissä on todettu, että esteellinen virkamies ei saa millään tavalla osallistua sellaisiin asian käsittelyyn liittyviin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun. Tällaisia ovat esimerkiksi lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen ja toimielimen sihteerinä tai pöytäkirjanpitäjänä toimiminen.

<sup>162</sup> Kainuun KO, asia R 717/2024/1331, tuomio 1.4.2025, ei lainvoimainen, s. 18–19; Moliis 2025. Syyttäjä on esittänyt tyytymättömyytensä ratkaisuun.

<sup>163</sup> KKO 2023:17, kohdat 30 ja 51.

<sup>164</sup> Virolainen – Vuorenperä 2021, s. 203–205. Rikosprosessissa noudatetaan puolustuksen suosisperiaatetta eli favor defensionis -periaatetta. Syytesidonnaisuuden sekä syyttäjävetoisen pääkäsittelyn takia tuomioistuimen tehtävä on valvoa asianmukaisen käsittelyn toteutumista, laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997) 6:5.2.

sopimuskomppaniksi valittu yritys oli ainoa, joka olisi pystynyt toimittamaan hygieniavaatimukset täyttävän siirrettävän keittiön vesikiertoisella lattialämmityksellä.<sup>165</sup>

Myös Vantaan käräjäoikeuden käsittelemässä tapauksessa hankintapäätökset olivat puutteelliset. Kyse oli kuudestatoista kaupunkisuunnittelujohtajan palveluhankinnasta, jotka oli tehty kilpailuttamatta tai tarjouksia pyytämättä. Hankintojen yhteisarvo oli 218 915 euroa. Käräjäoikeudessa tarkasteltiin ennen kaikkea sitä, oliko suorahankinnoille laillinen peruste puolustuksen esittämän mahdollisen tekijänoikeuden nojalla. Hankintapäätöksissä tekijänoikeusperustetta ei mainittu. Koska syyttäjä ei ollut vedonnut hankintapäätösten puutteellisuuteen, puolustuksen varsinainen kulmakivi eli suorahankinnan mahdollisesti oikeuttava tekijänoikeusperustelu sai merkitystä vain syytetyn uskottavuuden arvioinnissa: "Oikeudellisesti tekijänoikeus on saattanut yhtä kaikki olla, vaikka sitä ei hankintojen yhteydessä mainitakaan." Suorahankintaan oikeuttavan yksin- tai tekijänoikeuden käsillä olosta jäi näin ollen varteenotettava epäily neljästätoista suorahankinnassa syytetyn eduksi in dubio pro reo -säännön mukaisesti.<sup>166</sup>

### 3.4 Vähäisyyden arviointi hankintoihin liittyvässä oikeuskäytännössä

Vaikka myös vähäiset virkavelvollisuuden rikkomisteot kuuluvat virka-aseman väärinkäytön soveltamisalaan, ne eivät ole kriminalisoituja. Koska vähäiset teot eivät ole lainkaan rikoksia, kysymys vähäisyydestä on yksi keskeisimpiä tunnusmerkistöjen tulkinnassa.<sup>167</sup>

<sup>165</sup> Vaasan HO, asia R 16/335, tuomio 2.3.2018, s. 6. Esimerkiksi syyttäjän kirjallisena todisteena esittämässä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä ei otettu kantaa hankintalain soveltuvuuteen tai suorahankinnan edellytysten täyttymiseen. Asiassa kuullut henkilöt ovat kertoneet saaneensa kunnan kunnan rakennusmestarin selvitysten perusteella sen käsityksen, että vain yksi toimittaja oli pystynyt toimittamaan keittiön, joka täyttäisi kaikki sille asetetut ehdot. Keittiö oli myös kyseiselle toimittajalle uudenlainen rakennushanke.

<sup>166</sup> Vantaan KO, asia R 13/3026/766, tuomio 17.9.2014, s. 5, 8, 18–20, 31; Hyttinen – Koskenniemi 2023, s. 28. Suorahankintana tehdyt palveluhankinnat koskivat mm. yleiskaavatiivistelmän käänös- ja sovitustyötä, ostoskeskusselvityksen julkaisukuntoon saattamista eli ulkoasu- ja taittotyötä lisätilauksena ja erään alueen laajempaa inventointia. Asiassa epäselväksi jäi esimerkiksi, voiko perustietojen kerääminen alueesta ja sen rakennuksista olla sellainen inventointityön tulos, johon liittyy tekijänoikeutta, joka estää kolmatta käyttämästä inventointia ilman sen tekijän lupaa. Ratkaisussa kahteen syyksiluettuun pienhankintaan ei liittynyt yksin- tai tekijänoikeuskysymyksiä, vaan menettelyn perusteeksi oli esitetty erityisasiantuntemus. Ks. empiriasta ja normien tulkinnasta rikosoikeudellisessa ratkaisuharkinnassa esimerkiksi Hyttinen – Koskenniemi. In dubio pro reo -sääntö tai periaate velvoittaa tuomioistuimen ratkaisemaan epäselvissä näyttötilanteissa tapauksen syytetyn eduksi. Empiriaa eli näyttöä koskevan in dubio pro reo -periaatteen normatiivinen sisar on in dubio mitius, joka koskee oikeudellista harkintaa epäselvässä lain tulkintatilanteessa.

<sup>167</sup> HE 58/1988 vp, s. 19–20 ja 65; Viljanen 1990, s. 40–45 ja 50. Virkarikossäännösten uudistumisen myötä vuoden 1990 jälkeen virkavelvollisuuden rikkomisen ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkomisen eivät koske enää vähäisiä tekoja. Viljanen toteaa, että vähäisten tekojen dekriminalisoinnilla pyrittiin nimenomaan yksittäisen virkamiehen vastuun lieventämiseen, mutta ei julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun lieventämiseen.

Lainsoveltajan harkintaa pyrittiin vuoden 1989 uudistuksessa ohjaamaan säätämällä, että vähäisyysarvio tehdään kokonaisarvostelun perusteella ottaen huomioon teon haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat.<sup>168</sup> Säännöksen tavoitteen eli virkatoiminnan asianmukaisuuden turvaamisen kannalta ei katsottu välttämättömäksi rangaistavuuden ulottamista sellaisiin yksittäisiin tekoihin, jotka jäävät tekijän syyllisyyden asteen kannalta vähäisiksi ja jotka eivät muutoinkaan edellytä rangaistuksen tuomitsemista. Säännöksen tietystä epämääräisyydestä huolimatta Viljanen on todennut sen avulla mahdolliseksi rajata vastuun ulkopuolelle esimerkiksi puhtaat hallintokoneiston sisäiset virheet, joilla ei ole viran asianmukaisen hoidon tai yksityisten etujen kannalta mainittavampaa merkitystä.<sup>169</sup>

Brander on selvittänyt kattavasti vähäisyyskynnyksen arvioimiseen liittyvää oikeuskäytäntöä virkavelvollisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevissa rikoksissa, ja lisäksi asiaa on arvioitu ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuisa.<sup>170</sup> Vähäisyyden arvioinnissa otetaan huomioon teon tai laiminlyönnin haitallisuuden ja vahingollisuuden lisäksi myös kaikki muut siihen liittyvät seikat, kuten teon tai laiminlyönnin osoittama virkamiehen huolimattomuuden aste tekohetken olosuhteissa.<sup>171</sup>

Kokonaisarvostelussa on punnittava sekä vähäisyyden puolesta että sitä vastaan puhuvia seikkoja.<sup>172</sup> Vähäisenä ei pidetä virkavelvollisuuden rikkomisia, jotka ilmentävät tekijässä välinpitämättömyyttä virkavelvollisuuksia kohtaan.<sup>173</sup>

Syyttäjä on arvioinut teon vähäisyyttä sen keskeisyyden vuoksi kaikissa tapauksissa. Pohjois-Savon käräjäoikeuden asiassa R 21/2227 syyttäjä katsoi, ettei kunnanjohtajan menettelyä voida pitää kokonaisuutena arvioiden vähäisenä, koska laiminlyönti puuttua teknisessä toimessa toistuvasti esiintyneisiin esteellisyyssäännösten rikkomuksiin oli vaarantanut luottamuksen kunnan ja sen teknisen toimen puolueettomuuteen.<sup>174</sup> Kainuun käräjäoikeuden asiassa R 717/2024/1331 syyttäjä katsoi, ettei tekoa kokonaisuutena arvostellen ole pidettävä vähäisenä ottaen huomioon kunnalle määrätyn seuraamusmaksun suuruuden ja

<sup>168</sup> HE 58/1988 vp, s. 65.

<sup>169</sup> Viljanen 1984, s. 548; HE 58/1988 vp, s. 19.

<sup>170</sup> Brander 2024, s. 57–61.

<sup>171</sup> KKO 2020:78, kohdat 14–19, ks. myös KKO 2022:31, kohta 8

<sup>172</sup> KKO 2004:132, kohta 19, KKO 2020:78, kohta 25

<sup>173</sup> KKO 2020:78, kohdat 14–19; Brander 2024, s. 108. Brander on selvityksessään todennut erityisesti ratkaisun KKO 2020:78 voivan vähentää tarvetta uusille ennakkopäätöksille aiheesta. Ratkaisussa on käyty kattavasti läpi vähäisyysarvioinnin yleisiä perusteita ja aikaisempaa oikeuskäytäntöä. Branderin mukaan tilannetta tulisi tältä osin seurata. Mahdollisessa tunnusmerkistön täydennyksessä vähäisyysarvioinnissa huomioitavaksi seikaksi saattaisi olla perusteltua lisätä korkeimman oikeuden ratkaisuisa mainittu teon tekijässään ilmentävä välinpitämättömyys.

<sup>174</sup> Pohjois-Savon KO, asia R 21/2227, tuomio 14.9.2022, s. 6–7.

kilpailuolosuhteiden selvittämättä jättämiseen liittyvän vahingon vaaran ja vahingon määrän.<sup>175</sup> Pohjois-Savon ja Kainuun käräjäoikeudet kuitenkin hylkäsivät syytteet virkavelvollisuuden rikkomisesta ottamatta kantaa teon vähäisyyteen.<sup>176</sup>

Keski-Suomen käräjäoikeus piti asiassa R 14/2651 selvänä, ettei suorahankintamenettelyllä varmistettu yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia. Ratkaisussa huomioitiin hankintalain tarkoitus ja kansalliset kynnsarvot selkeästi ylittävien hankkeiden taloudellinen merkitys kunnalle ja kuntalaisille. Virkavelvollisuuksien laiminlyönti, joka jättää epäselväksi, onko julkisia varoja käytetty tarkoituksenmukaisesti ja ovatko tehdyt hankinnat olleet kuntalaisten kannalta edullisia ja onko hankintatavalla edistetty laadukkaiden hankintojen tekemistä, katsottiin jo lähtökohtaisesti haitalliseksi ja vahingolliseksi, vaikka selvitystä konkreettisista haitoista tai vahingoista ei esitettykään.<sup>177</sup> Vaasan hovioikeudessa syyte kuitenkin hylättiin näytönpuutteen vuoksi ottamatta kantaa teon vähäisyyteen.<sup>178</sup>

Vantaan käräjäoikeuden asiassa syyte kuuteentoista hankintaan liittyen näytettiin toteen vain kahden osalta, jotka olivat arvoltaan vain noin 19.000 euroa. Rangaistuksen mittaamisessa käräjäoikeus huomioi kuitenkin menettelyn laadun ja sen osoittaman syyllisyyden ja katsoi, ettei hankinnoista päättäneitä virkamiehiä voida jättää tuomitsematta rangaistukseen.<sup>179</sup>

Korkeimman oikeuden asiassa R2023/51 antamassa ratkaisussa vähäisyyttä vastaan puhuivat syytettyjen asema kunnan johtavissa luottamustehtävissä sekä heidän virkavelvollisuutensa vastaisen menettelynsä laatu ja sillä tavoitellun oikeudettoman hyödyn määrä.<sup>180</sup>

Yhteenvetona voidaan todeta, että vähäisyyden arviointi on keskeinen osa virkavelvollisuuden rikkomista koskevien tapausten kokonaisarviointia, mutta oikeuskäytännössä sen merkitys jää toisinaan avoimeksi tuomioistuimen hylätessä syytteet ottamatta siihen kantaa. Vähäisenä ei kuitenkaan voida pitää virkavelvollisuuden rikkomista, joka osoittaa välinpitämättömyyttä

---

<sup>175</sup> Kainuun KO, asia R 717/2024/1331, tuomio 1.4.2025, ei lainvoimainen, s. 4.

<sup>176</sup> Pohjois-Savon KO, asia R 21/2227, tuomio 14.9.2022, s. 58; Kainuun KO, asia R 717/2024/1331, tuomio 1.4.2025, ei lainvoimainen, s. 19.

<sup>177</sup> Keski-Suomen KO, asia R 14/2651, tuomio 12.2.2016, s. 4 ja 24. Syytettyinä olivat kunnanjohtaja ja kunnanhallituksen jäsenet. Käräjäoikeus luki kunnanjohtajan syyksi tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen mutta hylkäsi kunnanhallituksen jäsenten osalta syytteet. Ratkaisua käsitellään näiltä osin toisaalla tässä tutkielmassa.

<sup>178</sup> Vaasan HO, asia R 16/335, tuomio 2.3.2018, s. 6.

<sup>179</sup> Vantaan KO, asia R 13/3026/766, tuomio 17.9.2014, s. 31.

<sup>180</sup> KKO asia nro 1302 R2023/51, tuomio 10.9.2024, kohta 69.



virkatahtäviä kohtaan ja vaarantaa menettelyn puolueettomuuden, tehokkuuden tai kansalaisten luottamuksen viranomaistoimintaan.

### 3.5 Kunnan ulkoinen ja sisäinen valvonta

Kunnan toiminnan ja talouden valvontajärjestelmä muodostuu ulkoisesta ja sisäisestä valvonnasta. Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan sisäisiä menettely- ja toimintatapoja, joilla varmistetaan talouden ja toiminnan laillisuus, tuloksellisuus, varojen turvaaminen sekä johtamisen kannalta oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta.<sup>181</sup> Ulkoinen valvonta jakaantuu tarkastuslautakunnan arviointiin ja tilintarkastukseen.<sup>182</sup> Tilintarkastajan on julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti tarkastettava kunnan tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastaja siis tarkastaa muun muassa, onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti sekä onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti (KL 123 §). Tarkastuksen tulokset esitetään tilintarkastuskertomuksessa. Kunnan toimintakertomuksessa on kuvattava kunnan korruptiontorjunnan toimintaperiaatteet ja tunnistetut riskit sekä riskienhallinta.<sup>183</sup> Toimintakertomus on osa kunnan tilinpäätöstä.<sup>184</sup> Tarkastuslautakunnan tehtävä on järjestää tilintarkastus ja arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet, ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.<sup>185</sup>

Kunnan sisäinen valvonta jaetaan sisäiseen tarkkailuun, seurantaan ja sisäiseen tarkastukseen.<sup>186</sup> Sisäinen valvonta on johtamisen väline, jonka keinovalikoimaan sisäinen

<sup>181</sup> HE 268/2014 vp, s. 167.

<sup>182</sup> HE 24/2012 vp, s. 4; K 5/2025 vp, s. 36 ja 126; Ulkoinen valvonta palvelee kunnanvaltuuston valvonta- ja tarkastustarpeita suhteessa kunnan toimivaan johtoon ja hallintoon. Julkisiin hankintoihin liittyvää yleistä laillisuusvalvontaa hoitaa oikeuskanslerinvirasto (laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta, 330/2022). Laillisuusvalvontakäytien yhteydessä valvotaan myös viranomaisten toimintaa ilmoittajansuojelulain velvoitteiden toimeenpanossa. Vuonna 2024 ilmoittajansuojelujärjestelmän kautta saatiin 80 ilmoitusta, joista 19 koski julkisia hankintoja.

<sup>183</sup> Kiviaho–Knuutinen 2023, s. 15–16; HE 268/2014 vp, s. 225. Kirjanpitolain (1376/2016) 3a luvun 2 §:n mukaan kirjanpitovelvollisen tulee antaa toimintakertomuksessa tiedot siitä, miten se on huolehtinut korruption ja lahjonnan torjunnasta. Kuntalain esitöiden mukaan hallinnon lainmukaisuuden tarkastuksessa varmistettaisiin julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti vuosittain ensisijaisesti kuntalain, hallintolain, kunnan hallintosäännön ja muiden valtuuston päätösten noudattamista. Tämän lisäksi tarkastettaisiin muuta lainsäädäntöä tilintarkastajan ammatillisen harkinnan ja tarkastettavan asiakokonaisuuden mukaan.

<sup>184</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 825.

<sup>185</sup> HE 268/2014 vp, s. 276. Tarkastuslautakunta myös muun muassa käsittelee luottamushenkilöiden ja kunnan johtavien viranhaltijoiden sidonnaisuusilmoitukset sekä vie ne tiedoksi valtuustolle (KL 121 §).

<sup>186</sup> Ala-aho – Leppänen – Oulasvirta 2019, s. 145–146. Perinteisesti sisäinen valvonta on jaettu jatkuvaan sisäiseen toimintojen ja työnteon tarkkailuun, joka on johdon vastuulla, sekä aktiiviseen sisäiseen tarkastukseen tarkastajien toimesta. Sisäinen tarkkailu on johdon ylläpitämää, luonteeltaan positiivista valvontaa, jolle on tunnusomaista, että jokaisen oletetaan suorittavan tehtävänsä johdon antamien ohjeiden mukaisesti.

tarkastus kuuluu. Sisäisen tarkastuksen tehtävä on varmentaa sisäisen valvonnan toimivuus.<sup>187</sup> Valvonnan ja korruptiontorjunnan asianmukaisessa järjestämisessä ylimmän johdon alaisuudessa toimiva riippumaton sisäinen tarkastus on keskeinen toimija.<sup>188</sup> Kuntalaki ei kuitenkaan sisällä säännöksiä sisäisestä tarkastuksesta, sillä kuntien moninaisuuden vuoksi kaikille kunnille yhtenäisen sisäisen tarkastuksen järjestämismallia ei ole löydettävissä. Lain esitöiden mukaan kunnan toiminnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta on kunkin yksittäisen, kunnan palveluja tuottavan yhteisön toimivan johdon tehtävä.<sup>189</sup> Kuntaliiton ohjeen mukaan kunnanhallituksen tulisi järjestää sisäinen tarkastus, mikäli omin toimenpitein ei saada riittävää varmuutta ja tietoa sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan menettelyiden asianmukaisuudesta ja tuloksellisuudesta.<sup>190</sup>

Hankintalaki on keskeinen julkisten varojen käyttöä ohjaava laki, joten julkiset hankinnat ovat myös keskeinen osa tilintarkastajan suorittamaa kunnan hallinnon laillisuuden ja sisäisen valvonnan tarkastusta.<sup>191</sup> Tilintarkastuksen laajuuteen ja sisältöön vaikuttaa se, miten hallinnon ja varainhoidon sisäisestä valvonnasta on huolehdittu sillä tilintarkastajan tehtäviin kuuluu nimenomaan sisäisen valvonnan tai konsernivalvonnan järjestämisen arviointi, ei niiden suorittaminen.<sup>192</sup> Tilintarkastajan on näin ollen kiinnitettävä huomiota valvontajärjestelmien puutteisiin, ja hallinnon tarkastuksessa on tarvittaessa arvioitava myös hallituksen ja muiden toimielinten toiminnan laillisuutta.<sup>193</sup>

Tutkielman oikeustapausaineistossa kunnan ulkoista valvontaa tai tilintarkastustoimintaa ei käsitelty. Tämä saattaa selittyä osaltaan sillä, että ulkoinen valvonta kohdistuu vain rajatusti kuntien hankintatoimeen. Patentti- ja rekisterihallituksen kuntien tilintarkastusta koskevien tarkastushavaintojen perusteella julkisista hankinnoista saatava tilintarkastusevidenssi on

---

<sup>187</sup> HE 268/2014 vp, s. 167.

<sup>188</sup> Kiviaho–Knuutinen 2023, s. 12, 33–34 ja 36.

<sup>189</sup> HE 268/2014 vp, s. 168. Sisäinen tarkastus voidaan järjestää kunnan omana toimintana, kuntien yhteistoimintana tai se voidaan hankkia ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta. Kunnan on sopimuksilla, konserniohjeilla ja muilla omistajaohjauksellisilla toimilla varmistettava, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelmät toimivat myös peruskunnan ulkopuolissa organisaatioissa ja kilpailutuksen kautta syntyneissä hankintasopimuksissa on sopimusehdoissa huomioitava mahdolliset riskit ja sopimusehtojen noudattamisen valvonnalla varmistettava, että sopimusehtoja noudatetaan.

<sup>190</sup> Suomen Kuntaliitto 2013, s. 10.

<sup>191</sup> Patentti- ja rekisterihallitus 2023.

<sup>192</sup> HE 268/2014 vp, s. 226; Tolvanen 2017, s. 261–262. Tilintarkastajan on huomautettava tilintarkastuskertomuksessa, jos vastuuvollinen on syyllistynyt tekoon tai laiminlyöntiin, josta saattaa seurata vahingonkorvausvelvollisuus tai rikkonut lakia, yhteisön yhtiöjärjestystä, yhtiösopimusta tai sääntöjä.

<sup>193</sup> KKO 2008:115, kohta 6; Tolvanen 2017, s. 264, 266–268; HE 254/2014 vp, s. 58–59. Tilintarkastuslain 4 luvun 8 §:n perusteella tilintarkastajalla on oikeus mutta ei velvollisuutta ilmoittaa epäilemästään tai havaitsemastaan rikoksesta poliisille. EU:n tilintarkastusasetuksen 7 artiklassa säädetään ilmoitusvelvollisuus jo tehdystä rikoksesta. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä ei ole kriminalisoitu.

niukkaa. Tilintarkastusasiakirjoista ei käy ilmi, millä perusteella hankinnat oli valittu tarkastettaviksi, miten tarkastuksen rajaukset oli määritelty, eikä sitä, onko tarkastuksissa selvitetty mahdollisia kilpailuttamatta jätettyjä merkittäviä hankintoja.<sup>194</sup>

Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomiseen on pyritty puuttumaan muun muassa vahvistamalla ilmoittajien suojelua. Ilmoittajansuojelulainsäädännön taustalla on kriminaalipoliittinen tavoite: rikosten ehkäiseminen kiinnijäämisriskiä nostamalla.<sup>195</sup> Koska ilmoittajansuojelulain mukaiset kuntien ilmoituskanavat ovat olleet käytössä vasta kaksi vuotta, on vielä liian aikaista arvioida muutoksen vaikutuksia Suomessa. Poliisin tilastojen mukaan virkarikosepäilyjen määrä kuitenkin kasvoi selvästi vuonna 2024.<sup>196</sup> Syyttäjälaitoksella tämä ei vielä näy.<sup>197</sup>

Kiviahon ja Knuutisen selvityksessä todettiin, että kuntien ilmoittajansuojelua koskevat ohjeet ja käytännöt ovat vielä puutteellisia. Kehitettävää on myös sisäisen valvonnan toimintatavoissa.<sup>198</sup> Kiviaho ja Knuutinen tekivät vastaavan havainnon myös korruptiontorjunnan osalta. Vaikutusvallan väärinkäyttöä ei ole kunnissa määritelty korruptionriskien näkökulmasta, eikä riskialueita, altistavia olosuhteita tai korruption ilmenemismuotoja ole dokumentoidusti tunnistettu.<sup>199</sup> Tämä on toisaalta ymmärrettävää, sillä esimerkiksi vuoden 2012 hallituksen esityksessä, jolla lisättiin kuntalakiin säännökset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä kunnassa ja kuntakonsernissa, ei korruptiota ole käsitelty, ei myöskään vuoden 2014 laajemmassa kuntalain uudistuksessa.<sup>200</sup>

---

<sup>194</sup> Patentti- ja rekisterihallitus 2023, ks. laaduntarkastuksen vuosiraportin 2022 havainnot.

<sup>195</sup> HE 147/2022 vp, s. 19.

<sup>196</sup> Tilastokeskus, poliisin tietoon tulleet rikokset. Vuonna 2024 tehtiin poliisille 1 613 ilmoitusta virkavelvollisuuden rikkomisesta ja 117 ilmoitusta virka-aseman väärinkäytöstä. Vuonna 2023 vastaavat luvut olivat 467 ja 53, mikä oli suunnilleen samalla tasolla kuin vuosina 2020–2022.

<sup>197</sup> Keskustelu, erikoissyyttäjä Rantanen-Lahti – Mäkinen, tilanne huhtikuussa 2025.

<sup>198</sup> Kiviaho – Knuutinen 2023, s. 35 ja 46; Suomen Kuntaliitto ry 2013, s. 1–12. Myöskään Kuntaliiton sisäisen valvonnan suositus ei näyttäisi toistaiseksi huomioivan ilmoittajansuojelun vaatimuksia.

<sup>199</sup> Kiviaho – Knuutinen 2023, s. 33–35. Kuntien hallintosäännöissä on Kiviahon ja Knuutisen mukaan kuntalakiin perustuen hyvin yhdenmukaisella tavalla määrätty sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan tehtävistä ja vastuista. Selvityksen mukaan kunnat eivät ole määrittäneet rooliaan valvontaviranomaisena, eivätkä luoneet valvonnan riippumattomuutta varmistavia rakenteita korruptionvastaisen toiminnan eli tarkoituksellisen vaikutusvallan väärinkäytön torjunnan näkökulmasta. Sisäisen tarkastuksen tehtäviä ja toimintavastuita ei ole määritetty riippumattoman ja järjestelmällisen korruptiontorjunnan näkökulmasta. Kiviaho ja Knuutinen ovat esittäneet toimenpide-ehdotuksena muun muassa, että johdon tulee määrittää vastuut ja toimintatavat, jotka varmistavat korruptionepäilysten oma-aloitteisen ilmoittamisen esitutkintaviranomaiselle.

<sup>200</sup> HE 24/2012 vp, s. 6. Esitystä on tarkasteltu muun muassa käyttämällä hakusanana korruptiota ja huonoa hallintoa sekä näiden taivutusmuotoja. Esityksen lähtökohtana (s. 6) on ollut, ettei esimerkiksi kunnanjohtajalla ja hallituksella katsottu olleen riittävästi tietoa kunnan eri toimintoihin ja konserniyhteisöihin liittyvistä riskeistä, toimintatapojen puutteista ja heikkouksista.

## 4 Vastuun kohdentuminen

### 4.1 Tekijävastuu

Rikoslain 9 lukua oikeushenkilön rangaistusvastuusta ei sovelleta julkisen vallan käytössä tehtyihin rikoksiin. Markkinaoikeuden oikeushenkilölle eli hankintayksikölle hankintalain rikkomuksesta määräämällä seuraamusmaksulla voi kuitenkin olla merkitystä hankinnasta vastaavan virkamiehen menettelystä kunnalle koituneen vahingon arvioinnissa. Myöskään rikoskumppanuus ei virkarikoksen osalta ole mahdollinen, sillä virkarikos on erikoisrikos (*delicta propria*), jonka varsinainen tekijä voi olla vain lain edellyttämässä asemassa oleva henkilö eli virkamies tai tietyssä olosuhteessa oleva tai tietyn ominaisuuden omaava henkilö. Ulkopuolinen henkilö (*extraneus*) voi olla erikoisrikoksessa vain yllyttäjä tai avunantaja, vaikka tosiasiallisesti osuus vastaisi rikoskumppanuutta.<sup>201</sup> Avunantoon syyllistyy rikoslain 5 luvun 6 §:n mukaan se, joka ennen rikosta tai sen aikana neuvoin, toimin tai muilla tavoin tahallaan auttaa toista tahallisen rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisessä.

Toisaalta, mikäli molemmat ovat viranhaltijoita, he voivat itsenäisesti syyllistyä virkarikoksiin rikkomalla virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään.<sup>202</sup> Muukkoson ja Tolvasen mukaan esihenkilön laiminlyönti puuttua alaisensa ilmeisen lainvastaiseen menettelyyn voidaan tulkita tämän toiminnan hiljaiseksi hyväksymiseksi. Passiivisuus edesauttaa lainvastaisen toiminnan jatkumista, etenkin, kun esihenkilöllä olisi käytössään keinot estää toiminta mutta hän ei niitä käytä. Ratkaisua on heidän mukaansa haettava epävarsinaista laiminlyöntirikosta koskevasta sääntelystä.<sup>203</sup>

Laiminlyöntiin perustuva rikosoikeudellinen rangaistavuus jakautuu rikoslain 3 luvun 3 §:n mukaan kahteen ryhmään. Ensimmäisen momentin tarkoittamissa varsinaisissa laiminlyöntirikoksissa laiminlyönti on rangaistavaa, kun rikoksen tunnusmerkistössä niin

---

<sup>201</sup> HE 44/2002 vp, s. 152; KKO 2014:46, kohta 46; Viljanen 2023, s. 902; Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 523–524. Rikoskumppanuus tarkoittaa tilannetta, jossa kaksi tai useampi henkilö toimii yhdessä tahallisen rikoksen toteuttamiseksi. Rikoslain 5 luvun 3 §:n mukaan kutakin osallista rangaistaan rikoksen tekijänä, mikäli rikoksen tunnusmerkistö täyttyy.

<sup>202</sup> Pohjois-Savon KO, asia R 21/2227, tuomio 14.9.2022, s. 5–6 ja 54; HE 44/2002 vp, s. 43

<sup>203</sup> Muukkonen – Tolvanen 2021, s. 15.

nimenomaisesti määrätään.<sup>204</sup> Toisessa momentissa käsitellään epävarsinaisia laiminlyöntirikoksia, joissa rangaistavuus perustuu siihen, että tekijä on jättänyt estämättä tunnusmerkistön mukaisen seurauksen (rikoksen) syntymisen, vaikka hänellä on ollut erityinen oikeudellinen velvollisuus se estää. Tällainen velvollisuus voi perustua esimerkiksi virkaan, toimeen tai asemaan (1. kohta). Toinen momentti koskee myös tilanteita, joissa rikoksen tunnusmerkistön teonkuvauksessa käytetyt termit kattavat myös passiivisen suhtautumisen. Esimiesasema voi siis perustaa laiminlyöntivastuun myös alaisten toiminnasta.<sup>205</sup> Esihenkilön rikosoikeudellinen vastuu avunantoperusteella olisi Muukkosen ja Tolvasen mukaan perusteltavissa, kun alaisen menettely on tahallista, sillä vallitsevan kannan mukaan toisen tahallinen menettely (tässä tapauksessa alaisen) katkaisee syy-yhteyden esimiehen passiivisuuden ja seurauksen väliltä.<sup>206</sup> Laiminlyönnin rangaistavuus arvioidaan viime kädessä tapauskohtaisesti.<sup>207</sup>

Oikeustapausaineistossa vain yhdessä tapauksessa esitettiin syyte avunannosta. Tapauksessa avunanto (RL 5:6) törkeään virka-aseman väärinkäyttöön (RL 40:8) oli syyttäjän toissijainen vaatimus. Ratkaisussa alaisen syyksi luettiin virka-aseman väärinkäyttäminen (RL 40:7) tehtävissä, joissa hänen motiivinaan oli taloudellisen hyödyn hankkiminen omalle yhtiölleen. Alainen oli laiminlyönyt jäävätä itsensä omaa yhtiötään koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa. Syyttäjä katsoi esihenkilön velvollisuutena olleen asiassa esitettyjen kunta-, viranhaltija- ja hallintolain sekä kunnan hallintosäännön, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeiden perusteella puuttua alaisensa esteellisyyteen ja siirtää alainen

<sup>204</sup> Nuutila 1996, s. 231. Varsinaisilla laiminlyöntirikoksilla viitataan tunnusmerkistöihin, joissa pelkkä laiminlyönti tehdä jotakin on kriminalisoitu, eli jokainen on velvollinen tekemään jotakin.

<sup>205</sup> HE 44/2002 vp, s. 40 ja 43–44. Esimerkkinä varsinaisesta laiminlyöntirikoksesta on pelastustoimen laiminlyönti (RL 21:15). Virka, toimi tai asema saattaa perustaa velvollisuuden suojata jotakuta uhkaavilta vaaroilta (suojeluvastuu). Tyypiesimerkki epävarsinaisesta laiminlyöntirikoksesta koskee työnantajan vastuuta työntekijöitensä turvallisuudesta, jolloin vastuuasema perustuu ennen kaikkea työturvallisuussäännöksiin. Asema voi perustaa myös valvontavelvollisuuden, jolloin vastuu seuraa siitä, että tekijällä on ollut velvollisuus valvoa muiden henkilöiden toimintaa (valvontavastuu). Esimerkkinä alaisten valvontavelvollisuuteen perustuvasta vastuusta esityksessä mainitaan KKO 1964 II69, jossa epäkuntoisen höyryhengityslaitteen käytön valvonnan ja tarkastuksen laiminlyönyt lääkäri sekä vastaavasti muun henkilökunnan tarpeellisen ohjauksen laiminlyönyt ylihoitaja joutuivat molemmat vastuuseen muun muassa ruumiinvamman tuottamuksesta. RL 3:3.2:ssä säädetään ainoastaan laiminlyöntivastuun henkilöllisestä ulottuvuudesta eli siitä, ketkä voivat olla velvollisia valvomaan toisten tekemisiä tai suojelemaan heitä vaaran lähteiltä. Vastuun asiallisesta ulottuvuudesta eli siitä, missä laajuudessa nämä henkilöt voivat joutua valvonta- tai suojeluvastuuseen, ei ole erillistä säännöstä.

<sup>206</sup> Muukkonen – Tolvanen 2021, s. 15; Korkka-Knuts, Helenius, Frände 2020, s. 351–352. Syy-yhteys eli kausaalisuus on yksi keskeisimmistä rikosvastuuseen vaikuttavista edellytyksistä ja sen arviointi liittyy rikoksiin, joissa tunnusmerkistön täytyminen edellyttää seurausta. Syy-yhteyden katkeaminen on syrjäytyvän kausaalisuuden analysoimista. Ks. syy-yhteyksynnyksestä myös Knuutila 1996, s. 213–214.

<sup>207</sup> Niemelä 2020, s. 225. Tarkasteltavaksi nousevat tällöin opit teon huolimattomuudesta, syy-yhteydestä sekä riskin sallittavuudesta. Myös toimintavelvoitteen laajuus arvioidaan tapauskohtaisesti.

tehtäviin, joissa hänen maanrakennusalan yhtiönsä ei ollut osallisena. Esihenkilö oli syytteen teonkuvauksen mukaan tahallisesti laiminlyönyt velvollisuutensa ja siten ainakin muulla tavoin auttanut alaistaan rikoksessa. Pohjois-Savon kärjäoikeuden ratkaisussa asiaa ei kuitenkaan lopulta arvioitu, sillä kvalifiointiperuste huomattavan suuren hyödyn tavoittelusta ei täyttynyt. Esihenkilön menettely olisi voinut täyttää ainoastaan perusmuotoisen virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistön tai avunannon siihen ja näiden osalta syyteoikeus oli vanhentunut.<sup>208</sup>

## 4.2 Vastuu sisäisen valvonnan toteuttamisesta

Valvontaan, korruptiontorjuntaan ja vastuisiin liittyvät keskeiset käsitteet ovat valvontatehtävä ja -velvollisuus, selonotto- ja reagointivelvollisuus sekä tilivelvollisuus. Virkavastuun konkretisoitumisen kannalta keskeistä on tunnistaa valvontavastuulliset. Valvontatehtävällä ja -velvollisuudella tarkoitetaan viranhaltijan tai toimielimen vastuulle kuuluvan sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan, toiminnan lainmukaisuuden ja tuloksellisuuden valvontatehtävää, joka on määritelty laissa tai kunnan sisäisissä määräyksissä. Valtuusto päättää kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista (KL 14 §), joiden mukaisesti kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan velvollisuutena on järjestää kunnan sisäinen valvonta ja sen osana korruptiontorjunta sekä riskienhallinta (KL 39 §). Valtuuston hallintosäännössä antamiin tarpeellisiin määräyksiin tulisi sisällyttää määräykset lauta- ja johtokuntien velvollisuudesta valvoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanoa sekä johtavien viranhaltijoiden velvollisuus toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta vastuualueillaan.<sup>209</sup> Velvollisuus sisältää tuloksellisuuden seurannan sekä keskeisten johtopäätösten raportointivelvoitteen toimintakertomuksessa.<sup>210</sup>

Käytännössä kunnan sisäinen valvonta on siis osa kunnanjohtajan ja muiden tilivelvollisten sekä kunnan eri yksiköiden johtajien ja esihenkilöiden päivittäistä virkatyötä. Tehtävään kuuluu toimintaan liittyvän vaikutusvallan väärinkäytön suunnitelmallinen torjunta ja oikea-aikainen havaitseminen.<sup>211</sup> Valvontavelvollisuus tarkoittaa vastuuta valvoa toiminnan

<sup>208</sup> Pohjois-Savon KO, asia R 21/2227, tuomio 14.9.2022, s. 5–6 ja 54.

<sup>209</sup> HE 268/2014 vp, s. 145–146.

<sup>210</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 341.

<sup>211</sup> Kiviahho – Knuutinen 2023, s. 11–12. Kuntien korruptionvastaiseen toimintaan liittyvinä asiakirjoina toimitettiin yleisimmin hallintosääntö, kunnanvaltuuston päättämät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet, kunnanhallituksen hyväksymä sisäisen valvonnan yleisohje ja sisäisen tarkastuksen toimintasääntö. Lisäksi osa kunnista viittasi ohjeisiin, jotka liittyivät hankintoihin, etuuksien ja vieraanvaraisuuden vastaanottamiseen, matkustusohjeisiin, sidonnaisuuksiin sekä ilmoittajansuojelulaissa säädettyyn sisäiseen ilmoituskanavaan.

lainmukaisuutta, riskienhallintaa ja tuloksellisuutta lain ja kunnan määräysten edellyttämällä tavalla. Kunnanhallitus ja kunnanjohtaja ovat keskeiset valvontavelvolliset, joiden alaisia viranomaisia ovat käytännössä valtuustoa lukuun ottamatta kaikki muut toimielimet, luottamushenkilöt ja viranhaltijat. Valvontavastuullisen selonottovelvollisuus velvoittaa ottamaan selvää oman vastuualueen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuudesta. Kiviahon ja Knuutisen mukaan selonottovelvollisuus korostuu erityisesti yleisesti tiedossa olevilla korruption riskialueilla, kuten hankinnoissa. Valvontavastuullisilla on myös toimimisvelvollisuus eli velvollisuus reagoida havaittuihin epäkohtiin, kuten laittomuuksiin, tehottomuuteen tai valvonnan puutteisiin.<sup>212</sup> Kunnissa on käytössä vastuuvapaudesta päättäminen, jolla on kirjallisuudessa katsottu olevan merkitystä lähinnä vahingonkorvausvelvollisuutta arvioitaessa.<sup>213</sup> Tilivelvollisten määrittelyn on kuitenkin myös katsottu edistävän viranhaltijoiden johtamis-, ohjaus- ja -seurantavastuun toteutumista sekä tulostavastuun järjestämistä.<sup>214</sup>

Otto-oikeus on keskeinen valvonnan ja puuttumisen väline kunnan hallinnossa ja toiminnassa.<sup>215</sup> Kuntalain 92 §:n mukaisella otto-oikeudella kunnanhallitus voi ottaa käsiteltäväkseen yksittäisen asian, jossa kunnanhallituksen alainen viranomainen tai kunnanhallituksen jaosto on tehnyt päätöksen. Otto-oikeus merkitsee, että esimerkiksi alun perin virheellisesti tehty hankintapäätös menettää oikeudellisen merkityksensä.<sup>216</sup> Asia siirtyy

---

<sup>212</sup> Kiviaho – Knuutinen 2023, s. 15; Kuntaliitto 2013, 1–12. Kuntaliiton suosituksessa kuntalain sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien säännösten toimeenpanoksi selonottovelvollisuutta tässä muodossa ei ole mainittu.

<sup>213</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 879–880; Kiviaho – Knuutinen 2023, s. 15; Mäenpää 2023, s. 319; HE 268/2014 vp, s. 87 ja 228; Helsingin kaupunginvaltuusto 11/2025 4 §, s. 5. Tilivelvollisuus tarkoittaa vastuuta johtamansa toiminnan sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä. Kunnallishallinnossa tilivelvollisuus merkitsee sitä, että tilivelvollisen toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi, häneen voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus ja häneltä voidaan evätä vastuuvapaus. Esimerkiksi Helsingin kaupungin tilintarkastuskertomuksen mukaan hallinnon lainmukaiseen hoitamiseen sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan riittävään järjestämiseen sisältyy ”merkittävä epävarmuus” keskusrikospoliisin esitutkimuksen vuoksi. Vastuuvapautta ei esitetä myönnettävän viidelle johtajalle kasvatuksen ja koulutuksen tietomurron takia. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta Helsingin kaupunkikonsernissa -ohjeen mukaan ylimmällä johdolla on keskeinen rooli sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnittelussa ja järjestämisessä. Vastuuvapaus koskee vain korvausvaatimuksia eikä vapautta rikosoikeudellisesta vastuusta. Toisaalta vahingonkorvausta voidaan vaatia, vaikka henkilö ei olisi tilivelvollinen. Tilivelvollisia ovat valtuutettuja lukuun ottamatta kunnan toimielinten jäsenet. Viranhaltijalle tilivelvollisuus ei tuo mitään sellaista vastuuta joka hänelle ei muutenkin kuuluisi esimerkiksi laskujen hyväksyjänä tai määrärahojen käytöstä päättävänä viranhaltijana.

<sup>214</sup> HE 268/2014 vp, s. 87 ja 228.

<sup>215</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 338.

<sup>216</sup> HE 268/2014 vp, s. 106, 205 ja 207. Otto-oikeus on merkittävä poikkeus kunnallishallinnossa pääsääntönä olevasta toimivaltarajojen jäykkyydestä. Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja talouden hoidosta sekä kunnan toiminnan yhteensovittamisesta ja siksi katsottiin perustelluksi, että otto-oikeus olisi suoraan lain nojalla lähtökohtaisesti ainoastaan kunnanhallituksella, jonka alaisena muu organisaatio valtuustoa lukuun ottamatta

tällöin kokonaan kunnanhallituksen käsiteltäväksi.<sup>217</sup> Aineistossa kolmessa tapauksessa oli kyse kunnanhallituksen hankinnasta, johon otto-oikeutta ei ole.<sup>218</sup>

Oikeustapausaineisto ei sisällä tietoja esitutkinnasta tai esimerkiksi syyttäjän syyttämättäjättämispäätöksistä. Sisäistä valvontaa on käsitelty kolmessa tapauksessa. Ainoastaan Pohjois-Savon kärjäoikeuden asiassa syytettynä olivat valvontavelvolliset esihenkilö ja kaupunginjohtaja. Ratkaisussa heidän virkavelvollisuutensa sisällön katsottiin ilmenevän riittävällä tavalla kunnassa voimassa olleesta hallintosäännöstä sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeesta.<sup>219</sup>

Vantaan kärjäoikeuden käsittelemässä asiassa kaupunginjohtaja oli antanut sisäiselle tarkastukselle toimeksiannon tarkastaa kaupunkisuunnittelun tulosalueella tehdyt hankinnat, koska epäili, että syytetyn alaisena työskennellyt henkilö ”ei ollut tehtäviensä tasalla”. Tällä alun perin siis muista syistä aloitetulla tarkastuksella käytiin läpi arkistoituja kaupunkisuunnittelun tulosalueen päätöksiä ja kaupunkisuunnittelujohtajan suorahankinnat havaittiin. Sisäisen tarkastuksen käsityksen mukaan tekijänoikeussyillä ei ollut merkitystä suorahankintojen perusteena, eikä niitä myöskään hankintapäätöksissä mainittu. Sillä, ettei kaupungin tarkastustoimi, kaupunkisuunnittelulautakunta tai apulaiskaupunginjohtaja esihenkilönä ollut puuttunut hankintoihin, ei kuitenkaan annettu merkitystä arvioitaessa sitä, mitä syytetyn on täytynyt ymmärtää hankinnat korkeassa asemassaan itsenäisesti tehdessään.<sup>220</sup>

Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO R 2023:51 sisäisen valvonnan ohjeen perusteella todettiin riidattomaksi, ettei laskuja hyväksyneillä ollut siihen toimivaltaa. Ohjeen ja muun esitetyn selvityksen perusteella kunnassa laskujen hyväksynnässä ja maksuliikenteen hallinnoinnissa noudatettiin kaksiportaista valvontaa, jossa valvontaa kohdistettiin myös suoritettavien maksujen perusteisiin. Ratkaisussa laskun maksattamisen osalta kunnanhallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan syyksi luettiin petoksen yritys laskun maksattamisen osalta. Koska erehdyttämisen kohteena oli kunta, jonka edun

---

toimii. Valtuusto voi kuitenkin hallintosäännössä määrätä otto-oikeuden koskemaan myös lautakuntia tai liikelaitoksen johtokuntia haluamassaan laajuudessa.

<sup>217</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 663–666. Kunnanhallitus on velvollinen tekemään asiassa päätöksen. Otto-oikeus voi koskea myös valmistelu- ja täytäntöönpanopäätöksiä.

<sup>218</sup> Ks. liite 1.

<sup>219</sup> Pohjois-Savon KO, asia R 21/2227, tuomio 14.9.2022, s. 54.

<sup>220</sup> Vantaan KO, asia R 13/3026/766, tuomio 17.9.2014, s. 15–16 ja 29. Todistajana kuultu sisäisen tarkastuksen edustaja totesi kuitenkin, ettei hän tunne hyvin tekijänoikeudellista tai kaavoitukseen liittyvää problematiikkaa.



valvominen oli heidän tehtävänä, he syyllistyivät näin menetellessään myös virkavelvollisuutensa rikkomiseen.<sup>221</sup>

### 4.3 Esihenkilön valvontavastuu

Muukkoson ja Tolvasen mukaan rikosoikeus ei selkeästi määrittele esihenkilön vastuuta, mutta passiivisuus alaisen rikoksen suhteen voi johtaa rikosoikeudelliseen vastuuseen. Rikoslaisissa ei ole säädetty, miten esimies vastaa alaiensa teoista, eikä myöskään kuntalaki tai viranhaltijalaki sisällä nimenomaisia säännöksiä siitä, miten esimiesten pitäisi alaisiaan valvoa. Lähtökohtana asian tarkastelussa voidaan pitää viranhaltijalain 17.1 §:n velvollisuutta suorittaa ”virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä, noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä”.<sup>222</sup> Velvollisuus sisältää paitsi kiellon laiminlyödä virkatehtäviä, myös kiellon siirtää virkatehtäviä muiden hoidettavaksi ja kiellon kieltäytyä virkatehtävien hoitamisesta, ellei näihin ole olemassa nimenomaista erityistä säännösperustaa.<sup>223</sup>

Kuten Muukkonen ja Tolvanen ovat todenneet, kysymys valvonnasta esimiesviranhaltijan virkavelvollisuutena liittyy keskeisesti kysymykseen sisäisestä valvonnasta. Käytännössä kunnan on tullut määrittellä ja kohdentaa sisäistä valvontaa koskeva vastuujako ja siihen kuuluvat tehtävät viranhaltijaesimiehille, joiden vastuu määrittyy näiden määräysten mukaisesti. Samalla virkavelvollisuus suorittaa sisäistä valvontaa kuuluu esimiesviranhaltijoille, joilla on reagoitivelvollisuus tekemiensä havaintojen perusteella. Reagoinnin tavasta voi kunta ohjeistaa tai se voi olla esimiehen tai muun toimivaltaisen viranomaisen harkittavissa, kunhan sen lopputuloksena alaisen virkavelvollisuuksien vastainen toiminta loppuu.<sup>224</sup>

Virkavelvollisuuden rikkomisrikoksissa vastuuperusteeksi riittää varsinaisissa laiminlyöntirikoksissa yleensä yleistä virkavelvollisuutta määrittävän normin vastainen toiminta. Tämä virkavelvollisuus ilmenee yleensä suoraan virkamiestä velvoittavien säännösten ja määräysten sanamuodosta. Nimenomaiseen säännökseen perustumattoman

<sup>221</sup> KKO asia nro 1302 R2023/51, tuomio 10.9.2024, kohdat 46, 66 ja 71.

<sup>222</sup> Muukkonen – Tolvanen 2021, s. 2, 4 ja 6. Tältä osin sääntely poikkeaa sotarikoksia koskevasta rikoslain 11 luvun sääntelystä, jossa nimenomaisesti on mainittu esimiehen vastuu (RL 11:12) ja vastuu alaisten tekemien rikosten ilmoittamatta jättämisestä (RL 11:13). Virkarikosten osalta esihenkilö voidaan lähtökohtaisesti saattaa rikosoikeudelliseen vastuuseen vain, jos hän on osallistunut tekoon esimerkiksi avunantajana (RL 5:6).

<sup>223</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 138–139; HE 196/2002 vp, s. 35 ja 45.

<sup>224</sup> Muukkonen – Tolvanen 2021, s. 8–11; HE 268/2014 vp, s. 204.

oikeudellisen velvollisuuden on oltava erityinen. Velvollisuus on erityinen, kun siihen sisältyvillä tehtävillä suojataan tarkasti määriteltyä oikeushyvää ja se kohdistetaan tietyt kriteerit täyttävään henkilöön. Tällöin velvoittavuus käytännössä myös rinnastuu säännöksen velvoittavuuteen.<sup>225</sup>

Tutkielman oikeustapausaineistossa esihenkilön ja kunnanjohtajan valvontavastuuta on arvioitu niukasti. Vantaan käräjäoikeuden ratkaisussa syytetty vetosi puolustuksessaan esihenkilönsä, sisäisen tarkastuksen ja lautakunnan reagoimattomuuteen. Esihenkilön eli kaupunginjohtajan tai lautakunnan valvonta- ja toimintavelvollisuutta ei kuitenkaan ole ratkaisussa tarkemmin arvioitu.<sup>226</sup> Pohjois-Savon tapauksessa käräjäoikeus katsoi, että esihenkilön virkavelvollisuuden sisältö ilmeni riittävällä tavalla hallintosäännöstä sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeista, joissa oli muun muassa todettu, että esimiehellä on valvontavastuu alaiseensa nähden. Esihenkilön katsottiin täytyneen olla tietoinen valvontavastuustaan, jonka hänen todettiin laiminlyöneen. Esteellisyyttä ja esimiehen valvontavastuuta koskevan sääntelyn katsottiin olevan myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla riittävän täsmällistä.

Pohjois-Savon käräjäoikeuden arvioitavaksi tuli olivatko kunnanjohtajan toimet olleet riittäviä vai olisiko hänen tullut jollain tavalla varmistua siitä, että lautakunnan esittelijä ja muu tekninen lautakunta toimivat esteellisysohjeistuksen mukaisesti. Syyttäjä katsoi, että kunnanjohtajan olisi tullut kontrolloida, että kunnanhallituksen antamaa esteellisysohjeistusta noudatetaan teknisessä lautakunnassa. Käräjäoikeus kuitenkin kiinnitti arvioinnissaan huomiota siihen, että syyttäjä ei ollut tarkemmin yksilöinyt sitä, millä tavalla kunnanjohtajan olisi tullut puuttua vielä ohjeistuksen antamisen jälkeen teknisen toimialan esteellisyyteen. Käräjäoikeus piti keskeisenä sitä, etteivät kunnanhallituksen nimeämät lautakuntaedustajat olleet raportoineet esteellisyysepäilyistä ohjeistuksen jälkeenkään. Näin ollen kunnanjohtaja ei ollut voinut tulla tietoiseksi siitä, että hänen tulisi jollain tavalla enemmän kontrolloida teknisen osaston toimintaa. Ottaen huomioon kunnanjohtajan laajan tehtäväalueen sekä hänen järjestämänsä koulutuksen viranhaltijoille ja luottamushenkilöille

---

<sup>225</sup> Virtanen 2005, s. 549. Tulkinnanvaraiseksi jää, pitääkö muuhun oikeuslähteeseen kuin lakiin perustuvan velvollisuuden olla kirjatussa (esimerkiksi KKO:n ennakkoratkaisun) muodossa. RL 3:3.2:n ”oikeudellinen” toimii laillisuusperiaatteen takeena, määrittäen laiminlyöntivastuun rajat sellaisiksi, ettei rangaistusvastuu synny kenellekään täysin ennakoimattomasti.

<sup>226</sup> Vantaan KO, asia R 13/3026/766, tuomio 17.9.2014, s. 4. Suorahankintoja koskevat viranhaltijapäätökset oli toimitettu kaupunkisuunnittelulautakuntaan otto-oikeusmenettelyä varten sekä tiedoksi tarkastustoimeen. Apulaiskaupunginjohtaja, kaupunkisuunnittelulautakunta tai tarkastustoimi ei ollut puuttunut yhteenkään päätökseen.

esteellisyysäännösten sisäistämiseksi, katsottiin hänen täyttäneen valvontavelvollisuutensa riittävällä tavalla.<sup>227</sup>

Ratkaisua voidaan kritisoida ottaen huomioon edellisessä kappaleessa esitetty valvontavastuullisen selonotto- ja toimimisvelvollisuus sekä kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen keskeinen velvollisuus käytännössä varmistaa kunnan sisäisen valvonnan toimivuus (KL 14 § ja 23 §). Toisaalta ratkaisun voidaan katsoa olevan linjassa korkeimman oikeuden ennakkoratkaisun KKO 2004:132 kanssa. Siinä virkavelvollisuuden laiminlyönti katsottiin vähäiseksi, kun vankilan johtaja ja vartiopäällikkö eivät olleet tietoisia määräysten vastaisesta menettelystä, ja valvontavastuu kuului ensisijaisesti osastojen esimiehille. Asiassa ei ilmennyt seikkoja, joiden perusteella syytetyillä olisi ollut erityinen syy epäillä päiväjärjestyksen noudattamatta jättämistä ja lisäksi vankilan olosuhteet ja syytettyjen muut tehtävät rajoittivat tehokkaampaa valvontaa.<sup>228</sup>

#### **4.4 Luottamushenkilön vastuu**

Luottamushenkilöt ovat keskeiset toimijat edustukselliseen demokratiaan perustuvassa kunnallisessa päätöksenteossa. Luottamushenkilön tulee toimessaan edistää kunnan ja sen asukkaiden etua (KL 69 § 2 mom.).<sup>229</sup> Luottamushenkilön virkavastuu (KL 85 § 1 mom.) on ensinnäkin monijäsenen toimielimen jäsenen vastuuta päätöksestään.

Luottamushenkilö ei pääsääntöisesti osallistu päätöksenteon valmisteluun. KKO 2023:17 tapauksessa kuitenkin oikeudellisten asiantuntijalausuntoluonnosten tilaaminen oli ollut olennainen osa kunnan hallinto-oikeudelle antamien lausuntojen valmistelua.

Kunnanhallituksen puheenjohtaja oli tilatessaan lausuntoluonnoksia määrännyt, keneltä, mistä seikoista ja kuinka laajasti valmisteluapua pyydetään. Tilauksella oli näin voinut olla vaikutusta valmistelun sisältöön, ja menettelyssä oli siten ollut kyse päätöksenteon valmistelusta, johon kunnanhallituksen puheenjohtaja oli osallistunut.<sup>230</sup>

Toiseksi myös luottamushenkilöllä on vastuu sisäisestä valvonnasta. Harjulan ja Prättälän mukaan seuranta on ennen muuta luottamushenkilöille kuuluvaa sisäistä valvontaa. Seurantaa on raportointivelvoitteiden asettaminen sekä tehtyjen päätösten ja raportoitujen tulosten

---

<sup>227</sup> Pohjois-Savon käräjäoikeus, asia R 21/2227, tuomio 14.9.2022, s. 6–7 ja 58.

<sup>228</sup> KKO 2004:132, kohta 17.

<sup>229</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 485–486.

<sup>230</sup> KKO 2023:18 kohta 86.

vertailu. Luottamushenkilöiden tehtävänä on esimerkiksi seurata, miten viranhaltija käyttää hänelle delegoitua toimivaltaa tehdä hankintoja.<sup>231</sup>

Viljanen on väitöskirjassaan vuonna 1984 todennut, että syytetoimiin ryhtyminen kunnallisten viranomaisten virheellisten päätösten johdosta on erittäin harvinaista. Hän ei kuitenkaan nähnyt rikoslaista johdettavaa perustetta, jonka nojalla esimerkiksi kunnalliset luottamushenkilöt olisi asetettava toimivallan ylittämistapauksissa poikkeavaan asemaan, varsinkin kun esiintyy varmasti myös tapauksia, joissa kyse on tahallisesta toimivallan ylittämisestä.<sup>232</sup> Luottamushenkilöiden harkintavalta sen suhteen, mitä on pidettävä kunnan edun mukaisena ratkaisuna, on lähtökohtaisesti laaja ja vastuu harkinnasta on ensi sijassa poliittinen.<sup>233</sup>

Kuntalain 85 § sisältää myös säännökset luottamushenkilön virkavastuusta ja kunnan menettelystä tilanteessa, jossa luottamushenkilön epäillään syyllistyneen virheelliseen menettelyyn luottamustoimessa. Säännösten nojalla kunnanhallituksen on vaadittava asianomaiselta selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta valtuustolle, jos on syytä epäillä luottamushenkilön syyllistyneen virkarikokseen tai muuten menetelleen toimensaan velvollisuuksiensa vastaisesti. Kunnanhallituksen on vaadittava asianomaiselta selitys, tarvittaessa ilmoitettava asiasta valtuustolle ja lisäksi viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos.<sup>234</sup>

Oikeustapausaineistossa luottamushenkilöiden menettelyä arvioitiin kolmessa tapauksessa: Keski-Suomen ja Kainuun käräjäoikeuden ratkaisuisissa sekä Kittilän virkarikosvyytiin kuuluvassa oikeustapauksessa. Pohjois-Savon tapauksessa kunnanhallituksen tekniseen lautakuntaan nimeämien jäsenten virkavastuuta ei kuitenkaan arvioitu syyttämättäjättämispäätöksen vuoksi. Asiassa riidatonta oli, että kunnanhallituksen

---

<sup>231</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 852.

<sup>232</sup> Viljanen 1984, s. 193; KKO 2023:17, kohta 49.

<sup>233</sup> KKO 2023:17, kohta 49.

<sup>234</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 566–570 ja s. 767–771; HE 268/2014 vp, s. 201. Kunnan ja yksittäisten luottamushenkilöiden velvollisuus on huolehtia kunnan hallinnon lainmukaisuudesta ja toimintakyvystä. Mikäli tässä epäonnistutaan, kunta voi viime kädessä olla tilanteessa, jossa kunnallisen itsehallinnon perustuslaillinen suoja väistyy. Kuntalain 109 § antaa valtiovarainministeriölle toimivallan pidättää luottamushenkilö tehtävästään lain edellyttämässä menettelyssä, jos kunnan hallinto ja toiminta ovat poikkeuksellisen vakavissa vaikeuksissa, joista kunnan ei katsota selviävän omin toimin. Asettamisen edellytyksenä voi olla esimerkiksi käynnissä oleva esitutkinta, jossa epäillään kunnan viranomaisen tai toimielimen useiden jäsenten syyllistyneen vakavaan virkarikokseen. Selvitystoimiin voidaan ryhtyä myös, jos on muutoin perusteltua syytä epäillä, että viranomaiset tai toimielinten jäsenet ovat olennaisesti tai toistuvasti toimineet lainvastaisesti tai laiminlyöneet lakisäätteiset velvoitteensa, eikä kunta ole itse ryhtynyt riittäviin toimiin tilanteen korjaamiseksi.

nimeämien edustajien yksi keskeinen tehtävä oli valvoa teknisen lautakunnan esteellisyssäännösten noudattamista urakkahankinnoista päätettäessä, puuttua havaittuihin epäkohtiin ja raportoida havainnoistaan kunnanhallitukselle. Esteellisyssäännöksiä ei sinänsä voida pitää epäselvinä tai vaikeaselkoisina, kuten ei kunnanhallituksen edustajien tehtävää ja tietoisuutta erityisestä käsillä olevasta epäkohdasta ratkaisussa ilmenevien tietojen perusteella. Asiaa oli käsitelty kolmessa kunnanhallituksen kokouksessa, annetuissa ohjeissa ja asiasta järjestetyssä koulutuksessa. Kunnanhallituksen nimeämät edustajat eivät kuitenkaan raportoineet esteellisyydestä – edes sen jälkeen, kun kunnanhallitus oli antanut asiasta erillisen ohjeistuksen.<sup>235</sup>

Keski-Suomen käräjäoikeuden mukaan kunnanhallituksen jäsenten virkavelvollisuuksiin on kuulunut varmistua hankinta-asian valmistelussa, päätöksenteossa ja täytäntöönpanossa siitä, että on selvitetty, onko kyseinen hankinta hankintalain piirissä ja voidaanko suorahankintaan ylipäätään ryhtyä. Asiassa oli kyse suorahankinnasta ilman hankintailmoitusta. Käräjäoikeus katsoi sekä toteennäytetyksi että riidattomaksi, että kunnanjohtaja ja rakennusmestari olivat selvittäneet luottamushenkilöille, ettei hankinta kuuluisi hankintalain piiriin leasing-menettelyn vuoksi, ja että hankinta olisi joka tapauksessa kiireellisyyden ja teknisten ominaisuuksien perusteella toteutettavissa suorahankintana, ilman kilpailutusta ja hankintailmoitusta. Vastaajien katsottiin toimineen vilpittömästi virkamiesten heille kertomaan luottaen, eikä heiltä luottamushenkilöinä voitu edellyttää asian tarkempaa selvittämistä. He eivät näin ollen rikkoneet olosuhteiden edellyttämää ja heiltä kultakin vaadittavaa huolellisuusveloitetta.<sup>236</sup>

Hankintalain virheellinen soveltaminen ilman mitään muuta syytä tai motiivia, kuten jonkin yksityisen edun hyödyntämistä tai jonkun vahingoittamista, ei yksinään vielä riitä täyttämään virkarikoksen tunnusmerkistöä. Kainuun käräjäoikeudessa ratkaisevana kysymyksenä oli, oliko kunnanhallituksen jäsenten ja pormestarin menettely niin selvästi hankintalain vastaista, että menettelyä voidaan pitää rangaistavana virkavelvollisuuden rikkomisena. Tapauksessa ratkaisevaa oli, missä olosuhteissa ja tarkoituksessa päätös on tehty. Päätöksenteon tarkoituksena oli turvata sosiaali- ja terveystalouden saatavuus, eikä olosuhteita, kuten väliaikaista lainsäädäntöä, ollut syytä epäillä. Vastaajien ei näytetty toimineen tahallisesti. Heiltä ei kohtuudella voitu edellyttää myöskään huolellisempaa toimintaa, kun asiassa

---

<sup>235</sup> Pohjois-Savon KO, asia R 21/2227, tuomio 14.9.2022, s. 21–22 ja 58.

<sup>236</sup> Keski-Suomen KO, asia R 14/2651, tuomio 12.2.2016, s. 26.

huomioitiin ennakkoratkaisujen puute suorahankintasäännöksen soveltamisesta kyseiseen hankintaan, sekä kunnan asian selvittämisessä apunaan käyttämä lakiapu. ”Lainoppinut asianajajakaan” ei ollut kyennyt selvittämään, milloin suorahankintasäännösten olosuhteet ovat käsillä tai ainakin hän oli säännöksen soveltamisesta eri mieltä markkinaoikeuden kanssa. Merkitystä ei ollut sillä, ettei kunnan käyttämällä asianajajalla ollut kokemusta vastaavista tapauksista.<sup>237</sup>

Ratkaisussa KKO 2023:17 keskeistä oli luottamushenkilön velvollisuus valvoa kunnan etua ja käyttää toimivaltaansa puolueettomasti sekä lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Nämä velvollisuudet ulottuvat myös kuntakonserniin ja siihen kuuluvien yhtiöiden toimintaa ohjaavaan kunnalliseen päätöksentekoon, jossa oli kyse julkisen vallan käyttämisestä. Menettelyn syiden ja virkavelvollisuuksien arvioinnissa ei ollut merkitystä sillä, että osa kunnanhallituksen jäsenistä oli osallistunut kokoukseen ensimmäistä kertaa, tai ettei heille ollut annettu parempaa mahdollisuutta perehtyä asiaan. Jokaisella jäsenellä katsottiin olleen mahdollisuus ja velvollisuus vaatia hallintolain 6 ja 31 §:ien perusteella asian riittävää valmistelua ja huolellista selvittämistä ennen sen ratkaisemista. Tapauksessa esityslistaa tai päätösesityksiä ei ollut toimitettu etukäteen, eivätkä kunnan viranhaltijat olleet valmistelleet päätöksiä. Asiat käsiteltiin kunnanhallituksen kokouksessa ilman viranhaltijan esittelyä, pelkästään kunnanhallituksen puheenjohtajan selostuksen perusteella.<sup>238</sup>

Yhteenvedona voidaan todeta, että vaikka hankintalakia olisi sovellettu virheellisesti, virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistö ei täyty ilman selkeää tahallisuutta tai epäasiallista motiivia. Luottamushenkilö on huolellisuusvelvollisuutensa täyttämässä oikeutettu luottamaan viranhaltijaesittelijän ja muiden valmistelijoiden virkavastuulla tekemiin selvityksiin.

#### **4.5 Hallinnollisen seuraamuksen ja rikosprosessin suhde**

Rikoslain virkarikossäännösten tavoitteena on turvata asianmukainen virkatoiminta, ja rikosprosessin tavoitteena on selvittää rikostunnusmerkistön kannalta relevantit tosiasiat mahdollisimman hyvin. Rikosoikeudellinen arviointi kattaa kuitenkin vain

---

<sup>237</sup> Kainuun KO, asia R 717/2024/1331, tuomio 1.4.2025, ei lainvoimainen, s. 18; KKO 2020:78, kohdat 20–25. Vastaavasti korkeimman oikeuden ratkaisussa huomiota kiinnitettiin siihenkin, että vastaajalla oli ollut avustajanaan (lainoppinut) asianajaja, joka oli myöntänyt syytteen oikeaksi. Tapauksessa oli kyse tuomarin virkavelvollisuuksien arvioinnista. Tuomarin velvollisuus huolehtia rikosasian vastaajan oikeuksista korostuu erityisesti silloin, kun vastaajalla ei ole avustajaa.

<sup>238</sup> KKO 2023:17, kohdat 26 ja 55.

rikosoikeudellisesti sanktioidun teon arvioinnin, ja rikosoikeudenkäynnissä saavutettu ratkaisu perustuu tässä menettelyssä sallitulla tavalla saavutettuun totuustulokseen.<sup>239</sup> Tämä ei poissulje tai rajoita työnantajan mahdollisuuksia arvioida esimerkiksi virkamiehen sopivuutta tehtäväänsä hallinnollisessa prosessissa. Rikosprosessissa on mahdollista todeta esimerkiksi virkamiehen menetelleen moitittavasti tai vähintäänkin moraalisesti kyseenalaisella tavalla, vaikka syyksilukevaa tuomiota ei asiassa annettaisikaan. Asiaa kunnassa arvioitaessa tulee näin ollen ymmärtää ja muistaa hallinnollisen ja rikosprosessin erot. Rikosprosessissa vastaajalla ei esimerkiksi ole totuudessapysymisvelvoitetta, ja syyte saatetaan myös joutua hylkäämään jonkin rikosprosessiin liittyvän takia. Kunnalla työnantajana on kuitenkin tällöin velvollisuus arvioida asiaa myös hallinnollisessa menettelyssä.<sup>240</sup> Kuten Kulla on todennut, asian huolellinen selvittäminen on hyvän hallinnon tae (PL 21 §). Kuntatyönantaja selvittää ja käsittelee asian hallintomenettelyssä noudattaen hallintolain ja viranhaltijalain säännöksiä.<sup>241</sup>

Rikosoikeudellinen ne bis in idem -kielto tai rikosoikeudellisen seuraamuksen määräämättä jättäminen ei siis estä työnantajaa arvioimasta virkamiehen samaa menettelyä virkamiesoikeudellisesti.<sup>242</sup> Vuoden 1989 virkarikosuudistuksella pyrittiin kuitenkin kaventamaan rikosoikeudellista virkavastuuta muun muassa tapauksissa, joissa rikkomus kohdistuu työnantajaan, koska katsottiin, että työnantajalla on riittävät keinot puuttua niihin virkamiesoikeudellisiin toimiin.<sup>243</sup> Kuntatyönantajan harkintavaltaa asiaan liittyvissä toimenpiteissä rajoittaa kuitenkin viranhaltijalain 47 §:ssä ilmaistu velvoite viipymättä tehdä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos. Vastaava säännös luottamushenkilön osalta on kuntalain 85 §. Lain esitöissä rikosilmoitussäännöksen sisällyttäminen myös viranhaltijalakiin katsottiin perustelluksi julkisen vallan käytölle asetetun luottamusvaatimuksen ja oikeusturvan takeena.<sup>244</sup> Hirvonen ja Mäkinen ovat katsoneet säännöksen velvoittavan muodon asettavan ilmoituksen tekijän vaatimaan asemaan, kun otetaan huomioon, että rikosilmoituksen tekijä itse voi joutua vastuuseen väärästä ilmiannosta

<sup>239</sup> Ervo 2012, s. 2–8. Aineellisen ja prosessuaalisen totuuden välisestä suhteesta. Ks. myös Hyttinen – Koskenniemi 2023, s. 32–33. Rikos- ja rikosprosessioikeudellisen järjestelmän arkkitehtuurin kantavaksi periaatteeksi on hyväksytty vastaajaa suosiva virhekäsitys.

<sup>240</sup> Koistinen 2021, s. 148–149; Koskinen – Kulla 2019, s. 338–339.

<sup>241</sup> Kulla 2012, s. 83.

<sup>242</sup> Koistinen 2021, s. 130, 146–147; Hoffrén 2024, s. 34–38. Työnantajan on mahdollista käyttää virkamiehen syyksi luettua rikosta irtisanomis- tai purkamisperusteena. Virkasuhteen päättämisen perusteena voi olla myös muunlainen sopimaton menettely kuin rikos. Ks. myös Hoffrénin yhteenvedo lausuntopalautteesta ja rikosoikeudellisten, hallinnollisten ja yksityisoikeudellisten seuraamusten arvioinnista kokonaisuutena.

<sup>243</sup> HE 58/1988 vp, s. 19; HE 77/2001 vp, s. 11.

<sup>244</sup> HE 196/2002 vp, s. 68. Säännös sisällytettiin viranhaltijalakiin 2003 silloisen kuntalain 47 § vastaten. Se yksilöi perustuslain 21 §:ssä jokaiselle säädetyä oikeutta saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

(RL 15 luku 6 §). Ilmaus (ilmeinen virkarikos) on heidän mukaansa kuitenkin siinä määrin joustava, että huolelliseen harkintaan perustuvan rikosilmoituksen tekeminen ei yleensä voine täyttää rikoksen tunnusmerkistöä.<sup>245</sup>

Muukkonen ja Viljanen ovat todenneet, että oikeudelle tehdä rikosilmoitus ei ole syytä epäillä korkeampaa kynnystä.<sup>246</sup> Ilmeiseen virkarikokseen liittyvän rikosilmoitusvelvoitteen käsillä oloa kunnassa arvioitaessa on muistettava muun muassa, että rikosoikeudellisesti teon rangaistavuuden arvioinnissa teot (tai tekemättä jättämiset),<sup>247</sup> jotka ilmentävät tekijässä esimerkiksi välinpitämättömyyttä virkavelvollisuuksia kohtaan, eivät ole vähäisiä.<sup>248</sup>

Muukkonen mukaan velvoite voidaan kuitenkin ymmärtää niin, että kunnan pitäisi ensin selvittää asiaa ja varmistua virkarikoksen käsillä olosta, mikä on käytännössä mahdotonta ja johtaa siihen, että merkittävä osa mahdollisista tunnusmerkistöt täyttävistä teoista jää kokonaan käsittelemättä.<sup>249</sup> Viljanen on myös huomauttanut esihenkilön tarkoituksenmukaisuusharkinnan johtavan eriarvoisuuteen, josta konkreettisenä esimerkkinä hän mainitsee tapaukset, joissa ”kavaltamiseen syyllistynyt on rangaistu vain kurinpidollisesti tilinpidosta annettujen määräysten rikkomisesta”.<sup>250</sup>

Asiassa saattaakin siis tulla arvioitavaksi myös täyttääkö teko virkarikoksen lisäksi jonkin muun rikoksen, kuten kavalluksen, tunnusmerkistön. Viranhaltija ja luottamushenkilö voivat virkatehtävissäänkin syyllistyä myös muihin kuin virkarikoksiin. Hirvosen ja Mäkisen mukaan niin sanottuun yleistä laatua olevaan rikosepäilyyn kunnan rikosilmoitusvelvollisuutta ei ole liitetty.<sup>251</sup> Mikäli asianomistaja on esittänyt korvausvaatimuksen, kunnan korvausvastuun kannalta on kuitenkin välttämätöntä selvittää, onko kyse ollut virkatehtävien hoitamisesta.<sup>252</sup> Kiviaho ja Knuutinen katsovat kunnan

<sup>245</sup> Hirvonen – Mäkinen 2006, s. 336; Muukkonen – Tolvanen 2021, s. 13.

<sup>246</sup> Viljanen – Muukkonen 2023, s. 602.

<sup>247</sup> HE 77/2001 vp, s. 51.

<sup>248</sup> KKO 2020:78, kohta 19.

<sup>249</sup> Muukkonen 2024, s. 204. Muukkonen esittää tutkintavastuun ”siirtämistä” jo varhaisessa vaiheessa siihen erikoistuneille viranomaisille.

<sup>250</sup> Viljanen 1984, s. 546–547. Viljanen nimesi jo 1980-luvulla järjestelmän sattumanvaraisuuden vastuunottojen erillistämistä puoltavaksi seikaksi kaksinkertaiseen rankaisemiseen liittyvän kohtuuttomuuden riskin lisäksi.

<sup>251</sup> Hirvonen – Mäkinen 2006, s. 337; Hoffrén 2024, s. 31. Viranhaltija voi syyllistyä myös virantoimituksen ulkopuolella sekä virkarikokseen (esimerkiksi virkasalaisuuksien paljastaminen) että yleistä laatua olevaan rikokseen. Virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöön (RL 40:9) on arviomuistiossa ehdotettu lisättävän ”tai muuten virantoimituksen välittömässä yhteydessä” tai muuta vastaavaa lisäystä, jolla riittävän selvästi ilmaistaan se, että rikokset, jotka virkamies itse omalla toiminnallaan liittävät omaan virka-asemaansa (ei välttämättä tiettyyn virkatehtävään) tulisivat virkarikoksina rangaistaviksi. Esimerkiksi Syyttäjälaitos on kannattanut lisäystä.

<sup>252</sup> Koistinen 2021, s. 141.



velvollisuudeksi oma-aloitteisesti ilmoittaa esitutkintaviranomaiselle, ”mikäli puolueettomasti ja objektiivisesti arvioituna ilmoitukselle on asianmukaiset perusteet, kun viranhaltijaan tai luottamushenkilön liittyvän korruptioepäilyn rikosoikeudellista moitittavuutta arvioidaan muun muassa virkarikossäännösten perusteella”. He katsovat, että rikosoikeudellisen arvioinnin tulisi kattaa myös tilanteet, joissa korruptiosta tietoiseksi tullut viranhaltija jättää tarkoituksellisesti reagoimatta lainvastaiseen toimintaan.

Laissa ei säädetä siitä, kenen velvollisuuksiin kunnassa rikosilmoituksen tekeminen kuuluu. Osa kunnista on hallintosäännössä määrännyt toimielinten ja viranhaltijoiden oikeudesta käyttää puhevaltaa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa.<sup>253</sup> Hirvosen ja Mäkisen mukaan sääntelyn tarkoitusta vastaavaa kuitenkin on, että se taho, joka voi päättää ”lopullisesta” virantoimituksesta pidättämisestä, on oikeutettu<sup>254</sup> ja samalla nähdäkseni velvoitettu ilmoituksen tekemiseen. Koska käytännössä rikosilmoituksen tekemistä ei läheskään kaikissa kunnissa ole delegoitu viranhaltijalle, toimivallan katsottaneen olevan kunnanhallituksella.<sup>255</sup> Myös Hannus, Niemi ja Hallberg ovat katsoneet, että ilmoituksen tekeminen ainakin luottamushenkilön kohdalla kuuluu kunnanhallitukselle, mutta ainakin lakisääteinen lautakunta voi tehdä ilmoituksen itsenäisesti silloin, kun kysymys on sen jäsenestä ja teko kohdistuu lautakunnan erityistoimialan tehtäviin.<sup>256</sup>

Se, että rikosilmoitus ei johda syytteen tai että rikossyyte hylätään, ei poista kunnan työnantajavelvollisuutta arvioida menettelyä hallinto-oikeudellisesti. Rikosoikeudellinen vastuu ei viranhaltijan osalta sulkeudu pois, vaikka häneen olisi jo kohdistettu muita kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia. Tekijä ei myöskään voi välttää rikosoikeudellista vastuuta korjaamalla menettelyään jälkikäteen, jos rikos on jo tehty.<sup>257</sup> Rikosoikeudellinen

<sup>253</sup> Kiviaho–Knuutinen 2023, s. 36–37.

<sup>254</sup> Hirvonen – Mäkinen 2006, s. 336.

<sup>255</sup> Raision kaupunki, kaupunginhallitus 10.02.2025 § 6. Esimerkiksi Raisiossa kaupunginjohtajan esitystä tutkintapyynnön tekemisestä poliisille ei hyväksytty. Asiaa oli ensin käsitelty sisäisesti ja virkavelvollisuuden rikkomisesta epäilty opettaja oli irtisanottu. Tutkintapyynnön tekemistä esitettiin vasta Turun hallinto-oikeuden kumottua opettajan irtisanomisen. Kyseessä oli virkasuhteeseen olennaisesti kuuluvien velvoitteiden toistuva vakava rikkomus ja epäasiallinen käyttäytyminen opettajia ja oppilaita kohtaan. Kaupunginjohtajan esityksessä tutkintapyyntöä perusteltiin seuraavasti: ”Kaupunki on käynyt keskustelua asiasta poliisin edustajan kanssa ja tapauksesta on perusteltua tehdä tutkintapyyntö poliisille.”

<sup>256</sup> Hannus – Niemi – Hallberg 2009, s. 239. Vuoden 1976 kunnallislain mukaan rikosilmoitus oli tehtävä vain, milloin kysymyksessä oli taloudellinen väärinkäyttö tai muu tahallinen törkeä velvollisuuksien vastainen menettely. Rikosilmoitus saatiin kuitenkin jättää tekemättä, jos teko tai laiminlyönti oli merkitykseltään vähäinen. Nyt rikosilmoitus on tehtävä, kun kysymyksessä on ilmeinen virkarikos. Rikosilmoitus voidaan tehdä myös ennen kuin asia on käsitelty valtuustossa tai edes väliaikaista päätöstä on tehty.

<sup>257</sup> Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 481–482; Korte 2016, s. 29. Korte on esittänyt, että esimerkiksi päätöksen korjaaminen voisi mahdollisesti olla virka-aseman väärinkäyttämistapauksessa olla rangaistusta lieventävä seikka.

syyksiluettavuus voi vaikuttaa tai olla vaikuttamatta asian virkamiesoikeudelliseen arviointiin. Käytännössä työnantaja yleensä odottaa rikosprosessin lopputulosta ennen hallinnollisen menettelyn aloittamista, mikä Koistisen mukaan onkin usein perusteltua, sillä rikosprosessin lopputulos yleensä antaa myös menettelyn hallinnolliselle arvioinnille lähtökohdat virkamiehen viranhoidon jatkamisen edellytysten arviointiin.<sup>258</sup>

---

<sup>258</sup> Koistinen 2021, s. 147–149. Ne bis in idem -kielto koskee vain rikosprosessia. Työnantajan tehtävä on arvioida virkamiehen sopivuutta tehtäväänsä ja arvioitava menettelyä. Esimerkiksi Koistinen on todennut, että poliisivirassa olevan henkilön oikeudessa epäluotettaviksi todetut kertomukset johtavat kansalaisten luottamuksen heikentymiseen poliin toimintaa kohtaan ja johtavat työnantajan velvollisuuteen irtisanoa virkamies viraston toimintakyvyn ja uskottavuuden turvaamiseksi.

## 5 Yhteenveto

### 5.1 Vastaukset tutkimuskysymyksiin

Tutkielman tavoitteena oli löytää vastauksia ensinnäkin siihen, milloin kuntien julkisiin hankintoihin liittyvä hankintalainsäädännön rikkominen tai muu epäasiallinen menettely täyttää virkavelvollisuuden rikkomisen tai virka-aseman väärinkäytön tunnusmerkistön, ja missä menevät rangaistavuuden rajat. Tavoitetta lähestyttiin tutkielman toisessa ja kolmannessa luvussa tulkitsemalla ja systematisoimalla rikosoikeudellista virkavastuuta, kunnan päätöksentekoa ja hankintoja koskevaa sääntelyä sekä tarkastelemalla tuomioistuinratkaisuja.

Kuntien julkisiin hankintoihin liittyvä hankintalainsäädännön rikkominen tai muu epäasiallinen menettely voi täyttää rikoslain virkavelvollisuuden rikkomisen tai virka-aseman väärinkäytön tunnusmerkistön silloin, kun menettelyssä poiketaan olennaisesti niistä velvoitteista, joita viranhaltijalle on asetettu rikoslain ulkopuolisissa säännöksissä ja määräyksissä, kuten hankinta- ja hallintolaissa sekä kunnan omissa sisäisissä ohjeissa. Virkatehtävien hoitamista koskevien normien sisältö on keskeinen virkarikosten arvioinnissa, sillä ne konkretisoivat virkamiehen virkavelvollisuudet. Julkisten varojen käyttäjän keskeisiin velvollisuuksiin voidaan katsoa kuuluvan, että hän menettelee niiden tehokkaan käytön vuoksi annettujen säännösten ja määräysten mukaisesti. Tämän velvollisuuden laiminlyönti voi tietyissä tilanteissa täyttää virkarikoksen tunnusmerkistön. Ratkaisevaa on, missä olosuhteissa ja tarkoituksessa päätös, esimerkiksi suora hankinnan käyttämisestä, on tehty.<sup>259</sup> Teon rikosoikeudellisessa arvioinnissa keskeistä on sekä hankintapäätösten sisällöllinen lainmukaisuus että päätöksenteko- ja valmistelumenettelyä koskevien hankinta-, hallinto- ja kuntalain vaatimusten noudattaminen.

Tunnusmerkistöjen täyttymistä ja teon rangaistavuutta arvioitaessa selvitettäväksi tulevat teon haitallisuus ja vahingollisuus osana vähäisyyskynnyksen ylittymistä sekä tahallisuus ja tahallisuuden aste tai tuottamuksellisuus. Virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistön täytyminen edellyttää korotettua tahallisuutta, jonka edellytykset täytyvät, kun rikoksen seuraus on tekijän toiminnan välitön ja ensisijainen päämäärä.<sup>260</sup> Hankintojen kontekstissa

---

<sup>259</sup> HE 44/2002 vp, s. 9. Rikos on tunnusmerkistön mukainen oikeudenvastainen teko, joka osoittaa tekijässään syyllisyyttä. Laajasti ymmärretty syyllisyysvaatimus sisältää tekijän syntyakeisuuden ja arvion tekijän menettelyn moitittavuudesta.

<sup>260</sup> KKO 2023:17, kohdat 28–29 ja 32–56; KKO 2011:26, kohdat 11–13.

tyypillisintä lienee, että teon ensisijainen vaikutin ei niinkään ole haitan aiheuttaminen vaan hyödyn hankkiminen itselle tai esimerkiksi yhteistyökumppanille tai muulle yksityiselle taholle. Rikosasiassa vastaajalla ei ole totuusvelvollisuutta ja syyttäjän on näytettävä toteen syytteen tueksi esittämänsä seikat. Vastaajan motiiveistaan esittämien kertomusten lisäksi johtopäätöksiä voidaan tehdä objektiivisten tosiseikkojen perusteella eli huomioiden esimerkiksi päätöksen valmistelu, päätöksentekomenettely ja päätösten sisältö.<sup>261</sup> Näissä esiintyvät puutteet ja hankinta- tai muun lain vastaisuudet voivat lähtökohtaisesti jo asettaa päätöksentekijän motiivit ja päätöksentekomenettelyn kyseenalaisiksi.<sup>262</sup>

Tutkielmassa tarkastellut rikoslain 40 luvun säännökset (7–10 §) edellyttävät virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkomista. Virka-aseman väärinkäytön (RL 40:7) lisäedellytys on tekijän tarkoitus hankkia itselleen tai toiselle hyötyä tai aiheuttaa haittaa taikka vahinkoa. Sen törkeä tekemuoto (RL 40:8) edellyttää kvalifiointiperusteiden täyttymistä kappaleessa 2.3 esitetysti. Väärinkäytön on lisäksi tapahduttava tekijän osallistuessa päätöksentekoon tai sen valmisteluun. Mikäli nämä lisäedellytykset eivät täyty tahalliseen tekoon voi soveltua luvun 9 §.<sup>263</sup> Vaikka esimerkiksi haitta tai vahinko olisi tuntuvakin mutta tahallisuus on tarkoitustahallisuutta lievempää, teko jää arvioitavaksi virkavelvollisuuden rikkomisena.<sup>264</sup> Toisaalta myös, mikäli virka-aseman väärinkäytön tunnusmerkistö täyttyy, mutta hyöty, haitta tai vahinko ovat hyvin vähäisiä, teko voi ylittää rangaistavuuden rajan eli täyttää kuitenkin virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön. Viime kädessä rikokseen voi syyllistyä huolimattomuudesta eli luvun 8 §:n tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen muodossa.<sup>265</sup>

Hankintapäätöksissä ja -menettelyssä sovelletaan paitsi hankintalakia myös hallintolakia. Varsinkin kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa kunnan hankintoja koskeva ohjeistus ja hallintolaki ovat keskeiset viranhaltijaa velvoittavat ohjeet.<sup>266</sup> Hallintolaki (45 §) edellyttää päätösten perustelemista. Perusteluissa on ilmoitettava päätökseen vaikuttaneet

<sup>261</sup> KKO 2023:17, kohta 30; Viljanen 2023, s. 956.

<sup>262</sup> Vantaan KO, asia R 13/3026/766, tuomio 17.9.2014, s. 20; Keski-Suomen KO, asia R 14/2651, tuomio 12.2.2016, s. 20–23, Vaasan HO, asia R 16/335, tuomio 2.3.2018, s. 5. Myös Vantaan käräjäoikeus kiinnitti tähän huomiota. Tekijänoikeuden puuttumisella hankintapäätösten perusteluista oli merkitystä yhtenä tekijänä näyttöä, etenkin syytetyn uskottavuutta, arvioitaessa. Vastaavasti Vaasan hovioikeudessa teknisellä vaativuudella ja kiireellä perusteltuun keittiöhankintaan liittyvä syyte kaatui näytön puutteeseen. Kyseisestä keittiöhankinnasta ei tehty varsinaista hankintapäätöstä, josta suorahankinnan edellytykset ja perustelut olisivat ilmenneet. Tällä perusteella syyttäjä ei kuitenkaan ollut vaatinut rangaistusta

<sup>263</sup> Viljanen 2023, s. 981.

<sup>264</sup> Viljanen 1990, s. 412; Viljanen 2023, s. 955 ja 958.

<sup>265</sup> Rautio 2022, s. 1400.

<sup>266</sup> Pekkala ym. 2017, s. 516.

seikat, selvitykset ja sovelletut säännökset. Hallintolain 6 § rajaa viranomaisen harkintavallan ja 31 § 1 momentti asettaa huolellisuusvelvollisuuden.<sup>267</sup> Tekoa arvioitaessa on huomioitava, että toistuvan riittävän selvittämisen laiminlyönnin on katsottu ilmentävän huolimattomuutta ja <sup>268</sup> välinpitämättömyyttä ilmentävät teot eivät ole vähäisiä.<sup>269</sup> Lisäksi riittävän selvityksen laiminlyönti voi johtaa myös harkintavallan väärinkäyttöön ja esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatteen rikkomiseen.<sup>270</sup> Oikeustapausaineistossa virkamiehen teossa osoitettu hankinta- tai esteellisyssäännösten vastaisen menettelyn toistuvuus oli keskeinen arvioinnissa huomioitu tekijä. Lisäksi menettelyn laatua ja hankintapäätösten puutteellisia perusteluita arvioitiin etenkin syytetyn uskottavuutta ja teon vähäisyyttä arvioitaessa.

Rangaistavuuden ulkopuolelle on rajattu vähäiset, lähinnä määrättyä menettelytapaa koskevien säännösten rikkomukset, joilla ei ole viran asianmukaisen hoidon tai yksityisten etujen kannalta mainittavaa merkitystä.<sup>271</sup> Rangaistavuuden rajaa määritettäessä vähäisyyttä vastaan puhuvat teon tahallisuus, teon toistuvuus, syytetyn asema kunnan johtavissa luottamustehtävissä, virkavelvollisuuden vastaisen menettelyn laatu ja tavoitellun oikeudettoman hyödyn määrä. Hankintamenettelyn laatua arvioitaessa vähäisinä ei pidetä tekoja, jotka vaarantavat luottamuksen kunnan toiminnan puolueettomuuteen ja julkisten varojen tarkoituksenmukaiseen käyttöön. Tämä ilmentää virkarikossäännösten tavoitetta tuoda mahdollisimman selkeästi esiin julkisen vallan väärinkäytön tuomittavuus ja rangaistavuuden perustana oleva erityinen moitittavuus, joka korostuu erityisesti virka-aseman väärinkäyttörikoksessa.

Tutkielman oikeustapausaineiston perusteella myös kuntien hankintoihin liittyvässä oikeuskäytännössä on havaittavissa Koistisen hahmottelema tulkintalinja, jonka mukaan tahattomat virheet eivät yleensä täytä rikoksen tunnusmerkistöä.<sup>272</sup> Tätä voidaan pitää ymmärrettävänä varsinkin, jos tarkastellaan asiaa julkiselle vallankäytölle luonteenomaisen toimimisvelvollisuuden näkökulmasta. Julkista valtaa käyttäessään kunnan viranomaiset

---

<sup>267</sup> Viljanen 2023, s. 2; Korte 2016, s. 23; KKO 2023:17, kohdat 19–20.

<sup>268</sup> KKO 2006:33, kohta 29 ja hovioikeuden perustelut 1–3, joihin korkein oikeus on ratkaisussaan viitannut.

<sup>269</sup> KKO 2020:78, kohta 19; Brander 2024, s. 57.

<sup>270</sup> Korte 2016, s. 23.

<sup>271</sup> HE 58/1988 vp, s.19.

<sup>272</sup> Koistinen 2021, s. 150.

harjoittavat toimintaansa yleisen edun vuoksi ja usein aikapaineessa eivätkä voi virheen pelossa kieltäytyä käsittelemästä asioita.<sup>273</sup>

Henkilökohtainen rikosoikeudellinen vastuu on edelleen oikeusvaltiossa keskeinen viimesijainen keino varmistaa julkisen vallan käytön oikeuttamisperusteiden mukainen toiminta ja lain tarkka noudattaminen. Virkamiehen vastuu ja selonottovelvollisuus voivat kuitenkin vaihdella asteeltaan eri tehtävissä vastuuaseman tai työnjaon perusteella.<sup>274</sup>

Tutkielman toisena tutkimuskysymyksenä tarkasteltiin, miten viranhaltijan, luottamushenkilön ja esihenkilön rikosoikeudellista vastuuta on arvioitu oikeuskirjallisuudessa ja tuomioistuinratkaisuissa. Kyseisen kysymyksen myötä luvussa neljä selvitettiin kuntalakia, kunnan sisäisen valvonnan ohjeistusta sekä muita virkavelvollisuuksia määrittäviä sääntöjä ja ohjeita vastuun kohdentumiseen liittyvien kysymysten osalta.

Virkavastuu kohdistuu täysimääräisesti asian ratkaisussa harkintavaltaa käyttäneeseen tahoon.<sup>275</sup> Monijäsenisen toimielimen hankintapäätöksen viranhaltijaesittelijä on vastuussa asian valmistelusta, omasta toiminnastaan esittelijänä, ja siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt eriävää mielipidettä (PL 118 § 2 mom.). Eriävästä mielipiteestä huolimatta esittelijä vastaa päätöksenteon pohjaksi annettujen tietojen oikeellisuudesta ja selvitysten riittävydestä.<sup>276</sup>

Toimielimen jäsenten virkavelvollisuuksiin hankinta-asiaan liittyvän päätöksenteon kaikissa vaiheissa kuuluu varmistua siitä, että ennen hankintaan ryhtymistä on selvitetty menettelyn hankintalainmukaisuus.<sup>277</sup> Luottamushenkilön virkavelvollisuus on valvoa kunnan etua ja käyttää toimivaltaansa puolueettomasti sekä yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin

---

<sup>273</sup> Viljanen 1990, s. 374; HE 187/1973 vp, s. 18. Viljanen on todennut, että vahingonkorvauslain perusteluissa on kiinnitetty huomiota siihen, että viranomaiset harjoittavat toimintaansa yleisen edun vuoksi eivätkä voi virheen vaaran vuoksi kieltäytyä käsittelemästä asioita. Viljasen mukaan tällä lienee pyritty tuomaan esille eräitä julkisen vallan käytölle luonteellisia piirteitä.

<sup>274</sup> Rautio 2022, s. 1403; Vantaan KO, asia R 13/3026/766, tuomio 17.9.2014, s. 28–29. Virka-aseman väärinkäytön paheksuttavuuden arvioinnissa merkitystä on sillä, missä virka-asemassa väärinkäyttämiseen on syyllistytty. Mitä merkittävämmässä asemassa tekijä on, sitä tärkeämpää on noudattaa korkeita moraalij- ja laillisuusvaatimuksia. Esimerkiksi tutkielmassa tarkastellussa Vantaan käräjäoikeuden ratkaisussa kaupunkisuunnittelujohtajan katsottiin asemansa perusteella olevan velvollinen tuntemaan hankintalain ja kaupungin hankintaohjeet. Kaupunkisuunnittelujohtaja on vastannut tekemistään hankintapäätöksistä ja niitä valmistelleet ovat luottaneet hänen selvittäneen sen, että suorahankinnat ovat mahdollisia.

<sup>275</sup> Korte 2016, s. 24.

<sup>276</sup> Harjula – Prättälä 2023, s. 758–759. Asia voidaan erityistilanteessa ratkaista puheenjohtajan esittelystä. Esittelijän vastuu ei kuitenkaan koske puheenjohtajaa, joka toimielimen jäsenenä myös äänestää asiasta. Pormestari on luottamushenkilö. Kunnanhallituksen esittelijänä voi toimia hallintosäännössä määrätty viranhaltija tai pormestari itse.

<sup>277</sup> Keski-Suomen KO, asia R 14/2651, tuomio 12.2.2016, s. 26.

tarkoituksiin hallintolain 6 §:ssä säädettyjen periaatteiden mukaisesti. Hallintolain säännökset eivät kuitenkaan yksiselitteisesti määrittele, mitä tapauskohtaisesti pidetään asian riittävänä ja asianmukaisena selvittämisenä tai hyväksyttävänä tarkoituksina.<sup>278</sup> Luottamushenkilö on huolellisuusvelvollisuutensa täyttämiseksi oikeutettu luottamaan viranhaltijaesittelijän ja muiden valmistelijoiden virkavastuulla tekemiin selvityksiin.

Päätöksenteon muotoa ja esteellisyyttä määrittävät normit on tarkoitettu suojaamaan päätöksenteon lainmukaista sisältöä. Päätöksentekijän virkavelvollisuuksiin kuuluu tuntea keskeiset muotomääräykset. Myös näiden osalta luottamushenkilö on oikeutettu luottamaan viranhaltijan asiassa antamaan selvitykseen.<sup>279</sup>

Luottamushenkilöillä on lähtökohtaisesti laaja harkintavalta sen arvioimisessa, mitä he pitävät kussakin asiassa kunnan edun mukaisena ratkaisuna.<sup>280</sup> Hankinnoissa paitsi hallintolain 6 §:ssä säädetty hallinnon oikeusperiaatteet myös kaikissa julkisissa hankinnoissa noudatettavat periaatteet rajaavat poliittisten päättäjien harkintavaltaa. Yhteenvedona oikeuskäytännöstä voidaan todeta, että kun menettelylle ei ole osoitettavissa epäasiallista motiivia ja luottamushenkilöiden huolellisuusvelvoite katsotaan täytetyksi, virkarikoksen tunnusmerkistö ei täyty.<sup>281</sup>

Luottamushenkilöiden virkavastuu on osin myös valvontavastuuta, jossa kunnanhallitus on keskeinen toimija. Tältä osin asiaa ei tarkasteltu oikeustapausaineistossa. Ainakin yhdessä tapauksessa syyttäjä oli tehnyt syyttämättäjättämispäätöksen valvontavelvollisista kunnanhallituksen jäsenistä.<sup>282</sup> Lähtökohtaisesti en näe perustetta arvioida luottamushenkilön velvollisuuksia alaisensa toiminnan valvonnan vastuiden täyttämisen osalta päätöksentekovastuusta eroavasti. Koska kuntalaki ei aseta erityisiä vaatimuksia sisäisen tarkastuksen toteutustavalle, luottamushenkilön on lähtökohtaisesti voitava luottaa velvollisuuksiensa täyttämässä tilintarkastajan ja viranhaltijoiden asiassa virkavastuulla

---

<sup>278</sup> KKO 2023:17, kohta 20.

<sup>279</sup> KKO 2023:17, kohta 51. Tapauksessa toimittiin vastoin viranhaltijoiden näkemystä ja valmistelua.

<sup>280</sup> Muukkonen 2024, s. 199–200. Muukkonen on peräänkuuluttanut laajempaa pohdintaa poliittisen harkinnan rajoista julkisten varojen käytössä.

<sup>281</sup> KKO 2023:17 tapauksessa viranhaltijaesittelijöiden näkemykset oli sivuutettu. Lukuun ottamatta Lapin KO asiaa R 17/1245, tuomio 31.3.2021 (ja HO sekä KKO ks. liite 1) tutkielman muissa tapauksissa oli menetelty viranhaltijoiden selvitysten mukaisesti ja tehty päätös esittelijän ehdotuksen mukaisesti. Kainuun käräjäoikeuden ratkaisussa kunta oli turvautunut myös asianajajan apuun ja menetellyt hänen selvitystensä mukaisesti.

<sup>282</sup> Pohjois-Savon KO, asia R 21/2227, tuomio 14.9.2022, s. 21.

tekemiin selvityksiin sekä päätöksenteon muotomääräyksiin menettelyn lainmukaisuuden varmistajina.

Kunnalla on velvollisuus määritellä ja kohdentaa sisäistä valvontaa koskeva vastuujako ja siihen kuuluvat tehtävät. Viranhaltijaesihenkilön vastuu määrittyy näiden määräysten mukaisesti. Toimintatavasta kunta voi ohjeistaa tai se voi olla esimiehen tai muun toimivaltaisen viranomaisen harkittavissa. Lopputuloksena alaisen virkavelvollisuuksien vastaisen toiminnan on kuitenkin loputtava.<sup>283</sup> Esihenkilön virkavelvollisuuteen kuuluu aktiivinen valvonta- ja selonottovelvollisuus, ja myös passiivisuus voi johtaa rikosoikeudelliseen vastuuseen.<sup>284</sup> Lähtökohtana myös sisäisen valvonnan osalta tarkastelussa on pidettävä viranhaltijalain 17.1 §:n velvollisuutta suorittaa ”virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä”.<sup>285</sup>

Oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi Muukkonen ja Tolvanen ovat tuoneet esiin sisäisen valvonnan vastuiden epäselvyyden.<sup>286</sup> Kuntien hankintoihin liittyvien sisäisen valvonnan huomioivien tapausten vähäisen määrän takia asiasta ei tutkielman puitteissa voida tehdä yleistäviä johtopäätöksiä.<sup>287</sup> En kuitenkaan pidä poissuljettuna, etteikö esihenkilö voisi syyllistyä virkavelvollisuuden laiminlyöntirikokseen epäasiallisen hankintamenettelyn kontekstissa. Näin voisi nähdäkseni olla esimerkiksi tapauksessa, jossa tilivelvollinen esihenkilö laiminlöisi valvontavelvollisuutensa alaisensa toimialan hankintamenettelyn osalta

---

<sup>283</sup> Muukkonen – Tolvanen 2021, s. 8–11; HE 268/2014 vp, s. 204.

<sup>284</sup> Muukkonen 2024, s. 206–207; Muukkonen – Tolvanen 2021, s. 15. Muukkonen on esittänyt selvitettäväksi, voidaanko virkarikollisuutta estää paremmin velvoittamalla esimiehet nykyistä selkeämmin valvomaan vastuullaan olevaa kokonaisuutta, mukaan lukien alaisten toimet jopa siinä määrin, että avunannon rinnalla esimiesasema voisi olla peruste rikosvastuulle, jos alaisen katsotaan syyllistyneen tunnusmerkistön täyttävään tekoon.

<sup>285</sup> Muukkonen – Tolvanen 2021, s. 4 ja 6. Tilanteessa, jossa esimiehen suhde alaisen tekoon perustuu ainoastaan palvelussuhteeseen ja henkilöiden keskinäiseen asemaan, ei tyypillisesti voida puhua avunannosta tai osallisuudesta.

<sup>286</sup> Muukkonen – Tolvanen 2021, s. 16–17. Muukkonen ja Tolvasen mukaan on ongelmallista, ettei ole lainkaan niin selvää konkretisoituuko virkavastuu sisäisessä valvonnassa, koska lainsäätäjä on jättänyt sisäisen valvonnan sisällön ja vastuiden määrittelyn kunnille itselleen. Tämä johtaa heidän mukaansa tilanteeseen, jossa virkavastuun toteutuminen riippuu siitä, onko kunnassa onnistuttu määrittelemään velvollisuudet rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteen edellyttämällä selkeydellä. Muukkonen ja Tolvanen ovat esittäneet asian selvittämistä hankkeessa, jossa tulisi ottaa tarkasteluun koko kunnan ja laajemmin jopa kuntalain 6.2 §:n tarkoittaman kunnan toiminnan sisäinen valvonta – se kenelle vastuut sisäisestä valvonnasta halutaan kohdentaa ja millaisia seuraamuksia näiden vastuiden mahdollisesta rikkomisesta halutaan asettaa.

<sup>287</sup> Pohjois-Savon KO, asia R 21/2227, tuomio 14.9.2022, s. 54 ja 57. Esimerkiksi tässä ratkaisussa esihenkilön ja kunnanjohtajan valvontavastuuta koskevan sääntelyn sinänsä katsottiin olevan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla riittävän täsmällistä ja virkavelvollisuuden sisällön ilmenevän riittävällä tavalla kunnassa voimassa olleesta hallintosäännöstä sekä sisäisen valvonnan ja riskienvalvonnan ohjeesta. Mainittujen säännösten perusteella esihenkilön katsottiin olleen tietoinen valvontavastuustaan.



ja vähäisyyskynnys ylittyisi. Tämä huomioiden tilivelvollisuus sisäisen valvonnan vastuun osoittajana ja julkisten varojen käyttäjän velvollisuus menetellä niiden tehokkaan käytön vuoksi annettujen säännösten ja määräysten mukaisesti.

Virkavastuu voi toteutua myös rikosoikeuden ulkopuolisissa muodoissaan.<sup>288</sup> Näitä ja kunnan velvoitteita toimintansa lainmukaisuuden varmistajana sekä rikosprosessin asianomistajana tarkasteltiin luvuissa kolme ja neljä osana tutkielman kolmatta tutkimuskysymystä. Jo perustuslain esitöissä ilmaistiin huoli siitä, että oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen on varmistettava myös valtiokoneiston ulkopuolisessa julkisen vallan käytössä, kuten esimerkiksi kunnissa.<sup>289</sup> Virkavastuun toteuttaminen on osa perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädettyjä hyvän hallinnon takeita ja käytännössä edellyttää vastuunalaisen viranhaltijan yksilöimistä sekä keskeisten virkatoimien dokumentointia.<sup>290</sup> Virkamiehen vastuiden ja velvolluuksien selkeä määrittely ei ole ainoastaan työnjohdollisesti ja rikosoikeudellisesti merkityksellistä, vaan sen voidaan katsoa olevan myös kunnan yksiselitteinen velvollisuus. Lisäksi sekä rikosvastuun toteutuminen että kunnan talouden ja toiminnan valvonta edellyttävät asianmukaista sisäisen valvonnan ohjeistusta, joka sisältää selkeän kuvauksen esihenkilöiden ja luottamushenkilöiden vastuista rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tarkkuudella.

Muukkonen on esittänyt täsmennettäväksi rikosoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen virkavastuun keskinäistä suhdetta, jotta rikosoikeudellisesti vähäiset teot eivät jää kokonaan seuraamusvastuun ulkopuolelle. Myös Bonsing, Mäntylä ja Wenander ovat katsoneet, että päällekkäisten vastuumuotojen välttämiseksi on tehtävä valinta rikosoikeudellisen vastuun kehittämisen tai muiden vastuumuotojen käyttöönoton välillä. He kuitenkin muistuttivat, että mahdollisten uudistusten on perustuttava nykyisten vastuujärjestelmien toimivuuden huolelliseen arviointiin.<sup>291</sup> Sinänsä tutkielmassa esitetyn selvityksen perusteella nykyinen lainsäädäntö asiassa on nähdäkseni riittävää. Käytännössä työnantajan vastuiden ja prosessien erojen tiedostamisessa saattaa kuitenkin olla puutteita. Kuntatyönantajan on syytä muistaa rikosoikeudellisesti sanktoidun teon ja hallinnollisten seuraamusten sekä prosessien erot kappaleessa 4.5 esitetysti. Työnantajan velvollisuutena on aina arvioida viranhaltijan

---

<sup>288</sup> Mäenpää 2023, s. 319.

<sup>289</sup> HE 1/1998 vp, s. 74.

<sup>290</sup> Voutilainen – Ouli 2023, s. 52–53; KKO 1998:41, kohta perustelut. Virkavelvollisuuden tulisi ilmetä suoraan tai tulkinnallisesti virkatoiminnassa noudatettavista säännöksistä tai määräyksistä teon rangaistavuudelle asetettavien yksilöintivaatimusten mukaisesti.

<sup>291</sup> Bonsing – Mäntylä – Wenander 2023, s. 19–20.

menettelyä hallinto-oikeudellisesti virkasuhteen näkökulmasta riippumatta rikosprosessin lopputuloksesta. Rikosprosessin lopputulos voi olla yksi arvioinnissa huomioon otettava seikka, mutta se ei yksinään ratkaise menettelyn virkamiesoikeudellista arviointia.<sup>292</sup>

Työnantajan on arvioitava virkamiehen sopivuutta tehtävänsä ja menettelyä huomioiden vaikutukset kunnan toimintakyvyn ja kuntalaisten luottamuksen näkökulmasta.

Kunnat kantavat vastuuta alueensa elinvoimasta ja tämä saattaa heijastua myös kunnan hankintapäätöksiin.<sup>293</sup> Sallitun elinkeinopolitiikan ja rikosoikeudellisesti sanktioidun teon raja voi joskus hämärtyä ja organisaatio voi jossain määrin myös sokeutua omille toimintatavoilleen. Virkavastuun sisäistäminen on erityisen ajankohtaista valtuustokausien alussa, jolloin kunnissa järjestetään koulutusta luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Koulutukseen olisi tarkoituksenmukaista sisällyttää myös virkavastuuta ja sisäistä valvontaa koskevat teemat sekä muistuttaa toimintaympäristön altistumisesta korruptionriskeille ja selkiyttää, mitä korruptiolla tarkoitetaan.

Kunnalla on myös velvollisuus tehdä rikosilmoitus ilmeisestä virkarikoksesta. Muukkonen on esittänyt, että lainsäädäntöä tulisi tiukentaa muuttamalla rikosilmoituksentekovelvollisuutta vähintäänkin syytä epäillä -kynnykseen.<sup>294</sup> Tutkielman aineisto ei sisältänyt rikosilmoituksia, eikä ratkaisuista käy ilmi, miten asia on tullut esitutkintaviranomaisen tietoon. Olemassa olevien säännösten (KL 85 § ja VL 47 §) tuntemusta ja huomioimista parantaisi nähdäkseni niiden sisällyttäminen esimerkiksi kunnan hallintosääntömalliin.<sup>295</sup> Tätä kautta ne ”jalkautuisivat” kuntiin ja muun muassa asiaan liittyvä toimivalta tulisi asianmukaisesti kunnassa etukäteen pohdittavaksi ja selvitettyksi.

## 5.2 Johtopäätökset

Julkisten hankintojen kilpailuttamista pidetään usein työläänä, hallinnollista taakkaa aiheuttavana prosessina.<sup>296</sup> Kunnan hankintojen asianmukainen hoitaminen edellyttää laajan

---

<sup>292</sup> Koistinen 2021, s. 147–148.

<sup>293</sup> Korte 2016, s. 36; Harjula – Prättälä 2023, s. 182. Välitön elinkeinoelämän tukeminen edellyttää, että tuella voidaan edistää kunnalle sallittuja tarkoituseriä kuten esimerkiksi matkailua tai energiahuoltoa lisäksi on huomioitava myös esimerkiksi tasapuolisuusvelvoite.

<sup>294</sup> Muukkonen 2024, s. 206.

<sup>295</sup> Suomen Kuntaliitto ry 2023, s. 1–124. Kuntien hallintosääntömallissa ei ole käsitelty rikosilmoituksentekovelvollisuutta. Asiaa tarkasteltu myös sanahauulla rikos, rikosilmoitus, jonka perusteella rikosasioihin liittyen mallissa on huomioitu vain lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittäminen (s. 46).

<sup>296</sup> Halonen 2021, s. 1115. Hallinnolliseen taakkaan viitataan lukuisissa julkisiin hankintoihin liittyvissä lakiehdotuksissa.

säädöskokonaisuuden hallintaa. Kuten myös tämä tutkielma osoitti, vain suhteellisen harvan viranhaltijan pääasiallinen tehtävä käytännössä on hankintatoimi. Kuntien hankintoja käsitellään säännöllisesti markkinaoikeudessa. Pelkkä suora hankintasäännösten väärä tulkinta tai muu hankintalain väärä soveltaminen ei kuitenkaan ole rikosoikeudellisesti rangaistavaa, eikä tämän tutkielman puitteissa ollut mahdollista arvioida, kuinka suuressa osassa hankintalain vastaisissa hankinnoista kyse voisi olla myös virkarikoksesta.

Yhteenvedona tutkielman aineistosta voidaan todeta, että rikosoikeudellisen virkavastuun toteutuminen kuntien hankintamenettelyn kontekstissa on hyvin harvinaista.<sup>297</sup> Kaikissa tutkielmassa tarkastelluissa tapauksissa kunta oli asianomistaja, joka vain yhdessä tapauksessa oli esittänyt asianomistajan korvausvaatimuksen.<sup>298</sup> Kunnan ulkoista valvontaa tai tilintarkastustoimintaa ei käsitelty ja vain yhdessä tapauksessa asia oli tullut ilmi kunnan sisäisen valvonnan kautta.

Rikosprosessiin edenneiden tapausten vähäinen määrä ei mahdollista johtopäätösten tekemistä esimerkiksi kunnan organisatorisen koon vaikutuksesta hankintaprosessien tai virkatoiminnan asianmukaisuuteen. Suomessa on vuonna 2025 yhteensä 308 kuntaa, joiden asukasluku vaihtelee Sottungan 101 asukkaasta Helsingin yli 684 018 asukkaaseen.<sup>299</sup> Kuntien oikeudellisen ja hankintaosaamisen tasossa on luonnollisesti suuria eroja. Lähtökohtaisesti suurilla kunnilla on käytettävissään juridista asiantuntemusta sekä hallinnossa että hankintatoimessa, mikä mahdollistaa korkeatasoisen osaamisen. Tässä tutkielmassa yksi tapauksista sijoittui suureen kaupunkiin.<sup>300</sup> Myöskään julkisuudessa olleiden tietojen ja markkinaoikeuden ratkaisujen perusteella hankintaepäselvyydet eivät rajoitu vain pieniin kuntiin tai pieniin organisaatioihin.<sup>301</sup>

---

<sup>297</sup> Ks. myös Halonen 2016, s. 10 ja Oikeusministeriö 2022, vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi, kohta lähtökohdat. Halonen on huomauttanut, että Suomessa on ylipäättään vähän korruptiorikoksia ja erityisesti epäeettistä toimintaa julkisissa hankinnoissa koskevaa oikeuskäytäntöä. Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi on osa korruptiodirektiiviehdotusta COM (2023)234.

<sup>298</sup> Keski-Suomen KO, asia R 14/2651, tuomio 12.2.2016, s. 6. Lapin KO, asia R 17/1245, tuomio 31.3.2021, s. 28. Eräs vastaaja perusteli asiaa muun muassa sillä, että kunta asianomistajana oli pitänyt asiaa niin vähäisenä, ettei ollut katsonut perustelluksi esittää asiassa mitään vaatimuksia.

<sup>299</sup> Ks. kaupunkien ja kuntien lukumäärä ja väestötiedot Suomen Kuntaliitto ry. Kunnista 108 käyttää itsestään nimitystä kaupunki, näistä yli 100 000 asukkaan kaupunkeja on 9.

<sup>300</sup> Vantaan käräjäoikeus, asia R 13/3026/766, tuomio 17.9.2014.

<sup>301</sup> Esimerkiksi Mäntymaa – Skön 2021. Ks. myös ensimmäisessä luvussa mainitut uutisoinnit muun muassa Helsingin kaupungin hankintoihin liittyen. Hyvinvointialueet olivat vuoteen 2023 asti kuntayhtymiä.

Rikosoikeudellinen virkavastuu ei ylipäätään aikaisempien selvitysten perusteella kunnallishallinnon osalta ole toteutunut käytännössä kovinkaan usein.<sup>302</sup> Tämän perusteella ei kuitenkaan pidä tehdä liian yleistä oletuksia rikosten vähyydestä, sillä aina on piilorikollisuutta, joka ei tule viranomaisten tietoon. Tämä koskee erityisesti talousrikoksia.<sup>303</sup> Mansikka havaitsi väitöstutkimuksessaan, että lahjontatapaukset eivät paljastuneet ulkoisessa tai sisäisessä valvonnassa ennen kuin niistä oli media tai muu ulkopuolinen taho nostanut esiin epäilyjä.<sup>304</sup> Tämän tutkielman aineisto ei mahdollistanut tapausten tutkimista tästä näkökulmasta.<sup>305</sup> Keskeiseksi kehityskohteeksi tunnistan kuntien sisäisen valvonnan toimintatapojen systemaattisen vahvistaminen. Jatkotutkimuksella voisikin myös selvittää, missä määrin kuntien toiminnan lainmukaisuuden valvonta erityisesti tilintarkastuksen ja sisäisen valvonnan sekä sisäisen tarkastuksen keinoin voisi tehokkaammin ja järjestelmällisemmin kohdistua myös hankintamenettelyyn. Aihetta olisi hyödyllistä tarkastella myös kansainvälisesti, jotta voitaisiin tunnistaa parhaat toimintatavat ja hyvät käytännöt.<sup>306</sup>

Korruption torjunta on yhä merkittävä haaste myös EU-tasolla. Korruptiontorjuntastrategioiden tehokkaan täytäntöönpanon tueksi on pidetty tärkeänä kehittää ennaltaehkäiseviä politiikkatoimia. Näihin tulisi sisältyä muun muassa avoimuuden lisääminen julkisissa hankinnoissa, ilmiantajien suojeleminen sekä tietoisuuden vahvistaminen korruption syistä ja seurauksista.<sup>307</sup> Tutkielmassa tarkastellut hankinnat osuvat eurooppalaisen korruption riskialueille. Kunnallishallinnossa riskit konkretisoituvat esimerkiksi tilanteissa, joissa paikallispoliitikkojen tai näihin sidoksissa olevien yritysten tai ryhmien etuja ajetaan julkisten hankintojen keinoin, niin sanottuina "lehmänkauppoina" tai "hovikonsulttien" suosimisena.<sup>308</sup>

---

<sup>302</sup> Muukkonen – Sutela – Rikander 2025, s. 49–50.

<sup>303</sup> Peurala – Muttilainen 2015, s. 15 ja 21.

<sup>304</sup> Mansikka 2014, s. 26.

<sup>305</sup> Pohjois-Savon KO, asia R 21/2227, tuomio 14.9.2022, s. 46 ja 55. Tapauksessa ensimmäiseen kunnanjohtajan asiasta saamaan sähköpostiviestiin (todiste 56) ei hänen mukaansa ”välttämättä ollut reagoitu sen vuoksi, koska postin lähettäneellä henkilöllä oli tapana iltaisin lähettää sähköpostiviestejä erinäisiin asioihin liittyen. Vasta kunnan yrittäjien ”kirje oli otettu vakavammin” ja asiaa oli alettu selvittää. Tämän jälkeen kunnanjohtaja muun muassa oli ottanut käytäntöön sellaisen tavan, että pöytäkirjaan kirjattiin aina esteellisten toteaminen. Kunnassa oli ollut myös niin sanottu ”maan tapa” siitä, että kunta on kohdentanut tarjouspyynnöt kunnan tarjoamiin työkohteisiin ja urakoihin paikallisille yhtiöille ja yrittäjille.

<sup>306</sup> Schmitz – Högerebe 2024, s. 3. Schmitz ja Högerebe ovat esittäneet esimerkiksi Saksassa kuntiin korruption ehkäisemiseksi korruption vastaisista toimista vastaavan virkamiehen nimeämistä ja koulutusta, jolla lisätään työntekijöiden ymmärrystä korruptiosta yhteiskunnallisesti kestävämmänä ilmiönä sekä sen vahingollisista vaikutuksista sekä työntekijän mahdollisuuksista omilla huomioillaan ja toiminnallaan osaltaan vähentää korruption määrää.

<sup>307</sup> Demelsa 2019, s. 545.

<sup>308</sup> Peurala – Muttilainen 2015, s. 24 ja 50–51. Ks. liite 1 tutkielman aineistossa käsitellyt hankinnat. Ne koskivat muun muassa rakennusurakoita ja kaavoitustoimen hankintoja. Peuralan ja Muttilaisen selvityksen mukaan

Kunnalla on laaja harkintavalta itsehallintonsa puitteissa, ja kunnat myös kilpailevat keskenään alueelleen sijoittuvista yrityksistä. Tutkielmassa on keskitytty julkisiin hankintoihin, mutta kuntien toimintaan liittyy myös muita korruption riskialueita, esimerkiksi kaavoitus ja rakentaminen.<sup>309</sup>

Rikosvastuun toteutumisen näkökulmasta tutkimusta saattaisi olla hyödyllistä kohdentaa tuomioiden lisäksi myös syyttäjän syyttämättäjättämispäätösten ja esitutkintavaiheessa päätettyjen asioiden tarkasteluun esimerkiksi diskurssianalyysin keinoin.<sup>310</sup> Tässä yhteydessä olisi mahdollista selvittää myös, mitä kautta asia on tullut poliisin tietoon. Koska oikeus on ”kielitekoja” ja merkitysten tiedettä,<sup>311</sup> siihen sisältyy myös sisäänrakennettu tarve tunnistaa ja ymmärtää tapoja, joilla oikeudellinen argumentaatio rakentaa todellisuutta.

Loppujen lopuksi julkisten hankintojen rikosoikeudellista tarkastelua on tehty suhteellisen vähän kohtuullisen laajasta julkisuudesta ja korkeasta korruptioriskistä huolimatta. Tämä tutkielma rajoittui hankintamenettelyn asianmukaisuuteen. Virkavastuu hankintojen suhteen ei välttämättä pääty hankintapäätökseen. Virkavastuu hankintasopimusten noudattamisen valvonnassa hankinnan elinkaaren aikana on tärkeä ja myös varsin vähän tutkittu aihe, jonka lisätutkimukselle tunnistan tarpeen.<sup>312</sup>

Branderin tarkastelun perusteella virkarikossäännösten nykyiset tunnusmerkistöt eivät estä virkavastuun toteutumista.<sup>313</sup> Tutkielman johtopäätöksenä voin yhtyä tähän näkemykseen

---

korruptiota esiintyy yleisimmin rakentamisen, politiikan, julkisten hankintojen, infrastruktuurin, EU-rahoituksen ja terveydenhuollon aloilla. Heidän mukaansa hovikonsultit ovat syntyneet puitesopimuskäytännön myötä, esimerkiksi niin, että lähes koko kaavoituskonsulttiraha annetaan puitesopimuksen kautta, vaikka hankinnan piti alun perin olla vain pikkuhankkeiden toteuttamista. Mukaan pääsevät yritykset ovat etuoikeutettuja ja voivat esimerkiksi tuottaa juuri sen tyyppisiä selvityksiä kuin niiltä toivotaan.

<sup>309</sup> Peurala – Muttilainen 2015, s. 57.

<sup>310</sup> Mansikka 2019, s. 27–30 ja 78. Mansikka on kriittistä diskurssianalyysiä käyttäen tutkinut tuomioistuinten argumentaatiota lahjusrikosten osalta ja tunnistanut vähäisyyden arviointiin liittyvän riskin neutralisoida ja vähätellä virkamiehen vaikutusta päätöksentekomenettelyyn sekä virkamiehen tekemien päätösten merkitystä ylipäätään.

<sup>311</sup> Tuori 2007, s. 135; Sajama 2016, s. 26.

<sup>312</sup> Pohjois-Karjalan KO, asia R 22/551, tuomio 15.6.2023. Esimerkiksi tästä tutkielmasta rajautui pois tämä työmaan turvallisuutta koskeva ratkaisu, jossa kyse oli sinänsä asianmukaisesti hankitun rakennuksen purkutyön tarjouspyyntöasiakirjoissa urakoitsijalta edellytettyjen tehtävien valvontavastuusta. Kunnan edustajien todettiin laiminlyöneen valvoa rakennustyön suorittamista ja työhön liittyvää ilmoitusvelvollisuutta sekä sitä, ettei töitä aloiteta ennen purkuluvan lainvoimaisuutta. Menettelyn seuraus oli tärinävaurio naapurirakennuksen tiiliverhoukseen. Teknisen johtajan ja rakennuttajapäällikön syyksi luettiin tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen.

<sup>313</sup> Brander 2024, s. 106–107. Muun muassa Brander on tunnistanut muutostarpeita, joista keskeisimmät liittyvät julkisyhteisön työntekijän suppeaan virkavastuuseen, joka on epäsuhdassa yksityisen yhteisön työntekijän laajan vastuun kanssa sekä virkavastuun aineelliseen perusteeseen, jonka tulisi olla julkisen hallintotehtävän hoitaminen. Hän on myös todennut, että rangaistavuuden alarajalla olevien virkavelvollisuuden rikkomistekojen osalta korkeimman oikeuden ennakkopäätöksissä on viime vuosina lähes aina päädytty siihen, ettei teko ole ollut

virka-aseman väärinkäytön ja virkavelvollisuuden rikkomisen osalta kuntien hankintoihin liittyen. Voimassa olevan rikosoikeuden säännöksissä, ottaen huomioon lain esityöt, oikeuskäytäntö ja oikeuskirjallisuus, en havainnut merkittäviä tunnusmerkistöön liittyviä ongelmia. Virkavastuun toteutumisen arvioinnissa on otettava huomioon korkeimman oikeuden ennakkoratkaisu KKO 2023:17 hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden loukkaamisesta kunnan päätöksenteossa.<sup>314</sup> Ratkaisun vaikutukset alkavat vasta hahmottua. Siksi onkin aiheellista seurata oikeuskäytännön kehitystä.

Tontti on kuvannut juristin työtä vastaamiseksi menneisyydessä syntyneiden tekstien avulla nykyisyyden ongelmiin.<sup>315</sup> Vuoden 1989 virkarikossäännökset<sup>316</sup> ovat nähdäkseni kestäneet sangen hyvin aikaa. Lainsäädäntö on keino päästä päämäärään. Tässä tutkielmassa esitetyn tarkastelun perusteella nykyinen virkarikossääntely vastaa yhä tarkoitustaan. Se toimii oikeusvaltion viimesijaisena keinona varmistaa virkatehtävien asianmukainen hoito ja virantoimituksen lainmukaisuus sekä ylläpitää yleistä luottamusta julkisen vallan käyttöön, myös julkisten hankintojen kontekstissa.

---

kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Tunnusmerkistöjen avoimuuden mahdollisia ongelmia epäiltyjen oikeusturvan näkökulmasta ei voitu poissulkea, joten seuraavan lainsäädäntömuutoksen yhteydessä myös julkisyhteisöjen työntekijöiden virkavastuun laajentamiseen nähden olisi perusteltua pyrkiä selventämään tunnusmerkistöjen nykyisin herättämiä tulkintakysymyksiä.

<sup>314</sup> Viljanen – Muukkonen 2023, s. 597; KKO 2023:17, kohta 59.

<sup>315</sup> Tontti 2001, s. 234.

<sup>316</sup> Brander 2024, s. 17. Vuoden 2002 uudistuksessa tehtyjä asiallisia muutoksia on pidetty vähäisinä.

**Liite 1. Tutkielmassa tarkastellut kuntien hankintoihin liittyvät oikeustapaukset**

Hankinta	Syytetty	Tuomio	HO	KKO
1. Kaavoituksen asiantuntijapalvelut (16 kpl) viite- ja ideasuunnitelma, asemakaavan laadinta ym.	Kaupunkisuunnittelujohtaja	Virkavelvollisuuden rikkominen	-	-
2. Palvelukeskuksen keittiö ja laitteet	Kunnanjohtaja	Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen	Syyte hylätty	-
	Kunnanhallituksen jäsenet*	Syytteet hylätty	-	-
3. Oikeudelliset asiantuntijapalvelut	Vs. hallintojohtaja (vs. kunnanjohtaja)	Syyte hylätty	Syyte hylätty	-
	Valtuuston vpj.	Virkavelvollisuuden rikkominen	Syyte hylätty	Syyte hylätty
	Kunnanhallituksen pj.	Virka-aseman väärinkäyttäminen ja virkavelvollisuuden rikkominen	Syyte hylätty	Virka-aseman väärinkäyttäminen ja virkavelvollisuuden rikkominen**
	Kunnanhallituksen vpj.	Virkavelvollisuuden rikkominen	Syyte hylätty	Virkavelvollisuuden rikkominen**
	Kunnanhallituksen jäsenet*	Syytteet hylätty	Syyte hylätty	-
4. Rakennusurakat	Työsuhteinen rakennusmestari, 19.3.2015 alkaen työnjohtaja, 2.5.2016 alkaen vs. kunnaninsinööri ja 1.6.2018 alkaen elinvoimajohtaja (A)	Virka-aseman väärinkäyttäminen	-	-
	Kunnaninsinööri, A:n esihenkilö 2.5.2016 asti	Syytteet hylätty	-	-
	Kunnanjohtaja	Syytteet hylätty	-	-
5. Sosiaali- ja terveystapaukset	Pormestari	Syytteet hylätty		
	Kunnanhallituksen jäsenet*	Syytteet hylätty		

1. Vantaan käräjäoikeus, asia R 13/3026/766, tuomio 17.9.2014.
2. Keski-Suomen käräjäoikeus, asia R 14/2651, tuomio 12.2.2016; Vaasan hovioikeus, asia R 16/335, tuomio 2.3.2018.
3. Lapin käräjäoikeus, asia R 17/1245, tuomio 31.3.2021; Rovaniemen hovioikeus, asia R 21/533, tuomio 15.11.2022; Korkein oikeus, asia Nro 1302 R2023/51, tuomio 10.9.2024.
4. Pohjois-Savon käräjäoikeus, asia R 21/2227, tuomio 14.9.2022.
5. Kainuun käräjäoikeus, asia R 717/2024/1331, tuomio 1.4.2025, ei lainvoimainen.

\* Kunnanhallituksen osalta syytettyinä ovat päätöksentekoon osallistuneet. Esimerkiksi tapauksessa 3 osa oli varajäseniä.

\*\* Lisäksi tuomittujen syyksi luettiin petoksen yritykset (RL 36:2).