

PELKOSENNIEMEN KUNNANHALLITUS

LAUSUNTO RIKOSVASTUUSTA JA RIKOSILMOITUKSESTA

Kunnanhallitus on pyytänyt lausuntoani kunnanhallituksen puheenjohtajan rikosvastuusta jäljempänä selostetussa asiassa. Laura Lakso on toiminut Pelkosenniemen kunnanhallituksen puheenjohtajana. Hänen on epäilty pyrkineen vaikuttamaan epäasianmukaisesti kunnan toimielinten päätöksentekoon. Käytettävissäni on ollut kunnan hallussa oleva tapaukseen liittyvä laaja asiakirja-aineisto.

Kunnanhallituksen vaatima selvitys

Tältä osin lainaan lähes sellaisenaan suoraan kunnanhallituksen tekstiä. Kunnanhallitus on pyytänyt kunnanhallituksen puheenjohtajana 15.6.2026 saakka toimineelta valtuutettu Laura Laksolta selitystä seuraaviin asioihin:

1. Kunnanhallitus 2.3.2026 § 81 ja § 82

Hallinto-oikeus oli antanut kunnalle tiedoksi hyvinvointijohtajan valintaan liittyneet vastaselityksen, laskun ja lisäselvityksen. Tämän lisäksi hallinto-oikeus oli antanut lisäselvityspyynnön kunnan oikeudenkäyntikulujen määrästä ja niiden perusteesta hyvinvointijohtajan ja kunnanjohtajan valitusten osalta. Lisäksi hallinto-oikeus oli antanut tiedoksi kunnan maakauppaan liittyvän valittajan vastaselityksen.

Kunnanhallituksen puheenjohtaja pyysi viranhaltijoita valmistelevaan kunnanhallituksen esityslistalle päätöspykäläksi kunnanjohtajan ja hyvinvointijohtajan valintaa koskevat asiat kolmeksi erilliseksi pykäläksi: molempien oikeudenkäyntikulut sekä hyvinvointijohtajan valitukseen liittyvät tiedoksi annetut lisäselvitykset. Näissä valittajana oli valtuuston puheenjohtaja Markku Kallio ja tämän avustajana varatuomari Matti Torvinen. Matti Torvinen oli jo tuolloin myös kunnanhallituksen puheenjohtajan avustaja.

Maakauppaan liittyvää vastaselitystä, jossa valittajana on Pekka Nyman, ei puheenjohtaja pyytänyt tuomaan erillisenä pykälänä.

Kunnanhallituksen puheenjohtaja ohjeisti sähköpostitse asiaa valmistelevaa kunnanjohtajaa asiassa seuraavasti:

- hän totesi, että kunnalla ei ole oikeudellista perustetta periä valittajalta maksuja valitukseen liittyvästä työstä
- hän totesi, että kunnanhallitus on aikaisemmassa päätöksessään 23.4.2025 § 125 ylittänyt toimivaltansa ja antanut lainvastaisen lausunnon, koska se on esittänyt kunnalle oikeudenkäyntikulujen korvaamista tilanteessa, jossa siihen ei ole lain edellyttämiä perusteita.
- hän totesi, että Kuntalain 13 §:n 1 momentin 3 kohdan ja 14 §:n mukaan kunnan maksujen perusteista on päätettävä erikseen, ja maksuja voidaan periä vain, jos laissa on nimenomainen säännös perimisestä. Valitusten käsittelyyn ei ole tällaista säännöstä.
- hän totesi, että valitukseen liittyvä valmistelu, lausunnon antaminen ja selvityksen tuottaminen ovat osa viranomaisen normaalia virkatehtävää, eivätkä muodosta valittajalle korvattavaa kustannusta
- hän totesi, että KHO:n oikeuskäytäntö kieltää viranhaltijatyön laskuttamisen valittajalta
- lopuksi hän esitti johtopäätöksen, että kunnalla ei ole toimivaltaa periä valittajalta maksuja viranhaltijoiden tekemästä työstä valituksen johdosta. Tällainen maksuesitys olisi lainvastainen, hallintoprosessilain ja kuntalain vastainen, vakiintuneen KHO:n oikeuskäytännön vastainen ja rajoittaisi kuntalaisten oikeusturvaa. Näin ollen maksujen esittäminen valittajalle ei ole mahdollista ja hallituksen aikaisempi päätös tulee itseoikaista lainvastaisena.

Tämän lisäksi kunnanhallituksen tietoon on tuotu se, että kunnanhallituksen puheenjohtaja oli kertonut eräälle puoluetoverilleen asiaan liittyen, että puoltamalla Markku Kallion valitusta toteamalla, että kunta toteaa hyvinvointijohtajan valinnan tapahtuneen virheellisessä järjestyksessä ja valinta on kumottava. Hän kertoi myös, että lausunnolla olisi saatu sinetöityä valituksen onnistuminen, koska kunta olisi samaa mieltä.

Kunnanhallitus on pyytänyt Laura Laksolta selityksen:

- miksi hän halusi kunnanhallituksen päättävän oikeudenkäyntikuluista kunnan vahingoksi ja samalla Markku Kallion sekä tämän ja hänen avustajansa Matti Torvisen eduksi?
- miten hänen puoluetoverilleen kertomansa liittyy hänen vaatimukseensa ottaa hyvinvointijohtajan valitusta koskeva asia kunnanhallituksen käsiteltäväksi?
- miksi hän ei vaatinut vastaavalla tavalla maakauppaan liittyvää asiaa, jossa valittajana oli Nyman, kunnanhallituksen esityslistalle?

2. kunnanhallituksen enemmistön pyyntö ylimääräisten kokousten järjestämiseksi

Hallintosäännön 127 §:n mukaan toimitilin päättää kokouksensa ajan ja paikan. Kokous pidetään myös, milloin puheenjohtaja katsoo kokouksen tarpeelliseksi tai enemmistö toimitilimen jäsenistä tekee puheenjohtajalle esityksen kokouksen pitämisestä ilmoittamansa asian käsittelyä varten. Tällöin puheenjohtaja määrää kokousajan. Puheenjohtaja voi perustellusta syystä peruuttaa kokouksen.

Kunnanhallituksen toimitilimen jäsenistön enemmistö esitti kunnanhallituksessa 2.3.2026, että § 83 (aloite tilapäisen valiokunnan perustamiseksi kunnanhallituksen puheenjohtajistoa koskien) käsittelyä varten järjestetään ylimääräinen kunnanhallituksen kokous 9.3.2026, jonka kokouksessa puheenjohtajana toiminut varapuheenjohtaja päätti. Kunnanhallituksen puheenjohtaja Lakso ilmoitti seuraavana päivänä sähköpostitse, että kokouksessa puheenjohtajana toiminut varapuheenjohtaja on asiassa esteellinen ja täten varapuheenjohtajan esittämä kokouskutsu on laiton. Puheenjohtaja lisäsi saman päivän aikana, että molemmat hallituksen puheenjohtajat ovat esteellisiä valmistelevaan ja kutsumaan kokousta koolle. 5.3. puheenjohtaja ilmoitti, että kokousta ei järjestetä.

25.5.2026 kokouksessa kunnanhallituksen enemmistö esitti pidettäväksi ylimääräisen kokouksen 1.6.2026 tilapäisen valiokunnan lausunnon käsittelemiseksi, sillä kunnanhallituksen puheenjohtaja oli kieltäytynyt ottamasta asiaa kokouksen esityslistalle. Hän lähetti sähköpostin (avustajansa Matti Torvisen välityksellä), jossa hän totesi, että kuntalain 39.2 §:n mukainen puheenjohtajan

laillisuusvalvontavastuu ja virkavastuu nimenomaan kieltävät häntä myötävaikuttamasta sellaisen kokousmenettelyn syntymiseen, jossa ylimääräistä kokousta on esittänyt ilmeisen esteellinen enemmistö.

Hän lisäsi, että korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun koko valmisteluaineisto on esteellisen viranhaltijan tuottamaa (elinvoimajohtaja Sari Niemen lausuntoluonnos) ja kun kokousta vaativa enemmistö on suorassa konfliktissa lausunnon kohteen kanssa, esteellisyys on olemassa jo ennen kokouskutsun lähettämistä. Puheenjohtajalla on oikeus ja velvollisuus estää menettelyvirheellisen esityslistan julkaisu jo ennakkoon (laadunvarmistusvelvollisuus).

Lisäksi hän totesi, että mikäli varapuheenjohtaja Tossavainen tai kunnan virkahenkilöt (elinvoimajohtaja, vt. kunnanjohtaja) toimivat vastoin hänen päätöstään, he kantavat täyden henkilökohtaisen vastuun. Hän nosti esiin virkahenkilöiden rikosvastuun, luottamushenkilön rikosvastuun ja viittasi kuntalain 119 §:ään, joka hänen tulkintansa mukaan tarkoittaisi sitä, että kaikki kokouksen järjestämisestä, oikeudenkäyntikuluista ja asiamiespalkkioista kunnalle aiheutuvat taloudelliset vahingot tullaan vaatimaan täysimääräisesti takaisin laittomaan menettelyyn osallistuneilta virka- ja luottamushenkilöiltä henkilökohtaisesti.

Lopuksi hän vielä totesi, että kaikki tämän määräyksen ohittavat itsenäiset toimenpiteet kokouksen järjestämiseksi kolmansien osapuolten toimesta katsotaan virka- ja toimivallan ylityksiksi, ja ne tullaan saattamaan välittömästi esitutkintaviranomaisten sekä aluehallintoviraston arvioitavaksi.

Kunnanhallitus on pyytänyt Laura Laksolta selityksen:

- millä perusteella ja mistä syystä hän jätti aloitteen käsittelemiseksi päätetyn ylimääräisen kokouksen (9.3.2026) kutsumatta koolle vastoin kunnanhallituksen enemmistön tahtoa ja kokouksen puheenjohtajana toimineen varapuheenjohtajan päätöksen vastaisesti?

- millä perusteella ja mistä syystä hän jätti aloitteen käsittelemiseksi päätetyn ylimääräisen kokouksen (1.6.2026) kutsumatta koolle vastoin kunnanhallituksen enemmistön tahtoa?
- miten hän, suhteessa asemaansa kunnanhallituksen puheenjohtajana, tulkitsee avustajansa välityksellä esittämänsä virka-, rikos- ja vahingonkorvausvastuun sekä toteamuksensa asian välittömästä esitutkintaviranomaisen ja aluehallintoviraston arvioitavaksi saattamisesta

3. tilapäisen valiokunnan lausuntopyyntö kunnanhallitukselle

Tilapäinen valiokunta oli pyytänyt 12.5.2026 (§ 29) kunnanhallitukselta lausuntoa 27.5.2026 mennessä. Kunnanjohtaja ja hallinto- ja talouspäälikkö olivat esteellisiä ja pyytäneet / siirtäneet lausunnon valmistelun elinvoimajohtajalle. Elinvoimajohtaja sai kunnanhallituksen puheenjohtajan avustajalta sähköpostin, jossa vaadittiin keskeyttämään asian valmistelu. Sähköposti tuli keskiviikkoiltana 20.5., kun kunnanhallituksen esityslistan sisällön tuli olla vain viranhaltijoiden ja kunnanhallituksen puheenjohtajan tiedossa.

21.5.2026 kunnanhallituksen puheenjohtaja ilmoitti sähköpostitse, että ei ota tilapäisen valiokunnan kunnanhallitukselta pyytämää lausuntoa esityslistalle. Hän perusteli tätä päätöstään 24.5. lähettämässään sähköpostissa mm. siten, että Pelkosenniemen kunnan koko virkaorganisaatio ja johtoryhmä ovat esteellisiä toimimaan esittelijöinä, valmistelijoina tai sisällön arvioijina tilapäisen valiokunnan asiassa. Tämän lisäksi hän totesi, että hänen toimintansa perustuu kuntalain (410/2015) 23 §:n 2 momenttiin, jonka mukaisesti kunnanhallituksen ja sen puheenjohtajan lakisääteisenä tehtävänä on valvoa kunnan etua, edustaa kuntaa ja vastata kunnan toiminnan laillisuudesta, sekä hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaiseen tarkoitussidonnaisuuden ja puolueettomuuden vaatimukseen.

4.6.2026 kunnanhallituksen puheenjohtaja ilmoitti sähköpostitse, että hän ei hyväksy elinvoimajohtajan valmisteleman lausuman ottamista kunnanhallituksen kokouksen esityslistalle, eikä anna liittää kyseistä lausumaa kokousmateriaaleihin. Hänen mukaansa päätös perustuu siihen, että elinvoimajohtajan laatima lausuma on syntyvässä virheellisessä järjestyksessä viranhaltijan ilmeisen esteellisyyden vuoksi. Elinvoimajohtaja oli eri mieltä esteellisyydestään. Asia tuli lopulta esityslistalle ilman viranhaltijoiden valmistelemää lausuntoa tilapäiselle valiokunnalle.

Kunnanhallitus päätti lopulta 3–3 äänin hyväksyä kunnanhallituksen lausunnoksi puheenjohtajan varajäsenen valmisteleman lausunnon.

Kunnanhallitus on pyytänyt Laura Laksolta selityksen:

- millä perusteella ja mistä syystä hän jätti viranhaltijoiden valmisteleman lausunnon pois esityslistalta eikä hyväksynyt pykälän ottamista esityslistalle elinvoimajohtajan lausunnon kanssa vaan ainoastaan ilman sitä?

Edellä olevan lisäksi kunnanhallitus on pyytänyt Laura Laksolta selitystä siitä, miten hän kokee oman esteellisyytensä yllä oleviin asioihin liittyen.

Kysymykseen tulevista virkarikostunnusmerkistöistä

Rikoslaissa tarkoitetaan julkista luottamustehtävää hoitavalla henkilöllä aluevaltuutettua, kunnanvaltuutettua ja muuta yleisillä vaaleilla valittua julkisyhteisön edustajiston jäsentä kuin kansanedustajaa edustajantoimessaan sekä julkisyhteisön tai laitoksen toimielimen, kuten valtioneuvoston, aluehallituksen, kunnanhallituksen, lautakunnan, johtokunnan, komitean, toimikunnan ja neuvottelukunnan jäsentä sekä muuta julkisyhteisön tai laitoksen luottamushenkilöä (RL 40:11, 2 – kohta). Rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan RL 40 luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön. Myös kuntalain 85 §:n 1 momentissa on säädetty, että kunnan luottamushenkilö hoitaa tointa virkavastuulla, ja häneen sovelletaan rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä. *Kunnanhallituksen puheenjohtaja on siten henkilö, jota rikosoikeudellinen virkavastuu koskee.* Se, mitä jäljempänä kirjoitetaan virkavelvollisuudesta, soveltuu myös luottamushenkilöön.

Virkarikoksista vakavin on, lahjusrikosten ohella, virka-aseman väärinkäyttäminen. Rikoslain 40 luvun 7 §:n mukaan virka-aseman väärinkäyttämiseen syyllistyy virkamies, joka hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa 1) rikkoo

virkatöinnässä 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.

Relevanttia on erityisesti tahallisuuden aste. Virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistössä on *korotettu tahallisuusvaatimus*. Virkamiehen *nimenomaisena* tarkoituksena tulee olla hyödyn hankkiminen itselle tai toiselle taikka vahingon tai haitan aiheuttaminen toiselle. Tunnusmerkistön täyttymiseen ei riitä se, että virkamies pitää seurauksen aiheutumista varsin todennäköisenä. Tämä on lain sanamuodon perusteella aivan selvää ja oikeuskirjallisuudessaakin yksiselitteisesti esitetty tulkinta.¹ *Osallistuminen päätöksenteon valmisteluun ja pyrkimys saada aikaan päätös, josta luottamushenkilö tai muu taho on saanut hyötyä tai muu osapuolelle myönteinen päätös voi olla vahva osoitus tahallisuudesta.*

Jos tarkoituksena on muu kuin hyödyn hankkiminen, merkitystä ei ole sillä, että virkatoimi tuottaa hyötyä tai vahinkoa jollekin. Virkavelvollisuuden rikkominen, tahallinenkaan, ei sellaisenaan tätä tunnusmerkistöä toteuta, ellei virkavelvollisuuden rikkomisen tarkoituksena ole hyödyn hankkiminen tai vahingon aiheuttaminen. Hyödyllä voidaan ajatella tunnusmerkistössä tarkoitettavan myös virkamiehen työnantajalle eli viranomaiselle koituvaa sellaista hyötyä, jota vastaa toiselle aiheutuva vahinko.² Arvioitaessa hyödyttämisen tai vahingoittamisen tarkoitusta on olennaista kysyä, mikä oli virkatoimen tarkoitus. Jos virkatoimen tarkoituksena on ollut muu tavoite kuin hyödyn hankkiminen, virka-aseman väärinkäytön tunnusmerkistö ei tapaukseen sovellu.

Tahallisuus ja huolimattomuus virkavelvollisuuden rikkomisessa

Virkavelvollisuuden rikkominen on säädetty rangaistavaksi varsin kattavasti rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n tunnusmerkistöillä. Kummassakin tunnusmerkistössä on säädetty rangaistavaksi

¹ Viljanen/Keskeiset rikokset 2023, s. 955. Tahallisuudesta yleisesti esim. Jussi Tapani- Matti Tolvanen – Tatu Hyttinen, Rikosoikeuden yleinen osa, Vastuuoppi 2025, s. 302–354.

² Viljanen 2018, s. 955.

virkatoinnassa noudatettavien säännösten tai määräysten rikkominen. Rikosvastuulle on kolme perusedellytystä. Ensinnäkin on osoitettava säännös tai määräys, jota olisi pitänyt noudattaa. Laki, asetus ja hallintosääntö ovat pykälässä tarkoitettuja säännöksiä ja määräyksiä. Toiseksi on yksilöitävä *konkreettinen* virkatoimi, jossa säännöstä tai määräystä piti noudattaa. Kolmanneksi on osoitettava *konkreettisesti*, miten virkamiehen virkatoiminta poikkesi säännöistä ja määräyksistä. Kyseessä on vertailuoperaatio virkavelvollisuuden ja virkamiehen toiminnan välillä. Kysymys tahallisuudesta tai huolimattomuudesta aktualisoituu vasta sitten, kun on todettu virkamiehen toiminnan poikenneen siitä, mitä säännöissä tai määräyksissä on edellytetty.

Tahallinen virkavelvollisuuden rikkominen on kyseessä silloin, kun virkamies pitää vähintään varsin todennäköisenä sitä, että hänen toimensa on vastoin virkavelvollisuutta.³ Tähän arvioon vaikuttaa ratkaisevasti se, miten virkamies on pyrkinyt varmistumaan virkatoimensa lainmukaisuudesta. Jos virkamies on käyttänyt organisaatiostaan saatavilla olevaa pätevää juristiapua ja muuta asiantuntija-apua virkatoimen laillisuuden punninnassa ja toiminut asiantuntijalta saamansa ohjeistuksen mukaisesti, hänen ei voida katsoa pitäneen virkatoimen laittomuutta varsin todennäköisenä, vaikka esimerkiksi laillisuusvalvoja myöhemmin kanteluasiaa ratkaistessaan päätyisi toisenlaiseen laintulkintaan. Virkamiehellä (ja luottamushenkilöllä) on tahallisuusarvion näkökulmasta lähtökohtaisesti oikeus luottaa organisaationsa juridiseen asiantuntemukseen virkatoimen lainmukaisuuden arvioinnissa. Tämä koskee vain tahallisuusarviota. Vaikka tahallisuuskriteeri ei täyttyisi, teko voi olla silti rangaistava tuottamuksellisenä virkavelvollisuuden rikkomisena.

Tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen analyysissä on keskeistä viranomaisen ja virkamiehen *harkintavalta*. Hallinto perustuu ajatukseen siitä, että toimiessaan laissa säädetyn harkintavaltansa puitteissa virkamies ei riko virkavelvollisuuttaan. Viranomaispäätöksiä kumotaan ja muutetaan hallintolainkäytössä vuosittain satoja, jopa tuhansia. Virkamiehiä ei aseteta rikosvastuuseen, vaikka hallinto-oikeus kumoaa hallintopäätöksen sillä perusteella, että virkamies on hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan soveltanut lakia virheellisesti.⁴ Lain soveltaminen kuuluu tyypillisesti virkamiehen harkintavallan alaan ja lakia voidaan usein tulkita vaihtoehtoisilla tavoilla.

³ KKO 2008:90 ja Viljanen Keskeiset rikokset 2023, s. 992.

⁴ Esimerkkinä KHO 30.10.2015/3070, jossa kuntayhtymän hallituksen päätös kumottiin lainvastaisena, mutta asiassa ei edes harkittu rikosperusteisen esitutkinnan aloittamista. Kysymys oli irtisanomisajan palkan ylittävstä erokorvauksesta. Hallinto-oikeus katsoi kuntayhtymän hallituksen rikkoneen hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatetta.

Viime kädessä ylimmät tuomioistuimet, KKO ja KHO, määrittelevät ennakkopäätöksillään, mikä on tietyn normin voimassa olevan oikeuden mukainen tulkinta. Vain selkeät normin rikkomiset tai harkintavallan ylitykset johtavat lopulta rikosvastuuseen.⁵

Tekijän (tässä tapauksessa luottamushenkilön) menettely on huolimattonta, jos hän rikkoo olosuhteiden edellyttämää ja häneltä vaadittavaa huolellisuusvelvollisuutta, vaikka hän olisi kyennyt sitä noudattamaan (RL 3:7.1). Huolimattomuutta arvioidaan ensinnäkin huolellisuusnormien pohjalta. Huolellisuusnormina tulevat kyseeseen esimerkiksi lain säännökset sekä viraston ohje- ja johtosäännöt.⁶ Jos näissä normeissa ei ole saatavissa johtoa, miten tiettyä virkatointia tehtäessä olisi meneteltävä, tulevat sovellettaviksi niin kutsutut hyvät ammattikäytännöt ja vakiintuneet toimintatavat. Saatavissa olevan tiedon määrä ja tapauksen tulkinnanvaraisuus vaikuttaa huolellisuuden arviointiin.⁷ Hyvään virkamiehen ammattikäytäntöön kuuluu omasta organisaatiosta saatavilla olevan asiantuntija-avun käyttäminen. Jos virkamies on toiminut omalta organisaatioltaan saamansa ohjeen mukaisesti, on *lähtökohtaisesti* perusteltua katsoa hänen noudattaneen olosuhteiden edellyttämää ja häneltä vaadittavaa huolellisuusvelvollisuutta.

Virkavelvollisuuden rikkomisen arviointi tässä tapauksessa

Pelkosenniemen kunnan hallintosäännön mukaan (141 §) asiat päätetään toimielimen kokouksessa viranhaltijan esittelystä, pois lukien tarkastuslautakunta ja keskusvaalilautakunta. Vaalilaissa säädettyissä vaalitoimielimissä asiat päätetään kuitenkin puheenjohtajan selostuksen pohjalta. Esittelystä tarkastuslautakunnassa määrätään 72 §:ssä. Esittelijä vastaa esittelemiensä kokousasioiden asianmukaisesta valmistelusta ja on velvollinen tekemään toimielimelle päätösehdotuksen. Esittelijän ehdotus on käsittelyn pohjana (pohjaehdotus). Jos esittelijä on keskustelun aikana muuttanut esityslistalla olevaa ehdotustaan, muutettu ehdotus on pohjaehdotus. Jos esittelijä ehdottaa asian poistamista esityslistalta, asia poistetaan, jollei toimielin toisin päättä. Toimielin voi erityisestä syystä päättää, että asia käsitellään puheenjohtajan selostuksen pohjalta ilman viranhaltijan esittelyä. Toimielin voi tällöin päättää, että puheenjohtajan ehdotus on käsittelyn pohjana eikä vaadi

⁵ Ks. myös Anu Koivuluoma ym., Hallintolainkäyttö 2020, s. 265–271.

⁶ Viljanen 2023, s. 966.

⁷ Viljanen 2023, s. 997–998 ja KKO 2009:38.

kannatusta. Hallintosäännön 3 §:n mukaan kunnanhallituksen esittelijänä toimii kunnanjohtaja. Kunnanjohtajan ollessa estynyt tai esteellinen, esittelijänä toimii hänen sijaisekseen määrätty.

Korkein oikeus on ratkaisussa KKO 2023:17 pohtinut normaalista poikkeavan valmistelun merkitystä arvioitaessa virka-aseman väärinkäyttöä. Korkein oikeus korosti sitä, että poikkeava menettely viittaa vahvasti siihen, että päätöksenteolla on pyritty hyvälle hallinnolle vieraaseen tavoitteeseen. Poikkeuksellinen valmistelu ei tapauksessa tukenut sitä, että menettelyllä olisi ajettu kunnan etua. Poikkeukselliset menettelytavat selittyivät tapauksessa vain sillä, että tarkoituksena oli varmistaa päätösten syntyminen kunnanhallituksen puheenjohtajan valmistelemassa, oikeastaan valmisteluttamassa muodossa. Muotovaatimusten noudattamatta jättäminen osoitti, ettei päätöksiä haluttu alistaa normaaliin päätöksentekomenettelyyn, jonka tarkoituksena on muun muassa varmistaa päätösten asianmukainen valmistelu, laillisuus ja kunnan edun toteutuminen. Tapauksessa luottamushenkilöitä tuomittiin rangaistuksiin virka-aseman väärinkäytöstä.

Puheena olevassa tapauksessa puheenjohtajan toiminta on ollut ilmiselvää. Hän on pyrkinyt ensinnäkin ohjaamaan kunnanhallituksen päätöksentekoa sellaisen henkilön eduksi, jota edustaa eräässä toisessa asiassa yhteinen lainopillinen avustaja. Puheenjohtaja on pyrkinyt vaikuttamaan asian esittelijän kantaan, vaikka hallintosäännön mukaan valmistelu ja asian esittely ovat esittelijän vastuulla. Puheenjohtaja on antanut asian valmistelijalle ilmeisen väärää tietoa lain sisällöstä. Kuluvastuusta säädetään hallinto-oikeuslain 95 §:ssä. Puheenjohtaja on viitannut viestissään olemattomiin lainkohtiin (hallintoprosessilain 8 §) ja sellaiseen lainsäädäntöön, joka ei ole relevantti harkittaessa valittajan kuluvastuuta suhteessa valituksenalaisen päätökseen tehneeseen viranomaiseen (kuntalain 13 §). Puheenjohtajan viittaamissa KHO:n ratkaisuissa ei ole ollut lainkaan kysymys yksityisen valittajan kuluvastuusta viranomaiselle. Väite kunnanhallituksen toimivallan ylityksestä sen päättäessä vaatia hallinto-oikeusasiassa valittajan velvoittamista korvaamaan kunnan oikeudenkäyntikulut on lakiin perustumaton. Kunnanhallituksella on itse asiassa velvollisuus vaatia oikeudenkäyntikuluja korvattaviksi, jos valitus on kunnanhallituksen arvion mukaan ilmeisen perusteeton. Kulujen vaatimatta jättäminen olisi tällaisessa tilanteessa päinvastoin virkavelvollisuuden rikkomiseksi tulkittava laiminlyönti. Puheenjohtaja on virheellisellä ohjeistuksellaan mitä ilmeisimmin pyrkinyt siihen, että kunnanhallitus käytännössä luopuisi kuluvaatimuksestaan asiassa. Asian päättäminen puheenjohtajan vaatimalla tavalla olisi hyödyttänyt

valittajaa. Puheenjohtajalla ja valittajalla on ilmeinen intressiyhteys, koska vireillä olevissa muissa asioissa puheenjohtajalla ja valittajalla on yhteinen juristiavustaja. Vastaavasti puheenjohtajan vaatima ratkaisu olisi ollut kunnalle epäedullinen. Kuluvastuu on mahdollinen, jos valitus on ilmeisen perusteeton. Tämän seikan punnitsee hallinto-oikeus. Myös kunnan oma, valituksen käsittelystä aiheutunut ylimääräinen hallinnollinen työ voi tulla oikeudenkäyntikuluna korvattavaksi (HOL 95 §). Tältäkin osin puheenjohtaja on antanut asian valmistelijalle väärää tietoa. Puheenjohtajan viestillä toiselle luottamushenkilölle on asiassa ehkä näyttöarvoa puheenjohtajan toiminnan motiiveista, mutta siltä osin ei ole kysymys virkatoiminnassa noudatettavien määräysten rikkomisesta.

Kunnanhallituksen puheenjohtajalla on ollut hallintosäännön perusteella velvollisuus kutsua kunnanhallitus koolle. Hän on tietoisesti laiminlyönyt sen kahdesti. Puheenjohtajan antama selitys menettelylleen on epäasiallinen. Puheenjohtaja on toiminut hallintolain 6 §:ssä säädetyn tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisesti käyttämällä harkintavaltaa hallinnolle vieraassa tarkoituksessa. Puheenjohtajan tehtävänä ei ole arvioida kunnanhallituksen päätösten lainmukaisuutta, jonka tutkiminen on hallinto-oikeuden tehtävä. Puheenjohtajalla ei ole velvollisuutta eikä oikeuttakaan itsenäiseen lainvalvontaan. Valtuuston ja lautakuntien päätösten laillisuutta valvoo kunnanhallitus kollektiivina, ei kunnanhallituksen puheenjohtaja. Kunnanhallituksen puheenjohtaja ei voi jättää kokousta koolle kutsumatta vain siksi, että hänen subjektiivisen näkemyksensä mukaan kokouskutsun esittämistä vaatineessa kunnanhallituksen kokouksessa olisi ollut päätöstä tekemässä esteellisiä henkilöitä. Kokousten koolle kutsumatta jättäminen on täysin mielivaltaisen ratkaisu. Asiasta ilmi käyvä selvitys viittaa siihen, että puheenjohtaja on menettelyllään pyrkinyt estämään tiettyä henkilöä tai tiettyjä henkilöitä koskevan päätöksenteon kunnanhallituksessa. Tähän suuntaan viittaavat myös puheenjohtajan täysin perusteettomat viittaukset virkavastuuseen ja rikosvastuuseen, jos asiat otetaan päätettäväksi vastoin puheenjohtajan tahtoa. Puheenjohtaja näyttää pyrkineen menettelyllään estämään tilapäisen valiokunnan asettamisen. Puheenjohtajalla on ollut toimitissaan oma intressi, koska oli selvää, että valiokunta tulisi ottamaan kantaa puheenjohtajan nauttimaan luottamukseen. Näin puheenjohtajan voidaan epäillä käyttäneen asemaansa virkavelvollisuutensa vastaisesti ja on syytä epäillä virka-aseman väärinkäyttämistä.

Puheenjohtaja on pyrkinyt vaikuttamaan päätöksentekoon myös niin, että hän on yrittänyt valmisteluvaiheessa estää kunnanhallitusta antamasta lausuntoa tilapäiselle valiokunnalle.

Puheenjohtaja on myös estänyt asian valmistelusta vastanneen viranhaltijan lausunnon esittämisen päätöksenteossa. Hallintosäännön 4 §:n mukaan kunnanhallituksen puheenjohtaja tosin vastaa kunnanhallituksen tilapäiselle valiokunnalle antaman lausunnon valmistelusta. Asiassa annettavan lausunnon sisällön valmistelu on ollut kuitenkin viranhaltijan tehtävänä. Menettelyn ilmeisenä tarkoituksena näyttää todella olleen estää kunnanhallitusta antamasta lausuntoa tilapäiselle valiokunnalle, ainakaan viranhaltijan lausunnon mukaisena. Väite koko hallinto-organisaation esteellisyydestä on yksilöimätön ja sellaisenaan täysin perusteeton. Puheenjohtajalta näyttää menneen sekaisin kunnanhallituksen puheenjohtajan ja kunnanhallituksen toimivallan välinen ero. Kunnanhallitus edustaa kuntalain perusteella kuntaa. Kuntalain 39 §:ssä on säädetty kunnanhallituksen tehtävistä, muun ohella laillisuusvalvonnasta. Kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä on säädetty kuntalain 40 §:ssä. Puheenjohtajan tehtäviin ei kuulu laillisuusvalvonta, muutoin kuin kunnanhallituksen kollektiivisessa päätöksenteossa. Tässä tapauksessa puheenjohtaja on ominut itselleen toimivaltaa, joka ei lain selkeän sääntelyn mukaan hänelle kuulu. Puheenjohtajan tehtävänä on poliittinen yhteydenpito eri luottamuselinten välillä ja puheen johtaminen kunnanhallituksessa sekä muut hallintosäännön 4 §:ssä määritellyt tehtävät. Puheenjohtaja ei voi asian valmistelijanakaan käyttää kunnanhallitukselle kuuluvaa päätösvaltaa. Lausunnon antaminen tilapäiselle valiokunnalle on kunnanhallituksen tehtävä, sen virkavelvollisuus. Kuntalain 35 §:n 3 momentin mukaan tilapäisen valiokunnan on hankittava kunnanhallituksen lausunto. Kyseessä on pakottava menettelysäännös. Puheenjohtajan lakiin ja hallintosääntöön perustumaton menettely on ilmeisen tahallista ja pyrkimyksenä näyttää olleen se, ettei valiokunta voisi esittää epäluottamusta tietyille luottamushenkilöille, myös hänelle itselleen.

Puheenjohtajan menettelyn moitittavuutta korostaa se, että kunnanhallituksen lausunnolla ja tilapäisen valiokunnan esityksellä kunnanvaltuustolle on ollut suora vaikutus puheenjohtajan asemaan. Tilapäisen valiokunnan arvioitavana on ollut puheenjohtajan luottamus ja se, onko ollut perusteita esittää valtuustolle puheenjohtajan erottamista tehtävästään luottamuspulan perusteella. Puheenjohtaja on ollut asiassa esteellinen, koska hänelle on ollut odotettavissa asian ratkaisusta erityistä hyötyä tai vahinkoa (hallintolain 28 § 1 momentti, 3-kohta). Esteellinen virkamies tai luottamushenkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn. Asian valmistelu on asian käsittelyä. Esteellisyys on ollut rikosvastuun perusteena muun muassa tapauksissa KKO 2016:39 ja KKO 2017:92. Oikeuskäytännönkin mukaan asian käsittelyyn osallistuminen kattaa varsinaisen päätöksenteon lisäksi asian valmistelun ja kaikenlaisen vaikuttamisen päätökseen (HHO 4.4.2023, 23/113754). Valmistelua on myös päättäminen siitä, mitä aineistoa päätöksenteon pohjaksi esitetään. On aivan perusteltua tulkita puheenjohtajan menettelyä niin, että hän on valmisteluun vaikuttamalla pyrkinyt

siihen, että valtuusto ratkaisisi luottamuskysymyksen hänen edukseen. Puheenjohtajan toiminta asian valmistelussa on johtanut siihen, että kunnanhallitus on äänestyksen jälkeen päätenyt hänen kannaltaan edulliseen lausuntoon tilapäiselle valiokunnalle. Tilapäinen valiokunta on kuitenkin päätenyt esittämään puheenjohtajalle epäluottamusta, ja valtuusto on asettunut valiokunnan kannalle. Tapauksessa hyödyn hankkimisen motiivi käy ilmeiseksi. Jokaisella on toki oikeus puolustaa itseään, mutta ei vaikuttamalla esteellisenä epäasianmukaisesti asian valmisteluun.

Esitutinnan aloittamisen kynnys

Esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. Esitutkintalain lähtökohtana on siten esitutkintapakko. *Toisaalta esitutkintaa ei saa aloittaa, ellei esitutinnan aloittamiselle esitutkintalaissa säädetty näyttökynnys ylity.*

Esitutinnan aloittamisen todennäköisyyskynnys ”on syytä epäillä” on asetettu matalalle. Kynnys on abstrakti, eikä se anna paljon eväitä lain soveltajalle. Ilmaisuu viittaa ensinnäkin suhteellisen suppeaan näyttöön rikosepäilyn tueksi. Käytännössä se, onko rikos tehty, selviää yleensä vasta tutkinnassa. Esitutkinta joudutaan usein aloittamaan hatarilla tiedoilla. Esitutinnan aloittamiskynnyksen ylittymistä arvioitaessa voidaan kiinnittää huomiota lähinnä vain rikoksen tunnusmerkistön mukaisuuteen, muut rikoksen rakenteeseen kuuluvat seikat – oikeuttamisperusteet ja anteeksiantoperusteet – selvitetään esitutinnan aikana ja käytännössä niiden tulkinta vaatii syvempää oikeudellista harkintaa, joka kuuluu syyttäjälle ja viime kädessä tuomioistuimelle.

Pelkkä rikoksen teoreettinen mahdollisuus ei oikeuta esitutinnan aloittamiseen. Jotta esitutkinta voidaan aloittaa, rikosepäilyllä pitää olla konkreettiset perusteet ja esitutinnan aloittaminen on oltava objektiivisesti perusteltavissa. Harkinnassa tulee kiinnittää huomiota ilmoituksesta ilmeneviin tosiseikkoihin ja niiden vastaavuuteen normin tunnusmerkistöön. Rikosepäily kohdistuu nimenomaan tosiseikkoihin, ei teon oikeudelliseen arviointiin. Oikeuskirjallisuudessa esitettyjen näkemysten mukaan on syytä epäillä -kynnys ylittyy silloin, kun yksi tai useampi seikka viittaa siihen, että henkilö on syyllistynyt rikokseen, vaikka epäilyä ei vielä voitaisikaan pitää todennäköisenä. On syytä epäillä -kynnys ei edellytä sitä, että tietyn henkilön epäillään syyllistyneen rikokseen.

Silloin kun kysymys on yleisen, abstraktisen tason epäilystä ilman konkreettista liittymää mihinkään rikostunnusmerkistöön, on syytä epäillä -kynnys ei ylity. Varmuutta tai suurta todennäköisyyttä rikoksen tekemisestä ei vaadita, mutta pelkkä perustelematon väite (tutkintapyyntö viranomaiselle tai poliisille tehty ilmoitus rikoksesta) ei vielä ylitä esitutkintakynnystä ja johda automaattisesti esitutkinnan käynnistämiseen. Tyytymättömyys viranomaisen toimintaan ei riitä esitutkinnan aloittamiseen. Näin siitä huolimatta, että esitutkintalain lähtökohtana on Suomessa kuitenkin esitutkintapakko. Vain jos rikoksesta on konkreettista näyttöä, esitutkinta on lähtökohtaisesti aloitettava.

Esitutkinnassa vaikuttaa myös ETL 4 luvun 5 §:n mukainen vähimmän haitan periaate. Esitutkinnassa ei kenenkään oikeuksiin saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä esitutkinnan tarkoituksen saavuttamiseksi. Esitutkintatoimenpiteellä ei saa aiheuttaa kenellekään tarpeettomasti vahinkoa tai haittaa. Vähimmän haitan periaate tulee sovellettavaksi erityisesti harkittaessa, mitä pakkokeinoja rikosvastuun toteuttamiseksi on käytettävissä kussakin yksittäistapauksessa.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on todennut ratkaisussa AOA 604/1/99 (06.10.2004), että pelkkä väite rikoksen tapahtumisesta ei oikeuta aloittamaan esitutkintaa. Esitutkintaa ei voida toimittaa, ellei ole olemassa ulkoisesti havaittavia tosiseikkoja, jotka tukevat väitettyä rikosepäilyä.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa AOK 1002/1/97 ja 1227/1/98 (26.08.1999) apulaisoikeuskansleri on todennut, että esitutkintakynnyksen ylittymiseen väitteen tueksi pitäisi esittää myös todennäköisiä syitä. Asiassa ei ollut tutkintapyyntöä uudistamisen ja lisäselvitysten jälkeen löydetty rikoksen tunnusmerkistöä ja tutkinnanjohtajat eivät olleet menetelleet virheellisesti päättämällä jättää esitutkinnan toimittamatta. Rikosepäily ei tosin edellytä päätöksessä todettuja todennäköisiä syitä, vaan esitutkinta on käynnistettävä, kun on syytä epäillä, että rikos on tehty.

Esitutkinnan aloittamiskynnys on matalampi kuin syytekynnys (ROL 1:6), joka edellyttää todennäköisiä syitä rikokseen syylistymisestä. Näyttökynnys on eri asia kuin selvittämiskynnys,

jossa on kysymys siitä, kuinka laajalti esitutkinta on toimitettava, jotta syyttäjä voisi päättää syytteestä tai syyttämättäjättämisestä.

Esitutkintalain 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään esitutkinnassa selvitettävistä asioista, joita ovat rikos, sen teko-olosuhteet, sillä aiheutettu vahinko ja siitä saatu hyöty, ketkä ovat asianosaisia ja muut syytteestä päättämistä varten tarvittavat seikat. Esitutkintaviranomaisen tehtävänä on sille tehdyn ilmoituksen perusteella selvittää, onko olemassa jokin sellainen rangaistussäännös, joka voi tulla sovellettavaksi ilmoituksessa tarkoitettua tekoa arvioitaessa. Sinänsä esitutkintaviranomainen ei ole sidottu ilmoittajan esittämään rikosnimikkeeseen, vaan viranomaisen on esitutkinnan toimittamistarvetta arvioitaessa otettava huomioon kaikki mahdolliset kyseeseen tulevat rikokset. Toisaalta, jos on riidatonta, että ilmoitukseen liittyvät tosiseikat eivät täytä minkään rikoksen tunnusmerkistöä, esitutkintaa ei aloiteta.

Asian selvittämisen ja toteennäyttämisen vaikeus ei ole hyväksyttävä peruste olla aloittamatta esitutkintaa. Jos tutkinnan aloittamispäätöstä ei pystytä perustelemaan ja on mahdollista, että esitetty tapahtumankuvaus on totta, tulisi viranomaisen ryhtyä ETL 3 luvun 3 §:n 2 momentin mukaiseen esiselvitykseen. Ennen esitutkinnan aloittamista esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa selvitettävä rikosepäilyyn liittyvät seikat erityisesti siten, että ketään ei aiheuttomasti aseteta rikoksesta epäillyn asemaan ja että asian sitä edellyttäessä voidaan tehdä ETL 9 §:n 1 momentissa tai 10 §:n 1 momentissa tarkoitettu ratkaisu esitutkinnan toimittamatta jättämisestä. Esitutkinnan aloittamista edeltäviin toimenpiteisiin sovelletaan soveltuvien osin ETL:n säännöksiä.

Esiselvitys ei ole varsinaista esitutkintaa, eikä sitä ole sidottu samanlaisiin muotomääräyksiin. Esiselvitys on alustavien toimenpiteiden ja selvityksen tekemistä ja siihen katsotaan kuuluvaksi muun muassa alustavat puhuttelut (ETL 7:20), tiedustelu ja tiedon käsittely. Selvitysvaiheessa henkilöillä ei ole vielä asianosaisen (asianomistaja tai rikoksesta epäilty) asemaa. Vasta esitutkinnan aloittaminen tuottaa asianosaisten asemat. Henkilön kirjaaminen rikoksesta epäillyksi on jo merkittävä esitutkinnan toimenpide, josta ei kuitenkaan ole annettu normatiivista säännöstä tai kynnystä. Epäilyn tueksi täytyy kuitenkin olla jotakin konkreettista, perusteltavissa olevaa näyttöä. Pelkkä yleistävään päättelyyn perustuva epäluulo ei riitä.

Esiselvitystä on ajateltu tarvittavan harvoin. Lain esitöissä viitataan siihen, että erityinen selvittämistarve voisi liittyä esimerkiksi rikokseen tai rikosepäilyn epäillylle aiheuttamiin haitallisiin seurauksiin. Esitutkintaviranomaisten on myös huolehdittava siitä, että ketään ei aseteta aiheettomasti rikoksesta epäillyn asemaan. Erityisesti silloin, kun rikosepäilyssä on kysymyksessä vakava teko ja epäily on heikko, tulisi hankkia lisäselvitystä siitä, voiko kysymyksessä ylipäättään olla rikos. Esiselvitystä voidaan siten käyttää joissain tapauksissa myös rikosepäilyn poissulkemiseen, mutta esiselvityksen tekeminen tässä tarkoituksessa on kuitenkin poikkeuksellista.

Lopuksi on syytä korostaa, ettei päätös esitutkinnan toimittamisesta tai toimittamatta jättämisestä saa perustua *esitutkintaa vaativan* henkilön subjektiiviseen arvioon. Päätökset tulee perustaa objektiiviseen punnintaan rikosta epäilevän oman käsityksen sijasta. Objektiivisuuden vaatimus on yleinen prosessi- ja hallintoperiaate, jota ei ole ollut tarpeen erikseen kirjata esitutkintalakiin.

Esitutkinnan aloittamisen kynnyks ja edellä viitatu esitutkintaperiaatteet vaikuttavat myös siihen, milloin kunnanhallitus voi pyytää poliisilta esitutkinnan toimittamista. Virkamiehestä tai luottamushenkilöstä ei saa asettaa aiheettomasti rikoksesta epäillyn asemaan. Varmuuden vuoksi tehty tutkintapyyntö rikkoisi myös syyttömyysolettamaa (ETL 4:2) ja suhteellisuusperiaatetta (ETL 4:4). Virkamiehen (luottamushenkilön) saattaminen rikoksesta epäillyksi ilman konkreettista rikosepäilyä olisi suhteeton toimi, koska tämän tasoinen rikosepäily ei kokemukseräisesti johda poliisissa tutkinnanjohtajan tutkinnan aloittamisen epäävää päätöstä pidemmälle. Aiheettomalla rikosepäilyllä virkamiehelle on kuitenkin voitu aiheuttaa merkittävää haittaa, vaikka tutkinnanjohtajan päätös vapauttaisi hänet rikosepäilystä. Kunnanhallituksen päätökset ovat julkisia ja on kokemukseräisesti hyvin todennäköistä, että tutkintapyyntö johtavasta virkamiehestä ei jäisi medialta huomaamatta ja uutisoimatta. Äärimmillään aiheeton ilmoitus rikoksesta voi toteuttaa kunnianloukkauksen (RL 24:9) tai jopa väärän ilmiannon (RL 15:6) tunnusmerkistön. Näin ollen kunnanhallituksen tulee ottaa vakavasti kysymys siitä, voiko tapauksessa ylittyä ”syytä epäillä” – kynnyks. Ilmoitusta poliisille ei ole oikeutta tehdä vain siksi, että jokin taho sitä itseperäisesti mutta konkreettisia perusteita rikosepäilylle esittämättä vaatii. Jos nyt on tehtävissä rikosoikeudellisesti perusteltu arvio siitä, ettei tutkintapyyntö johtaisi esitutkinnan aloittamiseen, kunnanhallituksen ei tule tutkintapyyntöä tehdä.

Esimiesasemassa olevan viranomaisen velvollisuus saattaa asia esitutkintaan

Yleistä velvollisuutta rikosilmoituksen tekemiseen ei ole. Kuitenkin edellä todetusti joissain tapauksissa laki edellyttää ilmoituksen tekemistä poliisille, jolloin ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti luetaan esimiehen syyksi virkavelvollisuuden rikkomisena. Rikosilmoituksen tekeminen saatetaan kuitenkin tulkita esimiehen velvollisuudeksi myös silloin, kun sellaista velvollisuutta ei ole nimenomaisesti säädetty tai määrätty. Jos virkamiehen rikosvastuun edellytykset täyttävä teko on aiheuttanut vahinkoa kunnalle, kunnan etu voi vaatia sitä, että asian tutkii poliisi rikoksen esitutkintana. Korvausvastuun edellytysten selvittäminen voi olla vaikeaa ilman vain poliisin käytössä olevia pakkokeinoja ja muita esitutkintatoimenpiteitä. *Nyt ei ole kysymys tällaisesta tapauksesta.*

Korkein oikeus otti rikosilmoituksen tekemisvelvollisuuteen kantaa ennakkopäätöksessään KKO 2020:53. Ilmavoimien komentaja A oli saanut tietoja, joiden mukaan lennoston komentaja Y oli johtaessaan Puolustusvoimien vapaaehtoista harjoitusta esiintynyt päihtyneenä ja käyttäytynyt epäasiallisesti harjoitukseen osallistuneita kohtaan. Korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenevillä perusteilla katsottiin, että A:n olisi Y:n kurinpitoesimiehenä tullut pyytää esitutkinnan toimittamista muutaman päivän kuluessa siitä, kun hän oli saanut harjoituksen tapahtumista sellaiset tiedot, että hänellä oli ollut syytä epäillä Y:n syyllistyneen sotilasrikokseen. Kun A oli ilman perusteltua syytä tehnyt tutkintapyynnön yli kaksi kuukautta myöhemmin, hän oli tahallaan jättänyt täyttämättä palvelusvelvollisuutensa ja siten syyllistynyt palvelusrikokseen. *Tässä tapauksessa rikos oli ilmeinen ja esimiehen velvollisuus saattaa asia esitutkintaan perustui suoraan lakiin (sotilaskurinpitolain 27 §).* Rikosilmoituksen peruminen puolestaan johti (yhtenä perusteena) rikosvastuuseen tapauksessa KKO 2023:17.

Kuntalain 85 §:ssä säädetään velvollisuudesta tehdä viipymättä rikosilmoitus, jos kyse on *ilmeisestä* virkarikoksesta. Jos on syytä epäillä, että luottamushenkilö on toimessaan syyllistynyt virkarikokseen tai muuten menetellyt siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, kunnanhallituksen on vaadittava asianomaiselta selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta valtuustolle. Asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos. *Tässä on siten säädetty lailla velvollisuus rikosilmoituksen tekemiseen, jos virkarikos on ilmeinen.* Sitä milloin kysymys on tällaisesta

ilmeisestä virkarikoksesta, ei kuitenkaan laissa tai sen esitöissä mitenkään avata.⁸ Myöskään oikeuskirjallisuudessa selvyttää siihen, milloin kyse olisi rikosilmoitusta vaativasta ilmeisestä virkarikoksesta ei ole saatu.⁹ Esityöt tai oikeuskirjallisuus ei apuja tulkintaongelmaan näyttäisi antavan.¹⁰ Jossain määrin ongelmallisena voidaan pitää sitä, ettei laista tai sen esitöistä suoraan ilmene milloin kunnan viranomaisten tulisi rikosilmoitus tehdä sekä toisaalta miten ylipäättään ilmeinen virkarikos voitaisiin kunnan hallinnollisella päätöksellä todeta olevan olemassa. Esitutinnan aloittamisen kynnys ylittyy, kun on syytä epäillä rikosta (ETL 3:3.1). Rikosvastuun edellytykset selvitetään esitutkinnassa ja syytteen nostamiseenkin riittävät todennäköiset syyt (ROL 1:6.1). Miten on mahdollista jo ennen esitutinnan aloittamista todeta virkarikoksen ilmeisyys, joka on korkeampi kynnys kuin ”syytä epäillä” tai ”todennäköiset syyt”? *Lain sanamuoto nostaa velvollisuuden rikosilmoituksen tekemiseen sangen korkeaksi.* Ilmeisyyden voi tulkita viittaavan pikemmin rikosnimikkeeseen kuin näyttöön. Tulkintani on se, että ilmeisyyden kriteeri täyttyy, jos on ilmeistä, että esitutinnan kynnys (on syytä epäillä rikosta) ylittyy. Puheena olevassa ilmeisyyden kriteerin lopullinen toteaminen jää sen varaan, millaisen selvityksen kunnanhallituksen puheenjohtaja antaa menettelystään. Selvityksen vaatimisen kynnys on ylittynyt: luottamushenkilön on syytä epäillä syyllistyneen virkarikokseen tai muuten menetelleen toimessaan velvollisuuksiensa vastaisesti. Kunnanhallitus onkin tämän mukaisesti pyytänyt puheenjohtajalta selvityksen. Siinä ei kuitenkaan oikeastaan oteta kantaa selvitysvaatimuksessa esitettyihin kysymyksiin vaan viitataan vireillä oleviin muihin prosesseihin.

Toimintasuositus kunnanhallituksen puheenjohtajan annettua kunnanhallituksen häneltä vaatiman selvityksen

Olen saanut käyttööni kunnanhallituksen puheenjohtajan antaman selvityksen kunnanhallitukselle. Kuten edellä olen todennut, vastauksessa ei oteta varsinaisesti kantaa kunnanhallituksen esittämiin yksilöityihin kysymyksiin. Puheenjohtaja on katsonut selvityspyynnössä esitettyihin kysymyksiin saatavan selvyys hänen vireille panemissaan kantelu- ja esitutkintaprosesseissa. Näissä prosesseissa

⁸ Ks. HE 196/2002 vp, s. 68/I–II.

⁹ Ks. Hirvonen – Mäkinen, Kunnallinen viranhaltija 2006, s. 334; ks. myös Koskinen – Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet 2019, s. 357.

¹⁰ Ks. HE 268/2014 vp, s. 200/II ja Hallituksen esitys Eduskunnalle 192/1994 vp, s. 97/II–98/I kuntalaiksi. Ks. myös Harjula – Prättälä, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat, 2019, 85 §:n selityksen 3. alaluku ja Arno Hannus – Pekka Hallberg – Anne E. Niemi, Kuntalaki. Talentum 2009, s. 239.

ei kuitenkaan arvioida kunnanhallituksen puheenjohtajan menettelyä rikosoikeudellisesta näkökulmasta.

Tulkitsen kunnanhallituksen puheenjohtajan kuitenkin kiistävän häneen kohdistetun rikosepäilyn. Se, onko kyse tahallisesta tai tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tai peräti virka-aseman väärinkäytöstä, on ratkaistavissa vasta esitutinnan perusteella.

Kantani on se, että tapauksessa kunnanhallituksen puheenjohtaja on ilmeisesti syylistynyt rangaistavaan menettelyyn niin, että ainakin esitutinnan aloittamisen kynnys ylittyy (kuntalain 85 §:n 2 momentti). Kunnanhallituksen tulisi siten tehdä asiassa rikosilmoitus poliisille. Esitutinnan toimittaminen on tärkeää siksikin, että esitutinnassa voidaan kuulla kunnanhallituksen jäseniä, kokouksissa läsnä olleita viranhaltijoita ja muita puheenjohtajan viestittelyn kohteena olleita henkilöitä todistajina sen selvittämiseksi, miten he ovat kokeneet kunnanhallituksen puheenjohtajan menettelyn asiassa.

Lopullisen arvion rikosvastuun edellytyksistä tekee syyttäjä, ja syyttäjän mahdollisesti nostaessa syytteen tuomioistuin. Rikosilmoitus tarkoittaa sitä, että kunnanhallitus on arvioinut olevan ilmeistä, että esitutinnan aloittamisen kynnys (on syytä epäillä rikosta) ylittyy. Tulkitsen edellä käsiteltyä ilmeisen käsitettä niin, että ilmeisyys viittaa nimenomaan esitutinnan ylittymiskynnyksen ilmeisyyteen. Tässä vaiheessa epäiltynä rikoksena on tahallinen virkavelvollisuuden rikkominen tai virka-aseman väärinkäyttäminen.

Joensuussa 6.8.2026



Matti Tolvanen

OTT, VT, neuvotteleva lakimies

Rikos- ja prosessioikeuden professori (emeritus)

Asianajotoimisto Kontturi & Co Oy

matti.tolvanen@kontturi.fi