

## 1. Johdanto

Korkein oikeus (KKO) antoi 2.3.2023 tuomionsa pienestä osasta Kittilän kunta-päätättäjiä koskenutta laajempaa virkasyytekokonaisuutta. KKO nimittäin myönsi syyksyllä 2021 syyttäjille valitusluvan koskemaan vain sitä, olivatko vastaajat syyllistyneet virkarikoksiin, kun Kittilän kunnanhallitus oli 16.12.2013 päättänyt peruuttaa kunnanjohtajan (julkaistussa prejudikaatissa lyhenteellä ”P”) kunnan nimissä henkilö O:sta tekemän tutkintapyyntöä ja antaa kunnan edustajille kuntakonserniin kuuluvassa hiihtohissiyhtiössä omistajaohjausta O:n palauttamiseksi yhtiön toimitusjohtajaksi. KKO tuomitsi vastaajat virka-aseman väärinkäyttämistä, kunnanhallituksen puheenjohtajana tuolloin toimineen B:n 60 päivän ehdolliseen vankeusrangaistukseen ja seitsemän muuta kunnanhallituksen jäsentä ja varajäsentä 10–60 päiväsakkoon.

Lähes kymmenen vuoden takaisista päätöksistä antamallaan tuomiolla KKO muutti Rovaniemen hovioikeuden tuomiota, jolla kaikki syytteet oli hylätty – kuten jo Lapin käräjäoikeudessa. Alkujaan jutussa syytettiin yhteensä 28:aa henkilöä, joista kaikki paitsi yksi olivat kunnanhallituksen, tilapäisen valiokunnan ja kunnanvaltuuston jäseniä tai varajäseniä. Syytteissä oli KKO:n nyt ratkaiseman asian lisäksi kysymys muun muassa P:n irtisanomisesta ja epäasiallisesta kohtelusta. Irtisanominen oli kumottu hallintotuomioistuimissa menettelyvirheiden takia (KHO 3.6.2016 T 2529). Vireillä on edelleen lukuisia Kittilän päätöksenteoa koskevia virkarikosoikeudenkäyntejä.<sup>1</sup>

Tässä kirjoituksessa tarkastelemme erityisesti kysymystä kunnan (ja hyvinvointialueen) luottamushenkilöiden virkavastuusta sekä sitä, miten KKO päätyi tuomioonsa ennakkopäätöksessään 2023:17. Kirjoituksessa tarkastelemme ensin yleisellä tasolla virkavastuuta koskevaa sääntelyä ennen kuin siirrymme käsitte-

\* Kirjoittajista *Pekka Viljanen* seurasi vuosina 2018–2019 tapauksen käsittelyä Lapin käräjäoikeudessa Rovaniemellä. Viljanen on kirjoittanut yhdessä toimittaja Eeva-Liisa Hynynen kanssa teoksen Kittilän laki (2020), jossa on kuvattu muun muassa tapauksen käsittelyä käräjäoikeudessa ja analysoitu käräjäoikeuden tuomiota. Viljanen seurasi toukokuussa 2022 KKO:ssa asianosaisten loppulausuntojen antamista. Kirjoittajista *Matti Muukkonen* toimii nykyisin väitöskirjatyön ohjaajana henkilölle, joka oli vastaajana hovioikeuden lainvoimaisesti hylkäämissä asiakokonaisuuteen liittyvissä syytteissä. Ohjaussuhde on alkanut vasta syytteesen johtaneiden tapahtumien jälkeen.

1. Syytteiden nostamiseen johtaneita tapahtumia on kuvattu teoksessa Pekka Viljanen – Eeva-Liisa Hynynen, Kittilän laki. Otava 2020.

lemään nimenomaan kommentoitavassa tuomiossa keskeiseksi muodostunutta kysymystä siitä, voiko virka-aseman väärinkäyttämiseen syyllistyä hallintolakia (434/2003) ja tarkemmin sanottuna sen 6 §:ään sisältyviä hallinnon oikeusperiaatteita rikkomalla. Sen jälkeen analysoimme tuomion aiheuttamaa tilannetta, jossa lainvoiman näyttäisivät saaneen keskenään ristiriitaiset tuomiot. Lopuksi pohdimme, mitä kuntien ja hyvinvointialueiden virkavastuusäntelylle tulisi tulevaisuudessa tehdä vai tarvitaanko vain ymmärryksen lisäystä instituution eri elementtien keskinäisuuhteista.

## 2. Virkavastuu kunnan päätöksenteossa

”Virkavastuulla tarkoitetaan virkamiesten erityistä ja yksilöllistä oikeudellista vastuuta toiminnastaan.”<sup>2</sup> Taustalla on ajatus siitä, kuinka virkamiesten tulee julkisia (hallinto)tehtäviä hoitaessaan noudattaa tarkoin lakia, kuten Suomen perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentissa säädetään. Jos näin ei toimita vaan esimerkiksi virkatoimintaa koskevia säännöksiä rikotaan tai virkatehtäviä laiminlyödään, oikeusjärjestyksen mukaan tästä pitää aiheutua seuraamus. Tästä virkavelvollisuuksien ja virkavastuun perussuhteesta on säädetty perustuslain 118 §:ssä. Aiemman Suomen hallitusmuodon (94/1919) voimassa ollessa logiikka oli hahmotettavissa peräkkäisistä säännöksistä: hallitusmuodon 92 §:n 1 momenttiin sisältyi nykyistä perustuslain 2 §:n 3 momenttia vastaava, tuolloin virkatoimintaan kohdistettu, velvollisuus noudattaa lakia tarkasti, ja 93 §:ssä säädettiin seuraamusjärjestelmästä.

Virkavastuun on perinteisesti katsottu muodostuvan kolmesta eri elementistä. Virkavastuu voi siten konkretisoitua rikosoikeudellisina, hallinto-oikeudellisina ja vahingonkorvausoikeudellisina seuraamuksina. Velvollisuuksiensa vastaisesti toiminut virkamies<sup>3</sup> voi siten saada toiminnastaan tai toimimattomuudestaan rikostuomion, menettää työnsä tai joutua joissain tapauksissa korvaamaan aiheuttamansa vahingon joko kokonaan tai osittain.<sup>4</sup> Virkavastuun realisoitumista voi kuitenkin pitää poikkeuksellisena, sillä esimerkiksi siihen liittyviä rikos-

2. Ks. esim. Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus 2018, jakso II.9.4. (verkkoteos päivitetty 23.1.2023).

3. Virkamiehen käsite vaihtelee hieman kontekstin mukaan. Virkamiesoikeudessa virkamiehinä pidetään ennen kaikkea julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevia henkilöitä, esimerkiksi valtion virkamiehiä sekä kuntien, hyvinvointialueiden ja kirkon viranhaltijoita. Virkavastuu koskee myös julkista luottamustehtävää (pl. kansanedustajat) hoitavia henkilöitä, kuten kunnan luottamushenkilöitä, ja julkista valtaa käyttäviä yksityisiä sekä rajoitetusti myös julkisyhteisöjen työntekijöitä, ks. tarkemmin rikoslain (39/1889, RL) 40 luvun 11 ja 12 §.

4. Ks. esim. Seppo Koskinen – Heikki Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet. Alma Talent 2019, s. 327–348.

tuomioita annetaan yleisesti arvioiden hyvin harvoin.<sup>5</sup> Myös irtisanomiset esimerkiksi kunnissa ovat rajoittuneet lähinnä kuntalain (410/2015) 41 §:n tarkoitamiin kunnanjohtajiin, ja nekin hoidetaan tyypillisesti lain 42 §:n 3 momentin tarkoittamalla erokorvauksella. Vahingonkorvausta koskevista säännöksistä taas johtuu, että tyypillisesti vastuussa korvauksista ovat nimenomaan julkisyhteisöt. Virkamiehet asetetaan korvausvastuuseen lähinnä vain silloin, kun nämä on tuomittu tahallisesta teosta.<sup>6</sup>

Virkarikoksista<sup>7</sup> säädetään RL 40 luvussa<sup>8</sup>, joka sisältää säännökset lahjuksen ottamisesta, virkasalaisuuden rikkomisesta, virka-aseman väärinkäytännästä sekä muusta tahallisesta tai tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Tässä kommentoitavassa tapauksessa syyttäjät vaativat rangaistusta ensisijaisesti virka-aseman väärinkäytännästä (RL 40:7), toissijaisesti virkavelvollisuuden rikkomisesta (RL 40:9) ja viimesijaisesti tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta (RL 40:10). Tapauksessa sovelletun RL 40 luvun 7 §:n 1 kohdan mukaan virka-aseman väärinkäytännäsen syyllistyy virkamies, joka hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa rikkoo virkatoiminnassa noudatettavaan säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään. Rikoslain 40:7:ssä mainitaan tekijänä vain virkamies, mutta kaikki luvun virkamiehiä koskevat säännökset koskevat luvun 12 §:n 1 momentista ilmenevin tavoin myös kuntien (ja hyvinvointialueiden) luottamushenkilöitä.

Tapauksessa kaikki vastaajat osallistuivat päätöksentekoon, kunnanhallituksen puheenjohtaja B myös päätöksenteon valmisteluun kutsumalla kunnanhalli-

5. Ks. Niina Mäntylä – Ville Karjalainen – Nora Korhonen – Kristian Siikavirta – Henrik Wenander – Vesa Annola, Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:14, s. 11. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163833/VNTEAS\\_2022\\_14.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163833/VNTEAS_2022_14.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (vierailtu 23.3.2023).

6. Ks. Mäntylä ym. 2022, s. 12. Tarkemmin vahingonkorvausoikeudellisesta virkavastuusta ks. Suvianna Hakalehto-Wainio, Valta ja vahinko – julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Talentum 2008.

7. Tarkemmin ks. Pekka Viljanen, Virkarikoksista. Rikosoikeudellinen tutkimus rangaistavan teon virkamiesominaisuudesta ja sen merkityksestä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1984; Pekka Viljanen, Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Lakimiesliiton Kustannus 1990 ja Pekka Viljanen, Virkarikokset, s. 865–948 teoksessa Dan Frände – Jussi Matikkala – Jussi Tapani – Matti Tolvanen – Pekka Viljanen – Markus Wahlberg, Keskeiset rikokset. 4., uudistettu laitos. Edita Publishing 2018.

8. Huomaa, että myös joihinkin muihin rikoksiin voi syyllistyä käytännössä vain virkamies, minkä lisäksi virkamiehet toki voivat olla tekijänä myös muissa rikoksissa joko asemassaan tai yksityishenkilönä, ks. tarkemmin Matti Muukkonen – Matti Tolvanen, Esimiehen reagointivelvollisuus kunnassa. Edilex 36/2021.

tuksen kokouksen koolle 16.12.2013 sekä päättämällä tuolloin itsenäisesti, mitkä asiat kokouksessa käsitellään ja minkä aineiston perusteella.<sup>9</sup>

Rangaistukseksi virka-aseman väärinkäyttämistä on säädetty sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Virkamies – kuten myös luottamushenkilö – voidaan tuomita RL 2 luvun 7 §:stä tarkemmin ilmenevin tavoin lisäksi myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä. Virka-aseman väärinkäyttäminen on törkeää (RL 40:8), jos teolla tavoitellaan huomattavan suurta hyötyä tai pyritään aiheuttamaan erityisen tuntuva haittaa tai vahinkoa tai rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti tai häikäilemättömästi. Rangaistus on silloin vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään neljä vuotta sekä viraltapano.

### 3. Hallintolain rikkominen rikosoikeudellisen virkavastuun näkökulmasta

#### 3.1. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset

Syyttäjät nojautuivat syytteessään keskeisesti RL 40 luvun 7 §:ään sekä hallintolain 6 ja 31 §:ään. Rikoslain 40:7:ssä edellytetään siis olevan kyse ”virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden” rikkomisesta hyötymis-, hyödyttämis- tai vahingoittamistarkoituksessa. Säännös on sikäli avoin, että se ei koskaan yksinään riitä tuomion perusteeksi vaan aina on löydettävä jostakin säännös tai määräys, joka antaa sisällön virkavelvollisuudelle.<sup>10</sup> Tarkasteltava ratkaisu on erittäin merkittävä siksi, että siinä KKO otti ensimmäistä kertaa kantaa siihen, kelpaavatko hallintolain 6 ja 31 § tällaisiksi sisältöä antaviksi säännöksiksi.

Perustuslakivaliokunta asetti mietinnössään 25/1994 vp blankorangaistus-säännöksille neljä tavoitetta, joista yhden mukaan blankettinormeista tulee käydä ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus (niin sanottu takaisinkytkentä).<sup>11</sup> KKO korosti ratkaisussaan virkavelvollisuuksien sisällön ilmaisevien säännösten (tässä blankettinormien) selvyysvaatimusta mutta ei lausunut takaisinkytkentävaatimuksesta mitään. Hallintolaissa ei ole takaisinkytkentää. Sama koskee useimpia virkavelvollisuussäännöksiä. Jos sellaista edellytettäisiin, rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttaminen kävisi pääosin mahdottomaksi.

9. KKO 2023:17, kohta 24.

10. Ks. Viljanen teoksessa Frände ym. 2018, s. 937.

11. PeVM 25/1994 vp (HE 309/1993 perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta), s. 8.

Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista. Sen mukaan viranomaisen on muun muassa kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin, minkä lisäksi viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Säännös on selvästi laadittu velvoittavaan muotoon. Sama koskee hallintolain 31 §:ää, jonka 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.<sup>12</sup> Tässä kommentoitavassa tapauksessa vastaajat väittivät noiden hallintolain normien olevan sisällöltään niin avoimia ja yleisluontoisia, että niiden rikkomisesta ei voi seurata rikosoikeudellista vastuuta.

KKO on useissa aiemmissakin ratkaisuissaan korostanut rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimuksia. Näin ollen myös virkatoiminnassa noudatettavan, säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden sisällön on oltava selvästi määriteltävissä siten, että säännösten soveltaminen on ennakoitavissa. Tämä ei tarkoita, että virkavelvollisuuksien olisi suoraan ilmettävä säännöksistä. Kaikkea ei ole edes mahdollista säännellä yksityiskohtaisesti. KKO viittasi sotilaan tuottamuksellista palvelusrikosta koskevaan ratkaisuunsa KKO 2008:42, jossa se totesi, että virkamiehen käyttäytymisnormin tapauskohdainen sisältö saattaa säännöstasolla jäädä harkinnanvaraiseksi. Tästä sääntelyn avoimuudesta ei kuitenkaan vielä seuraa, että normia olisi pidettävä luonteeltaan vain ohjeellisena tai ettei sen noudattamatta jättämiseen voisi liittyä rikosoikeudellista vastuuta.<sup>13</sup>

Virkamiesten velvollisuudet on useissa tapauksissa määritetty selkein säännöksin. Kun kyse on luottamushenkilöistä, tilanne on suurelta osin toinen. KKO totesikin, että virkavelvollisuuden sisällön selvyysvaatimusta voidaan pitää erityisen merkityksellisenä kunnallisten luottamushenkilöiden kannalta.<sup>14</sup> Tämä on ymmärrettävää, koska luottamushenkilöillä ei ole esimerkiksi koulutusta koskevia pätevyysvaatimuksia.

Virka-aseman väärinkäyttämistä koskevan säännöksen (RL 40:7) perusteista ilmenee, että sillä on tarkoitettu tehostaa virkatoimintaan kohdistuvia puolueettomuus- ja luotettavuusvaatimuksia.<sup>15</sup> Samat vaatimukset on ilmaistu myös hallintolain 6 §:ssä. Rikoslain 40:7:n ja hallintolain 6 §:n sisältämä normi, joka kieltää toisen tahallisen hyödyttämisen virkatoiminnassa vastoin virkavelvollisuuksia, on kaikkea virkatoimintaa koskeva. Epäasiallisesta suosimisesta

12. Hallintoasian selvittämisvelvollisuudesta ks. tarkemmin Evgeniya Kurvinen – Matti Muukkonen – Tomi Voutilainen, Hallintoasian selvittämisvelvollisuus ja siihen liittyvä tiedonhankinta. Oikeus 3/2022, s. 318–403. <https://www.edilex.fi/oikeus/1000810003.pdf>.

13. KKO 2023:17, kohta 15 ja KKO 2008:42, kohta 7.

14. KKO 2023:17, kohta 16.

15. Hallituksen esitys Eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta 58/1988 vp, s. 18.

seuraava rikosoikeudellinen vastuu ei siten KKO:n mukaan ole yllättävä tai enakoimaton myöskään kunnalliselle luottamushenkilölle.<sup>16</sup>

Asian selvittämistä koskeva hallintolain 31.1 § asettaa julkiselle päätöksenteolle selvän huolellisuusvaatimuksen. Myös tämän säännöksen laiminlyönnistä seuraava rangaistusvastuu on KKO:n mukaan siten vaikeuksista ennakoitavissa.<sup>17</sup> Hallintolain säännökset jättävät jossain määrin harkinnanvaraa sen suhteen, mitä tapauskohtaisesti pidetään toisen hyödyttämisenä tai asian riittävänä ja asianmukaisena selvittämisenä. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että säännökset olisivat ristiriidassa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa.<sup>18</sup> KKO:n mukaan vastaajiin kohdistuva rikosoikeudellinen moite tuli tosin tässä tapauksessa riittävästi arvioiduksi ilman, että heidän syykseen olisi luettu virkarikoksesta erikseen myös asian selvittämättä jättäminen.<sup>19</sup>

### 3.2. Korkeimman oikeuden näkemys oikeus- ja näyttökysymyksistä

KKO vahvisti sen oikeuskirjallisuudessa esitetyn kannan, että virka-aseman väärinkäyttämistä koskevassa RL 40:7:ssä edellytetään tarkoitustahallisuutta suhteessa hyödyn, haitan tai vahingon aikaansaamiseen. Riittää kuitenkin, että tunnusmerkistössä tarkoitetun seurauksen tavoittelemisen on teon ensisijainen vaikutin. Tunnusmerkistön täyttymistä ei estä se, että tekijällä on toiminnalleen myös luvallisia vaikuttimia.<sup>20</sup>

Kun päätöksentekomenettelyssä ja päätöksen sisällössä – mukaan lukien päättäjillä päätöstä tehtäessä olleet tiedot – on jotakin kummallista, on syytä kysyä, mistä se johtuu. Rikoksesta epäillyt päätöksentekijät eivät ole kovin luotettava tietolähde, joten epäilty hyödyttämistarkoitus joudutaan perustamaan objektiivisista tosiseikoista tehtäviin johtopäätöksiin.

Tässä kommentoitavana olevan tapauksen taustalla voidaan tunnistaa lukuisia kummallisuuksia: Kaikki vastaajat olivat 16.12.2013 läsnä ennen kunnanhallituksen kokousta järjestetyssä valtuustoinfossa, jossa kuultiin muiden muassa hissiyhtiön hallituksen puheenjohtajaa Q:ta. Tällöin Q kertoi esityksessään syyt, joiden vuoksi yhtiön hallitus oli menettänyt luottamuksensa toimitusjohtaja O:hon. Tilaisuudessa kuultiin myös O:ta, joka sai esityksensä jälkeen luottamushenkilöiltä runsaat suosionosoitukset. Vastaajat eivät esittäneet Q:lle mitään kysymyksiä. He antoivat silti suuremman painoarvon O:n kertomukselle kuin Q:n esittämille tosiseikoille luottamuspuolaan johtaneista syistä. Kysymys

16. KKO 2023:17, kohta 18.

17. KKO 2023:17, kohta 19.

18. KKO 2023:17, kohta 20.

19. KKO 2023:17, kohta 59.

20. KKO 2023:17, kohta 29. Ks. kirjallisuudesta Viljanen teoksessa *Frände ym.* 2018, s. 916.

oli vakavasta väärinkäytösepäilystä, eivätkä vastaajat voineet perustellusti pitää sitä aiheettomana.<sup>21</sup> Tutkintapyyntöä tehtäessä ei tietenkään tarvitse olla täyttä varmuutta rikoksen tapahtumisesta.

Kummallisia olivat myös päätösten valmistelu ja päätöksentekomenettely.<sup>22</sup> Esityslistaa tai päätösesityksiä ei ollut toimitettu etukäteen kunnanhallituksen jäsenille. Asiat käsiteltiin kunnanhallituksen kokouksessa ilman viranhaltijan valmistelua ja esittelyä kunnanhallituksen puheenjohtajan B:n selostuksesta. Näin tehtiin hallintojohtajan vastustuksesta huolimatta; esittelytehtävä olisi viran puolesta kuulunut hänelle. Ulkopuolinen lakimies W oli jo ennen infotilaisuutta laatinut esitykset B:n pyynnöstä ja hänen antamiensa tietojen pohjalta sekä salassa kunnan viranhaltijoilta ja ainakin pääosalta muista vastaajista.<sup>23</sup> Päätökset tehtiin B:n esitysten mukaisesti. Voidaan olla hieman eri mieltä siitä KKO:n toteamuksesta, että vastaajien päätöksenteon perustana olisivat olleet keskeisesti kokousta edeltäneessä infotilaisuudessa annetut tiedot O:n menettelystä.<sup>24</sup>

Vastaajat eivät myöskään esittäneet pätevää syytä, miksi päätös olisi täytynyt tehdä ennen hissiyhtiön hallituksen 18.12.2013 pidettäväksi sovitua kokousta.<sup>25</sup> Tutkintapyyntöä epäiltiin O:ta ensisijaisesti luottamusaseman väärinkäytöstä, jonka asianomistaja oli hissiyhtiö. Omistajaohjauksellaan vastaajat yrittivät vaikuttaa sen puhevallan käyttöön. Koska vastaajien päätöksillä pyrittiin palauttamaan O määräaikaisesta, pienempipalkkaisesta projektipäällikön tehtävästä vakituiseen toimitusjohtajan tehtävään, päätös oli omiaan hyödyttämään O:ta.

Vastaajat perustelivat menettelyään kunnan edulla. Luottamushenkilöillä on KKO:n toteamin tavoin periaatteessa laaja harkintavalta sen arvioimisessa, mitä he pitävät kussakin asiassa kunnan edun mukaisena ratkaisuna. Vastuu tästä harkinnasta on ensisijaisesti poliittinen. Sen sijaan erittäin tärkeä KKO:n kannanotto on se, että hallintolain 6 §:ssä säädetyt periaatteet rajoittavat myös poliittisten päättäjien harkintavallan käyttämistä.<sup>26</sup> Rikoslain 40:7:ssä on kyse aseman tuottamien valtuuksien käyttämisestä väärin. Rikosvastuusta vapautumiseen ei siten riittänyt se, että kunnanhallituksella oli Kuntaliiton lausunnon mukaisesti toimivalta peruuttaa tutkintapyyntö; ratkaisevaa oli se, missä tarkoituksessa tuota toimivaltaa oli käytetty. Tutkintapyyntöä peruuttamisen aiheellisuutta olisi tullut arvioida tutkintapyyntöä perusteiden nojalla. Kunnanjohtaja oli tehnyt

21. KKO 2023:17, kohdat 40–42 ja 44–46.

22. KKO 2023:17, kohta 51.

23. B:tä ja eräitä muita on eri oikeudenkäynnissä syytetty mm. siitä, että he olivat ilman valtuuksia tilanneet lakipalveluja W:lta ja yrittäneet maksattaa laskun kunnan varoista. Lapin käräjäoikeus tuomitsi muiden muassa B:n ehdolliseen vankeusrangaistukseen, mutta Rovaniemen hovioikeus hylkäsi kaikki syytteet. Syyttäjä on hakenut valituslupaa KKO:lta.

24. KKO 2023:17, kohta 40.

25. KKO 2023:17, kohta 52.

26. KKO 2023:17, kohdat 48–49.

tutkintapyyntöön O:sta informoimatta kunnanhallitusta siitä etukäteen, mutta tämä oli KKO:n toteamin tavoin merkityksetöntä.<sup>27</sup>

Kummallista oli myös se, että vastaajat kunnan etuun vedotessaan sivuuttivat O:hon kohdistuneen vakavan rikosepäilyn vaikutuksen yhtiön toiminnan luotettavuuteen sekä vahingon, joka siihen liittyvästä mainehaitasta aiheutui kunnalle. Miksi kuntakonsernin merkittävimmissä tytäryhtiössä huomattavaa taloudellista vaikutusvaltaa käyttävän toimitusjohtajan toimintaan liittyvän luottamusaseman väärinkäyttöepäilyn tutkimatta jättäminen olisi ollut kunnan edun mukaista?<sup>28</sup> Vastaajat eivät ryhtyneet tutkintapyyntöön peruuttamisen jälkeenkään selvittämään O:n menettelyä. Sen sijaan he päättivät kokouksessaan 16.12.2013 aloittaa P:n ja Q:n kuulemisen muun muassa siitä, kuka oli laatinut tutkintapyyntöön ja mikä oli P:n toimivalta asiassa. Vastoin hallintojohtajan esitystä he eivät peruuttaneet päätöstä kokouksessaan 9.1.2014. Tästä päätöksestä ei KKO:n ratkaisun taustalla olevissa syyteissä ollut kysymys.

KKO päätyi siis katsomaan, että vastaajien toiminnan ensisijaisena vaikuttimena ei ollut kunnan edun tavoittelemisen vaan tarkoitus pyrkiä hyödyttämään epäasiallisesti O:ta. Näin menettelemällä vastaajat olivat rikkoneet virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuvan virkavelvollisuutensa.<sup>29</sup>

Katsottuaan vastaajien toimineen O:ta hyödyttääkseen KKO arvioi vielä erikseen, olivatko vastaajat rikkoneet virkavelvollisuutensa tahallisesti vai huolimattomuudesta.<sup>30</sup> Kysymys vaikuttanee oudolta: onko ylipäänsä mahdollista toimia tuottamuksellisesti hyödyttämistarkoituksessa? Vastaus tähän on myöntävä. Asianomaisen henkilön virkatehtäviin saattaa kuulua esimerkiksi avustusten myöntäminen. Sellaisen päätöksen tehdessään hän toimii tahallisesti hyödyttääkseen avustuksen saajaa. Pysyessään harkintavaltansa puitteissa hän toimii virkavelvollisuuksiensa mukaisesti. Sen sijaan on myös mahdollista, että hän sivuuttaa huolimattomuudesta jonkin avustuksen myöntämisedellytyksen puuttumisen ja rikkoo siten tuottamuksellisesti virkavelvollisuuttaan mutta toimii tässäkin tapauksessa tarkoituksin hyödyttää avustuksen saajaa. Hyödyttämistarkoituksesta erillään on siten vielä selvitettävä, onko hyödyttäminen ollut virkavelvollisuuksien mukaista vai niiden vastaista. Jälkimmäisessä tapauksessa on vielä selvitettävä, onko rikkominen ollut tahallista vai tuottamuksellista.

KKO arvioi virka-aseman väärinkäyttämisen tahallisuutta samaan tapaan kuin aikaisemmissa ratkaisuisaan KKO 2008:90 ja KKO 2017:92, joihin se myös tässä kommentoitavassa ratkaisussa viittasi.<sup>31</sup> Kysymys oli siten siitä, olivatko vastaajat tarkoittaneet rikkoa tai edes mieltäneet rikkovansa virkavelvollisuuttaan

27. KKO 2023:17, kohta 56.

28. KKO 2023:17, kohta 50.

29. KKO 2023:17, kohta 53.

30. KKO 2023:17, kohta 61.

31. KKO 2023:17, kohta 62.



aikomuksenaan hyödyttää O:ta. Jos vastaus olisi ollut kieltävä, virkavelvollisuuden rikkominen olisi ollut korkeintaan tuottamuksellista.

Tapausta arvioidessaan KKO nosti esille tahallisuutta osoittavina seikkoina paljolti samoja, jotka ilmensivät tarkoitusta hyödyttää O:ta<sup>32</sup>, mikä on luonnollista, koska vastaajien virkavelvollisuutena ei ollut hyödyttää O:ta. Pääosa vastaajista oli saanut päätösten tekemisen kannalta merkitykselliset tiedot rikosepäilystä vasta juuri ennen kunnanhallituksen kokousta 16.12.2013, mutta kukaan vastaajista ei vaatinut lisäselvityksiä O:n toimista. Kukaan vastaajista ei myöskään vastustanut päätösten tekemistä täysin poikkeuksellisessa kokousmenettelyssä, vaikka poikkeaminen laissa säädetystä menettelystä oli heidän havaittavissaan. Mitään todellista kiirettä päätöksenteolle ei ollut. Lisäksi päätösten O:ta suosiva luonne oli ilmeistä ja kaikkien havaittavissa eikä vastaajilla ollut tuolloin mitään perustetta katsoa rikosepäilyä ja hiihtohissiyhtiön hallituksen kokemaa luottamuspulaa perusteettomiksi. Siten KKO katsoi vastaajien rikko-  
neen virkavelvollisuuttaan tahallaan.<sup>33</sup>

#### 4. Ristiriitaisia ratkaisuja Kittilän tapahtumien arvioinnin lopputuloksena

Kuten jo alussa totesimme, KKO rajasi tapauksessa myöntämänsä valitusluvan koskemaan vain kahta kunnanhallituksen kokouksessa 16.12.2013 tehtyä päätöstä. Samassa syytekohdassa rangaistusta oli kuitenkin vaadittu myös tammi- ja helmikuussa 2014 tehdyistä päätöksistä, joilla joulukuun päätöksistä tehdyt oikeasuvaatimukset oli hylätty ja jätetty tehdyt virheelliset päätökset kumoamatta. KKO salli silti esittää myös näihin päätöksiin liittyvää kirjallista ja suullista todistelua, mutta ratkaisussaan se ei maininnut niistä mitään. Noita päätöksiä tehdessään vastaajat olivat tietoisia muun muassa siitä, että hissiyhtiön hallituskin oli tehnyt O:sta tutkintapyyntöä. He olivat myös saaneet lisätietoa O:n kyseenalaisista toimista. Syyttäjien näkemyksen mukaan nämä tosiseikat korostivat vastaajien tahallisuutta. Jos valituslupa olisi myönnetty myös näiltä osin, olisiko myös vuoden 2014 päätökset luettu syyksi ja olisivatko rangaistukset olleet ko-  
vempia?

Vain B:n muita ankarampaa rangaistusta perustellessaan KKO toi esille sen, että päätökset tehtiin virkamiesesittelijän vastustuksesta huolimatta.<sup>34</sup> Lähtökohtaisesti luottamushenkilöt saavat luottaa virkamiehen esityksen olevan lain

32. KKO 2023:17, kohdat 63–65.

33. KKO 2023:17, kohta 66.

34. KKO 2023:17, kohta 72.

mukainen. Kun he poikkeavat esityksestä, he ovat myös rikosoikeudellisessa vastuussa päätöksestään. Nähdäksemme olisi ollut perusteltua ottaa tämä huomioon kaikkien vastaajien vastuuta korostavana seikkana.

KKO:n ratkaisun myötä on syntynyt ristiriitainen tilanne: KKO:n mukaan kunnanjohtajan tekemän tutkintapyyntö peruttaminen oli virkarikos. Pääosin lainvoimaiseksi jääneen hovioikeuden tuomion mukaan oli hyväksyttävää käyttää kunnanjohtajan keskeisenä irtisanomisperusteena tuon tutkintapyyntö tekemistä.<sup>35</sup> Voidaanko oikeusvaltiossa sallia tämän ristiriidan jäävän pysyväksi?

## 5. Virkavastuu uudelleen ajateltuna – miten vastuun eri muodot tulisi suhteuttaa toisiinsa?

KKO:n hyvin perusteltu langettava tuomio – joskin vain pienestä osasta kokonaisuutta – on koko virkavastuujärjestelmän uskottavuuden kannalta tärkeä. Usein kuitenkin ajatellaan, ettei ole tarvetta tarkastella asiaa rikosoikeudellisesti, jos se on ratkaistavissa hallinto-oikeudellisesti. Virkamiesten osalta tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi palvelussuhteen päättämistä tai varoituksen antamista. Kun kyse on luottamushenkilöistä, voidaan toki luottamushenkilötoimielimiäkin erottaa. Tyypillisimpänä oikeusturvakeinona asianosaisille ja muille valitusoikeuden omaaville on hakea muutosta tehtyyn päätökseen. Vaikka päätös sen jälkeen kumottaisiin, siitä ei päätöksentekijöille seuraa mitään. Mahdolliset oikeudenkäyntikulutkin tulevat kunnan maksettaviksi.

Valtaan pitää aina liittyä myös vastuun. Tämä on toteutettavissa nimenomaan rikosvastuun kautta, joka toimii myös vallan väärinkäytön pidäkkeenä. Tästä huolimatta on ehdottomasti toivottavaa, että kuntien päätöksiin ei usein tarvitsisi puuttua rikosoikeudellisin keinoin. Oikaisuvaatimus- tai valitustien hyödyntämisen pitäisi useimmissa tapauksissa riittää tehtyjen virheiden korjaamiseen. Kaikki tekevät joskus virheitä, eivätkä ne todellakaan ole aina tahallisia. Eriyisesti tilanteissa, joissa viranhaltijoiden lainmukaiset esitykset jätetään sivuutetaan, syytteiden nostaminenkin voi olla aiheellista.

35. Ks. HO:n tuomion perustelujen kritiikistä Pekka Viljanen, Onko kuntien luottamushenkilöillä virkavastuuta? Erään irtisanomisen anatomia. Defensor Legis 1/2022, s. 258–277. Juttukokonaisuuden vakavimmat syytteet, törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä, koskivat juuri kunnanjohtajan irtisanomista. Kaikki syytteet hylännyt HO:n tuomio jäi lainvoimaiseksi KKO:n nyt ratkaisemaa pienehköä osaa lukuun ottamatta. KKO katsoi (kohdat 86–89) näin ollen perustelluksi jättää vastaajien puolustajille alemmissa asteissa maksetut määrät kokonaisuudessaan valtion vahingoksi. Summa oli yhdessä asianosaiskulujen kanssa yli 1,3 miljoonaa euroa.

Kittilän kunnan päätöksistä on useissa oikeudenkäynneissä ollut syytettyinä yhteensä kymmeniä kuntatoimijoita. Langettavia tuomioita ei kuitenkaan ole yleensä annettu edes päätöksistä, joissa hallintolainkäytössä on todettu kunnan toimineen lainvastaisesti. Päätöksentekijät ovat näin välttyneet henkilökohtaiselta vastuulta. Virkavastuujärjestelmän idea ei nähdäksemme ole ollut tämä. Vahingonkorvausoikeudellisella virkavastuulla on periaatteessa oma roolinsa, joka liittyy ennen kaikkea julkisen vallan toimista tai toimimattomuudesta vahinkoa kärsineen tilanteen korjaamiseen. Työnantaja vastaa isännänvastuuajattelun kautta ensisijaisesti henkilöstönsä aiheuttamista vahingoista, ja vain tahallisuudessa vastuuta voidaan sitten kanavoida vielä tekijälle itselleen. ”Vahingossa” aiheutetut vahingot kuuluvat julkisyhteisön vastuulle.

Eri asia on tilanne, jossa on syytä epäillä luottamushenkilön syyllistyneen toimessaan virkarikokseen tai muutoin menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti. Tällöin asianomaiselta on kuntalain 85 §:n ja hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 90 §:n mukaan pyydettävä selitys. Käytännössä sellaisia pyydetään harvoin. Säännösten 2 momenttien mukaan asiasta on tehtävä rikosilmoitus, jos kyseessä on ilmeinen virkarikos – oikeudelle tehdä rikosilmoitus ei ole syytä epäillä -kynnystä korkeampaa kynnystä.

Nostettaessa syyte ensisijaisesti tahallisesta virkarikoksesta on ymmärrettävää, että samalla vaaditaan ”varmuuden vuoksi” rangaistusta toissijaisesti myös tuottamuksellisesta rikoksesta. Muissa tapauksissa ei useinkaan liene tarvetta nostaa syytettä vailla erityisiä pätevyysvaatimuksia olevien luottamushenkilöiden tuottamuksellisista virkavelvollisuuksien rikkomisista. Vähäiset virkavelvollisuuden rikkomiset, jopa tahalliset, onkin RL 40 luvussa suljettu rikosvastuun ulkopuolelle. Esitutkintakäytänteissä vähäisyyskynnys näyttää tosin nousseen korkeammaksi kuin ehkä on tarkoitettu. Keskeistä kuitenkin on, ettei rikosoikeudellisella vastuulla tarpeettomasti pelotella kansalaisia hakeutumasta julkisiin luottamustehtäviin.

*Pekka Viljanen – Matti Muukkonen*