

9.7.2019

KITTILÄN KUNTA

9 1 7 20 19Nro. 287/00.02/2019**KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE****VALITUS****Päätös, josta valitetaan**

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös 10.6.2019, päätösnúmero 19/0261/2.
Kiireellinen täytäntöönpanon keskeyttämishakemus valtiovarainministeriön päätöksestä 19.6.2018
Nro VM /2016/00.02.07/2017.

Valittaja

Kittilän kunta, Valtatie 15, 99100 Kittilä

Sisällys

VAATIMUKSET	3
PERUSTEET	3
Yksityiskohtaiset perustelut	4
Kuuleminen	4
Kuuleminen selvitysryhmän raportista	4
Valtionvarainministeriön kuuleminen on puutteellinen	5
Esteellisyys	6
Päätöksen perustuslainvastaisuus	6
Perustuslain säännökset sekä kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon määritelmä	7
Kunnallinen itsehallinto, kunnanvaltuuston asema ja kunnallinen edustuksellinen demokratia	8
Johtopäätös	14
Luottamustoimista pidättämisestä aiheutuu kunnalle haittaa	14
Taannehtivan lainsäädännön kiellon vastaisuus	15
Luottamustoimesta pidättäminen	17
Pidätyspäätös tulee kumota	17
Kuntien toiminnan laillisuusvalvonnasta ja valvonnan uiottumisesta itsehallinnon piiriin	17
Hallinnollinen turvaamistoimi on kohtuuton	19

VAATIMUKSET

Kittilän kunta vaatii korkeinta hallinto-oikeutta kumoamaan Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen 10.6.2019 Nro 19/0261/2, siltä osin, kun hallinto-oikeus ei ole kumonnut valtiovarainministeriön päätöstä 19.6.2018 Nro VM/2016/00.02.07/2017 pidättää luottamustoimistaan Susanna Kantola, Leena Kinnunen, Merja Korva, Reijo Kyrö, Vuokko Mäntymaa, Paula Nevalainen, Milja Nikka, Tapani Rantajääskö, Tarmo Salonen ja Veikko Siitonen.

Koska Rovaniemen käräjäoikeus on 28.6.2019 hylännyt kaikki luottamustoimen pidättämisen perusteena olleet syytteet, Kittilän kunta vaatii korkeinta hallinto-oikeutta **kiireellisesti keskeyttämään** valtiovarainministeriön päätöksen 19.6.2018 Nro VM/2016/00.02.2017 täytäntöönpanon, siltä osin, kun Pohjois-Suomen hallinto-oikeus ei ole kumonnut päätöstä.

Siltä varalta, että valtionvarainministeriö valittaa Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden kumoavasta ratkaisusta, Kittilän kunta vaatii korkeinta hallinto-oikeutta määräämään Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöön pantavaksi, siltä osin, kun päätöksellä on kumottu valtuutettujen pidättäminen toimestaan.

PERUSTEET

Valittaja vetoaa valituksessa hallinto-oikeudelle lausumaansa ja lausuu seuraavaa:

Kuntalain 109 a §:n 4 momentin mukaan valtiovarainministeriö voi laissa mainituin edellytyksin pidättää kunnan luottamushenkilöitä toimestaan esitutinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi. Tässä tapauksessa valtionvarainministeriön 19.6.2018 antaman päätös Kittilän luottamushenkilöiden pidättämisestä toimestaan on valmisteltu puutteellisesti eivätkä pidättämispäätöksen edellytykset ole täyttyneet.

Päätöksen valmistelun virheet ovat puutteita kuulemismenettelyssä ja valmisteluun tai päätöksentekoon osallistuneiden esteellisyydessä.

Kuntalain 109 a § on säädetty ns. tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan edellyttämässä muodossa. Säännöstä ei sen vuoksi ole syytä suoraan syrjäyttää perustuslainvastaisena. Säännös ei kuitenkaan ole tarkkarajainen vaan sitä joudutaan sovellettaessa tulkitsemaan. Tulkinnessa on mahdollista päätyä perustuslain kanssa ristiriitaiseen tulokseen yksittäisessä tapauksessa. Tämän vuoksi säännöstä tulee tulkita mahdollisimman perustuslakimyönteisesti, jotta lain tavoitteisiin pääsemiseksi ei kuitenkaan tarpeettomasti puututtaisi perustuslailla suojattuihin oikeuksiin. Kuntien perustuslailla suojatun itsehallinto-oikeuden ja kunnallisen demokratian ydinajatus on vapailla vaaleilla valituksi tulleiden valtuutettujen toimiminen kuntalaisten äänestämänä edustajina valtuustoissa. Tässä tapauksessa kuntalain 109 a §:n tulkinnessa ei ole punnittu riittävän huolellisesti, onko kunnan itsehallintoon puuttuminen luottamustoimesta pidättämisellä ollut välttämätöntä. Harkintavallankäytössä on menty liian pitkälle. Pidättäminen ei ole ollut välttämätöntä, koska kunta on omilla toimillaan kyennyt korjaustoimiin. Kittilän kunnanvaltuuston päätös käyttää puheena

olevan säännöksen esitöissä mainittua lievempää keinoa eli pidättää luottamushenkilöt siitä päätöksenteosta, jossa he saattaisivat olla esteellisiä, on ollut riittävä turvaamaan, että kunnan päätöksenteko on laillista, uskottavaa ja luotettavaa oikeudenkäynnin aikana.

Luottamustoimesta pidättämispäätös on lainvastainen myös siksi, että, että syytteiden vakavuusedellytysten ei voida katsoa täyttyneen kuntalain 109 a §:n mukaisesti.

Lapin käräjäoikeuden tuomiollaan 28.6.2019 hylättyä kaikki syytteet, joilla sekä valtiovarainministeriön päätöstä että hallinto-oikeuden päätöstä on perusteltu, luottamushenkilöiden pidättäminen ei ole kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi, ainakaan enää, tarpeen siten kuin kuntalain 109 a §:n 4 momentissa tarkoitetaan, erityisesti otettaessa huomioon, että pidättämisen on tarkoitus olla viime-sijainen keino.

Suomen oikeusjärjestelmässä voimassa olevan taannehtivan lainsäädännön kiellon on katsottava soveltuvan Kittilän kunnan luottamushenkilöihin, koska luottamustoimesta pidättäminen kohdistuu paitsi kuntaan, myös henkilökohtaisesti jokaiseen toimestaan pidätettyyn luottamushenkilöön ja heidän kauttaan välillisesti myös heitä äänestäneisiin kuntalaisiin. Vaikka lakia voitaisiin soveltaa kuntaan sinänsä, luottamushenkilöille tosiasiallisesti aiheutuvien seurausten vuoksi säännöksen soveltaminen suhteessa luottamushenkilöihin on ristiriidassa taannehtivuuskiellon kanssa. Pidättämispäätös tulee kumota kokonaisuudessaan myös tällä perusteella.

Yksityiskohtaiset perustelut

Kuuleminen

Kuuleminen selvitysryhmän raportista

Selvitysryhmä luovutti 27.2.2018 Kittilän kunnalle arviointiraporttinsa ja toimenpide-ehdotuksensa. Kittilän kunnalla ei ole ollut mahdollisuutta lausua erikseen selvitysryhmän arviointiraportin sisällöstä.

Selvitysryhmän arviointiraportin pohjana olleita arvioita ei ollut saatu kirjallisessa muodossa ennen sen luovuttamista 27.2.2018 Kittilän kunnan käyttöön. Kittilän kunnan tiedossa ei ole, millä erityisellä tavalla ja millä ajanjaksolla luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden tehtävänjako ei ole ollut selvä selvitysryhmän arviointiraportissa mainitulla tavalla. Arviointi on sen vuoksi epämääräinen.

Selvitysryhmä kertoo keskustelleensa Kittilän kunnan johtavien viranhaltijoiden, valtuuston ja kunnanhallituksen puheenjohtajiston, valtuustoryhmien edustajien, kunnanhallituksen, toimialajohtajien, asiakirjahallintoon ja talouteen perehtyneiden työntekijöiden, henkilöstöjärjestöjen edustajien sekä keskeisimpien konserniyhtiöiden toimitusjohtajien ja hallituksen puheenjohtajien kanssa yhteensä yhdeksän päivän ajan. Selvitys perustuu näiden kuulemisten perusteella selvitysryhmän tekemiin johtopäätöksiin. Selvitysryhmä ei ole laatinut keskusteluista ja suullisista kuulemisista kirjallisia dokumentteja.

Valtiovarainministeriö toteaa päätöksessään selvitysryhmän tehtävänä olleen laatia kuntalain mukainen oikeudellinen arvio Kittilän kunnan hallinnon tilasta. Päätöksen perusteluissa, joissa käsitellään selvitysryhmän kuulemisasiakirjojen puuttumista, Valtiovarainministeriö toteaa: *”Valtiovarainministeriön päätöksen perusteena ovat myös selvitystyöryhmän selvitykset eivät selvitysryhmän käymät keskustelut.”*

Perustelu on kestävä, koska selvitysryhmä toteaa selvityksessään nimenomaisesti, että *”Selvitysryhmä on tehnyt käytyjen keskustelujen perusteella seuraavat kunnan hallintoa koskevat havainnot.”*

Selvitysryhmän arvioita ei olisi tullut käyttää objektiivisesti arvioiden perusteluna pidättää Kittilän kunnan luottamushenkilöt tehtävistään. On epäselvää, kenestä johtuvista syistä ja millaisen tilanteen pohjalta kukin luottamushenkilö tähän perusteluun pohjautuen on pidätetty luottamustoimestaan ja mikä on heidän henkilökohtainen suhteensa tilanteisiin, joihin valtiovarainministeriö päätöksessään viittaa.

Valtiovarainministeriön olisi tullut noudattaa samoja hyvän hallintotavan vaatimuksia kuin kunnan luottamushenkilöiltä on edellytetty. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on päätöksellään (4.2.2016, nro 16/0084/2) kumonnut kunnanvaltuuston päätöksen irtisanoa kunnanjohtaja Anna Mäkelän virkasuhde. Perusteena oli mm., että tilapäinen valiokunta ei ole kirjannut suullisia kuulemisia ja valtuuston päätös on keskeisesti perustunut eri henkilöiden kuulemisiin ja valiokunnan näiden kuulemisten perusteella tekemiin johtopäätöksiin.

Osa kittiläläisistä luottamushenkilöistä, jotka valtiovarainministeriö ja hallinto-oikeus edelleen on päätöksellään pidättänyt luottamustehtävistään, on ollut syytteessä törkeästä virkarikoksesta nimenomaan siitä syystä, että he eivät syyttäjän mukaan ole kunnanjohtajan asemaa selvittäneessä tilapäisessä valiokunnassa dokumentoineet suullisia kuulemisia hallintolain 42 §:n edellyttämällä tavalla. Kittilän kunnan tilapäinen valiokunta ja valtiovarainministeriön selvitysryhmä ovat kumpikin kuntalakiin perustuvia, joten niiden suorittamassa kuulemisessa tulee noudattaa hallintolain mukaista kuulemistä. Tilapäinen valiokunta teki suullisista kuulemisista kuulemisasiakirjan, mutta hallinto-oikeus katsoi, että asian selvittämiseksi tehdyistä kuulemisista tulee laatia muistiot. Valtiovarainministeriön asettama selvitysryhmä taas ei tehnyt suullisista kuulemisista ja käymistään keskusteluista minkäänlaista asiakirjaa.

Valtiovarainministeriön päätöksen valmistelussa on tapahtunut virhe, koska se pohjautuu selvitysryhmän laatimaan oikeudelliseen arvioon, joka pohjautuu dokumentoimattomiin suullisiin kuulemisiin ja keskusteluihin, joihin sen paremmin kunta kuin syytteessä olevat luottamushenkilötkään eivät ole voineet tutustua tai lausua mitään kuulemisen yhteydessä. Valtiovarainministeriön suorittama kuuleminen on tältä osin puutteellista.

Puutteellinen kuuleminen on johtanut virheellisiin arvioihin, jotka asianmukaisella kuulemisella olisi voitu korjata. Tämä on olennaista, koska valtiovarainministeriön päätöksen edellytyksenä on, että luottamustoimi on välttämätön säännöksen tavoitteen saavuttamiseksi. Jos tavoite on saavutettavissa muilla keinoin, pidättämiseen ei voida ryhtyä.

Valtiovarainministeriön kuuleminen on puutteellinen

Kuntalain 109 a §:n mukaan valtiovarainministeriö voi valtuustoa ja asianomaista luottamushenkilöä kuultuaan muiden edellytysten täytyessä päättää luottamustoimesta pidättämisestä. Kunnanvaltuustoa on kuultu ennen luottamustoimesta pidättämistä, mutta sen sijaan kaikkia asianomaisia luottamushenkilöitä ei ole kuultu. Säännös edellyttää nimenomaisesti, että kuulemisen toteuttaa valtiovarainministeriö eikä selvitysryhmä tai kunnanvaltuusto. Tämän kuulemisessa tapahtuneen virheen lisäksi valtiovarainministeriön edustaja ja pidättämissä päätöksen allekirjoittanut hallintoneuvos Auli Valli-Lintu on kesken kuulemisten julkisuudessa Ylen nettiuutisissa 11.5.2018 ja Lapin kansan artikkelissa 15.5.2018 jo ilmoittaneet kantansa asiassa ja siten tulleet esteelliseksi jatkamaan päätöksen valmistelua. Valli-Lintu on mm. todennut, että *”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 tehdä¹

Esteellisyys

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Julkisia asioita hoidettaessa esteellinen eli jäävi henkilö ei saa ottaa osaa asian käsittelyyn. Edellä jo mainitusti on käynyt niin, että päätöstä tekevän ministeriön edustaja, on julkisuudessa lausunut luottamustehtävästä pidättämisestä päättämisestä enemmän kuin pelkästään prosessista ja sen aikataulusta. Kannanotoista tulee vaikutelma, että muuta vaihtoehtoa ratkaisuksi ei ole kuin luottamustoimista pidättäminen. Myös hallintoasiassa esteellisyyttä voidaan arvioida sen pohjalta, onko päätöksentekijä ennakkokantansa asiaan antaneena ennen kuin kuulemisaika on päättynyt tullut esteelliseksi jatkamaan tehtävässään.

Esteellisyyssäännösten päätarkoitus on taata yksittäistapauksessa toiminnan objektiivisuus eli sulkea pois asiaankuulumattomat sivuvaikutteet. Valtiovarainministeriön voimakkaan ennakkokannan ilmaiseminen useissa medioissa jo ennen kuulemisajan päättymistä ilmentää viranomaisen subjektiivista ja ennakkollista asennetta kyseisessä tapauksessa, joka esteellisyyttä koskevassa subjektiivisessa ja myöskin objektiivisessa arvioissa on merkityksellinen. Kuulemisen ollessa kesken voimakkaan ennakkokannan ilmaiseen viranomaisen ei olisi tullut mahdollisen esteellisyytensä vuoksi käsitellä Kittilän luottamushenkilöitä koskevaa asiaa, jotta hallintolain 6 §:n mukainen puolueettomuuden ja objektiivisuuden vaatimus voisi täytyä.

Hallinto-oikeus on katsonut, etteivät julkisuudessa annetut haastattelut median tiedusteluihin merkitse esteellisyyden syntymistä. Hallinto-oikeuden käsitys on virheellinen. Tuomioistuinkäytännössä on selvää, että esteelliseksi katsotaan tuomari, jolla on ennakkokanta ratkaistavaan asiaan joko aiemman asian käsittelyn pohjalta tai muusta syytä. Tuoreimpana esimerkkinä on Ruotsissa 18.6.2019 uutisoitu² tuomarin jäävistä, joka johtui siitä, että hän oli jo keskustellut kesken oikeudenkäynnin tapauksesta paikassa, jossa sen kuulivat lukuisat ulkopuoliset henkilöt. Götan hovioikeus totesi olevan olennaista, miltä tuomarin menettely ulkopuolisen silmissä näyttää eikä niinkään se, onko tuomari todella ottanut ennakkokannan ratkaistavaan asiaan. Jo ulkopuoliselle syntyvä mahdollinen epäily ennakkokannasta oli riittävä syy todeta tuomari esteelliseksi. Tässä tapauksessa saman päätöksen tekevän tahon eli ministeriön ennakkokanta julkisuudessa on ollut huomattavasti selvempi, joten päätöksentekoa rasittaa virhe.

Päätöksen perustuslainvastaisuus

Hallinto-oikeus on katsonut, että perustuslainvastaisuudesta valituksessa esitetyt argumentit eivät ole asiassa vaikuttavia, koska kuntalain puheena olevat säännökset on muutettu ennen eduskuntakäsittelyä perus-

¹ Lapin kansa 15.5.2018.

² Götan hovioikeuden tiedote 18.6.2019 <http://www.gotahovratt.se/Om-Gota-hovratt/Nyheter-och-pressmeddelanden/Hovratten-undanrojer-tingsrattens-dom-i-Hogskoleprovsmålet---rattegangen-maste-tas-om1/>, sivulla käyty 3.7.2018. Ks. myös uutinen: "Dom i högskoleprovshärva rivs upp – domare jävig

Tingsrättsdomen i det så kallade högskoleprovsmålet rivs upp. Hela rättegången måste tas om på grund av jäv, beslutar Göta hovrätt. Anledningen är att domaren i målet var jävig på grund av uttalanden han gjort om fallet vid ett juristklubbmöte, enligt hovrättens bedömning. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/dom-i-hogskoleprovsharva-rivs-upp>, sivulla käyty 3.7.2019.

tuslakivaliokunnan vaatimusten mukaisesti. On totta, että lakien perustuslainmukaisuus arvioidaan perustuslakivaliokunnassa, eikä sen vaatimalla tavalla täsmennettyä lakia pidetä sillä tavalla perustuslain vastaisena, että se voitaisiin tuomioistuinkäytännössä suoraan sivuuttaa.

Tästä huolimatta yksittäisessä tapauksessa säännöksen tulkinnanvaraisuus voi johtaa siihen, että lain ja perustuslain soveltaminen johtavat ristiriitaisiin lopputuloksiin. Tällöin on perusteltua tulkita alemman asteista lakia perustuslakimyönteisesti. Tässä tapauksessa kuntalain 109 a §:ssä käytetään ilmaisuja: ”*kunnan hallinto ja toiminta ovat poikkeuksellisen suurissa vaikeuksissa*”, ...”*eikä kunta ole ryhtynyt riittäviin toimiin*”, jos luottamustoimesta pidättäminen on välttämätöntä kunnan päätöksenteon saattamiseksi lain mukaiseksi sekä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat”

Edellä alleviivatut ilmaisut ovat arvostuksenvaraisia seikkoja, joten niiden tulkinnassa yksittäistapauksissa voidaan päätyä erilaisiin lopputuloksiin. Sen vuoksi on edelleen perusteltua arvioida edellytysten täyttyminen yksittäisessä tapauksessa myös perustuslailla suojatun kuntien itsehallintoperiaatteen, vallan kolmijako-opin ja jokaiselle kuuluvan oikeussuojan valossa.

Perustuslain säännökset sekä kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon määritelmä

Suomen perustuslain 2 §:n mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoon-tunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen. Julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Lain 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Hallituksen esityksessä maakunta- ja sote-uudistukseksi (s. 25-26) on arvioitu kunnallista ja alueellista itsehallintoa seuraavalla tavalla:

”Kunnallisen itsehallinnon perusteista säädetään perustuslain 121 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan kuntien hallinnon on perustuttava kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnolle on siten asetettu kansanvaltaisuusvaatimus. Pykälän 2 momentti edellyttää, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntien hallinnon yleisillä perusteilla tarkoitetaan muun muassa kunnan ylimmän päätösvalan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia.

itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus, mikä sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että

päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille (hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslaiksi, HE 1/1998 vp).

Kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojaamia ominaispiirteitä ovat kuntalaisten oikeus valita kunnan ylin päättävä elin.

Paikallisen itsehallinnon turvaamiseen ja vahvistamiseen on pyritty laajemmin Euroopassa kirjoittamalla tätä koskevat periaatteet Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaan. Peruskirjan tarkoittama paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti."

Kunnallinen itsehallinto, kunnanvaltuuston asema ja kunnallinen edustuksellinen demokratia

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 ³ 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 keinoin 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.

Kittilän kunta yhtyy siihen, mitä korkein hallinto-oikeus on lausunut hallituksen esitysluonnoksesta kuntalain muuttamisesta ⁴ mm. kunta-valtio-suhteen näkökulmasta eli seuraavaan:

"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 mahdollisuuden saat-

³ HE 250/2016 vp, s. 20.

⁴ KHO:n lausunto H 239/2016, s. 2-4.

taa 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 tasin 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.

Kunnallisvalitus voidaan kuntalain 135 §:n mukaan tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomaisen 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 valtiovaraministeriö, 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 valtiovaraministeriö 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 valtiovaraministeriön 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 valtiovaraministeriö seuraa kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii kunnallisen itsehallinnon huomioon ottamisesta lainvalmistelussa, yleiset laillisuusvalvojat ja aluehallintovirastot toimivat laillisuusvalvojina oman toimivaltansa puitteissa, ja tuomioistuimet ratkaisevat laillisuusvalvonnat. 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 talousvalveuksissa olevan kunnan arviointimenettelyä, joka on osana kunnan taloutta koskevaa sääntelyä. Ehdotetun sääntelyn soveltamisen edellytykset ovat kuitenkin laadullisesti erilaisia kuin kuntalain 118 §:n soveltamisedellytykset. 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 arvostuksenva-raisiin seikkoihin. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että hallinnon järjestämistä on pidettävä kunnallisen itsehallinnon kulmakivenä. Lisäksi kuntalain 118 §:ssä tarkoitetulla menettelyllä on yhteys kuntarakennela-kiin ja viime kädessä sen mukaiseen kuntarakenteen muuttamiseen, jossa toimivalta kuuluu valtioneuvos-tolle. Kuntalain 118 §:ssä säädettyssä menettelyssä on kysymys myös kuntarakennetta koskevaa päätöksen-tekooa palvelevasta tosiasiatiedon keräämisestä ja ”viimeisen tilaisuuden” antamisesta talousvaikeuksissa olevalle kunnalle välttää yhdistämiseltä toiseen kuntaan. Sen sijaan esillä olevassa erityismenettelyssä valtio-varainministeriölle 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. Luottamusmies ei voi olla esteellinen yleisellä tasolla vaan vain suhteessa tiettyyn asiaan tai asiakokonaisuuteen. On vaikea nähdä, että kunnan luottamus-henkilöt voisivat olla esteellisiä valtaosassa heidän ratkaistavakseen tulevia asioita, vaikka heitä koskisikin tiettyyn asiankokonaisuuteen liittyvä esitutkinta. Tähän nähden ehdotettujen 17, 35 ja 132 a §:n perustelee-minen esteellisyyssäännöksiä rikkomisella ei välttämättä ole asianmukaista.

Lukuun ottamatta tilanteita, joissa päätöksenteko koskee rikosilmoituksen tekemistä luottamusmiehestä it-sestään tai hänen lähsestään 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 tehtä-vät, hallituksen esityksen sivulla 17 mainittu esteellisyys rikostutkinnan vuoksi voi vain rajallisesti koskea val-tuutettuja valtuustossa.

Ehdotettu kunnan viranomaisen oikeus saada tietoa esitutkinnan aloittamisesta (85 §:n viimeinen momentti) ja valtiovarainministeriölle ehdotettu vastaava oikeus (132 c §)

merkitsevät vakavaa puuttumista epäilyyn perusoikeuksiin ottaen huomioon esitutinnan lähtökohtainen salassa pidettävyys. Kun otetaan huomioon se, mitä edellä on todettu esitutinnan 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 erityissääntelyä 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. "

Koska esimerkiksi se seikka, jonka korkein hallinto-oikeus on maininnut johtopäätösten tekemisestä ulkopuolisen selvityshenkilön selvityksen pohjalta, ei ole toteutunut, on tärkeää, että lain tulkinnassa kuitenkin pitäydään perustuslakimyönteisessä tulkinnassa sen suhteen, milloin luottamustehtävästä pidättämiseen tarvittavat edellytykset ovat täyttyneet. Kynnyksen tulee olla hyvin korkealla.

Kunnanvaltuustojen aseman keskeinen määritelmä löytyy Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklasta, jonka 1 kappaleessa on määritelty erikseen kunnan oikeus ja kelpoisuus säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.

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 vapailla välittömillä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä.

Allekirjoittamalla paikallisen itsehallinnon peruskirjan Suomi on sitoutunut kuntien aseman edelleen vahvistamiseen, ei suinkaan heikentämiseen. Kuntalain 14 §:ssä on paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklaa vastaava saman sisältöinen 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.⁵ On merkille pantavaa, että vuoden 1995 kuntalain uudistuksessa hyväksyttiin periaate, että valtionvalvonta on selkeästi laillisuusvalvontaa, jota toteuttaa lähinnä muutoksenhakujärjestelmä⁶ Kuntalain uudistuksessa lakiin on nyt kuitenkin lisätty 12 a luku, jossa laillisuusvalvonnan keinoja koskevaa toimivaltaa on annettu muutoksenhakujärjestelmän lisäksi myös ministeriölle. Kunnallisen itsehallinnon ja vallan kolmijako-opin näkökulmasta asetelma ei ole ongelmaton ja yksittäistapauksessa toimivallan

⁵ Heuru, Mennola & Ryyänen, s. 65.

⁶ Komiteamietintö 1993/33, s. 21.

laventamisen seurauksena mm. luottamushenkilöiden pidättämispäätöksen seurauksena kunnallisen itsehallinnon suoja siinä merkityksessä, mitä sillä tarkoitetaan perustuslaissa, voi jäädä toteutumatta ja näin on Kittilän kunnan luottamushenkilöitä koskevassa pidättämispäätöksessä käynyt.

Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa vallitsee käsitys kunnallisen itsehallinnon institutionaalista suojasta. Kunnallinen itsehallinto on tämän käsityksen mukaisesti suojattu olennaiset tunnusmerkit täyttävänä institutiona. 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 ydinosa 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 tarkasteluissa on kuitenkin jouduttu myöntämään, että tarkan rajan määrittäminen siitä, milloin kunnallisen itsehallinnon ydinosaan on puututtu, on vaikeaa.⁷

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 luottamushenkilöt nykyiseen valtuustoon. Tämä huomioden Kittilän luottamushenkilöiden pidättäminen kaikissa asioissa, myös sellaisissa asioissa, joissa he eivät ole esteellisiä, rikkoisi voimakkaasti edustuksellisen demokratian perusperiaatetta sekä merkitsisi samalla vallan kolmijako-opin näkökulmasta perusteetonta ja liian pitkälle menevää puuttumista kunnallisen itsehallinnon ytimeen. Kittilän kunnan kanta on, että luottamushenkilöiden luottamustoimista pidättämistä kaikesta Kittilän kunnan päätöksenteosta kuntalain 109 a §:n perusteella on pidettävä perustuslain 121 §:n vastaisena päätöksenä eikä sitä voida sen vuoksi hyväksyä.

Perustuslain 121 §:n vastaisuuden osalta Kittilän kunta viittaa myös julkisoikeuden professori Matti Niemivuon lausuntoon perustuslakivaliokunnalle⁸:

”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).”

⁷ Heuru, Mennola & Rynnänen, s. 120.

⁸ HE 250/2016 vp PeV 01.12.2016 professori (emeritus) Matti Niemivuo Asiantuntijalausunto, s. 1.

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 valitsemiinsa hallintoelimiin ja sitä, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille.⁹

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 ovat osoitettavissa euro-määräisinä lukuina ja objektiivisina tosiseikkoina. Erityisen arveluttavana Niemivuo pitää sitä, että sääntelyllä puututaan kunnan itsehallinnon ytimeen eli kunnan hallintoon.

Huomiota tulee kiinnittää korkeimman hallinto-oikeuden sekä julkisoikeuden professori Matti Niemivuon lausunnoissa mainittuihin asioihin, joiden vuoksi pidättämisspätös merkittävällä tavalla vaarantaa perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon periaatteen siltä osin, kun luottamustoimista pidättämisspätöstä arvioidaan valtuutettujen ja jopa heitä äänestäneiden kuntalaisten näkökulmasta sekä nimenomaisesti verrattaessa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklaan, jonka kirjaimen ja artiklan hengen vastaisena valtiovarainministeriön luottamushenkilöiden pidättämisspätöstä on pidettävä.

Kittilän luottamushenkilöitä 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.”

Kuntalain 109 a § antaa edellä mainitun lisäksi valtionhallinnon organille hallinnollisen laillisuusvalvontaroolin, joka ei kaikilta osiltaan ole riidaton ja täysin sopusoinnussa perinteisen vallan kolmijako-opin kanssa. Ne perusteet ja tilanteet, joissa valtionhallinnon organin voi puuttua kunnan tilanteeseen, tulee 109 a §:ää tulkittaessa pitää erittäin rajattuina ja perustuslakimyönteisinä, jotta kunnallisen itsehallintoon ja luottamushenkilöiden oikeusturvaan ei puututtaisi valtionhallinnon päätöksin liian väljin perustein. Kuntalain 109 a § on tullut voimaan ja sitä tulee soveltaa 1.6.2017 alkaneella valtuustokaudella. Kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan merkityksen huomioon ottava päätös Kittilän kunnan tilanteessa olisi edellyttänyt asian ratkaisijalta perusteellisempaa harkintaa kuin mitä valtiovarainministeriö nyt päätöksessään on tehnyt. Kunnallisen itsehallinnon periaatteen mukaisesti on syytä huomioida myös, että luottamushenkilöiden oikeus toimia kunnanvaltuutettuina perustuu nyt siihen, että heidät on valittu valtuustoon kevään 2017 kuntavaaleissa.

⁹ HE 250/2016 vp PeV 01.12.2016 professori (emeritus) Matti Niemivuo Asiantuntijalausunto, s. 2.

Johtopäätös

Johtopäätöksenä perustuslainvastaisuudesta kuntalain 12 a luvun ja 109 a §:n säätämistä on pidettävä niin sanottuna systeemivirheenä. Kuntalain 109 a §:n mukaisessa erityismenettelyssä valtiovarainministeriölle on annettu toimivaltaa lähteä tuomioistuinten ja laillisuusvalvontaviranomaisten sijasta arvioimaan kunnan toiminnan laillisuutta ja hyvän hallinnon mukaisuutta ja annettu tähän arviointiin liittyvää toimivaltaa puuttua kunnan päätöksentekoon. Valtiovarainministeriölle annettua toimivaltaa on pidettävä ongelmallisena vallan kolmijako-opin kanssa ja sen on katsottava olevan voimakkaassa ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon, kunnanvaltuuston lakisääteisen määritelmän sekä kunnallisen edustuksellisen demokratian peruseriaatteiden kanssa, jotka ilmenevät perustuslain 121 §:stä sekä kuntalaista. Suomen perustuslain 121 §:ssä on säädetty kunnallisen itsehallinnon vahvasta perustuslaillisesta suojasta, jonka olennaisia osia ovat mm. valtionhallinnon puuttumattomuus demokraattiseen prosessiin ja kunnan yleishallintoon sekä vaaleilla valittujen päättäjien itsenäiseen asemaan. Kuntalain 109 a § rikkoo olennaisella tavalla edellä mainittuja kunnallisen itsehallinnon ydinosia ja ulottuu liiaksi kunnallisen itsehallinnon suojan ytimeen. Kuntalain 109 a §:ää on pidettävä ongelmallisena myös yksilön perusoikeuksien toteutumisen suhteen. Pidättämisspätöksen voidaan katsoa puuttuvan myös kuntalain 15 §:ssä säädettyyn kuntalaisten äänioikeuteen ja äänestyksen lopputulokseen mitätöimällä kuntavaalin tuloksen eniten ääniä saaneiden valtuutettujen valinnasta.

Mainittuun perustuen, perustuslakivaliokunnan kannanottoihin sekä hallintovaliokunnan mietintöön viitaten – koska kuntalain 109 a § on määritelty lähtökohtaisesti joustavaksi ja avoimeksi oikeusnormiksi, mikä jättää varaa tapauskohtaiselle tulkinnalle – tulkinnassa ei tule unohtaa perustuslailla suojattujen oikeushyvien merkitystä, mikä johtaa siihen, että luottamushenkilöitä voidaan pidättää luottamustoimestaan vain todella poikkeuksellisesti.

On myös muistettava, että kunnalliselle itsehallinnolle on olennaista pitkälle menevä omavastuu, joka läpivalaisee kaikkea kuntien tehtäväksi säädettyä lakisääteisten palvelujen järjestämistä ja palvelujen järjestämistä koskevaa ohjausta valtion taholta. Kunnallisen itsehallinnon omavastuun periaatteen tulisi ilmetä myös niissä tilanteissa, kun puhutaan kunnan vastuukysymyksistä ja kunnan selviytymisestä omin keinoin poikkeuksellisesta tilanteesta. Kunnan toimielinten omia toimenpiteitä esimerkiksi esteellisyyssäännöksiä noudattamalla tulee pitää ensisijaisena keinona kunnan päätöksenteon saattamiseksi lain mukaiseksi sekä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi.

On huomioitava, että kunnanjohtaja Mäkelän kanssa tehty sovintosopimus on lainvoimainen, eikä hän ole enää Kittilän kunnanjohtaja, joten esteellisyystilanteita ei enää ole.

Pidättämisspätöksen perusteluissa on jouduttu nojaamaan liiaksi arvostuksenvaraisiin seikkoihin. Tosiasiallinen Kittilän kunnan tilanne ei edellytä luottamushenkilöiden pidättämistä, sillä kunnan toiminnan lainmukaisuus ja kunnan päätöksenteon uskottavuus ja luotettavuus voidaan turvata noudattamalla esteellisyyssäännöksiä. Hallinto-oikeuden päätös vaadituilta osin tulisi edellä mainituista syistä kumota.

Luottamustoimista pidättämisestä aiheutuu kunnalle haittaa

Kuntalain 12 a lukua koskevassa uudistuksessa ei ole lainvalmisteluvaiheessa tehty lainkaan lain vaikuttavuusarviointia. Lakivalmistelussa ei ole mietitty mahdollisuutta valita tilapäisiä edustajia luottamustoimista pidätettyjen tilalle. Kunnan luottamushenkilöitä oli nimetty myös muiden kuntien kanssa yhteisiin toimielimiin, mutta näiden toimielinten säännöistä ja/tai sääntelyn puutteesta johtuen luottamustoimestaan pidätettyjen sijaan ei ole voitu nimetä uusia Kittilän edustajia. Nämä elimet toimivat joko kokonaan tai osin ilman

Kittilän kunnan edustusta, minkä vuoksi niiden kokousten saaminen täytäntöönpanokelpoiseksi on ollut vaikeaa. Se ei ole Kittilän kunnan edun mukaista. Kittilän kunnalle on aiheutunut oikeudenmenetyksiä tai sellaisen vaaraa, kun kunta ei ole voinut valvoa etujaan eri kuntien välisissä toimielimissä.

Lisäksi joissakin lautakunnissa sekä varsinainen että varajäsen ovat olleet pidätettyjä luottamustehtävistään, minkä takia kokousten täytäntöönpanokelpoiseksi saaminen on ollut hankalaa.

Kunnassa on myös pidättämis- ja rikosprosessien johdosta aiheutunut kuntapäätäjien keskuudessa pelkoa osallistua kunnalliseen päätöksentekoon eri toimielimissä. Riski joutua perusteettomaan vastuuseen on hankaloittanut kunnan päätöksentekoa.

Käräjäoikeuden törkeistä virkarikossyytteistä vapauttamat luottamushenkilöt ovat edelleen valtiovarainministeriön päätöksellä pidätettyjä luottamustehtävistään, koska Lapin käräjäoikeuden ratkaisu on vailla lainvoimaa. Syyttäjien nostamalla törkeillä virkarikossyytteillä on siis edelleen luottamushenkilöihin ja kunnan päätöksentekoon nähdén enemmän painoarvoa kuin kolmen ammattituomarin vapauttavalla tuomiolla. Hallinto-oikeus kumosi kymmenen luottamushenkilön kohdalta pidättämisspätöksen jo ennen käräjäoikeuden vapauttavaa tuomiota, mutta koska hallinto-oikeus ei päätöksessään todennut, että sitä on noudatettava mahdollisista valituksista huolimatta, pysyvät nämäkin kymmenen luottamushenkilöä edelleen poissa luottamustehtävistään, koska Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös ei ole lainvoimainen.

Jos Kittilän kunnanvaltuusto olisi pidättänyt päätöksellään luottamushenkilöt luottamustoimistaan KuntaL 85.4 §:n perusteella, olisivat kuntalaiset voineet tehdä kunnallisvalituksen päätöksestä ja saattaa sen hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Nyt kuntalainen valitti kunnan ja syytettyjen ohella valtiovarainministeriön päätöksestä, mutta hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta, koska KuntaL 12 a luvussa ei ole muutoksenhakua koskevia säännöksiä, eikä kuntalaisella ole tässä tapauksessa Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 mom mukaan valitusoikeutta. Onko tämä valitusoikeutta rajoittava ristiriitaisuus ollut lainsäätäjän tarkoitus?

Taannehtivan lainsäädännön kiellon vastaisuus

Hallinto-oikeus on katsonut, että lain taannehtivuuskiellon loukkaamisesta ei ole kyse, kun kuntalain 109 a §:ää sovelletaan siinä sanottua päätöstä tehtäessä kunnassa vallitsevaan tilanteeseen. Vaikka suhteessa kunnan päätöksentekoon kysymys voidaan nähdä näin, suhteessa luottamushenkilöiden tilanne on toinen.

Suomen perustuslaissa on säädetty mm. tuomioistuinten riippumattomuudesta, syyttömyysolettamasta sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevista peruseriaatteista ja jokaiselle Suomen kansalaiselle kuuluvista perusoikeuksista. Tämän vuoksi korkeimman hallinto-oikeuden tulee varmistua siitä, että nämä perustuslaissa suojatut oikeudet tulevat toteutetuiksi myös Kittilän luottamushenkilöiden kohdalla. Tältä osin Kittilän kunta viittaa korkeimman hallinto-oikeuden lausuntoon ¹⁰.

Oikeusministeriön julkaiseman lainkirjoittajan oppaan mukaan lakia aletaan lähtökohtaisesti soveltaa sen voimaantulopäivänä. Voimaantulopäivän lisäksi muusta säädetään vain, jos lain vaikutuksia halutaan nimen-

¹⁰ KHO:n lausunto H 239/2016, s. 2.

omaisesti 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 näin ollen tarvita, jos lakia aletaan kaikilta osin soveltaa sen voimaantulopäivästä eikä lain vaikutusten haluta ulottuvan menneeseen aikaan. Kuntalain 12 a 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 lausunnossa¹¹ 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 pidättämisspäätöstä. 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.”*

Valtiovarainministeriön päätöksessä mainittujen luottamustoimista pidätettyjen 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, vaikka kyse olisikin toimenpide olisi hallinnollinen turvaamistoimenpide. Luonnehdinta ei muuta sitä tosiseikkaa, että luottamushenkilöille päätös merkitsee tosiasiallista puuttumista heidän asemaansa, asemaan, johon kuntalaiset ovat heidät valinneet. Kun päätöksen perusteena voi olla ainoastaan epäily toimessa tehdystä rikoksesta, kyse on aivan vastaavasta asiasta kuin pakkokeinoja käytettäessä. Ei silloinkaan voi olla syyttömyysolettama huomioon ottaen kyse mistään muusta kuin rikosepäilystä. Taannehtivuuskielto soveltuu tämän vuoksi nyt kyseessä oleviin luottamushenkilöihin.

On olemassa selkeä riski, että Kittilän kunnan luottamushenkilöt joutuvat kärsimään oikeudenmenetyksiä, joita ei pystytä heille jälkeenpäin korvaamaan, kun valtiovarainministeriö on taannehtivuuskiellon kanssa riskitietoisesti päättänyt pidättää Kittilän kunnan luottamushenkilöt luottamustoimistaan etenkin, mikäli toimivaltainen tuomioistuin lainvoimaisesti päättäisi hylätä syytteet kuten Rovaniemen käräjäoikeus ensiasteena jo on päättänyt (lainvoimaa vailla).

Koska kuntalain 12 a luku ei sisällä erillistä siirtymäsäännöstä, joka lainsäätäjällä olisi ollut mahdollista lisätä lakiin säätämisvaiheessa, mikäli lainsäätäjä olisi katsonut sen tarpeelliseksi, kuntalain 109 a §:ää ei voida soveltaa kyseisiin Kittilän kunnan luottamushenkilöihin. Lisäksi kuntalakimuutoksen nimenomaisen maininnan mukaisesti sen 12 a lukua sovelletaan 1 päivästä kesäkuuta 2017 alkaen. Näin ollen Kittilän kunnan luottamushenkilöihin kuntalain 12 a luvun säännöksiä ei voida soveltaa.

¹¹ HE 250/2016 vp PeV 1.12.2016 professori Pekka Viljanen Asiantuntijalausunto, s. 5.

Luottamustoimesta pidättäminen

Pidätyspäätös tulee kumota

Rovaniemen käräjäoikeus on 28.6.2019 hylännyt kaikki luottamushenkilöitä vastaan nostetut syytteet. Riippumatta siitä, että hylkäävät tuomiot eivät ole vielä saaneet lainvoimaa, tulee hylkäävän tuomion johdosta luottamushenkilöiden pidättämispäätös arvioida uudelleen.

Hallinto-oikeus on ratkaisussaan kumonnut valtionvarainministeriön pidättämispäätöksen kymmenen luottamushenkilöiden osalta. Hallinto-oikeus on perustellut kumoamista sillä, että luottamushenkilöt ovat syytettyinä ainoastaan yhdestä rikoksesta, ja täten heidän pidättämisenä luottamustoimesta ei ole välttämätöntä kunnan päätöksenteon saattamiseksi lainmukaiseksi sekä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi.

Vakavin syyte, myös niiden luottamushenkilöiden osalta, joiden luottamustoimesta pidättämistä ei kumottu hallinto-oikeudessa, oli sama kuin niiden osalta, joiden pidättäminen luottamustoimistaan kumottiin, eli törkeä virka-aseman väärinkäyttö. Jäljellä olevien muut syytteet on nostettu syyttäjän lievemiksi kuvaamista teoista.

Koska pelkästään syyte törkeästä virka-aseman väärinkäytännestä ei hallinto-oikeuden mukaan aseta perustetta luottamustoimesta pidättämiseen, ja ottaen se huomioon, että pidätettyjä luottamusmiehiä kohtaan nostetut muutkin syytteet on hylätty, ei ole perustetta pidättää luottamushenkilöitä luottamustoimestaan sen perusteella, että pidättäminen olisi välttämätöntä kunnan päätöksenteon saattamiseksi lainmukaiseksi sekä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi. Valtionvarainministeriön pidättämispäätös tulee kumota siltä osin, kun hallinto-oikeus ei ole sitä jo kumonnut.

Hallinto-oikeus on arvioinut luottamustoimesta pidättämisen edellytyksiä lähinnä kahdesta näkökulmasta:

- 1) onko kunnan päätöksenteko ollut poikkeuksellisissa vaikeuksissa ja
- 2) millaisista syytteistä rikosasiassa on kyse

ja on tämän jälkeen katsonut, että pidättäminen luottamustoimista on ollut välttämätöntä perustellen katsantoaan luettelemalla säännöksen sisällön ja lausumalla, että pidättyminen päätöksenteosta, jossa luottamushenkilö on jäävi, ei riitä tässä tapauksessa. Säännöksen sisällön luettelo ei kuitenkaan sisällä perusteluja siitä, miksi tässä tapauksessa konkreettisesti on välttämätöntä pidättää luottamushenkilöt toimestaan. Sitäkään, miksi jääviyden aiheuttavien asioiden käsittelystä pidättäminen ei riitä, ei ole konkreettisesti tämän tapauksen valossa perusteltu.

Kun kunta on ryhtynyt omatoimisesti korjaamaan kunnan henkilöstön työhyvinvointia, selkeyttämään työnjakoa ja kunnan päätöksenteon toimivuutta, ja kun toisaalta luottamushenkilöiden pidättämisestä toimestaan ei automaattisesti seuraa mitään muutosta selvitysryhmän mainitsemiin seikkoihin, pidättäminen luottamustoimista ei ole ollut välttämätöntä.

Kuntien toiminnan laillisuusvalvonnasta ja valvonnan ulottumisesta itsehallinnon piiriin

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

Kunnallisen itsehallinnon lähtökohtana voidaan pitää sitä, että kuntien toimintaa voidaan pääsääntöisesti valvoa vain laillisuuskysymysten osalta. Tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien arviointi katsotaan kuuluvan itsehallinnolle.¹² Kuntalain 109 a § sisältää kuntaan kohdistuvan laillisuusvalvontanormin.

Kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteiden vuoksi voidaan edellyttää, että kuntalain 109 a §:n perusteella tapahtuva hallinnolliseksi laillisuusvalvontatoimenpiteeksi katsottava luottamushenkilöiden luottamustoitimesta pidättäminen tapahtuu ainoastaan tilanteessa, jossa voidaan täsmällisesti määritellä, että kyseisellä toimenpiteellä kunnan päätöksenteko saadaan lain mukaiseksi ja se on välttämätöntä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi. Kittilän kunnan luottamushenkilöiden pidättämispäätöksessä valtiovarainministeriö ei ole täsmällisesti määrittänyt, mitkä ovat ne perustelut, joiden vuoksi pidättämällä luottamushenkilöt päätöksenteosta kunnan päätöksenteko saadaan lainmukaiseksi. Valtionvarainministeriö ei myöskään ole perustellut, miksi luottamushenkilöiden pidättäminen on välttämätöntä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi.

Kuntalain 109 a §:ää koskevaan hallituksen esitykseen 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.”*¹³ 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, on selvää, että kuntalain 118 § asettaa huomattavasti yksityiskohtaisemmat ja tarkkarajaisemmat määrittelyt tilanteelle, joissa valtio voi kunnan itsehallinnon periaatteen estämättä puuttua kunnan poikkeukselliseen tilanteeseen.

Kunnan talouden kirjanpidosta ilmenevät luvut ovat objektiivisia tosiseikkoja, jotka ovat helposti todennettavissa. Kuntalain 109 a § on sitä vastoin huomattavasti avoimemmin ja joustavammin kirjoitettu ja siinä mainittujen asioiden arviointi tapahtuu pitkälti arvostuksenvaraisten seikkojen pohjalta.

Syytteiden vakavuusnäkökulma pidättämisen perusteena olisi tullut myös huolellisesti perustella. Perustelut siitä, miten nyt syytteessä olevien luottamushenkilöiden toiminta on tehnyt kunnan päätöksenteosta lainvastaista, puuttuvat.

Riittävät perustelut siitä, millä konkreettisella mittarilla mitattuna pidättämispäätös on välttämätön kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi, myös puuttuvat.

Hallintolain ja kuntalain mukaan esteellisyys tarkoittaa päätöksentekijän erityisen kelpoisuuden puuttumista käsitellä tiettyä asiaa ja osallistua sitä koskevaan päätöksentekoon. Kunnan päätöksenteon lainmukaisuus sekä kunnan päätöksenteon uskottavuus ja luotettavuus pystytään turvaamaan lainvalmistelussakin korostetun, vähimmän puuttumisen periaatteen mukaisesti noudattamalla esteellisyysäännöksiä. Luottamushenkilöiden oikeusaseman kannalta tulee soveltaa lievintä päätöksentekoon puuttumista. 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 syyistä esteellinen¹⁴. Näin

¹² Rynnänen: Kunnat valtion valvonnassa. Verkkojulkaisu. S. 18.

¹³ HE 250/2016 vp, s. 20-21.

¹⁴ HE 250/2016 vp, s. 22.

on Kittilän kunnanvaltuustokin 26.3.2018 päättänyt¹⁵ pidättäen syytteessä olevat luottamushenkilöt luottamustoimistaan niissä asioissa, joissa he ovat esteellisiä. Kunnan päätös turvaa esteellisyyssäännösten kautta kunnan päätöksenteon uskottavuutta ja luotettavuutta. Valtuuston päätöksestä ei ole valitettu eli se on lainvoimainen.

Valtiovarainministeriön päätöksessä on todettu, että *"Esteellisyyssäännöksiä ei ole lähtökohtaisesti tarkoitettu tällaisten ongelmavyyhdytysten ratkaisuun, vaan estämään ongelmien syntyminen yksittäisissä päätöksentekotilanteissa."* Kittilän kunnassa ei kuitenkaan ole kysymys ongelmavyyhdyistä vaan nimenomaan yksittäisistä päätöksentekotilanteista, joita turvaamaan ovat käytettävissä laissa säädetyt esteellisyyssnormit.

Säännöksen esitöiden mukaan pidättäminen luottamustoimesta on kokonaispidättämistä, mutta lisäksi niissä mainitaan mahdolliseksi lievemmat toimet kuten pidättäminen niistä asioista, joissa luottamushenkilö on jäävi. Luottamustoimesta pidättämisen laajuutta arvioitaessa tuleekin huomioida, että pidättämispäätös tässä tapauksessa sisältää tosiasiallisesti kannanoton, että yhdessä asiassa luottamushenkilön virheellinen menettely tekee vaalilla valitusta valtuutetusta kelvottoman hoitamaan tehtävänsä kunnan muussa päätöksenteossa. Päätöksenteon sekä hallinnon luottamuksen ja uskottavuuden arviointi on kuitenkin ensisijaisesti perustuslailla suojatun itsehallinnon eli kunnan sisäinen asia, eikä sen menettämisen kriteereistä ole kuntalaissa olemassa oikeudellista määrittelyä.

Luottamustoimista pidättäminen on viimesijainen keino puuttua kunnan hallintoon ja vain äärimmäisissä tilanteissa, jos muut keinot eivät ole riittäviä hallinnon toimivuuden varmistamiseksi. Kittilän kunnanvaltuuston tekemällä osittaispidättämispäätöksellä voidaan jo turvata kunnan päätöksenteon toimiminen lainmukaisesti sekä varmistaa kunnan päätöksenteon uskottavuus ja luotettavuus.

Pidättämispäätös tulee kumota, koska riittäviä perusteita lain viimesijaisen keinon käyttämiselle, eli luottamushenkilön pidättämiselle ei ole.

Hallinnollinen turvaamistoimi on kohtuuton

Valtiovarainministeriön päätöksen mukaan luottamushenkilöiden pidättämispäätöksessä on kysymys hallinnollisesta turvaamistoimenpiteestä. Luottamustoimesta pidättämisessä ei oteta kantaa syyllisyyteen, eikä kyse ole rikosoikeudellisesta tulkinnasta tai toimenpiteestä. Luottamustoimesta pidättämisen ei tämän perusteella katsota olevan ristiriidassa rikosoikeudellisen syyttömyysolettaman kanssa.

Vaikka kyseisten luottamushenkilöiden kohdalla puhutaan hallinnollisesta turvaamistoimenpiteestä, tosiasiallisesti Kittilän kunnan jatkon kannalta hallinnolliseksi turvaamistoimeksi luonnehdittu toimenpide on vakava isku kunnan tulevaisuudelle ja kehittämiselle lähivuosina. Tämä ei ole kuntalain hengen mukaista eikä

¹⁵ Kunnanvaltuusto 26.3.2018 § 24 *"Päätöksenä 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 syytä esteellisiä, siihen saakka, kunnes kyseisiä luottamushenkilöitä vastaan nostetut syytteet on käsitelty lainvoimalla tuomiolla toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Valtuusto katsoo, että tämä päätös turvaa riittäväällä tavalla Kittilän kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden ja samalla myös vaaleilla valittujen luottamusmiesten oikeus- turva otetaan huomioon ja kunnioitetaan syyttömyysolettamaa, joka on keskeinen ihmisoikeuksien periaate."*

edistä kunnan omatoimista selviytymistä tilanteesta. Kittilän kunnan tulisi kyetä jatkossa keskittymään kunnan kehittämiseen, kuntalaisten palvelujen parantamiseen sekä edunvalvontaan liittyen todennäköisesti tälläkin hallituskaudella käsiteltävään sote-uudistukseen.

Rikosilmoitusten ja rikossyytteiden käsittely on riippumattoman oikeusjärjestelmän asia. Poliisin, syyttäjän, oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen ratkaisujen varassa on viime kädessä kunnallisen päätöksenteon yleinen uskottavuus ja sen arviointi. Nämä olemassa olevat kunnan laillisuusvalvontakeinot turvaavat osaltaan päätöksentekoprosessin lainmukaisuutta. Useita asioita Kittilän kuntaa koskien on ollut eri viranomaisten tutkittavana ja on tälläkin hetkellä. Kittilän kuntaan ei ole pesiytynyt mitään tavanomaisesta poikkeavaa päätöksentekoon liittyvää "pelon ilmapiiriä".

Kittilän kunnan hallintoa väitetysti leimaava "pelon ilmapiiriä" on saatu vähitellen korjattua, kun kunnassa on otettu käyttöön kunnan omatoimista selviytymistä hyödyntävät keinot, jotka yleisesti kaikissa muissakin kunnissa ovat käytössä. Niillä rakennetaan luottamuksellista ja yhteistyöhön kykenevää ilmapiiriä vähitellen erilaisilla keinoilla. Henkilöstön hyvinvointiin on panostettu valtuuston joulukuussa 2017 päättäessä sitoutua työhyvinvointihankkeeseen. Raportissa on tuotu esille ne merkittävimmät kehittämiskohteet henkilöstöhallinnossa, joita tulisi lähteä ensimmäiseksi ratkaisemaan. Näitä asioita ratkomaan on palkattu henkilöstöpäällikkö. Kunta pyrkii aktiivisesti ratkaisemaan tältä osin kunnan hallintoon vuosien aikana kasautuneita ongelmia, jotka jonkin verran heijastuvat edelleen koko henkilökuntaan. Kunnassa on ajan tasalla oleva suunnitelma siitä, miten henkilöstön työhyvinvointia pyritään parantamaan.

Hallinnollista turvaamistoimenpidettä on pidettävä liian järeänä keinona kunnan jatkon ja sen toimintakyvyn kannalta. Kunnan kehittäminen ei ole onnistunut voimavarojen riittämättömyyden vuoksi päähuomion keskittyessä hoitamaan vireillä olevia viranomaisprosesseja. Kittilän kunnan kehittäminen ja kunnan mahdollisuudet keskittyä jatkossa mm. elinvoimakysymyksiin on luottamustehtävistä pidättämispäätöksen johdosta vaakalaudalla, kun kunnan päätöksentekoa on rajoitettu pidättämällä kokeneita luottamushenkilöitä tehtävistään. Pidättämispäätös tulee kumota laittomana ja kohtuuttomana.

KITTILÄN KUNNANHALLITUS



Antti Jämsén, vt. kunnanjohtaja



Mauri Kivelä, vs. tekninen johtaja