

MUISTIO

Nurmeksen kaupunki

Asia Entisen kaupunginjohtajan puukuivurihankintaan liittyvän menettelyn ja antaman selvityksen rikosoikeudellinen arviointi

1. Toimeksiannon sisältö ja asian tausta pääpiirteittäin

Nurmeksen kaupunki (jäljempänä myös ”kaupunki”) on pyytänyt Asianajotoimisto Kontturi & Co Oy:tä arvioimaan, onko kaupunginhallituksen syytä tehdä tutkintapyyntö entisen kaupunginjohtaja Asko Saatsin (jäljempänä myös [entinen] ”kaupunginjohtaja”) toiminnasta puukuivurihankkeeseen liittyen.

Käytettävissä olevien asiakirjojen perusteella Saatsi on vuonna 2021 Nurmeksen kaupunginjohtajana toimiessaan ilmeisen voimakkaasti edistänyt Puustako Oy:tä toimijaksi Nurmekseen hankkeella, joka on käsittänyt noin 1,2 miljoonan euron investoinnin Nurmeksen kaupungilta puukuivuriin, jota oli tarkoitus vuokrata Puustako Oy:n käyttöön. Kyseinen kuivuri ei ole koskaan valmistunut eikä Puustako Oy ole saanut suunniteltua teollista tuotantoa käyntiin. Puustako Oy ei ole liioin allekirjoittanut puukuivuria koskevaa vuokrasopimusta.

Kuivurihanketta on käytettävissä olevan asiakirja-aineiston perusteella käsitelty Nurmeksen kaupungin toimielinten kokouksissa seuraavasti: kaavoitusjaoston salaisessa kokouksessa 5.10.2021, kaavoitusjaoston salaisessa kokouksessa 8.11.2021, kaupunginhallituksen kokouksessa 15.11.2021, kaupunginvaltuuston kokouksessa 25.11.2021 sekä kaavoitusjaoston kokouksessa 29.11.2021.

Asiassa on jälkikäteisessä tarkastelussa herännyt epäily, että hankkeen valmisteluvaiheessa Nurmeksien kaupungin päätöksentekoelementeille annetut tiedot ovat olleet osin virheellisiä tai ainakin puutteellisia. Nurmeksien kaupunki on pyytänyt Asianajotoimisto Kontturi & Co Oy:tä selvittämään asiaa ja pyytämään Saatsilta selvitystä hankkeeseen liittyvästä riskikartoituksesta ja siitä, millä tavoin hän on tarkistanut kaavoitusjaostolle, kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuustolle antamansa tiedot hankkeeseen liittyen.

Saatsille osoitettu selvityspyyntö on päivätty 11.2.2025 ja siitä ilmenevällä tavalla sen tarkoituksena on ollut selvittää, onko kaupunginhallituksella aihetta ryhtyä asiassa enempiin toimenpiteisiin vai onko tapauksessa kysymys vain liiketoimintaan tavanomaisesti liittyvän riskin realisoitumisesta. Saatsi on toimittanut asiassa selvityksen 23.2.2025 (jäljempänä myös ”vastaus”).

Nurmeksien kaupunki on edelleen pyytänyt Asianajotoimisto Kontturi & Co Oy:tä arvioimaan asiaa rikosoikeudellisesta näkökulmasta Saatsin antaman selvityksen valossa.

2. Sovellettavat rikoslain säännökset

Tapaukseen soveltuisivat virkavelvollisuuden tahallista ja tuottamuksellista rikkomista koskevat rikoslain säännökset. Rikoslain 40 luvun 9 §:n mukaan tahalliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen syyllistyy virkamies, joka virkaansa toimittaessaan tahallaan rikkoo säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen (RL 40:10) syyllistyy virkamies, joka virkaansa toimittaessaan rikkoo virkavelvollisuutensa huolimattomuudesta, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen.

Tekijä on aiheuttanut tunnusmerkistön mukaisen seurauksen tahallaan, jos hän on tarkoittanut aiheuttaa seurauksen taikka pitänyt seurauksen aiheutumista varmana tai varsin todennäköisenä. Seuraus on aiheutettu tahallaan myös, jos tekijä on pitänyt sitä tarkoittamaansa seuraukseen varmasti liittyvänä (RL 3:6). Vastaavaa sovelletaan myös muuhun kuin seuraukseen liittyvään tietoisuuteen tosiseikoista.

Tekijän menettely on huolimatonta, jos hän rikkoo olosuhteiden edellyttämää ja häneltä vaadittavaa huolellisuusvelvollisuutta, vaikka hän olisi kyennyt sitä noudattamaan (RL 3:7).

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 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.

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 oikeuskirjallisuudessakin yksiselitteisesti esitetty tulkinta.¹

Jos tarkoituksena on muu kuin hyödyn hankkiminen, merkitystä ei ole sillä, että virkatoimi tuottaa hyötyä tai vahinkoa jollekin. Virkavelvollisuuden rikkominen, tahallisuudenkaan, 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.

2.1 Virkavelvollisuuden rikkominen virkarikoksena

Virkavelvollisuuden rikkominen on säädetty rangaistavaksi varsin kattavasti rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n tunnusmerkistöillä. Kummassakin tunnusmerkistössä on säädetty rangaistavaksi virkatoiminnassa noudatettavien säännösten tai määräysten rikkominen. Rikosvastuulle on kolme perusedellytystä. Ensinnäkin on osoitettava säännös tai määräys, jota olisi pitänyt noudattaa. Toiseksi on yksilöitävä *konkreettinen* virkatoimi,

¹ Viljanen/Keskeiset rikokset 2023, s. 955. Tahallisuudesta yleisesti esim. Jussi Tapani- Matti Tolvanen – Tatu Hytti- nen, Rikosoikeuden yleinen osa, Vastuuoppi 2019, s. 263–312.

² Viljanen 2023, s. 955.

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 organisaationsa 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 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 tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena.

Tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen analyysissä on keskeistä viranomaisen ja virkamiehen *harkintavalta*. Hallinto perustuu ajatukseen siitä, että toimiesaan 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 näemyksen mukaan soveltanut lakia virheellisesti.⁴ Lain soveltaminen kuuluu tyypillisesti virkamiehen harkintavallan alaan ja lakia voidaan usein tulkita vaihtoehtoisilla tavoilla. 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

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 esitutinnan aloittamista. Kysymys oli irtisanomisajan palkan ylittävästä erokorvauksesta. Hallinto-oikeus katsoi kuntayhtymän hallituksen rikkoneen hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatetta.

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

Tekijän (tässä tapauksessa virkamiehen) menettely on huolimaton, 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.

Korkein oikeus on pohtinut virheelliseen lainsoveltamisen perustuvaa rikosoikeudellista virkavelvollisuuden rikkomista lukuisissa ennakkopäätöksissään. Tässä tapauksessa riittävänä voidaan pitää viittaamista vain tapauksiin KKO 2017:92, 2008:90, KKO 2009:38, KKO 2017:98, KKO 2015:66, KKO 2018:58, KKO 2018:90 ja KKO 2009:86.

Tässä tapauksessa virkavelvollisuus voisi perustua lähinnä hallintolakiin. Hallintolakia sovelletaan myös kunnan viranomaisten päätöksenteossa (hallintolaki 2 §). Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Lisäksi viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset (hallintolaki 31.1).

Liiketoimintaan liittyy riskejä. Myöhemmin virheelliseksi osoittautuva riskiarvio ei johda yleensä rikosvastuuseen. Liiketoiminnan edellytyksiä ja liiketoiminnan onnistumisia ja epäonnistumisia arvioidaan liiketaloudellisesti, ei lähtökohtaisesti oikeusongelmina. Tämä on selkeä lähtökohta.

⁶ Viljanen 2023, s. 966.

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

Tilanne muuttuisi kuitenkin toiseksi, jos osoittautuisi, että kunnan luottamuselimille on annettu päätösten perusteeksi puutteellista tai virheellistä tietoa. Päätösten valmistelijan ja esittelijän rikosvastuun kannalta olennaista on se, onko virkamiehen toiminta luokiteltavissa tahalliseksi tai huolimattomaksi.

Ei ole realistista olettaa kaupunginjohtajan pyrkineen aiheuttamaan kaupungille vahinkoa asiaa valmistellessaan ja päätösesityksiä kaupungin päätöksentekoeleimille laatiesseen. Kaupunginjohtajalla ei ole käytettävissä olevan aineiston perusteella ollut motiivia sellaiseen. Tahallisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta voi olla kuitenkin kysymys myös silloin, kun virkamies tietää tai pitää vähintään varsin todennäköisenä, että hänen kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston päätösten perusteeksi esittämänsä tosiseikat eivät pidä paikkaansa. Myös tahallinen tietämättömänä pysytteleväminen rikosvastuun kannalta relevanteista tosiseikoista voisi olla todennäköisyystahallisuutta.

Kysymys voi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa kaupunginjohtaja luottaa vakaasti hankkeen toteutumiseen, mutta asiaa jouduttaakseen jättää kertomatta kaupungin luottamusmiespäätäjille hankkeeseen liittyvistä riskeistä tai hankkeessa vielä toteutumattomista kannattavan yritystoiminnan edellytyksistä. Tällaisten olennaisten seikkojen kertomatta jättäminen päätöksentekijöille voisi olla luokiteltavaksi tahalliseksi virkavelvollisuuden rikkomiseksi. Korkein oikeus on ennakkoratkaisussaan KKO 2023:17 korostanut hallintolain periaateluontoisten säännösten velvoittavuutta rikosvastuun perusteena. Päätettäviksi tulevat asiat on valmisteltava huolellisesti ja virka-asemaa on sallittua käyttää vain hyväksyttävien tavoitteiden toteuttamiseen. Kaupunginjohtajan tehtävänä on edistää kaupungin etua. Jos hän sivuuttaa tämän velvollisuutensa ryhtymällä ajamaan voimallisesti yksityisen yhtiön etua, kyseessä on hallintolain 6 §:ssä säädetyn tarkoitussidonnaisuuden periaatteen rikkominen.

Rangaistavaa on kuitenkin myös huolimattomuudesta johtuva virkavelvollisuuden rikkominen. Huolimattomuus voi ilmetä tyypillisesti riskien aliarvioimisena. Mahdollista on myös, ettei virkamies tunnista riskiä, vaikka se olisi huolellisella harkinnalla tunnistettavissa.

3. Saatsin antaman selvityksen arviointi

Saatsi on antanut asiassa suurilta osin melko yleisluontoiseksi jäävän selvityksen, jossa hän on pääosin ottanut kantaa hänelle esitettyihin kysymyksiin. Joitain asioita asiassa

jää varsin avoimeksi. Seuraavassa käydään läpi Saatsin antamat vastaukset pääpiirteittäin, minkä jälkeen asiaa arvioidaan rikosoikeudellisesta näkökulmasta vastauksen ja muun käytettävissä olevan asiakirja-aineiston perusteella.

Ensimmäinen Saatsille esitetty kysymys on koskenut hankkeeseen liittyvien teknisten ja kaupallisten riskien kartoittamista ja kartoitukseen mahdollisesti käytettyä Puustako Oy:stä riippumatonta asiantuntija-apua. Saatsi on tuonut selvityksessään esille, että se on kartoittanut hankkeeseen liittyviä kaupallisia, taloudellisia ja teknisiä riskejä usein eri tavoin ja useiden eri tahojen kanssa (mm. Nordea, Finnvera, Asianajotoimisto Kontturi & Co Oy, yksilöimätön sijoittumiskonsultti ja Nurmeksen kaupungin elinkeinoyhtiö PIKES Oy). Kaupallisia riskejä Saatsi on esittänyt kartoittaneensa muun ohella ”tarkistamalla Outokummun ja Puustakon raamisopimukset sekä voimassa olevat biohiilen ”on going” -toimitussopimukset”. Johtopäätöksensä hän on esittänyt, että riskejä on kartoitettu riittävästi ja kattavasti Puustako Oy:stä riippumattomien tahojen kanssa.

Tätä muistiota laadittaessa käytettävissä ei ole ollut aineistoa, joka osoittaisi Saatsin esittämät tiedot konsultoiduista tahoista virheellisiksi. Mikäli esitetyt tiedot konsultoiduista tahoista pitävät paikkansa, voidaan riskikartoitusta lähtökohtaisesti pitää tavanomaisella laajuudella toteutettuna.

Toinen Saatsille esitetty kysymys on koskenut ”Ison yrityksen” ja Puustako Oy:n välillä laaditusta raamisopimuksesta kaupungin kaavoitusjaostolle annettuja tietoja. Saatsi on laatinut yhdessä Puustako Oy:n edustaja Jari Rissasen kanssa 28.9.2021 tiivistelmän ”Ison yrityksen” ja Puustako Oy:n välisestä raamisopimuksesta. Tiivistelmässä on muun ohella mainittu, että ”Sopimus sisältää pitkäkestoisen tuotteen (”Material”) toimitussopimuksen ”Ison yrityksen toimipisteisiin sekä yhteisen mittavan kehityshankkeen”, sekä että ”Iso yritys ostaa koko tuotannon”. Tiivistelmä on esitetty kaavoitusjaostolle. Saatsin mukaan hän ja myös kaavoitusjaosto sekä kaupunginhallituksen puheenjohtaja ovat lisäksi nähneet kyseisen raamisopimuksen. Edelleen Saatsin vastauksesta ilmenee, että sekä kaavoitusjaoston että kaupunginhallituksen tiedossa oli, että ”Iso yritys” oli Outokumpu (Outokumpu Europe Oy, jäljempänä ”Outokumpu”).

Tältä osin Saatsin vastausta voidaan pitää jossain määrin kyseenalaistettavana. Saatavilla on allekirjoittamaton luonnosversio sopimuksesta Outokummun ja Puustako Oy:n välillä. Kyseessä on Outokummun vakiosopimuspohjalle tehty sopimus, jonka

kohteena (Subject of this Agreement) ei ole, toisin kuin edellä mainitussa raamisopimuksen tiivistelmässä todetaan, pitkäkestoinen toimitussopimus, eikä siinä sovita koko tuotannon ostamisesta tai Outokummun sitoutumisesta Puustako Oy:n omistajuuteen. Sen sijaan sopimuksessa on sovittu sanamukaisesti seuraavista asioista: ”This Frame Purchase Agreement sets forth the terms and conditions which shall apply to (i) the supply of [biocoal] from Supplier to OTK pursuant to individual contracts concluded with the reference to this Agreement and (ii) joint development of new materials.” Lisäksi siinä on sovittu, että ”Individual contracts between OTK and Supplier regarding the supply of Material shall be concluded in each individual case through a written order from OTK”. Yhteisestä kehitystyöstä todetaan, että se tilanne on ”to be agreed”.

Osapuolten välillä on siis sovittu kyseisessä raamisopimuksessa vain ehdoista, joita sovelletaan biohiilen toimituksiin yksittäisten sopimusten mukaisesti ja yhteistyöhön uusien materiaalien kehittämisessä. Osapuolten välillä on sovittu, että yksittäiset sopimukset biohiilen toimittamisesta edellyttävät aina erillistä kirjallista tilausta Outokummulta. Outokumpu ei ole sopimuksessa sitoutunut ostamaan tai tilaamaan mitään Puustako Oy:ltä. Yhteisestä kehitystyöstä ei ole sovittu muuta kuin ne ehdot, joita siinä noudatetaan. Outokumpu ei ole sopimuksessa sitoutunut Puustako Oy:n omistajuuteen tai osakeantiin. Osapuolet eivät ole edes sivunneet sopimuksessa Outokummun tulevista Puustako Oy:n omistajaksi millään tavalla.

Edellä todetun valossa Saatsin antamat tiedot, tai ainakin edellä yksilöityyn tiivistelmään kirjatut tiedot, sopimuksesta ovat olleet ristiriitaisia ja itse sopimukseen perustumattomia. Outokumpu ei ole kirjallisen aineiston perusteella sitoutunut millään tavalla Puustako Oy:n omistukseen, eikä raamisopimus vastoin tiivistelmässä esitettyä käsitä pitkäkestoisen tuotteen toimitussopimusta. Saatsi on vähintäänkin tehnyt sopimuksesta turhan pitkälle meneviä johtopäätöksiä, jotka eivät saa sopimustekstistä tukea. Selvityksessään Saatsi on kuitenkin tuonut esille, että kyseisen raamisopimuksen ohella Puustako Oy:llä oli myös jo useita suoria 500 000 euron ostosopimuksia Outokummun kanssa. Näitä sopimuksia ei ole käytettävissä tätä muistiota laadittaessa.

Saatsin vastausta nimenomaan Outokummun roolin osalta voidaan pitää epätydyttävänä. Sinänsä vastauksen perusteella vaikuttaa siltä, että kaavoitusjaostolle ja kaupunginhallitukselle on voitu antaa enemmän tietoa, kuin mitä pöytäkirjoihin on kirjattu. Pöytäkirjoista ei esimerkiksi ilmene, että kaavoitusjaosto tai kaupunginhallituksen puheenjohtaja olisi nähnyt raamisopimusta. Sen sijaan kaupunginvaltuuston kokouksessa

25.11.2021 § 105 on esitetty, että asia palautettaisiin valmisteltavaksi siihen saakka, että hankesuunnitelma saataisiin valtuustolle tiedoksi. Tämä viittaa siihen, ettei hankesuunnitelmaa ole jostain syystä esitetty kuntapäättäjille. Toisaalta vastaavaa esitystä ei ole tiettävästi tehty raamisopimukseen liittyen.

Kolmanneksi Saatsille on esitetty useampi kysymys liittyen Saatsin kaupungin kaavoitusjaostolle salaisessa kokouksessa 5.10.2021 ilmoittamiin tietoihin, joissa on ollut kyse muun ohella Puustako Oy:n tuotannon laajuudesta, aloitusajankohdasta, taloudellisesta kyvykkyydestä, edellä mainitusta raamisopimuksesta ja lopputuotteen ostajasta.

Saatsi on vastannut kaikkiin kysymyksiin lähtökohtaisesti uskottavalla tavalla. Arvio Outokummun roolista ei kuitenkaan edellä todetuin tavoin vastaa käytettävissä olevaa asiakirja-aineistoa. Saatsin viittaamia talouslaskelmia ei ole käytettävissä, eikä niihin liittyvien tosiseikkojen tarkistaminen ole siten mahdollista. Kokonaisuudessaan asiassa syntyy vaikutelma, että kuntapäättäjille on voitu antaa vähintäänkin ylioptimistinen kuva yhtiöihin liittyvistä taloudellisista tilanteista ja tulevaisuuden näkymistä, mutta käytettävissä olevien tietojen valossa Saatsin antamia tietoja ei voida pitää sillä tavalla selvästi virheellisinä, että kyseessä voitaisiin arvioida olevan ainakaan tahallinen tai edes tuottamuksellinen rikos.

Neljäs kysymys on koskenut Saatsin kaupungin kaavoitusjaostolle salaisessa kokouksessa 8.11.2021 ilmoittamaa tietoa siitä, että ”hankintasopimukseen tulee myös Puustako Oy:n allekirjoitus, koska yritys vastaa mahdollisissa ongelmatilanteissa toimituksen valmiiksi saattamisesta, mikä on puolestaan ehtona takuun voimaan tuloon”. Tältä osin Saatsilta on tiedusteltu, mihin tietoihin em. ilmoitus perustuu, ja millä tavalla Saatsi on pyrkinyt varmistautumaan tiedon oikeellisuudesta.

Saatsi on selvityksessään tuonut esiin, että Puustako Oy:n liittämistä sopimusosapuoleksi on suositellut kaupungin käyttämä asianajotoimisto. Tiedon oikeellisuutta hän on esittänyt varmistaneensa muiden rakennusurakoiden vastuunjakotaulukoita läpikäymällä ja vertailemalla. Lisäksi hän on perustellut asiaa tarpeellisuuden kautta selostaen jossain määrin suppeasti, miksi myötävaikutusvelvollisuutta muun ohella apu- töiden ja tontille pääsemisen osalta oli pidetty hankkeessa tarpeellisenä.

Saatsin antama vastaus ei kovinkaan täsmällisesti vastaa kysymykseen. Annettu tieto perustunee tosiasiaassa toimitussopimusluonnokseen, johon päätettiin liittää Puustako

Oy:n allekirjoittama loppukäyttäjän sitoumus. Jostain syystä Saatsi ei kuitenkaan ole tuonut tätä omassa vastauksessaan esille.

Viidennessä Saatsille esitetyssä kysymyksessä on tiedusteltu taustoja kaupunginhallituksen kokouksessa 15.11.2021 ilmoittamille tiedoille Puustako Oy:n taloudellisesta vaikutuksesta Nurmeksessa. Saatsi on esittänyt hankinnan vaikutuksen vuoden investiohjelmaan olevan + 230 400 euroa. Tältä osin Saatsi on selvityksessään avannut, mihin seikkoihin ja lukuihin vaikutusmäärä perustuu. Käytettävissä oleva aineisto ei osoita, etteivät tiedot pitäisi paikkaansa.

Kuudenneksi Saatsia on pyydetty ilmoittamaan, millä tavalla ja mihin perustuen hän on arvioinut toimitussopimukseen liittyvää vakuuksien tarvetta. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että asiassa on menetelty poikkeuksellisesti, sillä erillistä vakuutta ei ole vaadittu. Saatsi on tältä osin vedonnut arvioineensa asiaa asianajotoimiston kanssa ja esittänyt, että sopimuksessa vakuuselementteinä toimivat maksupostijakoon liittyvät ehdot ja Puustako Oy:n myötävaikutusvelvollisuus.

Jälkikäteen tarkasteltuna on todettavissa, että hankkeessa on ollut vakuuteen liittyviä puutteita ja niiden osalta arviointia voidaan pitää ainakin jossain määrin epäonnistuneena. Vakuusjärjestelyihin liittyvien vaihtoehtojen arviointia Saatsi ei ole juuri lainkaan avannut vastauksessaan, mistä syystä kysymys jää osin avoimeksi. Vastaus on myös siltä osin ristiriitainen kun Saatsi on esittänyt Puustako Oy:n loppukäyttäjän sitoumuksen sisältönä olleen lähinnä aputoihin ja työturvallisuuteen liittyvä myötävaikutusvelvollisuus, mutta toisaalta sillä olleen kuitenkin varsin merkittävä vakuusarvo. Loppukäyttäjän sitoumuksessaan Puustako Oy on sitoutunut ongelmatilanteessa yhteistyössä toimittajan (Balt Carbon Ltd) kanssa saattamaan päätökseen laitteen kokoaamisen ja asentamisen esittämättä minkäänlaisia vaatimuksia ostajaa (kaupunkia) kohtaan. Kirjauksella voidaan todeta olevan jonkinlaista vakuusarvoa.

Saatsin antamaa selvitystä liittyen vakuuksien tarpeeseen ja arviointiin voidaan siten pitää epätyydyttävänä.

Seitsemäs esitetty kysymys on koskenut Saatsin epäiltyjä sidonnaisuuksia Puustako Oy:öön. Saatsin ilmoituksen mukaan hänellä ei ole ollut roolia tai osakeyhtiölaissa tarkoitettuja sidoksia ko. yhtiöön.

Kahdeksannessa kysymyksessä Saatsilta on tiedusteltu, onko hänellä ollut käytettävissään sellaista tietoa tai selvitystä hankkeesta ja sen riskeistä sekä riskien hallinnasta,

jotka eivät ilmene Nurmeksen kaupungin hallussa olleista, hanketta koskevista kouspöytäkirjoista ja muista asiakirjoista.

Saatsi on ilmoittanut materiaalin olevan kaupungin hallussa. Asiassa ei ole ilmennyt, etteikö vastaus pitäisi tältä osin paikkaansa.

Viimeisenä eli yhdeksäntenä kysymyksenä Saatsia on pyydetty esittämään arvionsa siitä, miksi Puustako Oy:n liiketoiminta ei päässyt alkamaan suunnitellulla tavalla. Saatsin vastaus on tältä osin laajahko, eikä siitä ilmene mitään sellaista seikkaa, jota olisi tarpeen käsitellä rikosoikeudellisesta näkökulmasta.

Tässä tapauksessa olennaista on se, että kaupunginjohtaja on valmistellut Puustako Oy:n asioita ilmeisen itsenäisesti ja hänellä voi olettaa olleen kaikki olennainen hankkeeseen ja sen riskeihin liittyvä tieto. Relevantin tiedon sivuuttaminen päätösten valmistelussa ja laiminlyönti antaa ajantasaista tietoa hankkeen toteutumisen todennäköisyydestä, hankkeen sisällöstä, hankkeessa mukana olevista tahoista, aikataulusta ja riskeistä voitaisiin mahdollisesti lukea kaupunginjohtajan viaksi tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena. Huolimattomuuden puolesta puhuu se, että kaupunginjohtaja on esittänyt varmoina seikkoina asioita, jotka sittemmin ovat osoittautuneet paikkansa pitämättömiksi. Kaupunginjohtajan olisi tullut erityisesti varmistaa, pitävätkö hänen luottamuselimille varmoina esittämänsä seikat paikkansa. Puolustukseksi ei riitä yksistään se, että kaupunginjohtaja on luottanut Puustako Oy:ssä vastuuasemassa oleviin. Kaupungin etu olisi vaatinut yrityksen antamien tietojen oikeellisuuden kontrollointia. Kaupunginjohtaja on kyllä selvittänyt selvityspyyntöön antamassa vastauksessaan, millä tavoin hankkeen teknisiä ja taloudellisia riskejä oli pyritty kartoittamaan. Kysymys on siten pääasiassa siitä, missä määrin Puustako Oy:n antama tieto on ollut paikkansapitävää.

Kaupunginjohtajan vastaus selvityspyynnössä esitettyihin kysymyksiin on paikoin varsin yleisluontoinen, eikä vastauksesta käy aukottomasti ilmi, mihin esimerkiksi väite Outokummun mukana olosta projektissa perustuu, kun ainakaan ”raamisopimuksesta” ei ole tulkittavissa Outokummun olleen Puustako Oy:n liiketoiminnan menestymisen takeena siinä määrin kuin kaupunginjohtaja on väittänyt. Kaupunginjohtaja on korostanut, että raamisopimuksen sisältö oli kaavoitusjaoston ja kaupunginhallituksen puheenjohtajan tiedossa.

Hallintolain ja viranhaltijalain asettamat velvollisuudet ovat kuitenkin varsin yleisluontoisia, eikä niistä saa suoraa vastausta siihen, minkä asteinen säännösten rikkominen voisi johtaa rikosvastuuseen. Viitatussa ennakkoratkaisussa KKO 2013:17 oli kysymys selkeästä tarkoituksesta käyttää harkintavaltaa yksityisen eduksi ja asian valmistelu poikkesi merkittävästi tavanomaisesta, hyvän hallinnon mukaisesta valmistelusta. Nyt puheena olevassa tapauksessa ei käytettävissämme olevan aineiston perusteella voida perustellusti väittää kaupunginjohtajan tarkoituksena olleen hyödyttää yhtiötä kaupungin kustannuksella. Asioiden valmistelu on ollut muodollisesti lainmukaista ja normaalia. Kaupunginjohtajan mahdolliset yhtiön tehtaan tuotantokykyä tai Outokumpu Oy:n osallisuutta koskevat ylioptimistiset tai jälkikäteisessä tarkastelussa epärealistiset arviot eivät riitä rikosvastuun perusteiksi, kun otetaan huomioon liiketoimintaan jo lähtökohtaisesti sisältyvät riskit. Kaupunginjohtaja on vastauksessaan selvityspyyntöön perustellut, miksi yhtiöltä ei vaadittu vakuuksia vaan pidettiin maksuohjelmaa ja Puustako Oy:n myötävaikutusvelvollisuutta riittävänä takeena kaupungin edun turvaamiseksi.

Kaupunginjohtajan menettelyä voidaan perustellusti kritisoida, mutta hänen ei voida kuitenkaan arvioida rikkoneen riittävän yksilöityä, rikosoikeudellisen virkavastuun perusteeksi kelpaavaa huolellisuusnormia. Se, että kaupunginjohtajan toiminta on jälkikäteen liiketaloudellisen riskien arvioinnin osalta kritiikille altis, ei tarkoita sitä, että kaupunginjohtajan olisi syytä epäillä syyllistyneen rangaistavaksi säädettyyn tekoon tai laiminlyöntiin. Rikosvastuun arvioinnissa on otettu huomioon se, että luottamuselimille on voitu Saatsin väittämin tavoin antaa kokouksissa suullisesti sellaista riskien harkintaan liittyvää tietoa, jota ei ole kirjattu valmistelu- ja päätöksentekoaineistoon.

Edellä todetuin tavoin Saatsi on vastauksessaan ilmoittanut, ettei sillä ole sidoksia Puustako Oy:öön. Käytettävissä olevasta aineistosta ei ilmene, että sidoksia olisi vastoin kaupunginjohtajan lausumaa ollut.

4. Esitutinnan aloittamisen kynnys

Asiaa on mahdollista lähestyä myös esitutkintakynnyksen ylittymisen näkökulmasta. Jos kynnys ei ylity, ei tutkintapyynnön tekemisestä joka tapauksessa ole kaupungille hyötyä. Sen sijaan on mahdollista, että perusteettomasta tutkintapyynnöstä voisi aiheutua kaupungille ainakin mainehaittaa.

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 esitutkinnan aloittamiselle esitutkintalaissa säädetty näyttökynnys ylity.*

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

Pelkkä rikoksen teoreettinen mahdollisuus ei oikeuta esitutkinnan aloittamiseen. Jotta esitutkinta voidaan aloittaa, rikosepäilyllä pitää olla konkreettiset perusteet ja esitutkinnan 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 perustelema-ton 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. Esitutkintatoimenpiteillä 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 tutkintapyynnön 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, jotka 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 toimitamistarvetta 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 pystytty perustelemaan ja on mahdollista, että esitetty tapahtumankuvaus on totta, tulisi viranomaisen ryhtyä ETL 3 luvun 3 §:n 2 momentin mukaiseen esiselvitykseen. Ennen esitutkinnan aloit-

tamista 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 soveltuvin 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 asianosaisten (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 tulee täytyä 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 aiheuttomasti 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.

Hallinnollisten toimien ja rikosvastuun edellytysten välillä vallitsee seuraava oikeudellinen toimenpidejärjestys: lähtökohtaisesti hallinnon virheet oikaistaan hallintolainkäytössä, rikosvastuu tulee kysymykseen varsin harvoin, koska rikosvastuun edellytyksenä on aina yhden tai useamman yksilöidyn henkilön tahallisuus tai huolimatto-

muus. Poliisin toimittama esiselvityskään ei ole tarpeen, koska esitutinnan kynnyksen ylittymättömyys on jo muutoinkin aivan ilmeinen eikä esiselvityksellä olisi saattavissa uutta asiaan vaikuttavaa selvitystä asiaan.

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

5. Esimiesasemassa olevan viranomaisen (kaupunginhallituksen) velvollisuus saattaa asia esitutkintaan

Jos kunnassa on asianmukaisesti hoidettu sisäistä valvontaa koskevat määräykset kuntoon, se tarkoittaa samalla sitä, että virkavelvollisuus suorittaa sisäistä valvontaa, erityisesti sisäistä tarkkailua, kuuluu esimiesviranhaltijoille. Kun näin on, tarkoittaa se myös sitä, että esimiehellä on reagointivelvollisuus tässä tarkkailussa ja seurannassa tekemiensä havaintojen osalta silloin, kun ilmenee, etteivät alaisena toimivat viranhaltijat toimi virkavelvollisuuksiensa mukaisesti. Jos reagointivelvollisuutta ei olisi, ei sisäinen valvonta toteuttaisi sitä funktiotaan, joka sillä on liittyen hallinnon toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseen.

Reagointivelvollisuus ei kuitenkaan tyhjene vain tällaisiin määräyksiin perustuviin velvollisuuksiin. Ne kyllä yhdessä viranhaltijalain (laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta, 304/2003) 17.1 §:stä ilmenevän virkakäskyjen noudattamisvelvollisuuden kanssa muodostavat yhden kategorian reagointivelvollisuudesta. Tätä luokkaa voidaan kutsua esimerkiksi *määräyksiin perustuvaksi reagointivelvollisuudeksi*, jossa siis voidaan erottaa toisistaan *pysyväismääräyksiin* sekä *ad hoc -tyyppisiin määräyksiin* perustuva reagointivelvollisuus. Siinä missä jälkimmäiset ovat juuri esimerkiksi virkakäskyjä, viitataan edellisellä esimerkiksi sisäisen valvonnan ohjeisiin tai määräyksiin, jotka annetaan joko erikseen tai osana hallintosääntöä. Näiden ohella reagointivelvollisuus voi perustua suoraan lakiin.

Epävarsinainen laiminlyöntirikos puolestaan voi perustua virkaan, toimeen tai asemaan. Siitä säädetään rikoslain 3 luvun (515/2003) 3 §:ssä. Epävarsinaisessa laiminlyöntirikoksessa on kysymys seurausvastuusta. Tyypillinen tapaus voi liittyä terveydenhuoltoon. Virkalääkäri jättää potilaan tutkimatta. Hän syyllistyy tällä laiminlyönnillään virkavelvollisuuden rikkomiseen (varsinainen laiminlyöntirikos, rikoslaki 40:9 tai 40:10). Jos potilas kuolee lääkärin laiminlyönnin johdosta, lääkäri voi joutua rikosvastuuseen kuolemantuottamuksesta (epävarsinainen laiminlyöntirikos, rikoslaki 21:8).⁸ Syyttäjän pitää kuitenkin näyttää syy-yhteys laiminlyönnin ja seurauksen välillä. Näyttökynnys on varsin korkea: rikosvastuun edellytyksenä on se, että on varsin suuri todennäköisyys siitä, että laiminlyöty toimi tekemällä olisi estetty seurauksen aiheutuminen (KKO 2019:98). Tämä pätee myös valvontavastuuseen. Esimies on vastuussa seurauksesta vain, jos voidaan varsin suurella todennäköisyydellä osoittaa, että esimiehen puuttuminen alaisen toimintaan olisi estänyt alaisen teon seurauksen.

Muissa kuin laissa nimenomaisesti määritellyissä tapauksissa reagointivelvollisuus riippuu siitä, mitä kunnan sisäisissä normeissa on valvonnasta ja siihen liittyvistä velvoitteista kirjoitettu. Reagoinnin tapa on lainsäädännössä jätetty pääsääntöisesti esimiehen tai muun toimivaltaisen viranomaisen harkintaan. Kuitenkin selvää on, että valvontavelvollisen pitää toimia niin, että alainen lopettaa virkavelvollisuuksiensa vastaisen toiminnan. Valvontavelvollinen esimies ei saa koskaan antaa tietoonsa tulleen virkavelvollisuuden vastaisen toiminnan jatkua, jos sellainen menettely on tullut hänen

⁸ Ks. tästä tematiikasta myös Heikki Kallio, Valvonta- ja suojeluvastuun laiminlyönti yksityisissä hoiva- ja päiväkodeissa. Lakimies 1/2021, s. 36–56.

tietoonsa. Reagointivelvollisuus voi tarkoittaa sitäkin, että valvontavelvolliselta kysytään, olisiko hänen tullut havaita alaisen virkavelvollisuuksien vastainen menettely. Tässä on kysymys esimiehen huolellisuusvelvollisuuden määrittelystä (RL 3:7).

Reagointitapoja on muutoin useita. Lievin reagoinnin tapa on keskustelu alaisen kanssa tai työpaikkapalaverin pitäminen. Astetta ankarampia ovat virkamieheen kohdistuvat hallinto-oikeudelliset kurinpitotoimet: huomautus, varoitus ja palvelussuhteen päättäminen. Näistä hallinnollisista keinoista ei ole nyt kysymys, koska Saatsin virkasuhde on päättynyt.

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.

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 ilmiselvä ja esimiehen velvollisuus saattaa asia esitutkintaan perustui suoraan lakiin (sotilaskurinpitolain 27 §).* Rikosilmoituksen peruminen puolestaan johti (yhtenä perusteena) rikosvastuuseen tapauksessa KKO 2023:17.

Viranhaltijalain 47.1 §:ssä säädetään velvollisuudesta tehdä viipymättä rikosilmoitus, jos kyse on *ilmeisestä* virkarikoksesta. *Tässä on siten säädetty lailla velvollisuus ri-*

kosilmoituksen tekemiseen, jos virkarikos on ilmeinen. Sitä milloin kysymys on tällaisesta ilmeisestä virkarikoksesta, ei kuitenkaan laissa tai sen esitöissä mitenkään avata.⁹ Myöskään oikeuskirjallisuudessa selvyttä siihen, milloin kyse olisi rikosilmoitusta vaativasta ilmeisestä virkarikoksesta ei ole saatu.¹⁰ Vastaava sääntely sisältyy kunnan luottamushenkilöiden osalta kuntalain 85 §:n (1484/2016) 2 momenttiin, mutta senkään yhteydessä esityöt tai oikeuskirjallisuus ei apuja tulkintaongelmaan näyttäisi antavan.¹¹ 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.*

6. Johtopäätökset

Johtopäätös edellä kirjoitetusta on se, että käytettävissä olevien tietojen perusteella kaupunginhallituksella ei ole velvollisuutta saattaa Saatsin toimintaa epäiltynä rikoksena poliisin esitutkinnassa selvitettäväksi. Tämä kannanotto on rikosoikeudellisesti perusteltu, koska termi ”ilmeinen” kuvastaa selkeästi korkeampaa näyttöä kuin esitutinnan aloittamisen kynnys ja kielellisesti viittaa jopa syytekynnystäkin vahvempaan rikosepäilyyn. Nykysuomen sanakirjassakin sanalla ”ilmeinen” viitataan varmaan ja kiistattomaan, toki myös todennäköiseen ja uskottavaan. Juridiikassa ilmeinen on tarkoittanut perinteisesti todennäköisyyttä korkeampaa näytön vaatimusta (esimerkiksi Myrsky – Räbinä, Verotusmenettely ja muutoksenhaku, Talentum 2015, s. 349). Edellä esitetty johtopäätös pätee sekä tilanteeseen, jossa esitutinnan kynnys ei ylity, että tapaukseen, jossa esitutinnan kynnys ylittyisi, mutta virkarikos ei olisi ilmeinen. Esitutinnan kynnyksen ylittymisen ja ilmoitusvelvollisuuden väliin jää kynnys, jonka vallitessa tutkintapyynnön poliisille saa tehdä, mutta siihen ei ole velvollisuutta. Rikosilmoitusta ei kuitenkaan saa tehdä, jos edes ”syytä epäillä” -tasoinen näyttökynnys

⁹ Ks. HE 196/2002 vp, s. 68/I–II.

¹⁰ Ks. Hirvonen – Mäkinen, Kunnallinen viranhaltija 2006, s. 334; ks. myös Koskinen – Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet 2019, s. 357.

¹¹ 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 ole ylittynyt. Perusteettoman rikosilmoituksen tekemiseen liittyy rikosvastuun riski; perusteeton rikosilmoitus voi tulla arvioitavaksi esimerkiksi kunnianloukkauksena tai virkavelvollisuuden rikkomisena (jos ilmoittajaan sovelletaan virkavastuuta).

Paikka ja aika

Joensuussa, 17. päivänä maaliskuuta 2025



Matti Tolvanen

OTT, luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja,
rikos- ja prosessioikeuden emeritusprofessori, Joensuu
Asianajotoimisto Kontturi & Co Oy