

VALTIOVARAINMINISTERIÖLLE

Lausunto asiassa, joka koskee luottamushenkilöiden pidättämistä luottamustoimistaan VM/2016/00.02.07/2017

VM:N SELVITYSRYHMÄN ARVIOINTIRAPORTIN EHDOTUKSET JA SUOSITUKSET KITTELÄN KUNNALLE

Valtiovarainministeriö päätti 20.12.2017 kuntalain 109 a §:n perusteella käynnistää poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevan selvitysmenettelyn Kittilän kuntaan ja asetti kunnan hallintoa selvittämään kuntalain 109 b §:ssä tarkoitetun selvitysryhmän. Selvitysryhmä luovutti 27.2.2018 Kittilän kunnalle ehdotuksensa ja suosituksensa ja esitti raportissaan mm. seuraavia toimenpiteitä:

1. Kittilän valtuuston tulee kuntalain 85.4 §:n mukaisesti pidättää syytteessä olevat luottamushenkilöt luottamustoimestaan siihen saakka, kunnes kyseisiä luottamushenkilöitä vastaan nostetut syytteet on käsitelty lainvoimaisella tuomiolla toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Pidättämispäätös tulee panna täytäntöön heti.
2. Kunnanvaltuuston puheenjohtajan tulee Kittilän kunnan hallintosäännön 95 §:n 2 momentin mukaisesti kutsua luottamustoimista pidätettyjen valtuutettujen tilalle varavaltuutetut.
3. Valtuuston puheenjohtajan tulee pyytää Kittilän kunnan keskusvaalilautakuntaa määräämään uusia varavaltuutettuja kuntalain 17 §:n mukaisesti.
4. Valtuuston tulee kuntalain 35 §:n 4 momentin mukaisesti asettaa tilapäinen valiokunta hoitamaan kunnanhallituksen tehtäviä sen jäsenten luottamustoimesta pidättämisen ajaksi.
5. Kunnanhallituksen tulee saattaa valtuuston päätösten laillisuusvalvonta kuntalain mukaiseksi.

Edellä mainittujen ehdotusten lisäksi selvitysryhmä on katsonut, että Kittilän kunnan hallinnon laillisuutta turvaavien toimenpide-ehdotusten ohella kunnan on syytä ryhtyä myös sellaisiin hyvän hallinnon toteutumista pitkällä tähtäimellä edistäviin toimiin, jotka tukevat ponnistelua selviytyä poikkeuksellisista hallinnollisista vaikeuksista.

VM:N SELVITYSRYHMÄN ARVIOINTIRAPORTIN KÄSITTELY KITTILÄN KUNNASSA

Kittilän kunnanvaltuusto on käsitellyt kokouksessaan 26.3.2018 valtiovarainministeriön asettaman selvitysryhmän ehdotuksia (§ 24 Valtiovarainministeriön selvitysryhmän arviointiraportin ehdotusten ja suositusten tiedoksi valtuustolle). Kunnanvaltuusto on hyväksynyt kunnanhallituksen ehdotuksen, jonka mukaan:

“päättöksenä Valtiovarainministeriön selvitysryhmän toimenpide-ehdotukseen numero 1, joka koskee syytteessä olevien luottamushenkilöiden pidättämistä luottamustoimistaan todetaan, että Kittilän kunnanvaltuusto on 31.10.2017 §:ssä 80 käsitellyt Kuntalain mukaisesti kyseisen asian ja päättänyt, että se pidättää syytteessä olevat luottamushenkilöt osallistumasta asioiden käsittelyyn asioissa, joista he ovat syytteessä tai muusta syystä esteellisiä, siihen saakka, kunnes kyseisiä luottamushenkilöitä vastaan nostetut syytteet on käsitelty lainvoimaisella tuomiolla toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Valtuusto katsoo, että tämä päätös turvaa riittävällä tavalla Kittilän kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden ja samalla myös vaaleilla valittujen luottamusmiesten oikeusturva otetaan huomioon ja kunnioitetaan syyttömyysolettamaa, joka on keskeinen ihmisoikeuksien periaate.”

Valtuuston 26.3.2018 tekemästä päätöksestä § 24 ei ole valitettu eli se on lainvoimainen.

VALTIOVARAINMINISTERIÖN PÄÄTÖSLUONNOS

Päätösluonnoksen mukaan valtiovarainministeriö katsoo, että päätöksessä nimettyjen henkilöiden pidättäminen luottamustoimesta oikeudenkäynnin ajaksi on välttämätöntä kunnan päätöksenteon saattamiseksi lain mukaiseksi sekä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat. Päätös laitettaisiin täytäntöön heti.

KUNTIEN TOIMINNAN LAILLISUUSVALVONTA

Kuntiin kohdistuvan valvonnan keinoista voidaan todeta ensinnäkin, että kuntalain (410/2015) lähtökohtana on, että ensisijaisesti kunnalla itsellään on vastuu valvonnan järjestämisestä.

Kari Prättälä on todennut selvityksessään ¹ seuraavasti:

“Kunnan hallintoon kohdistuva yleinen valtiovallonta perustuu Suomessa pääasiassa kunnallisvalitukseen sekä yleisten laillisuusvalvojien, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen, toimintaan. Lisäksi aluehallintovirasto voi kantelun perusteella tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaisesti. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskien on säädetty erityinen menettely (kuntalain 118 §), mutta vastaavaa menettelyä ei ole poikkeuksellisessa hallinnon kriisissä olevaa kuntaa koskien. Valvontaviranomaisilla ei ole mahdollisuutta oma-aloitteisesti puuttua kunnan yleiseen hallintoon

¹ VM 16/2015: Kunnan hallinnon poikkeukselliset vaikeudet – kunnan omat toimet vai selvitysmenettely? s. 8.

silloinkaan, kun kunnan toiminta ja hallinto on ajautunut kriisiin laajan rikostutkinnan tai oikeudellisesti kestävämmien toimintatapojen vuoksi, esimerkiksi rikostutkinnassa olevan luottamushenkilön osallistuessa tutkinnan kohteena olevien asioiden käsittelyyn tai kunnassa ei muuten noudateta esteellisyyssäännöksiä.”

Kunnallisen itsehallinnon lähtökohtana voidaan pitää, että kuntien toimintaa voidaan pääsääntöisesti valvoa vain laillisuuskysymysten suhteen. Tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien arviointi katsotaan kuuluvaksi itsehallinnon oikeudeksi.² Kuntalain 109 a § sisältää selkeän kuntaan kohdistuvan laillisuusvalvontanormin.

Hallinnollisen laillisuusvalvonnan on arvioitu olevan erikoislaatuinen osa julkisen vallankäytön järjestelmää. Se on nähty vaikeasti yhteensovittavaksi julkisen vallan kolmijako-opin kanssa. Hallinnollisessa laillisuusvalvonnassa ei ole nähty olevan kysymys lainkäytöstä, mutta sen ei myöskään ole nähty olevan hallintotoiminnan ydinalueen piiriin kuuluvaa toimintaa.³

Kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteiden vuoksi voidaan edellyttää, että kuntalain 109 a §:n perusteella tapahtuva hallinnolliseksi laillisuusvalvontatoimenpiteeksi katsottava luottamusmiesten luottamustoimesta pidättäminen tapahtuu tilanteessa, jossa voidaan täsmällisesti määrittellä, että kyseisellä toimenpiteellä kunnan päätöksenteko saadaan lain mukaiseksi ja se on välttämätöntä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi. Kuntalain 109 a §:ää tulisi soveltaa lisäksi ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa vähimmän puuttumisen periaatteen mukaisesti mitään muita keinoja ei ole käytettävissä. Muita kuntien toiminnan laillisuusvalvontakeinoja ovat mm. esteellisyyksiä koskevat säännökset.

Kuntalain 109 a §:ää koskevassa hallituksen esityksessä on mainittu, että yleensä kunnan poikkeukselliset hallinnon ongelmat johtuisivat siitä, että laaja rikostutkinta vaikeuttaa toimielinten lain ja hyvän hallintotavan mukaista toimintaa⁴:

”Yleensä kunnan poikkeukselliset hallinnon ongelmat johtuisivat siitä, että laaja rikostutkinta vaikeuttaa toimielinten lain ja hyvän hallintotavan mukaista toimintaa. Kysymys olisi yleensä siitä, että kunnan hallinto on ajautunut tilaan, jossa kunnan viranomaisten päätökset ja toimintatavat ovat selkeästi ja toistuvasti lainvastaisia. Toistuvuus johtaa siihen, että tavanomaisin oikeusturvakeinoin, esimerkiksi kunnallisvalituksin tai kanteluiin, kunnan hallinnon tilaa ei saada riittävän nopeasti korjattua. Usein selvitysmenettely voitaisiin kuitenkin jättää käynnistämättä toteamalla, että muut oikeuskeinot ovat käytettävissä. Tämä koskee erityisesti tapauksia, joissa on menetelty lainvastaisesti, mutta uusia tekoja ei ole näköpiirissä. Vireillä oleva kunnallisvalitus tai kantelu tai kantelumahdollisuuden tekemättömyys, ei olisi menettelyn käynnistämisen esteenä, jos on ilmeistä, että niillä ei ole saatavissa kunnan toiminnan tai hallinnon tilaan riittävän nopeasti korjausta.”

Kittilän kunnan tilannetta tulisi harkita erityisesti siitä näkökulmasta, että lainvastaiseen menettelyyn ei ole syyllistytty 1.6.2017 alkaneella valtuustokaudella esteellisyyksien osalta, sillä esteellisyyksiin on kiinnitetty kunnallisten toimielinten kokouksissa erityistä huomiota eikä Kittilän kunnan tietojen mukaan yhtään kunnallisvalitusta ole vireillä tällä hetkellä sillä perusteella, että

² Ryytänen: Kunnat valtion valvonnassa. Verkkajulkaisu. S. 18.

³ Husa & Pohjolainen: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen, s. 117.

⁴ HE 250/2016 vp, s. 21.

esteelliset henkilöt olisivat olleet käsittelemässä asioita, joista he ovat esimerkiksi syytteessä tai rikostutkinnassa. Kittilän kunnan Pohjois-Suomen hallinto-oikeudelta pyytämän listauksen mukaan vireillä olevat valitusasiat liittyvät sekä nykyisen vs. kunnanjohtajan että edellisen vs. kunnanjohtajan valintaan (Kvalt 29.5.2017 Timo Kurulan valinta vs. kunnanjohtajaksi, Kvalt 13.12.2017 Sanna Ylinamman valinta vs. kunnanjohtajaksi), kahteen etuosto-oikeuden käyttämistä koskevaan päätökseen (Khall 4.8.2017) sekä 31.10.2017 tehtyyn kunnanvaltuuston luottamusmiehiä koskevaa osittaispidättämistä koskevaan päätökseen, josta ovat valittaneet kaksi pidätettäväksi esitettyä luottamusmiestä (Kvalt 31.10.2017). Listaus Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa avoimena olevista valitusasioista, joissa Kittilän kunta on osallisena, on liitteenä.

Kunnallisoikeuden professori (emeritus) Aimo Ryytänen kirjoittaa olevan mielenkiintoista todeta (hallinnollisen) laillisuusvalvonnan käsitteeseen liittyvä jonkinlainen epämääräisyys. Epämääräisyys tulee Ryytänen mukaan vieläkin havaittavammaksi, kun tarkastellaan kysymystä itsehallinnon ja valtionhallinnon välisessä suhteessa. Ryytänen mukaan *“itsehallinnolliset kunnat eivät nimittäin ole organisatorisessa alaisuussuhteessa valtionhallinnon orgaaneihin”*. Ryytänen katsoo tällaisen alaisuussuhteen edellyttävän aina tapauskohtaista lainsäädäntöä.⁵

Kuntalain 109 a §:n voidaan katsoa olevan kyseisenkaltainen, kunnallisoikeuden professori (emeritus) Ryytänen viittaama tapauskohtainen laki, joka on säädetty sitä tarkoitusta varten, että sillä voidaan valtion taholta puuttua (*hallinnollisen lainvalvonnan keinoin*) poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevaan tilanteeseen. Jo lainvalmisteluvaiheessa lakiluonnokseen on kuitenkin ollut tarpeen tehdä muutoksia kunnallisen itsehallintoperiaatteen toteutumisen kannalta. Kuntalain 109 a §:ään sisältyy sen lopullisessa muodossaankin kuitenkin perustavaa laatua olevia ongelmia mm. perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.

Kuntalain 109 a §:n säätämävaiheessa hallituksen esitykseen⁶ on kirjattu, että *“hallinnon selvitysmenettelyn ja ehdotettavan hallinnon selvityshenkilön tai selvitysryhmän esikuvana on lain 118 §:n mukainen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely. Menettely, selvityshenkilön tai selvitysryhmän tehtävät sekä valtiovarainministeriön toimivalta poikkeaisivat kuitenkin 118 §:n mukaisesta menettelystä.”* Verrattaessa kuntalain 109 a §:n perusteella sovellettavaa hallinnollista laillisuusvalvontaa kuntalain 118 §:n perusteella tapahtuvaan valvontaan ja sen mukaiseen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä päättämiseen, Kittilän kunta toteaa lausuntonaan tältä osin, että kuntalain 118 § asettaa huomattavasti yksityiskohtaisemmat ja tarkkarajaisemmat määrittelyt tilanteelle, jossa kunnan itsehallinnon periaatteen estämättä voidaan puuttua valtion taholta kunnan poikkeukselliseen tilanteeseen. Kunnan talouden kirjanpidosta ilmenevät luvut ovat objektiivisia tosiseikkoja, jotka ovat helposti todennettavissa. Kuntalain 109 a § on sitä vastoin huomattavassa määrin avoimemmin ja joustavammin muotoutuvasti kirjoitettu ja siinä mainittujen asioiden arviointi tapahtuu pitkälti arvostuksenvaraisten seikkojen pohjalta. Sen vuoksi valtionhallinnon taholta hallinnollisen laillisuusvalvonnan keinoin tapahtuva puuttuminen kunnan tilanteeseen päättämällä pidättää luottamusmiehet luottamustoimistaan, yksinomaan senkin perusteella, että arvioitavaksi tulee henkilön oikeus toimia luottamusmiehen tehtävässä, johon hänet on vaaleilla valittu (kunnallinen itsehallinto rakentuu edustuksellisen demokratiaperiaatteen

⁵ Ryytänen: Kunnat valtion valvonnassa. Velkkojulkaisu. S. 18.

⁶ HE 250/2016 vp, s. 20-21.

varaan ja kunnallishallinnolla on vaaleihin nojaava legitimitteetti vallankäytölle ⁷⁾, tulee perustella perusoikeusnäkökulmasta käsin ja huomioida mm. perustuslain 2 §:ssä turvattu oikeusvaltioperiaate sekä perustuslain 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisen kohtelun vaatimus.

KUNTALAIN 12 A LUKUA JA ERITYISESTI 109 A §:ÄÄ KOSKEVA LAINVALMISTELUAINEISTO

Sekä kuntalain 12 a lukua koskevassa lainvalmisteluaineistossa⁸ että Kari Prättälän laatimassa VM:n selvitysraportissa (VM 16/2015), joka on kirjoitettu hallituksen esitysluonnoksen muotoon, on viitattu siihen, että kuntalain 12 a luvun poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevan selvitysmenettelyn säätämisen taustalla ja alkuun panevana voimana ovat tosiasiallisesti olleet Kittilän kuntaan liittyvät tapahtumat.

Kari Prättälä toteaa 25.4.2016 päivätyn selvitysraportin⁹ saatesivulla seuraavasti:

“Tämän kuntalain muutostarpeita koskevan selvityksen on saattanut vireille yhtä kuntaa ja sen oikeudellisia ongelmia koskeva julkinen keskustelu, kunnan viranomaisten toimintaan kohdistuva rikostutkinta sekä hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävänä olevat lukuisat valitukset. Selvityksessä kartoitetaan lainsäädännön muutoksia, joilla luottamusta kunnan päätöksentekoon vaarantavat ongelmat voitaisiin välttää tai ainakin puuttua niihin riittävän varhaisessa vaiheessa. Selvityksessä esitetään yleistä, kaikkia kuntia koskevaa lainsäädäntöä. Selvitysraportti on kirjoitettu hallituksen esitysluonnoksen muotoon.”

Kuntalain 12 a lukua koskevassa lainsäädäntöhankkeessa on edellä viitatus mukaisesti puututtu keskeneräiseen ja jo käynnissä olleeseen Kittilän kunnan luottamusmiehiä koskevaan oikeudelliseen prosessiin, jossa poliisi on aloittanut tutkimukset Kittilän kunnan kunnanjohtajan erottamisesta ja erottamiseen johtaneista tapahtumista 25.11.2014. Prättälän selvitysraportissa mainittu lainvalmistelun osaltaan vireille saattanut ja sitä edeltänyt *julkinen keskustelu* on ollut epämääräistä ja yksipuolista. Lisäksi nyt puheena olevassa kuntalain muuttamista koskevassa lainsäädäntöhankkeessa on puututtu voimakkaasti kuntien itsehallintoon, jonka osalta oikeusministeriö on eduskunnan perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa¹⁰ todennut seuraavaa:

”Oikeusministeriö ei pidä kunnallisen itsehallinnon eikä julkisen hallinnon ja laillisuusvalvonnan yleisten organisointiratkaisujen kannalta perusteltuna ehdotetunkaltaisen kuntien hallinnon ja toiminnan lainmukaisuuden arviointitehtävän osoittamista valtiovarainministeriölle, joka on osa eduskunnalle poliittisesti vastuunalaista valtioneuvostoa. Perustuslain 2 §:ssä ilmaistun kansanvaltaisuusperiaatteen ja sen taustalla olevan kunnallista itsehallintoa koskevan 121 §:n näkökulmasta on erityisen ongelmallista, että ehdotettu sääntely antaisi valtiovarainministeriölle mahdollisuuden puuttua myös kunnan luottamustoimeen valitun henkilön asemaan.

⁷ Heuru, Mennola & Rynnänen: Kunnallisen itsehallinnon perusteet, s. 231.

⁸ HE 250/2016 vp, s. 21: ”Yleensä kunnan poikkeukselliset hallinnon ongelmat johtuisivat siitä, että laaja rikostutkinta vaikeuttaa toimielinten lain ja hyvän hallintotavan mukaista toimintaa.”

⁹ VM 16/2015: Kunnan hallinnon poikkeukselliset vaikeudet – kunnan omat toimet vai selvitysmenettely? s. 5.

¹⁰ HE 250/2016 vp PeV 30.11.2016 lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö, s. 3.

Selvitysmenettelyä koskeva sääntely olisi varsin vaikeasti sovitettavissa myös oikeussuojajärjestelmään.”

KUNNALLINEN ITSEHALLINTO

Kuntalain 109 a §:n arvioinnissa on keskeistä huomioida perustuslain 121 §:ssä säädetty kunnallisen itsehallinnon periaate sekä sen suhde perustuslain 21 §:n mukaiseen hyvän hallinnon periaatteeseen, joka on kuntalain 109 a §:n taustalla. Hallituksen esityksen ¹¹ mukaan:

“Säännöksen keskeisenä tavoitteena olisi säätää menettelystä tilanteessa, jossa kunta itse ei kykene ratkaisemaan hallinnon poikkeuksellisia vaikeuksia. Säännöksen tarkoituksena on, että kunta ja valtio yhdessä turvaavat perustuslain mukaisten hyvän hallinnon takeiden toteutuminen kunnassa kaikissa olosuhteissa. Säännöksellä ei ole tarkoitus valtion toimenpiteillä puuttua kunnan perustuslain mukaiseen itsehallintoon, johon kuuluu päättäminen kunnan hallinnosta. Kunnalla on velvollisuus omin toimin järjestää hallintonsa lainmukaisesti. Säännöksen olemassaolo vaikuttaisi todennäköisesti siihen, että kunnat pitäisivät huolen siitä, etteivät ajaudu tilanteeseen, jossa säännöksen keinoihin jouduttaisiin turvautumaan.”

Lainvalmistelutöistä ilmenee selkeästi se lainsäätäjän kanta, että kuntalain 109 a §:n tarkoituksena on turvata perustuslain 21 §:n mukaisen hyvän hallinnon takeiden toteutuminen kunnassa kaikissa olosuhteissa kunnan ja valtion yhteistyön keinoin. Lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut valtion toimenpitein puuttua kunnan perustuslain mukaiseen itsehallintoon, johon kuuluu päättäminen kunnan hallinnosta. Lisäksi lainsäätäjä on painottanut, että kunnalla on velvollisuus omin toimin järjestää hallintonsa lainmukaiseksi.

Korkein hallinto-oikeus on lausunut hallituksen esitysluonnoksesta kuntalain muuttamisesta ¹² mm. kunta-valtio-suhteen näkökulmasta seuraavaa:

“Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Valtion hallintoviranomaisten kuntiin kohdistuva oikeudellisesti sitova valvonta on erityisesti kunnan yleiseen toimialaan kuuluvissa kysymyksissä poistunut kunnan taloutta lukuun ottamatta, ja nyttemmin kuntien toiminnan lainmukaisuuden valvonta perustuu kunnan jäsenten ja asianosaisten mahdollisuuteen saattaa kuntien päätösten lainmukaisuus hallinto-oikeuksien ja viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Kuntalain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettu aluehallintoviraston toimivalta tutkia kunnan toiminnan lainmukaisuutta kantelun johdosta ei johda oikeudellisesti sitovaan ratkaisuun asiassa eikä aluehallintovirastoilla ole yleistä toimivaltaa valvoa oma-aloitteisesti kuntien toimintaa. Aluehallintovirasto voi tosin aluehallintovirastoista annetun lain 20 §:n nojalla käyttää hallintopakkoa kuntaa kohtaan siltä osin kuin sille on erityislainsäädännöllä annettu toimivalta valvoa kunnan toiminnan lainmukaisuutta ko. alalla. Ylimmät laillisuusvalvontaviranomaiset eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri valvovat myös kuntien toimintaa, ja ne voivat myös määrätä tarvittaessa syytteitä nostettavaksi.

¹¹ HE 250/2016 vp, s. 20.

¹² KHO:n lausunto H 239/2016, s. 2-4.

Kunnallisvalitus voidaan kuntalain 135 §:n mukaan tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen. Kuntien hankintaviranomaisena tekemien päätösten lainmukaisuus voidaan saattaa markkinaoikeuden tutkittavaksi hankintalainsäädännön mukaisesti. Luottamushenkilön syyllistyminen virkarikokseen ratkaistaan yleisessä tuomioistuimessa. Kysymyksen siitä, onko kunnan päätöksenteossa menetelty lainvastaisesti, ratkaisee siten riippumaton tuomioistuin.

Ehdotuksen mukaan valtiovarainministeriö, joka on valtioneuvostosta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan ministerin johdolla toimiva päällikkövirasto, voisi päättää poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä, määrätä selvityksen pohjalta kunnan ryhtymään toimenpiteisiin ilmeisen lainvastaisena pitämiensä menettelyjen tai toimenpiteiden korjaamiseksi sekä kunnan hallinnon ja muun toiminnan saattamiseksi lain mukaiseksi ja päättää luottamushenkilön tai luottamushenkilöiden pidättämisestä toimestaan (ehdotettu 132 a §). Selvitysmenettelyn käynnistämisen yhtenä (vaihtoehtoisena) edellytyksenä on esitutkinnan aloittaminen kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen jäsenen tekemäksi epäilystä vakavasta virkarikoksesta tai useasta virkarikoksesta.

Ehdotuksen toteutuminen tarkoittaisi, että valtiovarainministeriö voisi pidättää jopa vaaleilla valitun luottamushenkilön tehtävästään ilman, että kysymyksessä olevan kunnan tai luottamusmiehen menettelyn lainvastaisuus olisi ensiksi hallintotuomioistuimessa todettu. Samaan voisi johtaa virkarikostutkinta, jonka käynnistämisen edellytyksenä on esitutkintalain 3 luvun 3 §:n mukaan se, että "on syytä epäillä, että rikos on tehty", ja joka ei esitutkintalain 4 luvun 2 §:ssä säädetty syyttömyysolettama huomioon ottaen itsessään ole kannanotto epäillyn syyllistymisestä rikokseen. Ehdotetut valtiovarainministeriön menettelyt ja päätökset olisivat siis mahdollisia, vaikka asioista ei olisi toimivaltaisten tuomioistuinten ratkaisua.

Korkein hallinto-oikeus pitää tällaista sääntelyä arveluttavana kuntien itsehallinnon sekä perustuslain 2 §:n 1 momentissa säädettyjen kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltioperiaatteiden näkökulmasta, erityisesti siltä osin kuin toimenpiteet kohdistuisivat valtuutettuihin.

Ehdotettu sääntely on ongelmallista perustuslain 121 §:n kannalta, koska ehdotettu menettely hämärtää esitysluonnoksessakin mainittua (s. 2) valtion kuntiin kohdistaman valvonnan kolmijakoa, jossa valtiovarainministeriö seuraa kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii kunnallisen itsehallinnon huomioon ottamisesta lainvalmistelussa, yleiset laillisuusvalvojat ja aluehallintovirastot toimivat laillisuusvalvojina oman toimivaltansa puitteissa, ja tuomioistuimet ratkaisevat laillisuuskysymykset. Kuten luonnoksessa nykytilan arvioinnissa todetaan, että "Ministeriö ei harjoita yksittäisen kunnan laillisuusvalvontaa." Toisaalla uudesta ehdotuksesta nimenomaisesti todetaan, että "kysymyksessä olisi ennen kaikkea oikeudellisen arvion tekeminen kunnan toiminnasta." (s. 16).

Korkeimman hallinto-oikeuden arvion mukaan valvonnan nykyinen kolmijako ei ole pelkästään kuntalain systematiikkaan kuuluva asia, vaan se ilmentää laajemminkin valtiosääntöistä vallanjakoa. Tähän nähden olisi arveluttavaa siirtää yksittäisen kunnan toiminnan laillisuuden valvontaa ministeriölle.

Korkeimman hallinto-oikeuden arvion mukaan ehdotetun sääntelyn mallina on käytetty kuntalain 118 §:n säädettyä talousvaikeuksissa olevan kunnan arviointimenettelyä, joka on osana kunnan

taloutta koskevaa sääntelyä. Ehdotetun sääntelyn soveltamisen edellytykset ovat kuitenkin laadullisesti erilaisia kuin kuntalain 118 §:n soveltamedellytykset. Kuntalain 118 §:n soveltamisen mahdollistavat taloudelliset vaikeudet perustuvat kunnan talouden kirjanpidosta ilmeneviin lukuihin ja ovat objektiivisia tosiseikkoja.

Poikkeuksellisten hallinnollisten vaikeuksien toteaminen on ehdotuksessa sen sijaan sidottu arvostuksenvaraisiin seikkoihin. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että hallinnon järjestämistä on pidettävä kunnallisen itsehallinnon kulmakivenä. Lisäksi kuntalain 118 §:ssä tarkoitetulla menettelyllä on yhteys kuntarakennelakiin ja viime kädessä sen mukaiseen kuntarakenteen muuttamiseen, jossa toimivalta kuuluu valtioneuvostolle. Kuntalain 118 §:ssä säädetyssä menettelyssä on kysymys myös kuntarakennetta koskevaa päätöksentekoa palvelevasta tosiasiatiedon keräämisestä ja "viimeisen tilaisuuden" antamisesta talousvaikeuksissa olevalle kunnalle välttyä yhdistämiseltä toiseen kuntaan. Sen sijaan esillä olevassa erityismenettelyssä valtiovarainministeriölle annettaisiin toimivaltaa lähteä tuomioistuinten ja laillisuusvalvontaviranomaisten sijasta arvioimaan kunnan toiminnan laillisuutta ja hyvän hallinnon mukaisuutta ja annettaisiin tähän arviointiin liittyvää toimivaltaa puuttua kunnan päätöksentekoon.

Ehdotuksessa mainitaan piittaamattomuus esteellisyyssäännöksistä erityisenä esimerkkinä poikkeuksellisista hallinnollisista vaikeuksista. Esteellisyyden synnyttäisi esitutkinta virkarikoksista.

Hallintolain ja kuntalain mukaan esteellisyys tarkoittaa päätöksentekijän erityisen kelpoisuuden puuttumista käsitellä asiaa ja osallistua sitä koskevaan päätöksentekoon. Luottamusmie ei voi olla esteellinen yleisellä tasolla vaan vain suhteessa tiettyyn asiaan tai asiakokonaisuuteen. On vaikea nähdä, että kunnan luottamushenkilöt voisivat olla esteellisiä valtaosassa heidän ratkaistavakseen tulevia asioita, vaikka heitä koskisikin tiettyyn asiankokonaisuuteen liittyvä esitutkinta. Tähän nähden ehdotettujen 17, 35 ja 132 a §:n perusteleva esteellisyyssäännösten rikkomisella ei välttämättä ole asianmukaista.

Lukuun ottamatta tilanteita, joissa päätöksenteko koskee rikosilmoituksen tekemistä luottamusmiehestä itsestään tai hänen läheisestään ja siihen liittyviä jatkotoimia, esitutkinnan johdosta syntyvä esteellisyys voinee perustua lähinnä hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaiseen yleiseen esteellisyyssperusteeseen eli puolueettomuuden vaarantumiseen. Tällöin esteellisyyden toteaminen lienee vain harvoin yksiselitteistä tai ilmeistä.

Lisäksi valtuutetun osalta esteellisyys asian käsittelyyn ja päättämiseen valtuustossa koskee kuntalain 97 §:n mukaan vain asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai häneen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon kuntalain 14 §:n mukaiset valtuuston tehtävät, hallituksen esityksen sivulla 17 mainittu esteellisyys rikostutkinnan vuoksi voi vain rajallisesti koskea valtuutettuja valtuustossa.

Ehdotettu kunnan viranomaisen oikeus saada tietoa esitutkinnan aloittamisesta (85 §:n viimeinen momentti) ja valtiovarainministeriölle ehdotettu vastaava oikeus (132 c §) merkitsevät vakavaa puuttumista epäillyn perusoikeuksiin ottaen huomioon esitutkinnan lähtökohtainen salassa pidettävyys. Kun otetaan huomioon se, mitä edellä on todettu esitutkinnan aloittamisen edellytyksistä ja syyttömyysolettamasta, herää kysymys, olisiko säännös muotoiltava esitutkintaviranomaisen harkinnan mahdollistavaksi.

Edellä esitetty huomioon ottaen lainvalmistelun jatkaminen luonnoksen pohjalta on ongelmallista. Mikäli poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevaa erityissäätelyä kuitenkin pidetään tarpeellisena, kunnallisen itsehallinnon sekä kunnan ja valtion työnjaon kannalta suotavampi ratkaisu olisi mahdollistaa ulkopuolisen puolueettoman selvityshenkilön määrääminen valtion viranomaisen päätöksellä, mutta jättää johtopäätösten tekeminen selvityksen pohjalta normaalin kunnallisen päätöksenteon varaan. Mikäli hallituksen esitys annetaan ehdotetussa muodossa, ehdotetusta lainsäädännöstä on joka tapauksessa välttämätöntä saada perustuslakivaliokunnan kannanotto, ja sen säätämisyjärjestystä koskevia perusteluja on syvennettävä ja laajennettava. “

Kunnanvaltuustojen aseman keskeinen määritelmä löytyy Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklasta:

Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten (=kuntien) oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.

Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailta välittömällä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä.

Kuntalain 14 §:ssä on samansisältöinen periaate: ”Kunnassa on valtuusto, joka vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan päätösvaltaa.” Valtuuston tärkeimmistä tehtävistä on säädetty kuntalain 14.2 §:ssä.

Vaaleilla valituille valtuustoille on näin osoitettu huomattavalta osalta vastuu julkisista asioista ja niiden sääntelystä ja hoidosta kunnassa.¹³

Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa vallitsee käsitys kunnallisen itsehallinnon institutionaalisesta suojasta. Kunnallinen itsehallinto on tämän käsityksen mukaisesti suojattu olennaiset tunnusmerkit täyttävänä instituutiona. Sisäasianministeriön itsehallintohankkeen raportissa (2000) todetaan seuraavasti:

”Perustuslaki suojaa kunnallishallintoa järjestelmänä, antaa kunnallishallinnolle institutionaalisen suojan.”

Oikeuskirjallisuuden mukaan institutionaalinen suoja eli takuu merkitsee, että ylipäänsä on oltava kuntia osana hallintorakennetta. Tämän näkemyksen edustajat korostavat eduskunnan riippumattomuutta ja itsenäisyyttä suhteessa kunnallishallintoon. Itsehallinnon institutionaalisen takuun sanotaan olevan taattu vain lakien rajoissa. Lainsäätäjän toteuttamien rajoitusten on sanottu olevan mahdollisia kuitenkin vain, jos ne jättävät (kuntien) itsehallinnon ydinosaan koskemattomaksi. Kyseisissä institutionaalisen suojan tarkasteluissa on pyritty määrittelemään itsehallinnon ydinosa, johon valtion toimin ei voida puuttua. Erityisesti on painotettu sitä, ettei suhteellisuusperiaatetta ja kohtuullisuusperiaatetta loukata. Oikeuskirjallisuuden mukaan

¹³ Heuru, Mennola & Ryyänen, s. 65.

tarkasteluissa on kuitenkin jouduttu myöntämään, että tarkan rajan määrittäminen siitä, milloin kunnallisen itsehallinnon ydinosaan on puututtu, on vaikeaa.¹⁴

Kunnallista edustuksellista demokratiaa ilmaisevan kuntalain 15 §:n 2 momentin mukaan kuntavaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina ja kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus. Kittilän kuntalaiset ovat käyttäneet äänioikeuttaan ja äänestäneet luottamusmiehet nykyiseen valtuustoon. Tämä huomioiden Kittilän luottamusmiesten pidättäminen kaikissa asioissa, myös sellaisissa kunnalliseen päätöksentekoon liittyvissä asioissa, joissa he eivät ole esteellisiä, rikkoisi voimakkaasti edustuksellisen demokratian peruseriaa sekä merkitsisi samalla vallan kolmijako-opin näkökulmasta perusteetonta ja liian pitkälle menevää puuttumista kunnallisen itsehallinnon ytimeen. Kittilän kunnan kanta on, että luottamusmiesten luottamustoimista pidättämistä kaikesta Kittilän kunnan päätöksenteosta kuntalain 109 a §:n perusteella on pidettävä perustuslain 121 §:n vastaisena päätöksenä eikä sitä voida sen vuoksi hyväksyä.

Kittilän kunta pyytääkin huomioimaan päätettäessä Kittilän kunnan luottamusmiesten pidättämisestä luottamustoimistaan kaikki ne edellä viitatussa oikeusministeriön sekä korkeimman hallinto-oikeuden lausunnoissa mainitut asiat, jotka saattavat vaarantaa perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon periaatteen siltä osin, kun luottamustoimista pidättämistä arvioidaan valtuutettujen ja jopa heitä äänestäneiden kuntalaisten näkökulmasta.

Lausuntonsa perusteena Kittilän kunta viittaa myös julkisoikeuden professori Matti Niemivuon lausuntoon perustuslakivaliokunnalle¹⁵:

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa sekä kunnallisia luottamushenkilöitä, erityisesti valtuutettuja koskevat säännökset ovat perustuslain kannalta ongelmallisia.

Esityksen antamiselle ei olekaan kaikilta osin perusteltua tarvetta. Niin ikään esityksen tietopohja on kapea ja oikeusvertaileva näkökulma tarkoitushakuinen. Samoin esitys on valmisteltu kiireessä eikä lausuntomenettelyn jälkeisessä jatkovalmistelussa ole annettu arvoa oikeudelliselle asiantuntemukselle (korkeimman hallinto-oikeuden ja oikeusministeriön lausunnot).

Niemivuo viittaa lausunnossaan myös siihen, että nykyisen kunnallista itsehallintoa koskevan järjestelmän sääntelyn varhaisvaiheet käynnistyivät vuosien 1865 ja 1873 kunnallisasetuksilla, joiden esikuvina olivat Ruotsin vastaavat säädökset, eikä perusteita ole niinkään puhua saksalaisista juurista, joihin hallituksen esityksen oikeusvertailevassa katsauksessa on viitattu. Niemivuon lausunnossa tuodaan myös esille, että perustuslain 121 §:n 2 momentissa mainituilla ”yleisillä perusteilla” tarkoitetaan lakiluonnoksen perustelujen mukaan kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumismuotoja. Niemivuo viittaa lakiluonnoksen perusteluissa olevaan nimenomaiseen mainintaan, että *itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla olisi turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tämä tarkoittaisi kunnan asukkaiden oikeutta*

¹⁴ Heuru, Mennola & Ryynänen, s. 120.

¹⁵ HE 250/2016 vp PeV 01.12.2016 professori (emeritus) Matti Niemivuo Asiantuntijalausunto, s. 1.

*valitsemiinsa hallintoelimiin ja sitä, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitseville toimielimille.*¹⁶

Niemivuo myös kritisoi voimakkaasti kuntalain 109 a §:n perusteella tapahtuvaa valtiovarainministeriölle annettua toimivaltaa tehdä lopullinen, heti täytäntöön pantava päätös luottamushenkilöiden pidättämisestä toimestaan ja hän on myös katsonut, että tällainen puuttuminen luottamushenkilöiden, erityisesti kansanvaltaisesti valittujen valtuutettujen asemaan ei sovi poliittisesti johdetulle ministeriölle. Niemivuo viittaa myös kuntalain 109 a §:n antavan valtiovarainministeriölle *arvostuksenvaraisten kriteerien* pohjalta toimivaltaa selvityshenkilön ja selvitysryhmän asettamiseen. Edelleen Niemivuo viittaa sääntelymallina olleen kuntalain 118 §:n olevan kokonaan eri asemassa, koska kunnan taloudelliset vaikeudet on osoitettavissa euromääräisinä lukuina ja objektiivisina tosiseikkoina. Erityisen arveluttavana Niemivuo pitää sitä, että sääntelyllä puututaan kunnan itsehallinnon ytimeen eli kunnan hallintoon.

Kittilän luottamusmiehiä koskevassa päätöksenteossa tulee huomioida myös perustuslain 2 §:

Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 2 §:ään on viitattu perustuslakivaliokunnan lausunnoissa silloin, kun viranomaisvaltuudet on määritelty lainsäädännössä liian ylimalkaisesti. Ilkka Saraviidan mukaan säännös asettaa rajoja ns. vapaan harkintavallan luovuttamiselle viranomaisille ja virkamiehille. Saraviidan näkemys on, että harkintavallan käyttöperusteet on kirjattava lakitasoon. Uutena tulkintalinjauksena voidaan Saraviidan mukaan pitää, että ”*perustuslain 2.1 §:n säännös julkisen vallan lakiperustaisuudesta estää laajamittaiset sääntelyt, joilla viranomaiset oikeutetaan sopimaan keskenään toimivallastaan etenkin silloin, kun kyseessä on yksityiseen kohdistuva julkinen valta*” (mm. PeVL 52/2001, 15/2004, 19/2005 ja 35/2008).¹⁷

Kittilän luottamusmiehiä koskevassa päätöksessä on kysymys kunkin luottamusmiehen kohdalla häneen yksittäisenä henkilönä kohdistuvasta pidättämisestä luottamustoimesta. Pidättämisspäätöksellä kaikesta kuntaa koskevasta päätöksenteosta on kauaskantoiset vaikutukset kunkin luottamusmiehen tilanteeseen. Kyseisiä luottamusmiehiä koskevista virkarikosepäilyistä eikä heidän syyllisyydestään ole olemassa toimivaltaisen tuomioistuimen ratkaisuja vaan asiat ovat vireillä käräjäoikeudessa. Yksittäisen kunnan laillisuusvalvonnaksi ainakin osittain määrittyvä tehtävä, jollaiseksi luottamustoimesta pidättämistä koskeva hallinnollinen turvaamistoimenpide on määritelty, on kuntalain 12 a luvun säännöksillä annettu valtiovarainministeriön tehtäväksi. Kun luottamustoimesta pidättämisessä on selkeästi kyse Saraviidankin mainitsemasta ”yksityiseen kohdistuvasta julkisesta vallasta”, on huomioitava, että hallintolain säädökset sekä hyvän hallinnon periaatteet on turvattava erityisen huolellisesti tässä tilanteessa.

¹⁶ HE 250/2016 vp PeV 01.12.2016 professori (emeritus) Matti Niemivuo Asiantuntijalausunto, s. 2.

¹⁷ Saraviita: Perustuslaki, s. 68-70.

Perustuslain 21.2 §:n mukaan eräs olennainen hyvän hallinnon tae on oikeus saada asiaansa perusteltu päätös. Heikki Kullan mukaan perustelemisselvollisuus liittyy sekä päätöksen hallintotoimintaa legitimoivaan funktioon että päätöksen tiedonvälitystehtävään. Perustelu myös varmistaa Kullan mukaan sen, että asianosainen tai kuka tahansa saa halutessaan tiedon paitsi ratkaisun lopputuloksesta myös sen perusteista.¹⁸ Olli Mäenpään mukaan huomion kiinnittäminen perusteluun karsii päätöksestä epäjohtomukaisuuksia ja pakottaa sovellettavan normin ja tosiasiatietojen tarkkaan arviointiin.¹⁹ Eduskunnan oikeusasiamies on myös katsonut, että perustelemissella on erityinen merkitys rajoitettaessa voimakkaasti henkilön oikeuksia (EOA 29.12.2006). Puututtaessa kuntalain 109 a §:n perusteella yksittäisen valtuutetun kunnallisessa luottamustehtävässä toimimiseen näinkin voimakkaasti eli valtiovarainministeriön päätösluonnoksen mukaisesti luottamusmiehet pidätettäisiin tosiasiallisesti sellaisiakin asioita koskevasta päätöksenteosta, joissa he eivät ole esteellisiä, tulee perustuslain ja hallintolain sekä eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksen mukaisesti kyseinen pidättämispäätös perustella erityisen huolellisesti. Valtiovarainministeriön tulee perustella, miten nyt syytteessä olevien luottamusmiesten toiminta on tehnyt päätöksenteosta lainvastaista ja miten tilanne muuttuu, mikäli syytteessä olevat luottamusmiehet pidätetään luottamustoimistaan.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perusoikeussäännökset koskevat Kittilän kunnan luottamusmiehiä samalla tavalla kuin muitakin virkamiehiä. Kittilän luottamusmiehiä koskevassa päätöksenteossa tulisi huomioida syyttömyysolettaman ulottuminen virkamiesoikeudellisista toimenpiteistä päättämiseen samalla tavalla kuin se on huomioitu joissakin valtionhallinnon virkamiehiä koskevissa tapauksissa, joissa virkamies on ollut syytettynä mm. virkavelvollisuuden rikkomisesta taikka muista rikoslain 40 luvussa säädetyistä virkarikoksista, ja joissa ei ole ryhdytty mihinkään virkamiesoikeudellisiin toimenpiteisiin ennen käräjäoikeuden ratkaisua ja mahdollista tuomiota. Joissakin tapauksissa mm. valtiovarainministeriö ei ole katsonut aiheelliseksi edes syyksilukevan tuomion jälkeen ryhtyä mihinkään toimenpiteisiin asianomaisia virkamiehiä kohtaan. Yle uutisoi 15.5.2018 seuraavasti:

”Valtiovarainministeriö ei ryhdy toimenpiteisiin Tullin pääjohtajaa A.H:ta kohtaan.

Valtiovarainministeriö suhtautuu vakavasti H:n saamaan käräjäoikeuden tuomioon, mutta tuomio ei anna aiheita virkamiesoikeudellisiin toimiin.

Valtiovarainministeriö teki asiassa kokonaisarvioinnin, jossa se huomioi eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kaksi vuotta sitten samassa asiassa antaman ratkaisun.

Oikeusprosessissa ei ministeriön arvion mukaan ilmennyt mitään olennaisesti uutta verrattuna apulaisoikeusasiamiehen päätökseen.

Ministeriö myös huomioi sen, että oikeus katsoi H:n menettelyn lähentyvän huolimattomuutta.

Ministeriö kuitenkin toteaa, että esteellisyysääntöjen tarkka noudattaminen on keskeinen hyvän ja kestävä hallinnon perusperiaate.

Esteellisyydestä tuhannen euron sakot

¹⁸ Kulla: Hallintomenettelyn perusteet. 2015, s. 282.

¹⁹ Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 2011, s. 265.

Helsingin käräjäoikeus tuomitsi toukokuun alussa H:n vajaan 1 000 euron sakkoihin virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Käräjäoikeus katsoi H:n rikkoneen lakia, kun tämä jätti poistumatta kokouksesta, jossa käsiteltiin epäsuorasti hänen vaimonsa työsuhteen jatkumista.

Käräjäoikeuden ratkaisun mukaan H oli virkansa ja vastuullisen asemansa johdosta velvollinen noudattamaan lainsäädäntöä erityisen tarkasti.

Kittilässä syytteen saaneita luottamusmiehiä ollaan pidättämässä luottamustoimistaan Lex Kittilän ja valtiovarainministeriön toimesta, vaikka luottamusmiehet eivät ole saaneet rikosasiaansa ratkaisua vielä edes käräjäoikeudesta. Kittilän luottamusmiesten kohdalla oletettu intressi toimia siten kuin he ovat mahdollisesti toimineet, ei ole voinut olla oma (taloudellinen) intressi, josta yleisimmin on virkarikossyytteitä koskevissa rikosasioissa ollut kyse. Perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden periaatteen näkökulmasta on arveluttavaa verrattuna muihin aiempiin tapauksiin, joissa samankaltaisella tavalla on tullut tehdä arvio virasta pidättämisen tarpeellisuudesta, päättää pidättää nyt Kittilän luottamusmiehet luottamustoimistaan tilanteessa, jossa heitä koskevien rikosasioiden käsittely käräjäoikeudessa on kesken.

Edellä mainittuun arviointiin perustuen sekä myös perustuslakivaliokunnan kannanottoihin sekä hallintovaliokunnan mietintöön viitaten Kittilän kunnan näkemyksenä on, että lainvalmisteluvaiheessa ei ole riittävällä tavalla huomioitu 109 a §:n muotoilussa perustuslain 121 §:ssä säädettyä vahvaa kunnallisen itsehallinnon periaatetta suhteessa kuntalain 109 a §:n taustalla olevaan perustuslain 21 §:ssä säädettyyn hyvän hallinnon periaatteeseen, joka on määritelty lähtökohtaisesti joustavaksi ja avoimeksi oikeusnormiksi. On myös muistettava, että kunnalliselle itsehallinnolle olennaista on pitkälle menevä omavastuisuus, joka läpivalaisee kaikkea kuntien tehtäväksi säädettyä lakisääteisten palvelujen järjestämistä ja palvelujen järjestämistä koskevaa ohjausta valtion taholta. Kunnallisen itsehallinnon omavastuisuuden periaatteen tulisi ilmetä myös niissä tilanteissa, kun puhutaan kunnan vastuukysymyksistä ja kunnan selviytymisestä omin keinoin poikkeuksellisesta tilanteesta. Kunnan toimielinten omia toimenpiteitä esimerkiksi esteellisyyssäännöksiä noudattamalla tulisi pitää ensisijaisena keinona kunnan päätöksenteon saattamiseksi lain mukaiseksi sekä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi.

Kuntalain 109 a § antaa lisäksi valtionhallinnon organille hallinnollisen laillisuusvalvontaroolin, joka ei kaikilta osiltaan ole riidaton ja täysin sopusoinnussa perinteisen vallan kolmijako-opin kanssa. Edellä mainituista syistä Kittilän kunnan näkemyksenä on, että ne perusteet ja tilanteet, joissa valtionhallinnon organin voi puuttua kunnan tilanteeseen, tulisi olla nykyistä 109 a §:ää täsmällisemmin muotoiltu laissa ja kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta 109 a § muodostaa valtionhallinnolle liian epämääräisesti säännellyn perusteen puuttua kunnalliseen itsehallintoon. Lainsäätäjän tahto on ollut kuitenkin, että kuntalain 109 a § on tullut voimaan ja sitä tulee soveltaa 1.6.2017 alkaneella valtuustokaudella. Kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan merkitystä koskevan arvioinnin jäätyä lainvalmisteluvaiheessa liian vähäiselle huomiolle, kuntalain 109 a §:n perusteella tehtävä päätös Kittilän kunnan tilanteessa edellyttääkin asian ratkaisijalta perusteellista harkintaa sekä riittävää luottamusmiesten oikeudellisen aseman arviointia.

Kittilän kunnan kanta on, että kuntalain 109 a §:än lopullinen muoto saattaa jättää edelleen liian avoimeksi ja tarpeettoman joustavasti muotoutuvaksi ne tilanteet, joissa valtionhallinnon organin voi puuttua kunnan tilanteeseen hallinnollisen laillisuusvalvonnan keinoin järeillä toimenpiteillä, kun

käytettävissä olisi vähimmän puuttumisen periaatteen mukaisesti mm. esteellisyyssäännökset. Tällöin toteutuisi myös lainsäätäjän tahto eli kunnalliseen itsehallintoon puuttuminen on mahdollista kuntalain 109 a §:n perusteella ainoastaan säännöksessä mahdollisimman tarkoin määritellyissä tilanteissa silloin, kun kunta ei ole omilla toimillaan korjannut menettelyään tai toimintaansa ja muut oikeussuojakeinot eivät ole tehokkaita asian ratkaisemiseksi.

TAANNEHTIVUUS

Suomen perustuslaissa on säädetty mm. tuomioistuinten riippumattomuudesta, syyttömyysolettamasta sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevista peruseriaateista ja jokaiselle Suomen kansalaiselle kuuluvista perusoikeuksista. Kittilän luottamusmiesten kohdalla tulee varmistua siitä, että nämä perustuslaissa suojatut oikeudet tulevat toteutetuiksi. Tältä osin Kittilän kunta viittaa korkeimman hallinto-oikeuden lausuntoon ²⁰:

”Korkein hallinto-oikeus pitää ongelmallisena Suomen perustuslain 3 §:n 3 momentissa säädetyn tuomioistuinten riippumattomuuden, perustuslain 8 §:ssä säädetyn syyttömyysolettaman ja perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetyn oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden kannalta sitä, että vireillä olevien oikeudenkäyntien ja esitutkimusten kuluessa ryhdyttäisiin lainsäädäntötoimiin, joiden taustalla on ainakin implisiittisesti käsitys siitä, että asianomaisissa tapauksissa olisi syyllistytty lainvastaisuuksiin tai virkarikoksiin. Valtiosäännön oikeusvaltiollisten perusteiden ja perusoikeuksien turvaamisen kannalta olisi asianmukaista odottaa, että kysymyksessä olevaan yksittäistapaukseen liittyvät hallintolainkäyttömenettelyt ja rikosoikeudelliset kysymykset on ratkaistu ennen kuin tehdään arvio siitä, onko ja missä määrin tarvetta selventää tai täydentää lainsäädäntöä.”

Kaikki nyt syytteessä olevat Kittilän kunnan luottamusmiehet ovat saaneet KRP:n ja Lapin poliisissa suoritettujen tutkintojen edetessä kesällä 2016 syyttäjältä ehdotuksen tunnustamismenettelystä. Kuntalain 12 a luku (29.12.2016/1484) poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä säädettiin 29.12.2016, ja lakimuutos tuli voimaan 1.1.2017. Sen 12 a lukua sovelletaan kuitenkin vasta 1. päivästä kesäkuuta 2017 alkaen. Syyttäjän kesällä 2016 ehdottaman tunnustamismenettelyn jälkeen syytteet on nostettu 13.10.2017 mm. törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä kaikkien nyt luottamustoimista pidätettäviksi esitettävien luottamusmiesten osalta. Kuntalakiin on näinollen lisätty uusi 12 a luku, jonka jälkeen perusmuotoiseksi vielä kesällä 2016 arvioitu tekemuoto on muuttunut lain säätämisen jälkeen törkeäksi tekemuodoksi.

Oikeusministeriön julkaiseman lainkirjoittajan oppaan mukaan lakia aletaan lähtökohtaisesti soveltaa sen voimaantulopäivänä. Voimaantulopäivän lisäksi muusta säädetään vain, jos lain vaikutuksia halutaan nimenomaisesti ulottaa sen edeltävään aikaan tai jos halutaan siirtää lain joidenkin vaikutusten alkamista voimaantulopäivää myöhemmäksi. Kaikessa lainsäädäntötoiminnassa on lähtökohtaisesti sovellettava voimassa olevaa lakia, joten mitään ylimääräistä ei säädetä, jollei mainituista lainkirjoittajan oppaassa mainituista lähtökohdista haluta poiketa. Siirtymäsäännöksiä ei näinollen tarvita, jos lakia aletaan kaikilta osin soveltaa sen voimaantulopäivästä eikä lain vaikutusten haluta ulottuvan menneeseen aikaan. Kuntalain 12 a

²⁰ KHO:n lausunto H 239/2016, s. 2.

lukua eli ”Lex Kittilää” koskevassa lainsäädännössä ei ole sellaista siirtymäsäännöstä, josta ilmenisi, että lakia voitaisiin soveltaa ennen sen voimaantulopäivää tehtyihin tekoihin.

Pekka Viljanen on todennut eduskunnan perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa²¹ seuraavasti:

”Ei ole kuitenkaan täysin selvää, mitä tarkoittaa se, että ehdotettua KunL ”12 a lukua sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä kesäkuuta 2017”, kuten ehdotetussa lain voimaantulosäännöksessä sanotaan. Vastaava ongelma koskee myös KunL 85.4 §:ää. Selvää kyllä on, että HE:ssä ehdotetun sääntelyn mukaan kunnanvaltuustolla ei ole ennen sanottua päivää velvollisuutta pidättää luottamushenkilöä toimestaan eikä valtiovarainministeriöllä oikeutta tehdä sellaista pidättämispäätöstä. Mutta erittäin keskeistä ehdotetun lain toimivuuden kannalta on kysymys siitä, voidaanko selvitysmenettelyssä ja sen perusteella tehtävissä toimenpiteissä ja luottamushenkilön pakollisessa pidättämisessä toimestaan ottaa 1.6.2017 alkaen huomioon sellaiset epäillyt teot, jotka on tehty ennen 1.6.2017.”

Viljasen mukaan tässä kysymyksessä on turvaututtava analogiaan ja tulkintaa voidaan Viljasen mukaan hakea mm. korkeimman oikeuden ratkaisusta 2004:68:

”KKO on nojautunut ratkaisussaan siis siihen yleiseen periaatteeseen, että rikosprosessuaalisia pakkokeinoja käytettäessä sovelletaan päätöksentekohetkellä voimassa olevaa lakia. Pakkokeinojen käyttämisen perusteena ovat aina menneisyyden tapahtumat eli niiden käyttämistä koskevan päätöksen tekemisajankohtaa edeltävät tapahtumat, vaikka niiden käyttämispäätöksellä tähdätään tulevaisuuteen. Kyseiset pakkokeinot ovat turvaamistoimenpiteitä, ankarimpia niistä pidättäminen ja vangitseminen.”²²

Valtiovarainministeriön päätösluonnoksessa mainittujen luottamustoimista pidätettäväksi esitettyjen kaikkien luottamushenkilöiden kohdalla on tekoajankohdaksi merkitty 5.5.2014-16.3.2015. Valiokuntien asiantuntijalausunnoissa on viitattu olevan mahdollista hakea tukea muun muassa lain taannehtivaan soveltamiseen korkeimman oikeuden oikeustapauksista rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käytön osalta.

Kittilän kunnan luottamusmiesten oikeusaseman kannalta on kestänyt, ettei siirtymäsäännöksen sisällyttämiseen lakiin ole kiinnitetty lainsäädäntövaiheessa lainkaan huomiota eikä laki sisällä selkeää kannanottoa taannehtivuuskysymykseen. On olemassa selkeä riski, että Kittilän kunnan luottamusmiehet joutuvat kärsimään oikeudenmenetyksiä puutteellisesti valmistellun lainsäädännön vuoksi, mikäli kuntalain 109 a §:ää päätetään nyt soveltaa, ja myöhemmin toimivaltainen tuomioistuimien esimerkiksi hylätä syytteet.

Kun otetaan huomioon, että kuntalain muuttamista koskeva 12 a luku ei sisällä erillistä siirtymäsäännöstä, joka lainsäätäjällä olisi ollut mahdollista lisätä lakiin sen säätämisenvaiheessa mikäli lainsäätäjä olisi katsonut siirtymäsäännöksen tarpeelliseksi, kuntalain 109 a §:ää ei voida soveltaa kyseisiin Kittilän kunnan luottamushenkilöihin pelkästään sillä perusteella, että turvaututaan analogiaan oikeuskäytännöstä, ja sen perusteella haetaan tulkintaa

²¹ HE 250/2016 vp PeV 1.12.2016 professori Pekka Viljanen Asiantuntijalausunto, s. 5.

²² HE 250/2016 vp PeV 1.12.2016 professori Pekka Viljanen Asiantuntijalausunto, s. 6.

rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttöä koskevan päätöksentekojankohdan mukaisesta voimassa olevasta laista kuntalain 12 a luvun soveltamisajankohdan määrittämiseen. Kun siirtymäsäännöstä ei ole kuntalain muutokseen erikseen ja nimenomaisesti säädetty, tarkoittaa se lainkirjoittajan oppaan mukaan sitä, että lakia aletaan soveltaa vasta sen voimaantulopäivän jälkeisiin tapahtumiin. Lisäksi kuntalakimuutoksen nimenomaisen maininnan mukaisesti sen 12 a lukua sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä kesäkuuta 2017 alkaen ja näinollen Kittilän kunnan luottamusmiehiin kuntalain 12 a luvun säännöksiä ei voida soveltaa.

Luottamusmiesten oikeusaseman turvaamiseksi tuleekin ennen pidättämispäätöksen tekemistä selvittää, voiko Kittilän kunnan luottamusmiehille aiheutua oikeudenmenetyksiä, joita ei pystytä heille jälkeinpäin korvaamaan, sen vuoksi, että laissa ei ole riittävän tarkasti määritelty lain voimaantuloajankohtaa ja Suomen oikeusjärjestelmän perusteisiin kuuluu taannehtivan lainsäädännön kielto.

Toiseksi luottamusmiesten oikeusaseman kannalta tulee selvittää, tulisiko soveltaa lievimmän lain periaatetta siitäkin syystä, että kuntalain muutoksessa ei taannehtivuudesta ole nimenomaista mainintaa. Valtiovarainministeriön päätösluonnoksessa esitetty pidättämispäätös koskisi kaikkea Kittilän kunnan päätöksentekoa, myös sellaisia asioita, joissa luottamusmiehet eivät ole esteellisiä. Nyt valtiovarainministeriön hallinnollista pidättämispäätöstä tehtäessä on voimassa toinen laki kuin on ollut voimassa haastehakemuksessa mainitun mm. törkeää virka-aseman väärinkäyttämistä koskevan teon tekoajankohtana. Myös hallituksen esityksessä on tuotu esille, että lievempänä toimenpiteenä kuntalain 109 a §:n 4 momentin mukaiselle pidättämiselle kaikesta päätöksenteosta voisi tulla kysymykseen määräyksen antaminen siitä, että luottamushenkilö ei osallistu asioiden käsittelyyn asioissa, joista hän on rikostutkinnassa tai muusta syystä esteellinen²³. Päätöstä tehtäessä tulee huomioida, että tälläkin hetkellä voitaisiin kunnan hallinnon laillisuus tältä osin turvata toimimalla valtuuston päätöksen mukaisesti eli noudattamalla esteellisyysäännöksiä.

Asiasta päätettäessä tulee ottaa kantaa siihen, mihin näkökohtiin perustuen joustavalla ja avoimen luonteiseksi määritellyllä hyvän hallinnon perusteiden takeeksi säädetyllä kuntalain 109 a §:n perusteella ohitetaan perustuslain turvaama kunnallisen itsehallinnon suoja ottaen lisäksi huomioon se, että edustuksellisen demokratian sääntöjen mukaisesti myös kuntavaaleissa keväällä 2017 osa syytteistä 13.10.2017 saaneita on tullut valituksi uudelleen kunnanvaltuustoon 1.6.2017 alkavalle toimikaudelle. Tällöin on todennäköisesti ollut äänestäjinä olleiden kuntalaisten tiedossa, että kyseiset kunnallisvaaliehdokkaat ovat esitutkinnassa luottamustoimessaan tekemäksi epäillyistä teoista.

Kittilän kunnan näkemyksenä on, että asiaa ratkaistaessa tulee mm. määritellä, saatetaanko kuntalain 109 a §:n mukaisella puuttumisella kunnalliseen itsehallintoon Kittilän kunnan päätöksenteko lain mukaisesti ja perustella ratkaisu tältä osin hallintolain mukaisesti. Asiaa ratkaistaessa tulee myös arvioida, onko puuttuminen kunnalliseen itsehallintoon välttämätöntä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi. Asiaa ratkaistaessa tulee ottaa kantaa myös siihen arvostuksenvaraiseen seikkaan, mikä taho määrittelee sen oikeasuhtaisesti, ovatko ko. toimenpiteet tosiasiallisesti välttämättömiä Kittilän kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi. Tulee huomioida, että Kittilän kunnanvaltuusto on 26.3.2018 tehnyt päätöksen pidättää syytteessä olevat luottamusmiehet

²³ HE 250/2016 vp, s. 22.

luottamustoimistaan niissä asioissa, joissa he ovat esteellisiä. Kunnan itse tekemä päätös turvaa osaltaan esteellisyys-säännösten kautta kunnan päätöksenteon uskottavuutta ja luotettavuutta.

Asiaa päätettäessä tulee myös määritellä, mitkä ovat ne perustelut, joiden vuoksi tässä tapauksessa valtiovarainministeriö päättäisi kunnan itsehallintoon puuttuvilla toimenpiteillä mennä pidemmälle kuin mitä asiassa jo esteellisyys-säännöksiä noudattamalla päästään valtuuston tekemän päätöksen mukaisesti eli toisin sanoen, mikä on se lisäarvo, joka saavutetaan pidättämällä luottamusmiehet kaikesta päätöksenteosta, myös käsittelemästä niitä kunnan hallintoon kuuluvia asioita, joissa he eivät ole tällä hetkellä esteellisiä. Asia tulee tältä osin tutkia perinpohjaisesti, mahdollistaako kuntalain 109 a § näin laajan puuttumisen kunnalliseen itsehallintoon, eli että luottamusmiehet tulisi pidättää kaikesta päätöksenteosta useaksi vuodeksi siihen saakka, kunnes syyllisyyskysymys on lainvoimaisesti ratkaistu toimivaltaisessa tuomioistuimessa, vaikka kyseessä on demokraattisin vaalein kuntalaisten valitsemat henkilöt, ja he eivät ole esteellisiä valtaosassa Kittilän kunnassa tällä hetkellä käsiteltävänä olevista asioista. Usealle luottamusmiehelle tämä merkitsisi heidän sulkemista kaiken päätöksenteon ulkopuolelle ja käytännössä valtuutetun uran päättymistä tähän mahdolliseen valtiovarainministeriön pidättämispäätökseen eivätkä vaaleilla valitut kunnanvaltuutetut saisi olla päättämässä niistäkään kunnan asioista, joissa he eivät ole millään tavalla esteellisiä. Onko tämä perustuslain näkökulmasta oikein ja täyttääkö se kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltioperiaatteen mukaiset kriteerit hyvälle hallinnolle siltä osin, että asiassa tulisi myös luottamusmiesten näkökulmasta oikea ja lainmukainen, perusoikeussäädösten kriteerit täyttävä päätös.

Kittilän kunta esittää kantanaan, että asiaa ratkaistaessa voi muodostua ongelmalliseksi, pystyykö valtiovarainministeriö riittävän tarkkarajaisesti edellä jo esitetyt seikat huomioiden perustelevaan puuttumisen kunnalliseen itsehallintoon 109 a §:n perusteella ja pidättämään luottamusmiehet tehtävistään mainituilla perusteilla, koska kyse on niin suurelta osin arvostuksenvaraisten seikkojen arvioinnista, joka on nähty jo edellä mainitulla tavalla erittäin ongelmalliseksi tässä kontekstissa.

PUOLUEETTOMUUS JA OBJEKTIIVISUUS

Ylen nett uutisten (11.5.2018) mukaan valtiovarainministeriö on antanut seuraavan lausunnon Kittilän luottamusmiesten pidättämistä koskevassa asiassa:

"Valtiovarainministeriö aikoo toimia nopeasti saadakseen Kittilän syytetyt kuntapäättäjät pois luottamustoimistaan. Syytteitä saaneilla luottamushenkilöillä on vielä pari viikkoa aikaa antaa lausunto asiasta, sillä syytettyjen kuuleminen päättyy 23.5.

Kuulemiskierroksen valmistuttua ministeriö pidättää heidät luottamustoimistaan oikeudenkäyntien ajaksi, sanoo hallitusneuvos Auli Valli-Lintu.

– Sen [kuulemiskierroksen] jälkeen etenemisaikataulu on nopea, mutta riippuvainen paljon siitä, millaisia vastineita saamme. Viimeistään kesäkuun alussa on kyllä tavoittemme [saada asia päätökseen]."

Lapin kansa artikkelin (15.5.2018) mukaan valtiovarainministeriö on antanut seuraavan lausunnon Kittilän luottamusmiesten pidättämistä koskevassa asiassa:

”Kittilän syytteessä olevilla kuntapäättäjillä on enää vajaa viikko aikaa antaa vastineensa ministeriölle. Kuntapäättäjien kuulemisaika loppuu 23.5.

*Valtiovarainministeriön hallitusneuvos **Auli Valli-Linnun** mukaan vastineita on tähän mennessä tullut ministeriölle vasta vähän.*

–Aikaa toki on vielä, Valli-Lintu sanoo.

Kun vastineet on käyty läpi, ministeriö aikoo toimia nopeasti. Päätös syytettyjen pidättämisestä luottamustoimista halutaan tehdä kesäkuun alkuun mennessä.

–Tilanne pitää saada normalisoitua mahdollisimman pian.

Pidättämisen tarkoitus on palauttaa luottamus kunnan päätöksentekoon. Pidättäminen koskisi tällä hetkellä syytteessä olevia 11 Kittilän kunnanvaltuuston jäsentä ja neljää varajäsentä. Kittilän kunnanvaltuusto ei pidättämispäätöstä ole halunnut tehdä.

***Valli-Linnun** mukaan pidättäminen jatkuu, kunnes oikeus on antanut Kittilä-vyyhden asianosaisille lopullisen, lainvoimaisen tuomion.*

Varsinaiset Kittilä-oikeudenkäynnit alkavat syyskuussa. Jos syytteet ja niistä annetut tuomiot käyvät läpi koko oikeusprosessin kaikkine valitusasteineen, saattaa pidättäminen jatkua koko kuluvan valtuustokauden.

Mikäli nyt syytteessä olevat kuntapäättäjät olisivat ehdolla myös seuraavissa vaaleissa kolmen vuoden päästä ja tulisivat niissä myös valituksi, olisivat he vapaat myös valtuustossa toimimaan.

–Rehelligesti sanottuna en ole miettinyt tällaista vaihtoehtoa, mutta jos äänestäjät antaisivat heille mandaatin uudelle valtuustokaudelle, pidättäminen ei olisi enää aiheellista.”

Kuntalain 109 a §:n mukaan valtiovarainministeriö voi valtuustoa ja asianomaista luottamushenkilöä kuultuaan päättää asiasta. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on selvitettävä käsiteltävänä oleva asia niin perusteellisesti, että siinä voidaan tehdä hyvin perusteltu ja lainmukainen päätös. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Kittilän kunta viittaa Ylen uutiseen 11.5.2018 ja Lapin kansan artikkeliin 15.5.2018 ja kysyy, menettääkö Kittilän kunnan ja luottamusmiesten hallintolain mukainen kuuleminen merkityksensä sillä perusteella, että valtiovarainministeriö on lausunut julkisesti jo useissa medioissa voimakkaan ennakkokantansa asiaan ennen kuin kuulemisaika on päättynyt. Julkisia asioita hoidettaessa esteellinen eli jäävi henkilö ei saa ottaa osaa asian käsittelyyn. Esteellisyyssäännösten päätarkoitus on taata yksittäistapauksessa toiminnan objektiivisuus eli sulkea pois asiaankuulumattomat sivuvaikutteet. Kittilän kunnan kanta on, että valtiovarainministeriön voimakkaan ennakkokannan ilmaiseminen useissa medioissa jo ennen kuulemisajan päättymistä ilmentää viranomaisen subjektiivista ja ennakollista asennetta kyseisessä tapauksessa, joka esteellisyyttä koskevassa subjektiivisessa ja myöskin objektiivisessa arviossa on merkityksellinen²⁴. Kuulemisen ollessa kesken voimakkaan ennakkokannan ilmaiseen viranomaisen ei tulisi mahdollisen esteellisyytensä vuoksi käsitellä Kittilän luottamusmiehiä koskevaa asiaa, jotta hallintolain 6 §:n mukainen puolueettomuuden ja objektiivisuuden vaatimus voisi täytyä.

²⁴ Kulla: Hallintomenettelyn perusteet, s. 182-184.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Valtiovarainministeriön selvitysryhmä on arviointiraportissaan todennut, että Kittilän kunnan palvelut ja talous ovat kunnossa. Elinkeinoelämän edellytykset ovat hyvät ja matkailu ja kaivostoiminta ovat olleet kasvavat menestystekijät. Kunta on toiminut ennakkoluulottomasti ja mahdollistanut omalta osaltaan elinkeinoelämän kehityksen.

Kuntalain 109 a §:n perusteella tapahtuvaa luottamusmiesten luottamustoimesta pidättämistä ratkaistaessa valtiovarainministeriön toimesta tulee riittävän perusteellisesti selvittää, ettei luottamusmiesten luottamustoimesta pidättämisellä loukata perustuslain suojaamaa kunnallisen itsehallinnon periaatetta. Asiaa ratkaistaessa tulee ottaa kantaa siihen, mihin näkökohtiin perustuen joustavalla ja avoimen luonteiseksi määritellyllä hyvän hallinnon perusteiden takeeksi säädettyllä kuntalain 109 a §:n perusteella ohitetaan kunnallisen itsehallinnon voimakas suoja ottaen lisäksi huomioon se, että edustuksellisen demokratian sääntöjen mukaisesti myös kuntavaaleissa keväällä 2017 osa syytteistä 13.10.2017 saaneita on tullut valituksi uudelleen kunnanvaltuustoon 1.6.2017 alkavalle toimikaudelle. Tällöin on ollut äänestäjinä olleiden kuntalaisten tiedossa, että kyseiset kunnallisvaaliehdokkaat ovat esitutkinnassa luottamustoimissaan tekemäksi epäillyistä teoista.

Lainvalmistelutöissä painotetaan kuntalain muutoksen ennaltaehkäisevää vaikutusta, etteivät kunnat ajautuisi säädöksen tarkoittamiin poikkeuksellisiin hallinnollisiin tilanteisiin. Kittilän kunta kiinnittää valtiovarainministeriön huomiota siihen, että lainvalmisteluvaiheessa mainittu lakimuutoksen ennalta ehkäisevä vaikutus voisi ylipäänsä konkretisoitua ainoastaan sellaisissa poikkeuksellisia hallinnollisia vaikeuksia koskevissa tapauksissa, jotka ovat tulleet vireille taikka saaneet alkunsa lainsäätämisaikojensa jälkeen. Erikseen tulee huomioida, että lainvalmistelutöissä painotettu ennalta ehkäisevä vaikutus ei voi realisoitua Kittilän kunnan tilanteessa, koska lainsäädäntöhanke on saatettu edellä kuvatulla tavalla vireille luottamushenkilöitä koskevan oikeudellisen prosessin ollessa jo käynnissä.

Kittilän kunnanvaltuusto on päätöksellään 26.3.2018 § 24 *Valtiovarainministeriön selvitysryhmän arviointiraportin ehdotusten ja suositusten tiedoksi* antanut valtuustolle päättänyt hyväksyä kunnanhallituksen ehdotuksen, jonka mukaan:

“päättökseenä Valtiovarainministeriön selvitysryhmän toimenpide-ehdotukseen numero 1, joka koskee syytteessä olevien luottamushenkilöiden pidättämistä luottamustoimistaan todetaan, että Kittilän kunnanvaltuusto on 31.10.2017 §:ssä 80 käsitellyt Kuntalain mukaisesti kyseisen asian ja päättänyt, että se pidättää syytteessä olevat luottamushenkilöt osallistumasta asioiden käsittelyyn asioissa, joista he ovat syytteessä tai muusta syystä esteellisiä, siihen saakka, kunnes kyseisiä luottamushenkilöitä vastaan nostetut syytteet on käsitelty lainvoimaisella tuomiolla toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Valtuusto katsoo, että tämä päätös turvaa riittävällä tavalla Kittilän kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden ja samalla myös vaaleilla valittujen luottamusmiesten oikeusturva otetaan huomioon ja kunnioitetaan syyttömyysolettamaa, joka on keskeinen ihmisoikeuksien periaate.”

Kittilän kunnan syytteessä olevia luottamusmiehiä ei tule pidättää kuntalain 109 a §:n perusteella kaikista luottamustoimistaan, koska se muodostaa vakavan oikeusturvariskin jatkossa, mikäli luottamusmiehet pidätetään käytännössä vuosikausiksi luottamustoimistaan ja kaikesta päätöksenteosta sellaiseen lakiin perustuen, johon liittyy edellä mainittuja perustuslain säännösten

soveltamiseen liittyviin ristiriitaisuuksiin liittyviä vakavia riskejä ja lainvalmisteluun liittyviä näkökohtia, jotka vaativat tarkempaa perusoikeudellista tarkastelua.

LÄHTEET

VM 16/2015: Kunnan hallinnon poikkeukselliset vaikeudet – kunnan omat toimet vai selvitysmenettely?

HE 250/2016 vp.

KHO:n lausunto H 239/2016.

HE 250/2016 vp PeV 30.11.2016 lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö.

HE 250/2016 vp PeV 01.12.2016 professori (emeritus) Matti Niemivuo Asiantuntijalausunto.

HE 250/2016 vp PeV 1.12.2016 professori Pekka Viljanen Asiantuntijalausunto.

Heuru, Kauko, Mennola, Erkki ja Ryytänen, Aimo: Kunnallisen itsehallinnon periaatteet. Tampere 2011.

Husa, Jaakko–Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Saarijärvi 2002.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Liettua 2015.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2011.

Ryytänen, Aimo: Kunnat valtion valvonnassa. Verkkojulkaisu. Vammala 2004.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Hämeenlinna 2011.