

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHELLE

Asia

Lausunto ja selvitys AA Liisa Alangon / [REDACTED] kanteluun dnro EOAK/288/2026 kaupungin ja sen ympäristöinsinöörin menettely maaineslupaa koskevassa valvonta-asiassa

Lausunnon antaja

Nurmeksens kaupunki, kaupunginhallitus

Prosessiosoitte

AA Anniina Korjus
Asianajotoimisto Kontturi & Co Oy
Kauppakatu 17 B, 80100 Joensuu
asianajotoimisto@kontturi.fi
p. 013 120 731

Lausunto

Nurmeksens kaupungin (jäljempänä myös kaupunki) käsityksen mukaan kantelun kohdassa ”Tausta” mainitut seikat pitävät paikkansa. Kaupungilla ei kuitenkaan ole tiedossaan, mikä on Itä-Suomen hovioikeuden käsittelyn lopputulos.

Tässä selvityksessä pyritään ottamaan kantaa kantelussa esitettyihin väitteisiin käyttäen kantelussa käytettyä väliotsikointia soveltuvien osien.

Väitetty valvontaviranomaisen laiminlyönti

Kantelussa esitetty väite siitä, ettei louhoksen ensimmäisellä tarkastuskäynnillä 7.8.2020 olisi tarkastettu yhtäkään luvassa määrättyä turvallisuuteen liittyvää lupaehtoa, on virheellinen. Ympäristöinsinöörin laatimassa, 11.8.2020 päivätyssä tarkastusmuistiossa mainitaan nimenomaisesti, että alueen pohjoislaidalla alue on merkitty asianmukaisesti lippusiimalla. Lisäksi muistioon on kirjattu, että korkeista ja jyrkistä jyrkenteistä johtuen alue tulee suojata hyvin lippusiimalla. Mainitut kirjaukset osoittavat, että ympäristöinsinööri on kiinnittänyt huomiota myös turvallisuuskäyttöön.

Lisäksi asiassa on kantelussa esitettyyn väitteeseen nähden todettava, että kyseessä ei ole kaupungin käsityksen mukaan ollut kyseisen kallioalueen maa-ainesluvan ensimmäinen tarkastuskäynti. Käytettävissä olevien, ympäristöinsinööriltä saatujen tietojen mukaan Valtimon kunnanhallitus on myöntänyt alueelle maa-ainesluvan kymmeneksi vuodeksi jo 1.7.2004. Edellä mainittu vuoden 2020 tarkastus on puolestaan tehty edelleen Valtimon kunnanhallituksen 13.12.2013 § 232 antaman kymmenen vuoden luvan voimassaoloaikana. Vasta vuoden 2020 kuntaliitoksen myötä viranomaistehtävät valvontavastuineen siirtyivät Nurmeksen kaupungille, ja nyt kyseessä olevassa tarkastuksessa on kysymys ensimmäisestä kaupungin toimesta tehdystä tarkastuksesta. Kaupungilla ei ole hallussaan tätä ennen mahdollisesti tehtyjen tarkastusten asiakirja-aineistoa, mutta edellä selostettu aikajänne huomioon ottaen on pidettävä varsin epätodennäköisenä, että vasta vuonna 2020 tehty tarkastus olisi ollut ensimmäinen.

Niin ikään väite siitä, että myöhemmillä tarkastuskäynneillä ei olisi tarkistettu turvallisuutta koskevien lupamääräysten noudattamista, on virheellinen. Ympäristöinsinööri on käynyt tämän lausunnon ja selvityksen yhteydessä toimitettavan asiakirja-aineiston perusteella tarkastamassa kyseisen kallioalueen 15.6.2023 ja lupakauden vaihduttua 18.11.2024. Kummastakin tarkastuksesta laaditusta muistiosta ilmenee muun ohella, että alueella on ollut putoamisvaarasta kertovia kylttejä ja lippusiimoja. Jälkimmäistä tarkastusta koskevan muistion ”Toimenpiteet”-kohdassa on to-

dettu, että jyrkänteen päälle tulee asentaa varoitusnauha tai näkyvä lippusiima. Tämä muistio on kirjattu 11.12.2024 eli päivä sen jälkeen, kun Pohjois-Karjalan käräjäoikeus on antanut tuomionsa, jossa se katsoi nimenomaisesti jyrkänteen merkitsemisen olleen puutteellista, mistä myös ympäristöinsinööri on tullut tietoiseksi.

Kantelija on edelleen kritisoinut valvontaviranomaisen laiminlyöneen maa-aineslain 18 §:n mukaisen ilmoituksen tekemisen. Ko. säännöksen mukaan valvontaviranomaisen on 17 §:ssä tarkoitetun teon tai laiminlyönnin todettuaan ilmoitettava asiasta syyttävöiranomaiselle syytteen nostamista varten. 2 momentin mukaan ilmoitus saadaan kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa olosuhteet huomioon ottaen on pidettävä vähäisenä eikä yleisen edun ole katsottava vaativan viranomaisen toimenpiteitä.

Kaupunki on kuullut asiassa ympäristöinsinööriä, jonka näkemyksen mukaan hän on arvioinut tarkastuksessaan, ettei alueella ole havaittavissa mitään merkittäviä puutteita tai lupaehtojen vastaisuutta, että hänen olisi tullut tehdä ilmoitus syytteen nostamiseksi. Hän ei siten ole todennut maa-aineslain 17 §:ssä tarkoitettua tekoa tai laiminlyöntiä, mistä ilmoitusvelvollisuus syntyisi. Kaupunki katsoo ympäristöinsinöörin tehneen tarkastuksessa tekemistään havainnoista omat johtopäätöksensä harkintavaltansa puitteissa ja toimineensa niiden mukaisesti. Sama koskee kantelussa esitettyä väitettä siitä, että lupaviranomainen eli ympäristöinsinööri kertoi rikosoikeudenkäynnissä todistajana, että lupaehdoja oli noudatettu. Maa-ainesluvan valvonnan keskiössä on varmistua siitä, että ottamistoiminta sijoittuu luvassa rajatulle alueelle ja sitä tehdään luvassa määritetyin ehdoin. Lisäksi huomiota kiinnitetään siihen, ettei ympäristön toiminnan seurauksena pilaannu. Ympäristöinsinööri on häntä kuultaessa todennut, että hänen näkemyksensä mukaan lupaehdoja oli noudatettu. Ympäristöinsinööri lienee perustanut käsityksensä yleisesti keskeisimpinä pidettyihin lupaehtoihin, kun taas rikosprosessissa fokus on ollut ymmärrettävästi yksin turvallisuusnäkökohdissa onnettomuuden sattumisen jälkeen. Pohjois-Karjalan käräjäoikeuden kuulemistallenteesta eli kantelun liitteestä 6 ilmenee ympäristöinsinöörin arvioineen, että koska alue oli aidattu siten, että lippusiimaa tai muuta estettä ei olisi välttämättä tarvinnut olla jyrkän-

teen päällä (kohta 0.36.00 alkaen). Se, että käräjäoikeus tulkitsi asiaa toisin kuin ympäristöinsinööri, ei osoita ympäristöinsinöörin menettelyn olleen moitittavaa. Kaupunki katsoo, että kyse on ensisijaisesti näkemysrosta.

Väite siitä, että lupaehtojen vastainen toiminta olisi vahingon sattumisen jälkeenkin saanut jatkua ilman muutoksia, ei liioin pidä paikkaansa. Vasta kyseessä olevan valitettavan onnettomuuden sattumisen jälkeen kaupungin valvonta-asioissa on nimenomaisesti ryhdytty kiinnittämään erityistä huomiota myös turvallisuusasioihin, mikä edellä viitatuin tavoin ilmenee myöhemmistä tarkastusmuistioista.

Toisin kuin kantelussa väitetään, ympäristöinsinööri ei ole oikeudenkäynnissä kuulemisensa lopussa myöntänyt, ettei hän olisi käynyt jyrkänteiden päällä. Hän on kertonut menneensä ottamisalueen ympäri ja käyneensä myös ”korkealla” (kantelun liite 6, kohta 0.4.50 eteenpäin). Ympäristöinsinööri on vastannut nimenomaisesti hänelle esitettyihin kysymyksiin, kuten siihen, erottaako hän droonilla kuvattua videosta louhintatasoja. Hän ei ole pystynyt kyseisen videokuvan perusteella sanomaan, ovatko louhintatasot luvan mukaiset vai eivät. Todettakoon lisäksi, että louhintatasojen porrastuksen merkitys on ensisijaisesti se, että alue on jälkimaismenettelyissä ottamistoiminnan päätyttyä helpommin. Porrastusta on mahdollista muokata ottamistoiminnan yhteydessä ja ympäristövaikutusten osalta olennaisinta on lopputilanne toiminnan päätyttyä. Ympäristöinsinööri on tehnyt nyt kyseessä olevan tarkastuksen ja antanut lausuntonsa tätä taustaa vasten.

Edelleen kantelussa on esitetty, että valvontaviranomaisen menettelyn vakavuutta korostaa se, ettei hän ole missään vaiheessa myöntänyt laiminlyöntiään. Ympäristöinsinööri ei ole ollut oikeudenkäynnissä asianosaisena, vaan todistajana. Hän on kyseisessä roolissaan kertonut havaintonsa ja tarkastuksen kulun siltä osin kuin hän on ne neljän vuoden jälkeen muistanut, ja miten hän on muistanut ne tulkinneensa. Hän on kertonut muun ohella, ettei hän pysty muistamaan, miten kalliojyrkänteiden yläosa oli vuonna 2020 suojattu (kantelun liite 6, kohta n. 0.16.50), mikä on varsin ymmärrettävää oikeudenkäynnin ajankohta (26.11.2024) huomioon

ottaen. Toisaalta asiassa on otettava huomioon myös tarkastuksen ja onnettomuuden välillä kulunut aika eli yli kaksi vuotta. On mahdollista, että merkinnät ovat esim. varoituskylttien osalta olleet erilaiset tarkastusajan kohtana vuonna 2020 verrattuna onnettomuuden jälkeiseen tutkintaan vuoden 2022 lopulla.

Väitetty kunnan laiminlyönti

Kantelusta ei suoraan ilmene, minkä velvollisuuden toteuttamisen kantelija katsoo kaupungin laiminlyöneen. Kanteluun sisältyvän Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vastauksen siteerauksen perusteella kaupunki olettaa, että kantelijan näkemyksen mukaan kaupungin olisi tullut käynnistää joko hallinnollinen, siviilioikeudellinen tai rikosoikeudellinen oikeusprosessi. Pitää sinänsä paikkansa, että arviointi virkavastuun toteuttamisesta tulee tehdä kunnan hallinnollisten menettelyiden sekä rikos- ja vahingonkorvausprosessien kautta, mikäli se nähdään asiassa aiheelliseksi.

Rikosprosessin käynnistämisen osalta kaupunki toteaa seuraavaa. Virkamiehen rikosvastuusta on säädetty rikoslain 40 luvussa. Tässä tapauksessa sovellettaviksi voisivat teoreettisesti tulla lähinnä tahallista ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevat tunnusmerkistöt (RL 40:9 ja 10). Tahallisuuden ylin aste on tarkoitustahallisuus. Silloin virkamiehen tarkoituksena on rikkoa lakia. Tahallaan menettelee kuitenkin myös virkamies, joka pitää rikosvastuun perustana olevan seikan olemassaoloa vähintään varsin todennäköisenä. Tuottamusta eli huolimattomuutta on puolestaan kahta lajia. Huolimattomasti menettelee virkamies, joka pitää lainrikkomisen riskiä mahdollisena, mutta päättää siitä huolimatta ottaa riskin ja toimia tavalla, joka saattaa olla lainvastaista. Yhtä lailla huolimattomasti toimii virkamies, joka ei edes havaitse lainrikkomisen riskiä, vaikka hänen olisi pitänyt se havaita. Rikoslain 3:7.1:n mukaan tekijän menettely on huolimatonta, jos hän rikkoo olosuhteiden edellyttämää ja häneltä vaadittavaa huolellisuusvelvollisuutta, vaikka hän olisi kyennyt sitä noudattamaan.

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.¹ 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.²

Huolimattomuutta arvioidaan ensinnäkin huolellisuusnormien pohjalta. Huolellisuusnormina tulevat kyseeseen esimerkiksi lain säännökset sekä viraston ohje- ja johtosäännöt.³ 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.⁴

Virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöjä vakavampia tunnusmerkistöjä ovat virka-aseman väärinkäyttämistä sääntelevät tunnusmerkistöt (RL 40:7 ja 8). Virka-aseman väärinkäyttö on tahallista hyödyn hankkimista itselle tai toiselle tai toisen vahingoittamista.

Kaupunki toteaa, että sen käsityksen mukaan kyse on ympäristöinsinöörin harkintavaltansa rajoissa tekemästä harkinnasta. On mahdollista – ja jälkikäteen arvioituna todennäköistäkin – että merkintöjen riittävyys on arvioitu virheellisesti. Kaupunki kuitenkin arvioi, ettei viranhaltijan mahdollisessa erehdyksessä ole kyse ainakaan tahallisuudesta tai törkeästä huolimattomuudesta. Törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen ei joka tapauksessa voi tulla kysymykseen, koska asiassa ei ole edes väitetty olevan

¹ 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.

² Ks. myös Anu Koivuluoma ym., Hallintolainkäyttö 2020, s. 265–271.

³ Viljanen 2023, s. 966.

⁴ Viljanen 2023, s. 997–998 ja KKO 2009:38.

viitteitä siitä, että ympäristöinsinöörillä olisi ollut tunnusmerkistön edellyttämä hyötymis- tai vahingoittamistarkoitus. Tätä lievemmat virkarikokset ovat joka tapauksessa jo vanhentuneita.

Lisäksi kaupunki on arvioinnissaan ottanut huomioon, ettei se pysty enää jälkikäteen varmistumaan siitä, millaiset merkinnät tai muut olosuhteet vuoden 2020 tarkastuksen aikaan alueella ovat tosiasiallisesti olleet. Näin ollen kaupunki ei ole nähnyt tarpeelliseksi ryhtyä enemmän selvittämään asiaa rikosoikeudellisten prosessien kautta tai muutoinkaan, etenkin kun huomioidaan edellä viitatu toimintatapojen muutokset turvallisuusnäkökohtien huomioinnissa.

Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijoista annetun lain 47 §:n 1 momentissa säädetään velvollisuus tehdä viipymättä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on *ilmeinen* virkarikos. Sitä milloin kysymys on tällaisesta ilmeisestä virkarikoksesta, ei kuitenkaan laissa tai sen esitöissä mitenkään avata.⁵ Myöskään oikeuskirjallisuudessa selvyttä siihen, milloin kyse olisi rikosilmoitusta vaativasta ilmeisestä virkarikoksesta, ei ole saatu.⁶ Vastaava sääntely sisältyy kunnan luottamushenkilöiden osalta kuntalain 85 §:n (1484/2016) 2 momenttiin, mutta senkään yhteydessä esityöt tai oikeuskirjallisuus eivät näyttäisi antavan apuja tulkintaongelmaan.⁷ Josain määrin ongelmallisena voidaan pitää sitä, ettei laista tai sen esitöistä suoraan ilmene milloin kunnan viranomaisten tulisi rikosilmoitus tehdä sekä toisaalta miten ylipäätään 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 esitutinnassa ja syytteen nostamiseenkin riittävät todennäköiset syyt (ROL 1:6.1). On selvää, että virkarikoksen ilmeisyys on vielä edellisiä korkeampi kynnys. Lain sanamuoto nostaa siten velvollisuuden rikosilmoituksen tekemiseen huomattavan korkeaksi.

⁵ Ks. HE 196/2002 vp, s. 68/I–II.

⁶ Ks. Hirvonen – Mäkinen, Kunnallinen viranhaltija 2006, s. 334; ks. myös Koskinen – Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet 2019, s. 357.

⁷ 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.

Edelleen asiassa on kaupungin vastuun osalta erityisesti huomioitava, että onnettomuutta ensivaiheessa tutkinut esitutkintaviranomainen on alun perin tullut siihen johtopäätökseen, ettei asiassa ole syytä epäillä rikosta (ks. EOAK/5671/2023). Asiaa on vasta myöhemmin ryhdytty tutkimaan uudestaan, mikä osoittaa, että edes rikosten selvittämisestä vastuussa oleva taho ei ole ensivaiheessa arvioinut edes itse tapahtumassa tapahtuneen mitään rikollista. Jo tähän nähden on pidettävä selvänä, ettei Nurmeksens kaupungilla ole ollut perusteita epäillä, että sen viranhaltija olisi toiminut asiassa miltään osin moitittavasti. Näin ollen on ilmeistä, ettei kyse ole ainakaan ilmoittamisvelvollisuuden muodostamasta ilmeisestä virkarikoksesta. Kaupunki on täten arvioinut, ettei sillä ole ollut syytä käynnistää kaupungin ohjeistuksen mukaista seuraamusmenettelyä. Selvydeksi todettakoon, ettei kaupunki ylipäänsä katso ympäristönsinöörin menettelyssä tapahtuneen rikosta.

Mitä tulee kantelun viittaukseen siviiliprosessin mahdollisuudesta, kaupunki toteaa, ettei sillä ole tiedossaan, että kaupunkia tai sen viranhaltijaa kohtaan olisi esitetty mitään siviilioikeudellisia vaatimuksia, kuten vaatimusta vahinkojen korvaamisesta. Kaupunki ei ole liioin edellä selostettuun perustuen nähnyt tarpeelliseksi kohdistaa ympäristönsinööriin työoikeudellisia seuraamuksia. Näin ollen sillä ei ole ollut eikä edelleenkään ole syytä käynnistää myöskään siviilioikeudellista prosessia.

Edellä esitetyin perustein Nurmeksens kaupunki katsoo, ettei se ole syylistynyt asiassa minkäänlaiseen laiminlyöntiin. Todettakoon, että se on myös vastannut kantelijan yhteydenottoihin tarpeellisiksi katsominsa osin, kuten kantelun liitteestä 4 ilmenee.

Nurmeksessa, [●]. päivänä lokakuuta 2026

Nurmeksens kaupunki,

kaupunginhallitus

Laati

LUONNOS

Anniina Korjus

asianajaja, Joensuu

Liitteet

1. Lupahakemus maa-ainesten ottamiseen 30.5.2013 (saapunut 3.6.2013), ympäristölupahakemus ja ottamissuunnitelma
2. Maa-aineslupa nro 2013/0001 30.12.2013
3. Ympäristölupapäätös 17.12.2013
4. Muistio maa-ainesluvan tarkastuksesta 11.8.2020
5. Muistio maa-ainesluvan tarkastuksesta 31.7.2023
6. Muistio maa-ainesluvan tarkastuksesta 11.12.2024
7. Ympäristöinsinööri Ismo Ryynäsen selvitys
8. Nurmeksien kaupungin hallintosääntö 1.1.2020 alkaen

LUONNOS