

12.11.2019

KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUELLE

VASTASELITYS

Muutoksenhaunalainen päätös:

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

Muutoksenhakija korkeimmassa hallinto-oikeudessa:

Kittilän kunta

Korkeimman hallinto-oikeuden vastaselityspyyntö 17.10.2019 diaarinumero 3274/2/2019.

VASTASELITYS**Valtiovarainministeriön lausunto 10.10.2019 VM/1575/03.04.00.02/2019**

Valtiovarainministeriö on vaatinut, että Kittilän kunnan valitus sekä täytäntöönpanokieltopyyntö tulee perusteettomina hylätä. Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, että Kittilän kunnan valituksessa ei ole esitetty perusteita, joiden perusteella valtiovarainministeriön päätös tai valituksenalainen hallinto-oikeuden päätös, niiltä osin, kuin valituksessa vaaditaan, tulisi kumota.

Valtiovarainministeriö viittaa lisäksi 20.12.2017 (VM/2509/00.01.00.01/2017) ja 19.6.2018 (VM/2016/00.02.07/2017) perusteluihin sekä Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa asiassa lausumaansa.

Valtiovarainministeriö viittaa lausunnossaan Kittilän kunnan valituksessa esille otettuun kuulemisvirheeseen, jonka mukaan 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 olleet luottamushenkilöt eivät ole voineet tutustua tai lausua mitään kuulemisen yhteydessä. Valtiovarainministeriö on todennut lausunnossaan, että valmistelu on tapahtunut kuntalain ja hallintolain mukaisesti eikä valituksessa ole esitetty seikkoja, joiden perusteella valituksenalaiset päätökset tulisi kumota. VM:n viittaa myös Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden arvioineen päätöksessään näin.

Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan lisäksi, että kuulemista koskevien väitteiden osalta ministeriön kantana on, että kuntalain asianomainen sääntely koskee esitutkinnan ja oikeudenkäynnin ajaksi luottamustoimesta pidättämistä, joten on lakiin perustuvaa, että nimenomaan tästä menettelystä suoritetaan kuuleminen. Asian valmistelussa on VM:n lausunnon mukaan kuntalain 109 a §:n 4 momentin mukaisesti kuultu kuntaa ja asianomaisia luottamushenkilöitä ennen luottamustoimesta pidättämistä, jota selvitysryhmä oli esittänyt ja Kittilän kunta ei ollut tehnyt asiasta päätöstä. VM viittaa lisäksi siihen, että sen suorittamaa kuulemismenettelyä on kuvattu tarkemmin VM:n 19.6.2018 tekemässä päätöksessä. Edelleen VM viittaa lausunnossaan siihen, että Kittilän kunnan valituksessa on esitetty väitteitä selvitysryhmän raportista kuulemisen osalta, ja VM toteaa lausunnossaan näiden väitteiden olevan perusteettomia ja viittaa kuntalain 109 a §:n 1 momentin mukaisesti selvityshenkilön tai selvitysryhmän selvittävän kunnan hallintoa.

Pykälän 3 momentin mukaan selvitysryhmä tekee ehdotuksen tarvittaviksi toimenpiteiksi kunnan hallinnon saattamiseksi tämän lain ja muiden lakien mukaiseksi. Saatuaan selvityshenkilön tai selvitysryhmän toimenpide-ehdotukset valtuuston on käsiteltävä ne ilman aiheetonta viivytystä ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon. Säännöksen perustelujen mukaan selvitys on oikeudellinen arvio tilanteesta. Valtiovarainministeriö edelleen toteaa, että selvitys on koskenut kunnan tilannetta, eikä selvityksessä viitata yhdenkään henkilön osalta sellaisiin seikkoihin, jotka olisivat edellyttäneet selvitysryhmältä hallintolain mukaista kuulemistä. Lisäksi VM viittaa lausunnossaan Kittilän kunnan suorittamaan kuulemiseen päätöksensä (31.10.2017 § 80) valmistelussa juuri ennen selvitysryhmän asettamista. Valtiovarainministeriön suorittamassa kuulemisessa asianosaisia on kuultu selvitysryhmän ehdotuksista sekä luottamustoimesta pidättämisestä. Valtiovarainministeriön päätöksen perusteena ovat selvitysryhmän selvitykset eivät selvitystyöryhmän käymät keskustelut.

VM:n lausunnon mukaan asiassa on siten kuultu asianomaisia henkilöitä hallintolain 34 §:n mukaisesti ennen asian ratkaisemista. VM viittaa myös hallinto-oikeuden todenneen tältä osin, että luottamushenkilöiden tai Kittilän kunnan kuuleminen ei ole ollut puutteellista. VM toteaa lausunnossaan edelleen hallinto-oikeuden todenneen VM:n käsitystä vastaavasti selvityksen luonteen olevan oikeudellinen arvio, jossa ei

ole selostettu tai otettu kantaa kenenkään yksittäisen luottamushenkilön toimintaan eikä heidän tekemäksi epäiltyihin rikoksiin. VM:n lausunnossa viitataan myös hallinto-oikeuden päätöksessään todenneen, että yksittäisten luottamushenkilöiden oikeusturva ei ole edellyttänyt sitä, että selvitysryhmä olisi selvitystä tehdessään kuullut heistä jokaista henkilökohtaisesti eikä myöskään sitä, että selvitysryhmä olisi laatinut käymistään keskusteluista muistiot ja varannut luottamushenkilöille tilaisuuden tulla niistä kuulluksi.

Kittilän kunnan vastaselitys valtiovarainministeriön lausuntoon

Kittilän kunnan mukaan kuntalain 109 a §:n 3 momentin mukaisesti selvitysryhmän tekemää selvitystä on pidettävä säännöksen perustelujen mukaisesti oikeudellisenä arviona Kittilän kunnan tilanteesta. Selvitysryhmä on luovuttanut Kittilän kunnalle 27.2.2018 ehdotuksensa ja suosituksensa.

Harjula-Prättälän (Harjula, Heikki - Prättälä, Kari: Kuntalaki - Tausta ja tulkinnat, 2019, s. 733) mukaan ”Päätös selvitysmenettelyn käynnistämisestä on aina valtiovarainministeriön harkinnassa. Ministeriö voi harkintansa mukaan asettaa joko yhden tai useamman henkilön selvittämään kunnan tilannetta. Useamman henkilön selvitysryhmälle voi olla tarvetta silloin, jos selvitys vaatii suuren työmäärän tai monentyyppistä erityisosaamista. Kunnan edustusta selvityksessä ei ole katsottu asianmukaiseksi, koska kysymyksessä on ennen kaikkea oikeudellisen arvion tekeminen kunnan toiminnasta. Selvitys on joka tapauksessa tehtävä tiiviissä yhteistyössä kunnan kanssa ja selvityksen tavoitteena on aikaansaada sellaiset suositukset, että kunta voi omin päätöksin ja toimenpitein saada välttämättömät korjaukset tehdyiksi.”

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 syyistä 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.

Selvitysryhmän selvityksessä on kuvattu Kittilän kunnan luottamushenkilöiden tekemäksi epäiltyjä virkarikoksia ja esitetty oikeudellinen arvio Kittilän kunnan hallinnon tilasta sekä hallintoa koskevat toimenpidesitykset ja suositukset. VM:n päätöksessä 19.6.2019 on mainittu (s. 3), että selvitysryhmän tehtävä oli suorittaa kuntalain 109 a §:ssä tarkoitettu selvitys. Selvityksen tuli tuottaa ehdotukset tarvittaviksi toimenpiteiksi kunnan hallinnon saattamiseksi kuntalain ja muiden lakien mukaiseksi. Selvityksessä tuli VM:n päätöksen perustelujen mukaan erityisesti huomioida, onko Kittilän kunnan luottamushenkilöiden pidättäminen toimestaan kuntalain 85 §:n 4 momentissa säädetyllä perusteella luottamushenkilön toimessaan tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevan esitutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi välttämätöntä ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat.

Valtiovarainministeriön 20.12.2017 päätöksellään (VM/2016/00.02.07/2017) asettaman selvitysryhmän nimenomaisena toimeksiantona on siis ollut erityisesti huomioida, onko Kittilän kunnan luottamusmiesten pidättäminen ollut kuntalain 85 §:n 4 momentissa mainitulla perusteella välttämätöntä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi, ja laissa säädetyllä tavalla on tullut arvioinnissa ottaa huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat.

Valtiovarainministeriön asettaman selvitysryhmän pääasiallisena toimeksiantona on VM:n päätösperusteista ilmenevällä tavalla ollut sen arvioiminen, tuleeko Kittilän kunnan tuona ajankohtana syytettynä olleiden luottamusmiesten osalta ottaa käyttöön hallinnollisena turvaamistoimenpiteenä luottamustoimesta pidättäminen kuntalain 109 a §:ään perustuen.

Myös valtiovarainministeriö on Kittilän kunnan näkemyksen kanssa yhteneväisesti lausunut, että kuntalain 85 §:n 4 momentin ja 109 a §:n 4 momentin säännöksissä on kysymys sekä kunnan että valtiovarainministeriön toimivallan osalta hallinnollisesta turvaamistoimenpiteestä esitutinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi, jossa ei VM:n mukaan ole tarkoitus eikä voida ottaa kantaa tai tutkia henkilöiden syyllisyyttä tai ottaa kantaa syyttäjän syyteharkintaan. Siitä huolimatta, että hallinnollisen turvaamistoimenpiteen määräämisen ja sen perusteiden arvioinnissa ei ole ollut tarkoitus eikä ole voitu ottaa kantaa tai tutkia henkilöiden syyllisyyttä tai ottaa kantaa syyttäjän harkintaan, on hallinnollisen turvaamistoimenpiteen oikeudelliset seurauksena vaikutukset kunkin luottamushenkilön kohdalla huomioitava tehtäessä arviota ja siihen perustuvaa päätöstä luottamustoimesta pidättämisen perusteista.

Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämistä koskevassa oikeusministeriön mietinnössä (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 52/2018) on kuvattu lievimpiin hallinnollisiin sanktioihin kategorisoitu hallinnollinen turvaamistoimenpide (OM 52/2018, s. 22 taulukko), joksi myös kuntalain 85 §:n 4 momentissa ja 109 a §:ssä mainittu luottamustoimesta pidättäminen voidaan kategorisoida. Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteita koskeva opas on sen esittelyosion mukaisesti hyödynnettävissä erityisesti säädösvalmistelun apuna ja tukena hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harkittaessa ja asianomaista lainsäädäntöä valmisteltaessa. Kittilän kunnan näkemyksen mukaan ko. oppaasta voidaan poimia muutamia kohtia myös nyt arviotaessa luottamustoimesta pidättämisen perusteita ja on perusteltua syytä tarkentaa, minkätyyppisestä hallinnollisesta (turvaamis)toimenpiteestä on kysymys, kun puhutaan kuntalain em. pykäliin perustuvasta toimivallasta pidättää luottamusmies luottamustehtävästään, ja josta toimenpiteestä myös valtiovarainministeriö on päättänyt pidättäessään kyseiset henkilöt luottamustoimintaan.

Mietinnön (OM 52/2018, s. 9-10) mukaan ”Perustuslakivaliokunta on rinnastanut rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset asiallisesti rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (esim. PeVL 61/2014 vp, PeVL 28/2014 vp, PeVL 14/2013 vp, PeVL 32/2005 vp). Hallinnollisen sanktion määräämisestä ja sen suuruuden perusteista sekä seuraamuksen kohteen oikeusturvasta on perustuslain 2 §:n 3 momentti huomioiden säädettävä riittävän täsmällisesti lailla. Laista tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan käydä nimenomaisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on lisäksi laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi (esim. PeVL 60/2010 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 11/2009 vp, PeVL 12/2006 vp). Seuraamusjärjestelmän tulee kokonaisuutena arvioiden täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset (PeVL 56/2014 vp, PeVL 16/2013 vp, PeVL 23/1997 vp).

[- -]

Hallinnollisista sanktioista säädettäessä on huolehdittava siitä, ettei samasta teosta määrätä sekä rikosoikeudellista rangaistusta että hallinnollista seuraamusta. Kaksoisrangaistavuuden kiellon on katsottu kattavan myös samaa tekoa koskevat rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset (esim. PeVL 15/2014 vp).

Hallinnollisten sanktioiden sääntely perustuu voimassa olevassa lainsäädännössä vaihteleviin sääntelyratkaisuihin. Sanktioiden määräämisen ja täytäntöönpanon edellytykset sekä seuraamusten kohteen oikeusturvajärjestelyt voivatkin muodostua asianomaisten erityislakien perusteella erilaisiksi samantyyppisissä asioissa. Sanotunlaista lainsäädäntökehitystä ei voida pitää oikeusvarmuuden ja yleisemmin seuraamusjärjestelmän yhtenäisyyden ja tehokkuuden kannalta asianmukaisena.”

Myös vuosille 2013-2025 oikeusministeriössä laaditun oikeudenhoidon uudistamisohjelman yhtenä tavoitteena on selvittää rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelytapojen ja määräämismenetelyn mahdolliset puutteet ja selkeyttää asiaa koskeva sääntely (Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013-2025, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013, s. 23).

”Kannanoton taustalla ovat muun ohella eduskunnan valiokuntien lausumat, joissa on kiinnitetty huomiota hallinnollisen seuraamusjärjestelmän laajentumiseen ilman perusteellista yleisen tason tarkastelua. Esimerkiksi lakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena, että hallinnollisia seuraamuksia ei lainvalmisteluyhteyksissä ole tarkasteltu yhtenä kokonaisuutena eikä esimerkiksi niiden suhdetta rikosoikeudelliseen järjestelmään ole periaatteelliselta kannalta selvitetty. Valiokunnan mielestä ei ole ongelmattonta, että tehokkuuden nimissä oikeusjärjestykseen tuodaan uusia hallinnollisia seuraamuksia pohtimatta, millaisia yleisiä edellytyksiä niiden käyttöön ottamiselle olisi asetettava (LaVL 21/2005 vp). ”

Mietinnön mukaan (OM 52/2018, s. 12) oikeusministeriön työryhmä on arvioinut hallinnollisia sanktioita koskevan yleisen sääntelyn tarpeellisuutta ja sisältöä erityisesti suhteessa perustuslakivaliokunnan käytäntöön sekä kansainvälisiin velvoitteisiin. OM:n mietinnön mukaan ”Arvioinnin lähtökohdaksi on siten asetettava, että hallinnolliseen sanktiojärjestelmään kohdistetut erityiset oikeusturvatarpeet tulevat kulloinkin kysymyksessä olevan sanktion luonne huomioiden sääntelyssä asianmukaisesti huomioon otetuiksi ja että sääntely täyttää muutoinkin perus- ja ihmisoikeusvelvoitteista johtuvat vaatimukset.” Mikäli yleislainsäädäntö olisi työryhmän näkemyksen mukaan ollut tarpeen säätää, muistiluonnoksen mukaan yleissääntelyyn katsottiin mietinnön mukaan voitavan harkita sisällytettäväksi säännöksiä esimerkiksi seuraavista seikoista:

-Hallinnollisen sanktion määritelmä

-Taannehtivan rangaistuksen kielto eli kielto määrätä lakia taannehtivasti soveltaen hallinnollinen sanktio teosta, joka ei ole tekohetkellä ollut ao. hallinnollisella sanktiolla rangaistava. Kiellettyä on myös määrätä ankarampaa kuin rikkomuksen tekohetkellä määrättävissä ollutta sanktiota;

-Kaksoisrangaistavuuden kielto

-Oikeusturvan erityisvaatimukset, kuten syyttömyysolettama ja itsekriminointisuoja;

-Seuraamuksen määräämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

-Lainvoimaisesta sanktiosta tiedottaminen tai sen muu julkistaminen.

OM:n työryhmä on laatinut toimeksiantonsa mukaisesti ehdotuksensa lainvalmistelun tukena käytettäväksi hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteiksi. Sääntelyperiaatteiden vaikuttavuuden varmistamiseksi työryhmä ehdottaa mietinnön mukaan (OM 52/2018, s. 18), että sääntelyperiaatteet perusteluineen (mietinnön jakso 3) saatettaisiin osaksi Finlex.fi-sivustolla julkaistua Lainkirjoittajan opasta.

OM:n mietinnön (OM 52/2018, s. 20) mukaan ”hallinnollisena sanktiona eli rangaistusluonteisena hallinnollisena seuraamuksena voidaan lähtökohtaisesti pitää hallintopäätökseen perustuvaa seuraamusta, joka on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen ja joka määrätään lain rikkomisen johdosta luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle hallintoviranomaisen toimesta.

Hallinnollinen sanktio on muun muassa menettelyllisesti ja oikeusturvavaatimusten kannalta rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen, jos se täyttää Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä tällaiselle rinnastukselle asetetut kriteerit. ”

Mietinnön sivulla 21 on katsottu, että ”Seuraamusmaksujen ohella myös osa kurinpidollisista seuraamuksista on mahdollista katsoa rangaistusluonteisiksi hallinnollisiksi seuraamuksiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön valossa (esim. Ezeh ja Connors v. Iso-Britannia (2009) sekä Enea v. Italia (2009)). Tällaisia ovat erityisesti toimintavapautta rajoittavat kurinpidolliset seuraamukset (Maresti v. Kroatia 25.6.2009).

Mietinnön sivulla 22 on suuntaa-antavasti luetteloitu hallinto- ja rikosoikeudelliset seuraamuslajit kolmeen ryhmään, joista erilaisia seuraamuslajeja jaoteltaessa kuntalaissa säädetty luottamustoimesta pidättäminen hallinnollisena turvaamistoimenpiteenä voitaisiin katsoa kuuluvaksi lievimpään kategoriaan.

OM:n mietinnön (OM 52/2018, s. 22) mukaan:

”Välittömän hallintopakon muotoihin kuuluvat esimerkiksi erilaiset viranomaisvalvonnan toteuttamiseksi määrättävät toimintakiellot ja hallinnolliset turvaamisloukkoiset toimenpiteet, joilla on usein perusoikeuksien suojaamiseen liittyvä tarkoitus.” Kuntalain uudistusta koskevassa lainvalmisteluaineistossa luottamustoimesta pidättämisen on katsottu olevan viime kädessä tarpeen perustuslaissakin suojatun hyvän hallinnon turvaamiseksi. Hyvän hallinnon turvaamisen periaatetta olisi kuitenkin tullut arvopunninnassa tarkastella perusteellisemmin suhteessa yhtäläillä perustuslaissa turvattuun kunnallisen itsehallinnon periaatteen, mitä nyt ei ole Kittilän kunnan näkemyksen mukaan tehty ainakaan niin perusteellisesti, mitä kunnan hallintoon kohdistuvan yleisen valtionvalvonnan periaatteen näkökulmasta voitaisiin pitää perusteltuna. Valtion viranomaisilla ei ole oma-aloitteisesti mahdollisuutta puuttua kunnalliseen päätöksentekoon vaan valtionvalvonta voidaan jakaa perinteisesti ministeriön seurantarooliin, oikeuskanslerin, oikeusasiamiehen ja aluehallintovirastojen laillisuusvalvontarooliin sekä kunnallisvalitukseen perustuvaan tuomioistuinvalvontaan (Harjula – Prättälä, s. 732).

Harjulan ja Prättälän (mt. s. 733) mukaan ”Yksittäisen kunnan, Kittilän, poikkeuksellisen laajojen hallinnollisten vaikeuksien ratkaisemiseksi päädyttiin valmistelemaan kuntalakiin laaja säädöskokonaisuus, johon sisältyy tässä 12 a luvussa säädetyn selvitysmenettelyn lisäksi mahdollisuus täydentää valtuustoa uusilla varajäsenillä (17.3 §) ja asettaa tilapäinen valiokunta hoitamaan kunnanhallituksen tehtäviä (35.4 §) silloin kun toimielimiä ei saada päätösvaltaisiksi lukuisten henkilöiden esteellisyyden vuoksi. Edelleen tarkennettiin ja tiukennettiin luottamushenkilön ja kunnan itsensä velvollisuutta ryhtyä toimiin silloin kun luottamushenkilö on tutkinnassa tai oikeudessa luottamustehtävää hoitaessa tapahtuneen epäillyn rikoksen johdosta (85.3-5 §).”

Kittilän kunnan näkemyksen mukaan jo edellä oleva Harjulan-Prättälän Kuntalaki-teoksessa olevan maininnan pohjalta on selvää, että kuntalain 12 a luvun säätäminen olemassa olevaan Kittilän kunnan tilanteeseen rikkoo sitä OM:N kannanotossa olevaa ohjetta, että arvioitaessa hallinnollisia sanktioita ja niistä säätämisen tarpeellisuutta suhteessa erityisesti perustuslakivaliokunnan käytäntöön sekä kansainvälisiin velvoitteisiin, Kittilän kunnan poikkeuksellisten hallinnollisten vaikeuksien ratkaisemiseksi on taannehtivan lainsäädännön kiellon vastaisesti lähdetty säätämään kuntalain 12 a luvun sisältöistä uudistusta, eli on määrätty lakia taannehtivasti soveltaen hallinnollinen sanktio eli luottamustoimesta pidättäminen teosta, joka ei ole tekohetkellä ollut asianomaisella hallinnollisella sanktiolla rangaistava. Kittilän kunta kummeksuu tältä osin kokonaisuutena tämänhetkistä tilannetta, jota on nimenomaisesti kuvattu Harjula-Prättälän em. teoksessa (s. 733.), koska käytännössä hallinnollisen sanktion kohteeksi ovat joutuneet yksittäiset, perustuslain suojaamaan kunnalliseen itsehallintoon perustuen ja demokraattisilla vaaleilla kuntalaisten valitsevat luottamushenkilöt, jolloin taannehtivan rangaistuksen kiellon vastaisesti on määrätty lakia taannehtivasti soveltaen hallinnollinen sanktio eli luottamustoimesta pidättäminen koskemaan henkilöitä, jotka kuntalaiset ovat demokraattisilla vaaleilla valinneet Kittilän kunnanvaltuustoon. Kansanvallan ei ole katsottava Kittilän kunnan tilanteessa tältä osin toteutuneen ainakaan siinä merkityksessä mikä sen sekä kunnallisen itsehallinnon suojaksi on säädetty perustuslaissa.

OM:n mietinnössä (OM 52/2018, s. 24) on mainittu, että ”Hallinnollisen sanktion käyttöönoton edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon sanktioinnin kohteena olevan teon tai laiminlyönnin luonne sekä sanktion suhde muihin hallinnollisiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Lainsäädännössä ei tule säännellä voimakkaammista ohjauksen ja valvonnan keinoista kuin rikkomuksen vakavuus ja muut asiaan vaikuttavat seikat kussakin tapauksessa välttämättä edellyttävät. Hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harkittaessa on siten aina arvioitava, ovatko valvontatoiminnalla tavoitellut päämäärät saavutettavissa lievemmin keinoin tai muilla hallinnollisilla seuraamuksilla. Sääntelylle tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve, joka nimenomaisesti puoltaa asianomaisen sanktion käyttöönottoa valvontajärjestelmän taustalla olevan yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi”.

Hallinnollisia sanktioita koskevien sääntelyperiaatteiden osalta OM:n mietinnössä (OM 52/2018, s. 26) mainitaan lisäksi, että ”Hallinnollisille sanktioille tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve; lainsäädännössä ei tule säännellä voimakkaammista keinoista kuin rikkomuksen vakavuus ja muut asiaan vaikuttavat seikat välttämättä edellyttävät. Sääntelyn tulee toteuttaa riittävästi seuraamusjärjestelmältä vaadittavaa yleis- ja erityisestävyyttä. Hallinnolliset sanktiot soveltuvat etenkin tilanteisiin, joissa on kyse yksinkertaisesti toteennäytettävistä alakohtaisen lainsäädännön rikkomuksista. Hallinnollista sanktioista säädettyä on vältettävä rikoslain kanssa päällekkäistä vastuusääntelyä.”

Myös Harjulan ja Prättälän Kuntalaki-teoksessa (Harjula - Prättälä, s. 549) on mainittu, että

”Luottamustoimesta pidättämistä voidaan luonnehtia hallinnolliseksi toimenpiteeksi, jolla pyritään turvaamaan kunnan tehtävien asianmukainen hoitaminen, toiminnan luotettavuus ja uskottavuus sekä epäillyn rikoksen häiriötön selvittäminen.” Harjulan ja Prättälän mukaan ”Päätösharkinnassa on otettava huomioon luottamushenkilön asema ja tehtävät. On arvioitava, kuinka luotettavasti ja uskottavasti asianomainen henkilö voi luottamustoimintaan käynnistetyn tutkimuksen aikana hoitaa. Lisäksi on arvioitava, onko luottamustoimen hoitamisella vaikutusta epäillyn rikoksen selvittämiseen. Jos vaarana on esimerkiksi todistusaineiston manipulointi, toimesta pidättämiseen on epäilyksettä aihetta.

Jos luottamushenkilö pidätetään toimestaan, hänen poliittinen uskottavuutensa on koetuksella. Poliittisen vastuun toteutumista edistää luottamushenkilön oma herkkyyys erota toimestaan. Ennen lain muutosta eron pyytäminen oli ainoa mahdollisuus edistää poliittisen vastuun toteutumista, mutta nyt luottamushenkilö voi myös oma-aloitteisesti vetäytyä asian selvittämisen tai oikeudenkäynnin ajaksi.”

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan katsonut (sivulla 4), että kuntalain 85 §:n 4momentin ja 109 a §:n 4 momentin säännöksissä kysymys on sekä kunnan että valtiovarainministeriön toimivallan osalta hallinnollisesta turvaamistoimenpiteestä esitutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi, jossa ei ole tarkoitus eikä voida ottaa kantaa tai tutkia henkilöiden syyllisyyttä tai ottaa kantaa syyttäjän syyteharkintaan.

Kittilän kunnan näkemys on, että luottamustoimesta pidättämisen arvioinnissa hallinnollisena turvaamistoimenpiteenä on jäänyt pelkästään arvostuksenvaraisten seikkojen varaan sen arviointi, miten vaaleilla valittujen valtuutettujen kuntavaaleissa saamansa mandaatin pohjalta hoitamansa luottamustehtävän pidättämisen perustelut toteutuvat suhteessa perustuslaissa suojattuun kunnalliseen itsehallintoon ja on jäänyt selvittämättä, onko luottamustoimesta pidättäminen sopusoinnussa edustuksellisen demokratian perusperiaatteiden kanssa ja onko riittävällä tavalla huomioitu luottamustoimesta pidätettyjen oikeusturvaa siten, kuin esimerkiksi hallinnollisia turvaamistoimenpiteitä koskevan lainsäädännön yhtenäistämistä koskevassa oikeusministeriön mietinnössä on selvitetty.

Tarkasteltaessa luottamustoimesta pidättämistä hallinnollisena turvaamistoimenpiteenä yksittäisen luottamushenkilön kohdalla, on valtiovarainministeriön päätöksessä ja lausunnossa lausutun pohjalta jäänyt näytettäväksi, että kunnan päätöksenteon saattamiseksi lain mukaiseksi sekä kunnan päätöksenteon uskottavuus

den ja luotettavuuden turvaamiseksi on tullut ryhtyä näin järeisiin toimenpiteisiin yksittäisen luottamus-
henkilön kohdalla, mitä VM:n päätös 19.6.2018 on käytännössä oikeusvaikutuksiltaan yksittäisen luotta-
musmiehen kohdalla tarkoittanut.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 62/2016 vp) tuonut esille, että sääntelylle poikkeuksellisissa
hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä on esitetty hallituksen esityk-
sessä sellaisia perusteluita, että niiden perusteella on sinänsä mahdollista kajoa kunnalliseen itsehallin-
toon. Valiokunnan mielestä oli kuitenkin selvää, että sääntelyä on kunnallisen itsehallinnon johdosta tulkit-
tava suppeasti. Valiokunta kiinnitti myös huomiota sääntelyn oikeasuhtaisuuteen, tarkkarajaisuuteen ja täs-
mällisyyteen. Hallintovaliokunta (HaVM 26/2016 vp) täsmensi lakiehdotusta perustuslakivaliokunnan esittä-
mällä tavalla ja laki hyväksyttiin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

OM:n mietinnön (OM 52/2018, s. 27) mukaan ”Hallinnollisten sanktioiden käyttämisellä voidaan pyrkiä tur-
vaamaan perusoikeuksien toteutumista, ja hallinnollisia sanktioita voidaan käyttää keinoina suojata perus-
oikeuksia. Toisaalta hallinnolliset sanktiot rajoittavat perusoikeuksia.” Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen
vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 2 §:n 2 momentin mu-
kaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämi-
seen. Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua
kunnan asukkaiden itsehallintoon. Hyvän hallinnon periaatteita suojaa perustuslain 21 §:n 2 momentti.

Kittilän kunta viittaa luottamustoimesta pidättämistä koskevan kuntalain 109 a §:n osalta siihen, että aina-
kin nyt jälkikäteen kuntalain 109 a §:n soveltamista muutoksenhaun johdosta arvioitaessa tulisi kiinnittää
huomiota siihen, onko valtiovarainministeriön päätösharkinnassa riittävällä tavalla perusoikeuksien näkö-
kulmasta toteutunut punninta sen osalta, että kun kyseisellä yksittäisiin luottamusmiehiin kohdistuvalla
hallinnollista turvaamistoimenpidettä koskevalla päätöksellä on tavoiteltu hyvän hallinnon turvaamista, niin
tulisi arvioida, toteutuuko pidättämispäätöksen välittömän toimenpanon myötä oikeusturvanäkökulmasta
yhtäläillä myös esimerkiksi perustuslain 2 §:n 2 momentin mukainen kansanvaltaisuuden periaate taikka
perustuslain 121 §:ssä säädetty kunnallisen itsehallinnon periaate ja siihen puuttumattomuus siinä merki-
tyksessä, mitä kunnallisella itsehallinnolla on mm. perustuslaissa, muussa lainsäädännössä sekä eri lakien
lainvalmistelutöissä ja lisäksi oikeuskirjallisuudessa esitetty. Tältä osin Kittilän kunta viittaa kaikkeen aiem-
min valituksessa lausumaansa kunnallisen itsehallinnon käsitteestä.

Luottamustoimesta pidättämispäätöksen vaikutuksia olisi tullut arvioida perusteellisemmin ja selvittää,
mikä kyseisen hallinnollisen turvaamistoimenpiteen merkitys on suhteessa perustuslain 121 §:n mukaiseen
kunnallisen itsehallinnon periaatteeseen nähden. Toisin sanoen, miten näitä erilaisia perusoikeuksia tulee
suojata jos esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon suoja ja siihen puuttumisen rajat suhteutetaan esimerkiksi
hyvän hallinnon turvaamista koskevaan periaatteeseen. Kittilän kunnan näkemyksen mukaan kyseisten pe-
rustuslaissa suojattujen oikeuksien suoja koskeva ”etusijajärjestys” on jäänyt tarkemmin perustelematta ja
tähän olisi tullut luottamusmiesten oikeusturvan näkökulmasta kiinnittää pidättämispäätöksen harkinnassa
enemmän huomiota. Valtiovarainministeriön päätöksessä ei ole riittävällä tavalla otettu kantaa siihen, millä
tavoin kunnallisen itsehallinnon toteutumisen näkökulmasta luottamusmiehen oikeuteen toimia kyseisessä
luottamustehtävässä, johon hänet on valittu, Kittilän kunnan tilanne huomioiden on puututtava ja minkä
vuoksi esimerkiksi hallintolain mukaisia esteellisyyssäännöksiä noudattamalla ei tilannetta olisi kyetty rat-
kaisemaan kunnan omin toimenpitein vaan luottamustehtävästä pidättäminen nähtiin ministeriön toimesta
perustelluksi.

Hallinnollisen sanktion, kuten hallinnollisen turvaamistoimenpiteen kohdalla lähtökohdaksi on asetettava,
että hallinnollisen sanktion tulee olla viimesijainen suhteessa muihin samasta rikkomuksesta määrättäviin
hallinnollisiin seuraamuksiin. Lisäksi tulisi huomioida, että OM:n mietinnössä (OM 52/2018, s. 27) on mai-
nittu seuraavaa:

”Perusoikeudet ja niiden rajoittamisen yleiset edellytykset on otettava huomioon myös hallinnollisia sanktioita koskevassa sääntelyssä. Tällaisia ovat mm. vaatimukset sääntelyn hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyksivaatimuksen mukaisesti hallinnollisille sanktioille on esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko sanktiointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin teon säätämällä rangaistavaksi (ks. PEVL 23/1997 vp). Sääntelyn hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi sanktiota säädettyessä on kiinnitettävä erityistä huomiota sääntelyn tarkkarajaisuuteen sekä sanktioiden kohteena olevien oikeusturvaan (PeVL 49/2017 vp).”

Luottamustoimesta pidättämistä koskevassa päätösharkinnassa olisi tullut huomioida myös hallinnollisen turvaamistoimenpiteen kohteena olleet yksittäiset luottamushenkilöt ja heidän oikeusturvansa sekä se seikka, että luottamustoimesta pidättämiseen valtuuttavaa kuntalain kyseistä kohtaa ei ole pidettävä erityisen tarkkarajaisena luottamusmiesten näkökulmasta, ja se tämän vuoksi edellyttää erityisen täsmällisiä päätöspäätöselä ja perusteellista arviota luottamustoimesta pidättämisen perusteista yksittäisen luottamusmiehen kohdalla, kun erityisesti huomioidaan, että pidättämispäätöksen perustelu sidotaan arvioon siitä, onko toimenpide välttämätön kunnan päätöksenteon saattamiseksi lainmukaiseksi sekä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi. Kittilän kunnan kanta on, että luottamusmiehiä koskevaa pidättämistä harkittaessa olisi voitu päätyä siihen lopputulokseen, että Kittilän kunnan päätöksenteon laillisuus sekä sen uskottavuus ja luotettavuus olisi kyetty turvaamaan soveltamalla hallintolain mukaisia esteellisyyssäännöksiä.

Kittilän kunnan tilanteessa ei ollut luottamustoimesta pidättämistä koskevan päätöksen tekemisen ajankohdaksi VM:n päätöksellään 20.12.2017 asettaman selvitysmenettelyn aikana kyse siitä, että kyseiset luottamusmiehet olisivat osallistuneet niiden asioiden käsittelyyn, joissa he olivat esteellisiä, vaan hallintolaki velvoittaa luottamusmiehiä itse huolehtimaan, etteivät he osallistu asioiden käsittelyyn, joissa he ovat esteellisiä hallintolaissa mainituilla esteellisyysperusteilla.

Harjula ja Prättälä mainitsevat, (Harjula-Prättälä, s. 735), että ”lain määrittelemissä tapauksissa usein voi olla kysymys siitä, että rikostutkinnan vuoksi esteelliset luottamushenkilöt edelleen osallistuvat asian käsittelyyn”. Tästä tilanteesta ei siis ollut Kittilässä kysymys VM:n päätöksentekoaikana, vaan valtuusto oli päättänyt pidättää luottamusmiehet käsittelemästä niitä asioita joissa he ovat esteellisiä. Tältä osin Kittilän tilannetta ei voinut pitää poikkeuksellisenä suhteessa muihin kuntiin, joissa normaaliin tapaan luottamusmiehet pidättyvät käsittelemästä asioista, joissa he ovat hallintolain mukaan esteellisiä.

OM:n mietinnön (OM 52/2018, s. 29) mukaan hallinnollisia sanktioita koskevan lainsäädännön tulisi täyttää kysymyksessä olevan sanktion laatu huomioiden sanktiojärjestelmään kohdistetut erityiset oikeusturvatarpeet; ”Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön perusteella hallinnollisista sanktioista säänneltäessä tulee kiinnittää erityistä huomiota eräisiin rikosoikeudenkäynnissä sovellettaviin periaatteisiin, kuten syyttömyysolettamaan, kaksoisrangaistavuuden kieltoon ja itsekriminointisuojaan.”

Syyttömyysolettaman osalta on OM:n mietinnössä (52/2018, s. 30) on lausuttu seuraavaa:

”Syyttömyysolettama kuuluu perustuslain 21 §:ssä säädettyihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin. Sen keskeisenä sisältönä on, että todistustaakka rikosasioissa kuuluu aina syyttäjälle eikä epäillyn tarvitse todistaa syyttömyyttään välttyäkseen rangaistukselta. Syyttömyysolettamasta määrätään myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleessa sekä YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 14 artiklan 2 kappaleessa. Syyttömyysolettama tulee lähtökohtaisesti nouda-

tettavaksi myös rikosoikeudelliseen rangaistukseen rinnastuvan hallinnollisen sanktion määräämisessä. Keskeinen oikeusvaltiollinen vaatimus siten on, että hallinnollinen sanktio tulee kohdistaa nimenomaan rikkomuksen tekijään ja viranomaisen on esitettävä riittävä näyttö seuraamuksen määräämiseksi.”

OM:n mietinnön (OM 52/2018, s. 31) mukaan lisäksi:

”Hallinnollisen sanktion perustaminen objektiiviseen vastuuseen on siten perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävissä, jos sanktiojärjestelmällä suojeltava oikeushyvä on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän ja riittävän painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Edellytyksenä lisäksi on, että seuraamuksen määräämisenettä otetaan asianmukaisesti huomioon yksilön puolustautumisoikeuksien toteutuminen ja huolehditaan riittävästä oikeusturvatakeista. Selvää on, että yksinomaan viranomaistoiminnan tehostamiseen liittyvät syyt eivät riitä perustelemaan poikkeamista sanktioiden määräämiseen sovellettavista keskeisistä rikosprosessuaalisista periaatteista.”

Kaksoisrangaistavuuden kiellon osalta OM:n mietinnössä (OM 52/2018, s. 32) on lausuttu seuraavaa:

”Jos hallinnollisia sanktioita koskevissa säännöksissä tarkoitettu teko tai laiminlyönti saattaa täyttää rikoslaisissa tai muussa laissa säädetyn rikoksen tunnusmerkistön, sääntely muodostuu merkitykselliseksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määritellyn kaksoisrangaistavuuden kiellon (ne bis in idem-kielto, ks. myös PeVL 17/2013 vp) kannalta. Kaksoisrangaistavuuden kiello kattaa myös samaa tekoa koskevat rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset.

Kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutumiseksi on rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevassa lainsäädännössä huolehdittava siitä, ettei samasta teosta voida määrätä useampia rangaistusluonteisia seuraamuksia.”

Kaksoisrangaistavuuden kiellon osalta OM toteaa edelleen mietinnössään (s. 34), että ”On kuitenkin syytä todeta, että unionin tuomioistuin on katsonut voivansa etsiä oikeutusta kaksoisrangaistavuuden kiellon rajoittamiseen perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan nojalla. Mainittu perusoikeuskirjan määräys mahdollistaa perusoikeuksien rajoittamisen, jos se on välttämätöntä ja vastaa tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tällöin varmistaa, ettei seuraamusten päällekkäisyydestä kyseiselle henkilölle konkreettisesti aiheutuva taakka ole liiallinen kyseisen rikkomuksen vakavuuteen nähden. (Ks. suuren jaoston ratkaisut C-524/15 ja yhdistetyt asiat C-596/16 ja C-597/16).”

Hallinnollisen sanktion määräämistoimivallan osalta OM on mietinnössään (OM 52/2018, s. 37) lausunut seuraavaa:

”Toimivalta sanktioiden määräämiseksi on yleensä perusteltua osoittaa sellaiselle lainsäädännön noudattamisen valvontaa suorittavalle viranomaiselle, jolla on parhaat edellytykset ja asiantuntemus arvioida määräämisen perusteena olevia seikkoja”. Lisäksi OM viittaa perustuslakivaliokunnan katsoneen rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä (ks. esim. PeVL 49/2017 vp, PeVL 14/2013 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 32/2005 vp).

OM:n kannanotossa (s. 38) lausutaan selvitysvastuusta ja näyttövelvollisuudesta seuraavaa:

”Syyttömyysolettama huomioon ottaen hallinnollisten sanktioiden määräämisessä voidaan pitää lähtökohdanna, että toimivaltaisella viranomaisella on vastuu rikkomuksen tai laiminlyönnin riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä sekä sen toteennäyttämisestä. Viranomaisen selvitysvastuusta säädetään hallintolain 31 §:ssä. Mainitun säännöksen mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Oikeusturvanäkökohtien ohella seuraamusjärjestelmän toimivuuden, tehokkuuden ja seuraamusten täytäntöönpanon kannalta on

tärkeää, että sanktioiden määräämistä koskevat kysymykset tulevat asianmukaisesti selvitettyiksi ja ratkaistuiksi jo ensi asteen päätöksenteossa.”

Oikeasuhtaisuuden vaatimuksen osalta OM on mietinnössään (OM 52/2018, s. 39) lausunut seuraavaa:

”Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn tulee täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp). Seuraamuksen tulee siten olla oikeassa suhteessa teon laatuun tai sen haitallisuuteen nähden.

Seuraamusjärjestelmän tulee myös kokonaisuudessaan täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Tämä edellyttää, että jo lainsäädäntöä valmisteltaessa huolehditaan siitä, että hallinnollisten sanktioiden potentiaalisena kohteena olevilla tahoilla on yleisen oikeuskäsityksen mukaan tosiasialliset edellytykset noudattaa sanktioinnin kohteena olevia lakisäätteisiä velvoitteita ja suoritua laissa tarkoitetuista seuraamuksista.”

OM:n mietinnössä (OM 52/2018, s. 42-43) on lisäksi mainittu seuraavaa:

”Hallinnollisten sanktioiden määrääminen on hallintoasian käsittelyä. Määräämismenettelyssä noudatetaan siten pääsääntöisesti hallintolakia, joka sisältää perustuslain 21 §:n kannalta keskeiset hyvää hallintoa koskevat perussäännökset ja ennakkollista oikeusturvaa korostavat menettelysäännökset. Hallintolaissa säädetään viranomaisten selvitysvastuun ohella muun muassa neuvonnasta, oikeudesta käyttää asiamiestä ja avustajaa, asiakirjan täydentämisestä, kuulemisesta ja siihen liittyvästä menettelystä, suullisesta selvittämisestä ja todistelusta, katselmuksesta ja tarkastuksen toimittamisesta, tulkitsemisesta ja kääntämisestä samoin kuin päätöksen muodosta, sisällöstä, perustelemisesta ja valitusosoituksen liittämistä päätökseen sekä päätöksen tiedoksiannosta.

[- -]

Perustuslakivaliokunta on katsonut perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvan ja asianmukaisen menettelyn takeiden merkityksen korostuvan sitä enemmän, mitä ankarammasta seuraamuksesta on kysymys (PeVL 14/2018 vp). Hallinnollisia sanktioita määrättäessä on annettava erityistä painoarvoa asianosaisen oikeudelle tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös. Valiokunta on nimenomaisesti painottanut, ettei masaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai oikeusturvaa (PeVL 35/2005 vp).”

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan todennut lain soveltamista koskevien väitteiden osalta, että syytteenalaisen rikoksen tekoajalla tai syytteiden nostamisen ajankohdalla ei ole merkitystä arvioitaessa luottamustoimesta pidättämisen edellytyksiä ja välttämättömyyttä kuntalain mukaisesti, vaan ratkaisevaa toimivallan käytössä on, miltä tosiasiallinen tilanne näyttää kulloinkin kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden näkökulmasta. Edelleen valtiovarainministeriö viittaa lausunnossaan siihen, että kuntalaissa säädettyssä velvoitteesta luottamustoimesta pidättämiseen suojattavana intressinä on kunnan päätöksenteon uskottavuus ja luotettavuus ja kunnalla on ollut velvollisuus huolehtia tästä lain voimaantulosta lukien. Ministeriön lausunnon mukaan luottamustoimesta pidättämisessä ei ole kyse rikosoikeudellisesta seuraamuksesta, joka kiinnittyisi tekoajankohtaan tai johon sovellettaisiin takautuvan lainsäädännön kieltoa tai lievemmän lain periaatetta. Ministeriön mukaan kuntalain asianomaisten säännösten soveltaminen on mahdollista tilanteessa, jossa kunnan hallinnon poikkeukselliset vaikeudet ovat alkaneet eri vaalikaudella ja ilmeneminen jatkuu edelleen.

Edellä mainitussa oikeusministeriön mietinnössä (OM 52/2018) on mainittu useista oikeusturvaperiaatteista, jotka tulisi huomioida päätettäessä hallinnollisen sanktion määräämisestä luonnollista henkilöä kohtaan. Hallinnollisia turvaamistoimenpiteitä koskevien päätösten arvioinnissa ja mm. luottamustoimesta pidättämistä koskevaa päätöksentekoa koskevassa harkinnassa tulee edellä mainitussa oikeusministeriön

mietinnössä ilmenevien periaatteiden mukaisesti huomioida mm. perusoikeuksien turvaaminen ja harkintaa koskee mm. syyttömyysolettaman periaate ja kaksoisrangaistavuuden kielto sekä viranomaisella oleva selvitysvastuu ja näyttövelvollisuus. Päätösharkinnassa tulisi ilmetä perusteet, joiden vuoksi hallinnollinen sanktio, kuten luottamustoimesta pidättäminen on harkittu oikeasuhtaiseksi suhteessa teon moitittavuuteen.

Hallinnollisia sanktioita koskeviin yleisiin oikeusohjeisiin viitaten Kittilän kunta katsoo, että syytteenalaisen rikoksen tekoajalla on merkitystä Kittilän kunnan luottamusmiehiä koskevan pidättämispäätöksen arvioinnissa. Päätösharkinta ei voi perustua pelkästään sen näkökulman huomioimiseen, miltä kunnan tilanne näyttää päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden näkökulmasta, koska päätösharkinnassa on kuitenkin asetettu yksittäiseen luottamusmieheen ulottuva hallinnollinen turvaamistoimenpide sellaisten tekojen perusteella, joihin nähden kuntalain 12 a luku ei ole ollut tekoajankohtana voimassa eikä myöskään näinollen kyseisistä teoista seuraava, kunnan päätöksenteon uskottavuutta ja luotettavuutta koskevaan näyttöön sidottu hallinnollinen sanktio ole sisällynyt kuntalakiin tekoajankohtana.

Harjula-Prättälän (Harjula-Prättälä, s. 735) mukaan

”Yleensä kunnan poikkeukselliset hallinnon ongelmat johtuvat siitä, että laaja rikostutkinta vaikeuttaa toimielinten lainmukaista toimintaa. Kysymys voi olla 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 voidaan kuitenkin jättää käynnistämättä toteamalla, että muut oikeuskeinot ovat käytettävissä. Tämä koskee erityisesti tapauksia, joissa on menettely lainvastaisesti mutta uusia tekoja ei ole näköpiirissä.”

Kittilän kunta viittaa vastaselityksessään myös 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. Samaan tilanteeseen voi johtaa virkariikostutkinta, 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 tuomioistuinten 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).

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 yk-

sittäiseen 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 huomattavan laaja merkitys hallinnollisena turvaamistoimenpiteenä, ei pelkästään Kittilän kunnan vaan yksittäisen luottamusmiehen näkökulmasta. 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 syllistyneen, ja huomioida arvioinnissa samalla esitettyihin rikoksiin syllistymisen toistuvuutta jokaisen luottamusmiehen kohdalla erikseen. Kittilän kunnan näkemyksen mukaan, mikäli kunta olisi itse päättänyt pidättää kyseiset luottamusmiehet kaikesta kuntaa koskevasta päätöksenteosta, yksittäisen luottamusmiehen kohdalla olisi voinut syntyä tilanne, joka ei täytä yksittäisen luottamusmiehen oikeusturvan suojaksi säädettyjä kriteereitä voimassa olevassa lainsäädännössä, ja tällöin pidättämisestä kaikesta kuntaa koskevasta päätöksenteosta 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. Kunnan asioiden hoitamisen ja kunnan asioiden kehittämisen on kuitenkin katsottava olevan kaiken kaikkiaan kunnan perustehtävä kuntalainkin mukaan. Kokoneiden kuntapäätäjien vähyyys hankaloi-
taa kunnan toimintaa. Tämä ei ole omiaan edesauttamaan Kittilän kunnan pitkäjänteistä ja eteenpäin suuntaavaa kehitystä ja strategisten linjausten 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.

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

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 syllistyneet mihinkään sellaisiin tekoihin tai vakaviin virkarikoksiin, joihin valtiovarainministeriön pidättämispäätös on alun alkaen perustunut.

Kittilän kunta pyytää huomioimaan, että luottamustoimesta pidättämisestä kuntalakiin perustuen on kyse em. tavalla hallinnollisesta turvaamistoimenpiteestä, jonka tarkoitus on ollut hyvän hallinnon turvaaminen (poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevassa kunnassa). Sen rinnalla on vireillä rikosoikeudellinen

prosessi, jonka tuloksena on 28.6.2019 annettu lainvoimaa vailla oleva syytteistä vapauttava Lapin käräjäoikeuden päätös. Kyseinen päätös vahvistaa syytettyjen syyttömyysolettamaa, mikä tulisi huomioida hallinnollista turvaamistoimenpidettä koskevan päätösharkinnan lainmukaisuuden arvioinnissa.

Kittilän kunta lausuu, että nyt puheena olevan hallinnollisen turvaamistoimenpiteen jatkaminen edelleen vaikuttaa kunnan tilanteeseen rikosoikeudellisessa prosessissa syytettyjen luottamushenkilövaalin toimittamisen kieltona, jolloin syyttömyysolettaman suojaamille syytettynä oleville luottamusmiehille pidättämisen jatkaminen edelleen merkitsee rangaistuksen luonteista kieltoa toimia luottamustehtävässä.

Luottamustoimesta pidättämisen jatkaminen käräjäoikeuden ensiasteena antamasta kaikista syytteistä vapauttavasta päätöksestä huolimatta pitkittää valtion interventiota kunnan perustuslailla suojattuun itsehallintoon ja on kokonaisuutena arvioiden suhteettoman radikaali puuttuminen kunnan hallintoon. Hallinnollisella turvaamistoimenpiteellä on näin kollektiivisia ja kansalaisten hallintoon osallistumisen oikeuksiin nähden vakavia vaikutuksia, joita Kittilän kunta haluaa erityisesti asiassa painottaa.

Hallinnollisella turvaamistoimenpiteellä ei enää voida saavuttaa alkuperäistä tavoitetta, sen tarkoitussidonnaisuus on viimeistään Lapin käräjäoikeuden 28.6.2019 päätöksen jälkeen hävinnyt ja muodostunut luottamusmiehiä kohtaan rangaistusluonteiseksi ja em. kaksoisrangaistavuuden kieltoa loukkaavaksi. Ministeriöllä olisi myös toimivalta kumota päätöksensä hallinnollisessa järjestyksessä riippumatta vireillä olevasta prosessista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Kittilän kunta lausuu, että Kittilän kunnan valituksessa ja tässä vastaselityksessä esitetyt perustelut huomioiden sekä asiassa aikaisemmin esitettyyn viitaten Kittilän kunnan valitus tulisi hyväksyä.

Kittilässä 12.11.2019

KITTILÄN KUNNANHALLITUS

Antti Jämsén

Sanna Ylinampa

Vt. kunnanjohtaja

Hallintojohtaja