

POLEMIA

Pekka Viljanen ja Eeva-Liisa Hynynen

# Kittilän opetukset

Kirja oikeusvaltiosta ja virkavastuusta

## Kittilän opetukset



Pekka Viljanen ja Eeva-Liisa Hynynen

## **Kittilän opetukset**

Kirja oikeusvaltiosta ja virkavastuusta

# Sisällys

Esipuhe .....	5
Lukijalle .....	7
1 Mistä tapaus Kittilässä on kysymys?.....	12
2 Kunnan etu ja luottamushenkilöiden harkintavalta .....	16
3 Harkintavallan rajat korkeimmalta oikeudelta .....	26
4 Kunnanjohtajan irtisanomisesta.....	34
5 Mistä syntyy kunnan maksuvelvollisuus? .....	48
6 Päätöksentekoa kuulematta ja perustelematta .....	61
7 Miten puuttua luottamushenkilöiden virheelliseen menettelyyn? .....	72
8 Lopuksi: Mitä Kittilän jälkeen? .....	84

## KITTILÄN OPETUKSET

Kirja oikeusvaltiosta ja virkavastuusta

Kieliasun tarkistus: Sirpa Ovaskainen

Kunnallisalan kehittämissäätiön

Polemia-sarjan julkaisu nro 126

© Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2024

ISBN 978-952-349-121-2 (nid)

ISBN 978-952-349-120-5 (pdf)

ISSN 1235-6964

# Esipuhe

Kunnollinen kunnallinen päätöksenteko ei ole aina helppo asia. On vaikeuksia sisällöissä, ideologisia ja käytännöllisiä näkemuseroja, oikein- ja väärinymmärtämistä prosesseissa sekä ihmisten välisiä jännitteitä ja sympatioita.

Päätöksenteon haasteet laillisuuden näkökulmasta nousevat esille yleensä käytännön esimerkkien kautta. Ne muuttuvat oikeustapauksiksi. Näin kävi vuosikymmen sitten Kittilässä – ja prosessi jatkuu.

Rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu myös luottamushenkilöihin. On tärkeää, että tuhannet suomalaiset luottamushenkilöt niin kunnissa, kuntayhtymissä kuin hyvinvointialueilla voivat toimia turvallisin mielin meidän asioidemme yhteisinä päättäjinä.

Siksi tässä Polemiassa alusta asti Kittilän tapausta seuranneet ja siitä kirjoittaneet rikos- ja prosessioikeuden professori emeritus Pekka Viljanen ja toimittaja Eeva-Liisa Hynynen arvioivat suomalaista oikeusvaltiota ja luottamushenkilöiden virkavastuuta. Millaisena oikeusvaltio näyttäytyy arjen valossa? Millaisiin miinoin luottamushenkilöt voivat tahtomattaankin astua?

Tämä Polemia ei ole helppolukuinen eikä kevyt. Mutta helpoja eivät ole asiatkaan, joihin tässä pureudutaan. Lämmin kiitos kirjoittajille!

Voimia asiaan syventymiseen!

*Antti Mykkänen*  
asiamies



# Lukijalle

**K**orkeimman oikeuden (KKO) annettua maaliskuussa 2023 ennakkopäätöksensä niin sanotusta Kittilän laki-syytteestä Kunnallisalan kehittämissäätiön asiamies Antti Mykkänen tarjosi tämän kirjan kirjoittajille tilaisuuden pohtia Kittilän opetuksia Polemia-sarjan julkaisussa. Tartuimme tilaisuuteen.

*Kittilän opetukset* on kirja suomalaisesta oikeusvaltiosta, julkisen vallan käytöstä, sen väärinkäytöstä ja erityisesti rikosoikeudellisesta virkavastuusta.

Kittilän kunnan päätöksenteko on ollut otsikoissa kymmenen vuoden ajan. Osa siitä on ollut käsiteltävänä rikosasioina eri oikeusasteissa vuodesta 2018 alkaen.

Lapin tuomioistuinten Kittilä-tuomioita on käsitelty julkisuudessa lähinnä niiden omien tiedotteiden pohjalta. Haluamme antaa lukijoille laajemman kokonaiskuvan, jonka merkitys ei rajoitu vain Kittilään.

Kirjamme on epäilemättä aihepiiriltään poikkeuksellinen Polemia-sarjassa, mutta mielestämme se puolustaa paikkaansa, koska yleensä oikeusvaltiosta ja virkavastuusta keskustellaan ”ylätasolla” ilman riittävää konkretiaa. Haluamme todentaa, miltä oikeusvaltiomme näyttää Lapin tuomioistuinten tuomioiden valossa.

Tapaus Kittilä pakottaa kysymään, millainen päätöksenteko ylipäätään on kunnissa ja hyvinvointialueilla sallittua. Mihin



asettavat kuntien ja hyvinvointialueiden päätöksenteon laillisuuden ja rikosoikeudellisen virkavastuun rajat? Millaista olisi suomalainen kunnallishallinto, jos Kittilän päätöksentekoa koskevat Lapin tuomioistuinten linjaukset olisivat voimassa koko valtakunnassa?

Olemme aiemmin kirjoittaneet Kittilän päätöksenteosta yleistajuisen tietokirjan *Kittilän laki* (Otava 2020), jossa olemme kuvanneet seikkaperäisesti vakavaan hallinnolliseen kriisiin ajautuneen kunnan toimintatapoja.

Tässä kirjassa kertaamme vain olennaisimmat tapahtumat niiltä osin kuin se on välttämätöntä tuomioiden linjausten ymmärtämiseksi. Pääpaino on nyt tuomioiden perustelujen pääkohtien avaamisessa lukijoille. Emme ota kantaa tuomioiden lopputuloksiin. Mainitsemme henkilöt nimeltä vain välttämättömissä yhteyksissä.

Esille nostamamme kysymykset eivät ole kaikilta osin helposti ymmärrettäviä etenkin juridista koulutusta vailla oleville. Useimmat eivät koskaan joudu tekemisiin tuomioistuinten kanssa, ja vielä harvemmat päätyvät osallisiksi virkarikosoikeudenkäynteihin.

Uskomme kuitenkin, että perehtyminen Kittilä-tuomioihin kannattaa, sillä se antaa uuden näkökulman julkisen vallan käyttöön.

\* \* \*

Ensisijainen keino puuttua luottamuselinten virheellisiin päätöksiin on tapauksesta riippuen oikaisuvaatimuksen tekeminen tai valittaminen suoraan hallinto-oikeuteen. Se voi kumota virheellisen päätöksen, mutta se ei voi määrätä virheen tehneille henkilökohtaista sanktiota.

Etenkin silloin, kun lakeja rikotaan tietoisesti, pelkkä päätöksen kumoaminen ei riitä. Aina se ei ole edes mahdollista päätöksen saatua jo lainvoiman. Lainvoimaisuus ei poista päätöksen mahdollista lainvastaisuutta. Siksi tarvitaan rikosoikeudellisia keinoja, joilla toteutetaan päättäjien henkilökohtaista vastuuta. Se voi toimia myös rikkomuksia ennalta ehkäisevästi – edellyttäen, että vastuu toteutetaan myös käytännössä.

Rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu kuntien ja hyvinvointialueiden luottamushenkilöihin rikoslaista (RL 40 luku) ilmenevällä tavalla periaatteessa samoin kuin virkamiehiin.

Rangaistuksia virkarikoksista voivat tuomita vain yleiset tuomioistuimet eli käräjä- ja hovioikeudet sekä KKO. Ne puolestaan eivät voi kumota luottamuselinten tekemiä päätöksiä. Samat päätökset voivat siten tulla arvioitaviksi hallintotuomioistuimissa ja yleisissä tuomioistuimissa, kuten Kittilän tapauksessa on käynyt.

Ennen kuin Kittilän luottamushenkilöiden tekemistä päätöksistä nostettiin syytteitä, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus (KHO) olivat ehtineet antaa päätöksensä kunnanjohtajan irtisanomisesta ja hallintojohtajan siirtämisestä syrjään muun muassa kunnanhallituksen sihteerin tehtävistä. Kummassakin tapauksessa kunnan päätökset kumottiin lainvastaisina. Näistä jälkimmäinen oli KHO:n vuosikirjapäätös.

On syytä korostaa, että kaikki lainvastaiset päätökset eivät ole rikosoikeudellisesti rangaistavia. Hallintotuomioistuimille ei ole merkitystä sillä, onko virhe tehty tahallisesti vai huolimattomuudesta vai voitaisiinko siitä ylipäänsä moittia ketään.

Käsiteltäessä rikosasiaa yleisissä tuomioistumissa tämä kysymys on sen sijaan keskeinen. Kaikissa Kittilä-oikeudenkäynneissä kaikki vastaajat ovat kiistäneet syyllistyneensä mihinkään rikokseen.

Lapin tuomioistuimet eivät pääosin ole kiistäneet hallintotuomioistuinten päätösten oikeellisuutta. Silti ne eivät ole antaneet juurikaan painoarvoa sille, kuinka hallintotuomioistuimet ovat tarkastelleet Kittilän päätöksentekoa kunta- ja hallintolakien valossa. Kaikki luottamushenkilöitä vastaan nostetut syytteet on hylätty viimeistään Rovaniemen hovioikeudessa.

Kun rikosasiaa käsittelevä tuomioistuin hylkää nostetun syytteen, se tulee samalla antaneeksi viestin, jonka mukaan kyse on ollut riittävän lainmukaisesta hallinnosta.

Juuri tätä tarkoitamme, kun jäljempänä toteamme esimerkiksi, että Lapin tuomioistuinten mukaan kunnan päätöksiä ei tarvitse perustella. Toisin sanoen perustelemattomuudesta ei

ole sen lainvastaisuudesta huolimatta seurannut henkilökohtaisella tasolla mitään.

Pidämme tärkeänä, että Suomen kaltaisessa oikeusvaltiossa julkisen vallan käyttäjät ja näihin linkittyvät tahot ymmärtäisivät, mihin kaikkeen kuntalaki ja hallintolaki Lapin tuomioistuinten mukaan taipuvat, kun tehtyjä virheitä arvioidaan rikosoikeudellisen virkavastuun kannalta.

Yleisillä tuomioistuimilla on ratkaiseva rooli siinä, että laissa luottamushenkilöille säädetty rikosoikeudellinen virkavastuu toteutuu myös käytännössä. Voivatko kansalaiset luottaa siihen, että ainakin tahallisesta vallan väärinkäyttämisestä seuraa rangaistus?

\* \* \*

Jos Lapin tuomioistuinten tuomioiden perusteella on julkisuudessa syntynyt kuva, jonka mukaan Kittilän päätöksenteossa ei ollutkaan ongelmia, KKO:n maaliskuussa 2023 antama tuomio osoittaa, että kuva on ollut väärä.

KKO tuomitsi yhteensä kahdeksan valtuustokauden 2013–2017 kunnanhallituksen jäsentä ja varajäsentä rangaistuksiin virka-aseman väärinkäyttämistä.

KKO:n antama Kittilä-tuomio on prejudikaatti, ennakkopäätös, joka on tarkoitettu ohjaamaan tuomioistuimia siinä, mikä merkitys hallinnon oikeusperiaatteilla on rikosoikeudellisen virkavastuun kannalta: kuinka lain suomaa toimivaltaa ei saa käyttää.

Kittilä-prejudikaatti on tärkeä opetus rikosoikeudellisen virkavastuun rajoista tuomioistuimille, kuntien ja hyvinvointialueiden viranhaltijoille ja päättäjille – sekä tavallisille kansalaisille, jotka viime kädessä veronmaksajina maksavat asiattoman päätöksenteon raskaat kustannukset monin eri tavoin.

Kun tämän kirjan käsikirjoitus oli viimeistelyä vaille valmis, valtakunnansyyttäjän toimisto tiedotti 24. marraskuuta 2023 hakevansa KKO:lta tuomion purkua Kittilän kunnanjohtajan irtisanomisasiassa. Tiedotteesta saimme neljännen kohdan seuraavaan listaukseemme. Jokainen voi pohtia, mistä se kertoo:

- Korkein oikeus on ratkaisullaan KKO 2023:17 muuttanut Rovaniemen hovioikeuden vapauttavan tuomion langettavaksi niin sanotussa Kittilän laki -asiassa.

- KKO on myöntänyt valitusluvan niin sanotussa Eilavaaran laskuasiassa.
- Syyttäjät ovat hakeneet valituslupaa KKO:lta ja tehneet hovioikeuden tuomareiden menettelystä kantelun oikeuskanslerille hallintojohtajan syrjään siirtämistä koskevassa asiassa.
- Ja syyttäjät ovat hakeneet KKO:lta tuomion purkamista kunnanjohtajan irtisanomista koskevassa asiassa.

Näiden neljän keskeisen Kittilä-tuomion perustelujen avaamisen jälkeen käymme läpi muun muassa lainsäädäntöä, joka oikeuttaa tai velvoittaa kuntia ja hyvinvointialueita puuttumaan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rikkeisiin. Tässä yhteydessä nostamme keskusteluun myös tilintarkastuksen merkityksen.

Pohdimme myös rakenteellisen korruption ilmenemistä julkishallinnossa. Lopuksi rohkenemme esittää muutamia suosituksia sekä harkittavaksi muutoksia lainsäädäntöön.

\* \* \*

Olemme kevästä 2014 alkaen seuranneet Kittilän kunnan päätöksentekoa ja tuomioistuinten linjauksia luottamushenkilöiden virkavastuusta.

Kyse on Suomen laajimmasta virkarikosoikeudenkäyntien vyyhdistä, jonka loppusanoja ei ole vielä kukaan kirjoittanut useiden oikeusprosessien ollessa yhä kesken.

Kittilä ei ole ainoa kunta, jossa päätöksenteko on kriisiytynyt. Valitettavasti tapauksia riittää ympäri Suomen, mutta Kittilä poikkeaa muista mittaluokaltaan.

Kuvaavaa on, että Kittilä on omalla toiminnallaan hankkinut nimiinsä myös lain, jolla voidaan puuttua hallinnolliseen kriisiin ajautuneen kunnan toimintaan: Lex Kittilän.

Toivomme, että *Kittilän opetukset* herättäisi perusteellisen keskustelun virkavastuusta, sen merkityksestä ja toteutumisesta. Virkavastuu on tavallisen kansalaisen ainoa suoja julkisen vallankäytön mielivaltaa vastaan. Siksi virkavastuulla on väliä.

Kovimmaksi Kittilän kaltaisten kriisien hinta kohoaa, jos kansalaiset menettävät luottamuksensa tuomioistuimiin. Siihen oikeusvaltiolla ei ole varaa.

# 1

## Mistä tapaus Kittilässä on kysymys?

**Lajissaan Suomen suurin virkarikosoikeudenkäyntien sarja Kittilän luottamushenkilöitä vastaan on herättänyt julkisuudessa hämmästyä.**

Laaja, KRP:n rikostutkintaan ja lukuisiin syytteisiin johtanut vyyhti käynnistyi syksyllä 2013.

Marraskuussa 2013 Levin hiihtohissiyhtiön hallitus vapautti yksimielisesti yhtiön toimitusjohtajan tehtävästään ja siirsi hänet määräaikaiseksi projektipäälliköksi. Yhtiön hallituksen tietoon oli tullut toimitusjohtajan epäasiallinen menettely hissihankinnan kilpailutuksessa. Hallitus menetti luottamuksensa toimitusjohtajaan.

Kittilän kunta omisti – ja omistaa yhä – yli puolet hissiyhtiön osakkeista. Joulukuun alkupuolella 2013 kunnanjohtaja teki kunnan nimissä – ja yhdessä yhtiön toiseksi suurimman osakkeenomistajan kanssa – poliisille tutkintapyyntöön toimitusjohtajan menettelystä.

Vain muutamia viikkoja myöhemmin kunnanhallitus päätti peruuttaa tutkintapyyntöön ja antaa omistajaohjausta kunnan edustajille hissiyhtiössä<sup>1</sup> projektipäälliköksi siirretyn toimitusjohtajan palauttamiseksi entiseen tehtäväänsä.

---

1 Kunnanhallituksen kokouspöytäkirjan mukaan omistajaohjausta annettiin kunnan yhtiökokousedustajille, mutta pöytäkirjan liitteen mukaan kunnan edustajille yhtiön hallituksessa.

Joitakin päiviä tämän jälkeen hissiyhtiön hallitus sai vahvistuksen sille, että toimitusjohtaja oli vuotanut hissihankintakilpailutuksen yhteydessä toisen kilpailevan yrityksen tarjoustietoja toiselle. Yhtiön hallitus teki välittömästi tutkintapyynnön entisestä toimitusjohtajasta.

Keväällä 2014 järjestetyssä yhtiökokouksessa kunnan kokousedustaja erotutti tutkintapyynnön tehneen yhtiön hallituksen ja nimitytti uuden, joka veti tutkintapyynnön pois ja palautti syrjään siirretyn toimitusjohtajan takaisin yhtiön johtoon.

\* \* \*

Tämän jälkeen toimet keskitettiin kunnanjohtajaan.

Toukokuussa 2014 kunnanvaltuusto asetti tilapäisen valio-kunnan arvioimaan kunnanjohtajan luottamusta. Marraskuussa 2014 valtuusto irtisanoi hänet äänin 23 – 4. Irtisanominen päätettiin panna täytäntöön heti.

Marraskuusta 2014 maaliskuuhun 2015 asti kunnanjohtajan sijaisena toiminut hallintojohtaja toi irtisanomispäätöksen useita kertoja kunnanhallituksen käsiteltäväksi katsottuaan päätöksen lainvastaiseksi. Esitykset jätettiin käsittelemättä.

Kunnanjohtajan irtisanominen kumottiin hallintotuomioistuimissa vuonna 2016. Kunnanjohtaja sai virkansa takaisin, mutta hän ei enää palannut hoitamaan sitä.

Lokakuussa 2017 syyttäjä nosti irtisanomisasiassa syytteet 27 luottamushenkilöä vastaan törkeästä virka-aseman väärinkäyttamisestä ja yhtä muuta henkilöä vastaan avunannosta törkeään virka-aseman väärinkäyttämiseen.

Lisäksi neljäätoista kunnanhallituksen jäsentä ja varajäsentä syytettiin kunnanjohtajaan kohdistetuista työrikoksista ja niihin liittyneistä virkarikoksista.

Samalla syyttäjä nosti syytteet virka-aseman väärinkäyttämisestä kahdeksaa kunnanhallituksen jäsentä ja varajäsentä vastaan kunnanjohtajan tutkintapyynnön peruuttamisesta ja omistajaohjauksen antamisesta kunnan edustajille hissiyhtiössä.

Tästä viimeksi mainitusta tapauksesta korkein oikeus antoi edellä mainitun prejudikaatin KKO 2023:17.

\* \* \*

Helmikuussa 2015 kunnanhallituksen puheenjohtaja toimitti viranhaltijoille maksettavaksi laskun lakimieheltä, jolla ei tiedetty olevan minkäänlaista toimeksiantoa kunnalta.

Hallintojohtaja toi maaliskuussa 2015 laskun kunnanhallituksen käsiteltäväksi ja esitti, että sitä ei makseta: kunnassa ei ollut tehty päätöstä oikeusavun hankkimisesta kyseiseltä lakimieheltä eikä laskun perusteena olleita lausuntoja ja selvityksiä ollut toimitettu kuntaan.

Luottamushenkilöiden menettelystä nostettiin joulukuussa 2017 syytteet törkeän petoksen yrityksestä ja virkavelvollisuuden rikkomisesta kolmea keskeistä kuntapäättäjästä vastaan.

Heinäkuussa 2019 nostettiin syytteitä kuutta luottamushenkilöä ja teonaikaisia vs. kunnanjohtajaa ja vs. hallintojohtajaa sekä erästä asianajajaa vastaan menettelystä, joka koski keväällä 2017 kunnasta löytynyttä toista laskua kyseisen lakimiehen oikeudellisesta avusta.

Tässäkin tapauksessa avun tilaaja oli kunnanhallituksen puheenjohtaja, jota syytettiin ensimmäistä laskua koskevassa asiassa. Rikosnimikkeinä olivat muun muassa virka-aseman väärinkäyttäminen, avunanto virka-aseman väärinkäyttämiseen sekä virkavelvollisuuden rikkominen.

Laskuasiat käsiteltiin tuomioistuimissa yhtenä kokonaisuutena. Tässä asiassa KKO myönsi toukokuussa 2023 syyttäjälle rajoitetun valitusluvan.

\* \* \*

Irtisanottuaan kunnanjohtajan Kittilän päättäjät kohdistivat toimensa hallintojohtajaan.

Elokuussa 2015 valtuusto muutti kunnan hallintosäätöä muun muassa siten, että hallintojohtaja ei enää toiminut kunnanhallituksen sihteerinä eikä kunnanjohtajan sijaisena. Syyskuussa 2015 kunnanhallitus nimesi näihin tehtäviin toiset henkilöt.

Hallinto-oikeus kumosi kunnanvaltuuston ja -hallituksen päätökset vuonna 2016. KHO pysytti hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen vuonna 2017.

Helmikuussa 2020 syyttäjä nosti syytteet muun muassa virka-aseman väärinkäyttämisestä 33 luottamushenkilöä ja

teonaikaista vs. kunnanjohtajaa vastaan hallintojohtajan syrjään siirtämistä koskeneiden päätösten johdosta.

\* \* \*

Edellä kerrotut tapahtumat liittyvät läheisesti toisiinsa.

Seuraavissa luvuissa tarkastelemme näistä tapauksista annettuja Lapin käräjäoikeuden ja Rovaniemen hovioikeuden tuomioita kuntien päätöksenteon ja rikosoikeudellisen virkavastuun näkökulmasta: millaista toimivaltaa Lapin tuomioistuimet ehtivät tuomioillaan jakaa kuntien luottamushenkilöille pääosin ennen kuin KKO antoi ennakkopäätöksensä Kittilän laki -syytteestä maaliskuussa 2023.



## 2

# Kunnan etu ja luottamushenkilöiden harkintavalta

Lapin tuomioistuinten mukaan Kittilän kunnanhallitus toimi kunnan edun mukaisesti peruuttaessaan kunnanjohtajan tutkintapyyntöön kunnan merkittävimmän tytäryhtiön toimitusjohtajan väärinkäytösepäilyistä.

Tapaus Kittilä pakottaa kysymään, missä kulkevat luottamushenkilöiden harkintavallan ja virkavastuun rajat. Kun luottamushenkilöillä on toimivalta tehdä päätös, saavatko he päättää aivan niin kuin haluavat?

Kuntalaki velvoittaa kunnan viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä toimimaan kuntaa koskevan lainsäädännön ja kunnan edun mukaisesti.

Mutta mikä on kunnan etu?

Kunnan etua ovat vuorollaan punninneet Lapin käräjäoikeus, Rovaniemen hovioikeus ja KKO käsitellessään niin kutsuttua Kittilän laki -syytettä.<sup>2</sup>

Tässä luvussa tarkastelemme Lapin tuomioistuinten tulkin-taa kunnan edusta ja luottamushenkilöiden rikosoikeudelli-sesta virkavastuusta. Rajaamme tarkastelun kuitenkin vain niihin Kittilän laki -syytteen kohtiin, jotka KKO otti käsitel-

---

2 Ks. syytteen perusteena olleista tapahtumista tarkemmin Viljanen, Pekka – Hynynen, Eeva-Liisa: Kittilän laki. Otava 2020, s. 21–47.

tävikseen myöntäessään syyttäjille rajoitetun valituslupan loka-kuussa 2021.

## **Syyte ja sen perusteena olleet keskeiset tapahtumat**

Syyttäjä vaati kahdeksalle kunnanhallituksen jäsenelle ja varajäsenelle rangaistusta ensisijaisesti virka-aseman väärinkäyttämisestä. Kysymys oli siitä, että kunnanhallitus oli ylimääräisessä kokouksessaan 16.12.2013 peruuttanut tutkintapyyntö, jonka kunnanjohtaja Anna Mäkelä oli 5.12.2013 tehnyt Jouni Palosaaresta.

Levin hissiyhtiön hallitus oli jo 17.11.2013 yksimielisesti siirtänyt hänet toimitusjohtajan paikalta toiseen tehtävään. Syy siihen oli ollut luottamuksen menettäminen.

Kysymys oli myös siitä, että kunnanhallitus oli antanut omistajaohjausta kunnan edustajille hissiyhtiössä Palosaaren palauttamiseksi takaisin yhtiön johtoon.<sup>3</sup>

Syyttäjien mukaan vastaajat olivat päätöksissään asettaneet toimitusjohtajan edun kunnan edun edelle.

Kunnanjohtaja oli 9.12.2013 informoinut kunnanhallitusta tutkintapyyntö tekemisestä. Tieto herätti osassa päättäjiä suuttumusta.

Kunnanvaltuusto kokoontui 16.12.2013 suljettujen ovien takana infotilaisuuteen, jossa olivat vuorollaan kuultavina kunnanjohtaja Anna Mäkelä, Jouni Palosaari, hissiyhtiön hallituksen silloinen puheenjohtaja Lauri Kurula sekä kunnan ja hissiyhtiön tilintarkastaja.

Infotilaisuudessa Lauri Kurula kertoi valtuutetuille syistä, jotka johtivat luottamuspulaan ja toimitusjohtajan siirtämiseen

---

3 Syyttäjät vaativat rangaistusta lisäksi kahdesta alkuvuonna 2014 tehdystä kunnanhallituksen päätöksestä, joilla oli jätetty kumoamatta joulukuussa tehdyt päätökset. Kunnanhallitukselle oli esitelty sähköpostit, joista ilmeni, että Palosaari oli paljastanut hissihankintakilpailuun osallistuneen yhtiön tarjoustietoja toiselle kilpailijayhtiölle. Kunnanhallitus oli myös tietoinen siitä, että hissiyhtiön hallituskin oli tehnyt tutkintapyyntö Palosaaresta. Näiltä osin KKO ei myöntänyt valituslupaa.

toisiin tehtäviin. Toimitusjohtaja oli riskeerannut epäasiallisella menettelyllään hissihankintakilpailutuksen.

Välittömästi infotilaisuuden jälkeen kunnanhallitus kokoon-tui ylimääräiseen kokoukseen, jossa se peruutti kunnanjohta-jan tekemän tutkintapyynnön ja päätti omistajaohjauksesta.

Päätösesitysten valmistelun oli hoitanut kunnanhallituksen silloinen puheenjohtaja Timo Kurula (kesk.). Hän toimi kokouk-sessa esittelijänä ilman päätöstä esittelyvastuun siirtämisestä puheenjohtajalle.

Viranhaltijoilla ei ollut etukäteen tietoa kokouksen asia-listasta. Ylimääräisestä kokouksesta he saivat kuulla vasta sa-man päivän aamuna.

Päätösesitykset oli laatinut oikeustieteen lisensiaatti Pertti Eilavaara Timo Kurulan pyynnöstä ja hänen antamiensa tie-tojen pohjalta. Tämä tapahtui salassa kunnan viranhaltijoilta ja ainakin osalta muista vastaajista. Valmistelusta ei kerrottu kunnanhallituksessa. Asia tuli ilmi vasta helmikuussa 2015, kun Eilavaaran kunnanhallituksen puheenjohtajalle osoittama lasku paljastui.<sup>4</sup>

Eilavaaran pohjapaperin mukaan Palosaari nautti edelleen kunnan täyttä luottamusta. Näin siis siitä huolimatta, että hissi-yhtiön hallitus oli menettänyt luottamuksensa toimitusjohta-jaan – ja että hissiyhtiön hallituksen pöytäkirjaan 17.11.2013 merkityt keskeiset seikat olivat tässä vaiheessa jo tiedossa.

## **Käräjäoikeuden tuomio**

Lapin käräjäoikeus hylkäsi kesäkuussa 2019 antamallaan tuo-miolla kaikki syytteet.<sup>5</sup>

Käräjäoikeus toisti tuomiossaan asian taustaksi hissiyhtiön hallituksen edellä mainitun pöytäkirjan tiedot.

Pöytäkirjan mukaan toimitusjohtaja Palosaari ei nauttinut hallituksen luottamusta hissitarjouksissa ilmenneiden epä-selvyyksien vuoksi. Hän oli vuotanut toisen kilpailevan yrityksen

---

4 Timo Kurulan menettely johti jäljempänä 5. luvussa käsiteltävään oi-keudenkäyntiin.

5 Lapin käräjäoikeus 28.6.2019 n:o 19/130034, dn:o R 17/983.

tarjoustietoja toiselle kilpailijalle vinkkaamalla, millä numerolla miljoonaluokan tarjouksen tulisi alkaa: ”neljä on neljä ja viisi on viisi”. Palosaari oli myös salannut yhtiön hallitukselta toisen kilpailijan tarjoaman kymmenen prosentin alennuksen.

Pöytäkirjasta kävi ilmi myös, että hallitus oli luottamuspuolan johdosta vapauttanut Palosaaren toimitusjohtajan tehtävistä välittömästi ja siirtänyt hänet määräaikaiseksi projektipäälliköksi vuoden 2014 loppuun asti.

Oliko perusteltua katsoa tutkintapyyntö aiheettomaksi ottaen huomioon tiedot, jotka hissiyhtiön hallituksen puheenjohtaja oli infotilaisuudessa kertonut?

Käräjäoikeuden mukaan kunnanhallituksella oli silloisen kuntalain 23 §:n nojalla toimivalta peruuttaa kunnanjohtajan tekemä tutkintapyyntö. Näin ollen kunnanhallitus ei toiminut kuntalain vastaisesti eivätkä kunnanhallituksen jäsenet toimineet virkavelvollisuuksiensa vastaisesti peruuttaessaan tutkintapyyntöä.

Johtopäätöksissään käräjäoikeus tukeutui kunnanhallituksen Kuntaliitolta jälkikäteen kevään 2014 aikana tilaamiin lausuntoihin.

Käräjäoikeudessa todistajana kuultu Kuntaliiton lakiasiaan johtaja tosin kertoi, että lausunto oli annettu vain yleisestä toimivallasta eli siitä, että kunnanhallitus on toimielin, jolla on toimivalta tehdä ja peruuttaa tutkintapyyntö kunnan puolesta. Lausunnossa ei otettu kantaa kysymykseen, oliko tutkintapyyntöä peruuttaminen tässä tapauksessa asianmukaista.

Käräjäoikeus totesi myös, että silloisen kuntalain 24 §:n mukaan kunnanjohtajalla oli ollut itsenäinen oikeus kunnan puhevallan käyttöön. Lisäksi se totesi, että kunnanjohtaja toimii kunnanhallituksen alaisena. Tästä se sai aiheen moitteeseen kunnanjohtajaa kohtaan:

”Kun kysymys on ollut kunnalle merkittävässä konserniyhtiössä tapahtuneesta yhtiön toimitusjohtajaan kohdistuneesta rikosepäilyistä, olisi harkinta tutkintapyyntöä tekemisestä tai tekemättä jättämisestä ollut asianmukaista suorittaa yhdessä kunnanhallituksen kanssa ja lopullinen päätösvalta asiasta on ollut kunnanhallituksella.”

Kuntalain 24 §:stä ei ollut luettavissa tuollaista rajoitusta kunnanjohtajan puhevallan käytössä. Arvioidessaan tutkintapyyntöön tekemistä kunnanjohtajan irtisanomisperusteena<sup>6</sup> käräjäoikeus totesi, että kunnanjohtajalla oli sekä kelpoisuus että toimivalta tehdä tutkintapyyntö.

Vaan ei sitten kuitenkaan ollut. Tutkintapyyntöä ei nimittäin olisi saanut tehdä Jouni Palosaaresta, koska Levi oli tärkeä kunnan taloudelle, hissiyhtiö tärkeä Levin toiminnalle ja Palosaari tärkeä hissiyhtiölle.

”Mäkelän toiminta on ollut myös vastoin kuntalakia, koska kunnanjohtaja toimii kunnanhallituksen alaisena”, käräjäoikeus katsoi.

Käräjäoikeuden mukaan kunnanjohtaja näyttääkin olleen ainoa, joka oli rikkonut lakia.

Kunnanjohtaja saisi siis tehdä tutkintapyyntöön vaikkapa koulukeskuksen roskakatoksen polttaneesta nuorukaisesta, mutta ei kunnan merkittävimmän tytäryhtiön toimitusjohtajan väärinkäytösepäilystä. Entä jos roskakatoksen polttaja olisi-kin merkittävässä asemassa olevan henkilön poika?

Oikeusvaltion keskeinen periaate kuitenkin on, että kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Näin säädetään Suomen perustuslaissa (6.1 §).

Omistajaohjauksen antamista käräjäoikeus tarkasteli tutkintapyyntöön peruuttamisen tapaan ensisijaisesti vain toimivalta-kysymyksenä.

Käräjäoikeuden mukaan ”kunnanhallituksella on ollut kuntalain 23 §:n ja Kittilän kunnan konserniohjeen nojalla toimivalta antaa omistajaohjausta kunnan edustajille kunnan omistamassa osakeyhtiössä eikä kunnanhallitus tältä osin ole toiminut kuntalain vastaisesti”.

Käräjäoikeus nojautui tässäkin Kuntaliiton antamiin lausuntoihin. Johtopäätöksensä se totesi, että kunnanhallituksen jäsenet eivät omistajaohjauksessaan rikkoneet virkavelvollisuuksiaan.

---

6 Irtisanomista käsitellään tarkemmin tämän kirjan 4. luvussa.

Vetikö kärjäoikeus mutkia suoriksi katsoessaan, että kun oli toimivalta, sai menetellä näin?

Rikosoikeudellisen virkavastuun kannalta merkityksellisiä ovat nimittäin myös muut lait kuin kuntalaki. Virkavelvollisuuksiin kuului noudattaa myös hallintolain 6 §:ssä säädettyjä hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita.

Niitä kärjäoikeus tarkasteli vasta edellä mainittujen johtopäätöstensä jälkeen.

Kärjäoikeuden mukaan hallinnon yleiset oikeusperiaatteet rajoittavat ”kunnalliseen itsehallintoon kuuluvaa korostettua harkintavaltaa”. Kärjäoikeus nosti esille tarkoitussidonnaisuuden periaatteen eli velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin ja objektiviteettiperiaatteen eli vaatimuksen toimien puolueettomuudesta.

Esitetty näyttö ei kärjäoikeuden mukaan osoittanut, ”että kunnanhallituksen jäsenet olisivat perustaneet päätöksensä epäasiallisiin tai asiaankuulumattomiin syihin tai että kunnanhallituksen jäsenet olisivat tarkoittaneet päätöksillään puolueellisesti pyrkiä hyödyttämään Palosaarta”.

Kärjäoikeuden mukaan hallintolain 6 §:ää ei siten ollut rikottu. Johtopäätöksensä oikeus päättyi toteamalla muun muassa, että ”kaikkien syytteessä olevien kunnanhallituksen jäsenten kertomuksista on ilmennyt, että heidän päätöksenteon tarkoituksena tutkintapyynnön peruuttamisessa ja omistajaohjauksen antamisessa on ollut vain ja ainoastaan Kittilän kunnan etu”.

Tuskinpa vastaajan eli syytetyn asemassa olevilta olisi voitu muunlaista kertomusta odottaakaan.

Kärjäoikeus ymmärsi myös vastaajien pyrkimystä palauttaa Palosaari toimitusjohtajaksi: esitutinnan aloittamiskynnys on varsin matala, on epävarmaa, johtaako tutkinta syytteen nostamiseen, ja tutkinta ja rikosprosessi kestävät tällaisissa asioissa usein pitkään.

Näin kärjäoikeus teki kuntalaisten – veronmaksajien – kannalta huolestuttavan johtopäätöksen: ”Tähän nähden pelkäämään se, että henkilö on epäiltynä yhtiön toimitusjohtajana toimiessaan tapahtuneesta rikoksesta, ei ole esteenä toimia osake-

yhtiön toimitusjohtajana, ei edes silloin, kun kysymys on kunnan enemmistöomisteisesta osakeyhtiöstä.”

Kunnan ja kuntayhtiön julkisella uskottavuudella ei siis olisi väliä?

Myöskään lausuntojen hankkiminen jälkikäteen Kuntaliitolta ei käräjäoikeuden mielestä osoittanut, että päätösten tarkoituksena olisivat olleet asiaankuulumattomat syyt tai pyrkimys hyödyttää puolueellisesti Palosaarta.

”Pikemminkin se osoittaa, että kunnanhallitus on halunnut varmistua päätöksentekonsa oikeellisuudesta”, käräjäoikeus päätteli.

Tosiasiasa Kuntaliitolle esitetyt kysymykset koskivat sitä, oliko kunnanjohtaja ylittänyt toimivaltansa tutkintapyyntönsä tehdessään, joten käräjäoikeuden johtopäätös oli outo.

Vaikka käräjäoikeus katsoi, ettei hallintolain 6 §:ää ylipäänsä ollut rikottu, se esitti asiasta vielä periaatteellisen kantansa. Käräjäoikeuden mukaan avoimuutensa<sup>7</sup> takia säännös ”ei lähtökohtaisesti täytä rikosoikeudellista laillisuusperiaatteen vaatimusta eikä se siten voi olla virkarikosasiassa rangaistusvastuun perustana”. Hallintolain 6 §:ään perustuva syyte ”ei siten voisi olla edes toteen näytettynä rangaistusvastuun perusteena”, käräjäoikeus lausui.

Edes tahallinen tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisen ja puolueellisen päätöksen tekeminen ei siis johtaisi rikosoikeudelliseen vastuuseen?

Jos kunnallisessa päätöksenteossa voitaisiin aivan yleisesti toimia Lapin käräjäoikeuden linjauksen mukaisesti, seuraukset olisivat vakavia.

Koska myös päätöksen tekeminen kostotarkoituksessa on tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaista, on kaiketi pääteltävä, että rangaistusta ei käräjäoikeuden mukaan seuraisi edes tapauksessa, jossa päättäjät avoimesti tunnustaisivat päätöksellään kostaneensa jotakin sen kohteena olleelle henkilölle.

---

7 Siis, että säännöksen sisältö ei ole tarkkarajaisesti määriteltävissä.

## Hovioikeuden tuomio

Syyttäjät valittivat käräjäoikeuden tuomiosta Rovaniemen hovioikeuteen, joka antoi tuomionsa toukokuussa 2021.<sup>8</sup> Se pysytti käräjäoikeuden tuomion lopputuloksen. Syytteet siis hylättiin.

Hovioikeus käänsi Kittilän laki -syytettä käsitellessään katseensa kunnanjohtaja Anna Mäkelän motiiveihin hänen tehdessään tutkintapyyynnön Jouni Palosaaresta. Aivan kuin kuntakonsernin johtavan viranhaltijan juridinen ja moraalinen vastuu kunnan merkittävimmän yhtiön tilanteesta ei olisi voinut olla todellinen syy.

Hovioikeus myötäili tuomiossaan vastaajien väitteitä siitä, että tutkintapyyynnön tekeminen johtui epäasiallisista syistä – tapahtumista jo paljon ennen syyteajankohtaa.

Oliko hovioikeus enemmän kiinnostunut kunnanjohtajan kuin vastaajien motiiveista?

Arvioitavana rikosasiassa ei kuitenkaan ollut kunnanjohtaja Mäkelän vaan vastaajien menettely: miksi vastaajat päättivät peruuttaa kunnanjohtajan tekemän tutkintapyyynnön?

Tutkintapyyynnön tekemisen osalta olisi riittänyt sen arviointi, oliko Palosaaren menettelystä saatujen tietojen perusteella syytä epäillä häntä rikoksesta. Sellaista arviointia hovioikeus ei tehnyt.

Hovioikeuden mukaan ”tutkintapyyynnön tekemättä jättäminen taikka peruuttaminen ei kuitenkaan osoita yksiselitteisesti sitä, että esiin nousseet epäilykset olisi tarkoitus jättää selvittämättä, vaan kyse voi olla myös siitä, antavatko epäilykset aiheen saattaa ne poliisitutkinnan kautta selvitettäväksi”.

Kittilän tapauksessa mikään ei osoittanut, että kunnanhallitus olisi halunnut selvittää asiaa, päinvastoin. Kunnanhallituksen useista pöytäkirjoista oli luettavissa, että sen mielestä hissiyhtiön toimitusjohtajan toimiin ei liittynyt minkäänlaisia epäselvyyksiä eikä niitä ollut syytä tutkia.

Se, että kunnanhallituksen puheenjohtaja Timo Kurula jätti 16.12.2013 ylimääräisessä kunnanhallituksen kokouksessa

---

8 Rovaniemen hovioikeus 3.5.2021 n:o 21/118666, dn:o R 19/752.



esittelijänä toimiessaan kertomatta, että hän oli käyttänyt oikeudellista asiantuntijaa, oli hovioikeuden mukaan kyllä päätöksentekoprosessin avoimuuden kannalta kyseenalaista.

Hovioikeuden mukaan asiassa ei kuitenkaan esitetty näyttöä siitä, että ulkopuolisen asiantuntijan käyttämisellä olisi pyritty selvittämään käsiteltävinä olleita asioita vain yksipuolisesti tai että sillä olisi pyritty muutoin epäasiallisesti ohjaamaan kunnan luottamushenkilöiden päätöksentekoa.

Hovioikeus ei tehnyt minkäänlaisia syytettä tukevia johtopäätöksiä siitä, että päätösten valmistelu ja päätöksentekomenettely poikkesivat normaalista. Yhteenvedossaan se kuitenkin totesi, että päätöksenteossa tapahtuneet menettelyvirheet voivat osoittaa päätöksenteon perustuneen epäasiallisiin syihin tai edistäneen kunnan toiminnalle vieraita tarkoituksiperiä. Nyt ne eivät osoittaneet.

Oikeustieteen lisensiaatti Eilavaaran laatimista päätösesityksistä oli kuitenkin kaikkien nähtävissä, että asioita oli selvitetty vain yksipuolisesti. Päätökset tehtiin Eilavaaran laatimien esitysten mukaisesti. Niissä ei tuotu lainkaan esille seikkoja, jotka olisivat puoltaneet tutkintapyyntöä, eikä seikkoja, jotka perustelivat toimitusjohtajan vapauttamista tehtävästään.

Esimerkiksi omistajaohjausasiakirjassa todettiin, että Palosaari ”yhtiön toimitusjohtajana nauttii edelleen Kittilän kunnan luottamusta ja mitään sellaisia seikkoja ei ole tuotu esille, että luottamus olisi vaarantunut”.

Eikö *mitään*?

Yhtiön hallituksen puheenjohtaja oli kunnanhallituksen kokousta edeltäneessä infotilaisuudessa kertonut, miksi yhtiön hallitus oli menettänyt luottamuksensa Palosaareen.

Vaikka vastaajat eivät olleet nähneet tutkintapyyntöä, he olivat hovioikeuden mukaan sen peruuttaessaan voineet olla siinä käsityksessä, että heillä oli vastaavat tiedot kuin tutkintapyyntöön kunnan puolesta tehneellä kunnanjohtajalla.

Syyttäjät katsoivat, että kunnanhallituksen päätöksenteon motiivina vaikutti rakenteellinen korruptio, jota ilmensivät muun muassa Jouni Palosaaren useiden yhteistyökumppanien häntä tukevat yhteydenotot päättäjiin.

Lapin tuomioistuimet eivät nähneet kuntapäätäjien toimissa korruptiota.

Käräjäoikeus torjui korruptioväitteen muun muassa sillä perusteella, että kaikki Kittilän kunnan päätökset oli tehty ”enemmistöpäätöksin demokraattisesti joko kunnanhallituksessa tai kunnanvaltuustossa kuntalain mukaisesti. Päätökset on asianmukaisesti pöytäkirjattu ja pöytäkirjat ovat olleet julkisia.”

Hovioikeus viittasi näihin perusteluihin ilmeisen hyväksyvästi. Se myönsi, että päätösten voidaan katsoa syyttäjien väittämien tavoin toteutuneen yhteydenotoissa esitettyjen toiveiden mukaisesti ja hyödyttäneen samalla Palosaarta henkilökohtaisesti.

Silti hovioikeus ei katsonut näytetyksi, että vastaajat olisivat perustaneet päätöksensä epäasiallisiin tai asiaankuulumattomiin syihin – tai että vastaajat olisivat tehneet päätöksensä pyrkimään puolueellisesti hyödyttämään nimenomaan Palosaarta vastoin kunnan etua.

Hovioikeuden mukaan vastaajat eivät siten olleet rikkoneet hallintolain 6 §:n määräyksiä käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin tai toimineen vastoin hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta.

Käräjäoikeudesta poiketen hovioikeus kuitenkin katsoi, että hallintolain oikeusperiaatteiden rikkominen voisi johtaa rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Tässä tapauksessa niitä ei kuitenkaan ollut rikottu, sillä ”vastaajat ovat voineet heidän tapahtumahetkellä hankkimiansa tietojen perusteella tulla harkintavaltansa puitteissa hyväksyttävien perusteiden päätökseen, että kunnan tutkintapyyntöön peruuttaminen ja omistajaohjauksen antaminen on ollut kunnan edun mukainen ratkaisu”, hovioikeus järkeili.

Kunnanjohtaja ja todistajana kuultu silloinen hallintojohtaja katsoivat kumpikin, että tutkintapyyntöön tekeminen ei kuulu *poliittisen* harkinnan piiriin. Lapin tuomioistuimet eivät ottaneet tähän kysymykseen kantaa.

Puututtuaan omine motiiveineen kunnanjohtajan tekemään tutkintapyyntöön monet Kittilän luottamushenkilöt ovat päätyneet vuosien ajaksi oikeudenkäyntien kierteeseen. He olisivat voineet toimia toisinkin.

# 3

## Harkintavallan rajat korkeimmalta oikeudelta

**KKO:n mukaan vastaajien toiminnan ensisijaisena vaikuttimena ei ollut kunnan edun tavoittelemineen, vaan tarkoitus hyödyttää epäasiallisesti hissiyhtiön entistä toimitusjohtajaa.**

Syyttäjät ja asianomistaja, kunnanjohtaja Anna Mäkelä, hakivat KKO:lta valituslupaa Rovaniemen hovioikeuden toukuussa 2021 antamaan tuomioon. Kaikki syytteet kunnanjohtajan irtisanomisasiassa, syytteet työrikoksista sekä syytteet niin sanotussa Kittilän laki -asiassa oli hovioikeudessa hylätty.

Vuoden 1980 alussa voimaan tulleen lainmuutoksen (104/1979) jälkeen KKO:n keskeisimmäksi tehtäväksi tuli ohjata lainkäyttöä. Prejudikaattiperuste eli ennakkoratkaisun tarve on siten tärkein valituslupan myöntämisperuste. Valituslupaa myönnettäessä ei periaatteessa ole merkitystä, onko hovioikeuden ratkaisu KKO:n mielestä oikea vai väärä.<sup>9</sup>

Syyttäjille myönnettiin valituslupa prejudikaattiperusteella rajoitetusti: se koski vain kahta kunnanhallituksen joulukuussa 2013 tekemää päätöstä eli edellä 2. luvussa käsiteltyä osaa kokonaisuudesta: siis tutkintapyyntöjen peruuttamista ja omistajaohjauksen antamista.

Muilta osin syyttäjien valituslupahakemus hylättiin, samoin Anna Mäkelän hakemus kokonaisuudessaan. Siten jäljempänä

---

9 Rautio teoksessa Vuorenpää, Mikko ym.: Prosessioikeus. 6., uudistettu painos. Alma Talent 2021, s. 1186.

4. luvussa käsiteltävät osat hovioikeuden tuomiosta tulivat lainvoimaisiksi.

Lähtökohta on, että valituslupaa ei ole myönnettävä pelkäämään hovioikeuden ratkaisussa olevien virheellisyyksien perusteella.<sup>10</sup> Valituslupahakemuksen hylkäämisestä ei näin ollen voida päätellä, että hovioikeuden ratkaisu on KKO:n mielestä oikea.<sup>11</sup>

Korkein oikeus antoi Kittilä-ratkaisunsa maaliskuussa 2023. Se julkaistiin prejudikaattina KKO 2023:17. Vastaajat tuomittiin rangaistuksiin virka-aseman väärinkäyttämisestä.

Virka-aseman väärinkäyttämiseen syyllistyy rikoslain (RL 40:7) mukaan esimerkiksi virkamies, ”joka hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuesaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun”.

Tämä koskee myös kuntien ja hyvinvointialueiden luottamushenkilöitä.

Säännöksessä ei kuvata virkavelvollisuuksien sisältöä tarkemmin. Kyseessä on niin sanottu blankorangaistussäännös, jonka ulkopuolelta on löydettävä ne säännökset tai määräykset, jotka antavat sisällön virkavelvollisuuksille.

Kittilä-ratkaisussaan KKO nojautui aiempaan käytäntöön, jossa se on todennut, että virkatoiminnassa noudatettavan, säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden sisällön on oltava selvästi määriteltävissä siten, että säännösten soveltaminen on ennakoitavissa.

Juuri ennakoitavuus on keskeistä. Se ei edellytä, että virkavelvollisuuksien olisi suoraan ilmeistä säännöksistä tai määräyksistä; RL 40:7:ssä puhutaankin niihin perustumisesta. Kaikkea ei ole edes mahdollista säännellä yksityiskohtaisesti, eikä kaikkea tarvitse vääntää rautalangasta.

Hallintolain (6 §) mukaan viranomaisen on muun muassa kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä

---

10 Ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen koskevien säännösten uudistamisesta, n:o 106/1978, s. 14.

11 Prosessioikeus/Rautio 2021, s. 1186.

toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin, ja viranomaisen toimien on oltava puolueettomia.

Virka-aseman väärinkäyttämistä koskevalla säännöksellä on tarkoitettu tehostaa virkatoimintaan kohdistuvia puolueettomuus- ja luotettavuusvaatimuksia,<sup>12</sup> joten sen tavoitteet ovat samat kuin hallintolain 6 §:n. Viimeksi mainittuun perustuu siten suosimisen kieltävä virkavelvollisuus.

Normi, joka kieltää toisen tahallisen hyödyttämisen virkatoiminnassa, on KKO:n mukaan luonteeltaan yleinen. Epäasiallisesta suosimisesta seuraava rikosoikeudellinen vastuu ei siten KKO:n mukaan ole yllättävä tai ennakoimaton myöskään kunnallisen luottamushenkilön näkökulmasta arvioituna.

Jokainen ymmärtää, että virkavastuulla hoidettavia tehtäviä ei saa hoitaa puolueellisesti jonkun hyödyttämistarkoituksessa. Sama koskee toimimista kostotarkoituksessa.

KKO:n mukaan riittää, että virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistössä tarkoitettun seurauksen tavoittelemisen on teon ensisijainen vaikutin. Tunnusmerkistön täyttymistä ei estä se, että tekijällä on toiminnalleen myös luvallisia vaikuttimia, ei myöskään se, että tekijä ei saavuta tavoitettaan.

Kittilän laki -syytteen vastaajat tietysti kiistivät hyödyttämistarkoituksen.

Vastaajalla ei ole rikosasiassa totuusvelvollisuutta. Syyttäjän on rikosasiassa näytettävä syyte toteen. Vastaajan ei tarvitse todistaa syyttömyyttään.

Syyttäjän on kuitenkin usein mahdotonta esittää suoraa näyttöä siitä, mitä vastaaja on tiettyä päätöstä tehdessään tarkoittanut: ei löydy asiakirjaa, jossa vastaaja olisi ilmaissut todellisen, rikollisen tarkoituksensa – eikä todistajaa, joka kertoisi vastaajan lausumista, joista hänen todellinen tarkoituksensa kävisi ilmi.

Lapin tuomioistuimista poiketen KKO ei tyytynyt vastaajien kertomuksiin ja päätynyt katsomaan, ettei syytteen tueksi ole esitetty riittävää näyttöä.

---

12 Ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta, n:o 58/1988, s. 18.

KKO teki sitä vastoin johtopäätöksiä objektiivisista tosi-seikoista. Johtopäätösten kannalta keskeisiä olivat päätösten sisältö, vastaajilla päätöksiä tehtäessä olleet tiedot sekä menettely päätöksenteossa ja sen valmistelussa.

Jos päätösten sisällössä on jotakin kummallista ottaen huomioon päättäjillä päätöksiä tehdessään olleet tiedot, epäilykset päättäjien motiivista heräävät aivan perustellusti jo arki-järjenkin mukaan.

Kunnanhallituksen päätöksillä pyrittiin palauttamaan Jouni Palosaari määräaikaisesta alemmasta projektipäällikön tehtävästä takaisin vakituisen toimitusjohtajan tehtävään ja lopettamaan häntä koskenut tutkinta. Päätökset olivat jo tällä perusteella omiaan hyödyttämään hänen yksityistä etuaan. Silti vastaajat kiistivät tämän.

Tutkintapyyntö perusteita koskevasta vastaajien tietoisuudesta KKO totesi, että kaikki vastaajat olivat joulukuussa 2013 läsnä ennen kunnanhallituksen kokousta järjestetyssä valtuustoinfossa, jossa kuultiin muiden muassa hissiyhtiön hallituksen puheenjohtajaa Lauri Kurulaa. Hän kertoi esityksessään syyt, joiden vuoksi yhtiön hallitus oli menettänyt luottamuksensa toimitusjohtajaan. Vastaajat eivät olleet kysyneet Kurulalta mitään.

He antoivat suuremman painoarvon tilaisuudessa myös kuullun Palosaaren kertomukselle ja antoivat hänelle runsaat suosionosoitukset.

KKO:n mukaan vastaajat eivät voineet perustellusti pitää vakavaa väärinkäytösepäilyä aiheettomana.

Peruutetussa tutkintapyyntöissä epäiltiin Jouni Palosaarta ensisijaisesti luottamusaseman väärinkäytöstä.<sup>13</sup>

Lapin kihlakunnansyyttäjä oli lopettanut tutkinnan huhtikuussa 2014, mutta apulaisvaltakunnansyyttäjä avasi sen uudelleen saman vuoden elokuussa. Hänen määräämänsä syyttäjä nosti joulukuussa 2017 Jouni Palosaarta vastaan syytteen luottamusaseman väärinkäytöstä.

Sekä Lapin käräjäoikeus että Rovaniemen hovioikeus hylkäsivät syytteen.

---

13 Ks. tarkemmin Viljanen – Hynynen 2020, s. 38–39.

Silti hovioikeus totesi tuomiossaan<sup>14</sup> muun muassa seuraavaa: ”Palosaaren on näytetty luovuttaneen Leitnerin luottamuksellisiksi tarkoitettuja tarjoustietoja Doppelmayrille. Hovioikeus katsoo kuten käräjäoikeus, että tietojen välittämiseen liittyvät Palosaaren toimet ovat olleet epäasiallisia ja että Palosaarella ei ole ollut oikeutta niiden tekemiseen.”

Hovioikeus katsoi myös, että ” - - - hän (Palosaari) on salannut olennaisen tiedon ja väärinkäyttänyt luottamusasemaansa ryhtymällä sellaiseen toimeen, johon hänellä ei ole ollut oikeutta.”

Luottamusaseman väärinkäyttörikoksen (RL 36:5) tunnusmerkistön täytyminen edellyttää kuitenkin vahingon syntymistä, johon rinnastetaan konkreettinen vahingon vaara. Esitämillään perusteilla hovioikeus katsoi, ettei vahingon vaaran edellytys täyttynyt.

Tutkintapyyntöä tehtäessä ei tietenkään tarvitse olla täyttä varmuutta rikoksesta. Tutkintapyyntöä tekemiselle oli tapauksessa riittävät perusteet. Kunnanhallituksen ei olisi pitänyt peruuttaa sitä.

Vastaajat moittivat kunnanjohtajaa siitä, että hän oli tehnyt tutkintapyyntöä yhdessä hissiyhtiön toisen suuren osakkeenomistajan kanssa keskustelematta asiasta etukäteen kunnanhallituksen kanssa.

KKO ei pitänyt tutkintapyyntöä tekemiseen johtanutta menettelyä merkityksellisenä arvioitaessa, olivatko vastaajat voineet peruuttaa tutkintapyyntöä, vaan sitä oli tullut arvioida sen perusteiden nojalla.

Vastaajat eivät olleet nähneet tutkintapyyntöä, mutta he olivat saaneet valtuustoinfossa tietoa sen perusteista.

Tutkintapyyntöä peruuttamispäätöksestä päätellen kyse ei ollut vain kunnanjohtajan menettelytavan paheksumisesta vaan siitä, että tutkintapyyntöä ei olisi kunnanhallituksen mielestä saanut lainkaan tehdä. Vastaajat eivät ryhtyneet tutkintapyyntöä peruuttamisen jälkeenkään selvittämään Palosaaren menettelyä.

Samassa joulukuun kokouksessaan he päättivät sen sijaan aloittaa kunnanjohtajan ja hissiyhtiön hallituksen puheen-

---

14 Rovaniemen hovioikeus 21.8.2019 n:o 19/134988, dn:o R 18/717. Tuomio on lainvoimainen.

johtajan kuulemisen muun muassa siitä, kuka oli laatinut tutkintapyyntö ja mikä oli kunnanjohtajan toimivalta asiassa.

Vastaajat väittivät tavoitelleensa päätöksillään kunnan etua. KKO totesi luottamushenkilöillä olevan lähtökohtaisesti laaja harkintavalta sen arvioimisessa, mitä he pitävät kussakin asiassa kunnan edun mukaisena ratkaisuna. Vastuu tästä harkinnasta on ensisijaisesti poliittinen.

Hallintolain 6 §:ssä säädetyt periaatteet rajoittavat KKO:n mukaan kuitenkin myös poliittisten päättäjien harkintavallan käyttämistä.

KKO:n mukaan vastaajat eivät olleet esittäneet perustetta sille, miksi kuntakonsernin merkittävimmissä tytäryhtiössä huomattavaa taloudellista vaikutusvaltaa käyttävän toimitusjohtajan toimintaan liittyvän luottamusaseman väärinkäyttöepäilyn tutkimatta jättäminen olisi ollut kunnan edun mukaista.

Virka-aseman väärinkäyttämisessä on kyse aseman tuottamien valtuuksien käyttämisestä väärin. Vastuusta vapautumiseksi ei riitä, että on toimivalta tehdä päätös. Keskeistä on se, missä tarkoituksessa toimivaltaa käytetään.

Niinpä se, että kunnanhallituksella oli Kuntaliiton lausunnon mukaisesti toimivalta peruuttaa tutkintapyyntö, ei pelastanut vastaajia rangaistuksilta.

Epäilyksiä herättävää oli KKO:n mukaan myös joulukuussa 2013 tehtyjen päätösten valmistelu ja päätöksentekomenettely.

Asiat käsiteltiin kunnanhallituksen kokouksessa ilman viranhaltijan valmistelua ja esittelyä kunnanhallituksen puheenjohtajan Timo Kurulan selostuksesta hänen teettämiensä esitysten pohjalta.<sup>15</sup>

Näin tehtiin hallintojohtajan vastustuksesta huolimatta. Esitelytehtävä olisi viran puolesta kuulunut hänelle kunnanjohtajan ollessa esteellinen.

Päätökset tehtiin Timo Kurulan esittelemien tekstien mukaisina. Infotilaisuudella ei siten ollut mitään vaikutusta päätöksiin.

Johtopäätöksissään KKO päätyikin siihen, että vastaajien toiminnan ensisijaisena vaikuttimena ei ollut kunnan edun tavoitteleminen, vaan tarkoitus pyrkiä hyödyttämään epä-

---

15 Päätösten valmistelua on kuvattu tarkemmin edellä 2. luvussa.



asiallisesti Palosaarta. Näin he olivat toimineet hallintolain 6 §:ssä säädettyjen tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ja objektiviteettiperiaatteen vastaisesti.

KKO pohti vielä erikseen sitä, olivatko vastaajat rikkoneet virkavelvollisuuksiaan tahallisesti. Se päättyi myöntävään vastaukseen jokseenkin samojen seikkojen perusteella, jotka osoittivat tarkoitusta hyödyttää Palosaarta.

On tilanteita, joissa asianomaisen tehtäviin nimenomaan kuuluu tehdä toista hyödyttäviä päätöksiä, esimerkkinä vaikkapa avustusten myöntäminen. Tässä tapauksessa ei ollut kyse sellaisesta. Vastaajien tehtäviin ei kuulunut tehdä Palosaarta hyödyttäviä päätöksiä. Näin ollen KKO:n kanta tahallisuudesta on ymmärrettävä.

KKO:n Kittilä-prejudikaatti on äärimmäisen tärkeä, koska KKO on näin ensimmäistä kertaa tuominnut rangaistuksia hallintolain 6 §:ssä säädettyjen hallinnon yleisten periaatteiden loukkaamisesta.<sup>16</sup> KKO ei asettanut loukkaamiselle räikeys- tai ilmeisyysvaatimusta.

KKO:n ratkaisun merkitys ei rajoitu vain kuntien päätöksentekoon, vaan se ulottuu kaikkeen virkavastuulla tapahtuvaan julkiseen toimintaan.

Miten KKO:n ratkaisuun on Kittilässä suhtauduttu?

Kysymyksen taustaksi todettakoon KKO:n katsoneen, että kunnanhallituksen puheenjohtajan toiminnan vaikuttimena oli muita vastaajia vahvemmin tarkoitus hyödyttää hissiyhtiön entistä toimitusjohtajaa, mikä ilmensi vastaajassa ”merkittävää syyllisyyttä”. Hänen menettelynsä seurauksena ”kunnan päätöksenteon puolueettomuus ja uskottavuus on vakavasti vaarantunut”.

Tästä huolimatta tuomiolla ei ole ollut vaikutusta hänen eikä muidenkaan tuomittujen kunnallisiin luottamus- tai muihin tehtäviin.

---

16 Ks. KKO:n ratkaisusta myös Viljanen, Pekka – Muukkonen, Matti: KKO 2023:17 – Virka-aseman väärinkäyttäminen kunnan päätöksenteossa. Lakimies 3–4/2023, s. 592–602, ja Viljanen teoksessa Frände ym.: Keskeiset rikokset. 5., uudistettu painos. Edita Publishing Oy 2023, s. 955–958, 961–962 ja 996–997.

Tapauksessa ankarimpaan eli 60 päivän ehdolliseen vankeusrangaistukseen tuomittu teonaikainen kunnanhallituksen puheenjohtaja toimii nyt Kittilän kunnanjohtajana.

KKO:n tuomion on Kittilässä sanottu olevan ”kunnanjohtajan irtisanomismenettelyyn liittyneeseen päätökseen verrattuna millimetrin kokoinen”.<sup>17</sup>

On myös sanottu, että rangaistuksiin johtaneessa tapauksessa on toimittu ”niin kuin Kittilässä on aina toimittu”.

Tämän kaiken jälkeen kunta tavoittelee hyvän hallinnon palkintoa.

Valtion omistama erityistehtäväyhtiö HAUS kehittämisskeskus Oy haki kesällä 2023 kuntia mukaan hyvän hallinnon laatupalkintoarviointiin. Kyse on Euroopan neuvoston yhteisrahoittamasta ja toteuttamasta hankkeesta. Suomi osallistuu siihen nyt ensimmäistä kertaa.

Hankkeeseen on valittu kymmenen suomalaista kuntaa, niiden joukossa Kittilä.

”Laatupalkintoarvioinnissa kunnat osoittavat huippuosaimisensa ja hyvän demokraattisen hallintotapansa kuntalaisille, keskushallinnolle ja kansainvälisesti.”<sup>18</sup>

Hankkeessa kuntien toimintaa arvioidaan 12 hyvän demokraattisen hallinnon periaatteen kannalta. Niitä ovat muiden muassa avoimuus ja läpinäkyvyys, laillisuusperiaate sekä pätevyys ja kyvykkyys.

Hyvän hallinnon ja avoimuuden kannalta on erikoista, että Kittilän nykyinen johto ei ole joulukuun 2023 alkuun mennessä edes informoinut luottamuselimiä hankkeeseen hakeutumisesta, vaikka luottamushenkilöiden edellytetään osallistuvan siihen aktiivisesti. Useat muut kunnat ovat tiedottaneet kuntalaisilleen hankkeeseen osallistumisestaan.

Laatupalkinnot myönnetään arvioinnin läpikäyneille kunnille palkintoseremoniassa maaliskuussa 2024.

---

17 [www.yle.fi/a/74-20020524](http://www.yle.fi/a/74-20020524)

18 <https://haus.fi/ajankohtaista/hae-eurooppalaisten-kuntien-laatupalkintoarviointiin>

## 4

# Kunnanjohtajan irtisanomisesta

**Rovaniemen hovioikeuden mukaan kunnanjohtajan saisi irtisanoa perusteilla, jotka eivät ole pääosin ilmeisen paikkansa pitämättömiä.**

Kittilän kunnanjohtaja Anna Mäkelä irtisanottiin kunnanvaltuuston päätöksellä 17.11.2014. Päätös pantiin täytäntöön välittömästi.

Mäkelä ja valtuuston puheenjohtaja Inkeri Yritys<sup>19</sup> valittivat päätöksestä Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen, joka kumosi irtisanomis päätöksen lainvastaisena helmikuussa 2016.<sup>20</sup> Mäkelää ei ollut ennen irtisanomista kuultu riittävästi kuntalaisia ja hallintolaisia säädetyllä tavalla.

Kunta valitti päätöksestä, mutta KHO hylkäsi valituksen kesäkuussa 2016.<sup>21</sup> Kunnanjohtaja sai virkansa takaisin, mutta ei enää palannut hoitamaan sitä.

Syyttäjät nostivat lokakuussa 2017 syytteet 27 luottamus henkilöä vastaan muun muassa irtisanomisen johdosta. Ensimmäisenä rikosnimikkeenä oli törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen.

---

19 Vasemmistoliiton Kittilän paikallisosasto erotti Yrityksen jäsenyydestään ja samalla puolueesta keväällä 2018. Yritys perusti eräiden muiden valtuutettujen kanssa Oikeudenmukainen Kittilä -valtuustoryhmän (OMK).

20 Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 4.2.2016 n:o 16/0084/2, dn:ot 11596/14/2207 ja 11757/14/2207.

21 KHO 3.6.2016 T 2529, dn:o 656/3/16.

Irtisanomista valmistelleen tilapäisen valiokunnan jäsenille vaadittiin rangaistusta muun muassa siitä, että he eivät kuulleet kunnanjohtajaa kaikista niistä selvityksistä, jotka olivat saattaneet vaikuttaa irtisanomispäätökseen, eikä valiokunta ollut kirjannut toimittamiaan suullisia kuulemisia hallintolain edellyttämällä tavalla.

Valtuutetuille vaadittiin rangaistusta siitä, että he olivat päättäneet irtisanomisesta valiokunnan lainvastaisen raportin perusteella.

Kunnanhallituksen jäsenille ja varajäsenille vaadittiin rangaistusta muun muassa siitä, että he olivat laiminlyöneet virheellisen irtisanomispäätöksen viemisen uudelleen valtuuston käsiteltäväksi ja jättäneet laillisuusvalvontaa koskeneet vt. kunnanjohtajan esitykset käsittelemättä.

Tilapäisen valiokunnan sihteerille vaadittiin rangaistusta avunannosta törkeään virka-aseman väärinkäyttämiseen.

Syyttäjien mukaan virka-aseman väärinkäyttämistä oli pidettävä törkeänä, koska ”vastaajat ovat pyrkineet aiheuttamaan erityisen tuntuvaa haittaa tai vahinkoa erityisesti Mäkelälle, joka on tullut irtisanotuksi kunnanjohtajan virasta. Lisäksi rikos on tehty erityisen suunnitelmallisesti jatkamalla lainvastaista menettelyä lukuisista huomautuksista huolimatta ja häikäilemättömästi koston Anna Mäkelän virkatoimen johdosta. Rikosta on myös kokonaisuutena arvostellen pidettävä törkeänä.”

Kesäkuussa 2019 Lapin käräjäoikeus hylkäsi kaikki syytteen.<sup>22</sup> Syyttäjät valittivat Rovaniemen hovioikeuteen, joka pyysytti toukokuussa 2021 antamallaan tuomiolla käräjäoikeuden tuomion lopputuloksen voimassa.<sup>23</sup>

Seuraavassa tarkastelemme vain hovioikeuden tuomiota. Käräjäoikeuden tuomiota on käsitelty laajasti Kittilän laki-teoksessamme.<sup>24</sup>

---

22 Lapin käräjäoikeus 28.6.2019 n:o 19/130034, dn:o R 17/983.

23 Rovaniemen hovioikeus 3.5.2021 n:o 21/118666, dn:o R 19/752. Ks. tuomion perustelujen kriittisestä arvioinnista laajemmin Viljanen, Pekka: Onko kuntien luottamushenkilöillä virkavastuuta? Erään irtisanomisen anatomia. Defensor Legis 1/2022, s. 258–277.

24 Ks. Viljanen – Hynynen 2020, s. 322–342.

## Kuulemisesta ja kuulemisten kirjaamisesta

Oikeus tulla kuulluksi on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista, kuten Suomen perustuslaissa (21.2 §) säädetään. Siksi kuulemisen laiminlyöntiä ei ole syytä vähätellä ”muotovirheeksi”, kuten Kittilässä on vuosien ajan tehty.

Kittilä-oikeudenkäynneissä sovellettiin vuoden 1995 kuntalakia, jonka 25.2 §:ssä säädettiin kunnanjohtajan irtisanomisesta muun muassa: ”Asiaa valmisteltaessa kunnanjohtajalle on ilmoitettava, mihin luottamuksen menettäminen perustuu, ja varattava hänelle tilaisuus tulla kuulluksi.”

Hallintolaissa puolestaan säädetään (34.1 §), että ”asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mieltäpitäensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun”.

On siis varattava tilaisuus tulla kuulluksi *kaikista* irtisanomisen perusteista. Anna Mäkelälle annettiin tilaisuus esittää käsityksensä valiokunnan raportin ensimmäisestä versiosta, mutta ei lopullisesta, jossa oli enemmän liitteitä.

Julkisessa vallankäytössä menettelysäännökset on otettava yhtä vakavasti kuin asiasisältöä koskevat säännökset.

Kuka hyväksyisi menettelyn, jossa henkilö irtisanottaisiin tai jopa tuomittaisiin rangaistukseen ilman, että hänelle on annettu mahdollisuutta kertoa käsityksensä häntä vastaan esitetyistä vaatimuksista ja todisteista?

Kunnanjohtajaa ei ollut kuultu muun muassa tilapäisen valiokunnan lopullisen raportin liitteeksi otetusta lausunnosta, jonka kunnanhallitus oli antanut raportista ja jota oli hyödynnetty irtisanomispäätöksessä.

Hovioikeus oli samaa mieltä KHO:n kanssa siitä, että kuuleminen oli siksi ollut puutteellista. Lausuntoon oli sisällytynyt uusia irtisanomisperusteita, kuten kuntaa koskenut arvosteluva kirjoittelu mediassa.

Kunnanjohtajan kuulemisesta huolehtiminen olisi hovioikeuden mukaan kuulunut tilapäiselle valiokunnalle. Sen jäsenet olivat kertomansa mukaan käsittäneet, että kunnanhallituksen lausuntoon oli sisällytynyt uusia irtisanomisperusteita.

Silti hovioikeus antoi ratkaisevan merkityksen vastaajien selitykselle, etteivät nämä perusteet voineet vaikuttaa irtisanomiseen, koska ne liittyivät kunnanjohtajan sananvapauden käyttämiseen.

Hovioikeuden mukaan tilapäisen valiokunnan toiminta ei osoittanut edes huolimattomuutta asian valmistelussa.

Hovioikeus ei antanut mitään merkitystä sille, että valiokunnan laatimassa kommenttiasiakirjassa, joka koski kyseistä kunnanhallituksen lausuntoa, ei mainittu sanallakaan siihen sisältyvistä uusista irtisanomisperusteista eikä niiden merkityksettömyydestä sananvapauden piiriin kuuluvina.

Erikoinen on myös hovioikeuden tulkinta tilapäisen valiokunnan toimittamien suullisten kuulemisten kirjaamisen merkityksestä. Kuultavina oli henkilöitä, jotka esittivät näkemyksensä kunnanjohtajasta.

Hallintolain (42 §) mukaan tiedot suullisesti esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, on kirjattava tai muulla tavoin rekisteröitävä.

Valiokunta ei toiminut näin, vaan laati toimittamistaan suullisista kuulemisista yhden sivun mittaisen yhteisen asiakirjan, omien sanojensa mukaan ”yhteisen mielikuvan”.

Kunnanjohtajaa oltiin siis irtisanomassa yhteisin mielikuvin.

Kuulemisista olisi hallintotuomioistuinten mukaan tullut laatia muistiot, joissa olisi ilmoitettu kuultavan henkilön nimi ja selostettu hänen kertomuksensa sisältö.

Hovioikeuden mukaan kuuleminen oli ollut hallintotuomioistuinten toteamin tavoin puutteellista. Kirjaamista ei kuitenkaan ollut ”täysin laiminlyöty, vaan raportista ja sen liitteistä on todennettavissa kuulemisten aika, paikka ja kuullut henkilöt sekä kuultaessa läsnä olleet henkilöt. Puutteellisuus on koskenut sitä, mitä kukin henkilö on kertonut”, hovioikeus totesi.

Raportista puuttui siten kaikkein olennaisin. Hovioikeus hyväksyi näin menettelyn, jossa irtisanottava kunnanjohtaja ei saanut tietoonsa, mitä valiokunnan kuulemat henkilöt olivat hänestä ja hänen työstään kertoneet.

Laista ei ilmene, että kuulemisten kirjaamisesta voisi jollakin perusteella luopua. Asianosaisen täytyy oikeusturvansa

vuoksi saada lausua käsityksensä myös suullisissa kuulemisissa esille tulleista seikoista. Siksi raportin puute oli aivan keskeinen.

Suulliset kuulemiset menettäisivät olennaisen osan merkityksestään, jos hovioikeuden erikoinen linjaus omaksuttaisiin kunnissa ja laajemminkin julkishallinnossa.

Silti hovioikeus katsoi, ettei tilapäisen valiokunnan toiminta tältäkö osin osoittanut edes huolimattomuutta asian valmistelussa. Näin hovioikeus käveli hallintotuomioistuinten yli kuulemisten kirjaamisvaatimuksessakin.

## **Onko varoittamisella merkitystä?**

Moni Kittilän tapahtumia sivusta seurannut on vuosien saatossa ihmetellyt, miten tavallisia kunnanvaltuutettuja on voitu syyttää törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä ”pienen muotovirheen vuoksi”.

Mutta syytteissä ei ollut kyse pelkästään ”muoto”- eli menettelyvirheistä. Syyttäjiä mukaan *irtisanomisperusteet* eivät olleet riittäviä, asianmukaisia eivätkä todellisia. Siten päätöksen sisällössäkkin oli vakava virhe.

Irtisanomispäätöstä ei olisi pitänyt tehdä, vaikka menettely sinänsä olisi ollut moitteetonta.

Syytteet *törkeästä* virka-aseman väärinkäyttämisestä nostettiin valtuustossa irtisanomisen puolesta äänestäneitä luottamushenkilöitä vastaan muun muassa siksi, että heitä oli varoitettu ennen äänestystä.

Valtuuston käsitellessä kunnanjohtajan irtisanomista puheenjohtaja Inkeri Yritys nimittäin teki kannatetun vastaesityksen. Siinä hän toisti kuulemista koskevan hallintolain 34.1 §:n sisällön ja muistutti, että kunnanjohtajaa ei ollut kuultu esimerkiksi kunnanhallituksen lausunnosta.

Yritys totesi, että valtuuston päätös kumotaan, kun siitä valitetaan hallinto-oikeuteen – ja niin sittemmin tapahtuikin. Yritys esitti tilapäisen valiokunnan päätösehdotuksen hylkäämistä. Hän varoitti myös tilapäisen valiokunnan raportin ilmeisistä sisältövirheistä.

Valtuutetuilla oli esillä olleisiin asiakirjoihin tutustumalla mahdollisuus havaita, että puheenjohtajan väitteet valiokunnan raportin virheistä ja kuulemisen puutteista olivat totta.

Silti valtuutettujen suuri enemmistö äänesti irtisanomisen puolesta.

Kittilän tapahtumista kiinnostuneet näkivät ja kuulivat, kuinka valtuuston puheenjohtaja varoitti valtuutettuja. Valtuuston kokousta oli mahdollista seurata Yle Arenasta. Ensimmäistä kertaa Suomessa kunnanjohtaja irtisanottiin suorassa lähetyksessä.

Hovioikeus ei antanut minkäänlaista merkitystä valtuuston puheenjohtajan varoitukselle virheistä.

Hovioikeus mainitsi, että valtuuston päätökseksi tulleen ”ryhmien yhteisen esityksen” tehnyt valtuutettu oli katsonut uusien perusteiden liittyneen tilapäisen valiokunnan raportissa ilmoitettuihin luottamuksen menettämisen perusteisiin. Tätä johtopäätöstä ei hovioikeuden mukaan voida pitää vääränä.

”Tämä seikka tukee sitä johtopäätöstä, että vastaajat eivät ole havainneet kunnanhallituksen lausunnon sisältävän uusia perusteita kunnanjohtajan irtisanomiselle”, hovioikeus totesi.

Heti seuraavaksi hovioikeus lausui vielä vahvemmin: ”Näin ollen vastaajat eivät ole voineet havaita, että Anna Mäkelän kuuleminen tilapäisessä valiokunnassa tältä osin on ollut puutteellista.”

Näihin johtopäätöksiinsä hovioikeus päätyi siitä huolimatta, että se selosti tuomiossaan valtuuston puheenjohtajan vastaesitystä.

*Johtopäätöstensä* perusteluissa hovioikeus ei enää maininnut vastaesityksestä ja varoituksesta mitään. Hovioikeus ei mitenkään perustellut valtuutetuille näin annetun etukäteisvaroituksen sivuuttamista.

Yritys oli irtisanomispäätöksen jälkeen jättänyt vastaesityksensä kunnanvaltuuston pöytäkirjaan eriyvänä mielipiteenään.<sup>25</sup> Tämä asiakirja oli syyttäjien keskeinen todiste, johon jokainen vastaaja joutui käräjäoikeuden ja hovioikeuden istunnoissa

---

25 Inkeri Yrityksen vastaesitys on toistettu sellaisenaan Kittilän laki-teoksessa. Ks. Viljanen – Hynynen 2020, s. 99–102.



ottamaan kantaa syyttäjien kysyessä, miksi he eivät antaneet varoitukselle mitään merkitystä.

Hovioikeuden johtopäätös, että irtisanomisen puolesta äänestäneet vastaajat eivät ole voineet havaita kunnanjohtajan kuulemisen olleen puutteellista, on yksiselitteisesti väärä.

Hovioikeus teki muitakin erikoisia johtopäätöksiä.

Irtisanomisesta päättäneiden valtuutettujen vastuuta arvioi-  
nessaan se totesi muun muassa, ettei valtuuston puheenjohtaja ollut enää irtisanomiskokouksessa 17.11.2014 tuonut esille kuulemisen olleen puutteellista sen vuoksi, että tilapäinen valiokunta oli laatinut yhteisen kuulemisasiakirjan.

Hovioikeus katsoi jääneen näyttämättä, että irtisanomisen puolesta äänestäneet valtuutetut olisivat tienneet suullisten kuulemisten jäämisestä kirjaamatta hallintolain edellyttämällä tavalla. Näin vastaajat eivät olleet menettelleet tältä osin edes tuottamuksellisesti eli huolimattomasti.

Hovioikeus antoi siis merkitystä sille, että valtuuston puheenjohtaja ei enää huomauttanut suullisten kuulemisten kirjaamisen puutteellisuudesta. Sen sijaan se ei antanut merkitystä sille, että samassa kokouksessa puheenjohtaja varoitti, ettei kunnanjohtajaa ollut kuultu kaikista irtisanomisperusteista.

Merkitystä oli siis sillä, mitä puheenjohtaja ei esittänyt, mutta ei sillä, mitä hän esitti.

Hovioikeuden mukaan kunnanhallituksen lausunnosta ilmenneiden uusien seikkojen lisääminen irtisanomista koskevan päätöksen perusteluihin oli merkityksetöntä. Näin muun muassa siksi, että tilapäinen valiokunta oli jo ennen kyseisiä kunnanjohtajan medialle antamia lausuntoja esittänyt hänen irtisanomistaan luottamuksen menettämisen johdosta.

Jos kuulemisesta voitaisiin luopua uusien irtisanomisperusteiden osalta, koska tilapäinen valiokunta on jo ennen niiden lisäämistä esittänyt kunnanjohtajan irtisanomista, sivuutettaisiin laissa säädetty kuulemisvelvollisuus.

Kuntien ja hyvinvointialueiden ei pidä ottaa tällaistaakaan linjausta menettelyohjeeksi.

Irtisanomisessa ja sen valmistelussa tapahtuneita menettelyvirheitä hovioikeus piti vähäisinä muun muassa sillä perus-

teella, että kunnanjohtajalla oli mahdollisuus hakea muutosta irtisanomis päätökseen.

Lainvastaisella irtisanomisella Anna Mäkelä kuitenkin menetti työpaikkansa ja toimeentulonsa. Hän sai virkansa takaisin vasta yli puolentoista vuoden kuluttua. On vaikeaa katsoa menettelyvirheitä vähäisiksi.

## **Mikä kelpaa kunnanjohtajan luottamuksen menettämisen perusteeksi?**

Rovaniemen hovioikeus ei juuri löytänyt moitittavaa Kittilän kunnan tilapäisen valiokunnan raporttiin kootuista luottamuspuolan perusteista.

Raportissa arvosteltiin kunnanjohtajaa muun muassa siitä, että hän ei ollut hyödyntänyt yhteydenpidossa niin sanottuja puheenjohtajapalavereja.

”Toisaalta asiassa luottamusmiehet eivät ole tällaisia palavereita pyytäneet eikä kunnanjohtajaa niiden pitämättömyydestä ole aikaisemmin huomautettukaan”, hovioikeus totesi.

Se ei silti pitänyt raportissa esitettyä moitetta perusteettomana, kuten ei myöskään moitetta siitä, ettei kunnanjohtaja ollut informoinut kunnanhallitusta eräästä ylimääräisestä yhtiökokouksesta. Näin siitä huolimatta, että hovioikeuden mukaan ”asiassa ei ole esitetty selvitystä siitä, olisiko kunnanjohtajan pitänyt näin menetellä”.

Onko hovioikeuden viesti kuntakentälle siis se, että hyväksyttäväksi irtisanomisperusteeksi kelpaa tietynlainen toimimatta jättäminen, vaikka kukaan ei ole pyytänyt toimimaan, ja informoimatta jättäminen, vaikka on jäänyt selvittämättä, oliko edes velvollisuutta informoida?

Useiden todistajien näkemyksen mukaan Jouni Palosaarta koskeneen tutkintapyynnön tekeminen oli Anna Mäkelän irtisanomisen ainoa todellinen syy.

Hovioikeudelle riitti, että tutkintapyynnön tekeminen oli aiheuttanut todellista luottamuspulaa. Hovioikeus ei pohtinut erikseen, oliko se hyväksyttävä syy luottamuspulalle.

Aivan ratkaisevaksi asiassa muodostui ”oikeusohje”, jonka hovioikeus johti vastaajien esille tuomasta KHO:n päätöksestä. Se koski erään kaupunginjohtajan irtisanomista.

Hovioikeus totesi KHO:n kiinnittäneen ratkaisussa KHO 2019 T 6185 huomiota siihen, että esitetyn selvityksen perusteella ei ollut ilmennyt, että valtuuston käsitys kaupunginjohtajan tehtävien hoidosta olisi perustunut pääosin paikkansa pitämättömiin tietoihin.

Kittilä-yhteenvedossaan hovioikeus totesi muun muassa: ”Pääosa luottamuspulan syyksi ilmoitetuista perusteista ei ole ollut ilmeisen paikkansa pitämättömiä eikä niitä voida pitää myöskään epäasiallisina.” Hovioikeus lisäsi siten itse luomaansa ”oikeusohjeeseen” vielä ilmeisyyden.

Hovioikeuden mukaan tilapäisen valiokunnan ”raportissa väitetyt luottamuksen menettämisen syyt ovat pääosin olleet asiallisia, riittäviä ja todellisia”.

Valiokunta näyttää siten jopa ylittäneen hovioikeuden vaatiman minimitason, johon olisi sen mielestä ilmeisesti riittänyt, että pääosa luottamuksen menettämisen syiksi ilmoitetuista perusteista ei ole ilmeisen paikkansa pitämättömiä.

Tarkoittiko hovioikeus viestiksi kuntakentälle, että irtisanomisen perusteet saisivat olla jopa pääosin paikkansa pitämättömiä, kunhan niiden totuudenvastaisuus ei ole ilmeistä eli selvää?

Hovioikeuden tapa hyödyntää KHO:n ratkaisua on erittäin kyseenalainen.

KHO itse ei nimittäin laatinut tapauksessa minkäänlaista oikeusohjetta, se vain pysytti Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksen sellaisenaan.

KHO ei myöskään julkaissut ratkaisua vuosikirjapäätökseksi, joten se ei itse pitänyt päätöstä erityisen merkittävänä.

Edes Hämeenlinnan hallinto-oikeus<sup>26</sup> ei ratkaisevissa *johtopäätöksissään* käyttänyt hovioikeuden hyödyntämää oikeusohjetta. Sen sijaan se totesi muun muassa, että ”osa irtisanomisen tosiasiaperusteista on jäänyt selvittämättä”.

---

26 Hämeenlinnan hallinto-oikeus 22.10.2018 n:o 18/0638/3.

## **Saako kunnanhallitus sivuuttaa laillisuusvalvonnan?**

Kuntalain mukaan kunnanhallituksen on jätettävä valtuuston päätös täytäntöön panematta, jos se katsoo päätöksen olevan lainvastainen.

Vt. kunnanjohtajana toiminut hallintojohtaja teki useita kertoja tällaisen esityksen kunnanhallitukselle, joka jätti sen aina käsittelemättä.<sup>27</sup>

Hovioikeuden mukaan kunnanhallituksen puheenjohtaja Timo Kurula oli kertonut käsittelemättä jättämisen tarkoittaneen asian siirtämistä seuraavaan kokoukseen. Kuntaliiton lakiasiajn johtaja puolestaan oli kertonut todistajana, ettei esityksiä voida päättää jättää lopullisesti käsittelemättä.

Hovioikeuden mukaan käsittelemättä jättäminen ei ole näistä kertomuksista päätellen voinut tarkoittaa sitä, että laillisuusvalvontaa koskeva esitys olisi voitu jättää lopullisesti käsittelemättä.

Näin hovioikeus sivuutti sen, että esitys todellakin jätettiin lopullisesti käsittelemättä.

Onko hovioikeuden viesti kuntakentälle ymmärrettävä yleisemminkin niin, että päätöksellä ei ole voitu tarkoittaa sitä, mitä pöytäkirjaan on kirjoitettu, jos sellainen päätös on lainvastainen?

Tällainen näkemys romuttaisi viranomaisen laatimien asiakirjojen julkisen luotettavuuden ja heikentäisi muutoksenhakijoiden asemaa.

Kunnanhallitus jätti laillisuusvalvonta-asian käsittelemättä ensimmäisen kerran marraskuun 2014 kokouksessa. Myöhemmissä kokouksissaan se katsoi vt. kunnanjohtajan esteelliseksi käsittelemään kunnanjohtajan erottamisprosessiin liittyviä asioita.

Hovioikeus ei ottanut jäävämisperusteisiin kantaa, mutta katsoi kunnanhallituksen menetelleen jäävämisessä johdonmukaisesti.

---

27 Ks. laillisuusvalvonnasta ja sitä koskevasta käräjäoikeuden näkemyksestä laajemmin Viljanen – Hynynen 2020, s. 334–339.

Tällaiseen kiitokseen ei olisi ollut aihetta, sillä kunnanhallituksen käyttämät jäävämmisperusteet eivät kertaakaan olleet lain mukaisia.

Vastaajat perustelivat laillisuusvalvonnan suorittamatta jättämistä lausunnolla, jonka eräs Kuntaliiton lakimies oli antanut Timo Kurulan tiedusteluun. Hovioikeus piti vastaajien tarinaa uskottavana ja katsoi lausunnon tukevan heidän menettelyään.

Hovioikeus jätti huomiotta syyttäjien esille tuomat seikat: Kukaan vastaajista ei ollut esitutkinnassa vedonnut puolustukseen tuohon lausuntoon, sitä ei ollut toimitettu kunnan diaariin eikä siihen ollut nojaututtu kunnanhallituksessa laillisuusvalvonta-asian yhteydessä. Sitä ei ollut käytetty edes annettaessa kunnan lausumaa hallinto-oikeudelle irtisanomis päätöksestä tehdyistä valituksista. Poliisi oli hankkinut sen esitutkintaansa varten Kuntaliitosta.

Esittämillään seikoilla syyttäjät tarkoittivat osoittaa, että vastaajat eivät tosiasiallisesti olleet tukeutuneet Kuntaliiton lausuntoon. Se ei edes tukenut heidän valitsemaansa menettelytapaa. Lisäksi useimmat vastaajista eivät tieneet lausunnon olemassaolosta.

Hovioikeuden mukaan kunnanhallituksen olisi sinänsä pitänyt suorittaa irtisanomis päätöksen laillisuusvalvonta, vaikka päätöksestä oli valitettu hallinto-oikeuteen. Mutta ”näissä olosuhteissa ja Kuntaliitolta saamansa ohjeistus huomioon ottaen” vastaajat eivät hovioikeuden mukaan olleet edes huolimattomuudesta rikkoneet virkavelvollisuuttaan.

Hovioikeus ei lausunut mitään sen tosiasian merkityksestä, että vt. kunnanjohtaja Esa Mäkinen oli kunnanhallituksen kokouksessa joulukuussa 2014 lukenut vastaajille keskusrikospoliisin tiedotteen. Sen mukaan myös kuntapäätäjien toiminta kunnanjohtajan irtisanomisasiassa suoritetaan esitutkinta.

Normaalisti päättäjät kaiketi pyrkisivät olemaan vastaavassa tilanteessa erityisen tarkkoja asian käsittelyssä. Kittilän kunnanhallitus ei ollut antanut tiedotteelle mitään merkitystä.

Onko hovioikeuden viesti kuntakentälle se, että ulkopuolisten huomautuksista ei tarvitse välittää – niin kuin ei päätöksenteoelimen toisten jäsentenkään huomautuksista?

## Kunnanjohtajuus lappilaistuomioiden jälkeen

Vähemmän on julkisuudessa noussut esille, että laajassa Kittilä-oikeudenkäynnissä vaadittiin useille vastaajille rangaistusta myös työturvallisuusrikoksesta, tässä tapauksessa kunnanjohtajan epäasiallisesta kohtelusta, sekä työsyrynnästä ja niihin liittyneistä virkarikoksista.

Syytteessä katsottiin epäasialliseksi kohteluksi muun muassa tutkintapyyntöön tekemisen johdosta käynnistetty kunnanjohtajan kuuleminen ja painostaminen tutkintapyyntöön peruuttamiseen.

Epäasialliseksi katsottiin myös kunnanjohtajan tekemien esitysten jättäminen käsittelemättä kunnanhallituksessa – ja hänen irtisanomisensa. Syytteessä oli kaikkiaan seitsemän pääväitettä lukuisine alakohtineen.

Lapin käräjäoikeus ja Rovaniemen hovioikeus hylkäsivät nämäkin syytteet.<sup>28</sup>

Kumpikin tuomioistuimien tarkasteli lähes vuoden kestäneen tekosarjan jokaista osaa erikseen ja katsoi, ettei kyse ollut epäasiallisesta menettelystä tai että väitetty menettely jäi toteen näyttämättä. Työsyryntäsyytteen ne hylkäsivät nojautuen vakiintuneeseen tulkintaan, jonka mukaan virkatehtävien hoitaminen ei ole rikoslain työsyryntäsäännöksessä (RL 47:3) tarkoitettua ammatillista toimintaa tai siihen rinnastettavaa.

Kaiken edellä sanotun jälkeen on paikallaan kysyä, miltä näyttää kuntajohtajien asema Lapin tuomioistuinten Kittilä-tuomioiden mukaan.

Yhdellä sanalla sanottuna: heikolta.

Kuntalaissa säädettyssä irtisanomisprosessissa ei tarvitsisi kuulla kuntajohtajaa kaikista irtisanomisperusteista.

Tilapäisen valiokunnan ei tarvitsisi kirjata suullisia kuulemisiä, joten kuntajohtaja ei saisi tietää, kuka hänestä ja hänen viranhoidostaan on sanonut mitään.

---

28 Ks. käräjäoikeuden tuomiosta näiltä osin laajemmin Viljanen – Hynynen 2020, s. 320–322. Hovioikeus ei muuttanut käräjäoikeuden perusteluja merkittävästi.

Ja sokerina pohjalla: kuntajohtajan irtisanomisperusteiksi riittäisi, että perusteet eivät pääosin ole ilmeisen paikkansa pitämättömiä.

On aihetta vakavaan kysymykseen: voidaanko oikeusvaltiossa irtisanoa viranhaltija ilman, että noin menetelleet päättäjät joutuvat siitä rikosoikeudelliseen vastuuseen?

Koska molemmat Lapin tuomioistuimet hylkäsivät kaikki syytteet, kunnanjohtajan oikeudenkäyntikulut – yhteenlaskettuina yli 60 000 euroa – jäivät hänen maksettavikseen.

Valtion eli veronmaksajien maksettaviksi tuli vastaajien oikeudenkäynti- ja asianosaiskuluja noin 1,3 miljoonaa euroa.

Julkisuudessa on ankarasti moitittu syyttäjiä turhien kustannusten aiheuttamisesta valtiolle. Onkohan moitteiden osoite kuitenkin ollut väärä?

## **Syyttäjien purkuhakemus irtisanomisasiassa**

Kun KKO myönsi syyttäjille lokakuussa 2021 rajoitetun valitusluvan niin sanotussa Kittilän pääjutussa, kunnanjohtajan irtisanomisasiaan ei valituslupaa myönnetty.

Kuten tämän teoksen Lukijalle-osiossa on mainittu, syyttäjät ovat marraskuussa 2023 hakeneet irtisanomisasiassa tuomionpurkua KKO:lta. Valtakunnansyyttäjän toimisto julkaisi asiaasta tiedotteen 24.11.2023.

Prejudikaatin KKO 2023:17 mukaan kunnanjohtajan tekemän tutkintapyyntöä peruuttaminen oli virka-aseman väärinkäyttämistä. Irtisanomista koskeneen syytteen hylätyssään Rovaniemen hovioikeus oli katsonut, että tuon saman tutkintapyyntöä tekeminen oli asiallinen irtisanomisperuste.

Tiedotteen mukaan purkuhakemuksessa nojaututaan tuomioiden väliseen ristiriitaan.

Ristiriita on ilmeinen: Koska tutkintapyyntöä ei KKO:n mukaan olisi saanut peruuttaa, se olisi pitänyt jättää voimaan. Kuitenkin tutkintapyyntöä tekeminen oli keskeinen – ja useiden todistajien mukaan ainoa todellinen – syy kunnanjohtajan irtisanomiseen.

Lisäksi kunnanjohtajan irtisanomista koskevassa asiassa on tiedotteen mukaan tullut syksyn 2023 kuluessa esiin todisteita, joiden olemassaolosta ei ole aiemmin tiedetty.

STT uutisoi tuoreeltaan, että uudet todisteet ovat klippi Ylen aikoinaan striimaamasta irtisanomisvaltuustosta sekä klippi Kittilää käsittelevästä Lumipalloefekti-dokumenttielokuvasta.

Esitutkinnan alkuvaiheessa syksyllä 2015 Yle oli vastannut KRP:n kyselyyn, ettei sillä ole taltioituna irtisanomiskokoukseen liittyvää materiaalia. Kahdeksan vuoden ajan poliisi ja syyttäjät uskoivat, ettei valtuuston kokouksesta ole minkäänlaista tallennetta.



## 5

# Mistä syntyy kunnan maksuvelvollisuus?

Päätöksellä, jolla ”kunnanhallitus varaa itselleen oikeuden lakipalvelujen käyttöön”, hyväksyttiin Rovaniemen hovi-oikeuden mukaan jälkikäteen lakipalveluhankinnat, jotka kunnanhallituksen puheenjohtaja oli omin päin tehnyt jopa puolisen vuotta ennen kyseistä päätöstä.

Periaate on selvä ja yksinkertainen: Kunnassa viranhaltijat valmistelevat päätösesitykset ja toimivat esittelijöinä. Luottamushenkilöt päättävät viranhaltijaesittelyn pohjalta – tosin päätös voi tietysti poiketa esityksestä – ja viranhaltijaorganisaatio huolehtii päätöksen toimeenpanosta.

Ei siis ole olemassa kahta päätöksenteon valmisteluraidetta niin, että yhtäällä viranhaltijat ja toisaalla luottamushenkilöt valmistelisivat päätösesityksiä kunnan kustannuksella.

Jos esimerkiksi kunnanhallitus tekee päätöksen hankkia jossakin asiassa oikeudellista apua, hankinnan käytännön toimet hoitaa esittelevä viranhaltija organisaatioineen.

Yleisistä ohjeistuksista huolimatta Kittilän kunnanhallituksen puheenjohtaja Timo Kurula toi helmikuussa 2015 kuntaan maksettavaksi laskun itse hankkimastaan oikeudellisesta avusta. Siitä kehkeytyi erikoinen vyyhti, jota käsittelee aikanaan myös KKO.

Syyttäjä vaati rangaistusta tässä niin sanotussa Eilavaaran I-laskuasiassa ensisijaisesti törkeän petoksen yrityksestä ja virkavelvollisuuden rikkomisesta kunnanhallituksen puheen-

johtajalle Timo Kurulalle ja kahdelle muulle johtavalle luottamushenkilölle.

He olivat syytteen mukaan hankkineet lakipalveluja, vaikka kunnassa ei ollut tehty asiasta hankintapäätöstä. Syytteen mukaan he olivat yrittäneet maksattaa käyttämänsä lakimiehen – oikeustieteen lisensiaatti Pertti Eilavaaran – laskun kunnan varoista.

Eilavaaran laatimia asiakirjoja ei ollut toimitettu kuntaan, eivätkä viranhaltijat ja kaikki kunnanhallituksen jäsenetkään tienneet niiden hankkimisesta. Oli toimittu aivan toisin kuin kuntalain mukaiseen menettelyjärjestykseen kuuluu.

Poikkeuksellisesti Lapin käräjäoikeuden kaikki tuomarit olivat jääväneet itsensä, koska samassa yhteydessä käsitellyssä Eilavaaran II-laskua koskevassa asiassa oli vastaajana myös lappilainen asianajaja, joka hoiti usein asioita Lapin käräjäoikeudessa. Näin Eilavaara-syytteet käsitteli Oulun käräjäoikeuden tuomari.

Edellä tämän kirjan 3. luvussa käsittelemämme, Kittilän laki-syytteestä annettu prejudikaatti KKO 2023:17 liittyy läheisesti tähän laskuasiaan. KKO katsoi, että eräiden Eilavaaran laatimien asiakirjojen mukaisesti menetellessään kuntapäätäjät syyllistyivät virka-aseman väärinkäyttämiseen. – Selvyiden vuoksi todettakoon, että Eilavaaraa ei ole syytetty mistään rikoksesta Kittilä-oikeudenkäynneissä.

Voiko kunta olla maksuvelvollinen, kun osa lakiavusta hankittiin tosiasiaa rikoksen tekemiseen?

Entä kenellä ylipäätään on oikeus tehdä hankintoja kunnan puolesta?

Kittilän kunnan hankintaohjeen mukaan hankinnan suorittaa hankintayksikkö, joka on joko toimielin tai viranhaltija.

Käräjäoikeus totesi langettavassa tuomiossaan,<sup>29</sup> ettei kunnanhallituksen puheenjohtaja tai puheenjohtajisto ole hankintayksikkö.

Käräjäoikeus listasi riidattomina seikkoina muiden muassa kaksi kunnanhallituksen päätöstä: Toukokuussa 2014 oli päätetty, että ”lakipalveluja hankitaan hankintasäännösten ja määrärahojen perusteella. Kunnanhallituksella ei ole tarkoitus

---

29 Lapin käräjäoikeus 31.3.2021 n:o 21/114265, dn:o R 17/1245.

muuttaa hankintasääntöä. Kunnanhallitus varaa sen lisäksi itselleen oikeuden lakipalvelujen käyttöön.”

Syyskuussa 2014 puolestaan oli päätetty, että ”kunnanhallituksen käyttöön otetaan lainopillinen neuvonantaja/neuvonantajia asiakohteisesti”.

Vastaajat väittivät, että kunnanhallitus oli näin tehnyt asianmukaiset hankintapäätökset ja valtuuttanut puheenjohtajan/puheenjohtajiston hankkimaan lakiapua.

Riidatonta oli, että pöytäkirjoihin ei ollut kirjattu puheenjohtajistolle oikeutta tai valtuutusta hankkia lakiapua.<sup>30</sup> Käräjäoikeus katsoi näytetyksi, että kunnanhallituksen kokouksissa ei ollut missään vaiheessa ollut esillä valtuutuksen antaminen puheenjohtajistolle eikä kenellekään yksittäiselle luottamushenkilölle.

Valtuutusväite oli näin ollen ”vastaajien jälkikäteen oikeudenkäyntiä varten keksimä”.

Valtuustoryhmissä tai muissa pienissä piireissä tehdyillä päätöksillä tai puheenjohtajalle esitetyillä pyynnöillä hankkia lakiapua ei ole merkitystä, ellei niitä kirjata kunnallisen toimielimen virallisiin päätöksiin. Selvää on myös, että kukaan luottamushenkilö ei voi hankkia palveluja pelkästään omaan tai itse valitsemansa ryhmän käyttöön kunnan kustannuksella.

Vastaajat väittivät, että hallintosäännön 52 §, joka koski nimenkirjoitusoikeutta, antoi kunnanhallituksen puheenjohtajalle hankintavaltuudet.

Pykälässä kuitenkin säädettiin vain siitä, kuka allekirjoittaa valtuuston tai kunnanhallituksen päätökseen perustuvat sopimukset. Tässä tapauksessa kunnanhallituksen puheenjohtaja Timo Kurula ei edes ollut allekirjoittanut mitään sopimusta Eilavaaran kanssa.

Timo Kurula väitti, että Eilavaaralta saatua asiantuntija-apua oli käytetty vain kunnan asioiden hoitamiseen eikä kyseessä ollut henkilökohtainen neuvonta.

Käräjäoikeuden tuomion mukaan puheenjohtajisto oli pyytänyt oikeudellisia neuvoja ”kunnan varoin harvoille ja valituille”.

---

30 Samalla kannalla oli sittemmin myös hovioikeus.

Puheenjohtajisto oli valinnut, keille aineistoa tai tietoa lakiavusta luovutti. Aineistoa ei toimitettu kuntaan edes jälkikäteen. Näin ollen neuvot ja asiakirjat oli pyydetty ja saatu puheenjohtajiston käyttöön yksityishenkilöinä.

Kuka tahansa luottamushenkilö saa tietysti omin päin hankkia asiantuntija-apua kuntaa koskevien asioiden hoitamiseen, mutta luonnollinen ja kaikkien tuntema lähtökohta on, että tilaaja maksaa.

Kunnan joutuminen maksuvelvolliseksi tällaisista hankinnoista olisi kuntatalouden kannalta kestäväntöntä.

Kunnan sisäisillä säännöillä määrätään, miten kunnalle hankitaan asiantuntija-apua. Sääntöjä noudatettaessa kunta tietysti myös maksaa hankinnan, muuten pääsääntöisesti ei.

## **Mikä on hankintapäätös?**

Käräjäoikeuden mukaan ”asianmukaisesta hankintapäätöksestä tulee ilmetä, mitä palveluita hankitaan, mihin tarkoitukseen ja keneltä”. Ehdot eivät tässä tapauksessa täyttyneet. Päätökset olivat käräjäoikeuden mukaan tarpeettomia yleisluontoisia lausumia, koska kunnanhallituksella oli joka tapauksessa oikeus hankkia palveluja. Päätösten lainvoimaisuus ei tehnyt niistä hankintapäätöksiä.

Toisin kuin vastaajat väittivät, päätöksen lainvoimaisuus ei korjaa päätöksen virheitä eikä poista rikosoikeudellista vastuuta.

Käräjäoikeus piti tärkeänä myös päätösten pöytäkirjaamista selvästi siten, ettei synny epätietoisuutta siitä, mitä on päätetty.

Jos voitaisiin jälkikäteen selittää päätöksen tarkoittaneen jotakin muuta kuin mitä siihen on kirjoitettu, kansalaisten muutoksenhakuoikeuden merkitys heikkenisi ratkaisevasti.

## **Oliko kunta kuitenkin velvollinen maksamaan?**

Saattoiko Pertti Eilavaara luottaa siihen, että hän oli saanut kuntaa sitovan toimeksiannon? Oliko kunta sen vuoksi vastuussa maksusta?

Eilavaarankin toiminta oli outoa. Hän oli lähettänyt laatimiaan asiakirjoja tuttavansa, kunnanvaltuuston varapuheenjohtajan, vaimon yksityiseen sähköpostiosoitteeseen. Hän ei suostunut toimittamaan asiakirjoja silloiselle vt. kunnanjohtajalle Esa Mäkiselle, joka pyysi niitä laskun maksamisasian käsittelyä varten.

Eilavaara vetosi luottamukselliseen asiakassuhteeseen, mikä viittasi siihen, että asiakassuhdetta ei ollut kuntaan vaan neuvosten tilaajina olleisiin luottamushenkilöihin.

Hän myös esitti ristiriitaisia näkemyksiä siitä, onko kunnanhallituksen puheenjohtajalla asemansa perusteella oikeus tilata palveluja kunnan puolesta.

Asiakirjojen toimittamistavalla oli käräjäoikeuden mukaan todennäköisesti haluttu varmistaa se, ettei aineisto mene kuntaan eikä kunnassa eri mieltä olevien kunnanhallituksen jäsenten tai viranhaltijoiden tietoon.

Timo Kurulan mielestä asiakirjat olivat tulleet kuntaan, kun ne olivat tulleet hänelle, eikä mikään edellyttänyt niiden toimittamista kunnan asianhallintajärjestelmään.

Laissa säädetty viranomaisen asiakirjojen julkisuus ei voinut toteutua tällaisilla menettelytavoilla.

Käräjäoikeus päätyikin siihen, että Eilavaaran ”menettelylle ei voida antaa minkäänlaista vilpittömän mielen suojaa”.

Käräjäoikeus katsoi vastaajien syyllistyneen petoksen yritykseen. Samalla he olivat julkista luottamustehtävää hoitaessaan tahallaan rikkoneet virkatoiminnassa noudatettaviin kuntalain, hallintolain, Kittilän kunnan sisäisten sääntöjen ja rikoslain säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa ja syyllistyneet siten virkavelvollisuuden rikkomiseen.

## **Eilavaaran toinen lasku**

Syyttäjä vaati rangaistusta kunnanhallituksen puheenjohtajalle Timo Kurulalle myös toisesta, ilman hankintavaltuuksia tapahtuneesta asiantuntijalausuntojen hankkimisesta Pertti Eilavaaralta. Ensisijaisena rikosnimikkeenä oli virka-aseman väärinkäyttäminen.

Näitäkään lausuntoja ei ollut toimitettu kuntaan eikä kaikille kunnanhallituksen jäsenille.

Rangaistusta ensisijaisesti samalla rikosnimikkeellä vaadittiin myös vs. kunnanjohtaja Kyösti Tornbergille hänen menettelystään II-laskun suhteen. Hän oli pantannut laskua loka-kuusta 2015 aina eläkkeelle siirtymiseensä asti huhtikuun 2017 lopulle. Eilavaaran lähettämät karhulaskut löytyivät Tornbergin työpöydän laatikosta.

Edelleen syyttäjä vaati rangaistusta ensisijaisesti virka-aseman väärinkäyttämisestä kunnanhallituksen jäsenille, jotka olivat päättäneet maksaa II-laskun kunnan varoista, ja vs. hallintojohtajalle, joka ei ollut jättänyt päätökseen eriävää mieltä.

Asianajajalle, joka oli antanut kunnanhallitukselle kunnan maksuvelvollisuutta puoltavan lausunnon, vaadittiin rangaistusta avunannosta virkarikoksiin.

Eilavaaran II-lasku perustui lausuntoluonnosten laatimiseen kunnanjohtajan irtisanomisesta tehtyihin valituksiin. Hallinto-oikeus oli pyytänyt valituksista kunnan lausuntoja.

Eilavaaran lausuntoluonnokset saatiin kuntaan vasta vuonna 2017 edellä mainitun asianajajan lausunnon yhteydessä.

Käräjäoikeus katsoi, ettei II-lasku kuulunut kunnan vaan Timo Kurulan maksettavaksi, joten hänen katsottiin syyllistyneen syytteen mukaisesti virka-aseman väärinkäyttämiseen. Siihen oikeus katsoi syylliseksi myös vs. kunnanjohtaja Kyösti Tornbergin. Oikeuden mukaan hänen toimintansa tarkoituksena oli ollut estää Timo Kurulaa joutumasta maksuvelvolliseksi.

Syytteet kunnanhallituksen jäseniä ja vs. hallintojohtajaa vastaan käräjäoikeus hylkäsi. Oikeuden mukaan kunnan sisäisistä ohjeista ei voitu johtaa vastaajia sitovaa virkavelvollisuutta, ja lisäksi syyte oli sen mielestä yksilöimätön.

Koska avunannosta voidaan tuomita vain, jos joku – niin sanottu päätekijä – tuomitaan tahallisesta rikoksesta tai sen yrityksestä, myös syyte asianajajaa vastaan hylättiin.

Kunnanhallituksen puheenjohtaja ja muut I-laskuasiassa syytetyt tuomittiin ehdollisiin vankeusrangaistuksiin, vs. kunnanjohtaja sakkorangaistukseen.

## Hovioikeuden näkemys I-laskuasiasta

Rovaniemen hovioikeus käänsi tuomion lähes päällelleen. Se hylkäsi kaikki syytteet marraskuussa 2022.<sup>31</sup>

Toisin kuin käräjäoikeus, hovioikeus katsoi, että kunnanhallitus oli tehnyt asianmukaiset hankintapäätökset touko- ja syyskuussa 2014. Tämä näkemys olikin ratkaiseva koko tuomion lopputuloksen kannalta.

Timo Kurula oli kuitenkin hankkinut Eilavaaralta oikeudellista apua jo ennen kuin kunnanhallitus oli tehnyt edellä mainitut päätöksensä.

Se ei muodostunut ongelmaksi. Hovioikeuden mukaan kunnanhallitus oli nimittäin nuo päätökset tekemällä jälkeensä hyväksynyt kunnanhallituksen puheenjohtajiston menettelyn toimeksiannon solmimisesta Eilavaaran kanssa.

Hovioikeus ei nähnyt ongelmaa siinäkään, että Eilavaaran laatimat asiakirjat oli hänen vaatimuksestaan toimitettu kunnantalon varapuheenjohtajan vaimon sähköpostiosoitteeseen.

Hovioikeus katsoi nimittäin näytetyksi, että asiakirjoja oli esitetty ja saatu luettaviksi kunnanhallituksen kokouksissa ja niitä edeltäneissä ryhmäkokouksissa, vaikka niiden laatijan nimi ei ollut ollut kaikkien kunnanhallituksen jäsenten tiedossa.

Näin kaikki kunnanhallituksen jäsenet olivat hovioikeuden mielestä tulleet tietoisiksi asiantuntijapalvelujen hankkimisesta ja saaneet Eilavaaran laatimia asiakirjoja käyttöönsä.

Hovioikeus jätti huomiotta käräjäoikeuden tuomiossa mainitut Eilavaaran menettelyn erikoisuudet. Se katsoi jääneen näyttämättä, että asiakirjat olisi salaamisen tai erehdyttämisen vuoksi haluttu lähettää muuhun kuin kunnan virallisiin sähköpostiosoitteisiin.

Hovioikeus ei huomionnut sitäkään, että keskustan Kittilän kunnallisjärjestö oli vuonna 2017 maksanut Eilavaaran I-laskun.

Hovioikeuden mukaan I-laskua ei ollut mitenkään yritetty salata kunnan viranomaisilta eikä kunnanhallituksen puheenjohtaja toimittaessaan laskun kunnan palkkasihteerille ollut yrittänyt erehdyttää kunnan henkilökuntaa maksamaan laskua.

---

31 Rovaniemen hovioikeus 15.11.2022 n:o 22/145674, dn:o R 21/533.

Sekään ei ollut ongelma, että Eilavaaran laatimia asiakirjoja ei ollut esittelijäviranhaltijoiden saatavilla.

Hovioikeuden mukaan ne eivät olleet viranomaisen asiakirjoja. Ne oli toimitettu kunnalle, kun ne oli toimitettu kunnanhallituksen puheenjohtajalle. Sillä, että niitä ei ollut toimitettu kunnan asianhallintajärjestelmään, ei ollut merkitystä. Kunta oli silti maksuvelvollinen.

Miten hovioikeus perusteli näkemyksiään?

Hankintapäätöksestä omaksumaansa kantaa hovioikeus perusteli sillä, että kunnan sisäisissä ohjeissa ei määritelty hankintapäätöstä. Niissä ei sanottu, kuinka yksityiskohtaisesti päätöksestä tulisi ilmetä, mitä asiaa varten ja keneltä palvelua hankitaan.

Väite siitä, että kyseiset päätökset eivät olisi hankintapäätöksiä, oli hovioikeuden mukaan esitetty vasta maaliskuussa 2015 käsiteltäessä I-laskun maksamista koskevaa asiaa.

Hovioikeus sivuutti sen, että aiemmin ei ollut väitetty kyseisten hankintojen perustuneen edellä mainittuihin päätöksiin.

Hovioikeuden mukaan kaikki Eilavaaran I-laskusta ilmenneet toimenpiteet olivat koskeneet kunnan asioita. Kyse ei ollut miltään osin kunnanhallituksen puheenjohtajan tai puheenjohtajiston yksityisestä hankinnasta tai toimeksiannosta.

Kuka tahansa voi kuitenkin hankkia kunnan asioita koskevan asiantuntijalausunnan. Se, että lausunto koskee kunnan asioita, ei riitä perustamaan kunnan maksuvelvollisuutta.

Mainitut kunnanhallituksen päätökset ovat edelleen voimassa. Saisiko nykyinenkin kunnanhallituksen puheenjohtaja hankkia kunnan kustannuksella asiantuntija-apua mielensä mukaan keneltä tahansa mihin tahansa asiaan? Hovioikeuden kanta johtaisi myöntävään vastaukseen.

Kunnanhallituksen puheenjohtajalla ei ollut hovioikeuden mukaan asemansa perusteella valtuutta tehdä hankintoja kunnan puolesta. Mutta se ei siis haitannut, koska jo tehdyt hankinnat oli hovioikeuden mukaan hyväksytty jälkikäteen toukokuun ja syyskuun 2014 päätöksillä.

Kaikki kunnanhallituksen jäsenet eivät edellä mainittuja päätöksiä tehdessään kuitenkaan tienneet, että oikeudellista



apua oli jo hankittu. Siitä ei ollut käyty kunnanhallituksessa minkäänlaista keskustelua, eikä pöytäkirjatuista päätöksistä ole luettavissa hovioikeuden tarkoittamaa hyväksymistä.

Miten päättäjien voidaan katsoa hyväksyneen jälkikäteen hankinnat, joista he eivät päätöstä tehdessään tiedeneet?

Eikö hyväksymispäätöksestä täytyisi ilmetä, mitä hyväksytään?

Muussa tapauksessa mitätöidään kuntalaisten oikeus hakea päätökseen muutosta.

Entä mitä johtopäätöksiä oli perusteltua tehdä Eilavaaran tavasta toimittaa laatimansa asiakirjat?

Jos kunnanhallitus päättää hankkia asiantuntijalausannon jostakin asiasta, se pitää tietenkin toimittaa esittelevälle viranhaltijalle. Hän tekee esityksensä lausunnon mukaisesti tai siitä poiketen. Kun näin ei menetelty, kaikki viittaa salailutarkoitukseen.

Jopa useat vastaajat olivat kertoneet, että he eivät saaneet kaikkia asiakirjoja. Niitä ei myöskään otettu pöytäkirjojen liitteiksi. Eikä sekään, että asiakirjat ovat asiantuntijan laatimia, riitä osoittamaan, että ne ovat kunnan puolesta hankittuja ja kuuluvat kunnan maksettaviksi.

Laskua ei tietenkään voitu salata, sillä muuten ei olisi voitu edes yrittää laskuttaa kuntaa. Erehdyttämistä oli syytteen mukaan se, että yritettiin saada kunta maksamaan sille kuulumaton lasku.

Eivätkö Eilavaaran laatimat asiakirjat olleet julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja?

Julkisuuslain (5 §) mukaan viranomaisen asiakirjoja ovat myös viranomaisen toimeksiannosta laaditut asiakirjat. Tämä sääntö ei kuitenkaan ole poikkeukseton.

Viranomaisen asiakirjoja eivät ole esimerkiksi alustavat luonnokset, jotka viranomaisen toimeksiannosta toiminut henkilö on laatinut omaan käyttöönsä ja jotka jäävät hänen haltuunsa.<sup>32</sup>

---

32 Ks. Hallituksen esitys (HE) Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, n:o 30/1998, s. 56.

Eilavaara oli kuitenkin toimittanut asiakirjat asian käsitte-lyä varten. Siten niitä ei voida jättää viranomaisen asiakirjan käsitteen ja julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle hovioikeuden esittämällä perusteella.

Kysymys on viranomaisen asiakirjasta, vaikka se olisi lähetetty suoraan viranomaisessa toimivalle virkamiehelle. Mutta virkamiehen on toimitettava hänelle suoraan lähetetty asiakirja kirjattavaksi.<sup>33</sup> Miten asiakirjojen julkisuus voisi muuten toteutua?

Ratkaisevaa on lopulta se, oliko asiakirjat laadittu *viranomaisen* pyynnöstä.

Hovioikeuden mukaan oli.

Jos ei kuitenkaan ollut, kuten käräjäoikeus katsoi, niin asiakirjoja ei tietenkään tarvinnut toimittaa kirjattaviksi, mutta silloin niistä ei olisi myöskään saanut laskuttaa kuntaa.

Voidaan myös kysyä, myönsikö keskustan Kittilän kunnallisjärjestö maksaessaan laskun, että kyse ei ollut kunnalle kuuluvasta laskusta.

Eilavaara väitti myyneensä kunnallisjärjestölle laatimansa muistion *käyttöoikeuden*. Hämmästyttävä väite.

## **Hovioikeuden näkemys II-laskuasiasta**

Käräjäoikeudesta poiketen hovioikeus katsoi, että myös Eilavaaran II-laskussa tarkoitettujen lausuntoluonnosten hankinta oli perustunut edellä mainittuihin, vuonna 2014 tehtyihin päätöksiin.

Luonnokset oli siis hankittu tarkoituksena antaa niiden pohjalta kunnan lausunnot hallinto-oikeudelle kunnanjohtajan irtisanomisesta tehtyihin valituksiin.

Vuonna 2014 tehtyjen päätösten ja hallintosäännön 52 §:n perusteella kunnanhallituksen puheenjohtajalla oli hovioikeuden mielestä oikeus edustaa kuntaa ja hoitaa asiantuntija-avun hankkimisen ja toimeksiannon solmimisen käytännön toimenpiteet.

---

33 Näin on todettu julkisuuslain perusteluissa. Ks. HE 30/1998, s. 55.

Jos näin olisi, kunnan maksuvelvollisuus olisi jo tällä perusteella selvä.

Oikeudenkäynnissä syyttäjä ja puolustus olivat tietysti eri mieltä tästä hovioikeuden sittemmin tuomiossaan omaksumasta näkemyksestä.

Muistakin mahdollisista perusteista, joiden vuoksi kunta olisi maksuvelvollinen, käytiin oikeudessa kovaa väantöä.

Puolustus vetosi esimerkiksi vuodelta 1734 olevan kauppakaaren säännöksiin, jotka ovat edelleen voimassa. Kunnan väitettiin olevan niiden perusteella maksuvelvollinen, koska Eilavaaran työ oli tullut kunnan hyödyksi.

Asia on monimutkainen.

Syyttäjä väitti lausuntoluonnoksia hyödyttömiksi, koska hallintotuomioistuimet olivat vastoin Eilavaaran niissä esittämää kantaa kumonnet kunnanjohtajan irtisanomisen.

Vastaajat taas katsoivat, että Eilavaaran laatimia asiakirjoja oli käytetty, kun kunnanhallitus oli maaliskuussa 2015 hyväksynyt niitä hyödyntäen laaditut lausunnot hallinto-oikeudelle. Näin ne olivat tulleet kunnan hyödyksi. Puolustuksen mukaan käyttäminen tarkoitti hyötymistä.

Hovioikeus hyväksyi puolustuksen tulkinnan nojautuen kauppakaareen.

Hovioikeuden mukaan ainakin osa kunnanhallituksen jäsenistä oli tiennyt Eilavaaran laatimien lausuntoluonnosten käytöstä kunnanhallituksen päätösten valmistelussa.

Sillä seikalla, että kaikki eivät välttämättä olleet tienneet asian tuntijan henkilöllisyyttä, ei ollut hovioikeuden mukaan merkitystä. Eilavaaran lausuntoluonnokset olivat näin tulleet kunnanhallituksen ja kunnan hyödyksi.

Näin syyttäjän tulkinta hyötymisestä torjuttiin.

Kun kunnanhallitus osaltaan päätti hallinto-oikeudelle annettavista lausunnoista, päättäjille ei kuitenkaan kerrottu, että apuna oli käytetty lakimiestä. Tässäkin toimittiin siis salaillen.

Lisäksi hovioikeus sivuutti sen tosiasian, että lausunnot hallinto-oikeudelle antoi lopulta valtuusto, joka hylkäsi ne kunnanhallituksen hyväksymät lausunnot, joissa oli hyödynnetty Eilavaaran luonnoksia.

Kunnanhallituksenkin päätökset toimitettiin hallinto-oikeudelle, mutta se johtui vain siitä, että valtuuston päätöksen mukana sille lähetettiin kaikki asian aiempia käsittelyvaiheita koskevat asiakirjat.<sup>34</sup>

Hovioikeus perusteli kunnan maksuvelvollisuutta silläkin, että kunnanhallitus joka tapauksessa hyväksyi toimeksiannon sitovaksi käyttämällä Eilavaaran laatimia lausuntoluonnoksia kunnanhallituksen päätöksenteon valmistelussa maaliskuussa 2015.

Jos joku kunnanhallituksen jäsen hankkii asiantuntijalausunnon omin päin kertomatta siitä kenellekään ja tekee siihen nojautuvan esityksen, jonka kunnanhallitus hyväksyy, voidaanko lasku lausunnosta laittaa kunnan maksettavaksi?

Myöntävä vastaus olisi kuntien talouden kannalta kestävä.

Kun II-laskun maksamispäätös tehtiin kunnanhallituksessa vuonna 2017, kunnanjohtajan irtisanominen oli jo lainvoimaisesti ratkaistu. Päätäjät tiesivät, että Eilavaaran lausuntoluonnoksista ei ollut ollut mitään hyötyä – jos hyötyminen ymmärretään syyttäjän tavoin.

Hovioikeus totesi, että II-laskun maksamisesta päättäneet luottamushenkilöt eivät olleet osallistuneet palvelun hankintaan Eilavaaralta. Hankintaa koskevat kunnan sisäiset ohjeet eivät siten sisältäneet sellaisia vastaajia sitovia virkavelvollisuuksia, joiden rikkomisesta heidät voitaisiin tuomita rangaistukseen.

Hovioikeuden ohje näyttää siten olevan, ettei laskun maksamisesta päättävien tarvitse välittää muiden mahdollisesti tekemistä hankintasäännösten rikkomisista.

Vs. kunnanjohtajan hovioikeus katsoi laiminlyöneen virkavelvollisuutensa toimittaa hänelle saapunut Eilavaaran II-lasku viipymättä kunnan asianhallintajärjestelmään ja kirjanpitoon. Hovioikeus piti virkavelvollisuuden rikkomista kuitenkin vähäisenä ja hylkäsi syytteen.

---

34 Ks. tarkemmin Viljanen – Hynynen 2020, s. 126–127 ja 153–161.

Miksi Eilavaaralle annetuissa toimeksiannoissa ja hänen laatimiensa asiakirjojen käsittelyssä meneteltiin edellä kerrotulla tavalla?

Kunnanhallituksessa olisi varmuudella kyetty tekemään päätös siitä, että häneltä pyydetään asiantuntijalausunto tietystä asiasta. Salailuun ei ollut järkevää syytä.

Se, että hovioikeus hyväksyi kaiken tapahtuneen, on hämmentävää. Tuomio rikkoo kuntalain mukaisen, valmistelua ja päätöksentekoa koskevan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden työnjaon.

Toukokuussa 2023 KKO myönsi syyttäjälle valitusluvan I-laskuasiassa. II-laskuasiassa valituslupahakemus jätettiin ratkaistavaksi valituksen käsittelyn yhteydessä sillä rajauksella, että vs. kunnanjohtajaa ja asianajajaa koskevilta osin lupahakemus hylättiin.<sup>35</sup>

KKO:lta saataneen aikanaan myös kanta siihen, mitä hyötymisellä lopulta tarkoitetaan.

---

35 KKO 31.5.2023 n:o 819, dn:o R2023/51.

## 6

# Päätöksentekoa kuulematta ja perustelematta

**Lapin tuomioistuinten mukaan viranhaltijalta voitaisiin poistaa tehtäviä hallintosääntöä muuttamalla tarvittamatta edes kuulla häntä muutoksista ja perustelematta päätöstä.**

Kittilän kunnanvaltuusto päätti elokuussa 2015 kunnan hallintosäännön muuttamisesta. Hallintojohtajalta poistettiin muun muassa kunnanhallituksen sihteerin ja kunnanjohtajan sijaisen tehtävät. Päätös tehtiin kuulematta hallintojohtaja Esa Mäkistä eikä päätöstä perusteltu mitenkään.

Kunnanhallitus pani valtuuston päätöksen täytäntöön määrämällä kunnanhallituksen sihteeriksi ja kunnanjohtajan sijaiseksi muut henkilöt kuin Mäkisen.

Tästä päätöksestä kunnanhallituksen jäsen Hille Kuusisto (kok.) teki oikaisuvaatimuksen, jonka kunnanhallitus hylkäsi – perustelematta tätäkään päätöstään.

Kuusisto valitti sekä oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä että valtuuston päätöksestä Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen, joka kumosi molemmat päätökset.<sup>36</sup>

Kunta valitti KHO:een, joka pysytti hallinto-oikeuden päätösten lopputuloksen vuosikirjapäätöksellään KHO 2017:1.

---

36 Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 30.6.2016 n:o 16/0571/2, dn:o 01282/15/2205 (valtuuston päätöksen kumoaminen) ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 30.6.2016 n:o 16/0572/2, dn:o 01584/15/2209 (kunnanhallituksen päätöksen kumoaminen). Ks. myös Viljanen – Hynynen 2020, s. 146–150.

Hallintojohtajaa ei ollut kuultu viranhaltijain (23 §) mukaisesti eikä hallintosäännön muuttamispäätöstä ollut perusteltu.

Tämäkin kunnan päätöksenteko johti KRP:n toimittamaan esitutkintaan. Keväällä 2020 syyttäjä nosti syytteet useita päätöksentekoon ja sen valmisteluun osallistuneita vastaan.

Syyttäjä vaati 33:lle kunnanhallituksen ja -valtuuston jäsenelle ja varajäsenelle sekä vt. kunnanjohtaja Kyösti Tornbergille rangaistusta ensisijaisesti virka-aseman väärinkäyttämisestä.

Syytteessä katsottiin vastaajien rikkoneen muun muassa hallintolain 6 §:ssä säädettyä tarkoitussidonnaisuuden periaatetta, koska toimivaltaa oli käytetty muuhun kuin lain mukaan hyväksyttävään tarkoitukseen: muutokset hallintosääntöön oli tehty kunnanhallituksen puheenjohtajiston aloitteesta koston tai rankaisuna Mäkiselle tämän menettelystä Eilavaaran I-laskuasiassa.

Näin siis tämäkin oikeudenkäynti liittyi edellä 5. luvussa käsiteltyyn Eilavaaran laskuasiaan.

Hallintolain 6 §:n perusteluissa on mainittu esimerkkinä tarkoitussidonnaisuuden periaatteen loukkaamisesta viran lakkauttaminen siinä tarkoituksessa, että päästään eroon tietystä virkamiehestä.<sup>37</sup> Syyttäjä vetosi oikeudenkäynnissä tähän ja piti Kittilän hallintosäännön muuttamista täysin siihen rinnastuvana.

On kiistatonta, että valtuustolla oli valta muuttaa hallintosääntöä. Se ei kuitenkaan riitä tekemään päätöksestä laillista.

Syytteisiin johtanut tapaus osoittaa, miten pienillä hallintosäännön muutoksilla voidaan toteuttaa mahdollisesti epäasiallisia tavoitteita ilman, että ulkopuolinen välttämättä huomaa asiassa mitään kummallista.

Syytteen mukaan muutokset hallintosääntöön oli lisäksi tehty kuulematta Esa Mäkistä ja perustelematta muutoksia. Kunnanhallitus oli pannut tällä tavoin virheellisessä järjestyksessä syntyneen valtuuston päätöksen täytäntöön.

Perustelemattomuus onkin yksi keino piilottaa todelliset tarkoitukset.

---

37 Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta, n:o 72/2002, s. 60.

Syyttäjä katsoi, että Esa Mäkisen saama epäasiallinen kohdeltu johtui myös hänen virkatehtäviensä hoitamisessa käyttämistään työtavoista ja -menetelmistä.

Käytännössä tämä tarkoitti, että Mäkinen ei antanut periksi päätöksenteon laillisuusvaatimuksesta. Edellä 4. luvussa on kerrottu, kuinka hän toimiessaan lyhyen ajanjakson vt. kunnanjohtajana muun muassa yritti korjauttaa virheellisen päätöksen kunnanjohtaja Anna Mäkelän irtisanomisesta.

Eilavaaran I-laskuun Mäkinen tarttui välittömästi laskun tultua hänen käsiteltäväkseen. Hän vei sen kunnanhallituksen selvitettäväksi ja esitti, ettei sitä makseta.

Näin tapaus Eilavaara tuli julki, ja KRP ryhtyi omasta aloitteestaan tutkimaan muiden muassa kunnanhallituksen puheenjohtajan Timo Kurulan menettelyä asiassa.<sup>38</sup>

Voidaan siis sanoa, että tutkinta oli Mäkisen toimien seurausta. Siinä olisi myös syy syytteessä väitettyyn kostoön.

Oikeudenkäynti alkoi ontuen: Lapin käräjäoikeuden virheestä johtuen neljälle vastaajalle ei ollut annettu haastetta laillisesti tiedoksi. Käräjäoikeus hylkäsikin erillisellä tuomiollaan syytteet heidän osaltaan vanhentuneina.<sup>39</sup>

Päätuomionsa käräjäoikeus antoi marraskuussa 2021. Se hylkäsi kaikki syytteet.<sup>40</sup>

## Vallankäytön tarkoitus

Hallintojohtaja Esa Mäkisen asiassa oikeudellinen kysymys oli pohjimmiltaan sama kuin niin sanotussa Kittilän laki -asiassakin: mihin tarkoitukseen harkintavaltaa oli käytetty?

Käräjäoikeuden mukaan kunnalliseen luottamustoimeen kuuluvan harkintavallan käyttäminen toisen vahingoittamiseksi, joka on hallintolain 6 §:n vastaista, voidaan rangaista virkarikoksena vain, jos rikkomisen on varsin räikeää ja ilmeistä.

---

38 Ks. laajemmin Eilavaaran I-laskun toimittamisesta kuntaan ja laskun käsittelystä kunnanhallituksessa Viljanen – Hynynen 2020, s. 135–141.

39 Lapin käräjäoikeus 29.3.2023 n:o 21/112628, dn:o R 20/289.

40 Lapin käräjäoikeus 5.11.2021 n:o 21/143474, dn:o R 20/289.



Hallintosäännön muuttamista koskevia kunnanhallituksen ja -valtuuston päätöksiä ei ollut perusteltu. Oikeudenkäynneissä vastaajat kyllä esittivät syitä muutoksille, muun muassa kunnanhallituksen työskentelyn nykyaikaistamisen ja päätösvallan siirtämisen virkamiehiltä luottamushenkilöille.

Syyttäjän keskeisin näyttö muutosten syistä oli vt. kunnanjohtaja Kyösti Tornbergin, valtuuston puheenjohtajan Inkeri Yrityksen ja hallintojohtaja Esa Mäkisen välinen keskustelu elokuussa 2015.

Valtuuston kokouspöytäkirjan mukaan puheenjohtaja ilmoitti, että hän on ”11.8.2015 hallintojohtaja Esa Mäkisen huoneessa tiedustellut vt. kunnanjohtaja Kyösti Tornbergilta perusteluja hallintosäännön muutoksiin. Vt. kunnanjohtaja oli vastannut, että luottamushenkilöiden taholta on vaadittu muutoksia ja tämä on poliittinen realiteetti, ja että kunnanhallituksen puheenjohtajiston taholta on kerrottu hallintojohtaja Esa Mäkiseen kohdistuvan epäluottamuksen perustuvan hänen toimintaansa Pertti Eilavaaran laskua koskevassa asiassa. Tätä perustelua vt. kunnanjohtaja ei kunnanhallituksen kokouksessa kertonut.”

Valtuuston kokouksesta uutisoineen Kittilälehdessä mukaan Tornberg vastasi tähän kertoneensa vain sen, minkä hän on tiennyt.

Käräjäoikeus päätyi kuitenkin uskomaan Yrityksen ja Mäkisen kertomukset kiistänyttä Tornbergia – jolla ei syytettynä ollut totuusvelvollisuutta – eikä kahta yhtäpitävästi asiasta kertontua henkilöä, joita laki velvoitti puhumaan totta.

Näin käräjäoikeus katsoi jääneen näyttämättä, että Tornberg olisi mainitussa huonekeskustelussa ilmoittanut hallintosääntöön esitettävien muutosten johtuvan hallintojohtajan toiminnasta Eilavaara-laskuasiassa.

Hallintosäännön muutosten vaikutuksistakin käräjäoikeus oli eri mieltä kuin syyttäjä. Käräjäoikeuden mukaan hallintojohtajalta ei esimerkiksi otettu pois oikeutta olla läsnä kunnanhallituksen kokouksissa.

Ennen hallintosääntöön tehtyä lisäystä, jonka mukaan ”kunnanhallitus voi päätöksellään ottaa käyttöönsä sihteerin kokouk-

siinsa”, sihteerin tehtävä kuului hallintojohtajalle. Se oli viran perustamisen yhteydessä vuonna 1994 määritelty hallintojohtajan virkatehtäväksi.

Tässäkin asiassa vastaajien väitteet menivät täydestä käräjäoikeudessa: muutoksella saatettiin tarkoittaa teknistä lisäsihteeriä, siis toista sihteeriä hallintojohtajan lisäksi.

Käräjäoikeuden tulkintaa vastaan puhuu vahvimmin se, että kukaan ei ihmetellyt hallintojohtajan poissaoloa kunnanhallituksen kokouksista hallintosäännön muutosten voimaantulon jälkeen. Kaikki ymmärsivät, että hallintojohtajan ei enää kuulunut toimia sihteerinä. Tälle tosiasialle oikeus ei antanut merkitystä.

Käräjäoikeuden mukaan myös kunnan hallintosäännön pykälä (28 §), joka koski otsikkonsa mukaan kokouskutsun lähettämistä, voitiin ymmärtää niin, että hallintojohtajalla on oikeus olla läsnä.

Kokouskutsu oli pykälän mukaan lähetettävä muiden muassa hallintojohtajalle ”ja muille, joilla on läsnäolo-oikeus tai -velvollisuus”.

Tässäkin käräjäoikeus hyväksyi vastaajien esittämän tulkinnan – siitä huolimatta, että läsnäoloon oikeutetuista oli hallintosäännössä erillinen, varsin yksiselitteinen pykälä.

Kun hallintojohtajan kuului toimia kunnanhallituksen sihteerinä, oli luonnollista määrätä hallintosäännössä, että kokouskutsu ja esityslista lähetetään myös hänelle. Vastaajien väite, että hallintosäännön 28 § tarkoitti läsnäolo-oikeutta, vaikuttaa oikeudenkäyntiä varten keksytyltä.

Käräjäoikeuden viesti kuntakentälle oli erittäin epätoivottava: selviäkkin säännöksiä ja päätöksiä saadaan tulkita toisin kuin mitä niihin on kirjoitettu.

Käräjäoikeus hyväksyi senkin, mitä vastaajat esittivät kunnanjohtajan sijaista koskevan hallintosääntömuutoksen syyksi: jotta sijaiseksi saadaan henkilö, johon päättäjät voivat luottaa.

Hallintosäännön muutoksen mukaan kunnanjohtajan sijaisena toimii ”kunnanhallituksen määräämä viranhaltija”.

”Pyrkimystä kunnan toiminnan turvaamiseen tilanteissa, jossa luottamusmiehillä ja virkamiesjohdolla on ristiriitoja, ei

voida pitää epäasiallisena motiivina päätöksenteolle”, käräjäoikeus perusteli.

## **Toteutuivatko kuuleminen ja päätösten perusteleminen asianmukaisesti?**

Suomen perustuslain (21.2 §) mukaan oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös ovat lailla turvattavia hyvän hallinnon takeita.

Kuulemisesta säädetään tarkemmin hallintolaissa (34 §). Käräjäoikeuden mukaan kuulemisvelvollisuutta oli perusteltua arvioida KHO:n tavoin.

Mutta: *Tässä rikosasiassa* sitä voitiin käräjäoikeuden mielestä kuitenkin pitää epäselvempänä, koska KHO oli katsonut muutosten poistaneen hallintojohtajalta mahdollisuuden toimia kunnanhallituksen sihteerinä. Käräjäoikeus katsoi muutoksen poistaneen vain oikeuden pitää pöytäkirjaa.

Kuulemisesta huolehtiminen kuului käräjäoikeuden mukaan esittelijälle, ja luottamushenkilöiden täytyi voida luottaa valmistelun asianmukaisuuteen, ellei kyse ollut selvästä ja ilmeisestä virheestä. Vastaajat, edes vt. kunnanjohtaja Tornberg, eivät käräjäoikeuden mielestä olleet tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoneet viranhaltijalaista johtuvaa virkavelvollisuuttaan.

Hallintolain (45 §) mukaan päätös on perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun.

Hallintotuomioistuimet olivat kumonnet valtuuston päätöksen myös sen perustelemattomuuden vuoksi.

Käräjäoikeuden mukaan perusteluvollisuutta oli syytä arvioida KHO:n tavoin. *Rikosoikeudellisesti* asiaa oli kuitenkin käräjäoikeuden mukaan arvioitava toisin: kunnan hallintosäännössä (40 §) ei mainittu päätöksen perusteluja pöytäkirjaan merkittävänä tietoina, ja Kittilässä ja muissakin kunnissa oli vakiintunut tapa pöytäkirjata päätöksen sisältö ilman perusteluja.

Todellisuudessa vakiintunut tapa oli kirjoittaa perustelut päätösesityksen niin sanottuun selostusosaan. Jos esitys hyväk-

syttiin, perusteluja ei toistettu enää päätöksen yhteydessä. Ei voida sanoa, että perustelemattomuus oli vakiintunut tapa.

Silti voidaan kysyä, oliko käräjäoikeuden viesti kuntakentälle se, että vakiintunut virheellinen menettely syrjäyttää lain vaatimukset.

Lisäksi käräjäoikeus sivuutti perustuslain 107 §:n: ”Jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.”

Kunnan hallintosäännöllä ei voida syrjäyttää lakia.

## **Hovioikeus ei yllätä**

Syyttäjä valitti käräjäoikeuden tuomiosta hovioikeuteen rajoittaen syytettään alkuperäisestä. Hovioikeus antoi tuomionsa lokakuussa 2023.<sup>41</sup> Se pysytti käräjäoikeuden tuomion lopputuloksen.

Hovioikeuden tuomio on ensimmäinen prejudikaatin KKO 2023:17 jälkeen annettu Kittilän luottamushenkilöitä koskeva tuomio. Prejudikaatin vaikutusta siinä ei juurikaan näy.

Hovioikeus hyväksyi laillisuusperiaatetta koskevat käräjäoikeuden perustelut prejudikaatista KKO 2023:17 poimimillaan lisäyksillä, kuten sillä, että luottamushenkilönä toimivien osalta on tärkeää, että tehtävään kuuluvat velvollisuudet ovat riittävän selvästi johdettavissa säännöksistä tai määräyksistä. Niiden rikkomisesta seuraavan rangaistusvastuun on oltava vaikeuksitta heidän arvioitavissaan tehtävään perehdyttämisen jälkeen.

Hovioikeus jätti sen sijaan mainitsematta KKO:n katsoneen myös, että rikosoikeudellinen vastuu, joka seuraa hallintolain 6 §:n vastaisesta epäasiallisesta suosimisesta, ei ole yllättävä tai ennakoimaton kunnalliselle luottamushenkilöllekään. – Sama koskee epäilemättä toimivallan käyttämistä kostotarkoituksessa. – KKO ei asettanut rikosvastuun edellytykseksi hallintolain 6 §:n rikkomisen räikeyttä eikä ilmeisyyttä.

---

41 Rovaniemen hovioikeus 13.10.2023 n:o 23/139647, dn:o R 22/248.

Hallintosäännön muuttamisen syistä hovioikeus oli samoilla linjoilla käräjäoikeuden kanssa. Hovioikeus siteerasi esitutkitapöytäkirjaa, josta ilmeni, että silloiselle vt. kunnanjohtajalle Tornbergille oli esitetty edellä toistettu Inkeri Yrityksen puheenvuoro, jonka tämä oli käyttänyt valtuuston kokouksessa elokuussa 2015.

Sen pohjalta Tornbergiltä oli kysytty: ”Oliko joku puheenjohtajistosta sanonut teille, että Mäkinen syrjäytetään, koska Mäkinen on tuonut Eilavaara-laskun kunnanhallituksen käsittelyyn?” Tornberg oli vastannut myöntävästi lisäten, että epäluottamus oli heidän mukaansa syntynyt eri asioista, joista laskuasia oli ”viimeinen pisara”.

Hovioikeudessa Tornberg oli kertonut kyseisen esitutkitapöytäkirjan kohdan antavan väärän kuvan asiasta.

Käräjäoikeuden tavoin hovioikeus piti Tornbergin oikeudessa antamaa kertomusta uskottavampana – myös uskottavampana kuin Inkeri Yrityksen ja Esa Mäkisen kertomuksia.

Jos jokin teko on ”viimeinen pisara” ennen toimenpiteisiin ryhtymistä, eikö se tarkoita, että ilman tuota tekoa toimenpiteisiin ei olisi ryhdytty? Silloin kai voidaan sanoa, että tuo ”viimeinen pisara” on toimenpiteiden syy.

Hovioikeus huomautti myös, että vastaajilla oli toimivalta tehdä muutokset hallintosääntöön. He olivat voineet pitää niitä kunnan edun mukaisina huomioon ottaen, että heidän yhtenä tehtävänä oli ”huolehtia kunnan toimielinten päätöksentekokyvystä”.

Onko Lapin tuomioistuinten viesti kuntakentälle siis se, että on kunnan edun mukaista siirtää lakien noudattamista vaatinut viranhaltija syrjään haittaamasta toimielinten ”pätöksentekokykyä”?

Johtopäätöksensä hallintosäännön muuttamisen syistä hovioikeus totesi, ettei voida riittävällä varmuudella sulkea pois ”vastaajien väittämiä vaihtoehtoisia hyväksyttäviä perusteita tehdyille muutoksille”.

Se, että vastaajien esittämät perusteet olivat sinänsä hyväksyttäviä, ei kuitenkaan riitä osoittamaan, että ne olivat todellisia.

Tapauksessa konkretisoitui perustelemattomien päätösten ongelmallisuus.

Oliko hovioikeuden viesti kuntakentälle siis, että on hyväksyttävää esittää päätöksen perustelut vasta jälkikäteen?

Hallintojohtajaa kohtaan tunnetun epäluottamuksen osalta hovioikeus ei pohtinut, kuten ei käräjäoikeuskaan, oliko sille hyväksyttäviä perusteita.

Muistutettakoon esimerkiksi, että kunnanjohtajan irtisanomisen kumoamiseen tähdänneet hallintojohtaja Mäkisen toimet olivat oikeita ja Eilavaaran laskuasioissa nostettiin syytteitä. Asiat ovat nyt KKO:n käsittelyssä.

Käräjäoikeudesta poiketen hovioikeus katsoi hallintotuomioistuinten tavoin, että hallintojohtajalta oli poistettu oikeus olla virkansa perusteella läsnä kunnanhallituksen kokouksissa.

Kuulemis- ja perusteluvollisuutta oli hovioikeuden mukaan syytä arvioida KHO:n tavoin. Sellaisesta selvästä ja ilmeisestä kuulemisvirheestä, joka luottamushenkilöiden olisi tullut havaita, ei silti ollut kyse.

Vt. kunnanjohtaja Tornbergin osaltakin, jonka tehtäviin kuulemisen suorittaminen asian esittelijänä kuului, virhe oli hovioikeuden mukaan kokonaisuutena arvostellen vähäinen eikä siten rangaistava.

Vähäiseksi ja siten rankaisemattomaksi hovioikeus katsoi myös perusteluvollisuuden laiminlyönnin.

Hovioikeuden mukaan perusteluvollisuus kuului lähtökohtaisesti vt. kunnanjohtajalle asian esittelijänä. Näin epäilemättä on, mutta kaikki toimielimen jäsenet voivat havaita perustelujen puuttumisen. Silloin heidän tulee vaatia esittelijältä perusteluja, muuten päätöstä ei pidä tehdä.

Korkein oikeus katsoi ratkaisussa KKO 2023:17 vastaavasti, että kullakin kunnanhallituksen jäsenellä oli mahdollisuus *ja myös velvollisuus* vaatia hallintolain 6 ja 31 §:n perusteella asian riittävää valmistelua ja huolellista selvittämistä ennen sen ratkaisemista.

Kuten hallinto-oikeus totesi tämän luvun alussa mainituksa, hallintosäännön muutokset kumonnoessa päätöksessään, ”perustelujen avulla voidaan varmistaa, että viranomaisen on

käyttänyt harkintavaltaansa lain ja oikeusperiaatteiden mukaisesti”.

Sellainen väitetty menettely, että perustelut kirjoitettiin Kittilässä vasta siinä vaiheessa, kun joku teki hallinnollisen valituksen, on täysin kelvotonta.

Kunnanhallitus ei esittänyt mitään perusteluja edes hylätesään<sup>42</sup> tämän luvun alussa mainitun, Hille Kuusiston tekemän oikaisuvaatimuksen päätöksestä, jolla kunnanhallituksen sihteeriksi ja kunnanjohtajan sijaiseksi valittiin muut henkilöt kuin hallintojohtaja. Tämä ilmentää kunnanhallituksen suhtautumista perusteluvollisuuteen.

Kuusisto väitti oikaisuvaatimuksessaan muun muassa, että hallintojohtaja siirrettiin pois näistä tehtävistä rankaisuna hänen menettelystään Eilavaara-laskuasiassa. Siinä toistettiin myös hallintolain säännös, jonka mukaan oikaisuvaatimuspäätöksessä on annettava perusteltu ratkaisu esitettyihin vaatimuksiin.

Syytteessä mainittua, kunnanhallituksen tehtäviin kuuluvaa laillisuusvalvontavelvollisuutta hovioikeus arvioi jokseenkin yhtäpitävästi käräjäoikeuden kanssa: valtuuston päätös hallintosäännön muuttamisesta ei ollut sillä tavoin lainvastainen, että kunnanhallituksen olisi tullut jättää se täytäntöön panematta.

Hovioikeuden tuomio ei ollut yksimielinen, vaan se tehtiin äänin 2–1. Lapin tuomioistuintein kaikki aiemmat Kittilä-tuomiot on tehty yksimielisesti.

Eri mieltä ollut hovioikeudenneuvos piti uskottavana valtuuston puheenjohtaja Inkeri Yrityksen ja hallintojohtaja Esa Mäkisen kertomuksia hallintosäännön muutosten syystä. Ainakin pääsyynä muutoksiin oli hänen mukaansa tyytymättömyys Mäkisen toimintaan Eilavaaran I-laskuasiassa. Syy Mäkisen syrjäyttämiseen virkatehtävistään oli hänen pyrkimyksensä toimia laillisesti.

Kosto- tai rankaisutarkoitusta ei eri mieltä olleen hovioikeudenneuvoksenkaan mukaan ollut näytetty, ei myöskään vahingon aiheuttamistarkoitusta.

---

42 Tästä päätöksestä ei ole nostettu syytteitä.

Eri mieltä ollut hovioikeudenneuvos totesi myös muun muassa, että kunnanhallituksen sihteerin ja kunnanjohtajan sijaisen tehtäviin nimettiin kunnanhallituksen päätöksellä henkilöitä, joilla ei ollut kokemusta kyseisten tehtävien hoitamisesta eikä niihin edes halukkuutta.

Kunnanhallituksen puheenjohtajakolmikko ja vt. kunnanjohtaja olivat eri mieltä olleen hovioikeudenneuvoksen mukaan siten syyllistyneet tahalliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Muiden vastaajien syytteet hänkin hylkäsi.

Syyttäjä on hakenut hovioikeuden tuomioon valituslupaa KKO:lta.



# 7

## Miten puuttua luottamushenkilöiden virheelliseen menettelyyn?

**Keinoja puuttua virheelliseen menettelyyn on, kunhan niitä vain käytettäisiin.**

Kun puhutaan kunnallisen itsehallinnon laajasta toimi- ja harjontavallasta, samalla on syytä painottaa sen reunaehtoja: Kunta on julkinen viranomainen, jolla on verotusoikeus. Näin painava oikeus edellyttää kunnilta niitä koskevan lainsäädännön huolellista noudattamista.

Ei ole tarkoitettu, että kunta maksattaisi epäasiallisen ja jopa lainvastaisen päätöksenteon laskut kuntalaisillaan.

Kunnan on yleensä itse oikaistava ja korjattava virheelliset päätöksensä käsittelemällä asia uudelleen, jos se on mahdollista loukkaamatta kenenkään oikeutta.

Tässä luvussa nostamme esille keinoja puuttua luottamushenkilöiden virheelliseen menettelyyn – myös tapauksissa, jotka saattavat johtaa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.

### **Kunnanhallitus luottamushenkilöiden valvojana**

Kunnanhallituksen on kuntalain (96 §) mukaan jätettävä valtuuston päätös täytäntöön panematta, jos se katsoo päätöksen lainvastaiseksi. Tämän kontrollin toimivuutta on aiheutta epäillä, sillä kunnanhallituksen jäsenet ovat säännönmukai-

sesti itsekkin valtuutettuja, joten he arvioivat myös omia päätöksiään.

Säännöksessä ei ole kyse yksittäisten luottamushenkilöiden toimiin puuttumisesta eikä välttämättä rikollisesta menettelystä.

Lähinnä sen tyyppisiä tapauksia koskevat sitä vastoin kuntalain 85 § ja hyvinvointialuelain 90 §: Jos on syytä epäillä, että luottamushenkilö on toimessaan syyllistynyt virkarikokseen tai muuten menettelyt siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, kunnanhallituksen/aluehallituksen *on vaadittava* asianomaiselta selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta valtuustolle/aluevaltuustolle.

Jo lain sanamuodosta ilmenevää kunnanhallituksen velvollisuutta tiukennettiin Lex Kittilän<sup>43</sup> säätämisen yhteydessä. Sitä ennen selitys oli vaadittava, jos luottamushenkilöä voitiin epäillä ”todennäköisin perustein”. Utta muotoilua ”syytä epäillä” vastaavaa ilmaisua käytetään esitutkintalaissa (3 luvun 3.1 §) kuvaamaan kynnystä, jonka ylittyessä esitutkintaviranomaisen, siis ensisijaisesti poliisin, on toimitettava esitutkinta.

”Syytä epäillä” ei ole korkea kynnyks. Se ylittyy, kun järveä ihminen perustellusti epäilee virheellisen menettelyn tapahtuneen. Myöhemmässä tutkinnassa voi tietysti selvitä, että sitä ei olekaan tapahtunut, mutta epäily saattoi silti olla aiheellinen.

Todellisuudessa kunnanhallitukset eivät juuri pyydä selityksiä, vaikka aihetta olisi, eikä niiden pyytämättä jättämisestä seuraa käytännössä mitään.

Kunnanhallituksen/aluehallituksen on lisäksi ”tarvittaessa ilmoitettava asiasta valtuustolle”. Tällä on tarkoitettu tapauksia, joissa luottamushenkilöltä saatu selitys antaa aiheen lisätoimenpiteisiin.<sup>44</sup> Mutta jos ja kun selityksiä ei edes pyydetä, ei ilmoituksiakaan tehdä.

Edellä mainittujen säännösten mukaan luottamushenkilön epäilystä väärinkäytöksestä *on* viipymättä *tehtävä* rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos.

---

43 Laki kuntalain muuttamisesta 1484/2016.

44 Ks. Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki – Tausta ja tulkinat. 11., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2023, s. 568.

Esimerkiksi Kittilässä, jossa on lukuisissa eri oikeudenkäynneissä syytetty virkarikoksista yhteensä kymmeniä luottamushenkilöitä, kunnanhallitus ei ole kertaakaan pyytänyt epäillyiltä selitystä eikä tehnyt rikosilmoitusta.

Edellä sanottua voidaan verrata siihen, mitä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetussa laissa (47.1 §) säädetään puuttumisesta viranhaltijan virheisiin:

”Jos viranhaltijan voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen virantoimituksessa virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, hänet voidaan pidättää tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi virantoimituksesta. Asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos ky-symyksessä on ilmeinen virkarikos.”

Viranhaltijalakiin ei ole tehty vastaavaa tiukennusta kuin kuntalakiin Lex Kittilän säätämisen yhteydessä, vaan viranhaltijan kohdalla vaaditaan edelleen todennäköisiä perusteita epäillä väärinkäytöstä.

Rikosilmoituksen tekemisvelvollisuudesta sitä vastoin on säädetty samalla tavalla kuin kuntalaisia. Kyseessä ei silti ole tyhjentävä säännös asiasta.

On sitten kyse viranhaltijasta tai luottamushenkilöstä, *oikeus* rikosilmoituksen tekemiseen on jo silloin, kun on syytä epäillä, että rikos on tapahtunut. Näinhän on säädetty esitutinnan aloittamiskynnyksestä, eikä rikosilmoituksen tekemisoikeudelle voi johdonmukaisuuden nimessä olla sitä korkeampaa kynnystä.

Virkarikokset ovat virallisen syytteen alaisia. Poliisi voi aloittaa tutinnan omasta aloitteestaan, ja ilmiannon voi tehdä kuka tahansa, kunnanjohtajakin. Mutta uskaltaisiko hän toimia niin?

## **Valtuusto luottamushenkilöiden valvojana**

Edellä mainittujen kuntalain ja hyvinvointialuelain säännösten mukaan valtuusto voi tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilön toimestaan, jollei hän ole itse ilmoittanut vetäytyvänsä luottamustoimesta.

Ennen valtuuston kokousta voi pidättämisestä väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja. Pidättämisspätös voidaan panna täytäntöön heti.

”Tutkimuksella” tarkoitetaan ainakin poliisin aloittamaa esitutkintaa. Esimerkiksi Kittilän valtuusto ei ole tehnyt ainuttakaan merkityksellistä pidättämisspätöstä. Valtuuston puheenjohtaja sitä vastoin pidätti syksyllä 2014 silloisen kuntalain nojalla kunnanhallituksen jäsenet ja varajäsenet osittain päätöksenteosta muun muassa kunnan enemmistöomistamaa hiihtohissiyhtiötä koskevissa asioissa.<sup>45</sup>

Luottamushenkilön mahdollisuus itse vetäytyä luottamustoimesta on uutta, jollaista kuntalaissa ei ollut ennen Lex Kittilän säätämistä, mutta käytännössä niin oli joskus jo aiemmin toimittu.

Valtuuston tekemä pidättämisspätös tulee ylipäänsä kysymykseen vasta sen jälkeen, kun luottamushenkilö on tutkinnan tai oikeudenkäynnin alettua ilmoittanut, että hän ei vetäydy toimestaan.<sup>46</sup> Vetäytymiset lienevät harvinaisia.

Oma-aloitteinen vetäytyminen luottamustoimen hoitamisesta ei sellaisenaan merkitsisi epäillyn väärinkäytöksen tunnustamista. Se merkitsisi vain sen tunnustamista, että rikostutkinnan kohteeksi tai oikeudenkäynnissä syytetyksi joutuminen väkisinkin, syyttömyysolettamasta huolimatta, heikentää luottamusta asianomaiseen.

Lainsäätäjän on ollut perusteettoman idealistinen säätäessään edellä tarkasteltuja säännöksiä ja uskoessaan, että luottamushenkilöt toimivat niissä edellytetyllä tavalla.

Vastaava esimerkki suhtautumisesta kuntien päätöksentekoon on oikeusministeriön edustajan kriittinen lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä Lex Kittiläksi:

”Lainsäätäjän on kyettävä lähtemään siitä olettamuksesta, että viranomaiset noudattavat laissa säädettyjä velvollisuuksiaan

---

45 Ks. päätöksestä ja sen seurauksista Viljanen – Hynynen 2020, s. 87–91 ja 221–225.

46 Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta, n:o 250/2016, s. 19 ja Harjula – Prättälä 2023, s. 568.

ja toimivat muutoinkin hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti.<sup>47</sup>

## **Tilintarkastuksen laillisuusvalvontatehtävät**

Kuntalain (122.1 §) mukaan valtuusto valitsee hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisön, jonka puolestaan on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHT-tilintarkastaja.

Tilintarkastaja toimii tehtävässään virkavastuulla, mikä tarkoittaa muun muassa, että häneen soveltuvat rikoslain virkarikossäännökset.

Professori Lasse Oulasvirran kumppaneineen tekemän selvityksen mukaan halvimman tarjouksen tehnyt tilintarkastusyhteisö voittaa hankintakilpailun lähes aina, mikä voi johtaa siihen, ettei tarkastusta tehdä tarvittavassa laajuudessa.

Tilintarkastusyhteisöt ovat pitäneet ongelmallisena tarkastuspäivien kiinnittämistä jo tarjouspyynnöissä.<sup>48</sup>

Tarkastuspäivien määrää ei ole säädetty laissa, vaan se on kuntien itsensä päätettävissä.

Kuntalain (122.4 §) mukaan tilintarkastajan olisi kieltäydyttävä vastaanottamasta tehtävää tai luovuttava siitä, jos edellytykset riippumattomaan ja riittävän laajan tilintarkastuksen toimittamiseen puuttuvat.

Riippumattomuutta vaarantaa myös se, että tilintarkastusyhteisö on joissakin tapauksissa laskuttanut muista palveluksista paljon enemmän kuin tilintarkastuksesta.<sup>49</sup>

Tilintarkastajan tehtävänä on muun muassa (123 §) tarkastaa, onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten

---

47 Ks. Viljanen – Hynynen 2020, s. 196.

48 Ks. Oulasvirta, L. – Uoti, A. – Ojala, H. – Saastamoinen, J. – Pesu, J. – Kettunen, J. – Paananen, M. – Anttila, V. – Lindgren, H.: Kuntien tilintarkastuksen laatu ja toimivuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:11, s. 17.

49 Ks. Kiviaho, Markus – Knuutinen, Mikko: Korruptiontorjunta kunnallishallinnossa. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:9, s. 66.

mukaisesti. Siis onko kuntalakia, hallintolakia, hallintosäätöä ja valtuuston päätöksiä noudatettu?

Havaitsemistaan olennaisista epäkohdista tilintarkastajan on ilmoitettava viipymättä kunnanhallitukselle annettavassa tilintarkastuspöytäkirjassa. Kunnanhallituksen kuuluu päättää tarkastushavaintojen perusteella ryhdyttävistä toimenpiteistä.<sup>50</sup>

Virkarikokset – jos mitkä – ovat epäkohtia, mutta tilintarkastajalle ei ole säädetty velvollisuutta ilmoittaa niistä kunnan ulkopuolisille viranomaisille, kuten poliisille. Lainmuutos olisi ehdottomasti tarpeen, koska ei ole mitään takeita siitä, että kunnanhallitus ryhtyy asianmukaisiin toimenpiteisiin.

Selvityksen mukaan kunnissa ollaan pääosin tyytyväisiä lakisääteisen tilintarkastuksen palveluun. Tyytyväisyys ei kuitenkaan ole tae tarkastuksen laadusta. Joissakin kunnissa on oltu tyytyväisiä nimenomaan siihen, että ongelmia ei ole tuotu julkisuuteen.<sup>51</sup>

Kuntalain (124.1 §) mukaan tilintarkastajalla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tiedot ja nähtäväkseen asiakirjat, joita hän pitää tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi.

Mutta jos katsottaisiin Rovaniemen hovioikeuden tavoin, että asiakirja on saapunut kuntaan, kun se on tullut kunnanhallituksen puheenjohtajalle, ja että tällä ei olisi velvollisuutta toimittaa sitä kunnan asianhallintajärjestelmään, miten tilintarkastaja edes osaisi kysellä asiakirjojen perään?

Jos tilintarkastaja havaitsee, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä, eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastajan on kuntalain (125.2 §) mukaan tehtävä valtuustolle annettavassa tilintarkastuskertomuksessa asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Tilivelvollisia ovat valtuutettuja lukuun ottamatta kunnan toimielinten jäsenet ja toimielinten tehtäväalueen johtavat viranhaltijat.

---

50 Ks. tarkemmin Harjula – Prättälä 2023, s. 870–875.

51 Ks. Oulasvirta ym. 2021, s. 17, 32 ja 42.

Eikö tilintarkastajan pitäisi tehdä muistutus esimerkiksi, jos toimielimen jäsen on tehnyt kunnan puolesta hankintoja, vaikka hänellä ei ole hankintavaltuuksia?

Vuonna 2017 Kittilän vastuullinen tilintarkastaja suositti tilivelvillisille vastuuvapautta, koska ”hallintoa on pääsääntöisesti hoidettu lain mukaisesti”. Pääsääntöisesti? Moista ei lie-  
ne aiemmin nähty. Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) tilintarkastusvalvonta antoikin sittemmin tilintarkastajalle huomautuksen.<sup>52</sup>

Selvityksen mukaan tilintarkastuskertomuksissa annettujen mukautusten määrä, toisin sanoen poikkeukset ”puhtaista” tilintarkastuskertomuksista, on vähentynyt 2010-luvulla. Syy-  
nä voi olla välttely ongelmien raportoimisessa. Se taas voi joh-  
tua siitä, ettei kertomuksessa uskalleta nostaa esille kaikkea, koska pelätään kunnan reaktiota, jopa toimeksiantosuhteen katkaisemista.<sup>53</sup>

Tilintarkastajia kohtaan esiintyykin myös painostusta. Toi-  
saalta joissakin kunnissa sama tilintarkastaja on voinut toimia  
jopa vuosikymmeniä ja usein yli kuusi vuotta, mikä sekkin on  
ongelma riippumattomuuden kannalta.<sup>54</sup>

Sanomalehti Kaleva uutisoi toukokuussa 2023 henkilöstä,  
joka toimii tilintarkastajana lähes 1 200:ssa kaupparekisteriin  
merkityssä kohteessa. Tämän lisäksi tulevat vielä tilintarkastus-  
tehtävät kunnissa, joita on asianomaisen oman kertomuksen  
mukaan 10–15 ja säätiöitä saman verran.<sup>55</sup>

Kyseisessä artikkelissaan toimittaja Susanna Kemppainen  
korosti aiheellisesti riippumattoman tarkastustyön merkitys-  
tä kunnissa, koska valtaosa päättäjistä on vaaleilla valittuja  
maallikoita.

Toisen Kalevassa julkaistun artikkelin mukaan joka viides  
kunta saa tilintarkastajaltaan moitteita taloudenpidon ja hal-  
linnon puutteista. Usein kyse on talousarvion määrärahojen  
ylittämisestä.

---

52 Ks. tarkemmin Viljanen – Hynynen 2020, s. 365–366.

53 Ks. Oulasvirta ym. 2021, s. 19.

54 Ks. Oulasvirta ym. 2021, s. 19–20.

55 Susanna Kemppainen: Ällistytävä ”tilkkari”. Kaleva 6.5.2023.

Vakavammissakin tapauksissa kunnanvaltuustot yleensä hyväksyvät tilinpäätöksen ja myöntävät vastuuvapauden, vaikka tilintarkastaja on esittänyt päinvastaista.<sup>56</sup>

## **Valtiovarainministeriö luottamushenkilöiden valvojana**

Jo ennen Lex Kittilän säätämistä valtuusto sai kuntalain (85.3 §) mukaan pidättää luottamushenkilön toimestaan tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi. Koska Kittilän valtuusto ei sitä tehnyt eikä millään ulkopuolisellakaan viranomaisella ollut valtuuksia puuttua asiaan, oli lainmuutos tarpeen.<sup>57</sup>

Eduskunta hyväksyi Lex Kittilän ilman äänestystä. Kuntalakiin lisättiin uusi 12 a -luku ”Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskeva selvitysmenettely” ja samassa yhteydessä muutettiin muun muassa lain 85 §:ää. Uusi 12 a -luku tuli sovellettavaksi 1.6.2017 lukien valtuustojen aloittaessa toimintansa kevään kuntavaalien jälkeen.

Kuntalain 85 §:ssä säädetään nyt harkinnanvaraisen pidättämisen lisäksi valtuuston *velvollisuudesta* pidättää luottamushenkilö toimestaan epäiltyä virkarikosta koskevan esitutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi. Näin on tehtävä, jos pidättäminen on kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi välttämätöntä.

Syksyllä 2017 eräät Kittilän valtuustoryhmät esittivät valtuuston ylimääräisen kokouksen kutsumista käsittelemään pidättämiskysymystä, kun rikosepäilyt olivat jo syyteharkinnassa.

Lokakuussa syyttäjät nostivat syytteet 27 luottamushenkilöä vastaan muun muassa törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä. Valtuusto päätti pidättää syyteeseen asetetut käsittelemästä vain niitä asioita, joista he olivat syytteessä.

---

56 Susanna Kemppainen: Virheitä tehty monilla alueilla. Kaleva 4.5.2023.

57 Ks. Lex Kittilän säätämisestä ja Kittilän suhtautumisesta sen soveltamiseen Viljanen – Hynynen 2020, s. 186–214.



Tämä ei riittänyt valtiovarainministeriölle. Kuntalain (109 a §) mukaan valtiovarainministeriö voi kuntaa kuultuaan ja laissa tarkemmin säädettyjen edellytysten täytyessä asettaa kunnan hallintoa selvittämään selvityshenkilön tai selvitysryhmän, jos kunnan hallinto ja toiminta ovat poikkeuksellisen suurissa vaikeuksissa, joista kunta ei omin toimenpitein kykene selviytymään.

Tämän mukaisesti ministeriö asetti kolmihenkeisen selvitysryhmän,<sup>58</sup> joka nosti helmikuussa 2018 julkistamassaan raportissa esille lukuisia vakavia ongelmia Kittilän päätöksenteossa, kuten:

Luottamushenkilöt toimivat huomattavan usein kunnanhallituksen esittelijöinä ja puuttuivat valmisteluun sekä siihen, mitä asioita kunnanhallituksen esityslistalle otetaan.

Valmistelussa oli käytetty epänormaalin runsaasti lakiasiantuntimistoja, mutta asiantuntijapalvelujen hankinnan käynnistämistä koskevaa asiakirjaa tai lausuntopyyntöä ei ollut aina toimitettu kirjattavaksi asianhallintajärjestelmään.

Hankittuja asiantuntijalausuntoja ei aina toimitettu esittelijävirkamiehille ja ne saatettiin salata jopa osalta asianomaisen päätöksentekokoelimen jäsenistä.<sup>59</sup>

Ehdotuksia ja suosituksia kriisiytyneen hallinnon korjaamiseksi oli useita. Yksi ehdotus oli syytteessä olevien luottamushenkilöiden pidättäminen luottamustoimistaan.

Valtuusto ei suostunut tekemään pidättämispäätöstä. Asian käsittelyssä esitettiin jopa näkemys, jonka mukaan ”Kittilän kunnan päätöksenteon uskottavuutta ja luotettavuutta ei voi kukaan muu arvioida kuin valtuusto itse”.<sup>60</sup>

Tällaisessa tilanteessa valtiovarainministeriö voi kuntalain mukaan valtuustoa ja asianomaista luottamushenkilöä kuultuaan päättää luottamustoimesta pidättämisestä, jos se on laissa tarkemmin mainituista syistä välttämätöntä kunnan päätöksen-

---

58 Selvitysryhmän jäseniksi nimettiin kaupunkineuvos Antti Rantakokko, ylituomari Liisa Talvitie ja hallintojohtaja Irma Nieminen.

59 Ks. tarkemmin Viljanen – Hynynen 2020, s. 202–204.

60 Ks. Viljanen – Hynynen 2020, s. 205.

teon saattamiseksi lain mukaiseksi sekä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi.

Toimittamiensa kuulemisten jälkeen ministeriö päätti vihdoin kesäkuussa 2018 pidättää 20 luottamushenkilöä luottamustoimistaan, kunnes heitä vastaan nostetut syytteet on käsitelty lainvoimaisella tuomiolla.<sup>61</sup>

Kunta ja useat luottamushenkilöt valittivat Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen ja vaativat pidättämispäätöksen kumoamista, ja se kumosikin kesäkuussa 2019<sup>62</sup> valtiovarainministeriön päätöksen kymmenen luottamushenkilön osalta.

Valitusperusteesta, jonka mukaan Lex Kittilää oli sovellettu lain taannehtivuuskiellon vastaisesti, hallinto-oikeus totesi, että luottamustoimesta pidättäminen on hallinnollinen turvaamistoimenpide, ei rikosoikeudellinen seuraamus:

”Näin ollen syytteenalaisten rikosten tekoajalla ei ole merkitystä arvioitaessa turvaamistoimen välttämättömyyttä. Ratkaisevaa on se, miltä tilanne on päätöksentekohetkellä näyttänyt kunnallisen päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden kannalta.”

Osapuolet valittivat päätöksestä KHO:een, joka ratkaisi asian lopullisesti huhtikuussa 2020 vuosikirjapäätöksellään KHO 2020:44. Käräjäoikeus oli kesäkuun lopulla 2019 hylännyt kaikki luottamushenkilöitä vastaan nostetut syytteet. KHO katsoi, että näin muuttuneissa olosuhteissa luottamustoimesta pidättämisen jatkaminen koko oikeudenkäynnin ajan voisi muodostua kohtuuttomaksi. KHO määräsi ministeriön päätöksen voimassaolon lakkaamaan KHO:n päätöksen antopäivästä lukien.

KHO:n päätös on Kittilässä haluttu ymmärtää väärin. KHO katsoi nimenomaisesti, että ministeriön päätös ei ollut sen teko hetkellä lainvastainen. KHO:n mukaan hallinto-oikeuden ei olisi tullut kumota ministeriön päätöstä edes osittain.

---

61 Valtiovarainministeriö 19.6.2018, VM/2016/00.02.07/2017.

62 Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 10.6.2019 n:o 19/0261/2, dn:ot 00979/18/1299 ym.

## **Totuusvelvollisuus ja sen rikkomisen seuraamukset**

Luottamushenkilöiden kollektiiviseen virheelliseen menettelyyn voivat puuttua myös kuntalaiset hakemalla muutosta toimielinten päätöksiin. Olennainen kysymys silloin on, saako viranomaisen valehdella.

Viranomaisten laatimiin asiakirjoihin liitetään yleensä niin sanottu julkinen luotettavuus eli niiden oletetaan olevan totuudenmukaisia, jollei toisin todisteta.

Kun kuntalainen on valittanut esimerkiksi kunnanvaltuuston päätöksestä hallinto-oikeuteen, kunnan vastaus on saattanut olla hyvinkin puolueellinen, jopa valheellinen. Omia virheitä ei aina tunnusteta.

Vuoden 2020 alussa voimaan tullut uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (hallintoprosessilaki) edellyttää kuitenkin julkisilta viranomaisilta selvää asennemuutosta – myös luottamushenkilöiltä.

Lain 37.3 § on erityisen huomionarvoinen: ”Asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen on esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteluista totuudenmukaisesti. Niiden on myötävaikutettava asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla. Viranomaisen on oikeudenkäynnissä otettava huomioon tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut.”

Lakitekstiin ei voida mahduttaa kaikkea, mitä säännöksillä on tarkoitettu. Tulkinta-apua tarjoavat hallintoprosessilakia koskevan hallituksen esityksen perustelut:

”Asianosaisella ja päätöksen tehneellä viranomaisella on velvollisuus esittää selvityksensä sillä tavoin, että se vastaa näiden rehellistä käsitystä asian oikeasta laidasta. - - - Viranomaisen on oikeudenkäynnissä toimittava samoin tasapuolisesti ja tuotava esille myös ne seikat, jotka puhuvat yksityisen asianosaisen vaatimusten tai esittämän puolesta. - - - Asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen olisi pysyttävä totuudessa tehdessään selkoa niistä seikoista ja selvityksistä, joihin nämä vetoavat asiassa.”<sup>63</sup>

---

63 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, n:o 29/2018, s. 104.

”Kun viranomainen on osapuolena oikeudenkäynnissä, se pysyy edelleen viranomaista yleensä koskevien velvollisuuksien sitomana (hallintolain 6 ja 31 §). - - - Viranomainen ei voi esimerkiksi esittää pelkästään omaa kantaansa tukevaa selvitystä, jos sillä on käytettävissään myös muunlaista selvitystä.”<sup>64</sup>

Hallintoprosessilakia sovelletaan lähinnä oikeudenkäynneissä hallinto-oikeuksissa ja KHO:ssa, käytännössä haettaessa muutosta esimerkiksi kuntien viranomaisten tekemiin päätöksiin.

Valehtelukielto perustuu nyt hallintoprosessilakiin, ja kun virka-aseman väärinkäyttämistä ja virkavelvollisuuden rikkomista koskevissa rikoslain säännöksissä edellytetään olevan kyse säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkomisesta, valehtelu on rangaistavaa. Sitä hallintoprosessilaki ei tietenkään ratkaise, mikä on totta ja mikä ei.

Osatotuudet ja puolivalheet saattavat johtaa jopa käräjille. Kun esimerkiksi valtuuston päätöksestä on valitettu hallinto-oikeuteen ja se pyytää kunnalta lausuntoa valituksen johdosta, kunnan on vastattava rehellisesti. Sen on siten oltava valmis tarvittaessa myöntämään, että valittaja on oikeassa.

Johdonmukaisesti toimivat päättäjät ottavat totuusvelvollisuuden huomioon jo päätöstä esimerkiksi valtuustossa tehdessään, vaikka hallintoprosessilaki ei tätä päätöksentekovaihetta koskekaan.

Sitä koskee kuitenkin hallintolain 6 § eli muun muassa tarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka rikkominen voidaan ratkaisun KKO 2023:17 mukaan katsoa virkarikokseksi.

Hallintotuomioistuimen pyytämän lausunnon antamatta jättäminenkään ei ole enää kelpo vaihtoehto, sillä päätöksen tehneen viranomaisen on pyynnöstä annettava selostuksensa asiaa ja vastattava oikeudenkäynnin osapuolen esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin.

On pelättävissä, että luottamushenkilöt eivät tunne tai ainakaan ole sisäistäneet hallintoprosessilakia riittävän hyvin. Esittelijävirkamiesten tulisikin kiinnittää päättäjien huomiota totuusvelvollisuuteen.

---

64 HE 29/2018, s. 105.

# 8

## Lopuksi: Mitä Kittilän jälkeen?

**Virkavastuun toteuttamisessa on korjattavaa, mutta onko valmiutta korjauksiin?**

Jokainen voi omalla kohdallaan pohtia, miltä tuntuisi joutua sellaisen hallinnon kouriin, joka ei kuule asianosaista hänen omassa asiassaan, ei perustele päätöksiään eikä oikaise virheitään. Ja miltä tuntuisi, jos itse tai joku läheinen irtisanottaisiin virasta perusteilla, jotka ”eivät pääosin ole ilmeisen paikkansa pitämättömiä”? Voisiko sellaisessa yhteiskunnassa tuntea saavansa oikeutta?

Syytteiden mukaan yhteinen piirre oikeudenkäynteihin johdaneissa Kittilä-tapauksissa on ollut tarkoitussidonnaisuuden periaatteen loukkaaminen: vallan käyttäminen muuhun kuin lain mukaan hyväksyttävään tarkoitukseen.

KKO:n prejudikaatti KKO 2023:17 on tullut suureen tarpeeseen. Toivoa sopii, että tuomioistuimet noudattavat KKO:n linjausta eivätkä mitätöi prejudikaatin merkitystä asettamalla virkavastuun kynnyksen niin korkealle, että lainvastaisesta menettelystä ei käytännössä voisi joutua vastuuseen.

Kunnissa ja hyvinvointialueilla tehdään päivittäin tuhansia päätöksiä virkavastuulla. Niitä tekevät yksittäiset viranhaltijat ja lukuisat eri toimielimet. Päätökset voivat koskea yksittäistä kansalaista, jotakin ryhmittymää tai kaikkia viranomaisen toimivallan piirissä olevia kansalaisia. Siksi virkavastuu ja väärinkäytöksistä vastuuttaminen eivät todellakaan ole ”pikkujuttu”.

Kittilä-tuomiot ovat herättäneet asiantuntijapiireissä suurta hämmästyksiä. Lapin tuomioistuimet ovat lähes poikkeuksetta vapauttavissa tuomioissaan korostaneet luottamushenkilöiden laajaa toimivaltaa. Kun oli mandaatti eli ”lupa päättää”, se näytti riittävän. Millaisia päätöksiä tuon luvan varjolla tehtiinkin, sillä ei näyttänyt olevan kovin suurta merkitystä.

Hallinto-oikeuden emeritusprofessori Olli Mäenpää arvosteli Lapin käräjäoikeuden kesäkuun 2019 lopulla antamaa, Kittilän laajaa pääjuttua koskevaa tuomiota kovin sanoin Suomen Kuvalehdessä.<sup>65</sup> Hän totesi käräjäoikeuden sallivan selvät laittomuudet ja piti vakavana sitä, että oikeusvaltiossa toimitaan näin.

Mäenpään mielestä ”tällä tuomiolla virkavastuulta putoaa pohja ja hallintomme kruununjalokivi ’hyvän hallinnon vaatimus’ menettää merkityksensä”.

Samaa tuomiota arvosteli myös rikosoikeuden professori emerita Terttu Utriainen Helsingin Sanomien Vieraskynä-kirjoituksessaan lokakuussa 2019:

”On ironista, että rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteen, jonka tarkoituksena on toimia vallan väärinkäyttöä vastaan, vedotaan Lapin käräjäoikeuden päätöksessä kunnallispoliitikkojen vallan maksimoimiseksi ja oikeudellisen vastuun minimoimiseksi.”

On syytä huoleen, kun tuomioiden perustelut antavat aiheita tuollaisiin ja tässä kirjassa laajemmin esittämiimme vakaviin huomautuksiin.

Lapin tuomioistuimet ovat kyllä katsooneet, että päättäjät ovat monesti menettelleet toisin kuin laissa on säädetty, mutta viimeistään Rovaniemen hovioikeus on aina löytänyt perusteet sille, miksi ketään ei silti ole syytä asettaa rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Se, että päätöksiä kumotaan hallintotuomioistuimissa, ei riitä estämään väärinkäytöksiä. Ensinnäkin virheelliset päätökset kumotaan vain, jos joku (uskaltaa) valittaa. Ja toiseksi: oikeuden-

---

65 Ks. Suomen Kuvalehti 27/2019 ja Viljanen – Hynynen 2020, s. 385–386.

käyntikulut maksaa kunta, eivät lainvastaisen päätöksen tekijät itse.

Vain henkilökohtaisen seuraamuksen uhan voidaan olettaa ehkäisevän ennalta lainvastaisia päätöksiä.

Lapin tuomioistuinten linjausten myötä rikoslaissa säädetty luottamushenkilöiden virkavastuu mitätöityisi lähes kokonaan.

\* \* \*

Korruptio on ilmiö, jota juuri kukaan Suomessa ei halua tunnustaa julkisen hallintomme ongelmaksiksi.

Kuitenkin syyttäjien mukaan Kittilän päätöksenteon taustalla on vaikuttanut rakenteellinen korruptio: muut tarkoituserät, kuten Levin hissiyhtiön toimitusjohtajan etu, ovat päätöksenteossa ajaneet kunnan edun edelle.

Rovaniemen hovioikeuden luonnehdinnan mukaan korruptio on julkisessa tehtävässä toimivalle uskotun vallan väärinkäyttöä yksityisen edun tavoitteluun. Silti se ei nähnyt edellä 2. ja 3. luvuissa käsitellyssä tapauksessa korruptiota.

Valtiovarainministeriön syksyllä 2023 julkistamassa, osana kansallista korruptionvastaista strategiaa tehdyssä selvityksessä on todettu, että ”piilokorruptiossa käytetään väärin valta-asemaa, poliittista tai taloudellista valtaa, vaikka toimitaankin muodollisesti lakien ja säännösten mukaisesti”<sup>66</sup>

Myös enemmistöpäätöksiin demokraattisesti kuntalain mukaisesti tehdyt ja asianmukaisesti pöytäkirjatut julkiset päätökset voivat olla korruptiivisia.

Rakenteellinen korruptio on tyypillisesti piilokorruptiota. Se näyttäytyy muun muassa tekoina, joiden ”tarkoituksena on hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesti hyödyttää tiettyä organisaatiota tai henkilöä”.

Se ilmenee esimerkiksi toimivallan käyttönä tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ja puolueettomuusvelvollisuuden vastaisesti, perusteluvollisuuden laiminlyöntinä ja normaalista

---

66 Ks. Julkisten valvontaviranomaisten roolit, riippumattomuuden turvaavat rakenteet, toimintatavat ja työkalut korruptionvastaisessa toiminnassa. Selvitys. Valtiovarainministeriön julkaisuja (VMJ) 2023:86, s. 18.

poikkeavana valmistelu- ja esittelymenettelynä.<sup>67</sup> Näitä piirteitä on nähty tässä kirjassa käsitellyissä tapauksissa.

Joulukuussa 2022 järjestetyssä oikeusministeriön seminaarissa julkistettiin selvitys korruptiosta kunnallishallinnossa. Seminaarissa tämän kirjan toinen kirjoittaja, rikos- ja prosessioikeuden professori emeritus Pekka Viljanen totesi puheenvuorossaan muun muassa, että eräät tuomioistuimet ovat korruptiontorjunnan heikoin lenkki. Kommentti synnytti pienen myrskyn sosiaalisessa mediassa ja närkästytti osaa tuomarikunnasta.

Vain pari päivää kyseisen seminaarin jälkeen OECD julkaisi tiedotteen, jossa Suomea moitittiin tiukkasanaanaisesti liittyen ulkomaita koskeviin lahjustapauksiin. Kaikki niistä nostetut syytteet on Suomessa hylätty viimeistään hovioikeuksissa, eikä uusia tapauksia ole vuoden 2017 jälkeen havaittu, tutkittu tai syytetty.

Usein toistettu väite Suomesta yhtenä maailman vähiten korruptoituneena maana ei ehkä olekaan niin kiistaton kuin on annettu ymmärtää.

Suomalainen korruptio ei ole ruskeiden kirjekuorien korruptiota. Se on hyvä veli- ja hyvä sisar -verkostojen vaikutusvallan käyttämisestä sellaisessa tarkoituksessa, joka ei aina kesitä lähitarkastelua.

Iltalehden laajassa artikkelissa 4.1.2023 toimittaja Jarno Liski palasi joulukuun 2022 korruptioseminaariin ja Pekka Viljasen siellä esille nostamaan kysymykseen: tuomioistuinten kykyyn havaita korruptiivisia menettelyjä.

Artikkelissa useat kokeneet, suurten oikeusjuttujen syyttäjät pitivät Viljasen tuomioistuimiin kohdistamaa kritiikkiä korruptiojutuissa perusteltuna. Syyttäjät olivat havainneet tuomioissa samankaltaisia ongelmia.

Mutta miten torjutaan rakenteellista korruptiota, jos edes tuomioistuimet eivät tunnista ilmiötä? Mitä pitäisi tehdä julkisen hallinnon rakenteellisen korruption selättämiseksi?

---

67 Ks. VMJ 2023:86, s. 26.



Oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön teettämien, korruptioon liittyvien selvitysten keskeisen kirjoittajan, JHTT Markus Kiviahon<sup>68</sup> mukaan ongelma on siinä, että kuntalaisissa ei ole sääntelyä korruptiontorjunnasta. Tämä tehtävä kuuluisi hänen mielestään kunnanhallitukselle osana laillisuusvalvontaa.

Kiviahon mielestä kuntalaisissa pitäisi säätää korruptiontorjunnasta esimerkiksi samassa yhteydessä kuin kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä.

Samalla voitaisiin arvioida, tuleeko tilintarkastajan tehtäviin lisätä velvollisuus tarkastaa kuntien korruptiontorjunnan järjestämisen asianmukaisuutta.

Nykyinen tilanne on Kiviahon mielestä ongelmallinen. Käytännössä vain harvassa kunnassa on laillisuuden valvonta ja sisäinen valvonta järjestetty suunnitelmallisesti torjumaan korruptiota. Ylipäätään vain osalla kunnista on järjestetty riippumaton sisäinen tarkastus.

\* \* \*

Tapaus Kittilä osoittaa, kuinka paljon vartijoina kuntajohtajat ovat johtamissaan kunnissa ja kaupungeissa. Jos kunnan päätöksenteko vinoutuu epäasiallisten tarkoituserien vuoksi, kuntajohtajan asema käy pelkästään hänen virkavastuunsa vuoksi vaativaksi ja vaikeaksi.

Kittilän tapauksessa yhtenä irtisanomisperusteena käytettiin eriäviä mielipiteitä, joita kunnanjohtaja oli jättänyt kunnanhallituksen päätöksiin. Kuntapäättäjät luonnehtivat niitä ”erimielisyyksiksi” ilmeisesti ymmärtämättä asian oikeudellista merkitystä.

Ensin puhuttiin jopa yli sadasta kunnanjohtajan eriävästä mielipiteestä. Lopulta kävi ilmi, että vuosilta 2010–2014 niitä olikin 16 ja valtaosa niistä oli koskenut maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön vastaisia päätöksiä, kuten rakentamista tulvalueelle. Näihin päätöksiin oli puuttunut myös ELY-keskus.

---

68 Kiviahon on erikoistunut hyvän hallinnon, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan, omistajaohjauksen sekä konsernivalvonnan arviointeihin ja kehittämiseen. Hän on partneri IA Insight Public Oy:ssä. Kiitämme Kiviahon käymissämme keskusteluissa saamastamme avusta.

Eriävän mielipiteen jättäminen on kuntalakiin perustuva oikeus ja esittelijän ainoa keino välttää vastuu lainvastaisista päätöksistä. Vaikka päätös poikkeaisikin esittelijän päätösesityksestä, ilman eriävää mielipidettä kunnanjohtaja ei voi vapautua oikeudellisesta vastuusta tehdystä päätöksestä.

Edellä mainitussa, joulukuussa 2022 järjestetyssä oikeusministeriön seminaarissa Suomen kuntajohtajien puheenjohtaja, HTT Rinna Ikola-Norrbacka muistutti, ettei kunnanjohtajalta aina löydy rohkeutta jättää eriävää mielipidettä. Uhkana on ”luottamuspuola”, joka on myös henkilökohtainen kriisi kuntajohtajalle, kun työpaikan menettämisen lisäksi perhe voi joutua muuttamaan toiselle paikkakunnalle.

Olisi mielenkiintoista tietää, missä määrin Lapin käräjäoikeuden vuonna 2019 antama Kittilä-tuomio kunnanjohtajan irtisanomisasiassa on vaikuttanut laajemmin kuntajohtajien irtisanomismenettelyihin.

Onko kyseinen tuomio ollut esimerkiksi Kolarin kunnan päättäjillä mielessä heidän ryhtyessään hankkiutumaan eroon kunnanjohtajastaan?

Ensin kunnanjohtaja yritettiin irtisanoa kuntalain mukaisesti luottamuspuolan perusteella, mutta hanke ei saanut taakseen vaadittavaa kahden kolmasosan enemmistöä valtuustossa. Yrityksen epäonnistuttua Kolarissa ”vaihdettiin raidetta” ja turvauduttiin viranhaltijalakiin. Sen nojalla irtisanominen onnistui yksinkertaisella ääntenemmistöllä.

Kunnanjohtaja valitti päätöksestä, mutta Pohjois-Suomen hallinto-oikeus piti sen voimassa. KHO sitä vastoin kumosi irtisanomisen, koska työnantaja ei ollut osoittanut viranhaltijan johtava asema huomioon ottaenkaan asiallista ja painavaa syytä virkasuhteen irtisanomiselle.

Tapausta koskevassa vuosikirjapäätöksessä KHO 2023:72 on todettu, ettei kuntalaissa ole säädetty kunnanjohtajan irtisanomisesta tyhjentävästi, vaan hänet voidaan irtisanoa myös viranhaltijalain mukaisilla perusteilla. Lain 35.1 §:n mukaan työnantaja ei kuitenkaan saa irtisanoa virkasuhdetta viranhaltijasta johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole asiallinen ja painava.

Kunnanjohtajan organisatorisesta erityisasemasta ei KHO:n mukaan seuraa, että hänen viranhaltijalain mukainen irtisanomissuojansa olisi heikompi kuin muiden viranhaltijoiden. Johtavaan asemaan kuuluva korostunut edellytys työnantajan luottamuksesta otetaan huomioon vastaavalla tavalla irtisanomisperusteen asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa kuin muidenkin kunnan johtavien viranhaltijoiden kohdalla.

Kolarinkin tapauksessa kunnanjohtaja sai virkansa takaisin, mutta ei enää palannut hoitamaan sitä. Edellytykset menestyksekkäälle viranhoidolle ovatkin tämän tyyppisessä tilanteessa yleensä huonot.

Kittilän ja Kolarin tapaukset osoittavat, että lainvastaisella-kin irtisanomisella päästään käytännössä kunnanjohtajasta eroon. Se vain maksaa kunnalle, siis veronmaksajille.

Irtisanomisesta päättäneet luottamushenkilöt eivät käytännössä joudu päätöksestään vastuuseen muuten kuin tavallisen veronmaksajan asemassaan.

\* \* \*

Tapaus Kittilä pakottaa kysymään, miten on mahdollista, että hallintotuomioistuinten päätöksille Kittilän kunnanjohtajan irtisanomisasiassa sekä hallintojohtajan syrjään siirtämistä koskevassa asiassa on Lapin tuomioistuimissa annettu tuskin minkäänlaista painoarvoa arvioitaessa luottamushenkilöiden menettelyä lainvastaisiksi osoittautuneissa päätöksissä.

KHO on kunta- ja hallintolakien ylin tulkitsija. Kun se katsoi kunnanjohtajan kuulemisen riittämättömäksi, voiko kuuleminen kääntyä hovioikeudessa riittäväksi? Sama kysymys koskee hallintojohtajan tapausta ja myös päätösten perustelemista siinä.

Kittilän kaltaisissa tapauksissa asian käsittelyä yleisissä tuomioistuimissa auttaisi, jos hallintotuomioistuimet ottaisivat kantaa kaikkiin valitusperusteisiin. Kun Kittilän kunnanjohtajan irtisanomispäätös kumottiin valtuuston menettelyvirheiden vuoksi, hallintotuomioistuinten kanta varsinaisiin irtisanomisperusteisiin jäi saamatta.

\* \* \*

Luottamus tuomioistuimiin – sekä hallinto- että yleisiin tuomioistuimiin – on äärimmäisen arvokas asia. Luottamus ei kuitenkaan ole itsestäänselvyys, vaan se pitää ansaita teoilla, asianmukaisella oikeudenkäyntimenettelyllä ja hyvin perustelluilla päätöksillä ja tuomioilla.

On paikallaan kysyä, ovatko asiat kohdallaan, jos kaikki Kittilä-rikosjutut joudutaan käyttämään kaikkien kolmen oikeusasteen läpi.

Edellä tässä luvussa mainitussa lehtihaastattelussaan emeritusprofessori Olli Mäenpää katsoi, että Kittilän laajan pääjutun oikeudenkäynti olisi pitänyt alun alkaenkin järjestää Oulussa tai vieläkin etelämpänä.

Huoli tuomioistuinten riippumattomuudesta on viime vuosina nostettu useaan kertaan puheenaiheeksi. Tuomioistuinten ja tuomareiden tulee olla riippumattomia niin hallitusvallan käyttäjistä ja muista viranomaisista kuin oikeusriidan osapuolistakin.

Riippumattomuutta vaarantavaksi on katsottu muun muassa se, että tavallisella lailla voidaan alentaa tuomareiden eläkeikää tai lisätä ylimpien tuomioistuinten jäsenmäärää. Julkisudessa on vaadittu näiden ongelmien korjaamista perustuslain tasolla.

Riippumattoman tuomioistuinlaitoksen on sanottu varmistavan sen, etteivät vallanpitäjät voi toimia mielivaltaisesti. Mutta yhtä tärkeää on varmistaa, etteivät tuomioistuimet toimi mielivaltaisesti.

Tuomioistuinten riippumattomuus ei saa oikeusvaltiossa tarkoittaa vapautusta kaikesta kontrollista. Ylimmillä lainvalvojilla, oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä, täytyy säilyä oikeus puuttua tuomareiden tekemiin virheisiin. Tuomaritkaan eivät voi jäädä virkavastuun ulkopuolelle.

\* \* \*

Kittilän päätöksenteon kriisiä selvitetään vielä vuosien ajan eri oikeusasteissa. Tässä kirjassa käsiteltyjen tapausten lisäksi vireillä on muitakin virkarikosoikeudenkäyntejä. Lapin kärjäoikeus on lokakuussa 2023 tuominnut yhden Kittilän kunnan viranhaltijan rangaistukseen tuottamuksellisesta virkavelvelli-

suuden rikkomisesta. Vastaaja on valittanut hovioikeuteen, ja syyttäjä on tehnyt vastavalituksen.

Toinen virkarikosoikeudenkäynti on vireillä käräjäoikeudessa. Vastaajina on useita Kittilän luottamushenkilöitä ja yksi viranhaltija. Syyttäjä vaatii kaikille rangaistusta virka-aseman väärinkäyttämisestä.

Kriisi siis jatkuu. Sen alkupisteestä tuli marraskuussa 2023 kuluneeksi kymmenen vuotta.

Syytteeseen asetetuilla olisi ollut lukuisia tilaisuuksia korjata tekemiään päätöksiä ja palata asialliseen päätöksentekokulttuuriin.

Kun Kittilän päättäjät eivät ole niin tehneet, lukuisat viranomaistahot ovat joutuneet puuttumaan kunnan päätöksentekoon: poliisi, Syyttäjälaitos, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus ja KHO, Lapin käräjäoikeus, Rovaniemen hovioikeus ja KKO, oikeuskanslerinvirasto, eduskunnan oikeusasiamies, eduskunta, valtiovarainministeriö, oikeusministeriö, Patentti- ja rekisterihallitus sekä kuntien julkisella rahoituksella toimiva Kuntaliitto.

Eri viranomaiset ovat käyttäneet jo miljoonia euroja huonon hallinnon suitsimiseksi, ja oikeusprosessit vain jatkuvat – mutta kuten 3. luvussa kerroimme, Kittilä hakee Euroopan neuvoston hyvän hallinnon palkintoa.

Kun julkinen talous on ahtaalla ja menojen leikkaukset koskevat kansalaisten enemmistöä, huonon hallinnon maksattaminen tavallisilla veronmaksajilla tuntuu täysin kohtuuttomalta.

\* \* \*

Voivatko lainsäätäjät, julkiset viranomaiset ja muut tahot oppia tapaus Kittilästä jotakin?

Esitämme lopuksi muutamia suosituksia ja harkittavaksi eräitä lainsäädäntötoimenpiteitä. Näihin kysymyksiin liittyvät epäkohdat ovat käyneet ilmi kirjamme aiemmista luvuista:

Lainsäätäjille, eri viranomaisille ja tuomioistuimille toivomme rohkeutta tunnistaa suomalaisen rakenteellisen korruption piirteet ja vallan väärinkäyttäminen ja puuttua siihen.

Päätäjät olisi saatava ottamaan tosissaan laissa säädetyt kuumemis- ja perustelemisvelvollisuudet. Koulutustehtävä Kuntaliitolle?

Päätäjät olisi saatava ymmärtämään, että valtaa saa käyttää vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Koulutustehtävä Kuntaliitolle?

Päätäjien olisi sisäistettävä hallintoprosessilaissa säädetty totuusvelvollisuus. Koulutustehtävä Kuntaliitolle?

Tilintarkastukselle tulisi säätää tarkastuspäivien alaraja sekä vastuulliselle tarkastajalle velvollisuus ilmoittaa rikosepäilyistä poliisille.

Kuntalakiin tulisi lisätä säännös kuntien velvollisuudesta torjua rakenteellista korruptiota ja vastuu tästä tehtävästä tulisi säätää selkeästi kunnanhallitukselle.

Hallintotuomioistuimille tulisi säätää velvollisuus tutkia kaikki valitusperusteet silloinkin, kun päätös kumotaan pelkästään menettelyvirheiden perusteella.

Kittilän merkittävin opetus on kuitenkin tässä: Kun haetaan virkavastuun oikeudellisia rajoja ja yritetään puuttua rakenteelliseen korruptioon, tuomioistuimet eivät saa olla tämän taistelun heikoin lenkki.

## Lähteet

- Frände, Dan – Hyttinen, Tatu – Kallio, Heikki – Korkka-Knuts, Heli – Matikkala, Jussi – Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Viljanen, Pekka – Wahlberg, Markus: Keskeiset rikokset. 5., uudistettu painos. Edita Publishing Oy 2023.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen koskevien säännösten uudistamisesta. N:o 106/1978 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta. N:o 58/1988 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. N:o 30/1998 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. N:o 72/2002 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta. N:o 250/2016 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. N:o 29/2018 vp.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 11., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2023.
- Hynynen, Eeva-Liisa: Syytteet hylättiin. Suomen Kuvalehti 27/2019.
- Julkisten valvontaviranomaisten roolit, riippumattomuuden turvaavat rakenteet, toimintatavat ja työkalut korruptionvastaisessa toiminnassa. Selvitys. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:86.
- Kempainen, Susanna: Virheitä tehty monilla alueilla. Kaleva 4.5.2023.
- Kempainen, Susanna: Ällistyttävä ”tilkkari”. Kaleva 6.5.2023.
- Kiviaho, Markus – Knuutinen, Mikko: Korruptiontorjunta kunnallishallinnossa. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:9.
- Liski, Jarno: Kokeneet syyttäjät: Tuomioistuimet kompuroivat etenkin isoissa korruptiojutuissa. - ”Hyväveli-verkostot ovat se ongelma.” <https://www.iltalehti.fi/talous/a/d0d809af-574f-4c19-9f56-f1ecb86c1150>
- Oulasvirta, L. – Uoti, A. – Ojala, H. – Saastamoinen, J. – Pesu, J. – Kettunen, J. – Paananen, M. – Anttila, V. – Lindgren, H.: Kuntien tilintarkastuksen laatu ja toimivuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:11.
- Utriainen, Terttu: Kittilä-jutussa törmäävät hallinto- ja rikosoikeus. Helsingin Sanomat 25.10.2019.
- Viljanen, Pekka – Hynynen Eeva-Liisa: Kittilän laki. Otava 2020.
- Viljanen, Pekka: Onko kuntien luottamushenkilöillä virkavastuuta? Erään irtisanomisen anatomia. Defensor Legis 1/2022.
- Viljanen, Pekka – Muukkonen, Matti: KKO 2023:17 – Virka-aseman väärinkäyttäminen kunnan päätöksenteossa. Lakimies 3–4/2023.
- Vuorenpää, Mikko – Helenius, Dan – Hietanen-Kunwald, Petra – Hupli, Tuomas – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Saranpää, Timo – Turunen, Santtu – Virolainen, Jyrki: Prosessioikeus. 6., uudistettu painos. Alma Talent 2021.

## **Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet**

- 1 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1992
- 2 Erkki Mennola  
IDEA KUNNASTA (1992)
- 3 Terho Pursiainen  
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)
- 4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen,  
Olli Kangas, Jorma Sipilä, Asko Suikkanen ja  
Petri Kinnunen (siht.)  
KASVUSTA VASTUUSEEN  
– sosiaalipolitiikan tulevaisuus (1993)
- 5 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala–Aulis Pöyhönen  
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1994
- 8 Jorma Hämäläinen–Veikko Teikari  
HENKILÖSTÖPOLIITIIKKA PAKKORATKAISUJEN  
EDESSÄ (1995)
- 9 Terho Pursiainen  
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)
- 10 Eero Ojanen  
EIPÄJOKI  
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaiseen  
kuntaan (1995)
- 11 Heikki Koski  
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISYHTEISKUNTA  
(1995)
- 12 Seppo Niemelä  
MUUTOSKIRJA  
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)
- 13 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1995



- 14 Lauri Hautamäki  
MAASEUTU ELÄÄ (1995)
- 15 Juha Kuisma–Heikki Haavisto  
KAUPUNKI JA MAASEUTU  
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa  
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo–Jari Ehrnrooth  
MILLAISIA OLEMME?  
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen  
OPETTAJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen  
LIITTOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi  
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää  
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula-Liina Varis  
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON  
TORNISSA (1997)
- 24 Terho Pursiainen  
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA  
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg–Krister Ståhlberg  
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)
- 26 Pertti Hemánus  
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA  
JASKA JOKUNEN  
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)
- 27 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola  
UUSI EU? (1998)

- 29 Eero Ojanen  
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen  
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)
- 31 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö  
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola  
IDEA MAAKUNNASTA (1999)
- 34 Jorma Hämäläinen  
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 35 SINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 36 Juha Talvitie  
KUNTA VAI MAAKUNTA?  
Globalisaatio ja regionalismi (2000)
- 37 Juha Sihvola  
YKSILÖNÄ YHTEISÖSSÄ  
Näkökulmia paikallisuuteen, globalisaatioon ja  
hyvään elämään (2000)
- 38 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2000
- 39 Seppo Niemelä  
TULISIELU  
Verkostoajan aluekehittäjä (2000)
- 40 Kauko Heuru  
ITSEHALLINNON AIKA (2001)
- 41 Heikki Eskelinen  
ALUEPOLITIIKKA RAUTAHÄKISSÄ (2001)
- 42 Matti Wiberg  
PALUU POLITIIKKAAN (2001)
- 43 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2001
- 44 Ilkka Virtanen  
YLIOPISTOJEN KOLMAS TEHTÄVÄ (2002)

- 45 Arvo Myllymäki  
KUNTIEN KUJANJUOKSU (2002)
- 46 Risto Eräsaari  
KUINKA TURVATON ON RIITTÄVÄN TURVALLINEN?  
(2002)
- 47 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2002
- 48 Pentti Arajärvi  
PAREMMINVOINTIYHTEISKUNTA (2003)
- 49 Eero Uusitalo  
MAASEUTU KANSAN VAI HALLINNON KÄSISSÄ?  
(2003)
- 50 Esko Juntunen  
KUNNAN ELINKAARIHYPPY  
– strateginen kehittäminen ja yhteistyö (2003)
- 51 Pekka Sauri  
SUOMEN DEMOKRATISOIMINEN (2003)
- 52 Esko Aho  
SATTUMA SUOSII VALMISTAUTUNUTTA (2003)
- 53 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2003
- 54 Seppo Rainisto  
KUNNASTA BRÄNDI? (2004)
- 55 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2004
- 56 Markku Lehto  
TAKAISIN TULEVAISUUTEEN  
– valtion ja kuntien yhteinen taival (2005)
- 57 Tarmo Pukkila  
IKÄVALLANKUMOUS (2005)
- 58 Matti Wiberg  
VALTA KUNNASSA (2005)
- 59 Soili Keskinen  
ALAISTAITO  
Luottamus, sitoutuminen ja sopimus (2005)

- 60 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2005
- 61 Samuli Skurnik  
OSUUSTOIMINNASTA OPPIA?  
Kuntapalvelut uudessa talousmallissa (2006)
- 62 Markku Lehto  
PELASTUSRENKAAN PAIKKAUS (2006)
- 63 Pasi Holm  
VEROKIRJA (2006)
- 64 Matti Virén  
KANSALAISEN KUNTAUUDISTUS (2006)
- 65 Markku Lehto  
OI OMA KUNTANI (2006)
- 66 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2006
- 67 Peter Ekholm  
POLEMIA – AJATUSPAJAKO? (2007)
- 68 Aatos Hallipelto  
PARAS TUOTTAKOON!  
Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat (2008)
- 69 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2008
- 70 KUNNON VALTUUTETUT?  
Ilmapuntari 2008, osa 2
- 71 Sami Borg  
HILJAA HYVÄ TULEE  
Puheenvuoro äänestysprosentista ja vaaliaktiivoinnista  
(2008)
- 72 Matti Wiberg  
HALLITSEKO HALLITUS? (2009)
- 73 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2009
- 74 Jussi-Pekka Alanen  
HELSINKI  
Kansakunnan pääkaupunki – ihmisten metropoli (2009)

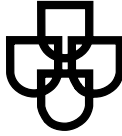
- 75 Laura Berg–Mari K. Niemi  
KENEN KUNTAVAALIT? (2009)
- 76 Esa Halme–Lauri Kuukasjärvi  
UUSI KUNTA VAI KUNTALIITOS –  
KUNTALAISEN ITSEHALLINTO (2010)
- 77 Esko Kalevi Juntunen  
SULJETUSTA AVOIMEEN –  
TALOUDEN GLOBAALIMYRSKY (2010)
- 78 Anne Luomala – Tuomo Puumala  
BUDJETTI – JULKINEN SALAISUUS VAI SALAINEN  
JULKISUUS? (2010)
- 79 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2010–2011 (2011)
- 80 Terho Pursiainen  
MIELEKÄS ELÄMÄ, MIELEKÄS YHTEISKUNTA (2011)
- 81 Antti Mykkänen (toim.)  
KUNTAKIRJA – UUDISTUSAJATUKSIA (2011)
- 82 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2011–2012 (2012)
- 83 Antti Mykkänen (toim.)  
KUNTAYHTYMÄ PELASTAA? (2012)
- 84 Ari Mölsä (toim.)  
KUNTARAKENNEKIRJA (2012)
- 85 Timo Reina  
KAHDEN TULEN VÄLISSÄ –  
ALUEHALLINNON TILA JA TULEVAISUUS? (2012)
- 86 Tarja Cronberg  
ESTEJUOKSU LUOVAAN SUOMEEN (2012)
- 87 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2012 (2013)
- 88 Marja-Liisa Manka, Laura Bordi ja  
Kirsi Heikkilä-Tammi  
PERUSASIOISTA PIENIIN IHMEISIIN –  
KUNTAJOHTAMISEN KUVA (2013)
- 89 Kari Välimäki  
KAKKUA JAETTAVAKSI (2013)

- 90 Wille Rydman  
UNELMASTA PAINAJAISEKSI?  
– Kuinka hyvinvointivaltio syö itse itsensä (2013)
- 91 Yrjö Hakanen  
MARKKINOIDEN VAI IHMISEN HYVÄKSI?  
– Kommunistin puheenvuoro (2013)
- 92 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2013 (2014)
- 93 Heljä Misukka  
KOULUTUKSEN SUURVALTA TIENHAARASSA  
(2014)
- 94 Markku Lehto  
MARKKINAT, SOSIAALITURVA JA YKSILÖN VOIMA  
(2014)
- 95 Mikael Jungner  
SATTUMA, TAHTO JA KOHTALO (2014)
- 96 Juha Kuisma ja Matti Mäkelä  
KYLIEN TULEVAISUUS (2015)
- 97 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2014 (2015)
- 98 Pekka Sauri  
JULKISHALLINTO JA SOSIAALINEN MEDIA (2015)
- 99 Eero Ojanen  
HYVÄ PÄÄTÖS?  
Filosofisia näkökulmia päätöksentekoon (2015)
- 100 Kauko Sipponen  
SE SUURI KUNTAUUDISTUS (2016)
- 101 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2015 (2016)
- 102 Päivi Lipponen ja Antton Rönholm  
PULPETISTA TABLETTIIN  
– suomalainen koulu edelläkävijäksi maailman  
muutoksessa (2016)
- 103 Antti Mykkänen (toim.)  
MAAKUNTAITSEHALLINTO (2016)

- 104 Heikki Saxén ja Salla Saxén  
MITEN BIOETIIKKA VOI MUUTTA  
SUOMALAISTA TERVEYDENHUOLTOA? (2016)
- 105 Raili Mäkitalo  
SUOMESTA IKÄIHMISTEN MALLIMAA (2016)
- 106 Karina Jutila  
PILAAKO ELIITTI SUOMEN? (2016)
- 107 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2016 (2017)
- 108 Pekka Sauri  
KUNNAT JÄLKEEN SOTEN (2017)
- 109 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2017 (2018)
- 110 Veli-Antti Savolainen  
GLOKALISAATIO – PAIKALLISEN ISO UUSI KUVA  
(2018)
- 111 Anders Blom  
MAAN TAPA MURROKSESSA (2019)
- 112 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2018 (2019)
- 113 Jan Erola  
UUSIEN IDEOIDEN SUOMI (2019)
- 114 Juha Kuisma  
PAIKALLINEN ILMASTOPOLITIikka (2019)
- 115 Pekka Sauri  
JULKISHALLINTO JA SOSIAALINEN MEDIA 2020  
(2019)
- 116 Timo Soini  
POPULISMI (2020)
- 117 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2019 (2020)

- 118 Markus Leikola  
MAAILMA KORONAN JÄLKEEN (2020)
- 119 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2020 (2021)
- 120 Olavi Ala-Nissilä ja Esa Härmälä  
SEUTUKAUPUNGIT JA VOIMAVAROJEN SUOMI  
(2021)
- 121 Juha Kuisma ja Pekka Sauri  
ETÄTYÖ JA MONIPAIKKAISUUS SUOMESSA  
(2021)
- 122 Arto Haveri  
PORMESTARI HAASTAA KUNNANJOHTAJAN  
– ONKO JOHTAMISMALLILLA VÄLIÄ?  
(2022)
- 123 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2021 (2022)
- 124 Timo Kietäväinen  
REMONTIN AIKA (2022)
- 125 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2022 (2023)
- 126 Pekka Viljanen ja Eeva-Liisa Hynynen  
KITTELÄN OPETUKSET –  
KIRJA OIKEUSVALTIOSTA JA VIRKAVASTUUSTA  
(2024)





KAKS – Kunnallisan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

*Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

*Tutkimusjulkaisut-sarja*, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

*Julkaisut-sarja*, jossa esitellään tutkimustietoa tai yhteiskunnallisia keskustelun avauksia.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme [www.kaks.fi](http://www.kaks.fi).

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, antti.mykkanen@kaks.fi, p. 0400 570 087
Tutkimuspäällikkö	Sami Borg, sami.borg@kaks.fi, p. 050 345 0811
Taloudenhoitaja	Maarit Vaittinen, maarit.vaittinen@kaks.fi, p. 040 716 4807

Tutustu kotisivuihimme ([www.kaks.fi](http://www.kaks.fi))!

## Kittilän opetukset

Kirja oikeusvaltiosta ja virkavastuusta

Suomessa on tuhansia luottamushenkilöitä kunnissa, maakunnissa ja hyvinvointialueilla. Missä kulkevat laillisen ja laittoman päätöksen rajat? Milloin luottamushenkilö joutuu rikosoikeudelliseen vastuuseen? Kuinka luovaa oikeudenkäyttö voi olla? Voiko jollakin alueella olla oma lakinsa ja sille oma tulkintansa? Kuinka oikeusvaltio toimii?

Näihin kysymyksiin antavat vastauksia tässä Polemia-sarjan kirjassa Kittilän päätöksentekoon liittyviä oikeusprosesseja jo lähes kymmenen vuotta läheltä seuranneet rikos- ja prosessioikeuden professori emeritus Pekka Viljanen ja toimittaja Eeva-Liisa Hynynen.



ISBN 978-952-349-121-2 (nid)  
ISBN 978-952-349-120-5 (pdf)  
ISSN 1235-6964