

# KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (52)  
21.4.2020  
Taltionumero  
1764  
Diaarinumerot  
2902/2/19,  
3274/2/19 ja  
3506/2/19  
Vuosikirja

**Asia** Valitus luottamushenkilöiden pidättämistä luottamustoimista koskevassa asiassa

**Valittajat**

1. Valtiovarainministeriö
2. Kittilän kunnanhallitus
3. Tarmo Salonen

## Päätös, jota valitus koskee

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 10.6.2019 nro 19/0261/2

## Asian aikaisempi käsittely

*Valtiovarainministeriö* on päätöksellään 19.6.2018 Nro VM/2016/00.02.07/2017 pidättänyt Kittilän kunnan luottamustoimista 20 päätöksessä lueteltua luottamushenkilöä kuntalain 109 a §:n 4 momentin perusteella siihen saakka, kunnes kyseisiä luottamushenkilöitä vastaan nostetut syytteet päätöksessä mainituissa rikosasioissa on käsitelty lainvoimaisella tuomiolla toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Päätös on määrätty heti täytäntöön pantavaksi.

Valtiovarainministeriö on katsonut ottaen huomioon syytteissä olevat teonkuvaukset, syytteiden vakavuus ja syytettyjen määrä, että syytteessä olevien henkilöiden jatkaminen luottamustoimensa hoitamisessa oikeudenkäynnin aikana vaarantaa kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden ja luottamustoimista pidättäminen on välttämätöntä. Lisäksi kunta on poikkeuksellisessa hallinnollisessa kriisissä. Esteellisyyssäännösten mukainen menettely ei riitä turvaamaan Kittilän kunnan päätöksenteon uskottavuutta ja luotettavuutta sekä päätöksenteon saamista lain mukaiseksi. Kunnalla olisi ollut kuntalain 85 §:n 4 momentin mukaan velvollisuus pidättää edellä mainitut henkilöt luottamustoimistaan.

Kun kunta ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin, on valtiovarainministeriöllä asettamansa kuntalain 109 b §:ssä tarkoitetun selvitysryhmän ehdotuksen perusteella toimivalta pidättää syytteessä olevat henkilöt luottamustoimistaan. Luottamustoimesta pidättäminen koskee myös niitä kuntayhtymän toimielimiä sekä valtion luottamustoimia, joihin kunta on valinnut edustajansa. Siltä osin kuin luottamushenkilöt ovat itse vetäytyneet luottamustoimiensa hoitamisesta, pidättäminen ei ole tarpeen.

## Hallinto-oikeuden ratkaisu

*Pohjois-Suomen hallinto-oikeus* on, siltä osin kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa on kysymys, valituksenalaisella päätöksellään tutkinut Kittilän kunnan, Tarmo Salosen, Vilho Molkoselän, Akseli Erkkilän ja Jukka Nivan, Raili Fagerholmin, Vuokko Mäntymaan, Veli-Matti Junnolan, Susanna Kantolan sekä Milja Nikan valitukset. Hallinto-oikeus on valitukset muutoin hyläten kumonnut valtiovarainministeriön päätöksen siltä osin kuin se koskee Akseli Erkkilän, Raili Fagerholmin, Veli-Matti Junnolan, Mika Kuuselan, Vilho Molkoselän, Markku Mäkitalon, Jukka Nivan, Mikko Saarelan, Jukka Salmen ja Mauri Taskilan pidättämistä luottamustoimistaan.

Hallinto-oikeus on hylännyt Kittilän kunnan ja Tarmo Salosen oikeudenkäyntikuluvaatimukset.

Hallinto-oikeus on velvoittanut valtiovarainministeriön/Suomen valtion korvaamaan Vilho Molkoselän oikeudenkäyntikulut 613,80 eurolla, Raili Fagerholmin oikeudenkäyntikulut 763,84 eurolla viivästyskorkoineen ja Veli-Matti Junnolan oikeudenkäyntikulut 200 eurolla. Fagerholmin oikeudenkäyntikuluille maksettava viivästyskorko määräytyy korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaisesti siitä lukien, kun kuukausi on kulunut hallinto-oikeuden päätöksen antamisesta.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään nyt kysymyksessä olevalta osalta seuraavasti:

### **Pääasia**

#### *Sovellettavat säännökset*

Kuntalain 85 §:n 4 momentin mukaan valtuuston on luottamushenkilön toimessaan tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevan esitutinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättävä luottamushenkilö toimestaan, 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.

Kuntalain 109 a §:n 1 momentin mukaan, jos kunnan hallinto ja toiminta ovat poikkeuksellisen suurissa vaikeuksissa, joista kunta ei omin toimenpitein kykene selviytymään, valtiovarainministeriö voi kuntaa kuultuaan asettaa kunnan hallintoa selvittämään selvityshenkilön tai selvitysryhmän.

Pykälän 2 momentin mukaan selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettamisen edellytyksenä on, että:

1) on aloitettu esitutkinta kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen usean jäsenen tekemäksi epäilystä vakavasta virkarikoksesta taikka useasta virkarikoksesta, eikä kunta ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi lain mukaiseksi; tai

2) on muuten perusteltua syytä epäillä, että kunnan viranomaiset tai sen toimielimen jäsenet ovat olennaisesti tai toistuvasti toimineet lainvastaisesti tai laiminlyöneet lakisääteisiä velvoitteitaan, eikä kunta ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi lain mukaiseksi.

Pykälän 3 momentin mukaan selvityshenkilö tai 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.

Pykälän 4 momentin mukaan, jos selvityshenkilö tai selvitysryhmä on esittänyt luottamushenkilön tai luottamushenkilöiden pidättämistä toimestaan 85 §:n 4 momentissa säädetyllä perusteella luottamushenkilön toimessaan tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevan esitutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi eikä valtuusto ole näin menetellyt, valtiovarainministeriö voi valtuustoa ja asianomaista luottamushenkilöä kuultuaan päättää asiasta, 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. Ministeriön päätös voidaan panna täytäntöön heti.

Kuntalain 109 b §:n 1 momentin mukaan edellä 109 a §:ssä tarkoitetulla selvityshenkilöllä sekä selvitysryhmässä tulee olla tehtävän vaatima oikeudellinen asiantuntemus. Selvityshenkilön ja selvitysryhmän jäsenen tulee olla tehtävässä kunnasta ja valtiovarainministeriöstä riippumaton.

Pykälän 2 momentin mukaan selvityshenkilöön ja selvitysryhmän jäsenen sovelletaan hänen hoitaessaan tämän lain mukaisia tehtäviä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sekä vahingonkorvauslain (412/1974) säännöksiä julkisyhteisön ja virkamiehen korvausvastuusta.

Pykälän 3 momentin mukaan selvityshenkilöllä ja selvitysryhmän jäsenellä on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada viranomaisilta tehtävänsä suorittamista varten välttämättömät kuntien ja kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen hallintoa ja taloutta koskevat tiedot.

### *Selvitysryhmän asettaminen*

Valituksenalaisen päätöksen kumoamista on vaadittu muun muassa sillä perusteella, että selvitysryhmän asettamista koskeva valtiovarainministeriön päätös ei ole ollut lainvoimainen silloin, kun luottamushenkilöiden luottamustoimista pidättämistä koskeva päätös on tehty. Valitusten mukaan myös Kittilän kunnan kuuleminen ennen selvitysryhmän asettamista on ollut virheellistä. Antti Rantakokkoa ei ole nimetty selvitysryhmän jäseneksi, vaan sopimus selvityshenkilönä toimimisesta on tehty Northen Light A R Consulting Oy:n kanssa, eikä Rantakokko siten ole toiminut virkavastuulla. Rantakokko ei myöskään ole ollut valtiovarainministeriöstä riippumaton, koska hän oli aikaisemminkin toiminut valtiovarainministeriön selvityshenkilönä.

Hallinto-oikeus toteaa, että valtiovarainministeriö on 20.12.2017 päättänyt kuntalain 109 a §:n perusteella käynnistää poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevan selvitysmenettelyn Kittilän kunnassa ja asettaa kunnan hallintoa selvittämään kuntalain 109 a ja 109 b §:ssä tarkoitetun päätöksessä tarkemmin selostetun selvitysryhmän. Samalla valtiovarainministeriö on määrännyt, että päätös pannaan täytäntöön heti. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on 25.4.2018 antamallaan päätöksellä nro 18/0204/2 jättänyt edellä mainitusta valtiovarainministeriön 20.12.2017 tekemästä päätöksestä tehdyn valituksen tutkimatta. Päätöksen perustelujen mukaan, kun otetaan huomioon, että selvitysryhmä voi antaa vain toimenpide-ehdotuksia ja mahdollinen luottamushenkilöiden pidättäminen toimestaan ratkaistaan erikseen, valtiovarainministeriön päätöstä selvitysryhmän asettamisesta ei ole pidettävä hallintolainkäyttölaissa tarkoitettuna valituskelpoisena päätöksenä, jolla asia on ratkaistu. Korkein hallinto-oikeus on 1.11.2018 antamallaan päätöksellä taltionumero 5044 hylännyt Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksestä tehdyn valituksen.

Edelleen hallinto-oikeus toteaa, että kuntalain 109 b §:n 2 momentin mukaan selvityshenkilöön ja selvitysryhmän jäseneseen sovelletaan hänen hoitaessaan tämän lain mukaisia tehtäviä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sekä vahingonkorvauslain (412/1974) säännöksiä julkisyhteisön ja virkamiehen korvausvastuusta. Näin ollen myös Antti Rantakokkoon sovelletaan edellä mainittuja virka- ja korvausvastuuta koskevia säännöksiä, vaikka hänen toimeksiantonsa onkin perustunut Northen Light A R Consulting Oy:n kanssa tehtyyn sopimukseen.

Rantakokkoa ei myöskään voida pitää valtiovarainministeriöstä riippumattomana [oikeastaan riippuvaisena] pelkästään sillä perusteella, että hän on aiemminkin toiminut valtiovarainministeriön selvitysmiehenä.

Edellä mainitun huomioon ottaen valituksenalaista päätöstä ei ole kuultava kunnan kuulemiseen ja selvitysryhmän jäsenen Antti Rantakokkoon liittyvien valitusperusteiden johdosta eikä myöskään sillä perusteella, ettei valtiovarainministeriön 20.12.2017 tekemä päätös ole ollut lainvoimainen silloin, kun luottamushenkilöiden luottamustoimista pidättämistä koskeva päätös on tehty.

### ***Kuuleminen***

Kuntalain 109 a §:n 4 momentin mukaan valtiovarainministeriön on ennen luottamushenkilön luottamustoimesta pidättämistä koskevan päätöksen tekemistä kuultava valtuustoa ja asianomaista luottamushenkilöä.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Hallintolain 36 §:n mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemisesta koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin.

Valtiovarainministeriö on 13.4.2018 päivätyllä lausuntopyynnöllä pyytänyt Kittilän kunnanvaltuustolta sekä jakelussa mainituilta Kittilän kunnan luottamushenkilöiltä ja viranomaisilta lausuntoa luottamushenkilöiden pidättämisestä luottamustoimistaan. Lausuntopyynnön liitteenä valtuustolle sekä kullekin luottamushenkilölle ja viranomaiselle on toimitettu selvitysryhmän 27.2.2018 päivätyt kuntalain 109 a §:ssä tarkoitettu selvitys sekä luonnos valtiovarainministeriön päätökseksi. Mainitusta selvityksestä ilmenee, että selvitysryhmä on selvitystä varten perehtynyt Kittilää koskevaan asiakirja-aineistoon, muun muassa valtuuston ja kunnanhallituksen pöytäkirjoihin sekä asiaan liittyvään lainsäädäntöön. Lisäksi selvitysryhmä on keskustellut erikseen kunnanjohtajan, hallintojohtajan, valtuuston puheenjohtajiston, kunnanhallituksen puheenjohtajiston sekä kunnanhallituksen kanssa. Selvitysryhmä on myös käynyt ryhmäkeskustelut valtuustoryhmien puheenjohtajien itse määrittämässä kokoonpanoissa. Selvitysryhmä on kuullut myös toimialajohtajia ja muita keskeisiä viranhaltijoita, asiakirjahallintoon ja talouteen perehtyneitä työntekijöitä sekä muuta henkilöstöä. Selvitysryhmä on tutustunut

kunnan kahden keskeisen konserniyhtiön toimintaan siten, että kummankin yhtiön toimitusjohtaja ja yhtiön hallituksen puheenjohtaja ovat esitelleet yhtiönsä toimintaa.

Hallinto-oikeus toteaa, että selvitysryhmän selvitys on edellä mainitun asiakirja-aineiston sekä selvitysryhmän käymien keskustelujen perusteella Kittilän kunnan hallinnon tilanteesta laadittu oikeudellinen arvio. Selvityksessä ei ole selostettu eikä otettu kantaa kenenkään yksittäisen luottamushenkilön toimintaan eikä heidän tekemikseen epäiltyihin rikoksiin. Näin ollen hallinto-oikeus katsoo, että yksittäisten luottamushenkilöiden oikeusturva ei ole edellyttänyt sitä, että selvitysryhmä olisi selvitystä tehdessään kuullut heitä jokaista henkilökohtaisesti eikä myöskään sitä, että selvitysryhmä olisi laatinut käymistään keskusteluista muistiot ja varannut luottamushenkilöille tilaisuuden tulla niistä kuuluisiksi. Luottamushenkilöiden tai Kittilän kunnan kuuleminen ei ole ollut puutteellista valituksessa esitettyjen kuulemista koskevien väitteiden johdosta.

### ***Esteellisyys***

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin [oikeastaan mainitun momentin 7 kohdan] mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta kuin mainitun pykälän 1–6 kohdassa tarkoitettua erityisestä syystä vaarantuu.

Valituksenalaisen päätöksen kumoamista on vaadittu muun muassa sillä perusteella, että valtiovarainministeriö, kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen ja valtiovarainministeriön hallitusneuvos Auli Valli-Lintu ovat olleet esteellisiä osallistumaan valituksenalaisen asian käsittelyyn. Valtiovarainministeriö on ollut valmistelemaan lakia, ja Vehviläisellä ja Valli-Linnulla on ollut vahva ennakkokanta asiaan. He ovat jo hyvissä ajoin ennen päätöksen tekemistä ilmoittaneet, että luottamushenkilöt tullessaan pidättämään kokonaan luottamustoimistaan. Lisäksi Valli-Lintu on toiminut Kittilän entisen kunnanjohtajan Anna Mäkelän kanssa kuntalain kokonaisuudistusta pohtineessa työryhmässä, osallistunut nyt kyseessä olevan lain valmisteluun, allekirjoittanut käsillä olevan lausuntopyynnön sekä antanut Lapin radiolle asiaan liittyvän lausunnon.

Hallinto-oikeus katsoo, etteivät samassa työryhmässä toimiminen Kittilän kunnan entisen kunnanjohtajan kanssa ja lausuntopyynnön allekirjoittaminen tee Valli-Lintua esteelliseksi osallistumaan Kittilän kunnan luottamushenkilöiden luottamustoimista pidättämistä koskevan asian käsittelemiseen. Myöskään se, että valtiovarainministeriö sekä Valli-Lintu

ovat osallistuneet kuntalain muutosta koskevan lain valmisteluun, ei tee ministeriötä ja Valli-Lintua esteelliseksi osallistumaan saman lain soveltamista koskevaan asiaan.

Hallinto-oikeus toteaa, että hallintoasioissa ennakkokäsitykset ja julkiset kannanotot eivät pääsääntöisesti perusta esteellisyyttä varsinkaan silloin, kun kysymys on poliittisesti valittujen henkilöiden kannanotoista. Hallinto-oikeus katsoo, että Vehviläinen ja Valli-Lintu eivät ole olleet esteellisiä osallistumaan asian käsittelyyn sillä perusteella, että Vehviläinen ministerinä ja Valli-Lintu virkansa puolesta ovat julkisuudessa kommentoineet pidättämismenettelyn käynnistämiseen johtaneita syitä ja asian etenemistä ministeriössä.

Valtiovarainministeriön Veli-Matti Junnolan valituksen johdosta antamasta lausunnosta ilmenee, että Kari Prättälä ei ole osallistunut mitenkään valituksenalaisen asian käsittelyyn valtiovarainministeriössä. Päätöstä ei siten ole kumottava myöskään sillä Junnolan valituksessaan esittämällä perusteella, että Prättälä on osallistunut kuntalain muuttamista koskevan lain valmisteluun tekemällä valtiovarainministeriön toimesta sitä koskevan selvityksen.

### ***Päätöksen perustuslainvastaisuus***

Valituksenalaisen päätöksen kumoamista on vaadittu myös sillä perusteella, että kuntalain 109 a § ja sen soveltaminen Kittilän kuntaan on perustuslailla suojatun kunnallisen itsehallinnon vastaista.

Hallinto-oikeus toteaa, että kuntalain muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 250/2016 vp), jossa muun ohella säädetään valtiovarainministeriön oikeudesta pidättää kunnan luottamushenkilö luottamustehtävästään, on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Suomen perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään [oikeastaan lausunnossaan] (PeVL 62/2016 vp) esittänyt, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 109 a §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Hallintovaliokunta on mietinnössään (HaVM 26/2016 vp) ilmoittanut ottaneensa asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossaan lakiehdotuksen 109 a §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset muutokset, tehnyt muutosehdotukset hallituksen esitykseen sisältyvään lakiehdotukseen ja todennut, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Edellä lausutun huomioon ottaen hallinto-oikeus katsoo, että valtiovarainministeriön valituksenalainen päätös, jossa se on soveltanut kuntalain 109 a §:n säännöstä, ei ole perustuslailla suojatun kunnallisen itsehallinnon vastainen.

### ***Taannehtivan lainsäädännön kiellon vastaisuus***

Valituksenalaista päätöstä on vaadittu kumottavaksi muun muassa sillä perusteella, että se on taannehtivan lainsäädännön kiellon vastainen. Kuntalain 12 a lukua koskevassa lainsäädännössä ei ole siirtymäsäännöstä, jonka nojalla lakia voitaisiin soveltaa ennen sen voimaantulopäivää tehtyihin tekoihin.

Hallinto-oikeus toteaa, että luottamustoimesta pidättäminen on hallinnollinen turvaamistoimenpide, jonka tarkoituksena on päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden sekä hallinnon asettamien vaatimusten turvaaminen. Kysymys ei ole rikosoikeudellisesta seuraamuksesta, jolloin rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän niin sanotun taannehtivan lainsäädännön kiellon periaatteen mukaan ketään ei saa tuomita rangaistukseen sellaisen teon mukaan, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Näin ollen syytteenalaisten rikosten tekoajalla ei ole merkitystä arvioitaessa turvaamistoimen välttämättömyyttä. Ratkaisevaa on se, miltä tilanne on päätöksentekohetkellä näyttänyt kunnallisen päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden kannalta. Valtiovarainministeriön päätöstä ei ole kumottava taannehtivan lainsäädännön kiellon periaatteen vastaisuutta koskevalla perusteella. Asiaa ei ole syytä arvioida toisin myöskään sillä perusteella, että valtuutetut ovat tulleet valituiksi uudelleen kevään 2017 kuntavaaleissa.

### ***Luottamustoimista pidättäminen***

#### *Asiassa saatu selvitys*

Lapin käräjäoikeuteen on 13.10.2017 tullut vireille kolme eri rikosasiaa, joissa vastaajina on Kittilän kunnan luottamushenkilöitä. Asiassa R 17/983, jossa asianomistajana ovat Kittilän kunta ja kunnanjohtaja Anna Mäkelä, osalle nykyisistä kunnan luottamushenkilöistä (Akseli Erkkilä, Raili Fagerholm, Veli-Matti Junnola, Susanna Kantola, Leena Kinnunen, Merja Korva, Mika Kuusela, Reijo Kyrö, Vilho Molkoselkä, Markku Mäkitalo, Vuokko Mäntymaa, Paula Nevalainen, Milja Nikka, Jukka Niva, Tapani Rantajääskö, Mikko Saarela, Jukka Salmi, Tarmo Salonen, Veikko Siitonen ja Mauri Taskila) on vaadittu rangaistusta törkeästä virka-aseman väärinkäyttämistä. Syytteen mukaan virka-aseman väärinkäyttöä on pidettävä törkeänä, koska vastaajat ovat pyrkineet aiheuttamaan erityisen tuntuvaan haittaan ja vahinkoa erityisesti Mäkelälle, joka on tullut irtisanotuksi kunnanjohtajan virasta. Syytteen mukaan rikos on tehty erityisen suunnitelmallisesti jatkamalla lainvastaista menettelyä useista huomautuksista huolimatta ja häikäilemättömästi kostona Mäkelän virkatoimen johdosta. Rikosta on syytteen mukaan myös kokonaisuutena arvostellen pidettävä törkeänä.



Asiassa R 17/984 osalle luottamushenkilöistä (Kyrö, Mäntymaa, Nevalainen, Nikka ja Siitonen) on vaadittu rangaistusta virka-aseman väärinkäyttämistä. Toissijainen rangaistusvaatimus koskee virkavelvollisuuden rikkomista. Syytteen mukaan vastaajat ovat ensisijaisessa syytteessä kuvatulla tavalla virkaansa toimittaessaan tahallaan rikkoneet virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Tekoa ei syytteen mukaan ole sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat huomioon ottaen kokonaisuutena arvostellen pidettävä vähäisenä.

Asiassa R 17/985 osalle luottamushenkilöistä (Kantola, Kinnunen, Korva, Kyrö, Mäntymaa, Nevalainen, Nikka, Rantajääskö, Salonen ja Siitonen) on vaadittu rangaistusta työturvallisuusrikoksesta, työsyrjinnästä sekä virka-aseman väärinkäyttämistä tai toissijaisesti virkavelvollisuuden rikkomisesta. Edellä mainitun virkarikoksen osalta syytteen mukaan vastaajat ovat ensisijaisessa syytteessä kuvatulla tavalla virkaansa toimittaessaan tahallaan rikkoneet virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Tekoa ei syytteen mukaan ole sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat huomioon ottaen kokonaisuutena arvostellen pidettävä vähäisenä.

Valtiovarainministeriö on 20.12.2017 päättänyt käynnistää kuntalain 109 a §:n perusteella poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevan selvitysmenettelyn ja asettanut kuntalain 109 b §:ssä tarkoitetun selvitysryhmän selvittämään kunnan hallintoa. Selvitysryhmä on 27.2.2018 luovuttanut Kittilän kunnalle selvityksensä, jossa on kuvattu Kittilän kunnan luottamushenkilöiden tekemäksi epäiltyjä virkarikoksia sekä esitetty oikeudellinen arvio Kittilän kunnan hallinnon tilasta sekä hallintoa koskevat toimenpide-esitykset ja suositukset.

Selvitysryhmän selvityksen mukaan kunta on ajautunut viime vuosina johtamisen ja päätöksenteon kriisiin. Kunnan hallinto on poikkeuksellisissa vaikeuksissa, mikä näkyy eripuraisena päätöksentekona, epäluottamuksen ilmapiirinä, avainhenkilöiden vaihdoksina, henkilöstön stressaantumisenä ja sairauspoissaoloina. Luottamushenkilöorganisaatio on ajautunut kahteen leiriin. Hallinnossa vallitsee pelon ilmapiiri. Taustalla on rikosprosessiin johtanut kunnanjohtajan erottamisprosessi. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit eivät ole selkeät. Luottamushenkilö toimii poikkeuksellisen usein kunnanhallituksen esittelijänä. Luottamushenkilöt puuttuvat myös valmisteluun ja siihen, mitä asioita kunnanhallituksen esityslistalle otetaan.

Selvitysryhmän ehdotuksen mukaan Kittilän valtuuston tulee kuntalain 85 §:n 4 momentin nojalla pidättää syytteessä olevat ehdotuksessa nimeytyt 20 luottamushenkilöä luottamustoimistaan siihen saakka, kunnes kyseisiä luottamushenkilöitä vastaan nostetut syytteet on käsitelty lainvoimaisella tuomiolla toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Ehdotuksen mukaan pidättäminen on välttämätöntä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi. Asiassa on nostettu syytteet kaikkiaan useita henkilöitä vastaan ja rikosepäilyt koskevat kaikkien osalta törkeää virka-aseman väärinkäyttämistä. Joidenkin osalta epäillään myös virka-aseman väärinkäyttämistä, työturvallisuusrikosta ja työ syrjintää sekä virkavelvollisuuden rikkomista. Kysymyksessä on säännöksessä tarkoitettu vakava rikos, jossa epäiltynä on laaja joukko Kittilän kunnan luottamushenkilöitä. Myös epäillyn tekokokonaisuuden laajuus on merkittävä. Kunta on asiassa asianomistajana, ja syytetyt ovat syytteessä kuntaan kohdistuvista rikoksista.

Kittilän kunnanvaltuusto on käsitellyt selvitysryhmän ehdotuksia kokouksessaan 26.3.2018. Valtuusto on äänestyksen jälkeen hyväksynyt kunnanhallituksen ehdotuksen, jonka mukaan 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 käsitelyyn asioissa, joissa he ovat syytteessä tai muusta syystä esteellisiä, siihen saakka, kunnes kyseisiä luottamushenkilöitä vastaan nostetut syytteet on käsitelty lainvoimaisella tuomiolla toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Valtuusto on katsonut, että tämä päätös turvaa riittävällä tavalla Kittilän kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden ja samalla myös vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden oikeusturva otetaan huomioon ja kunnioitetaan syyttömyysolettamaa, joka on keskeinen ihmisoikeuksien periaate.

Kittilän kunta on 6.4.2018 lähettänyt valtiovarainministeriölle pöytäkirjanotteen valtuuston päätöksestä.

*Valtiovarainministeriön päätös luottamushenkilöiden pidättämisestä luottamustoimistaan*

Valtiovarainministeriö on valituksenalaisella päätöksellään pidättänyt Akseli Erkkilän, Raili Fagerholmin, Veli-Matti Junnolan, Susanna Kantolan, Leena Kinnusen, Merja Korvan, Mika Kuuselan, Reijo Kyrön, Vilho Molkoselän, Markku Mäkitalon, Vuokko Mäntymaan, Paula Nevalaisen, Milja Nikan, Jukka Nivan, Tapani Rantajääskön, Mikko Saarelan, Jukka Salmen, Tarmo Salosen, Veikko Siitosen ja Mauri Taskilan

päätöksen liitteessä 1 luetelluista luottamustoimista siihen saakka, kunnes kyseisiä luottamushenkilöitä vastaan nostetut syytteet rikosasioissa R 17/983, R 17/984, ja R 17/985 on käsitelty lainvoimaisella tuomiolla toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Päätös on laitettu toimeen heti.

Valtiovarainministeriö on katsonut, että päätöksessä nimetyille henkilöille luetut syytteet ovat kuntakentällä poikkeuksellisia ja koskevat vakavia väärinkäytösepäilyjä. Syytteiden teonkuvauksen mukaan teot olisivat tahallisia ja osittain täyttäisivät myös törkeän rikoksen teonkuvauksen. Teot on tehty luottamustoimissa ja asianomistajana on törkeässä teonkuvauksessa Kittilän kunta. Viranomaistoimintaan liittyvät syytteet ovat aina oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta vakavia. Erityisen vakavaksi tilanteen tekee laillisuusperiaatteen näkökulmasta ja kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden kannalta se, että syytteet on nostettu ja rangaistusvaatimus kohdistuu muun muassa kunnan ylimmän toimielimen, valtuuston, sekä kunnan toimintaa ja hallintoa johtavan kunnanhallituksen useaan jäseneseen ja varajäseneseen. Ottaen huomioon syytteissä olevat teonkuvaukset ja syytteiden vakavuus sekä syytettyjen määrä valtiovarainministeriö on katsonut, että syytteessä olevien henkilöiden jatkaminen luottamustoimen hoitamisessa oikeudenkäynnin aikana vaarantaa kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden ja pidättäminen on tämän perusteella välttämätöntä.

Valtiovarainministeriön päätöksen perustelujen mukaan henkilöiden luottamustoimista pidättämisen välttämättömyyttä tukee selvityshenkilöiden tekemä selvitys kunnan hallinnon tilanteesta. Kunnan päätöksenteo on valtiovarainministeriön 20.12.2017 tekemässä päätöksessä kuvattun mukaisesti sekä selvitysryhmän selvityksen mukaan poikkeuksellisessa hallinnollisessa kriisissä. Taustalla on rikosprosessin myötä syntynyt epäluottamus ja luottamushenkilöiden jakautuminen sen perusteella kahteen leiriin. Kun hallintoa leimaa tehtyjen selvitysten mukaan pelon ilmapiiri ja päätöksenteon riittäisyys heijastuu myös henkilöstön työhyvinvointiin, on kunnan tilanne äärimmäisen vakava. Kun vielä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden työnjako ei ole selvä, kohdistuu hallintoon tältä osin nyt ja jatkossa uhkia. Tämän perusteella valtiovarainministeriö on katsonut, että luottamushenkilöiden pidättäminen luottamustoimista oikeudenkäynnin ajaksi on selvitysryhmän esityksessä esittämien seikkojen ja syytteiden vakavuuden vuoksi välttämätöntä kunnan päätöksenteon saattamiseksi lainmukaiseksi sekä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi.

Valtiovarainministeriö on katsonut, että esteellisyysäännösten mukainen menettely ei riitä turvaamaan Kittilän kunnan päätöksenteon uskottavuutta ja luotettavuutta sekä päätöksenteon saattamista lainmukaiseksi. Kun kunta ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin, on valtiovarainministeriöllä

selvitysryhmän esityksen perusteella toimivalta pidättää syytteessä olevat henkilöt luottamustoimistaan.

*Oikeudellinen arvio ja hallinto-oikeuden johtopäätökset*

Hallinto-oikeus toteaa, että luottamustoimistaan pidätetyille luottamushenkilöille Reijo Kyrölle, Vuokko Mäntymaalle, Paula Nevalaiselle, Milja Nikalle ja Veikko Siitoselle on vaadittu rangaistusta kaikissa kolmessa eri rikosasiassa eli asioissa R 17/983, R 17/984 ja 17/985 ja Susanna Kantolalle, Leena Kinnuselle, Merja Korvalle, Tapani Rantajääskölle ja Tarmo Saloselle kahdessa eri rikosasiassa eli asioissa R 17/983 ja R 17/985. Akseli Erkkilälle, Raili Fagerholmille, Veli-Matti Junnolalle, Mika Kuuselalle, Vilho Molkoselälle, Markku Mäkitalolle, Jukka Nivalle, Mikko Saarelalle, Jukka Salmelle ja Mauri Taskilalle on vaadittu rangaistusta yhdessä rikosasiassa eli asiassa R 17/983.

Asiaan R 17/983 sisältyy rangaistusvaatimus muun muassa törkeästä virka-aseman väärinkäytännestä. Syytteen mukaan kunnanvaltuuston jäsenistä ja varajäsenistä muiden ohella Mäkitalo, Erkkilä, Fagerholm, Junnola, Kantola, Korva, Kuusela, Kyrö, Molkoselkä, Mäntymaa, Nevalainen, Nikka, Niva, Rantajääskö, Saarela, Salmi, Salonen, Siitonen ja Taskila sekä tilapäisen valiokunnan jäsenistä muiden muassa puheenjohtaja Junnola, Kantola, Molkoselkä ja Nikka ovat tahallaan aiheuttaakseen haittaa kunnanjohtaja Anna Mäkelälle ja Kittilän kunnalle rikkoneet virkavelvollisuutensa huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä, selvitysten kirjaamisesta sekä Mäkelän kuulemisesta osallistuessaan Mäkelän irtisanomiseen johtaneeseen päätöksentekoon tai sen valmisteluun sekä käyttäessään julkista valtaa Mäkelän irtisanomista koskevan päätöksen täytäntöönpanossa. Tilapäisen valiokunnan jäsenet ovat osallistuneet päätöksenteon valmisteluun ja valtuuston jäsenet ja varajäsenet päätöksentekoon. Lisäksi syytteen mukaan kunnanhallituksen jäsenistä ja varajäsenistä muun muassa Salonen, Korva, Kyrö, Nevalainen, Nikka, Taskila, Siitonen, Rantajääskö, Mäntymaa, Kantola ja Kinnunen ovat käyttäneet julkista valtaa virkatehtävässään päättäessään Mäkelän irtisanomista koskevan kunnanvaltuuston lainvastaisen päätöksen täytäntöönpanosta. Edellä mainitun irtisanomispäätöksen käsittelystä hallintotuomioistuimissa on aiheutunut Kittilän kunnalle yli 8 000 euron suuruinen vahingonkorvausvelvollisuus.

Rangaistusvaatimus asiassa R17/984 koskee virka-aseman väärinkäyttämistä. Syytteen mukaan kunnanhallituksen jäsenistä muiden ohella Kyrö, Nevalainen ja Nikka sekä varajäsenet Mäntymaa ja Siitonen ovat hankkiakseen Jouni Palosaarelle hyötyä rikkoneet virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan kunnanhallituksen päätöksentekoon tai sen valmisteluun syytteessä kuvatulla tavalla.

Rangaistusvaatimus asiassa 17/985 koskee työturvallisuusrikosta, työsyryntää ja virka-aseman väärinkäyttämistä, toissijaisesti virkavelvollisuuden rikkomista. Työturvallisuusrikosta koskevan syytteen mukaan kunnanhallituksen jäsenistä ja varajäsenistä muiden ohella Kantola, Kinunen, Korva, Kyrö, Mäntymaa, Nevalainen, Nikka, Rantajääskö, Salonen ja Siitonen ovat tahallaan tai huolimattomuudesta työnantajan Kittilän kunnan edustajina rikkoneet työturvallisuusmääräyksiä tai aiheuttaneet työturvallisuusmääräysten vastaisen puutteellisuuden tai epäkohdan syytteessä kuvatulla tavalla. Työsyryntää koskevan syytteen mukaan edellä mainitut kunnanhallituksen jäsenet ja varajäsenet ovat Kittilän kunnan ja alaisensa kunnanjohtaja Mäkelän edustajina ilman painavaa hyväksyttävää syytä asettaneet Mäkelän epäedulliseen asemaan tämän palvelussuhteen aikana Mäkelän ammatillisen toiminnan tai muun näihin rinnastettavan seikan perusteella. Virka-aseman väärinkäyttämistä koskevan syytteen mukaan edellä mainitut kunnanhallituksen jäsenet ja varajäsenet ovat aiheuttaakseen Mäkelälle haittaa tai vahinkoa rikkoneet virkavelvollisuutensa osallistuessaan kunnanhallituksen päätöksentekoon syytteessä kuvatulla tavalla.

Selvitysryhmän selvityksen perusteella voidaan todeta, että Kittilän kunta on ajautunut viime vuosina johtamisen ja päätöksenteon kriisiin. Kunnan hallinto on poikkeuksellisissa vaikeuksissa, mikä näkyy eripuraisena päätöksentekona, epäluottamuksen ilmapiirinä, avainhenkilöiden vaihdoksina, henkilöstön stressaantumisenä ja sairauspoissaoloina. Luottamushenkilöorganisaatio on ajautunut kahteen leiriin. Hallinnossa vallitsee pelon ilmapiiri. Taustalla on rikosprosessiin johtanut kunnanjohtajan erottamisprosessi. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit eivät ole selkeät. Luottamushenkilö toimii poikkeuksellisen usein kunnanhallituksen esittelijänä. Luottamushenkilöt puuttuvat myös valmisteluun ja siihen, mitä asioita kunnanhallituksen esityslistalle otetaan.

Hallinto-oikeus katsoo kuten valtiovarainministeriökin, että edellä mainittu asiaan R 17/983 liittyvä syyte on kuntakentällä poikkeuksellinen ja koskee vakavia väärinkäytösepäilyjä. Syytteen teonkuvauksen mukaan teot olisivat tahallisia ja täyttäisivät myös törkeän rikoksen teonkuvauksen. Teot on tehty luottamustoimissa ja asianomistajana törkeässä rikoksessa on Kittilän kunta. Ottaen kuitenkin huomioon, että Erkkilän, Fagerholmin, Kuuselan, Mäkitalon, Nivan, Saarelan ja Salmen osalta on kysymys ainoastaan yhden päätöksen tekoon osallistumisesta, Junnolan ja Molkoselän osalta ainoastaan yhden päätöksen valmisteluun ja sen tekoon osallistumisesta sekä Taskilan osalta yhden päätöksen tekoon ja sen täytäntöönpanoon osallistumisesta hallinto-oikeus katsoo, ettei heidän pidättäminen luottamustoimista ole ollut välttämätöntä kunnan päätöksenteon saattamiseksi lainmukaiseksi sekä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi. Tämä vuoksi valtiovarain-

ministeriön päätös on kumottava siltä osin kuin se koskee Erkkilän, Fagerholmin, Junnolan, Kuuselan, Molkoselän, Mäkitalon, Nivan, Saarelan, Salmen ja Taskilan pidättämistä luottamustoimistaan.

Hallinto-oikeus toteaa, että Kantolalle, Kinnuselle, Korvalle, Kyrölle, Mäntymaalle, Nevalaiselle, Nikalle, Rantajääskölle, Saloselle ja Siitoselle on vaadittu rangaistusta useammasta kuin yhdestä rikoksesta ja yksi rikosepäily koskee törkeää virka-aseman väärinkäyttämistä, jossa asianomistajana kunnanjohtaja Mäkelän lisäksi on Kittilän kunta. Myös teko kokonaisuus on laajuudeltaan merkittävä. Kun valtuusto ei selvitysryhmän esityksestä huolimatta ole pidättänyt edellä mainittuja luottamushenkilöitä toimistaan kuntalain 85 §:n 4 momentissa säädetyllä perusteella, on valtiovarainministeriöllä ollut toimivalta päättää asiasta. Hallinto-oikeus katsoo, että mainittujen luottamushenkilöiden pidättäminen luottamustoimistaan oikeudenkäynnin ajaksi on ollut välttämätöntä kunnan päätöksenteon saattamiseksi lain mukaiseksi sekä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi ottaen huomioon epäiltyjen rikosten vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut asiassa ilmenneet seikat. Pelkästään se, että luottamushenkilöt eivät olisi osallistuneet niiden asioiden käsittelemiseen, joiden käsittelemiseen he esteellisyttä koskevien säännösten mukaan olisivat muutoinkin olleet esteellisiä osallistumaan, ei olisi tässä tapauksessa turvannut kunnan päätöksenteon uskottavuutta ja luotettavuutta riittävästi. Kun valtion virkamiesten virantoimituksesta pidättämiseen ei sovelleta kuntalain 109 a §:ää, ei valituksenalaista päätöstä voida myöskään pitää yhdenvertaisuuden periaatteen vastaisena sillä Kittilän kunnan valituksessa esitetyllä perusteella, että virkamiesten kohdalla vastaavissa tilanteissa ei ole ryhdytty minkäänlaisiin virkamiesoikeudellisiin toimenpiteisiin ennen käräjäoikeuden ratkaisua tai mahdollista tuomiota. Edellä mainittujen seikkojen vuoksi valtiovarainministeriön päätöstä ei ole kumottava siltä osin kuin se koskee Kantolan, Kinnusen, Korvan, Kyrön, Mäntymaan, Nevalaisen, Nikan, Rantajääskön, Salosen ja Siitosen pidättämistä luottamustoimistaan.

### ***Oikeudenkäyntikulut***

Hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Mitä tässä pykälässä ja 75 §:ssä säädetään asianosaisesta, voidaan soveltaa myös päätöksen tehneeseen hallintoviranomaiseen. Pykälän 2 momentin mukaan harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä.

Asian näin päättyessä Tarmo Saloselle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista.

Asian laatuun nähden Kittilän kunnalle ei ole asian lopputuloksesta huolimatta määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista hallinto-oikeudessa.

Hallinto-oikeuden ratkaisun lopputulos huomioon ottaen olisi kohtuutonta, jos Vilho Molkoselkä, Raili Fagerholm ja Veli-Matti Junnola joutuisivat pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Tämän vuoksi valtiovarainministeriö/Suomen valtio on hallintolainkäyttölain 74 §:n nojalla määrättävä korvaamaan Vilho Molkoselän ja Raili Fagerholmin omavastuuosuudet sekä Veli-Matti Junnolan oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeuden kohtuulliseksi katsomalla edellä ratkaisuosasta ilmenevällä tavalla. (---).

## **Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

### **1. Valtiovarainministeriön valitus**

*Valtiovarainministeriö* on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan siltä osin kuin hallinto-oikeus on kumonnut ministeriön päätöksen pidättää Akseli Erkkilä, Raili Fagerholm, Veli-Matti Junnola, Mika Kuusela, Vilho Molkoselkä, Markku Mäkitalo, Jukka Niva, Mikko Saarela, Jukka Salmi ja Mauri Taskila luottamustoimistaan sekä velvoittanut ministeriön korvaamaan Vilho Molkoselän, Raili Fagerholmin ja Veli-Matti Junnolan oikeudenkäyntikulut asiassa.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

Luottamushenkilöiden pidättäminen luottamustoimesta valtiovarainministeriön päätöksen mukaisesti on päätöksen perusteluissa ja hallinto-oikeudelle annetussa lausunnossa esitetyn johdosta ollut kuntalain 109 a §:n mukaista ja perusteltua.

Kuntalain 85 §:n 4 momentin ja 109 a §:n 4 momentin soveltamisen edellytyksenä on aloitettu esitutkinta tai vireillä oleva oikeudenkäynti. Kyseessä ei nyt ole pelkkä epäily, vaan syytteet luottamushenkilöitä vastaan on nostettu ja rikosasiat ovat parhaillaan tuomioistuimessa vireillä. Haastehakemuksesta ilmenee syytteen mukaisten tekojen vakavuus. Syyttäjä on vaatinut valituksessa tarkoitetuille henkilöille ehdollista vankeusrangaistusta törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä haastehakemuksen teonkuvauksen mukaisesti. Teot on tehty luottamustoimessa ja asianomistajana on törkeää virka-aseman väärinkäyttämistä koskevassa teonkuvauksessa Kittilän kunta. Viranomaistoimintaan liittyvät

syytteet ovat aina oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta vakavia. Syytteet ovat äärimmäisen kovia ja kuntakentällä erittäin harvinaisia.

Kuntalain 109 a §:n sanamuodon mukaan koko menettely voidaan käynnistää yhden rikosepäilyn vuoksi. Kuntalain 85 §:n 4 momentin säännöksessä kysymys on sekä kunnan että valtiovarainministeriön toimivalan osalta esitutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi tehtävästä hallinnollisesta turvaamistoimenpiteestä, jonka yhteydessä ei ole tarkoitus eikä voida ottaa kantaa tai tutkia henkilöiden syyllisyyttä tai ottaa kantaa syyttäjän syyteharkintaan.

Ministeriön toimivalta pidättää henkilö luottamustoimestaan on viimeisinainen. Kunnalla on asiassa ensisijainen velvollisuus toimia. Hallinto-oikeuden tulkinta tarkoittaisi, että sekä kunta että valtiovarainministeriö joutuisivat luottamustoimesta pidättämisestä päättäessään arvioimaan syyttäjän toimia sekä harkitsemaan kunkin henkilön syyllisyyttä. Arvio tulisi tehdä esitutkinnasta kuntalain 85 §:n 5 momentin mukaisesti saatujen ja haastehakemuksen tietojen perusteella sekä asianosaisia kuulemalla hallinnollisessa prosessissa. Hallinto-oikeuden päätös tarkoittaisi, että valtiovarainministeriö asettuisi esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän asemaan. Tämä ei ole säännöksen tarkoitus eikä vastaa kuntien käytäntöjä aiemmankaan säännöksen soveltamisessa. Kuntalaissa säädetyn menettelyn tarkoituksena ei myöskään ole toimia rinnakkaisena tuomioistuinmenettelynä.

Jos tämänkaltaisessa vakavassa ja kuntakentän kannalta harvinaisessa syytetilanteessa kunnalla ei olisi velvollisuutta ja valtiovarainministeriöllä ei katsottaisi olevan oikeutta pidättää henkilöä luottamustoimesta, kuntalain 109 a §:ää ei voitaisi juuri koskaan soveltaa.

Valtiovarainministeriö on asianomaisten henkilöiden osallisuudesta esittänyt lisäksi seuraavaa:

Veli-Matti Junnola ja Vilho Molkoselkä ovat olleet kuntalain 35 §:ssä tarkoitettun tilapäisen valiokunnan puheenjohtajana ja jäsenenä sekä valmistelleet koko asiaa ja siten olennaisesti vaikuttaneet siihen päätösprosessiin, jota syyte koskee. Valmistelu kesti noin kuusi kuukautta. Asia päätettiin tilapäisen valiokunnan valmistelun ja päätösesityksen perusteella. Valmistelussa tehdyt toimet ovat osaltaan johtaneet siihen, että menettelystä on nostettu syyte. Junnolan ja Molkoselän menettely asiassa ei ole ollut vähäistä, ja on välttämätöntä, että heidät pidätetään hoitamasta kunnan luottamustointia oikeudenkäynnin ajan.

Muiden henkilöiden osalta asian vakavin ja pääsyytteenä oleva syyte koskee kaikkia 20 henkilöä. Vain osan pidättäminen luottamustoimestaan tarkoittaisi, että saman syytteen alaisia henkilöitä kohdeltaisiin eri



tavoin ilman riittäviä perusteita. Syytteeseen johtanutta asiaa käsiteltiin valtuustossa kaksi kertaa ja valtuutettujen tiedossa oli valtuuston puheenjohtajan varoitus siitä, että asiassa menetellään virheellisesti. Valtuuston puheenjohtaja on tehnyt myös kunnanjohtajan irtisanomisasiassa vastaesityksen kunnanvaltuuston kokouksessa 17.11.2014. Täten virheellinen menettely on ollut tiedossa myös pantaessa päätöstä täytäntöön.

Syytteiden ja asian vakavuuden vuoksi ei ole kohtuutonta, että asianosaiset joutuvat pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Oikeudenkäyntikulujen korvausvaatimukselle ei ole hallintolainkäyttölain 74 §:n mukaisia perusteita. Oikeudenkäynti ei ole aiheutunut viranomaisen virheestä.

***Kittilän kunnanhallitus*** on antanut selityksen ja vaatinut, että valtiovarainministeriön valitus hylätään sekä esittänyt lisäksi muun ohella seuraavaa:

Lapin käräjäoikeus on valituksenalaisen hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen 28.6.2019 antanut tuomion, jolla se on ensimmäisenä oikeusasteena kaikkien vastaajien osalta hylännyt kaikki luottamustoimista pidättämisen perusteena olleet syytteet.

Lapin käräjäoikeuden tuomio merkitsee kaikkien luottamustoimista pidätettyjen luottamushenkilöiden osalta sitä, ettei heidän pidättämisensä luottamustoimista ole ollut kuntalain 109 a §:n mukaista eikä perusteltua. Kyseiset luottamushenkilöt eivät ole tuomioistuimen päätöksen perusteella syyllistyneet mihinkään sellaisiin tekoihin tai vakaviin virkarikkosiin, joihin valtiovarainministeriön päätös on perustunut.

Ministeriön päätös on muun muassa kuulemisen osalta valmisteltu puutteellisesti eivätkä pidättämispäätöksen edellytykset ole tosiasiallisesti täyttyneet.

***Aleksi Erkkilä ja Jukka Niva*** ovat antaneet yhteisen selityksen, jossa on todettu valtiovarainministeriön valituksen olevan perusteeton ja esitetty muun ohella seuraavaa:

Valtiovarainministeriön toiminta on koko asian käsittelyn ajan ollut puutteellista. Erkkilä ja Niva ovat osallistuneet Anna Mäkelän irtisanomiseen 17.11.2014 tilanteessa, jossa hänen irtisanomisensa oli kunnan edun kannalta ainoa vastuullinen päätös.

Valtiovarainministeriö on valituksessaan toistuvasti viitannut siihen, pitäisikö sen ryhtyä arvioimaan henkilöiden osallisuutta ja syyllisyyttä. Kuntalain 109 a § on rakennettu siten, että sen asettamat edellytykset

(esimerkiksi kunnan päätöksenteon luotettavuus) ovat subjektiivisia ja edellyttävät juuri edellä mainitun kaltaista arviointia. On outoa ajatella, etteivät Erkkilä ja Niva olisi kelpoisia päättämään rakennus- ja ympäristölautakunnan rakennuslupa-asioista tai sosiaali- ja terveydenhuollon tuottamasta ikäihmisten ateriapaketin hinnasta.

Voidaan kysyä, miten kunnan päätöksenteko voi olla luotettavaa silloin, kun suuri osa vaaleissa valituista valtuutetuista on pidätettynä luottamustoimistaan, ja kapea joukko vielä jäljellä olevia luottamushenkilöitä yrittää jaksaa näin lisääntyneissä luottamustoimissa. Valtiovarainministeriön päätöksellä on mitätöity kuntalaisten luottamushenkilöiksi valituille antama luottamus.

Valtiovarainministeriö on todennut, että valtuuston puheenjohtaja Inkeri Yritys on varoittanut valtuutettuja virheistä ja tehnyt vastaesityksiä. Yritys on toiminut johdonmukaisesti pyrkien kampittamaan kunnan päätöksentekoa ja saadakseen aikaan tilanteen, jossa valtuuston voimasuhteet muuttuisivat sen johdosta, että valtion taholta luottamustoimista pidetään päätöksentekijöitä. Käräjäoikeus on todennut, että Yrityksen perustelut ovat muuttaneet ajan myötä muotoaan. Lisäksi Yritys on profiloitunut jo varhaisessa vaiheessa poliittiseksi oppositioksi.

Käräjäoikeus on todennut Erkkilän ja Nivan syyttömiksi. Erkkilän ja Nivan sekä muiden Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden jo vapauttamien luottamushenkilöiden osalta luottamustoimista pidättäminen ei ole perusteltua.

***Raili Fagerholm*** on antanut selityksen ja vaatinut, että valtiovarainministeriön valitus hylätään sekä esittänyt lisäksi muun ohella seuraavaa:

Kittilän kunta ei ole kuullut Fagerholmia kuntalain 85 §:n 4 momentin mukaisessa prosessissa. Selvitysryhmä on laatinut kuntalain mukaisen oikeudellisen arvion kuulematta Fagerholmia hallintolain edellyttämällä tavalla, vaikka kyseinen selvitys on perusteena luottamustoimista pidättämiselle.

Fagerholm on ollut syytteessä siitä, että hän on osallistunut kunnanjohtaja Anna Mäkelän laittomaan erottamiseen. Syytteen perusteena on ollut se, että tilapäisen valiokunnan kuulemisista ei ollut tehty yksilöityjä muistioita, vaan laadittu yhteenveto, sekä se että Mäkelää ei ole kuultu niistä uusista erottamisperusteista, jotka oli esitetty valtuustossa päätökseksi tullessa vastaesityksessä. Fagerholmille ei maallikkopäätäjänä voida asettaa näin kovia vaatimuksia.

Hallinto-oikeuden valituksenalaisen päätöksen mukaan Fagerholmin pidättäminen luottamustoimista ei ole ollut välttämätöntä. Lapin käräjäoikeus on 28.6.2019 antamallaan tuomiolla Fagerholmin osalta hylännyt syytteen törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä. Syyttäjä on valittanut päätöksestä ja oletettavasti asiaa ratkotaan tämän valtuustokauden loppuun saakka.

Fagerholmin perusteellisesti harkitsema luottamuspuola kunnanjohtajaa kohtaan marraskuussa 2014 voi pahimmillaan koko valtuustokauden loppuun ajan estää häntä hoitamasta kuntalaisten asioita, vaikka hänet on kuntavaaleissa 2017 valittu heidän edustajakseen.

**Veli-Matti Junnola** on antanut selityksen, jossa on esitetty muun ohella seuraavaa:

Valtiovarainministeriö on vastoin vallan kolmijako-oppia laatinut Lex Kittilän ja erottanut valtuutetut toistaiseksi syyttäjien mielipiteiden ja itse valitsemansa työryhmän esityksen perusteella ilman tuomioistuimen päätöstä. Jatkuessaan tällainen toiminta saattaa itsenäiset kunnat poliittisen mielivallan alaisiksi.

Lapin käräjäoikeuden tuomiosta huolimatta valtiovarainministeriö on katsonut, että päätöksentekoon valtuustossa osallistuneet ovat syyllistyneet rikokseen.

**Vilho Molkoselkä** on antanut selityksen ja vaatinut, että valitus hylätään ja asia Molkoselän osalta ratkaistaan hänen hallinto-oikeudelle toimittamassaan valituksessa esitetyillä perusteilla. Suomen valtio/valtiovarainministeriö on myös velvoitettava korvaamaan Molkoselän oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa, oikeastaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa, joita ovat ainakin oikeusapupäätöksen mukainen omavastuuosuus.

Molkoselkä on uudistanut asiassa aikaisemmin lausumansa sekä esittänyt lisäksi muun ohella seuraavaa:

Luottamushenkilöiden pidättäminen luottamustoimista on ollut perusteetonta, ja ministeriön päätös on tehty virheellisesti. Kuten valtiovarainministeriö on valituksessaan todennut, syytteet ovat äärimmäisen kovia ja erittäin harvinaisia kuntakentällä, mutta tapahtumat, joiden perusteella syytteet on nostettu, ovat hyvin yleisiä. Yleensä vastaavista tilanteista ei nosteta syytettä. Lapin käräjäoikeus onkin hylännyt kaikki syytteet.

Syyttäjien toiminta on ollut erikoista. Molkoselkä sai syyttäjiltä 20.6.2016 päivätyn ehdotuksen tunnustamismenettelystä, ja teko oli tuolloin virka-aseman väärinkäyttäminen. Molkoselkä ei tunnustanut

rikosta, jota hän ei ollut tehnyt. Hän sai 19.10.2017 tiedoksi haasteen ja teonkuvauksen mukaan hänen epäiltiin syyllistyneen törkeään virka-aseman väärinkäyttämiseen. Syyttäjät lisäsivät jutun loppuvaiheessa vaihtoehtoisiksi syytteiksi kaikki mahdolliset lievemmät rikosnimikkeet, mutta kaikki nämä vaihtoehtoisetkin syytteet hylättiin.

Valtiovarainministeriö on tehnyt päätöksen luottamushenkilöiden luottamustoimista pidättämisestä vain syyttäjien syyteharkinnan perusteella. Valtiovarainministeriön ei olisi pitänyt pidättää luottamushenkilöitä luottamustoimistaan, koska syyte on ollut poikkeuksellinen ja oikeuskäytännön vastainen.

Kittilän kunnan ja Anna Mäkelän välinen sopimus on lainvoimainen, eikä Kittilän kunnassa ole enää käsiteltävänä yhtään asiaa, joka liittyisi Mäkelään.

Ministeri Vehviläinen vaati 13.10.2017 Ylen uutisessa, että syytteessä olevien Kittilän kuntapäättäjien on astuttava syrjään välittömästi. Valtiovarainministeriö oli siis jo lokakuussa 2017 sitä mieltä, että syytteessä olevat luottamushenkilöt on pidätettävä luottamustoimistaan.

Valtiovarainministeriön asettama selvitysryhmä on tehnyt käytyjen keskustelujen perusteella havaintoja, joiden perusteella selvitysryhmä on ehdottanut, että syytteessä olevat luottamushenkilöt tulee pidättää luottamustoimistaan. Molkoselälle on ilmoitettu, että pyydettyjä asiakirjoja selvitysryhmän käymistä keskusteluista ja suullisista kuulemisista ei ole. Keskusteluissa ja kuulemisissa esille tulleet seikat ovat kuitenkin vaikuttaneet tai ovat ainakin saattaneet vaikuttaa asian ratkaisuun. Valtiovarainministeriön suorittama kuuleminen on ollut puutteellista.

Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu kunnan oikeus omiin hallintoelimiin ja oikeus päättää hallintoelinten jäsenistä. Lex Kittilän ydinajatuksena on esitetty olevan tavallisten kuntalaisten oikeus uskottavaan ja hyvään hallintoon. Kuntalaiset ovat vuoden 2017 kuntavaaleissa ilmoittaneet, min-kälaisia luottamushenkilöitä he haluavat kunnan asioista päättämään. Äänestäjät ovat vaaleissa luottaneet nyt luottamustoimistaan pidätettyinä oleviin luottamushenkilöihin, jotka on valittu nykyiseenkin valtuustoon. Valtiovarainministeriö ei ole oikea taho arvioimaan kunnan hallinnon uskottavuutta ja hyvyyttä.

**Markku Mäkitalo** on antanut selityksen ja esittänyt muun ohella seuraavaa:

Mäkitalo ei osallistuessaan päätöksentekoon Kittilän kunnanvaltuustossa 17.11.2014 ole syyllistynyt rikokseen. Lapin käräjäoikeus on 28.6.2019

hylännyt syytteet rikosasiassa, jonka perusteella Mäkitalo on pidätetty Kittilän kunnan luottamustehtävistä.

Mäkitalo on kuntavaaleissa 2017 valittu uudelleen kunnanvaltuustoon keskustan listalta ensimmäiseksi varajäseneksi ja yhden valtuutetun erottua varsinaiseksi jäseneksi. Valtiovarainministeriön taannehtivasti tekemä päätös on estänyt kuntademokratian toteutumisen. Päätös loukkaa Mäkitalon perustuslakiin perustuvaa oikeutta toimia luottamustehtävissä. Hallinto-oikeuden päätös tulee pysyttää voimassa.

**Jukka Salmi** on antanut selityksen ja asiassa aikaisemmin lausumansa uudistaen esittänyt lisäksi muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja johtopäätös ovat Salmen osalta oikeat. Valtiovarainministeriö on valituksenalaisella päätöksellään pidättänyt Salmen hoitamasta kaikkia kunnallisia luottamustoimia, vaikka hänet on kuntalain mukaisissa kuntavaaleissa valittu Kittilän kunnan valtuustoon hoitamaan kuntalaisten asioita.

Salmi on valtiovarainministeriön päätöksen vuoksi joutunut olemaan sivussa kunnallisesta päätöksenteosta jo yli vuoden ajan eli vaalikaudesta yhden neljänneksen vain kunnanjohtaja Anna Mäkelän irtisanomisen yhteydessä tehdyn yhden kuulemisvirheen vuoksi.

Valtiovarainministeriö ei ole osannut tai halunnut tehdä erillispäätöksiä, vaan käsittelee yhä edelleen Kittilän tapausta yhtenä suurena kokonaisuutena siitä huolimatta, että käräjäoikeus on antanut kaikille syytteessä olleille vapauttavan tuomion ja hallinto-oikeus on antanut osalle luottamushenkilöistä luvan palata käyttämään luottamushenkilölle kuuluvaa päätäntävaltaa.

Voidaan kysyä, miten kunnan päätöksenteon luotettavuus ja uskottavuus toteutuu, kun suuri osa kuntavaaleilla valituista luottamushenkilöistä on siirretty sivuun päätöksenteosta ja tilalle on nostettu vähemmän ääniä saaneita varavaltuutettuja ja myös sellaisia, joiden äänimäärä ei ole ylittänyt edes varasijalle kuntavaaleissa.

**Mauri Taskila** on antanut selityksen ja esittänyt muun ohella seuraavaa:

Kittilän kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävä valtuusto on päättänyt, että syyttäjän nostama Kittilän kunnan entisen kunnanjohtajan Anna Mäkelän irtisanomiseen marraskuussa 2014 liittyvä syyte ei tee Taskilaa luottamushenkilönä kykenemättömäksi toimimaan luottamustehtävissä. Tämä on loogista, koska kunta ja Mäkelä ovat tehneet sovintosopimuksen, eikä Anna Mäkelä ole enää Kittilän kunnanjohtaja. Esteellisyyssi-

lanteet ovat siten teoriassakin poistuneet. Kittilän kunnanvaltuuston tekemän päätöksen oikeellisuus vahvistui, kun syyte törkeästä virka-ase-  
man väärinkäytöstä hylättiin käräjäoikeuden yksimielisellä tuomiolla.

Taskilalle tarjottiin kesällä 2016 tunnustamismenettelyä, jossa ehdotettiin, että hän olisi myöntänyt syyllisyytensä ja saanut sen jälkeen rangaistukseksi päiväsakkoja. Kun Taskila ei kesällä 2016 tarttunut tunnustamismenettelyyn, hän saikin syksyllä 2017 syytteet törkeästä virkarikoksesta. Tunnustamismenettelyssä ei sanallakaan mainittu törkeästä tekemuodosta.

Käräjäoikeuden päätöksen mukaan yksikään syytteessä ollut kittiläläinen luottamushenkilö ei ole syyllistynyt väitettyihin rikoksiin. Lisäksi hallinto-oikeus ehti jo ennen käräjäoikeuden tuomiota kumota Taskilan osalta valtiovarainministeriön päätöksen lainvastaisena. Valtiovarainministeriön valitus estää Taskilan osallistumisen kunnalliseen päätöksentekoon.

Taskilalta on evätty perustuslain suojaamat kansalaisoikeudet osallistua valittuna luottamushenkilönä kotikuntansa asioiden hoitoon. Kunnallinen itsehallinto, perusoikeudet, vallan kolmijako ja demokraattinen päätöksenteko ovat saaneet nyt kysymyksessä olevassa menettelyssä väistyä.

Kunnanjohtaja Anna Mäkelän irtisanominen on hallintotuomioistuimessa todettu laittomaksi puutteellisen kuulemisen vuoksi. Tällaisia virheitä tapahtuu muissakin kunnissa. Halu pyrkiä kunnallisiin luottamustehtäviin vähenee, jos tällaisesta muotovirheestä joutuu myös virkarikostutkintaan.

***Mika Kuusela*** ja ***Mikko Saarela*** eivät ole käyttäneet heille varattua tilaisuutta vastaselityksen antamiseen.

***Valtiovarainministeriö*** on antanut vastaselityksen ja esittänyt muun ohella seuraavaa:

Virkarikosasiat ovat vireillä Rovaniemen hovioikeudessa syyttäjän valittua 23.9.2019 kaikilta osin ja kaikkien luottamustoimesta pidätettyjen luottamushenkilöiden osalta Lapin käräjäoikeuden 28.6.2019 antamasta tuomiosta. Oikeudenkäynti on siten kesken.

Kun otetaan huomioon syytteissä olevat teonkuvaukset ja syytteiden vakavuus ja syytettyjen määrä, syytteessä olevien luottamustoimesta pidätettyjen henkilöiden jatkaminen miltään osin luottamustoimen hoitamiseksi

sessä oikeudenkäynnin aikana vaarantaa kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden. Luottamustoimista pidättäminen on jo tämän perusteella välttämätöntä.

Pelkästään esteellisyyssäännösten noudattaminen ei riitä turvaamaan kunnan päätöksenteon uskottavuutta ja luotettavuutta tilanteessa, jossa useiden luottamushenkilöiden epäillään syylistyneen virkarikokseen luottamustoimessaan, oikeudenkäynti on kesken ja kunnan hallinto on poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa.

Ministeriön päätöksen valmistelu on tapahtunut kuntalain ja hallintolain mukaisesti. Asian valmistelussa on kuntalain 109 a §:n 4 momentin mukaisesti kuultu kuntaa ja asianomaisia luottamushenkilöitä ennen luottamustoimesta pidättämistä.

Kuntalain 109 a §:ssä tarkoitettu selvitys on koskenut kunnan tilannetta, eikä selvityksessä viitata yhtenkään henkilön osalta sellaisiin seikkoihin, jotka olisivat edellyttäneet selvitysryhmältä hallintolain mukaista kuulemista. Kittilän kunta on kuullut asianomaisia henkilöitä 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 selvitysryhmän käymät keskustelut. Asiassa on siten kuultu asianomaisia henkilöitä hallintolain 34 §:n mukaisesti ennen asian ratkaisemista.

Kuntalain muuttamiseen johtanut hallituksen esitys (HE 260/2016 vp) on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 62/2016 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole edellä mainitussa lausunnossaan katsonut ehdotettujen säännösten olevan vallan kolmijako-opin, kunnallisen itsehallinnon tai yksilön perusoikeuksien kanssa ristiriidassa. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt säännöksen täsmentämistä, minkä hallintovaliokunta on mietinnössään tehnyt. Valtiovarainministeriön toimivalta pidättää luottamushenkilö luottamustoimestaan perustuu eduskunnan yksimielisesti hyväksymään lakiin.

Luottamustoimesta pidättämisessä suojattavana intressinä on kunnan päätöksenteon uskottavuus ja luotettavuus. Kunnalla on ollut velvollisuus huolehtia tästä lain voimaantulosta lukien. Luottamustoimesta pidättämisessä ei ole kyse rikosoikeudellisesta seuraamuksesta, joka kiinnittyisi tekoajankohtaan tai johon sovellettaisiin takautuvan lainsäädännön kieltoa tai lievemmän lain periaatetta. Tämä lähtökohta on luetta-

vissa myös kuntalain 85 §:stä, jonka mukaan luottamustoimesta pidättämiseen voidaan päätyä esitutkinnan tai vasta oikeudenkäynnin alkamisen jälkeen. Syytteessä todetut teot on tehty viime vaalikaudella ja ennen lain voimaantuloa, mutta kunnan velvollisuus tai valtiovarainministeriön toimivalta arvioida päätöksenteon uskottavuutta tai luotettavuutta ei ole riippuvainen vaalikaudesta. Kyseessä ei siten ole säännöksen taannehtiva soveltaminen. Kuntalain asianomaisten säännösten soveltaminen on mahdollista tilanteessa, jossa kunnan hallinnon poikkeukselliset vaikeudet ovat alkaneet eri vaalikaudella ja ilmeneminen ja myös oikeudenkäynti jatkuu edelleen.

## **2. Kittilän kunnanhallituksen valitus**

*Kittilän kunnanhallitus* on valituksessaan vaatinut, että valituksenalainen hallinto-oikeuden päätös kumotaan siltä osin kuin hallinto-oikeus ei ole kumonnut valtiovarainministeriön päätöstä pidättää luottamustoimistaan Susanna Kantolaa, Leena Kinnusta, Merja Korvaa, Reijo Kyröä, Vuokko Mäntymaata, Paula Nevalaista, Milja Nikkaa, Tapani Rantajääsköä, Tarmo Salosta ja Veikko Siitosta.

Kunnanhallitus on myös vaatinut, että valtiovarainministeriön päätöksen täytäntöönpano keskeytetään siltä osin kuin hallinto-oikeus ei ole kumonnut ministeriön päätöstä. Lisäksi hallinto-oikeuden päätös on määrättävä täytäntöön pantavaksi siltä osin kuin päätöksellä on kumottu valtuutettujen pidättäminen luottamustoimistaan.

Vaatimusten tueksi on uudistettu asiassa aikaisemmin lausuttu sekä esitetty lisäksi muun ohella seuraavaa:

Valtiovarainministeriön päätös on valmisteltu puutteellisesti, eivätkä edellytykset luottamustoimista pidättämiselle ole täyttyneet. Päätöksen valmistelun virheet ovat puutteita kuulemismenettelyssä ja valmisteluun tai päätöksentekoon osallistuneiden esteellisyydessä.

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

Valtiovarainministeriön olisi tullut noudattaa samoja hyvän hallintotavan vaatimuksia kuin kunnan luottamushenkilöiltä on edellytetty. Osa kittiläläisistä luottamushenkilöistä, jotka on pidätetty luottamustehtävistään, on ollut syytteessä törkeästä virkarikoksesta nimenomaan siitä syystä, että he eivät syyttäjän mukaan ole kunnanjohtajan asemaa selvittäneessä tilapäisessä valiokunnassa kirjanneet suullisia kuulemisia hallintolain 42 §:n edellyttämällä tavalla. 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 kuulemisistaan ja käymistään keskusteluista minkäänlaista asiakirjaa.

Valtiovarainministeriön päätös perustuu selvitysryhmän laatimaan oikeudelliseen arvioon, joka pohjautuu dokumentoimattomiin suullisiin kuulemisiin ja keskusteluihin, joihin sen paremmin kunta kuin syytteessä olevat luottamushenkilöt eivät ole voineet tutustua ja joista ne eivät ole voineet lausua. Kuuleminen on tältä osin ollut puutteellista. Puutteellinen kuuleminen on johtanut virheellisiin arvioihin.

Kuntalain 109 a §:n mukaan valtiovarainministeriö voi valtuustoa ja asianomaista luottamushenkilöä kuultuaan muiden edellytysten täytyessä päättää luottamustoimesta pidättämisestä. Kunnanvaltuustoa on kuultu ennen luottamustoimista pidättämistä, mutta sen sijaan kaikkia asianomaisia luottamushenkilöitä ei ole kuultu. Säännös edellyttää nimenomaisesti, että kuulemisen toteuttaa valtiovarainministeriö eikä selvitysryhmä tai kunnanvaltuusto.

Valtiovarainministeriön edustaja ja pidättämisspätöksen allekirjoittanut hallitusneuvos Auli Valli-Lintu on kesken kuulemisten julkisuudessa Ylen nettiuutisissa 11.5.2018 ja Lapin Kansan artikkelissa 15.5.2018 ilmoittanut kantansa asiassa ja siten tullut esteelliseksi jatkamaan päätöksen valmistelua. Päätöksen 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.

Valtiovarainministeriön voimakkaan ennakkokannan ilmaiseminen useissa medioissa jo ennen kuulemisajan päättymistä ilmentää viranomaisen subjektiivista ja ennakkollista asennetta kyseisessä tapauksessa. Kuulemisen ollessa kesken voimakkaan ennakkokannan ilmaiseen virkamiehen ei olisi tullut mahdollisen esteellisyytensä vuoksi käsitellä Kitilän luottamushenkilöitä koskevaa asiaa.

Kuntalain 109 a § on säädetty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan edellyttämässä muodossa. Säännös ei kuitenkaan ole tarkkarajainen, vaan siinä käytetyt ilmaisut ovat tulkinnanvaraisia. Sen vuoksi on edelleen perusteltua arvioida edellytysten täyttymistä yksittäisessä tapauksessa myös perustuslailla suojatun kuntien itsehallinnon, vallan kolmijako-opin ja jokaiselle kuuluvan oikeussuojan valossa.

Suomen perustuslain 121 §:ssä on säädetty kunnallisen itsehallinnon vahvasta perustuslaillisesta suojasta, jonka olennaisia osia ovat muun muassa valtionhallinnon puuttumattomuus demokraattiseen prosessiin ja

kunnan yleishallintoon sekä vaaleilla valittujen päättäjien itsenäiseen asemaan. Kuntalain 109 a §:ää tulee tulkita perustuslakimyönteisesti, jotta lain tavoitteisiin pääsemiseksi ei tarpeettomasti puututtaisi perustuslailla suojattuihin oikeuksiin.

Tässä tapauksessa kuntalain 109 a §:n tulkinnassa ei ole punnittu riittävän huolellisesti, onko kunnan itsehallintoon puuttuminen luottamustoimesta pidättämisellä ollut välttämätöntä. Harkintavallan käytössä on menty liian pitkälle. Pidättäminen ei ole ollut välttämätöntä, koska kunta on omilla toimillaan kyennyt korjaustoimiin.

Lainvalmistelutöistä ilmenee selkeästi, 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 on yhtynyt siihen, mitä korkein hallinto-oikeus on vuonna 2016 lausunut kuntalain 12 a luvun säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksen luonnoksesta kunta–valtio-suhteen näkökulmasta.

Kittilän kuntalaiset ovat käyttäneet äänioikeuttaan ja äänestäneet luottamushenkilöt nykyiseen valtuustoon. Kittilän luottamushenkilöiden pidättäminen luottamustoimistaan, myös sellaisissa asioissa, joissa he eivät ole esteellisiä, rikkoo voimakkaasti edustuksellisen demokratian peruseriaatetta sekä merkitsee samalla vallan kolmijako-opin näkökulmasta perusteetonta ja liian pitkälle menevää puuttumista kunnallisen itsehallinnon ytimeen. Luottamushenkilöiden luottamustoimista pidättämistä kaikesta Kittilän kunnan päätöksenteosta kuntalain 109 a §:n perusteella on pidettävä perustuslain 121 §:n vastaisena.

Kuntalain 12 a lukua sovelletaan 1.6.2017 alkaen. Koska kuntalain 12 a luku ei sisällä siirtymäsäännöstä lain vaikutusten ulottamisesta sen voimaantuloa edeltävään aikaan, kuntalain 109 a §:ää ei voida soveltaa kyseisiin Kittilän kunnan luottamushenkilöihin.

Valtiovarainministeriön päätöksessä mainittujen kaikkien luottamustoimista pidätettyjen luottamushenkilöiden kohdalla tekoajankohdaksi on merkitty 5.5.2014–16.3.2015. Kyseessä on hallinnollinen turvaamistimenpide, mutta luottamushenkilöille päätös merkitsee tosiasiallista puuttumista heidän asemaansa, johon kuntalaiset ovat heidät valinneet. Kun päätöksen perusteena voi olla ainoastaan epäily luottamustoimessa teh-

dystä rikoksesta, kyse on vastaavasta asiasta kuin pakkokeinoja käytettäessä. Syyttömyysolettama huomioon ottaen ei silloinkaan voi olla kyse mistään muusta kuin rikosepäilystä. Taannehtivuuskielto soveltuu tämän vuoksi nyt kyseessä oleviin luottamushenkilöihin.

Lapin käräjäoikeuden hylättyä tuomiollaan 28.6.2019 kaikki syytteet, joilla sekä valtiovarainministeriön että hallinto-oikeuden päätöstä on perusteltu, luottamushenkilöiden pidättäminen ei ole ainakaan enää kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi tarpeen. Vaikka käräjäoikeuden tuomio ei ole vielä lainvoimainen, valtiovarainministeriön päätöstä luottamushenkilöiden pidättämisestä luottamustoimistaan tulee arvioida uudelleen ja päätös tulee kumota siltä osin kuin hallinto-oikeus ei ole sitä kumonnut.

Kuntalain 109 a §:ää koskevassa hallituksen esityksessä on viitattu kuntalain 118 §:n mukaiseen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn. Kuntalain 118 §:ssä on asetettu huomattavasti yksityiskohtaisemmat ja tarkkarajaisemmat määrittelyt tilanteelle, jossa valtio voi kunnan itsehallinnon periaatteen estämättä puuttua kunnan poikkeukselliseen tilanteeseen. Kuntalain 109 a § on sitä vastoin huomattavasti avoimemmin ja joustavammin kirjoitettu ja siinä mainittujen asioiden arviointi tapahtuu pitkälti arvostuksenvaraisten seikkojen pohjalta.

Luottamustoimesta pidättäminen voi tapahtua vain tilanteessa, jossa voidaan täsmällisesti määrittellä, että kyseisellä toimenpiteellä kunnan päätöksenteko saadaan lain mukaiseksi ja se on välttämätön kunnan päätöksenteon ja luotettavuuden turvaamiseksi. Valtiovarainministeriö ei ole täsmällisesti määrittänyt, mitkä ovat ne perustelut, joiden vuoksi kunnan päätöksenteko saadaan lainmukaiseksi pidättämällä luottamushenkilöt päätöksenteosta. Ministeriö ei ole myöskään perustellut, miksi luottamushenkilöiden pidättäminen on ollut välttämätöntä.

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 oikeudenkäynnin aikana on laillista, uskottavaa ja luotettavaa. Luottamustoimesta pidättäminen ei siten ole ollut välttämätöntä. On myös otettava huomioon, että kunnanjohtaja Mäkelän kanssa tehty sovintosopimus on lainvoimainen, eikä hän ole enää Kittilän kunnanjohtaja, joten esteellisyystilanteita ei enää ole.

Kittilän kunnassa ei ole kysymys valtiovarainministeriön päätöksessä mainitusta ongelmavyyhdestä, vaan yksittäisistä päätöksentekotilanteista, joita turvaamaan ovat käytettävissä laissa säädetyt esteellisyyssnormit. Kunta on ryhtynyt omatoimisesti korjaamaan kunnan henkilöstön

työhyvinvointia sekä selkeyttämään työnjakoa ja kunnan päätöksenteon toimivuutta. Kittilän kunnan hallintoa väitetyksi leimaavaa pelon ilmapiiriä on saatu vähitellen korjattua, kun on otettu käyttöön kunnan omatoimista selviytymistä hyödyntävät keinot. Kunta pyrkii aktiivisesti ratkaisemaan kunnan hallintoon vuosien aikana kasautuneita ongelmia, jotka jonkin verran heijastuvat edelleen koko henkilökuntaan.

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 päätösvaltaisiksi on ollut vaikeaa. Kunnalle on aiheutunut oikeudenmenetyksiä tai sellaisten vaaraa, kun kunta ei ole voinut valvoa etujaan kuntien välisissä toimielimissä.

Lisäksi joissakin lautakunnissa sekä varsinainen että varajäsen ovat olleet pidätettyinä luottamustehtävistään, minkä takia kokousten päätösvaltaiseksi saaminen on ollut hankalaa. Kunnan päätöksenteko on myös hankaloitunut, koska riski joutua perusteettomaan vastuuseen on aiheuttanut kuntapäätäjien keskuudessa pelkoa osallistua kunnalliseen päätöksentekoon eri toimielimissä.

**Valtiovarainministeriö** on antanut lausunnon ja vaatinut, että Kittilän kunnanhallituksen valitus hylätään.

Valtiovarainministeriön tekemässä päätöksessä on perusteltu luottamustoimesta pidättämisen välttämättömyys. Päätöksessä nimetyille henkilöille luetut syytteet ovat kuntakentällä poikkeuksellisia ja koskevat vakavia väärinkäytösepäilyjä. Syytteiden teonkuvauksen mukaan teot olisivat tahallisia ja osittain täyttäisivät myös törkeän rikoksen teonkuvauksen.

Erityisen vakavaksi tilanteen tekee laillisuusperiaatteen näkökulmasta ja kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden kannalta se, että syytteet on nostettu ja rangaistusvaatimus kohdistuu muun muassa kunnan ylimmän toimielimen, valtuuston, sekä kunnan toimintaa ja hallintoa johtavan kunnanhallituksen useaan jäseneseen ja varajäseneseen. Ottaen huomioon syytteissä olevat teonkuvaukset ja syytteiden vakavuus ja syytettyjen määrä, syytteissä olevien luottamustoimesta pidätettyjen henkilöiden jatkaminen miltään osin luottamustoimen hoitamisessa oikeudenkäynnin aikana vaarantaa kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden. Pidättäminen on jo tämän perusteella välttämätöntä.

Virkarikosasiat ovat parhaillaan Rovaniemen hovioikeudessa käsiteltävinä syyttäjän valitettua kaikilta osin Lapin käräjäoikeuden tuomiosta. Asian vakavin syyte koskee kaikkia 20 henkilöä.

Kunnanvaltuusto ei tosiasiallisesti 31.10.2017 ole päättänyt pidättää luottamushenkilöitä luottamustoimesta. Pelkästään esteellisyyssäännösten noudattaminen ei riitä turvaamaan kunnan päätöksenteon uskottavuutta ja luotettavuutta tilanteessa, jossa useiden luottamushenkilöiden epäillään syyllistyneen virkarikokseen luottamustoimissaan, ja kunnan hallinto on poikkeuksellisissa vaikeuksissa.

Valmistelu on tapahtunut kuntalain ja hallintolain mukaisesti. Selvitysryhmän selvitys on koskenut kunnan tilannetta, eikä selvityksessä viitata yhteenkään henkilön osalta sellaisiin seikkoihin, jotka olisivat edellyttäneet selvitysryhmältä hallintolain mukaista kuulemistä. Kuntalain asianomainen sääntely koskee luottamustoimesta pidättämistä esitutinnan ja oikeudenkäynnin ajaksi, joten kuuleminen on lain mukaan tullut suorittaa tässä menettelyssä. Asian valmistelussa on kuntalain 109 a §:n 4 momentin mukaisesti kuultu kuntaa ja asianomaisia luottamushenkilöitä selvitysryhmän ehdotuksista sekä luottamustoimesta pidättämisestä. Valtiovarainministeriön päätöksen perusteena ovat selvitysryhmän selvitykset, eivät selvitysryhmän käymät keskustelut.

Oikeuskäytännön mukaan henkilön ennakkokanta asiassa ei ole muodostanut esteellisyyssperustetta.

Kuntalain muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 260/2016 vp) on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 62/2016 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole hallituksen esityksen johdosta antamassaan lausunnossa katsonut ehdotettujen säännöksiin olevan vallan kolmijakoopin, kunnallisen itsehallinnon tai yksilön perusoikeuksien kanssa ristiriidassa. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt säännöksen täsmentämistä, jonka hallintovaliokunta on mietinnössään tehnyt. Valtiovarainministeriön toimivalta pidättää luottamushenkilö luottamustoimistaan perustuu eduskunnan yksimielisesti hyväksymään lakiin.

Syytteenalaisen rikoksen tekoajalla tai syytteiden nostamisen ajankohdalla ei ole merkitystä arvioitaessa luottamustoimesta pidättämisen edellytyksiä ja välttämättömyyttä kuntalain mukaisesti. Ratkaisevaa toimivallan käytössä on, miltä tosiasiallinen tilanne näyttää kulloinkin kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden näkökulmasta. Luottamustoimesta pidättämisessä suojattavana intressinä on kunnan päätöksenteon uskottavuus ja luotettavuus. Kunnalla on ollut velvollisuus huolehtia tästä lain voimaantulosta lukien. Luottamustoimesta pidättämisessä ei ole kyse rikosoikeudellisesta seuraamuksesta, joka kiinnittyisi

tekoajankohtaan tai johon sovellettaisiin takautuvan lainsäädännön kieltoa tai lievemmän lain periaatetta. Syytteessä todetut teot on tehty viime vaalikaudella ja ennen lain voimaantuloa, mutta kunnan velvollisuus tai valtiovarainministeriön toimivalta arvioida päätöksenteon uskottavuutta tai luotettavuutta ei riipu vaalikausista eikä siis ole poistunut.

***Kittilän kunnanhallitus*** on antanut vastaselityksen ja asiassa aikaisemmin lausumaansa viitaten esittänyt lisäksi muun ohella seuraavaa:

Valtiovarainministeriön asettaman selvitysryhmän pääasiallisena toimeksiantona on ollut sen arvioiminen, tuleeko Kittilän kunnan tuona ajankohtana syytettynä olleiden luottamusmiesten osalta ottaa käyttöön hallinnollisena turvaamistoimenpiteenä luottamustoimesta pidättäminen kuntalain 109 a §:n perusteella. Vaikka luottamustoimesta pidättämisen edellytysten arvioinnissa ei ole voitu ottaa kantaa henkilöiden syyllisyyteen, hallinnollisen turvaamistoimenpiteen oikeudelliset seurannaisvaikutukset on kunkin luottamushenkilön kohdalla arviota tehtäessä otettava huomioon.

Hallinnollisia turvaamistoimenpiteitä koskevien päätösten arvioinnissa ja luottamustoimesta pidättämistä koskevaa päätöksentekoa koskevassa harkinnassa tulee ottaa huomioon perusoikeuksien turvaaminen. Harkintaa koskee muun muassa syyttömyysolettaman periaate, kaksoisrangaistavuuden kieltö sekä viranomaisen selvitysvastuu ja näyttövelvollisuus. Päätösharkinnasta tulisi ilmetä perusteet, joiden vuoksi hallinnollinen sanktio, kuten luottamustoimesta pidättäminen, on harkittu oikeasuhtaiseksi suhteessa teon moitittavuuteen.

Rikoksen tekoajalla on merkitystä Kittilän kunnan luottamushenkilöitä koskevan pidättämispäätöksen arvioinnissa. Päätösharkinta ei voi perustua pelkästään siihen, miltä kunnan tilanne näyttää päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden näkökulmasta, koska päätösharkinnassa on asetettu yksittäiseen luottamusmieheen ulottuva hallinnollinen turvaamistoimenpide sellaisten tekojen perusteella, joiden tekoaikaan kuntalain 12 a luku ei ole ollut voimassa. Näin ollen myöskään kyseisistä teoista seuraava, kunnan päätöksenteon uskottavuutta ja luotettavuutta koskevaan näyttöön sidottu hallinnollinen sanktio ei ole sisältynyt kuntalakiin tekoajankohtana.

Lapin käräjäoikeuden tuomio osoittaa, ettei luottamustoimista pidättäminen ole ollut kuntalain 109 a §:n mukaista eikä perusteltua. Luottamustoimista pidättämisen jatkaminen käräjäoikeuden kaikista syytteistä vapauttavasta päätöksestä huolimatta pitkittää valtion puuttumista kunnan perustuslailla suojattuun itsehallintoon. Kysymyksessä on kokonaisuutena arvioiden suhteeton puuttuminen kunnan hallintoon.

Hallinnollisella turvaamistoimenpiteellä ei enää voida saavuttaa alkupe-  
räistä tavoitetta. Päätöksen tarkoitus on viimeistään Lapin käräjäoikeu-  
den 28.6.2019 päätöksen jälkeen hävinnyt ja muodostunut luottamus-  
miehiä kohtaan rangaistusluonteiseksi ja kaksoisrangaistavuuden kieltoa  
loukkaavaksi.

### 3. Tarmo Salosen valitus

*Tarmo Salonen* on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja val-  
tiovarainministeriön päätökset kumotaan. Lisäksi hän vaatinut, että hän-  
nen oikeudenkäyntikulunsa hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hal-  
linto-oikeudessa korvataan. Salonen on myös vaatinut, että valtiovarain-  
ministeriön päätöksen täytäntöönpano välittömästi keskeytetään.

Salonen on vielä vaatinut, että korkein hallinto-oikeus velvoittaa valtio-  
varainministeriön antamaan hänelle selvitysryhmälle annetun tai sen hal-  
linnassa olevan aineiston, jolla on ollut vaikutusta selvitysraporttiin. Sa-  
losella on hallintolain 36 §:ssä säädetty oikeus saada tällainen aineisto  
tutustuttavaksi.

Vaatimusten tueksi on uudistettu asiassa aikaisemmin lausuttu ja viitattu  
myös muiden asianosaisten asiassa esittämään sekä esitetty lisäksi muun  
ohella seuraavaa:

Kittilän kunnan poliittinen ja hallinnollinen tilanne on erinomainen. Kes-  
keinen virkamiesjohto on kokonaisuudessaan uudistunut. Kunnanjohtaja,  
hallintojohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanvaltuuston pu-  
heenjohtaja ja merkittävä osa uusia kunnanvaltuutettuja on tullut vali-  
tuksi vuonna 2017.

Valtiovarainministeriön päätöksen perustelu on virheellinen siltä osin  
kuin päätöksessä on todettu, että kunta olisi poikkeuksellisessa kriisissä.  
Ministeriö ei ole perustanut päätöstään kohtuullisiin ja objektiivisiin kri-  
teereihin. Kittilän kunnan toiminta ja päätöksenteko on ollut laillista ja  
hyvän hallintotavan mukaista sekä perustunut laajalti Kuntaliiton anta-  
miin oikeudellisiin neuvoihin ja ohjeisiin. Salosen tiedossa ei ole Kitti-  
län kunnan päätöksiä, jotka olisivat hallinto-oikeudessa ratkaistavana ja  
perustuisivat oikeudellisesti siihen, että kunnan luottamushenkilöiden  
päätöksenteko ei olisi ollut laillista, uskottavaa ja Kittilän kunnan edun  
mukaista.

Valtiovarainministeriön päätös on kohdistunut luottamushenkilöiden vir-  
katoimiin, jotka ovat tapahtuneet edellisellä valtuustokaudella. Luotta-  
mushenkilöiden toimikausi on päättynyt jo 9.4.2017.

Ministeriön päätös on perustunut arvostuksenvaraisiin seikkoihin. Päätös on perustuslain 14 §:n 4 momentin vastainen sen jälkeen, kun Lapin kärjäoikeus on hylännyt syytteet.

Selvitysmies Rantakokko ei ole ollut riippumaton valtiovarainministeriöstä. Hänen omistamallaan konsulttiyhtiöllä on ollut pysyvä ja vakiintunut liikesuhde ministeriöön.

Valtiovarainministeriön selvitysryhmä laiminlöi valtuuston ja asianomaisten luottamushenkilöiden kuulemisen. Salosella ei ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta tulla hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaisella tavalla osalliseksi omassa asiassaan.

Selvitysryhmän selvitysraporttiin ei ole kirjattu käytössä olleita asiakirjoja, eikä asianosaisille ole annettu mahdollisuutta tutustua niihin. Asiassa on tullut esille, että useat luottamushenkilöt ovat antaneet asiakirjoja tai tietoja, jotka on jätetty selvitysraportista kokonaan pois. Menettely on ollut tarkoituksellista. Kyseiset asiakirjat ja tiedot olisivat osoittaneet, että mitään kuntalain tarkoittamaa luottamustoimesta pidättämisperustetta ei ole ollut.

Lapin kärjäoikeudessa on tullut selvitetyksi, että kunnanjohtaja Anna Mäkelä on toiminut vastoin virkavelvollisuuksiaan ja vastoin kunnanhallituksen tietoista päätöstä tai estänyt kunnanhallitusta osallistumista asian harkintaan ja ratkaisemiseen. Lapin kärjäoikeus on tuomioissaan päättänyt näytön arvioinnin osalta ja johtopäätöksissä oikeaan kokonaisarvioon.

Salonen ei ole ollut syytettynä asiassa R 17/984. Salonen on jäävänyt itsensä kaikesta keskeisestä päätöksenteosta Oy Levi Ski Resort Ltd:n asiassa, koska hän toimi yhtiön hallituksen jäsenenä tai hallituksen puheenjohtajana. Salosen osuus ja asema työturvallisuusrikosasiassa on ollut erittäin vähäinen.

Lapin kärjäoikeuden tuomion johdosta valtiovarainministeriön päätöksen perustelut on tarpeellista arvioida objektiivisen kokonaisarvioinnin mukaisesti. Kuntalain 85 §:n 3 momentin mukaan valtuusto voi tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilön toimestaan. Lapin kärjäoikeus on tuomioissaan arvioinut syytteessä olevat teot, teonkuvaukset ja syytteiden vakavuuden ja tullut oikeudellisessa kokonaisarviossaan sellaiseen johtopäätökseen, ettei rikosta ole tapahtunut.

Tilanteessa ei ole oikeuttamisperustetta, joka mahdollistaisi luottamushenkilöiden pidättämisen luottamustoimistaan. Keskeiseksi edellytykseksi on asetettu, että henkilön voidaan todennäköisin perustein



epäillä syyllistyneen luottamustoimessaan virkarikokseen. Käräjäoikeuden tuomio on asettanut edellytykset luottamustoimesta pidättämiselle kyseenalaisiksi.

Kunnallinen itsehallinto on perustuslaissa suojattu. Kunnallisen itsehallinnon rajoittamiseen tulee olla vahvat oikeudelliset syyt ja perusteet. Salosen pidättämisille luottamustehtävän hoitamisesta ei ole hyväksyttävää ja lainmukaista perustetta.

**Valtiovarainministeriö** on antanut lausunnon ja vaatinut, että Salosen vaatimukset hylätään sekä asiassa aikaisemmin lausutun uudistaen esittänyt lisäksi muun ohella seuraavaa:

Saloselle luetut syytteet koskevat asioita R 17/983 (törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen) ja R 17/985 (työturvallisuusrikos, työsyryntä sekä virka-aseman väärinkäyttäminen tai toissijaisesti virkavelvollisuuksien rikkominen). Asian vakavin syyte koskee kaikkia 20 henkilöä, mukaan lukien Tarmo Salosta.

Koska kunta ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin, valtiovarainministeriöllä on ollut toimivalta pidättää syytteessä olevat henkilöt luottamustoimistaan kuntalain 109 a §:n 4 momentin mukaisesti. Luottamustoimesta pidättäminen on ollut perusteltua ministeriön päätöksen ja sen perustelujen mukaisesti kaikkien syytteessä olevien luottamushenkilöiden, siis myös Salosen, osalta.

Asian valmistelu on tapahtunut kuntalain ja hallintolain mukaisesti. Selvitysryhmän selvitys on koskenut kunnan tilannetta, eikä selvityksessä viitata yhdenkään henkilön osalta sellaisiin seikkoihin, jotka olisivat edellyttäneet selvitysryhmältä hallintolain mukaista kuulemista. Asian valmistelussa on kuntalain 109 a §:n 4 momentin mukaisesti kuultu kuntaa ja asianomaisia luottamushenkilöitä ennen selvitysryhmän esittämää luottamustoimista pidättämistä.

Selvityshenkilönä toimineen Antti Rantakokon puolueettomuus suhteessa valtiovarainministeriöön ei ole vaarantunut hänen tekemänsä yksittäisen toimeksiannon vuoksi. Rantakokko ei ole myöskään ollut asiassa esteellinen.

**Tarmo Salonen** on antanut vastaselityksen ja uudistanut vaatimuksensa siitä, että valtiovarainministeriö velvoitetaan luovuttamaan selvitysryhmän kokoama aineisto kokonaisuudessaan Saloselle ja muille asianosaisille, sekä esittänyt lisäksi muun ohella seuraavaa:

Salosen tietoon on saatettu, että luottamushenkilöt, virkamiehet ja Kittilän kunnan konserniyhtiöiden edustajat ovat suullisissa kuulemisissa ja

selvitysryhmän tapaamisissa luovuttaneet valtiovarainministeriön selvitysmiehille aineistoa, jolla saattaa olla olennainen merkitys ministeriön päätöksen oikeudellisessa arvioinnissa. Aineistoa ei ole annettu Saloselle tai muille luottamushenkilöille, Kittilän kunnalle eikä Pohjois-Suomen hallinto-oikeudelle.

Valtiovarainministeriö on luovuttanut ainoastaan 27.2.2018 annetun lopuraportin. Ministeriön päätöksestä ei tule esille niitä asiakirjoja, joihin sen päätös on perustunut ja jotka selvitysryhmä on saanut hallintaansa ja selvitysraportin yhteydessä valtiovarainministeriölle luovuttanut. Selvitysryhmän raportissa on esitetty ainoastaan valtiovarainministeriön oikeudellista arviota tukeva näkemys suullisten kuulemisten perusteella. Raportissa on tietoisesti jätetty dokumentoimatta luottamushenkilöiden ja Kittilän kunnan virkarikossyytteitä vastaan puhuva näyttö mukaan lukien luottamushenkilöiden luovuttamat asiakirjat ja tiedot.

Valtiovarainministeriön selvitysryhmän oikeudellinen arvio ja ministeriön luottamustoimista pidättämispäätös ovat perustuneet Pohjois-Suomen aluesyyttäjien syytekirjelmissä ja syyttäjien Lapin käräjäoikeudessa esittämiin väitteisiin rakenteellisesta korruptiosta Kittilän kunnan päätöksenteon yhteydessä. Syyttäjien keskeinen väite on ollut, että luottamushenkilöt olisivat syylistyneet tehtävien hoitamisen yhteydessä rakenteelliseen korruptioon ja törkeään virka-aseman väärinkäyttöön.

Valtiovarainministeriön päätös on perustunut virheellisiin johtopäätöksiin Kittilän kunnan tilanteesta. Hallinnollinen turvaamistoimi, luottamustoimesta pidättäminen, on tosiasiallisesti rangaistus siitä, että henkilö on toiminut luottamustehtävässä ja pyrkinyt selvittämään epäselvyydet kunnan hallinnossa.

Luottamushenkilöt ovat toimineet luottamustehtävässään parhaan kykynsä ja tietojensa mukaan. Luottamushenkilöiden päätökset ovat perustuneet esittelijän esitykseen ja ennen asioiden ratkaisemista on pyydetty Kuntaliiton juristien ohjeistus. Luottamusmiesorganisaatio menetti luottamuksen kunnanjohtajaan, kun esitettiin luotettava näyttö kuntaa vakavasti vahingoittavasta toiminnasta ja tietojen systemaattisesta salaamisesta luottamushenkilöiltä.

Kittilän kunnan päätöksenteossa ei ole valmisteilla tai käsittelyssä mitään asiaa, joka liittyisi vuosiin 2013 tai 2014 ja olisi välittömästi sidoksissa luottamushenkilöihin tai niihin päätöksiin, jotka olisivat sidoksissa epäiltyjen syytteisiin ja Rovaniemen hovioikeuden pääkäsittelyyn. Jos päätöksenteossa tulisi kyseisiä tilanteita esille, päätöksenteon uskottavuus ja luotettavuus voitaisiin turvata esteellisyysäännösten noudattamisella.

***Merkittään***, että korkein hallinto-oikeus on 13.9.2019 antamallaan päätöksellä taltionumero 4144 hylännyt valtiovarainministeriön päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevat hakemukset sekä hakemuksen hallinto-oikeuden päätöksen määräämisestä täytäntöönpantavaksi siltä osin kuin päätöksellä on kumottu valtuutettujen pidättäminen luottamustoimistaan.

## **Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu**

1. Korkein hallinto-oikeus hylkää Tarmo Salosen vaatimuksen valtiovarainministeriön velvoittamisesta luovuttamaan selvitysryhmän kokoama aineisto kokonaisuudessaan Saloselle ja muille asianosaisille.
2. Valtiovarainministeriön valituksen hyläten korkein hallinto-oikeus Kittilän kunnanhallituksen ja Tarmo Salosen valituksista määrää valtiovarainministeriön päätöksen voimassaolon lakkaamaan korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antopäivästä lukien.
3. Hallinto-oikeuden päätös kumotaan siltä osin kuin valtiovarainministeriö/Suomen valtio on velvoitettu korvaamaan oikeudenkäyntikuluja hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta siltä osin kuin Tarmo Salosen vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta on hylätty.
4. Vilho Molkoselän vaatimus valtiovarainministeriön/Suomen valtion velvoittamisesta korvaamaan hänen oikeudenkäyntikulunsa ainakin oikeusapupäätöksen mukaisella omavastuusuudella hylätään.

Valtiovarainministeriö/Suomen valtio velvoitetaan korvaamaan Tarmo Salosen oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa kohtuulliseksi arvioidulla 1 000 eurolla viivästyskorkeineen. Viivästyskorke määräytyy korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaisesti siitä lukien, kun kuukausi on kulunut tämän korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antamisesta. Salosen vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hylätään enemmän.

## **Perustelut**

### ***1. Edityvaatimuksen hylkääminen***

Salonen on korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimittamassaan valituksessa ja vastaselityksessä vaatinut, että valtiovarainministeriö velvoitetaan luovuttamaan hänelle ja muille asianosaisille kokonaisuudessaan selvitysryhmän kokoama aineisto, jolla on ollut vaikutusta selvitykseen.

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 42 §:n (799/2015) mukaan valitusviranomaiselle voidaan esittää todisteena asiakirja tai esine. Asiakirjan ja esineen esittämiseen valitusviranomaiselle sovelletaan, mitä siitä säädetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 39 ja 40 §:ssä.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 40 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuimella voi määrätä esineen tai asiakirjan tuotavaksi tuomioistuimeen, jos esineellä tai asiakirjalla on merkitystä näyttönä.

Edellä todetun perusteella korkein hallinto-oikeus voi määrätä tuomioistuimelle esitettäväksi asiakirjan, jos valituksen käsittelyn korkeimmassa hallinto-oikeudessa katsotaan sitä edellyttävän. Korkein hallinto-oikeus tulkitsee Salosen vaatimuksen tässä oikeudenkäynnissä esitettyinä vaatimuksiksi, joka koskee asiakirjojen esittämistä oikeudenkäynnissä hallintolainkäyttölain 42 §:ssä ja oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 40 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Selvitysryhmän 27.2.2018 päiväystä kuntalain 109 a §:ssä tarkoitetusta selvityksestä ilmenee, että selvitysryhmä on hankkinut tietoja kunnan hallinnon tilasta muun muassa eri tahojen kanssa käymiensä keskustelujen perusteella. Näistä keskusteluista ei ole laadittu erillisiä kirjallisia muistioita. Tähän nähden ja kun otetaan huomioon asiassa kertynyt muu asiakirjaselvitys, korkein hallinto-oikeus katsoo, että Salosen vaatiman aineiston esittäminen ei ole asian ratkaisemiseksi tarpeen. Tämän vuoksi Salosen vaatimus on hylättävä.

## **2. Pääasia**

### **2.1 Asiassa sovellettavat oikeusohjeet ja niiden esitöitä**

#### *2.1.1 Suomen perustuslain säännökset*

*Suomen perustuslain* 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

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

#### *2.1.2 Kuntalain säännökset*

*Kuntalain* 1 §:n 1 momentin mukaan mainitun lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiseksi kunnan toiminnassa.

Kuntalain 85 §:n 4 momentin mukaan valtuuston on luottamushenkilön toimessaan tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevan esitutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi pidätettävä luottamushenkilö toimestaan, jos se on kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi välttämätöntä ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat. Pidättämisspätös voidaan panna täytäntöön heti.

Kuntalain 109 a §:n 1 momentin mukaan, jos kunnan hallinto ja toiminta ovat poikkeuksellisen suurissa vaikeuksissa, joista kunta ei omin toimenpitein kykene selviytymään, valtiovarainministeriö voi kuntaa kuultuaan asettaa kunnan hallintoa selvittämään selvityshenkilön tai selvitysryhmän.

Pykälän 2 momentin mukaan selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettamisen edellytyksenä on, että:

- 1) on aloitettu esitutkinta kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen usean jäsenen tekemäksi epäilystä vakavasta virkarikoksesta taikka useasta virkarikoksesta, eikä kunta ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi lain mukaiseksi; tai
- 2) on muuten perusteltua syytä epäillä, että kunnan viranomaiset tai sen toimielimen jäsenet ovat olennaisesti tai toistuvasti toimineet lainvastaisesti tai laiminlyöneet lakisääteisiä velvoitteitaan, eikä kunta ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi lain mukaiseksi.

Pykälän 3 momentin mukaan selvityshenkilö tai 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.

Samana pykälän 4 momentin mukaan, jos selvityshenkilö tai selvitysryhmä on esittänyt luottamushenkilön tai luottamushenkilöiden pidättämistä toimestaan 85 §:n 4 momentissa säädetyllä perusteella luottamushenkilön toimessaan tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevan esitutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi eikä valtuusto ole näin menetellyt, valtiovarainministeriö voi valtuustoa ja asianomaista luottamushenkilöä kuultuaan päättää asiasta, 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. Ministeriön päätös voidaan panna täytäntöön heti.

Kuntalain 109 b §:n 1 momentin mukaan edellä 109 a §:ssä tarkoitettulla

selvityshenkilöllä sekä selvitysryhmässä tulee olla tehtävän vaatima oikeudellinen asiantuntemus. Selvityshenkilön ja selvitysryhmän jäsenen tulee olla tehtävässä kunnasta ja valtiovarainministeriöstä riippumaton.

Pykälän 2 momentin mukaan selvityshenkilöön ja selvitysryhmän jäsenen sovelletaan hänen hoitaessaan tämän lain mukaisia tehtäviä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sekä vahingonkorvauslain (412/1974) säännöksiä julkisyhteisön ja virkamiehen korvausvastuusta.

Pykälän 3 momentin mukaan selvityshenkilöllä ja selvitysryhmän jäsenellä on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada viranomaisilta tehtävänsä suorittamista varten välttämättömät kuntien ja kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen hallintoa ja taloutta koskevat tiedot.

### *2.1.3 Hallintolain säännökset*

*Hallintolain* 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

*Hallintolain* 36 §:n mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemisesta koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin.

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

*Hallintolain* 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Pykälän 2 momentin mukaan mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.

*Hallintolain* 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta kuin saman momentin 1–6 kohdissa mainitusta erityisestä syystä vaarantuu.

### *2.1.4 Lainvalmisteluaineisto*

*Hallituksen esityksessä* laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 250/2016 vp)

on kuntalain 109 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu muun muassa seuraavaa:

”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 toteutumisen 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. Hallinnon selvitysmenettelyn ja ehdotettavan hallinnon selvityshenkilön tai selvitysryhmän esikuvana on lain 118 §:n mukainen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenetely. Menettely, selvityshenkilön tai selvitysryhmän tehtävät sekä valtiovarainministeriön toimivalta poikkeaisivat kuitenkin 118 §:n mukaisesta menettelystä.

Pykälän 1 momentin mukaan valtiovarainministeriö voisi asettaa selvityshenkilön tai -ryhmän selvittämään kunnan toimintaa, jos kunnan hallinto ja toiminta ovat poikkeuksellisen suurissa vaikeuksissa eikä kunta ole ryhtynyt asiassa toimenpiteisiin. Päätös olisi aina ministeriön harkinnassa. ---

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin selvitysmenettelyn asettamisen edellytyksistä ja siinä määriteltäisiin, mitä 1 momentissa tarkoitetuilla poikkeuksellisilla vaikeuksilla tarkoitetaan. Edellytykset on pyritty määrittelemään niin, että menettely tulisi erittäin harvoin sovellettavaksi.

Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettaminen edellyttäisi, että on aloitettu esitutkinta kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen jäsenen tekemäksi epäilyistä *vakavasta* virkarikoksesta taikka *useasta* virkarikoksesta. Yksittäisen luottamushenkilön tai viranhaltijan tekemä vakavakaan virkarikos ei yleensä ole syy selvitysmenettelyn aloittamiseen, mutta esimerkiksi, jos rikostutkinta koskee kokonaista toimielintä, eikä kunta ryhdy toimenpiteisiin, joilla estetään rikostutkinnassa olevien henkilöiden osallistuminen tai vaikuttaminen päätöksentekoon rikostutkinnan kohteena olevissa asioissa, menettelyn käynnistämiseksi saattaisi olla perusteita. Vakava virkarikos viittaa erityisesti rikoslaissa törkeäksi määriteltyihin virkarikoksiin, kuten törkeään lahjuksen ottamiseen ja törkeään virka-aseman väärinkäyttämiseen, mutta vakaviksi virkarikoksi voidaan katsoa olosuhteista riippuen muitakin. Viranomaisella tarkoitettaisiin säännöksessä kuntalain mukaisesti kunnan toimielimiä ja viranhaltijoita.

---

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

---

Lain määrittelemissä tapauksissa usein olisi kysymys siitä, että rikostutkinnan vuoksi esteelliset luottamushenkilöt osallistuvat edelleen päätöksentekoon. Tällöin asianomaisen kunnan valtuusto voisi itse edesauttaa hallinnon kriisin ratkaisemista esimerkiksi käyttämällä kuntalain 34 §:n mukaista luottamushenkilön erottamismenettelyä tai pidättämällä rikostutkinnan kohteena olevat henkilöt kuntalain 85 §:n mukaan päätöksenteosta. Poikkeuksellinen tilanne saattaa syntyä juuri siitä, että valtuusto ei turvaudu sen käytössä oleviin keinoihin. Selvitysmenettelyn käynnistäminen edellyttäisi lisäksi aina arviota siitä, että kunta ei omin toimenpitein kykene vaikeuksista selviytymään.

Menettelyn käynnistämistä harkittaessa olisi otettava huomioon suhteellisuusperiaate. Selvitysryhmää ei tulisi asettaa, jos arvioidaan, että muilla oikeuskeinoilla tai kunnan omin päätöksin korjauksia olisi saatavissa riittävän nopeasti. Poikkeuksellisuutensa vuoksi menettelyn olisi perusteltua olla valtiovarainministeriön toimivallassa. Vaikka menettelyn edellytykset on pyritty määrittelemään yksityiskohtaisesti, selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettaminen olisi viime kädessä harkintaan perustuva ratkaisu, jolla on valtakunnallista merkitystä.

Pykälän 3 momentin mukaan selvitysryhmä tai selvityshenkilö tekisi kunnalle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä hallinnon saattamiseksi lainmukaiseksi. Selvityshenkilön tai selvitysryhmän ehdotuksia tarvittavista toimenpiteistä asiantilan korjaamiseksi rajoittaa luonnollisesti lainsäädäntö, esimerkiksi luottamuksensuoja saattaa estää lainvastaisen päätöksen korjaamisen. Selvitys on oikeudellinen arvio tilanteesta. Kunnan



päätösten lainmukaisuuden toteaminen tapahtuu lainkäytön järjestyksessä toimivaltaisen tuomioistuimen ratkaisulla. Selvityshenkilöt tai selvitysryhmä ja valtiovarainministeriö eivät tekisi kuntaa sitovia ratkaisuja, lukuun ottamatta 4 momentin mukaista valtiovarainministeriön mahdollisuutta päättää luottamushenkilön pidättämisestä luottamustoimesta tutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi, jos kunta ei päätöstä ole tehnyt selvitysmenettelyn perusteella.

Tavoitteena olisi, että valtuusto hyväksyisi ne ehdotetut toimenpiteet, jotka ovat sen toimivallassa, ja edellyttäisi kunnan muiden viranomaisien päättävän tai ryhtyvän toimiin tehtyjen ehdotusten täytäntöön panemiseksi.

Ministeriö voisi pykälän 4 momentin mukaan asianmukaisen kuulemisen jälkeen pidättää luottamushenkilön tai luottamushenkilöitä toimitaan 85 §:n 4 momentin perusteella. Päätös edellyttäisi kuitenkin, että kunnassa olisi tehty selvitysmenettely eikä valtuusto olisi pidättänyt henkilöä luottamustoimestaan. Lisäksi ministeriön toimivallan käyttöä rajoittaisivat myös lain 85 §:n 4 momentissa säädetyt pidättämisen edellytykset. Pidättäminen koskisi luottamustoimen hoitamista kokonaisuudessaan. Lievempänä toimenpiteenä voisi tulla kysymykseen määräyksen antaminen siitä, että luottamushenkilö ei osallistu asioiden käsittelyyn asioissa, joista hän on rikostutkinnassa tai muusta syystä esteellinen.

Valtiovarainministeriön päätösvalan sitominen hallinnon selvitysmenettelyyn saattaa pitkittää puuttumista tilanteeseen. Menettelyn aiheuttamaa viivettä voitaisiin kuitenkin huomattavasti lyhentää esimerkiksi siten, että rajattaisiin selvityshenkilön toimeksianto koskemaan yksinomaan sitä, onko syytä ryhtyä 85 §:n 4 momentissa säädettyyn toimenpiteeseen, ja selvitykselle asetettaisiin lyhyehkö määräaika. Ministeriön olisi joka tapauksessa selvittävä vastaavat asiat valmistellessaan pidättämispäätöstä. Selvityshenkilö tai selvitysryhmä olisi työssään ministeriöstä riippumaton, joten ministeriön ratkaisujen perustuminen selvityksessä esitettyihin toimenpide-ehdotuksiin lieventäisi jännitettä, jota valtion hallintoviranomaisen voimakas puuttuminen kuntalaisten valitsemien luottamushenkilöiden asemaan ja toimiin aiheuttaa.

Ministeriön päätöksestä voisi valittaa hallintolainkäyttölain (586/1996) 7 §:n mukaan hallinto-oikeuteen mutta se olisi heti pantavissa täytäntöön.”

*Perustuslakivaliokunta* on edellä mainitusta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 62/2016 vp) todennut muun ohella seuraavaa:

” --- Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiovarainministeriölle pykäläehdotuksen 4 momentissa ehdotettu päätösvalta merkitsee kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin puuttumista. ---

---

Perustuslakivaliokunnan mielestä myös nyt ehdotettavalle sääntelylle poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä on esitetty hallituksen esityksessä sellaisia perusteita, että niiden perusteella on sinänsä mahdollista kajoa kunnalliseen itsehallintoon. Valiokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että sääntelyä on kunnallisen itsehallinnon suojan johdosta tulkittava suppeasti. Valiokunta kiinnittää myös huomiota sääntelyn oikeasuhtaisuuteen, tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen.

---

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu viimesijaiseksi tarkoitettu selvitysmenettely ei sinänsä ole perusteiltaan kunnallisen itsehallinnon suojan vastainen. Valiokunnan mielestä 109 a §:n 1 ja 2 momentin sääntely selvitysmenettelyn edellytyksistä on kuitenkin kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta ongelmallisen avointa ja perustaa ongelmallisen laajan toimivallan siltä osin kuin sääntelyn on tarkoitettu toimivan ministeriön 4 momentissa tarkoitettun päätöksenteon edellytyksenä. Valiokunnan mukaan toimesta pidättämisen asialliset edellytykset on sinänsä määritelty täsmällisesti lakiehdotuksen 85 §:n 4 momentissa. Kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta ongelmallisen avoin sääntely kytkeytyy organisatorisen toimivallan määrittelyyn 109 a §:ssä, joka on laadittu ensisijaisesti silmällä pitäen selvityshenkilön tai -ryhmän asettamista. Selvityshenkilön tai selvitysryhmän toimivalta kuntaan nähden on rajoitettu ehdotuksen tekemiseen tarvittaviksi toimenpiteiksi kunnan hallinnon saattamiseksi lainmukaiseksi. Valiokunnan mielestä ministeriön lakiehdotuksessa 109 a §:n 4 momentissa tarkoitettu päätöksentekovalta kajoaa kuitenkin selvitysryhmän tehtäviä ja toimivaltaa merkittävästi enemmän kunnalliseen itsehallintoon.

Lakiehdotuksen 109 a §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettamisen edellytyksenä on aloitettu esitalkinta kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen jäsenen tekemäksi epäilystä vakavasta virkarikoksesta taikka useasta virkarikoksesta. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu jo yhden henkilön virkarikoksen perusteella täyttyvä edellytys muodostaa lakiehdotuksen 109 a §:n 1 momentin kanssa yhdessä luettunakin liian vähäisen kynnyksen kunnallisen itsehallinnon suojaan puuttumiselle 4 momentin tarkoittamalla tavalla.

Lakiehdotuksen 109 a §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan selvityshenkilö tai selvitysryhmä voidaan asettaa, mikäli on muuten perusteltua syytä epäillä, että kunnan viranomaiset tai sen toimielimen jäsenet ovat olennaisesti tai toistuvasti toimineet lainvastaisesti tai laiminlyöneet lakisääteisiä velvoitteitaan, eikä kunta ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi lain tai hyvän hallintotavan mukaiseksi. Valiokunnan mielestä säännösehdotuksen suhde lakiehdotuksen 85 a §:n 4 momentin sääntelyyn luottamushenkilön pidättämisestä toimestaan tutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi ei ole aivan selvä. Säännösehdotuksen tarkoittama, sinänsä perustuslain 21 §:n takaamien hyvän hallinnon perusteiden ilmentymänä pidettävä hyvä hallintotapa on luonteeltaan avoin ja joustava oikeusnormi. Valiokunnan mielestä se muodostaa ongelmallisen täsmentymättömän perusteen puuttumiselle kunnallisen itsehallinnon suojaan pykäläehdotuksen 4 momentin tarkoittamalla tavalla.

Lakiehdotuksen 109 a §:n sääntelyä on rajattava ja täsmennettävä siltä osin kuin siinä säädetyt edellytykset kohdistuvat pykäläehdotuksen 4 momentin mukaiseen päätösvaltaan. Lisäksi ministeriön päätösvallan määrittelyä pykäläehdotuksen 4 momentissa on täydennettävä nimenomaisella maininnalla päätösvallan käyttämisen välttämättömyydestä pykäläehdotuksen 1 momentissa tarkoitetuista vaikeuksista selviämisen kannalta. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.”

*Hallintovaliokunta* on edellä mainitun hallituksen esityksen johdosta antamassaan mietinnössä (HaVM 26/2016 vp) korostanut, että hallituksen esitykseen sisältyvien ehdotusten keskeinen lähtökohta on kunnallisen itsehallintoperiaatteen mukaisesti korostaa kunnan omaa vastuuta hallinnon ja talouden järjestämisessä. Kunnan luottamushenkilöiden ja viranomaisten tulee itse selvittää vaikeuksien syyt ja tehdä päätökset, joilla ongelmat voidaan selvittää. On kuitenkin varauduttava myös siihen mahdollisuuteen, ettei tämä onnistu pelkästään kunnan omin toimenpitein. Käsiteltävänä olevan lainsäädännön tavoitteena onkin laillisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon takeiden turvaaminen kunnan hallinnossa kaikissa olosuhteissa.

Hallintovaliokunta on kuntalain 109 a §:n 4 momenttiin liittyen todennut seuraavaa:

”Pykälän 4 momentissa valtiovarainministeriön toimivalta luottamustoimesta pidättämiseen on riippuvainen 85 §:n 4 momentin mukaisten edellytysten täyttymisestä eli siitä, että luottamushenkilö on epäiltynä virkarikoksesta esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä ja että valtuustolla on mainitun pykälän nojalla velvollisuus pidättää luottamushenkilö toimestaan edellyttäen sen olevan välttämätöntä kunnan päätöksenteon uskotta-

vuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat. Lisäksi selvitysmenettelyssä on tullut tehdä kunnalle luottamustoimesta pidättämistä koskeva toimenpide-ehdotus. Luottamustoimesta pidättäminen, siltä osin kuin se kuuluu valtiovarainministeriön toimivaltaan, on aina kytkennässä aloitettuun esitutkintaan. Hallintovaliokunta katsoo, että 109 a §:n 4 momentti, jossa säädetään valtiovarainministeriön toimivallan perusteista, tulee muotoilla tarkkarajaisemmaksi siten, että siitä ilmenee selkeämpi yhteys 85 §:n 4 momentin mukaisiin edellä mainittuihin olosuhteisiin. Lisäksi säännökseen tulee lisätä "välttämättömyyedellytys" luottamustoimesta pidättämisen edellytyksiin. Valtiovarainministeriön toimenpiteen tulee olla välttämätön kunnan hallinnollisten vaikeuksien selvittämiseksi siten, että kunnan päätöksenteon laillisuus turvataan.”

## 2.2 Keskeinen asiakirjoista saatu selvitys

Asiassa saatu selvitys ilmenee olennaisilta osin hallinto-oikeuden päätöksestä.

Lapin käräjäoikeus on valituksenalaisen hallinto-oikeuden päätöksen antamisen jälkeen 28.6.2019 antamallaan tuomiolla 19/130034 hylännyt kaikki kolmessa eri rikosasiassa luottamushenkilöitä vastaan nostetut syytteet. Tuomiosta on valitettu Rovaniemen hovioikeuteen.

## 2.3 Oikeudellinen arviointi

*2.3.1 Kittilän kunnan kuulemista, selvitysryhmän jäsenen Antti Rantakokkon riippumattomuutta, luottamushenkilöiden kuulemista, esteellisyyttä, valtiovarainministeriön päätöksen perustuslainvastaisuutta sekä taannehtivan lainsäädännön kiellon vastaisuutta koskevat valitusperusteet*

Korkein hallinto-oikeus katsoo hallinto-oikeuden päätöksessä mainituilla perusteilla, ettei valtiovarainministeriön päätöstä ole kumottava edellä otsikossa mainittujen valitusperusteiden johdosta.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että päätöksen lopputulokseen nähden hallinto-oikeus on päätöksensä sivulla 14 tarkoittanut, että Rantakokkoa voidaan pitää valtiovarainministeriöstä riippumattomana, vaikka hän on aiemminkin toiminut valtiovarainministeriön selvitysmiehenä.

### 2.3.2 Luottamustoimista pidättäminen

#### 2.3.2.1 Tiivistelmä muutoksenhakijoiden näkemyksistä

*Valtiovarainministeriö* on todennut, että oikeudenkäynti luottamushenkilöitä vastaan on edelleen kesken. Kun otetaan huomioon syytteissä olevat teonkuvaukset ja syytteiden vakavuus sekä syytettyjen määrä, syytteessä olevien luottamustoimesta pidätettyjen henkilöiden jatkaminen miltään osin luottamustoimen hoitamisessa oikeudenkäynnin aikana vaarantaa ministeriön mukaan kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden. Luottamustoimista pidättäminen on tämän perusteella välttämätöntä.

*Kittilän kunnanhallitus* on katsonut, että 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 oikeudenkäynnin aikana on laillista, uskottavaa ja luotettavaa. Luottamustoimesta pidättäminen ei siten ole ollut välttämätöntä. On myös otettava huomioon, että kunnanjohtaja Mäkelän kanssa tehty sovintosopimus on lainvoimainen, eikä hän ole enää Kittilän kunnanjohtaja, joten esteellisyytilanteita ei enää edes voi olla.

Kittilän kunnanhallitus on edelleen todennut, että luottamustoimista pidätettyjä luottamushenkilöitä vastaan nostetut syytteet, joilla sekä valtiovarainministeriön päätöstä että hallinto-oikeuden päätöstä on perusteltu, on käräjäoikeudessa kaikilta osin hylätty. Näin ollen luottamushenkilöiden pidättäminen luottamustoimistaan kuntalain 109 a §:n perusteella ei ole kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi enää tarpeen, kun erityisesti otetaan huomioon, että luottamustoimesta pidättämisen on tarkoitus olla viimesijainen keino.

*Tarmo Salosen* mukaan Kittilän kunnan keskeinen virkamiesjohto on kokonaisuudessaan vaihtunut, eikä kunnan hallinnossa ole mitään poikkeuksellista. Päätöksenteon luotettavuus, uskottavuus ja hyvän hallinnon vaatimukset Kittilän kunnassa voidaan toteuttaa hallinto-oikeudelliset suhteellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperiaatteet huomioon ottaen sillä, että luottamushenkilöt pidättäytyvät sellaisista päätösten valmistelusta, käsittelystä ja päätöksenteosta, joilla voisi olla merkitystä yli viisi vuotta aikaisemmin tapahtuneiden asioiden kannalta. Myös Salonen on vedonnut siihen, että Lapin käräjäoikeus on hylännyt syytteet kokonaisuudessaan.

#### 2.3.2.2 Arvioinnin lähtökohdat

Valtiovarainministeriö voi pidättää luottamushenkilön toimestaan vain, jos kuntalain 85 §:n 4 momentissa ja 109 a §:n 4 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Luottamushenkilön tulee siten olla epäiltynä virkarikoksesta esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä. Luottamustoimesta

pidättämisen on lisäksi oltava välttämätöntä kunnan päätöksenteon saattamiseksi lain mukaiseksi sekä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että kuntalain mukainen luottamustoimesta pidättäminen on luonteeltaan hallinnollinen turvaamistoimenpide, jonka tavoitteena on kunnan hallinnon ja päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaaminen. Vaikka luottamustoimesta pidättäminen kytkeytyy rikosprosessiin, kysymys ei ole rangaistuksesta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklaan sisältyvä kielto syyttää tai rangaista kahdesti (ne bis idem) ei siten ole esteenä luottamustoimesta pidättämiselle. Luottamustoimesta pidättämisen yhteydessä ei myöskään arvioida syyllisyyttä eikä rikosasian näyttökysymystä.

### 2.3.2.3 Kysymyksenasettelu

Asiassa on ensinnäkin arvioitava, onko Kittilän kunnan luottamushenkilöiden luottamustoimista pidättäminen ollut valtiovarainministeriön päätöksen tekohetkellä kuntalain 109 a §:n 4 momentissa tarkoitettua välttämätöntä kunnan päätöksenteon saattamiseksi lain mukaiseksi sekä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi. Asiaa tältä osin arvioitaessa on otettava huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat. Jos tähän vastataan myöntävästi, asiassa on Kittilän kunnanhallituksen ja Tarmo Salosen valitusten johdosta vielä arvioitava, onko luottamustoimista pidättäminen edelleen välttämätöntä, kun erityisesti otetaan huomioon, että Lapin kärjäoikeus on lainvoimaa vailla olevalla tuomiollaan 28.6.2019 hylännyt kolmessa eri rikosasiassa esitetyt kaikki syytteet.

### 2.3.2.4 Valtiovarainministeriön päätöksen lainmukaisuus päätöksen tekohetkellä ja hallinto-oikeuden päätöksen lainmukaisuus

Valtiovarainministeriön tehdessä valituksenalaisen päätöksensä luottamushenkilöitä vastaan on ollut vireillä virkarikosoikeudenkäynti Lapin kärjäoikeudessa. Syytteet ovat kohdistuneet laajaan joukkoon Kittilän kunnanvaltuutettuja ja varavaltuutettuja sekä kunnanhallituksen jäseniä ja varajäseniä. Syytteet ovat koskeneet laajaa epäiltyjen rikosten kokonaisuutta ja kaikille syytteessä olleille kunnan luottamushenkilöille on vaadittu rangaistusta törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä ja osalle myös eräistä muista virkarikoksista. Kyse on siten ollut laajaan luottamushenkilöiden joukkoon kohdistuneista vakavista rikosepäilyistä. Kittilän kunta ei tästä huolimatta ole tehnyt kuntalain 85 §:n 4 momentin mukaista päätöstä luottamushenkilöiden luottamustoimista pidättämisestä selvitysryhmän esityksen mukaisesti.

Valtiovarainministeriö on edellä todetun johdosta asiaa kokonaisuutena harkitessaan voinut mainitsemillaan perusteilla päätöksentekohetkellä katsoa, että päätöksessä mainittujen Kittilän kunnan luottamushenkilöiden luottamustoimista pidättäminen on kuntalain 109 a §:n 4 momentissa tarkoitettulla tavalla ollut välttämätöntä kunnan päätöksenteon saattamiseksi lain mukaiseksi sekä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi. Valtiovarainministeriön päätös ei sen teko hetkellä siten ole ollut lainvastainen.

Asiassa on edellä todetun mukaisesti kysymys kuntalain 109 a §:n 4 momentissa mainittujen seikkojen arvioimisesta kokonaisuutena. Arvioinnissa on ollut merkitystä sillä, että vakavat virkarikossyytteet ovat kohdistuneet laajaan joukkoon kunnan luottamushenkilöitä ja kaikki luottamustoimista pidätetyt luottamushenkilöt ovat olleet syytteessä törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä. Tähän nähden korkein hallinto-oikeus katsoo, että hallinto-oikeuden ei olisi mainitsemillaan perusteilla tullut osittain kumota valtiovarainministeriön päätöstä rikosoikeudenkäynnin ollessa käräjäoikeudessa edelleen vireillä.

#### 2.3.2.5 Olosuhteiden muuttumisen vaikutus virantoimituksesta pidättämisen pysyttämisen kannalta

Kuntalain 109 a §:n 4 momentin perusteella luottamushenkilöt voidaan säännöksessä mainittujen edellytysten täytyessä pidättää toimestaan virkarikosta koskevan oikeudenkäynnin ajaksi. Kittilän kunnan ja Salosen valituksissa esitetyn perusteella ratkaistavana on, mitä merkitystä tämän säännöksen kannalta on yhtäältä sillä, että käräjäoikeus on hallinto-oikeuden antaman päätöksen jälkeen tuomiossaan hylännyt virkarikoksia koskevat syytteet kaikilta osin, ja toisaalta sillä, että käräjäoikeuden tuomio ei kuitenkaan ole tullut lainvoimaiseksi.

Luottamustoimista pidättäminen on hallinnollinen turvaamistoimenpide, jonka tarkoituksena on kunnan päätöksenteon saattaminen lain mukaiseksi ja päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaaminen. Tällainen toimenpide on tarkoitettu väliaikaiseksi eikä toimenpiteen voimassaoloa voida jatkaa pidempään kuin on turvaamisen tarkoituksen kannalta välttämätöntä. Tässä tapauksessa hallinnollinen turvaamistoimenpide kytkeytyy suoraan rikosprosessiin, koska sen edellytyksenä on vireillä oleva esitutkinta tai oikeudenkäynti. Turvaamistoimenpiteestä päätettäessä ei kuitenkaan oteta kantaa rikosoikeudelliseen syyllisyyskysymykseen.

Valtiovarainministeriön päätöksen mukaan luottamushenkilöt on pidätetty toimestaan siihen saakka, kunnes luottamushenkilöitä vastaan nos-

tetut syytteet on käsitelty lainvoimaisella tuomiolla toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Valtiovarainministeriö on korkeimmassa hallinto-oikeudessa korostanut, että oikeudenkäynti on edelleen kesken syyttäjän valittua kärjäoikeuden tuomiosta kaikilta osin hovioikeuteen. Tämä on kiistaton tosiseikka. Valittajat ja useat asiassa kuullut muut asianosaiset ovat puolestaan vedonneet siihen, että luottamustoimesta pidättäminen ei kärjäoikeuden tuomion jälkeen ainakaan enää ole välttämätöntä kuntalain 109 a §:n 4 momentissa tarkoitettun julkisen intressin turvaamiseksi.

Kuntalaissa ei ole erikseen säädetty siitä, mitä vaikutuksia ministeriön päätöksen jälkeen tapahtuneilla olosuhteiden muutoksilla mahdollisesti on päätöksen voimassa pysyttämisen kannalta. Toimenpiteen välttämättömyyttä arvioitaessa voidaan kuntalain 109 a §:n 4 momentin mukaan kuitenkin ottaa huomioon rikoksen vakavuuden ja mahdollisen toistuvuuden lisäksi myös muut seikat. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että kärjäoikeuden vailla lainvoimaa olevan tuomion lopputulosta on tässä tapauksessa pidettävä tällaisena laissa tarkoitettuna huomioon otettavana seikkana. Valtiovarainministeriön toimivallan käytön viimesijaisuuden ja välttämättömyyden vaatimukset eivät tällöin kohdistu vain päätökseen tekohetkeen, vaan luottamustoimesta pidättämisen perusteiden olemassaoloa on voitava arvioida myös olosuhteiden muuttuessa.

Tätä tulkintaa puoltavat kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 49 §:n ja valtion virkamieslain 40 §:n 4 momentin säännökset, joiden mukaan virantoimituksesta pidättämisestä päättäneen toimielimen tai viranomaisen tulee seurata virantoimituksesta pidättämisen perusteita ja olosuhteiden muututtua tarvittaessa tehdä asiassa uusi päätös. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että luottamustoimesta pidättämistä koskevien säännösten tarkoitus ja systematiikka sekä toimenpiteen ankaruus ja tähän liittyvä luottamushenkilöiden oikeussuojan tarve huomioon ottaen myös kuntalain 109 a §:n 4 momentin nojalla tehdyn virantoimituksesta pidättämisen perusteiden täyttymistä on seurattava ja tarvittaessa olosuhteiden muututtua päätettävä virantoimituksesta pidättämisen lopettamisesta.

Asiassa on edellä mainitun valossa arvioitava, ovatko olosuhteet esillä olevassa asiassa muuttuneet sillä tavoin, että luottamustoimesta pidättämisen jatkamista ei enää voida pitää kuntalain 109 a §:n 4 momentissa tarkoitettulla tavalla välttämättömänä kunnan päätöksenteon saattamiseksi lain mukaiseksi sekä kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi.

Lainvoimaa vailla olevan kärjäoikeuden tuomion merkitystä turvaamistoimenpiteen pysyvyyden kannalta tarkasteltaessa on huomiota kiinnitettävä perustuslain 121 §:ssä suojattuun kunnalliseen itsehallintoon erityisesti siltä osin kuin säännöksen tarkoituksena on turvata kunnan asukkai-



den oikeus valitsemiinsa hallintoelimiin sekä se, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille (ks. HE 1/1998 vp, s. 175 ja PeVL 62/2016 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on kuntalain poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevaa sääntelyä arvioidessaan (PeVL 62/2016 vp) todennut, että valtiovarainministeriön toimivalta pidättää luottamushenkilöt toimestaan merkitsee puuttumista perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin. Valiokunta katsoi tuolloin, että menettelylle oli osoitettu sellaisia perusteluita, että niiden perusteella oli sinänsä mahdollista kajoja kunnalliseen itsehallintoon. Valiokunta piti kuitenkin selvänä, että sääntelyä on kunnallisen itsehallinnon suojan johdosta tulkittava suppeasti. Toimivallan poikkeuksellisuutta korostaa myös perustuslakivaliokunnan lausunnossaan kuntalain 109 a §:n 4 momenttiin edellyttämä välttämättömyysvaatimus.

Hallituksen esityksessä (HE 250/2016 vp) todetaan, että yleensä kunnan poikkeukselliset hallinnon ongelmat johtuisivat siitä, että laaja rikostutkinta vaikeuttaa toimielinten lain ja hyvän hallintotavan mukaista toimintaa. Lisäksi hallituksen esityksen mukaan kysymys olisi yleensä siitä, että kunnan hallinto on ajautunut tilaan, jossa kunnan viranomaisien päätökset ja toimintatavat ovat selkeästi ja toistuvasti lainvastaisia. Vaikka hallinnollisen turvaamistoimenpiteen yhteydessä ei voidakaan ottaa kantaa syyllisyyskysymykseen eikä ennakoida rikosoikeudenkäynnin lopputulosta ylemmissä oikeusasteissa, käräjäoikeuden tuomion lopputuloksen perusteella ei tässä vaiheessa voida pitää selvänä, että luottamushenkilöiden toiminta on ollut rikossyytteissä tarkoitetulla tavalla lainvastaisia.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että näissä olosuhteissa asiassa on kunnallisen itsehallinnon suojan näkökulmasta otettava huomioon myös se aikajänne, jota luottamustoimesta pidättäminen koskee. Kaikki syytteissä mainitut teot ovat ajoittuneet vuosille 2013–2015. Luottamustoimista vuonna 2018 pidätetyt luottamushenkilöt on valittu valtuustoon vuoden 2017 kuntavaaleissa. Vireillä olevan rikosoikeudenkäynnin kestoa ei tällä hetkellä voida täsmällisesti arvioida. Käräjäoikeuden tuomion johdosta muuttuneissa olosuhteissa hallinnollisen turvaamistoimenpiteen jatkaminen koko oikeudenkäynnin ajan voi tällöin muodostua suhteellisuusperiaatteen valossa kunnallisen itsehallinnon suojan ja luottamushenkilöiden aseman kannalta kohtuuttomaksi.

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi korkein hallinto-oikeus toteaa, että Kittilän kunnan esittämän selvityksen perusteella Kittilän kunnan toimintaedellytykset muun ohella kuntien välisessä yhteistyössä ovat luottamushenkilöiden pidättämisen seurauksena heikentyneet. Korkein hallinto-oikeus ottaa myös huomioon, että Anna Mäkelä, jonka irtisanomista koskevaan menettelyyn virkarikossyytteet ovat suurelta osin liittyneet,

on tehnyt Kittilän kunnan kanssa lainvoimaisen sovintosopimuksen eikä hän enää toimi Kittilän kunnanjohtajana.

Kun erityisesti otetaan huomioon kunnallisen itsehallinnon suoja sekä tästä johtuva tarve tulkita kuntalain 109 a §:n 4 momentin sääntelyä supistavasti, korkein hallinto-oikeus katsoo, että muuttuneissa olosuhteissa valtiovarainministeriön päätöksessä mainittujen Kittilän kunnan luottamushenkilöiden pidättämisestä toimistaan ei ole tässä vaiheessa perusteita pitää kuntalain 109 a §:n 4 momentissa tarkoitettulla tavalla välttämättömänä.

#### 2.3.2.6 Lopputulos

Näillä perusteilla, ja kun otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, valtiovarainministeriön valitus on hylättävä sekä Kittilän kunnanhallituksen ja Tarmo Salosen valituksesta valtiovarainministeriön päätöksen voimassaolo määrättävä lakkaamaan korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antopäivästä lukien.

### ***3. Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen hallinto-oikeudessa***

Kun otetaan huomioon, että valtiovarainministeriön päätös ei ole ollut lainvastainen, ei ole hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla kohtuutonta, että Vilho Molkoselkä, Raili Fagerholm ja Veli-Matti Junnola sekä Tarmo Salonen joutuvat pitämään oikeudenkäyntikulunsa hallinto-oikeudessa vahinkonaan. Hallinto-oikeuden päätös on kumottava siltä osin kuin sillä on määrätty oikeudenkäyntikuluja korvattaviksi. Hallinto-oikeuden päätöksen, jolla Salosen vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta on hylätty, lopputuloksen muuttamiseen ei vastaavasti ole perusteita.

### ***4. Vilho Molkoselän ja Tarmo Salosen vaatimukset oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa***

Molkoselkä ei ole esittänyt selvitystä siitä, että hänelle olisi aiheutunut oikeudenkäyntikuluja enemmän kuin hän on jäljempänä kohdassa ”Oikeusapu” todetun perusteella saanut niistä korvausta oikeusapuna. Kun avustaja on ilmoittanut luopuvansa vaatimasta Molkoselälle vahvistettua omavastuuosuutta, Molkoselän vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa on asian lopputuloksesta huolimatta hallintolainkäyttölain 74 §:n nojalla hylättävä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun lopputulos huomioon ottaen olisi kohtuutonta, jos Salonen joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa kokonaan vahinkonaan. Tämän vuoksi valtiovarainministeriö/Suomen valtio on hallintolainkäyttölain 74 §:n nojalla velvoitettava korvaamaan Salosen oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa edellä ratkaisuosasta ilmenevällä tavalla.

## Oikeusapu

Vilho Molkoselän avustajalle oikeusapulain nojalla vahvistettava kokonaismäärä hyväksytään vaatimuksen mukaisena. Muutoksenhakijan omavastuuosuudeksi vahvistetaan 30 prosenttia tästä kokonaismäärästä. Muu osa jää valtion vahingoksi. Koska asianajaja Jari Halttu on ilmoittanut luopuvansa vaatimasta Molkoselän omavastuuosuutta, Molkoselkää ei velvoiteta suorittamaan omavastuuosuutta.

### *Sovelletut oikeusohjeet*

Oikeusapulaki 17 § 1 momentti, 18 § 1 momentti ja 20 §  
Valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista 2 §, 4 § 1 momentti ja 6 §

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Kari Kuusiniemi  
presidentti

Eija Siitari  
oikeusneuvos

Petri Helander (t)  
oikeusneuvos

Toomas Kotkas  
oikeusneuvos

Ari Wirén  
oikeusneuvos

Riitta Kreula  
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

**Jakelu**

Päätös Valtiovarainministeriö, maksutta  
Kittilän kunnanhallitus, maksutta  
Tarmo Salonen, maksutta

Jäljennös Pohjois-Suomen hallinto-oikeus  
Aleksi Erkkilä  
Jukka Niva  
Raili Fagerholm  
Veli-Matti Junnola  
Vilho Molkoselkä  
Markku Mäkitalo  
Jukka Salmi  
Mauri Taskila  
Mika Kuusela  
Mikko Saarela