



## KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE

### SELITYS

#### **Muutoksenhaunalainen päätös:**

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös 10.6.2019, päätösnumero 19/0261/2.

#### **Muutoksenhakija korkeimmassa hallinto-oikeudessa:**

Valtiovarainministeriö.  
Korkeimman hallinto-oikeuden selityspyyntö 5.9.2019 diaarinumero 2902/2/19.

### SELITYS

Valtiovarainministeriö on vaatinut, että korkein hallinto-oikeus kumoaa Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen siltä osin kuin hallinto-oikeus on kumonnut ministeriön päätöksen pidättää Akseli Erkkilän, Raili Fagerholmin, Veli-Matti Junnolan, Mika Kuuselan, Vilho Molkoselän, Markku Mäkitalon, Jukka Nivan, Mikko Saarelan, Jukka Salmen ja Mauri Taskilan luottamustoimistaan.

Lapin kärjäoikeus on antanut Kittilän kunnan luottamusmiehiä sekä tilapäisen toimikunnan sihteerinä toiminutta henkilöä koskevassa rikosasiassa tuomion 28.6.2019, jolla kärjäoikeus on hylännyt kaikkien luottamusmiesten osalta luottamustoimen pidättämisen perusteena olleet syytteen:

Akseli Erkkilän osalta kärjäoikeus on hylännyt syytteen törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä (12.5.2014-16.3.2015).



Raili Fagerholmin osalta käräjäoikeus on hylännyt syytteen törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä (12.5.2014-16.3.2015).

Veli-Matti Junnolan osalta käräjäoikeus on hylännyt syytteen törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä (12.5.2014-16.3.2015).

Susanna Kantolan osalta käräjäoikeus on hylännyt syytteet työturvallisuusrikoksesta (9.12.2013-17.11.2014), virka-aseman väärinkäytöstä (9.12.2013-17.11.2014) ja törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä (12.5.2014-16.3.2015).

Leena Kinnusen osalta käräjäoikeus on hylännyt syytteet työturvallisuusrikoksesta (9.12.2013-17.11.2014), työsyrynnästä (9.12.2013-17.11.2014), virka-aseman väärinkäytöstä (9.12.2013-17.11.2014) ja törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä (12.5.2014-16.3.2015).

Merja Korvan osalta käräjäoikeus on hylännyt syytteet työturvallisuusrikoksesta (9.12.2013-17.11.2014), työsyrynnästä (9.12.2013-17.11.2014), virka-aseman väärinkäytöstä (9.12.2013-17.11.2014) ja törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä (12.5.2014-16.3.2015).

Mika Kuuselan osalta käräjäoikeus on hylännyt syytteen törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä (12.5.2014-16.3.2015).

Reijo Kyrön osalta käräjäoikeus on hylännyt syytteet virka-aseman väärinkäytöstä (16.12.2013-24.2.2014), työturvallisuusrikoksesta (9.12.2013-17.11.2014), työsyrynnästä (9.12.2013-17.11.2014), virka-aseman väärinkäytöstä (9.12.2013-17.11.2014) ja törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä (12.5.2014-16.3.2015).

Vilho Molkoselän osalta käräjäoikeus on hylännyt syytteen törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä 12.5.2014-16.3.2015).

Markku Mäkitalon osalta käräjäoikeus on hylännyt syytteen törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä (12.5.2014-16.3.2015).

Vuokko Mäntymaan osalta käräjäoikeus on hylännyt syytteet virka-aseman väärinkäytöstä (16.12.2013-24.2.2014), työturvallisuusrikoksesta (9.12.2013-17.11.2014), työsyrynnästä (9.12.2013-17.11.2014), virka-aseman väärinkäytöstä (9.12.2013-17.11.2014) ja törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä (12.5.2014-16.3.2015).

Paula Nevalaisen osalta käräjäoikeus on hylännyt syytteet virka-aseman väärinkäytöstä (16.12.2013-24.2.2014), työturvallisuusrikoksesta (9.12.2013-17.11.2014), työsyrynnästä (9.12.2013-17.11.2014), virka-aseman väärinkäytöstä (9.12.2013-17.11.2014) ja törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä (12.5.2014-16.3.2015).



Milja Nikan osalta käräjäoikeus on hylännyt syytteet virka-aseman väärinkäytöstä (16.12.2013-24.2.2014), työturvallisuusrikoksesta (9.12.2013-17.11.2014), työsyrynnästä (9.12.2013-17.11.2014), virka-aseman väärinkäytöstä (9.12.2013-17.11.2014) ja törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä (12.5.2014-16.3.2015).

Jukka Nivan osalta käräjäoikeus on hylännyt syytteen törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä (12.5.2014-16.3.2015).

Tapani Rantajääskön osalta käräjäoikeus on hylännyt syytteet työturvallisuusrikoksesta (9.12.2013-17.11.2014), työsyrynnästä (9.12.2013-17.11.2014), virka-aseman väärinkäytöstä (9.12.2013-17.11.2014) ja törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä (12.5.2014-16.3.2015).

Mikko Saarelan osalta käräjäoikeus on hylännyt syytteen törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä (12.5.2014-16.3.2015).

Jukka Salmen osalta käräjäoikeus on hylännyt syytteen törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä 12.5.2014-16.3.2015).

Tarmo Salosen osalta käräjäoikeus on hylännyt syytteet työturvallisuusrikoksesta (9.12.2013-17.11.2014), työsyrynnästä (9.12.2013-17.11.2014), virka-aseman väärinkäytöstä (9.12.2013-17.11.2014) ja törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä (12.5.2014-16.3.2015).

Veikko Siitosen osalta käräjäoikeus on hylännyt syytteet virka-aseman väärinkäytöstä (16.12.2013-24.2.2014), työturvallisuusrikoksesta (9.12.2013-17.11.2014), työsyrynnästä (9.12.2013-17.11.2014), virka-aseman väärinkäytöstä (9.12.2013-17.11.2014) ja törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä (12.5.2014-16.3.2015).

Mauri Taskilan osalta käräjäoikeus on hylännyt syytteen törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä (12.5.2014-16.3.2015).

Hallinto-oikeus on 10.6.2019 antamallaan päätöksellä jo katsonut, ettei Erkkilän, Fagerholmin, Junnolan, Kuuselan, Molkoselän, Mäkitalon, Nivan, Saarelan, Salmen ja Taskilan luottamustoimista pidättäminen ole ollut välttämätöntä kuntalain 109 a §:n 4 momentin perusteella kunnan päätöksenteon saattamiseksi lainmukaiseksi sekä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen Lapin käräjäoikeus on 28.6.2019 antanut tuomion, jolla se on edellä jo mainitulla tavalla ensimmäisenä oikeusasteena hylännyt kaikkia vastaajia vastaan nostetut kaikki syytteet. Kyseinen tuomio merkitsee kaikkien luottamustoimista pidätettyjen luottamusmiesten osalta sitä, ettei heidän pidättämisensä



luottamustoimista ole ollut kuntalain 109 a §:n mukaista eikä perusteltua. Kyseiset luottamusmiehet eivät ole tuomioistuimen päätöksen perusteella syyllistyneet mihinkään sellaisiin tekoihin tai vakaviin virkarikoksiin, joihin valtiovarainministeriön pidättämispäätös on alun alkaen perustunut. Hallinto-oikeuden päätöksessä mainitut perustelut sekä myös Lapin kärjäoikeuden 28.6.2019 antama päätös huomioiden Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöstä 10.6.2019 ei tule kumota.

Valtiovarainministeriö on valituksessaan tuonut esille, että Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös tarkoittaisi, että menettely olisi kärjäoikeusmenettelyyn nähden rinnakkainen ja valtiovarainministeriö ryhtyisi käytännössä tuomioistuimeksi. Kittilän kunta viittaa selityksessään tältä osin kuntalain 109 a §:n ongelmallisuuteen perustuslain 121 §:n näkökulmasta siltä osin, että sen perusteella valtiovarainministeriö voi tosiasiallisesti pidättää jopa vaaleilla valitun luottamushenkilön tehtävästään ilman, että kysymyksessä olevan kunnan tai luottamusmiehen menettelyn lainvastaisuus on ensiksi hallintotuomioistuimessa todettu. Samaa tilanteeseen voi 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 vielä kannanotto epäillyn syyllistymisestä rikokseen. Valtiovarainministeriö voi siis tosiasiallisesti kuntalain 109 a §:n perusteella menetellä ja päättää edellä mainitulla tavalla, vaikka asioista ei ole esimerkiksi päätöksentekohetkellä vielä toimivaltaisten tuomioistuimien ratkaisua. Perinteisesti valtion kuntiin kohdistaman valvonnan kolmijaon näkökulmasta valtiovarainministeriö seuraa kuntien toimintaa ja taloutta ja huolehtii kunnallisen itsehallinnon huomioon ottamisesta lainvalmistelussa, yleiset laillisuusvalvojat ja aluehallintovirastot toimivat laillisuusvalvojina oman toimivaltansa puitteissa, ja tuomioistuimet ratkaisevat laillisuuskytymykset. Kuntalakiuudistuksen yhteydessä on todettu luonnoksessa nykytilan arvioinnista, että ”Ministeriö ei harjoita yksittäisen kunnan laillisuusvalvontaa”. Toisaalta lakiehdotuksessa todetaan, että ”kysymyksessä olisi ennen kaikkea oikeudellisen arvion tekeminen kunnan toiminnasta.” (KHO:n lausunto H 239/2016, s. 2-4).

Valtiovarainministeriö viittaa valituksessaan valtuuston kuntalain 85 §:n 4 momentin mukaiseen veloitteeseen pidättää luottamushenkilö toimestaan tämän tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevan esitutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi, jos se on kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi välttämätöntä ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat. Pidättämispäätös voidaan panna täytäntöön heti. Valtiovarainministeriö on valituksessaan tuonut esille, että säännöksessä olisi kysymys sekä kunnan että valtiovarainministeriön toimivallan osalta hallinnollisesta turvaamistimenpiteestä esitutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi, jossa ei ole tarkoitus eikä voida ottaa kantaa tai tutkia henkilöiden syyllisyyttä tai ottaa



kantaa syyttäjän syyteharkintaan. Kittilän kunnan näkemyksenä on, että VM:n selvitysryhmän asettamisessa, selvitysryhmän laatimassa ehdotuksessa taikka sen jälkeisessä VM:n arvioinnissa (jonka mukaan Kittilän kunnan luottamushenkilöiden pidättäminen on ollut välttämätöntä kunnan päätöksenteon saattamiseksi lain mukaiseksi sekä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat) on kokonaisuutena huomioiden kuitenkin ollut tosiasiallisesti kysymys VM:n taholta yksittäiseen kuntaan eli Kittilään kohdistuvasta laillisuusvalvonta-toimenpiteestä taikka oikeudellisen arvion tekemisestä poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevan Kittilän kunnan tilanteesta.

Oikeudellinen arviointi kunnan hallinnollisten vaikeuksien edellyttämistä toimenpiteistä on keskittynyt nimenomaan siihen, että luottamusmiesten on esitetty syyllistyneen rikoksiin, joita on pidetty luonteeltaan kuntakentällä vakavina ja joihin osan luottamusmiehistä on esitetty syyllistyneen toistuvasti. VM on arvioinut kuntalain 109 a §:ään perustuen, että Kittilän kunnan hallinnollinen tilanne edellyttää Kittilän kunnanvaltuuston päättämiä toimenpiteitä järeämpiä keinoja. VM:n pidättämispäätös on sisältänyt näin ollen tosiasiallisen ja hallinnollisen sanktion luonteisen seuraamuksen, jonka konkreettiset vaikutukset ulottuvat yksittäiseen luottamusmieheen, luottamustoimesta pidättämispäätöksen estäessä käytännössä luottamusmiestä hoitamasta kunnallista luottamustehtävää, johon hänet on vaaleilla valittuna edustajana kuntalain mukaisesti valittu.

Kysymyksessä on ollut viranomaisen harkintavaltaan ja arviointiin perustuva ja luonteeltaan laillisuusvalvontatoimenpiteeseen verrattava interventio, jolla on puututtu kunnan itsehallintoon sen jälkeen, kun kunnan tilanteesta on tehty oikeudellinen arvio VM:n päätöksellä asetetun selvitysryhmän toimesta. VM:n pidättämispäätöksellä on näin ollen oikeusvaikutuksiltaan huomattavasti hallinnollista turvaamistoimenpidettä laajempi merkitys, ei pelkästään Kittilän kunnan vaan yksittäisen luottamusmiehen näkökulmasta, eikä pidättämispäätöstä voida tämän vuoksi pitää pelkästään hallinnollisena turvaamistoimenpiteenä siinä merkityksessä, mitä VM on esittänyt. Kittilän kunta näkee lisäksi ongelmallisena sen, että sen olisi tullut kuntalain 85.4 §:ään perustuen valtuuston toimesta tehdä eräänlainen välttämättömyysarvio kunnan hallinnollisten vaikeuksien edellyttämistä toimenpiteistä sen pohjalta, millaisiin rikoksiin luottamusmiesten oli syyttäjän haastehakemuksen mukaan esitetty valtuuston käsittelyajankohtana syyllistyneen, ja huomioida arvioinnissa samalla esitettyihin rikoksiin syyllistymisen toistuvuutta jokaisen luottamusmiehen kohdalla erikseen. Kittilän kunnan näkemyksen mukaan, mikäli kunta olisi itse päättänyt pidättää kyseiset luottamusmiehet, kyseessä olisi ollut merkittävästi laajempi asia kuin pelkkä hallinnollinen turvaamistoimenpide, ja pidättämisestä olisi saattanut aiheutua kunnalle esimerkiksi vahingonkorvausvastuu, mikäli syytteet hylätään, kuten nyt



Lapin käräjäoikeus on ensimmäisenä oikeusasteena päätöksellään 28.6.2019 tehnyt.

VM:n pidättämispäätöksellä on ollut tosiasiallisia ja erittäin voimakkaita vaikutuksia kunnallisdemokratian toimivuuteen Kittilässä. Kittilän kunnan tulisi kyetä jatkossa keskittymään ensi tilassa kunnan kehittämiseen ja kuntalaisten palvelujen parantamiseen, mitkä toiminnot ovat kärsineet huomattavasti kunnan luottamusmiesten ja johtavien viranhaltijoiden työajan ja kokousajan mennessä muuhun kuin kuntalaisten asioiden hoitamiseen, mikä on kaiken kaikkiaan kunnan perustehtävä kuntalainkin mukaan. Kokoneiden kuntapäätäjien vähyyks näkyy todennäköisesti mm. vuoden 2020 budjetin valmistelussa niin lautakuntatasolla kuin kunnanhallituksessa ja valtuustossa. Tämä ei ole omiaan edesauttamaan Kittilän kunnan pitkäjänteistä ja eteenpäin suuntaavaa kehitystä ja strategisten linjauksien esilletuomista siten kuin normaalissa kunnallishallinnossa niiden tulisi näkyä. VM:n toteuttamalla menettelyllä on Kittilän kunnan luottamusmiesten kohdalla liiaksi puututtu perustuslaissakin suojattuun kunnallisen demokratian ytimeen sekä oikeuteen toimia luottamusmiehenä henkilön tultua valituksi ko. tehtävään. Kittilän kunnan luottamusmiehiä koskeva VM:n pidättämispäätös 19.6.2018 on mm. kuulemisen osalta valmisteltu puutteellisesti eivätkä pidättämispäätöksen edellytykset ole tosiasiallisesti täyttyneet ja tähän lopputulemaan on tullut perustellusti myös osan luottamusmiehiä osalta Pohjois-Suomen hallinto-oikeus päätöksessään 10.6.2019.

Kittilän kunnanvaltuusto on 31.10.2017 § 80 päättänyt, että se pidättää syytteessä olevat luottamushenkilöt osallistumasta asioiden käsittelyyn niissä asioissa, joista he ovat syytteessä tai muusta syystä esteellisiä, siihen saakka, kunnes kyseisiä luottamushenkilöitä vastaan nostetut syytteet on käsitelty lainvoimaisella tuomiolla toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Kittilän kunnanvaltuusto on katsonut, että kyseinen 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 näkemyksen mukaan Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöstä 10.6.2019 Erkkilän, Fagerholmin, Junnolan, Kuuselan, Molkoselän, Mäkitalon, Nivan, Saarelan, Salmen ja Taskilan heitä koskevan VM:n luottamustoimista pidättämispäätöksen kumoamisen osalta tulee tältä osin pitää perusteltuna ja oikeana ratkaisuna tilanteessa, jossa Kittilän kunnanvaltuusto on ollut vahvasti sillä kannalla, että kunta pystyy omin toimenpitein riittävästi turvaamaan kunnallisen päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden pidättämällä ko. henkilöt ainoastaan käsittelemästä niitä asioita, joista he ovat syytteessä tai muutoin esteellisiä, ja joita Kittilän kunnassa käsitellyistä asioista on ollut valtaosa myös pidättämispäätöksen jälkeisenä aikana.



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

Edellä esitettyyn viitaten Kittilän kunta lausuu, että Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöstä ei tule kumota.

Kittilässä 10.10.2019

**KITTILÄN KUNNANHALLITUS**

Antti Jämsén  
Vt. kunnanjohtaja

Sanna Ylinampa  
Hallintojohtaja