LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

Normatiivinen analyysi Kittilän kunnan pitkittyneestä kiistasta

Hallintotiede

Pro gradu-tutkielma

Tiina Nikander-Koivukangas

6.3. 2026

Lapin yliopisto

Lapin yliopisto
Yhteiskuntatieteiden tiedekunta
Normatiivinen analyysi Kittilän kunnan pitkittyneestä kiistasta
Tiina Nikander-Koivukangas
Hallintotiede
Ohjaajat: Timo Aarrevaara ja Paula Tulppo
83 sivua, 2 liitettä
Kevät 2026

Tiivistelmä:

Pro gradu-tutkielmassa tarkastellaan hallintotieteen näkökulmasta Kittilän kuntahallintoon sijoittuvaa pitkittynyttä hallinnollista sekä oikeudellista kiistaa, niin kutsuttua Eilavaara Casea (myöh. Kittilä Case). Tapauksen keskiössä on kiista, missä arvioitavana oli kunnan velvollisuus maksaa oikeudellisen asiantuntijan toimittamat laskut, laskujen oikeusperusteiden selvittäminen ja kunnan toimivalta laskujen suhteen. Tapauksen arviointiin olisi aikanaan tullut sisällyttää myös pyrkimys kohtuullisuuteen hyvän hallinnon periaatteena. Kiistojen sarja alkoi vuonna 2014 ja se päättyi Korkeimman oikeuden tuomioon syyskuussa 2024 sekä sitä seuranneeseen Kittilän kunnanvaltuuston käsittelyyn. Tutkielma kehystää tapausta laajempana yhteiskunnallisena kysymyksenä, joka liittyy kunnan hallinnon- ja johtamisen kehittämiseen, tuomioistuinkäsittelyn prosessuaaliseen kestoon sekä vuorovaikutuksen parantamiseen organisaatiossa. Tavoitteena on ollut selvittää, mitä tällä pitkittyneellä prosessilla on saavutettu sekä tarkastella tapausta paikallisen itsehallinnon, organisaatiojohtamisen ja julkishallinnon uudistamisen näkökulmasta. Tutkimuksen kohteena ei ole kunnanjohtaja Anna Mäkelän irtisanomiseen liittyvä prosessi. On kuitenkin todettava, että ajanjakson kaikki hallinnolliset ja oikeudelliset kiistat liittyvät tavalla tai toisella toisiinsa. Tutkimus on laadullinen organisaatiotapaustutkimus, jossa tapausta ja sen lähdeaineistoja analysoidaan teoreettisen viitekehyksen, aineistoanalyysin ja empiiristen havaintojen pohjalta. Kyseessä on normatiivista tulkintaa organisaatioteorian ja erityisesti uuden institutionalismin näkökulmasta, ilmiöitä kuvaten ja julkisen hallinnon viitekehyksen käsitteitä käyttäen analyysin toteuttamisessa sekä rajauksissa. Aineisto koostuu kunnan ja tuomioistuinten päätöksistä ja lainsäädännöstä, kuten ns. *Lex Kittilä*-laista. Tutkimus osoittaa, että tapaus on enemmän kuin pelkkä oikeudellinen kiista; se on ilmentymä syvemmistä systeemisistä haasteista paikallisen itsehallinnon, hallinnon lainalaisuuden, tuomioistuin prosessin, organisaatiokulttuurin- ja vuorovaikutuksen leikkauspisteessä. Tapaus konkretisoi kunnanvaltuutettujen vastuun rajoja ja valtion roolia paikallisen itsehallinnon rajoittamisessa. Tutkimus tuottaa uutta tietoa pitkittyneiden oikeusprosessien vaikutuksista organisaatioon ja sen henkilöstöön – näkökulma, joka on jäänyt tapauksen aiemmissa tutkimuksissa huomiotta. Tuloksilla on käytännön merkitystä kuntahallinnon, johtajuuden, julkishallinnon ja lainsäädännön kehittämiselle.

Avainsanat: hallinto-oikeus (oikeudenala), Kittilä, kunnallinen itsehallinto, normatiivisuus vuorovaikutus

Sisällys

Sisällys 4

1 Johdanto 7

2 Normatiivisuuden ja hallinnan viitekehyksestä 12

2.1 Hallinnosta kohti hallintaa 12

2.1.1 Normatiivisuudesta hallintotieteessä ja oikeustieteessä 14

2.1.2 Normatiivisuudesta uusinstitutionaalisuudessa 21

3 Organisaation vuorovaikutus katalysoivan puheen näkökulmasta 23

3.1 Katalysoiva puhe poliittisessa päätöksenteossa 24

4 Tutkimusmetodi, tutkimuskysymykset ja tutkimusaineisto 27

5 Tutkimuskohteen määrittely, merkitys ja ajankohtaisuus 29

5.1 Kittilän kunnan hallinto 29

5.2 Kunnallisen itsehallinnon historiaa osana oikeusjärjestystä 29

5.3 Kittilän kunnan hallintosääntö 2017 31

5.4 Kittilän kunnan erityispiirteitä 33

6 Kittilän kunnanhallituksen pöytäkirjojen analyysi 36

6.1 Kittilän kunnanhallituksen pöytäkirjat vuonna 2015 38

6.2 Kittilän kunnanhallituksen pöytäkirjat vuonna 2017 39

6.3 Kittilän kunnanhallituksen pöytäkirjat vuonna 2023 48

6.4 Kittilän kunnanvaltuuston pöytäkirjat vuonna 2024 50

7 Tuomioistuinlaitoksen antamat tuomiot ja oikeuskäsittelyn keskeiset ongelmat 52

7.1 Lapin käräjäoikeuden tuomio Lappi KO 2021:114265 52

7.2 Rovaniemen hovioikeuden tuomio RHO 2022:145674 54

7.3 Korkeimman oikeuden tuomio KKO 2024:1302 56

7.4 Sisällön analyysia tuomioistuinkäsittelystä 56

8 Pitkittyneistä oikeudenkäynneistä 59

8.1 Tilastoja pitkittyneistä oikeudenkäynneistä 62

8.2 Pitkittyneen oikeudenkäynnin vaikutukset 64

8.3 Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvityksestä (362/2009) 66

9 Johtopäätökset 69

Lähteet 78

10 Liitteet 83

Liite 1. Kittilän kunnanhallituksen ja valtuuston pöytäkirjat 84

Liite 2. Tuomioistuinlaitoksen tuomiot 85

TAULUKKO 1. KITTILÄ CASE KÄSITTELYAJAT ERI OIKEUSASTEISSA 62

TAULUKKO 2. RIKOSASIOIDEN KESKIMÄÄRÄISET KÄSITTELYAJAT ERI OIKEUSASTEISSA VUONNA 2024 63

TAULUKKO 3. VERTAILU RIKOSASIOIDEN KÄSITTELYAJOISTA VUONNA 2024 63

TAULUKKO 4. VALTIOKONTTORIN MAKSAMAT MYÖHÄSTYMISMAKSUT VUOSINA 2015–2023 68

LYHENTEET

AA Asianajaja

EIS Euroopan ihmisoikeussopimus. (1950). Sopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 19/1990)

HAO Hallinto-oikeus

HL Hallintolaki 434/2003

HO Hovioikeus

KESK Suomen Keskusta r.p.

KKO Korkein oikeus

KO Käräjäoikeus

KunL Kuntalaki 410/2015

Laki kuntalain muuttamisesta 1484/2016 Luku 12 a § 109 a, b, c. ns. Lex Kittilä

Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä l. Hyvityslaki 362/2009

KRP Keskusrikospoliisi

NATO North Atlantic Treaty Organization, Pohjois-Atlantin puolustusliitto

OK Oikeudenkäymiskaari 4/1734

OTL Oikeustieteen lisensiaatti

OMK Oikeudenmukainen Kittilä-valtuustoryhmä

PL Suomen perustuslaki 731/1999

RL Rikoslaki 39/1889

SDP Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue r.p.

VAS Vasemmistoliitto r.p.

VM Valtiovarainministeriö

WJP World Justice Project

1 Johdanto

Tämän pro gradu-tutkielman aiheena on Kittilän kunnan Eilavaara Case (myöh. *Kittilä Case*). Kyseessä on vuonna 2014 alkaneen historiallisen ja osin yhä ajankohtaisen oikeudenkäyntisarjan haara. Tutkielmassa tarkastellaan Kittilän kunnan hallintoon sijoittuvaa tapausta, joka saatiin päätökseen Korkeimman oikeuden syyskuussa 2024 antamalla tuomiolla (KKO 2024:1302)**.** Tapaus ymmärretään laaja-alaisemmaksi yhteiskunnalliseksi kysymykseksi, joka liittyy myös kuntahallinnon ja -johtamisen kehittämiseen. Tutkielmassa tarkastellaan tapausta hallintotieteen näkökulmasta. Kyseessä on normatiivista tulkintaa organisaatioteorian ja erityisesti uuden institutionalismi näkökulmasta, ilmiöitä kuvaten ja julkisen hallinnon viitekehyksen käsitteitä käyttäen analyysin toteuttamisessa sekä rajauksissa. Tutkimuskohteena oleva kiista kunnan hallinnossa ja johtamisessa on edennyt ensin hallinnollisena ja sittemmin oikeudellisena julkisyhteisön ja kuntaorganisaation johtamiseen liittyvänä ongelmana läpi kaikkien eri oikeusasteiden Suomessa. Yhteiskunnassamme on meneillään monia hallinnollisia ja valtiontalouteen liittyviä uudistuksia, kuten jo toteutuneet Aluehallintouudistus v. 2023, ELY-keskusten hallinnon ja aluehallintovirastojen uudistaminen sekä työvoimaviranomaisten hallinnonalan palveluiden uudistaminen. Yleinen eurooppalainen talous pyrkii vakauteen haasteellisessa ympäristössä, joka koostuu jatkuvasta epävarmuudesta (Economic Forecast 2025), lähialueella ilmenneet turvallisuusuhat; Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan v. 2022- , kansainvälistyminen mm. maahanmuuton lisääntymisen kautta, jäsenyys NATO:ssa ja megatrendeiksi kutsutut globaalit muutosvoimat, kuten demografiset muutokset ja luontokato, ovat osa tässä mainittuja muutosvoimia. Kaikki nämä toimintaympäristön muutokset tulevat väistämättä vauhdittamaan kotimaassa myös julkisen hallinnon toimintatapoja, johtamista, tavoitteita ja uudistumista. Erilaiset uuden hallinnan *New Governance* tyyppiset ratkaisut ja toimintatavat sekä hybridiorganisaatiot tulevat toivottavasti Suomessakin yleistymään. Pitkään on puhuttu toimivasta kuntakoosta, joka useiden asiantuntijoiden lausuntojen mukaan olisi vähintään n. 20.000 asukkaan kunta. Erilaiset kansalaisvaikuttamisen keinot ovat tulleet osaksi hallintoa jäädäkseen mm. digitalisaatioon liittyvien toimintatapojen, kuten sosiaalisen median ja tekoälyn avaamien uusien mahdollisuuksien myötä.

Kittilän kuntaan liittyvät tapahtumat sekä oikeuskäsittelyt, tässä laajuudessa, ovat olleet Suomen mittakaavassa historiallisia ja poikkeuksellisia. Tapaus on myös saanut paljon huomiota mediassa. Oikeudenkäyntejä tuomioistuinlaitoksen eri asteilla, liittyen Kittilän

kunnan hallintoon, on ollut käsittelyssä jo lähes kaksikymmentä eri kertaa. Kittilän kunnan hallintoa ohjaamaan säädettiin myös oma laki ns. Lex Kittilä (Laki kuntalain muuttamisesta 1484/2016 luku 12 a § 109 a-c). Toukokuussa 2024, Korkein oikeus ei antanut uudelleenkäsittelylupaa syyttäjän hakemukseen, liittyen vuonna 2014 irtisanotun Kittilän kunnanjohtajana toimineen Anna Mäkelän irtisanomiseen liittyneeseen asiaan. Kirjassaan *Kittilän laki* (Hynynen & Viljanen 2022) käyvät läpi mm. kunnanjohtaja Anna Mäkelän irtisanomiseen liittyneen asian jännitteisiä käänteitä, hallinnollista käsittelyä ja tuomiota Lapin käräjäoikeudessa. Kirjoittajat ovat itse luonnehtineet kirjaansa siten, että he kuvaavat kirjassa seikkaperäisesti vakavaan hallinnolliseen kriisiin ajautuneen kunnan toimintatapoja. Oikeudenkäynnit ovat tulleet yhteiskunnalle kalliiksi ja niihin on käytetty tuhansia työtunteja useiden asiantuntijoiden toimesta. Tässä tutkimuksessa on tarkoitus selvittää sitä, mitä tämän hallinnollisen ja oikeudellisen ongelman ratkaisemisella tässä kuvatulla tavalla on saavutettu. Asiaa ovat aikaisemmin tutkineet mm. professorit Muukkonen ja Viljanen. Tutkijat ovat tarkastelleet tapausta lähinnä oikeustieteen näkökulmasta. Kirjoittamassaan artikkelissa (Viljanen & Muukkonen 2023) ovat keskittyneet käsittelemään Kittilä Casen pääoikeudenkäynnin ennakkopäätöstä (KKO 2023:17), joka nimenomaan liittyi kunnan luottamushenkilöiden virkavastuuseen. Kyseessä oli asia, missä Korkein oikeus tuomitsi kahdeksan kunnanhallituksen jäsentä virka-aseman väärinkäyttämisestä, koskien tutkintapyynnön peruuttamista ja Levi Ski Resort Oy:n toimitusjohtajan palauttamista tehtäviinsä. Tuomiossa arvioitiin hallintolain vastaisten toimien rikosoikeudellista vastuukysymystä. Korkein oikeus arvioi tuomiossaan, että päätöksiä tehtäessä motiivina oli yksityisen henkilön etu, ei kunnan etujen ajaminen. Korkeimman oikeuden päätös poikkesi alempien oikeusasteiden päätöksistä. Artikkelin lopuksi kirjoittajat toteavatkin, että ”KKO:n hyvin perusteltu langettava tuomio – joskin vain pienestä osasta kokonaisuutta – on koko virkavastuujärjestelmän uskottavuuden kannalta tärkeä” (Viljanen & Muukkonen, 2023, s. 601).

Yhtenä keskeisenä seikkana on ollut konkretisoida kunnallisten luottamushenkilöiden virkavastuun rajat lainsäädännön näkökulmasta, erityisesti Kuntalain (410/2015, KunL) 85 §:n ja Rikoslain (39/1889, RL) 39 §:n sääntelypuitteissa. Oikeudenkäyntien luonne on myös näyttäytynyt ainakin osin poliittisena kädenvääntönä. Oikeudenkäynneillä ja tuomioilla on myös ilmoitettu pyrittävän saamaan lakiin perustuvaa järjestystä kunnan hallintoon. Asian käsittelyn edetessä, on selkeämmin esiin noussut rajanveto kunnalliseen itsehallintoon

puuttumiseen valtion taholta. Viljasen mukaan tarkoitus on ollut puuttua laajemmin maamme monissa kunnissa esiintyvään lakia kiertävään hallinnon toimintatapaan sekä suomalaiseen korruptioon. Opinnäytetyön tietotarve on perusteltu, sillä edellä esitettyjen syiden vuoksi, on tarpeellista tarkastella hallinnon kehittämispyrkimyksiä, niin hallinnon uudistamisen, kuntaorganisaation johtamisen, kuin oikeuslaitoksen toiminnan näkökulmasta. Asia, joka on jäänyt toistaiseksi huomiotta, on pitkittyneen oikeudenkäyntien sarjan vaikutus organisaatioon, virkamiestoimintaan ja henkilöstöön ts. organisaatiokulttuuriin ja johtamiseen.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan tapausta *normatiivisen* tulkinnan, *uuden institutionalismin,* sekä *uuden julkisen hallinnan* teoriaviitekehyksestä käsin. Tapauksen tarkastelussa hyödynnetään myös katalysoivan *puheen näkökulmaa.* Tutkimuksessa on pyrkimyksenä löytää vastauksia siihen, mitä tapauksesta ja sen käsittelyprosessista voitaisiin oppia yleensä kuntahallinnon ja -johtamisen saralla, kunnallisen itsehallinnon suhteesta rikoslakiin sekä pyritään löytämään tieteellisen tulkinnan, organisaatiotutkimuksen teoriaviitekehyksen ja asiakirja analyysin kautta sellaisia lainalaisuuksia, jotka hyödyttävät tulevia hallinnon uudistuksia, säädösten sekä oikeuslaitoksen prosessien uudistamista ja jokapäiväistä organisaation sujuvaa toimintaa. Vaikka tarkastelun kohteena on vain yksi suuren oikeudenkäynnin haara, ei asiakokonaisuutta voida kuitenkaan kokonaan irrottaa Kittilä-tapauksen isosta kuvasta ja tapahtumien käänteistä vuosina 2014–2025. Koska tapaus on laaja-alainen, asettaa se tälle opinnäytetyölle haasteen tutkittavan aineiston rajaamiselle ja tutkimuskysymysten oikealle asettamiselle, jotta saavutettu tieto on käyttökelpoista. Opinnäytetyö tulee antamaan ajattelemisen aihetta laajalle yhteiskunnallisten toimijoiden joukolle. Jatkotutkimusaiheista tulee ennemminkin olemaan runsauden pulaa kuin puutetta. Seuraavassa kappaleessa määrittelen tutkijapositioni opinnäytetyön tekijänä.

Olen työskennellyt Kittilän kuntaorganisaatiossa historiallisen oikeudenkäyntien sarjan aikana toimialajohtajana sivistys- ja kulttuuritoimessa vuosina 2017–2019. Tämän erityisen ajanjakson tapahtumiin Kittilän kuntaorganisaatiossa, kuului mm. esimiehen ja kunnanjohtajan sijaisen saamat raskaat julkiset rikossyytteet (17.11.2017), *Valtiovarainministeriön* (VM) asettaman selvitystyöryhmän työskentely paikan päällä Kittilän kunnantalolla, helmi-maaliskuussa vuonna 2018 ja luottamushenkilöiden (kunnanvaltuuston kaksikymmentä

jäsentä) pidättäminen luottamustehtävistään päätöksellä (19.6.2018 Nro VM/2016/00.02.07/2017).

Työskentely Kittilän kunnassa, sai minut kiinnostumaan Kittilä Casen alkujuurista, sen oikeuskäsittelystä, merkityksestä sekä mahdollisista ratkaisutavoista. Kuntaorganisaatioiden hallinnon ja johtamisen kehittämiseen on myös innostanut muu virkaurani julkisen johtamisen parissa ja rehtorin tehtävissä. Aloittaessani viranhoidon Kittilän kunnassa otin vastaan tehtävän, missä haluttiin tuoda uudenlaista vuorovaikutteista ja kehittämiseen pyrkivää johtamistapaa organisaatioon. Pidin tärkeänä siirtää organisaation toimintakulttuuria aikajanalla eteenpäin sekä huomion suuntaamista kuntapalveluiden tuottamiseen, pois poliisitutkinnoista ja oikeudenkäynneistä. Pian sain huomata olleeni liian optimistinen tämän johtamistavoitteen suhteen ja tulleeni ns. toksiseksi muuttuneeseen organisaatiokulttuuriin. Toimin kuitenkin saamani virkatehtävän eteen niin kauan kuin viran hoitaminen oli mahdollista. Lopetettuani työskentelyn Kittilän kunnassa, on Kittilän pääoikeudenkäynti ja siihen liittyvät oikeudenkäynnit edelleen jatkuneet oikeuslaitoksessa. Kittilä Case on kulkenut mukanani mm. oppimistehtävien, hallintovalitusten, todistajan roolin, itseeni kohdistuneen rikosepäilyn, missä Lapin käräjäoikeus totesi v. 2023 minut syyttömäksi päätöksellään (Lapin KO 2023:112518) sekä oikeudenkäyntien seuraamisen ja havainnoinnin muodossa vuodesta 2019 alkaen. Aloitin viran hoitamisen 4.9. 2017. Sivistystoimi muodosti henkilöstömäärältään suurimman osan kunnassa, mutta pitkään jatkuneet johtajavaihdokset olivat, synnyttänet sekä hallinnollista- että toiminnallista korjausvelkaa. Toimialat olivat eriytyneet, sivistystoimi sijaitsi kunnantalon 1. kerroksessa ja hallinto-osasto 2. kerroksessa. Tietoinen pyrkimykseni rajautua pois hallinnon konflikteista oli hyväksyttävää toimijuutta, vaikka myöhempi oikeusprosessi paljasti hallinnon ristiriitaisuuden. Ulkopuolisen tarkkailijan rooli ei ollut strategisesti kestävää, mutta se toimi laukaisijana systemaattisemmalle kehittämistyölle ja muutosprosessille. Opinnäytetyötä tehdessä minulle on avautunut uudenlainen näkymä tutkittavaan kohteeseen monisyisenä ja yhteiskuntaa laaja-alaisesti koskettavana tapauksena, jota rehellisesti silmiin katsoen olisi mahdollista muuttaa hallinnon tavoitteita ja toimintatapoja Kittilän kuntaa laajemmin Suomessa.

Kittilän kuntaan liittyvistä oikeudenkäynneistä sekä tämän tutkielman kohteena olevasta tapauksesta on kirjoitettu paljon mediassa. Tämän lisäksi muutamat oikeustieteilijät, esim. OTT Olli Mäenpää, ovat kommentoineet tapahtumasarjan käänteitä. Kuitenkin Viljanen (2025) on

uusimmassa artikkelissaan todennut, että Kittilään liittyvät oikeudenkäynnit tai hallinnon kriisi, ei ole ainakaan toistaiseksi innostanut tässä esitettyä enempää tutkijoita ja oikeus- tai hallintotieteilijöitä lähemmin tarkastelemaan historiallisen tapahtumaketjun juuria, vaikutuksia tai menettelyä. Voidaankin todeta, että tämä opinnäytetyö on tässä kehyksessä ansainnut kirjoittamisen ja julkaisemisen. Tapauksen ratkaisuyritysten ja oikeudenkäyntien sarjan vaikutukset hallintoon, kuntaorganisaation toimintaan ja johtamiseen saattavat olla tässä monimutkaisessa tapauksessa jatkossa, jopa tärkeämpi tutkimuskohde kuin itse oikeudenkäynnin kulun ja lopputuloksen analysointi.

2 Normatiivisuuden ja hallinnan viitekehyksestä

Opinnäytetyön teoriapohjan muodostavat kolme hallintotieteen keskeistä teoriaa 1) normatiivisuus 2) uuden hallinnan teoria ja 3) uusi institutionalismi. Tämä kappale on kirjallisuuskatsaus tutkielman teoriapohjana käytetyistä lähteistä. Tutkielmassa tarkastellaan hallinnon lainalaisuutta normatiivisuuden näkökulmasta, kuntahallinnon ja -johtamisen kehittämistä uuden hallinnan teorian näkökulmasta. Kittilä Casen tapahtumien kulkua kunnan päätöksenteossa ja oikeuslaitoksen käsittelyssä puolestaan tarkastellaan uuden institutionalismi-teorian viitekehyksestä. Asiakirja-analyysissä, liittyen Kittilän kunnanhallituksen pöytäkirjoissa esiin nouseviin ongelmallisiin vuorovaikutuksen tilateisiin, etsitään yhtenä ratkaisevana tekijänä katalysoivan puheen näkökulmaa organisaation toimintaa selittävästi.

2.1 Hallinnosta kohti hallintaa

Tarkasteltaessa hallinnon järjestäytymisen näkökulmasta tutkielman aiheena olevaa Kittilä Casea, nousee ensimmäisenä esiin kysymys siitä, olisiko tapauksen käsittelyssä ilmaantuneet, ongelmallisiksi osoittautuneet tilanteet, voitu välttää toimimalla toisin. Toisin toimiminen tarkoittaa tässä viitekehyksessä tietenkin kuntaorganisaation hallintoa ja johtamista. Tutkielmassa myös pyritään löytämään viitteitä siitä, että hallinnon ja johtamisen toisenlaisella järjestäytymisellä olisi voitu välttää mm. pitkä ja ilmeisen tehottomaksi osoittautunut oikeudenkäyntien sarja sekä myös saavuttaa vaikuttavampia tuloksia tavoitteena olleeseen kuntahallinnon lainalaisuuden toteutumiseen. Suomessa kuntajohtamiselle on ollut historiallisesti leimallista byrokraatis-legalistinen weberiläinen johtamismalli. Jo 1980-luvulla julkisessa johtamisessa keskusteltiin uuden julkisen johtamisen ja hallinnon sekä hallinnan ideaalista. Viimeistään 2000-luvulla hallinnon sijaan on ryhdytty puhumaan hallinnasta (eng. governing-governance). Uudessa johtamis- ja hallintamallissa valtiokeskeisyyttä on heikennetty ja alueyhteistyötä on puolestaan korostettu. Uusi hallinta on edelleenkin yksi keskeisimmistä julkisen hallinnon kehittämisen tieteellisistä keskusteluista myös kansainvälisesti.

Tiihonen (2004) on tutkimuksessaan keskittynyt uuden hallinnan-käsitteen perusteluun ja määrittelyyn. Vanhakantainen, kuitenkin useissa maissa edelleenkin ajankohtainen hallinnon käsite, kuvaa perinteistä byrokraattista ja ylhäältä-alas (eng. top-down) tyyppistä hierarkkista

sekä valtiokeskeistä hallintoa ja johtamistapaa. Suomessa ja Skandinaviassa ajankohtainen tapa kuvata hallintoa ja johtamista on alhaalta-ylös (eng. down-top) tyyppinen hallinta, missä verkostomaisesti ja osallistavasti pyritään toimintatapaan, missä julkisen sektorin lisäksi yksityiset toimijat ja kansalaisyhteiskunta ovat tärkeässä roolissa yhteiskunnan toimintoja hallittaessa, johdettaessa ja kehitettäessä. Tiihosen (2004) mukaan kolme tämän hetken kiinnostavaa lähestymistapaa julkisen hallinnan ymmärtämiseen liittyvät digitalisaatioon (AI), globalisaatioon, ilmastonmuutosta unohtamatta, sekä jo aikaisemmin mainittuun kansalaisyhteiskuntaan. Hänen tutkimuksessaan määritellään hallintoa mallina, joka on ”kansallisten yhteiskunnallis-poliittisten toimijoiden, instituutioiden, prosessien ja rakenteiden vuorovaikutuksen järjestely, jonka tarkoituksena on tuottaa menestystä ja hyvinvointia kaikille vaalipiiriensä toimijoille. Hallinto on pohjimmiltaan prosessi, joka tähtää järjestykseen” (Tiihonen, 2004, s. 19). Tutkijan mukaan sekä politiikassa että julkisessa johtamisessa uudistuksen tarve on ollut ajankohtainen kaikissa OECD-maissa. Tutkimuksessa pidetään hallintoa eräänlaisena monitoimijuuden synnyttämänä prosessina missä ”olosuhteiden on oltava sopivat, ihmisten on oltava vastaanottavaisia kollektiivisille päätöksille, organisoitumissuuntausten on kehityttävä, yhteistyötapojen on muututtava ja valmiuden olla estämättä, syntymis- ja arviointiprosessin on säilyttävä” (Tiihonen, 2004, s. 20). Kirjassaan Tiihonen (2004) kokee uuden hallinnan voivan olla uraauurtava siirtyminen autoritaarisesta hallinnosta kohti aitoa liberaalia hallintojärjestelmää (s. 12). Tutkimuksessa mainittu *Globaalin hallinnon komissio* myös mainitaan pitävän Tiihosen (2004) mukaan hallintaa monitasoisena ilmiönä, verkostoitumisen lähestymistapoina ja itsehallinnon lisääntymisenä (s. 28). Vaikka tutkimuksessa pidetään tarpeellisena uudistaa vanhakantaisia hallinnon tapoja kohti uutta verkostomaista hallintaa ja prosesseja, painotetaan siinä kuitenkin valtion roolia ja vastuuta ”Se ei myöskään poista valtion vastuuta optimaalisten olosuhteiden luomisessa kansalaisten akateemiselle (koulutuksen) kehitykselle ja hyvinvoinnille” (Tiihonen, 2004, s. 33). Myös poliittinen prosessi ja demokratia korostuvat osana uutta hallintaa lähteenä olevassa tutkimuksessa. Tiihosen mukaan poliittinen hallinto on hallinnon korkein taso. Hän perustelee näkemystään perustuslain ensisijaisuudella. Suomen perustuslaki (731/1999, PL) ohjaa yleisiä ihmisten, yhteiskunnan ja perheen toimintaan yltäviä sääntöjä ja periaatteita; lainsäädäntöä ja täytäntöönpanoa, joka kuuluu valtiolle. ”Lainsäädäntö on poliittinen prosessi ja täytäntöönpano on hallinnollinen ja oikeudellinen prosessi” (Tiihonen, 2004, ss. 33–34). Uuden hallinnan perustavaa laatua oleviin arvoihin, kirjoittajan mukaan, lukeutuvat niin oikeusvaltioperiaate kuin ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Uuden hallinnan tarpeelle Tiihonen (2004) löytää useita perusteita:

> Uuden julkishallinnon ja julkisen sektorin hallinnan keskustelulle on kuitenkin todellisia syitä. Ihmisten arvojen ja ideologioiden muuttuminen autoritaarisista rakenteista itsetuntemukseen ja kollektiivisista arvoista yksilöllisempiin kuten, globalisoituva talous, yritysten fuusiot, kansallisten rajojen murtuminen ja uusien teknologioiden (ICT) syntyminen. Nämä mahdollistavat uusien hallintojärjestelmien ja auktoriteettirakenteiden päivittämisen; perinteiset johtamisjärjestelmät ja auktoriteettirakenteet ovat vanhentuneet. (s. 221)

Uusi hallinta ja sen poliittisen hallinnan malli, pitää tutkijan mukaan sisällään niin markkinoiden, yhteiskunnan, kuin valtion hallintopolitiikkojen ja -strategioiden uudistamisen. Vielä siinä vaiheessa, kun Tiihonen on tehnyt tämän tutkimuksen, hän toteaa ”keskustelun uudesta hallinnasta näyttäytyneen…enimmäkseen akateemisena keskusteluna…” (Tiihonen, 2004, s. 195). Kuten aikaisemmin on mainittu, nyt käsillä olevassa Kittilä Case tutkielmassa on hallintotieteellinen näkökulma, siinä tarkastellaan kuntaan tulleisiin laskuihin (kaksi laskua lakipalveluiden tilaamisesta) liittynyttä hallinnon päätöksentekoa kunnassa sekä oikeudenkäyntien sarjaa uuden hallinnan teorian näkökulmasta eli miten hallintoa voitaisiin kehittää ja miten vastaava tilanne tulisi käsitellä, jotta pitkää, raskasta ja kallista tuomioistuinkäsittelyä voitaisiin välttää tai ainakin lyhentää. Tämä virittää kiinnostavan tutkimuskysymyksen äärelle, liittyen uuden hallinnan mukaisen julkisjohtamisen ja hallinnon kehittämiseen tilanteessa, missä ehkä ennemminkin toimittiin perinteisen autoritaarisen ja valtiokeskeisen hallinnon mukaisesti. Vaikka hallinnon yksi tärkeimmistä prinsiipeistä on *hallinnon lainalaisuus*, olisiko sittenkin uuden hallinnan teorioiden ja tapojen kautta löydettävissä vaikuttavampia, laaja-alaisempia ja pitkäkestoisempia kuntahallinnon ja johtamisen uudistamis- ja kehittämistapoja?

2.1.1 Normatiivisuudesta hallintotieteessä ja oikeustieteessä

Opinnäytetyön keskeisenä tietoperustana näyttäytyy normatiivisuus hallintotieteellisestä ja uusinstitutionaalisesta näkökulmasta. On aiheellista tarkastella normatiivisuuden käsitettä tarkemmin, ”onhan se yksi keskeisimmistä ja vanhimmista filosofisista teorioista kautta aikojen ja useat teoreetikot ovat esittäneet siitä hieman toisistaan eroavia määritelmiä” (Finlay, 2010, s. 1). Lisäksi tutkimusaihetta ajatellen normatiivisuus on niin laaja käsite ja oikeastaan tieteellinen entiteetti, joka pitää määritellä tässä yhteydessä tarkemmin, jotta aiheen käsittelyssä tietoperusta määrittyy onnistuneesti. Normatiivisuuden käsitettä, ei opinnäytetyössä pystytä määrittelemään täydellisesti, mutta käsitettä avataan kirjallisuuskatsauksen muodossa lukijalle

ymmärrettäväksi ja tutkimus aiheen tarkastelun perustaksi. Tässä kappaleessa tarkastellaan myös normatiivisuuden eroja hallintotieteessä ja oikeustieteessä, koska tutkielman tapauksen aineisto ja tapauksen vaiheet käyvät läpi sekä kuntaorganisaation byrokratian, että tuomioistuinten normatiiviset käytännöt ja byrokratian. Sekä hallintotieteessä, että oikeustieteessä normatiivisuus viittaa normeihin, sääntöihin ja lakeihin. Tarkasteltavien asioiden näkökulmat kuitenkin eroavat toisistaan. Hallintotieteessä normatiivisuus käsittelee pääasiassa julkisen hallinnon periaatteita, poliittista toimintaa ja toimintakäytäntöjä, jotka ohjaavat hallinnollista toimintaa. Tällöin normatiivisuus liittyy usein siihen, miten hallinnon toimijoiden tulisi toimia parhaan mahdollisen julkisen palvelun tarjoamiseksi ja hyvän hallinnon toteutumiseksi. Hallintotieteessä normatiivisuus on läheisesti sidoksissa tehokkuuteen, vastuullisuuteen ja julkisen sektorin eettisiin periaatteisiin, sekä siihen, miten organisaatiot pystyvät vastaamaan kansalaisten tarpeisiin reilusti ja tasapuolisesti. Oikeustieteessä normatiivisuus keskittyy puolestaan lakiin, sen tulkintaan sekä soveltamiseen.

Esimerkiksi *Kittilän opetukset* kirjassa Hynynen & Viljanen (2024) analysoivat kirjan julkaisuhetkeen mennessä lainvoiman saaneiden tuomioiden taustoja ja vaikutuksia. Ensinnäkin kirjoittajien mukaan Kittilän tuomioistuimeen päätynyt hallintokriisi on Suomen valtion historian laajin virkarikosoikeudenkäyntien sarja. Kirjoittajat toteavat analysoivansa oikeusvaltion toimivuutta, kunnallista virkavastuuta ja kuntapäättäjien lainvastaisia toimia. Niin ikään he pitävät tapauksessa keskeisinä kysymyksinä mm. hallinnon lainalaisuutta yleensä, poliittisen harkinnan rajoja ja korruption mahdollisuutta. Tekijät myös peräänkuuluttavat kysymyksiä kansalaisten oikeusturvaan liittyen, virkavastuun toteutumisesta sekä kunnallisen päätöksenteon uskottavuudesta Suomessa. Teoksessa myös vertaillaan eri oikeusasteiden (hallinto-oikeuden ja yksityisoikeuden) tuomioistuinten, välillä ristiriitaisiakin lausuntoja, samoista asioista. Korkeimman oikeuden päätöstä (KKO 2023:17) pidetään historiallisena, sillä siinä ensimmäistä kertaa rikostuomio perustui Hallintolain 6 §:n yleisten periaatteiden rikkomiseen, ilman vaatimusta erityisestä räikeydestä. Tuomion he kokevat vahvistavan virkavastuun konkretiaa Suomen oikeusvaltiossa. Kirjoittajat keskittyvät oikeustieteelliseen normatiiviseen arviointiin tapauksen käsittelyssä. Tämän voidaan tulkita tarkoittavan, että oikeustieteessä normatiivisuus sisältää oikeudellisia normeja, joita pidetään sitovina ja joiden oletetaan ohjaavan yhteiskunnan järjestystä sekä yksilöiden välistä kanssakäymistä. Normit ovat oikeuslähteitä, kuten lait, asetukset ja oikeuskäytännöt, jotka muodostavat perusrakenteen oikeusjärjestelmälle. Oikeustieteellinen normatiivisuus korostaa

oikeusnormien velvoittavuutta ja niiden yleispätevyyttä sekä laillisuusperiaatteen tärkeyttä, jossa jokaisen normin taustalla on oltava lakiin perustuva oikeutus.

Keskeinen ero hallintotieteellisen ja oikeustieteellisen normatiivisuuden välillä on siis normien luonteessa ja tarkoituksessa. Hallintotieteessä normit ovat usein strategisia ja suosituksenomaisia, ja niiden tavoitteena on tukea hyviä hallintotapoja ja johtamista. Oikeustieteessä normeja pidetään puolestaan velvoittavina ja niiden rikkominen voi johtaa juridisiin seurauksiin. Hallintotiede keskittyy siihen, miten hallinnolliset prosessit voidaan suunnitella ja toteuttaa tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti, kun taas oikeustiede tutkii, mitä oikeudellisia velvoitteita ja säännöksiä näiden prosessien noudattaminen edellyttää. Hallintotieteessä normatiivisuus pyrkii ohjaamaan toimijoita kohti parempaa hallintoa ja julkisten palveluiden kehittämistä eettisin ja tehokkuutta painottavin periaattein, kun taas oikeustieteellinen normatiivisuus varmistaa, että lainsäädännön mukaisuus ja oikeudelliset periaatteet toteutuvat yhteiskunnan rakenteissa ja yksilöiden välisissä suhteissa:

> Deskriptiivisten väitteiden erottaminen normatiivisista on keskeinen filosofisesti merkittävän normatiivisuuden kannalta. Tätä erottelua voidaan avata tarkastelemalla kahta aiemmin mainittua erottelua: fakta-arvoerottelut ja Humen giljotiini. Sen, mitä on, erottaminen siitä, mitä tulee olla, sanotaan myös David Humen mukaan nimetyksi Humen giljotiiniksi. Hume kiinnitti Treatise of Human Nature -teoksen kolmannessa kirjassa huomiota siihen, että kaikissa hänen tuntemissaan eettisissä teorioissa siirrytään olemassaoloväitteistä väitteisiin siitä, mitä tulee olla. Jälkimmäiset väittämät ilmaisevat jonkin ”uudenlaisen relaation”, joka ei deduktiivisesti seuraa olemassaoloväitteistä. ”Hyveen ja paheen erottelu ei perustu ainoastaan objektien välisiin relaatioihin, eikä se ole pelkän järjen tavoitettavissa. (Honkasalo, 2018, ss. 15–16)

Tämän tutkimuksen aiheena olevassa tapauksessa hallinnollisen ja myöhemmin oikeudellisen ongelmallisen tilanteen problematiikassa, tulee pohdittavaksi kysymys siitä, milloin eettisestä normista muodostuu laki ts. tapaus voisi noudatella Humen giljotiinin mukaista filosofista periaatetta ja argumenttia. Tavoitteena on myös löytää joitakin ratkaisuja siihen, miten asioiden olisi tullut olla ja tulisi olla, jotta tutkittavan tapauksen käsittelystä, lopputulemasta ja seurauksista olisi hyötyä lakisääteisen *hyvän hallinnon* toteutumiseen ja uuden hallinnan teorian tyyppiseen kuntahallinnon kehittymiseen Kittilän kuntaa laaja-alaisemmin. Opinnäytetyössä pohditaan myös Kittilä Caseen liittyvää oikeudellisen avun tilaamisen ongelmaa. Myös tapauksessa muodostunut pitkä päätösketju on toinen normatiivisen arvioinnin kohde. Kittilä Case tutkimusaiheena, on jo aikaisemmin todettu olevan luonteeltaan

hallintotieteellinen ja lähdeaineiston koostuvan sekä kuntahallinnon pöytäkirjoista, että tuomioistuimen päätöksistä. Mitään estettä ei tietenkään olisi tutkimuskohteen tarkastelulle oikeustieteellisestä näkökulmasta. Aiheen lähestymistavan vuoksi on huomion arvoista havaita, että normatiivisuus käsitetään eri tavalla hallintotieteen ja oikeustieteen näkökulmasta. Opinnäytetyössä käytetään sekä normatiivista preskriptiivistä, arvioivaa lähestymistapaa, kappaleiden 6. ja 7. ollessa normatiivisesti deskriptiivisiä. Tähän näkökulman valintaan liittyvät perusteet käydään läpi myöhemmässä vaiheessa opinnäytetyötä. Seuraavassa kappaleessa tarkastellaan lähdekirjallisuuden määrittelyjä normatiivisuudesta.

Tuori (2019) puolustaa artikkelissaan näkemystään siitä, että normatiivisesti suuntautuneen oikeustutkimuksen sekä oikeuden yhteiskunnallisen tutkimuksen tulisi tapahtua nimenomaan oikeustieteen sisällä. Tutkija selittää oikeustieteen erityisiä piirteitä siten, että oikeudella on kahdet kasvot, normatiivinen sekä yhteiskunnallinen. Oikeus on hänen mukaansa sekä normatiivinen ilmiö, että yhteiskunnallinen käytäntö. Myöhemmin hän kuvaa oikeuden kolmea olemassaolotapaa siten, että oikeutta voidaan tarkastella normatiivisena kokonaisuutena sekä kahdenlaisina yhteiskunnallis-oikeudellisina käytäntöinä. Oikeustutkimuksen hän jakaa normatiivisesti *lainoppiin eli dogmatiikkaan* ja toisaalta yhteiskunnallisesti suuntautuneeseen tutkimukseen. Tutkija puolustaa näkemystä siitä, että kaikki oikeustutkimus tulisi tapahtua oikeustieteen viitekehyksessä. Tutkija itse on keskittynyt omassa tuotannossaan pääasiassa normatiiviseen oikeustutkimukseen. Tuorin mukaan oikeustieteellä on heikko tieteellinen itseidentiteetti. ”Normatiivinen oikeustutkimus on samanaikaisesti paitsi tieteellinen ja myös oikeudellinen käytäntö, joka omilla tuloksillaan osallistuu oikeuden, oikeusjärjestyksen, tuottamiseen ja uusintamiseen. Oikeudellisena käytäntönä normatiivinen oikeustutkimus on eräässä mielessä itse osa oikeutta, siis omaa tutkimuskohdettaan” (Tuori, 2019, s. 789). Tuorin mukaan oikeustutkimuksella tulee kuitenkin olla jatkuva tietoisuus sen yhteiskunnallis-oikeudellisista käytännöistä sekä vuorovaikutuksesta ja välttämättömyydestä. ”Vastaavasti yhteiskunnallisesti suuntautuneen oikeustutkimuksen tulisi olla tietoinen oikeuden normatiivisesta puolesta, oikeudesta normijärjestyksenä, jota ei voida jäännöksettä palauttaa yhteiskunnallisiin käytäntöihin” (Tuori, 2019, s. 790). Tutkimuksessaan Tuori on määritellyt tieteen viisi yleistä laatukriteeriä; 1) refleksiivisyys, 2) metodinen valmius, 3) innovatiivisuus, 4) relevanssi ja 5) selkeys ja argumentaation vaikuttavuus. Edellä esitetyn perusteella Tuori (2019) vaikuttaisi olevan kriittinen tämän opinnäytetyön tietoperustaan. Tässä yhteydessä pitää todeta, että nyt kyseessä kuitenkaan ei ole yhteiskunnallisesti suuntautunut oikeustutkimus vaan

hallintotieteellinen tutkimus. Oikeustutkimusta on tarpeellista tehdä eri tieteenalojen näkökulmasta, jotta näkökulmasta saadaan riittävä hallinnon kehittämiseen ja uudistamiseen.

Hirvonen (2020) kuvaa artikkelissaan Bellin oikeuslähdeopin luonnetta. ″Oikeuslähdeargumentit oikeuttavat oikeudellisen päätöksenteon osoittamalla, että sen perustana on sääntö, periaate, ratkaisu tai arvo, joka on identifioitavissa oikeuslähteeseen” (Hirvonen, 2019, s. 954). Hirvonen jatkaa ”Oikeuslähdeoppi ei jännity vain oikeuden empiiriseen ja teoreettiseen vuoropuheluun. Se koostuu yhteiskunnan normatiivisesta ympäristöstä” (Hirvonen, 2018, s. 955). Hirvosen mukaan oikeuslähde käsite on eräänlainen yläkäsite, joka pitää sisällään oikeustieteilijöiden toisistaan eroavia käsityksiä siitä mitä voidaan pitää oikeuslähteenä, sillä niiden määrä ja laatu on suuri. Hirvonen jatkaa Olivecronan käsityksellä asiasta ”Oikeusnormi on itsenäinen imperatiivi, jonka lähteenä ei ole mikään yksilöitävä suvereeni” (Hirvonen, 2020, s. 956). Hirvonen jatkaa selkeyttämällä oikeuslähteen käsitettä ”Edelleen oikeuslähteet voidaan jakaa rakenteellisiin (velvoittavien normien kriteerit) ja operationaalisiin (normien tulkintaperiaatteet) lähteisiin. Oikeuslähteiden perusteella tuomioistuin muodostaa tapauskohtaisen oikeusnormin, joka on yksittäisen päätöksen legitimoiva oikeuslähde” (Hirvonen, 2020, s. 956). Kirjoittajan mukaan jo muodostuneet oikeudelliset normit ovat muodostuneet siten, että ”normatiivinen materiaali on aina jo jäsennetty yhteiskunnan normatiivisessa ja symbolisessa ympäristössä” (Hirvonen, 2020, s. 957). Oikeuslähdeoppia voidaan systematisoida deskriptiivisenä tai normatiivisena tai näiden yhdistelmänä. Hirvosen mukaan Tuori onkin todennut ”On tiedostettava, systematisoidaanko oikeuslähdeoppia deskriptiivisenä (kuvaus oikeuslähteiden tosiasiallisesta käytöstä) vai normatiivisena (säännöt ja ohjeet oikeuslähteiden käytöstä) tai näiden sekoituksena” (Hirvonen, 2020, ss. 957–958).

Hirvonen myös väittää artikkelissaan, että ”oikeuslähdeoppi on yhteiskunnallista vallankäyttöä ja osa ideologisia valtakoneistoja tuottaen lainvoimaa oikeudelliselle pakkojärjestykselle” (Hirvonen, 2020, s. 958). Hirvonen viittaa myös Juha Karhun esittämään oikeuslähdeoppiin, joka Hirvosen näkemyksen mukaan vastaa sellaisiin ajankohtaisiin haasteisiin, kuten esim. ilmastonmuutos ja talouskriisi. Karhun mukaan perinteinen suomalainen oikeuslähdeoppi ei ole tunnistanut perus- ja ihmisoikeuksien vahvistumista. Karhu pohtiikin, että ovatko ihmisoikeudet, demokratia- ja oikeusvaltioperiaate ja muut supernormistot vaikuttaneet siihen, että teoreettisesta oikeuslähdeopista olisi tullut tarpeeton. Hirvonen näkee tilanteen siten, että ”EU:n lainsäädäntö ja EU-tuomioistuimen ratkaisut, Euroopan ihmisoikeussopimus sekä

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ovat horjuttaneet kansallisvaltioperäistä institutionaalista oikeuslähdeoppia” (Hirvonen, 2020, s. 961). Hirvonen (2020) korostaa, että oikeuslähteet ovat etääntyneet perinteisestä sääntöformaalista oikeuslähdeopista ja pitää normatiivista materiaalia monimuotoisempana, kuin mitä sen ymmärretään olevan:

> Teoria oikeuslähteistä – olipa se *deskriptiivinen* tai *normatiivinen* – on sidoksissa aikaansa. Episteemi, aikakauden tiedollinen järjestelmä, asettaa oikeudellisen tiedon ja taidon mahdollisuusehdot. Oikeuslähdeopin normatiiviset, käsitteelliset ja tosiasialliset elementit ovat sidoksissa yhteiskuntajärjestyksen rakenteiden ja vallankäytön muotoihin. On hyödytöntä analysoida oikeuslähteitä ottamatta huomioon yleistä tiedon ja vallan järjestelmää. (s. 958)

Hirvosen mukaan edellä kuvatut dynaamiset oikeuslähdeopit voivat esittää joustavampia perusteita oikeudellisten konfliktien ratkaisemiseksi. Huomioitavaksi tällöin tulee tilanneherkkyyden, normatiivisten tavoitteiden sekä kulloiseenkin tapaukseen liittyvien kohtuuteen sekä oikeudenmukaisuuteen perustuvien seikkojen havaitseminen. ”Oikeuslähteitä ei enää pakoteta ennalta asetettuun institutionaalisen velvoittavuuden kaavaan” (Hirvonen, 2020, s. 961). Hirvonen siteeraa Karhun ajatuksia liittyen siihen, että ihmisoikeudet, kansalliset ja eurooppalaiset perusoikeudet ja EU-oikeudet ovat ns. supernormeja, joissa muodollinen normiauktoriteetti ja aineellinen sisältö yhdistyvät. Hirvosen mukaan normit ovat myös ajallisia, sillä ne muodostavat ajassa ja paikallisessa prosessissa merkityksensä, missä on läsnä menneisyys, nykyisyys sekä tulevaisuus. Tutkija käsittelee myös Alf Rossin *oikeusrealismia*, jossa oikeuslähdeoppi nähdään tuomareiden ja viranomaisten käytännössä muodostuvana oikeusnormistona:

> Vastaukseksi *miksi*-kysymykseen ei riitä sopimusperusteinen oikeuslähdeoppi, jossa lähteiden, rajojen ja legitimiteetin sijasta painotetaan joustavuutta, tilannekohtaisuutta ja seuraamustulkintoja. Myöskin *tuomarinideologia* on ongelmallinen oikeuslähdeopin perusteena. On otettava huomioon tuomarikunnan tiedostamattomat vaikutteet sekä luokka-asemiin kytkeytyvät intressit ja intentionaalisuudet, joilla ei voi olla olematta vaikutusta kollektiiviseen tuomarinideologiaan. (Hirvonen, 2020, s. 963)

Artikkelissa tutkija kuvaa oikeuslähdeopin normatiivisuutta siten, että sen sisä- ja ulkopuoli vaihtavat alati paikkaansa ja ulkopuolelta tulevat paineet, kuten esim. ilmastonmuutos ja pakolaisongelma voivat muodostua oikeudenulkopuolelta tuleviksi normatiivisiksi materiaaleiksi, vaikuttaen oikeuslähdeoppiin ilman lainsäädäntöäkin. Hirvonen toteaa Kaarle Makkosen radikalisoineen oikeustiedettä ja osoittaneen oikeusnormien mekaanisen soveltamisen yhden ratkaisun periaatteella jopa virheelliseksi. ”Yhteiskunnalliset ja

normatiiviset järjestykset–kuten oikeus, moraali tai kieli – eivät ole saumattomia totaliteetteja. Niiden olemukseen kuuluu epätäydellisyys ja murtumat" (Hirvonen, 2020, s. 969). Hirvosen käsitys normatiivisuudesta oikeustieteessä ja oikeusnormien monimuotoinen syntymekanismi, osana yhteiskunnallista kehitystä puolestaan, tukee opinnäytetyön tietoperustaa hallintotieteellisenä oikeuden ja oikeuskäsittelyyn päätyneen hallintokäytännön tutkimuksena.

Finlay (2010) käsittelee artikkelissaan normatiivisuuden metafilosofisia ja käsitteen useita tulkintoja tieteenfilosofisessa keskustelussa. "Vaikka *normatiivisuuden* käsite on vain äskettäin esitelty tiedekäsite, filosofinen tutkimus tämän käsitteen alla on nopeasti kehittynyt suureksi alaksi. Filosofin indeksin aikahaku, jossa etsitään titteleitä sanalla, ei paljasta yhtään tulosta ennen vuotta 1980, 13 tulosta 1980-luvulta, 76 tulosta 1990-luvulta ja (tähän mennessä) 218 tulosta 2000-luvulta. Filosofiset vedot normatiivisuuteen ovat myös poikkeuksellisen yleisiä" (Finlayn, 2010, s. 331). Finlayn mukaan 'Normatiivisuus' on uusi teema yhdelle filosofian vanhimmista ja keskeisimmistä kysymyksistä, kuten arvo, hyvyys, rationaalisuus tai velvoite. Kirjoittajan mukaan tieteenfilosofinen keskustelu normatiivisuudesta käsittää erilaisia lähestymistapoja kuten neo-reduktionismi, neo-aristoteelisuus, neo-humealaisuus, ekspressivismi ja konstruktionismi. "Sanan 'normatiivinen' alkuperäinen merkitys liittyy läheisesti sen etymologiseen juureen sanaan 'normi'. Normi on vain kriteeri, standardi tai sääntö, jonka mukaisesti jokin joko noudattaa tai ei noudata ja johon sitä voidaan verrata tai mitata" (Finlay, 2010, s. 332). Finlayn mukaan "normatiivisuus on se, mikä yhdistää useita filosofisia ongelmia, ja siksi se on saanut niin merkittävää huomiota filosofisessa keskustelussa" (Honkasalo, 2018, s. 14).

Finlay (2010) korostaa artikkelissa, että normatiivisuuden avulla voidaan erottaa arvot faktoista, se sekä, mitä tulisi olla, siitä mikä on. "Normatiivisuus erottaa arvopuolen `fakta-arvoväittämästä´, mutta koska monet kirjoittajat uskovat normatiivisiin faktoihin, tämä jako on ongelmallinen" (Finlay, 2010, s.331). Artikkelin mukaan normatiivisuus hallintotieteessä ja yleensä johtamistieteissä käsittää kolme metatasoa; *ontologinen*, *epistemologinen* ja *metodologinen*. Normatiivisuutta voidaan määritellä Finlayn mukaan neljällä tavalla; deskriptiivisyys, preskriptiivisyys, evaluatiivinen sekä konstitutiivinen määrittelytapa. Tieteellisen paradigman valinta vaikuttaa myös normatiivisuuden määrittelyyn riippuen siitä valitaanko behavioristinen, kriittisten teorioiden- vai institutionaalisten teorioiden lähestymistapa. Finlay myös korostaa, että metatason valinnat vaikuttavat tutkimuksen validiteettiin sekä myös annettaviin politiikka suosituksiin. Artikkelissa todetaankin, että

normatiivisuus hallinto- ja johtamistieteissä on ennemminkin tieteellisen diskurssin kautta uusiutuva ilmiö kuin tarkkarajaisesti määriteltävä käsite. Tässä opinnäytetyössä ei voida välttyä normatiivisuuden pohdinnalta ja pyrkimykseltä sen määrittelyn uusintamiseen, johtuen tutkittavan tapauksen normatiivisuuden piiriin kuuluvasta luonteesta.

2.1.2 Normatiivisuudesta uusinstitutionaalisuudessa

Opinnäytetyön tietoperustana normatiivisuus hallintotieteessä tarkentuu tässä kappaleessa normatiivisuudeksi uusinstitutionaalisuudessa. Onhan tarkastelunkohteena tapaus, missä valtion interventiolla pyrittiin puuttumaan monin osin epätyydyttävään hallinnon- ja johtamisen tapaan Kittilän kunnassa. Voidaan ajatella, että todellinen tarkoitus olisi ollut kehittää ja uudistaa monissa kunnissa ikävällä tavalla melkein normiksi muodostuneeseen lakia kiertävään hallintoon ja johtamiseen. Tutkittavassa tapauksessa kiinnittyy huomio paitsi kunnan hallinnon systeemisesti ongelmalliseen tilaan ja suoriutumiseen (vrt. kunnanhallituksen pöytäkirjat) myös - yllättävänä tekijänä - oikeuslaitoksen asian pitkittyneeseen käsittelyyn. Käsittelyn pitkittyminen alkoi heikentämään tuomioiden vaikutusvoimaa ja mahdollisuutta uudistaa kuntahallinnon epätyydyttäviä hallintokulttuureita. Tästä syystä nyt tarkastellaan normatiivisuutta uusinstitutionaalisessa teoreettisessa kehyksessä opinnäytetyön tietoperustana olevan kirjan Peters & Pierre (2003) mukaisesti. Kirjassa otetaan kantaa normatiivisuuteen ja uusinstitutionaalisuuteen monipuolisesti julkisessa hallinnossa. Normatiivisuus ymmärretään instituutioita käsiteltäessä keskeiseksi, sillä konkreettisesti on kysymys muodollisista säännöistä, kuten lait ja asetukset sekä muut byrokraattiset käytännöt, epäformaaleista sopimuksista ja käytänteistä, kuten arvot ja symboliset tapahtumat, kuten rituaalit sekä myytit. Uuden Institutionalismin perusajatuksia kuvatessa, kirjassa Peters & Pierre (2003) kuvataan organisaatioiden noudattavan sosiaalisesti legitiimejä käytäntöjä, sen sijaan, että ne pyrkisivät olemaan vain tehokkaita:

> Nykyaikaisissa poliittisissa keskusteluissa näitä symbolisia toimia kuvataan tyypillisesti itsetietoisten poliittisten toimijoiden strategisina liikkeinä. Rituaaleja ja seremonioita määritellään todellisten poliittisten prosessien koristeluiksi tai välineiksi, joilla älykkäät ja voimakkaat hyväksikäyttävät naiiveja ja heikkoja. Asiantuntijoiden palkkaaminen antaa politiikalle legitimiteettiä Meyer & Rowan (1977.); epäsuosittujen liikkeiden yhdistäminen suosittuihin symboleihin on rauhoittavaa. (March & Ohlsen, 1984, s. 738)

Kirjassa kuvataan myös sitä, miten normatiivisuudella on kolme erilaista leviämistapaa; normatiivinen paine, legitiimiyden tavoittelu sekä mallien jäljittely, isomorfismi.

Normatiivinen käyttäytyminen organisaatiossa voi kirjan mukaan johtaa rituaaliseen käyttäytymiseen ja sääntöjen noudattamiseen ilman varsinaista muutosta tai uudistumista. Tämän lisäksi normatiivisuuden äärimmäisen tavoittelun kuvataan väistämättä luovan ristiriitaa ja jännitettä liittyen byrokratian ja toisaalta kehityksen ja uudistumisen välillä (Peters & Pierre 2003, 113). Kirjassa myös käsitellään organisaation muutosta ja muutoksen logiikkaa siten, että evoluutiomuutos on hidasta sopeutumista olemassa olevaan järjestykseen. Vallankumouksellinen muutos on nopea ja systemaattinen ja sen edellytyksenä on tyytymättömyys tai muu institutionaalinen paine (Peters & Pierre, 2003, ss. 130–131). ”Uudistukset synnyttävät enemmän uudistuksia kuin muutosta” (Peters & Pierre, 2003, s. 132). Tämä on kirjan mukaan myös uudistusten paradoksi, sillä uudistukset voivat muuttua rituaaleiksi ja muutos jää toteutumatta. Muutokset tehdään usein ylhäältä-alas ja tämä puolestaan nähdään kirjassa vahvistavan vakautta ennemmin kuin muutosta (Peters & Pierre 2003, 132), vrt. Aluehallintouudistus Suomessa.

Tämän lisäksi käsikirjassa määritellään erilaisia muutosmekanismeja; konfliktien välttäminen, epävarmuuden hallinta, ongelmanratkaisun etsintä ja oppiminen rutiinien kautta, ratkaisua etsivä aloitteentekijä, organisaation oppiminen aiemman kokemuksen ja huomion kohdentamisen sääntöjen kautta (Peters & Pierre, 2003, s. 132). Kuten jo aikaisemmin mainittiin ”Uudistukset synnyttävät enemmän uudistuksia kuin muutosta” (Peters & Pierre, 2003, s. 132). Uusi Institutionalismi pitää kyseenalaisena käsitystä, että julkisia organisaatioita voitaisiin uudistaa tai valvoa. Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen on tehtävä selväksi ne vähemmän vakuuttavat aksioomat tai hypoteesit, joita nykyiset muodit, kuten uusi julkinen hallinto, ja olemassa olevat teoriat, kuten rationaalinen valinta, sisältävät organisaatioita ja instituutioita koskien (Peters & Pierre 2003, 128). Uudistusta tai muutosta tehtäessä pitäisi välttää ylisääntelyä, koska se vain vahvistaa rituaaleja ”Symboleilla, myyteillä ja rituaaleilla on enemmän vaikutusta poliittisiin ja hallinnollisiin tapahtumiin kuin välittömillä, kapea-alaisilla ja itsekkäillä taloudellisilla tai valtaeduilla” (Peters & Pierre, 2003, s. 131). Yllättäen kirjassa nähdäänkin tehokkaimpina tapoina uudistukselle ja muutokselle julkisissa instituutioissa työmarkkinoiden aikaansaama paine sekä yksilöiden tekemät muutosaloitteet (Peters & Pierre 2003, 131–132). *Normatiivinen institutionalismi* julkishallinnossa tuo kirjassa esiin paradoksin liittyen vakauteen, muutokseen ja demokratiaan. Julkishallinto nähdään kirjassa ihmisten toiminnan seurauksena. Toisin sanoen tämän opinnäytetyön aiheena olevassa Kittilä Casessa on pohjimmiltaan kysymys ihmisten toiminnan ja toiminnan seurausten tarkastelusta ja arvioimisesta.

3 Organisaation vuorovaikutus katalysoivan puheen näkökulmasta

Yhtenä näkökulmana opinnäytetyössä on Harisalon (2021) kirjassaan kuvaama *katalysoivan puheen näkökulma.* Katalysoivan puheen näkökulma tulee haastamaan hänen mukaansa kaikki muut organisaatioteoriat. Tutkija näkee, että katalysoivan puheen näkökulma voisi muodostaa synteesin useasta erilaisesta organisaatioteoriasta; *verkosto-, strateginen johtaminen-, päätöksenteko- ja ihmissuhteiden koulukunta-teoriasta*. Harisalon mukaan organisaatio perustuu puheeseen ja puheen eri muotoihin. Hän myös toteaa, että johtamisessa katalysoiva puhe tähtää yhteisymmärrykseen ja yhteistyöhön. Tutkijan mukaan tällainen puhe voi minimoida hankaluuksia, ristiriitoja ja vastakohtaisuuksia. Tämän perusteella voidaan olettaa, että onnistuneen vuorovaikutuksen ja puheen kautta voitaisiin löytää ratkaisuja organisaatioissa yleisesti esiintyviin konflikteihin. Esimerkiksi tämän tutkimuksen keskeisenä kysymyksenä olleeseen kiistaan liittyen hallinnon lainalaisuuteen ja sen tulkintaan Kittilän kunnan poliittisessa päätöksenteossa ja organisaatiossa. Tutkija on vakuuttunut myös siitä, että organisaation tehokkuus ja vaikuttavuus selittyvät ihmisten mahdollisuudesta käydä katalysoivaa puhetta onnistuneesti:

Organisaatioiden elämä on vahvasti katalysoivaa puhetta. Se on yrityksissä löytänyt tiensä yhtiökokouksiin, hallituksiin ja johtoryhmiin…Katalysoiva puhe on läsnä kaikkialla organisaatiossa, työssä, tiimeissä ja kehittämisessä. Organisaatioita on mahdoton ajatella sulkematta katalysoiva puhe sen ulkopuolelle. Katalysoiva puhe selittää organisaatioiden onnistumiset ja epäonnistumiset. (Harisalo 2021, kappale ”Katalysoivan puheen teoria”, luku ”Yhteenveto”)

Katalysoiva puhe tuottaa voimaa, luottamusta, arvostusta ja kunnioitusta organisaation toimijoiden keskuuteen (Harisalo 2021, luku ”Organisaatio katalysoivan puheen teoriassa”, kappale ”Katalysoivan puheen”). Kaikessa ihmisten välisessä onnistuneessa kanssakäymisessä tarvitaan avoimuutta, luottamusta ja kunnioitusta. Organisaation toiminnassa esiintyvä kanssakäyminen ei tee tässä asiassa poikkeusta. Tutkija mainitseekin nämä elementit sekä perustana, että seurauksena katalysoivasta puheesta organisaatiossa (Harisalo 2021, luku ”Organisaatio katalysoivan puheen teoriassa”, kappale ” Katalysoivan puheen”). Tutkija painottaa myös organisaatiokulttuurin merkitystä myös organisaation tavoitteiden saavuttamisessa. Tästä voidaan vetää johtopäätös, että oikean ja hyödyllisen tiedon tehokkaaseen tunnistamiseen, käyttöön ja jakamiseen tarvitaan suotuisa organisaatiokulttuuri. Vuorovaikutuksella ja katalysoivalla puheella (Harisalo 2021, luku ” Organisaatio katalysoivan

puheen teoriassa” kappale ”Katalysoivan puheen”) on erittäin suuri merkitys oikeanlaisen organisaatiokulttuurin luomisessa ja vaalimisessa.

3.1 Katalysoiva puhe poliittisessa päätöksenteossa

Harisalo & Aarrevaara (2015) ovat perehtyneet kunnalliseen demokratiaan ja poliittiseen päätöksentekoon kirjassaan *Katalysoiva puhe lautakunnissa-Tutkimus kuuden suurimman kaupungin lautakunnista* selvittämällä ja tutkimalla kuuden suurimman suomalaisen kaupungin lautakuntien päätöksentekoa. Lautakuntien mainitaan olevan olennainen osa suomalaista kunnallista itsehallintoa. Ne ”tarjoavat kuntalaisille suoran demokratian osallistumisen mahdollisuuden” (Harisalo & Aarrevaara, 2015, s. 25). Tutkimuksessa korostetaan sitä, että ”kunnallisen demokratian mukaan hallinnollinen johto on alisteinen poliittiselle johdolle” ja tämän mainitaan olevan ”olosuhde, joka on arjessa helppo unohtaa” (Harisalo & Aarrevaara, 2015, s. 26). Tutkimuksessa myös pidetään puheenjohtajan roolia toimielimessä erityisenä. ”Puheenjohtaja vaikuttaa konkreettisesti lautakunnan päätöksenteon tuloksellisuuteen” (Harisalo & Aarrevaara, 2015, s. 64). Tutkimuksen tarkoituksena on ollut selvittää sitä, miten lautakuntien päätökset syntyvät katalyyttisen puheen eri muodoissa, keskustelussa, dialogissa ja väittelyssä. Tutkimus perustuu teoreettiselta viitekehykseltään päätösteorian käsitteisiin.

Tutkijoiden mukaan katalyyttisen puheen tehtävänä on ongelmien ratkaiseminen, asioiden kehittäminen, syy ja seuraussuhteiden muuttaminen sekä tavoittamattoman tavoittelu (Harisalo & Aarrevaara 2015, 29). Tutkijat nostavat esiin sen, että katalyyttinen puhe edeltää päätöksentekoa ja ”se määrittää päätösten valintojen sisällöllisen laadun, hyväksyttävyyden ja vaikuttavuuden”. Nämä ovat tutkijoiden mukaan ”esimerkkejä niistä kriteereistä, joiden avulla päätöksentekoa voidaan kriittisesti arvioida ja kehittää” (Harisalo & Aarrevaara, 2015, s. 25). ”Katalyyttistä puhetta on luonnehdittu monin erilaisin tavoin. Schon kuvasi sitä jopa taiteen käsitteellä, koska siinä on kysymys harkitsevasta pohdinnasta, vakiintuneen ajattelun kyseenalaistamisesta ja täysin uudenlaisten kysymysten esittämisestä” (Harisalo & Aarrevaara, 2015, s. 29).

Päätöksentekoa pidetään lautakuntien ydintehtävänä ja tutkimuksen ”mukaan katalyyttinen puhe vaikuttaa ratkaisevasti päätöksenteon valintojen rationaalisuuteen” (Harisalo & Aarrevaara, 2015, s. 25). Kirjassa myös otetaan esiin se, että Backerin ”mukaan katalyyttisella puheella on päätöksenteossa muutamia hyvin tärkeitä tehtäviä” (Harisalo & Aarrevaara, 2015, s. 30). Niitä mainitaan olevan päättäjien välisen jatkuvan yhteistyön ja kanssakäymisen

varmistaminen, päättäjien auttaminen olemaan perillä toimintaympäristön olosuhteiden muutoksista ja haasteista sekä päätöksentekijöiden henkisen kehityksen edistäminen (Harisalo & Aarrevaara 2015, s. 30). Rationaalista päätöksentekoa pidetään myös vaativana tehtävänä ja sen mainitaan edellyttävän seitsemän eri vaihetta. Myös rajoitetun rationaalisuuden mainitaan edellyttävän vahvaa keskustelua ja dialogia (Harisalo & Aarrevaara 2015, s. 53). ”Ryhmäajattelun teoria auttaa ymmärtämään miksi kokeneet johtajat ja johtavat asiantuntijat voivat tehdä hyvin vakavia ja kauaskantoisia virheitä” (Harisalo & Aarrevaara, 2015, s. 56). Ryhmäajattelun teoria voisi selittää ainakin osan tutkittavassa Kittilä Casen tapauksessa tehdyistä virhepäätelmistä ja -ratkaisuista. Tutkijat korostavat puheenjohtajan roolia lautakunta työssä mutta opinnäytetyön tapauksessa puheenjohtajien, puheenjohtajan keskeisestä asemasta huolimatta, voidaan todeta *ylittäneen oikeustoimikelpoisuutensa* rajat. Tämä osoittaa, ettei mikään hallinnollinen rooli, edes puheenjohtajan, voi olla yli oikeusvaltioperiaatteen tai lainmukaisen hallinnon vaatimusten vastainen, perusteena mainittakoon Hallintolaki (2003/434, HL) luvun 1 § 1 ja § 2 sekä luvun 2 6 §:n mukaisesti.

Tutkimuksen tuloksia voidaan soveltaa tämän opinnäytetyön aineiston tulkintaan, vaikka aineisto koostuu pienehkön kunnan kunnanhallituksen pöytäkirjoista. Tutkijat mainitsevatkin tutkimuksen antavan yleistettävää tietoa myös muihin institutionaalisiin ympäristöihin, kuten kuntien valtuustot, hallitukset ja johtoryhmät (Harisalo & Aarrevaara 2015, s. 15). Lautakunnan ja kunnanhallituksen prosessien, keskustelun ja vuorovaikutuksen voidaan katsoa vastaavan toisiaan poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä, vaikka varsinaiset päätettävät, hallintosäännön määräämät, asiat voivat poiketa toisistaan. Harisalo & Aarrevaara (2015) ovat tutkimuksellaan pyrkineet luomaan ”ymmärrystä keskustelun, väittelyn ja dialogin asemasta ja merkityksestä” poliittiseen ja hallinnolliseen päätöksentekoprosessiin. Samalla tavoitteena on ollut selvittää, ”missä määrin jäsenet tavoittelevat yhteisymmärrystä tai suhtautuvat kriittisesti ja torjuen vastakkaisiin ehdotuksiin” (Harisalo &Aarrevaara, 2015, s. 15).

Kun päättäjien välinen vuorovaikutus muuttuu negatiiviseksi, myös päätöksenteon luonne muuttuu. Kielteinen vuorovaikutus ei ruoki vain haluttomuutta jakaa ajatuksia toisten kanssa, vaan myös torjuntaa, kieltämistä paisuttelua, harhauttamista, vääristelyä, uhkailua ja jopa valehtelua. Samalla yleinen kriittisyys toisia ja kokouskäytäntöjä kohtaan alkaa yleistyä. Kielteisen vuorovaikutuksen etäännyttäessä ihmiset toisistaan he eivät enää halua auttaa

toisiaan, eivätkä ponnistele alkuperäisen ristiriidan ylittävien ratkaisujen löytämiseksi. (Harisalo & Aarrevaara, 2015, s. 138)

Yhteenvetona katalyyttisen puheen näkökulmaan poliittisessa päätöksenteossa voidaan todeta, että opinnäytetyön aineiston analyysin perusteella Kittilän kunnanhallituksen päätöksentekoprosessi ei yltänyt katalyyttisen puheen asteelle, vaan se toteutti ennemminkin kuvausta siitä, kuinka tilanteessa missä päättäjien vuorovaikutus oli muuttunut varsin negatiiviseksi, oli tämä negatiivisuus lieveilmiöineen levinnyt päätöksentekoon ja organisaation toimintaan, jonka aikaisemmin olen maininnut muuttuneen, ennen virkani vastaanottamista, toksiseksi. Mikäli katalyyttinen puhe keskusteluineen, väittelyineen ja dialogeineen, olisi saanut tilaa Kittilän kunnan poliittisessa päätöksentekokulttuurissa ja organisaatiossa, olisi ristiriidat ehkä voitu ratkaista paikallisen itsehallinnon puitteissa ja demokraattisessa poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä, eikä oikeuslaitoksen pitkään kiistaan olisi koskaan päädytty.

4 Tutkimusmetodi, tutkimuskysymykset ja tutkimusaineisto

Opinnäytetyö on tapaustutkimus ja sen tutkimusmetodi on laadullinen, kvalitatiivinen tutkimusmetodi. Tutkimusmetodin valinta oli luontevaa siksi, että tutkimuksessa pyritään syvälliseen ymmärrykseen liittyen tutkittavaan kohteeseen, Kittilän kunnan Casen ja pitkittyneen kiistan tapahtumiin. Sen käsittelyyn ensin Kittilän kunnan hallinnossa, sitten tuomioistuinlaitoksessa ja lopuksi asian palautumista Kittilän kunnan hallintoon.

Tutkimuskysymykset ovat:

1) Onko Kittilän Casen tuomioistuin käsittelystä ollut hyötyä ja mitä voidaan oppia Kittilä Casesta?
2) Miten kunnallista hallintoa ja johtamista sekä itsesäätelyn valvontaa ja uudistamista voitaisiin kehittää?

Apukysymykset olivat:

a) Voidaanko kunnallisen itsehallinnon sääntelyä johtaa tuomioistuinkäsittelyllä?
b) Onko tuomioistuinkäsittelyllä mahdollista tuottaa hallinnon uudistamista? Apukysymykset on mainittu tässä yhteydessä, koska koko opinnäytetyö lähti liikkeelle esitettyäni ja pohdittuani edellä mainittuja kysymyksiä.

Tutkielmatyön edetessä tavoitteena on ollut etääntyä Kittilän kunnan hallinnon haasteiden tarkastelusta siten, että tutkielman myötä pystytään tarkastelemaan tutkimuskohdetta Kittilä Case uudenlaisen hallinnon ja johtamisen yleisestä näkökulmasta. Tämän rajatun, yhteen kuntaan keskittyvän tapauksen avulla, voidaan pyrkiä saamaan tietoa yleisimmistä normatiivisista ratkaisuista. Tutkittava tapaus kehittyi vuorovaikutuksen- ja johtamisen ongelmasta hallinnolliseksi ja lopulta oikeudelliseksi kiistaksi. Sen analyysi auttaa ymmärtämään, miten kunnallisen johtamisjärjestelmän tulisi uusien hallintotapojen myötä toimia vuorovaikutteisesti ja ratkaisukeskeisesti. Tutkimuskohteen erityisyys on ymmärrettävissä, mikäli verrattaisiin Kittilän oikeudenkäynneissä tuomittujen määrää siihen, miten aikaisempina vuosikymmeninä kuntapäättäjät ovat joutuneet vastaavaan tilanteeseen, missä ovat saaneet tuomion luottamustehtävien hoitamiseen liittyen. Aikaisemmin, neljänkymmenen vuoden kuluessa, vastaavia tapauksia on ollut harvemmin, kun taas Kittilän

oikeudenkäynneissä tuomion saaneita on ollut historiallisen paljon. Opinnäytetyössä kiinnitetään huomiota myös oikeuslaitoksen toiminnassa ilmenneeseen pitkäaikaiseen ongelmalliseen toimintatapaan, pitkittyneisiin oikeudenkäynteihin ja niiden vaikutuksiin.

Tutkimusaineistoksi on valittu Kittilän kunnanhallituksen pöytäkirjat ja tuomioistuinlaitoksen tuomiot tutkittavaan tapaukseen liittyen seuraavasti:

1) Kittilän kunnanhallituksen päätökset tapaukseen liittyen vuosina 2015–2023 16 kpl ja kunnanvaltuuston päätökset v. 2024 2 kpl (Liite 1).

2) tuomioistuinten päätökset (3 kpl) vuosina 2021–2024; Lapin käräjäoikeus, Rovaniemen hovioikeus ja Korkein oikeus (Liite 2).

3) Tutkimusaineisto säilytetään kahdella tietoturvallisella pilvipalvelimella ja muistitikulla. Tutkimuksessa noudatetaan Lapin yliopiston ohjeistusta liittyen hyvään tieteelliseen käytäntöön.

Tutkimusaineisto on osoittautunut riittäväksi tässä opinnäytetyössä, ottaen huomioon tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen. Aineisto yhdessä empiirisen tiedon kanssa, on hyvin tutkimuksen tiedonintressiin asettuva. Mikäli aihetta olisi tarkasteltu oikeustieteen viitekehyksessä, olisi aineistoanalyysiin tullut lisätä aineistoon tutustuminen tuomioistuimessa, poliisin ja syyttäjän aineisto mukaan lukien. Tutkielmassa noudatetaan American Psychological Association (APA 7) originaaleja ohjeita lähdeviitteiden hallinnassa. Hallinnollisten päätösten, tuomioistuin ratkaisujen ja laki viittausten osalta, on kuitenkin noudatettu oikeustieteen vakiintuneita käytäntöjä. Lapin yliopiston oikeustieteen ohjeiden (Riekkinen, 2025) mukaisesti, jotta lähdeviitteet palvelevat mahdollisimman hyvin kyseisten dokumenttien luonnetta.

5 Tutkimuskohteen määrittely, merkitys ja ajankohtaisuus

5.1 Kittilän kunnan hallinto

Suomen perustuslain 11 luvun 121 §:n mukaan määritellään Suomessa kunnille itsehallinnon. Kunnallisella itsehallinnolla on pitkät historialliset perinteet. Kunnat ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä ja laajan itsehallinnon takia niillä on toimivalta paikallisten asioiden hoitamiseen ja palveluiden järjestämiseen. Kunta on myös hallinnon perusyksikkö ja sillä on verotusoikeus, jotta se voi vastata sille kuuluvien palveluiden järjestämisestä, lukuun ottamatta vuoden 2023 alusta hyvinvointialueille siirtyneistä tehtävistä, kuten sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi. Perustuslain lisäksi kuntahallintoa määrittää monipuolinen EU-oikeuden ja kotimainen lainsäädäntökehys, joka säätelee kunnan hallintoa, päätöksentekoa ja taloutta. Tässä opinnäytetyössä tarkasteltavana oleva Kittilä Case osoittaa, että kunnan hallintoa ja toimintaa säätelee viimesijaisena keinona yksityisoikeuden säädöksistä RL. Kunnan sisäisessä hallinnossa hallintosääntö on toimintaa ohjaavista asiakirjoista tärkein. Hallintosääntö ei kuitenkaan voi olla ristiriidassa alakohtaisen lainsäädännön kanssa. Vaikka kunnilla on Suomessa laaja-alainen itsehallinto, ohjaa valtio viimekädessä kuntien toimintaa paitsi lainsäädännön myös rahoituksen ja erilaisten normien avulla. Valtiolla on myös mahdollisuus puuttua kuntien toimintaan lakiin pohjautuvalla ns. kriisikuntamenettelyllä, joka perustuu kuntalain lisäyksestä (Laki kuntalain muuttamisesta 1484/2016 luku 12 a § 109 a-c). Näin toimittiin Kittilän kunnan osalta, kun Valtionvarainministeriö päätti pidättää luottamushenkilöt tehtävistään ja Valtiovarainministeriön määräämä (VM Päätös 20.12.2017) selvitysryhmä jalkautui kuntaan selvittämään sen toimintaa alkuvuodesta 2018 (1.1.-28.2.2018 välisenä aikana). Kansallisen lainsäädännön lisäksi Euroopan Unioni säätelee kuntien toimintaa, kuitenkin pääasiassa kansallisten säädösten kautta. Keskeisiä direktiivejä ovat mm. hankintadirektiivi ja työlainsäädäntöön liittyvät direktiivit. Kunnat seuraavat tai niiden tulee seurata EU lainsäädäntöä. Kunnat voivat myös mahdollisuuksien mukaan hyödyntää esim. erilaisia Euroopan Unionin myöntämiä rahoitusmahdollisuuksia kehittäessään toimintaansa.

5.2 Kunnallisen itsehallinnon historiaa osana oikeusjärjestystä

Rantahalvari (2024) toteaa artikkelissaan *kunnallisen itsehallinnon* olevan oikeudellinen käsite, millä tarkoitetaan ja määritellään vallan jakoa. Hänen mukaansa suomalaisessa lainsäädännössä kunnallinen itsehallinto on tunnettu yli 100 vuoden ajan. Ensimmäisen kerran kunnallinen

itsehallinto tunnistettiin kuntalakeja koskevassa mietinnössä vuonna 1917. Tämän jälkeen itsehallinnon käsite otettiin osaksi Suomen ensimmäistä hallitusmuotoa 24/1919, sekä mukaan kuntia koskevaan lainsäädäntöön vuonna 1948, niin sanottuun *Koontilakiin*. Valtiolla on aina ollut artikkelin mukaan runsaasti keinoja kaventaa kuntien itsehallintoa erityislaella ja erilaisilla alistus- ja tarkistusmenettelyillä. Artikkelin kirjoittajan mukaan ”kunnallisessa itsehallinnossa vallitseekin voimakas ristiriita perustuslaissa määritellyn itsehallinnon ideaalin ja käytännön toteutuksen välillä” (Rantahalvarin, 2024, s. 252). Tärkeänä seikkana hän mainitsee sen, että ”jännitettä on voimistanut valtion haluttomuus määritellä itsehallinnon sisältöä vuoden 2000 perustuslaissa sekä vuoden 2015 kuntalaissa” (Rantahalvarin, 2024, s. 252). Artikkelissa käsitellään ja analysoidaan kunnallista itsehallintoa K.J. Ståhlbergin kahtiajaon pohjalta. Ståhlbergin mukaan itsehallinnolla on sekä oikeudellinen, että poliittinen merkitys. Tutkijan mukaan vahva paikallinen itsehallinto ei todellisuudessa ole ollut heikentämätön piirre suomalaisessa kuntahallinnossa. Kuntalaki säädettiin vuonna 1917 ja perustuslaki vuonna 1919, missä ei tullut muutoksia silloiseen kuntalakiin. ”Tämän rinnalla vaikutti kuitenkin myös vankka oikeusvaltiollinen näkemys, jonka Robert Hermanson oli tuonut kotimaiseen oikeustieteeseen. Tämän katsantokannan mukaan kaikki valta oli viime kädessä peräisin valtiolta, jolle se voitiin myös palauttaa” (Rantahalvari, 2024, ss. 275–276). Kirjoittajan mukaan vuosina 1948–1994 valtio antoi uusia tehtäviä kunnille. Vuosisadan lopussa eurooppalainen sääntely tuli osaksi kuntahallintoa. Valtion tavoitteena on ollut tehokkuus, itsehallinto ja kansanvaltaisuus sekä valtion tavoitteiden täyttäminen.

Vuonna 1948 säädettiin kuntalaki, missä myös kuntien itsehallinto huomioitiin. Vuonna 1967 säädettiin, kuntajaon muuttamiseen liittyvää lainsäädäntöä. Kuntajaon muuttaminen ei kuitenkaan toteutunut ja se kaatui kuntien vastustukseen. Tässä kappaleessa on tarkoitus asemoida Kittilän kunnan hallintoa ja sen toimintaan tehtyjä interventioita osaksi yleistä valtion- ja kuntahallintoa. Hallintosääntö, joka on tärkein kunnan oma regulaatio, on mainittu koontilaissa vuodelta 1948 ”10 §:n nojalla kunnat saivat järjestää hallintonsa ohje- ja johtosäännöllä, jotka oli hyväksyttävä valtuustossa ja alistettava sisäasiainministeriön vahvistettavaksi” (Rantahalvari, 2024, s. 284). Opinnäytetyössä tutkimuskohteena olevan Kittilä Casen tapahtumien ymmärtäminen myös helpottuu lukijalle, kun voi asettaa tapauksen tässä kuvatun kunnallisen itsehallinnon, sen historian ja lainsäädännön luomaan kehikkoon. Artikkelissa myös luonnehditaan kuntahallinnon kehitystä luettelonomaisesti seuraavasti; vuoden 1948 Kuntalaissa valtio velvoitti kuntia toteuttamaan hyvinvointipalveluita. 1960-luvulla oli vastakkainasettelua kunnallisen itsehallinnon ja maakuntahallinnon välillä. 1970-

luvulle tyypillistä oli se, että kunnat sidottiin lainsäädännöllä tiiviiksi osaksi valtion ohjausta. Uusi perustuslaki säädettiin vuonna 2000, siinä ensimmäinen pykälä oli sama kuin aikaisemmassa laissa. Kirjoittaja toteaa, että yhteiskunnan voimakkaaseen muutokseen ja liiallisten säädösten kankeuteen vedottiin myös ns. *Vapaakuntakokeilussa*, jossa kokeiluun osallistuvat kunnat saivat järjestää hallintoaan lainsäädännöstä poiketen, parhaaksi katsomallaan tavalla. Osa kuntatoimijoista ja tutkijoista on edelleenkin sitä mieltä, että esim. koulutuksen rahoitukseen kunnissa liittyvät monet paikalliset epäselvyydet ovat voineet saada alkunsa tästä kokeilusta ja sen seurauksista.

Artikkelissa painotetaan, että 1976 kuntalaissa juridinen itsehallinto kaventui ja poliittinen itsehallinto vahvistui. 1995–2022 luvuilla on tyypillistä muuttuva kuntakenttä mutta muuttumaton itsehallinto. Valtiojohtoisuutta korosti perustuslakiuudistus vuodelta 2000 sekä valtion halu järjestellä kuntakenttää ja sen rakennetta. Rantahalvari toteaa myös, että vuonna 2010 lainsäätäjä on ollut haluton täsmentämään kunnallista itsehallintoa mm. KunL:n tavoitteena on ollut myös suuremmat kunta yksiköt. Artikkelissa kiinnitetään huomiota siihen, että Euroopan paikallishallinnon peruskirja säätelee muun muassa julkisia hankintoja. Rantahalvarin mukaan kuntien toimintaan vaikuttavat erityisesti artiklat 4., 6. ja 8. Lisäksi hän toteaa, että 2010–2020 luvulla valtio on tiivistänyt velvoite- ja tarkastelukeinojaan.

Yhtenä keskeisenä tarkastelun kohteena kirjoittaja mainitsee PL 2 luvun 22 §:n ja 11 luvun 125 §:n, joka koskee *virkanimityksiä*. Virkanimityksiin liittyvä valvonta on havaintoihini perustuen saattanut osoittautua käytännön tapauksissa riittämättömäksi. Valtion valvontamekanismeista voidaan mainita jo aikaisemmin mainittu KunL 12 a luku ns. Lex-Kittilä, mitä on toteutettu Kittilän kunnan toimintaa rajoitettaessa sekä säänneltäessä ja mihin liittyvästä tapahtumaketjusta tässä opinnäytetyössä on kysymys. Kuntalain uudistus vuodelta 2015 onkin voinut johtaa joissain tapauksissa perustavaa laatua oleviin väärinkäsityksiin siitä, millaisia toimia kunnallinen itsehallinto mahdollistaa ja kuinka pitkälle lainsäädäntöä voidaan venyttää tai kiertää esim. virkamiesten irtisanomismenettelyissä tai tämän opinnäytetyön esimerkkitapauksessa Kittilän kunnassa.

5.3 Kittilän kunnan hallintosääntö 2017

Aikaisemmin on mainittu kunnan hallintosäännön olevan keskeisin kunnan toimintaa ohjaava asiakirja. Lisäksi aineistossa olevat pöytäkirjat ovat pääosin vuosien 2017–2024 väliltä. Tästä

syystä tässä kappaleessa tarkastellaan kunnan hallintosääntöä vuodelta 2017 tarkemmin. *Kittilän kunnan hallintosääntö* (2017) on kunnanvaltuuston hyväksymä. Hallintosäännössä on 16 lukua ja 154 pykälää. Hallintosäännön (2017) ensimmäisessä pykälässä määritetään hallintosäännön soveltamisesta seuraavasti:

> Kittilän kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämisessä sekä päätöksenteko ja kokousmenettelyssä noudatetaan tämän hallintosäännön määräyksiä, ellei laissa ole toisin säädetty. Hallintosäännön lisäksi kunnan toimintaa ohjataan seuraavin valtuuston hyväksymin säännöin, joihin nähden hallintosääntöä sovelletaan toissijaisena: konserniohje luottamushenkilöiden palkkiosääntö rakennusjärjestys hankintaohjeet ja sisäisen valvonnan ja riskienhallintaohje. (s.8)

Hallintosäännössä on määritetty yksityiskohtaisesti Kittilän kunnan hallintoon, toimintaan, toimielimiin, kokousmenettelyyn ja mm. henkilöstöön liittyviä seikkoja. Hallintosäännön ensimmäinen osa ja ensimmäinen luku määrittelee kunnanjohtamisen, toinen luku toimielin organisaatiot, kolmas luku henkilöstöorganisaation, neljäs luku konserniohjauksen ja sopimusten hallinnan, viides luku toimielimien tehtävät ja toimivallan jaon, kuudes luku toimivallan henkilöstö asioissa ja seitsemäs luku asiakirjahallinnon järjestämisen. Hallintosäännön toisessa osassa selitetään talous ja valvonta seuraavasti; kahdeksas luku taloudenhoito, yhdeksäs luku ulkoinen valvonta, kymmenes luku sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Hallintosäännön kolmannessa osassa määritellään valtuuston tehtävät seuraavasti: yhdestoista luku valtuuston toiminta, kahdestoista luku valtuuston kokoukset ja kokousmenettely, kolmastoista luku enemmistövaali ja suhteellinen vaali, neljästoista luku valtuutetun aloite ja kyselyoikeus, viidennessätoista luvussa on ohjeet kokousmenettelystä ja kuudenteentoista lukuun on säädetty muut määräykset.

Hallintosääntöä muutetaan tarvittaessa ja hallintosäännön muutokset tulee hyväksyä valtuustossa. Näin oli myös menetelty Kittilän kunnassa. Nyt tutkittavan tapauksen alkuvaiheessa on opinnäytetyön mukaan ollut vuorovaikutus ongelma, joka on liittynyt kunnan hallintosääntöön ja tarkemmin ottaen *hallinnon lainalaisuuteen*, joka määräytyy PL 1 luvun 2 §:n 3 momentin sääntelyllä. Kysymyksenasettelu on ollut seuraava; tuleeko lakipalveluita hankittaessa ja niistä aiheutuvien laskujen maksamisessa toimia kunnanvaltuuston hyväksymän hallintosäännön mukaan ts. lainmukaisesti? Tästä asiasta on ollut erimielisyyttä vs. kunnanjohtajan ja hallintojohtajan välillä. Hallintosäännön noudattamiseen liittyvästä keskeisestä kysymyksestä ei kuitenkaan päästy yhteisymmärrykseen. Tämän jälkeen ristiriidasta seurasi hallinnollinen ongelma kunnassa ja asiaa käsiteltiin useassa kokouksessa

aina uudelleen. *Keskusrikospoliisin (KRP)* puututtua tilanteeseen alkoi asian selvittäminen oikeuslaitoksessa ja se jatkui myöhemmin tuomioistuinkäsittelyssä oikeudellisena ongelmana eri oikeusasteissa.

Koko epäonninen tapahtumaketju, sen alku ja käsittely oikeuslaitoksessa näyttäytyvät lopulta yhteiskunnallisena ongelmana. Toisin sanoen Kittilän kunnassa on ollut säädösten ja normien mukainen hallintosääntö ohjaamassa kunnan lain mukaista toimintaa. Tapahtumaketju kuitenkin osoittaa, että hallintosääntöä ei ole aina noudatettu eikä sen noudattamisen ehdottomasta normatiivisuudesta ja *hallinnon lainalaisuudesta* ollut päästy yhteisymmärrykseen. Kunnallisen itsehallinnon ja valtion välistä dynamiikkaa voidaan käsitykseni mukaan käyttää vankkana viitekehyksenä niin tähän opinnäytetyöhön kuin Kittilän kunnan tapauksen laaja-alaiseen tutkimukseen. Keskeisinä kysymyksinä nousevat esille, miten itsehallintoa toteutetaan käytännössä ja missä määrin ja millaisin keinoin valtio puuttuu siihen? Tämä avaa näkökulman paitsi kunnan hallinnon järjestämiseen, myös erityisesti kunnallisen itsehallinnon sääntelyyn. Kittilän kohdalla kunnallisen itsehallinnon ja valtion suhteessa on vallinnut poikkeuksellinen jännite ja pitkäkestoinen vastakkainasettelu. Hallintosääntöjen normatiivisuus sekä niiden suhde lainsäädäntöön tarjoavat laajan ja kiinnostavan tutkimuskentän liittyen yleensä kunnallisen hallintomenettelyn lainalaisuuden selvittämiseen ja julkisen johtamisen kehittämiseen.

5.4 Kittilän kunnan erityispiirteitä

Kittilän kunnan erityisiin piirteisiin kuuluu kunnan enemmistö omistus Levi Ski Resort Ltd:ssä, Hissiyhtiössä sekä ammattiyhdistysliikkeen mukana olo esim. yritysten omistuksissa ja Levin muussa matkailuelinkeinossa sekä Levin Matkailu Oy:ssä. ”Kittilän kunta omistaa Levin hissiyhtiön osakkeista noin 51 prosenttia ja ammattiyhdistysliikkeen valtaosin omistama Levin Matkailukeskus Oy noin 42 prosenttia” (Viljanen & Hynynen, 2020, s. 22). Kittilän kunnalla on tähän mennessä ollut erinomainen taloudellinen tilanne, samoin edellä mainitulla Hissiyhtiöllä. Voidaan puhua taloudellisesti hyvin toimeentulevasta kunnasta. Samoin yli kymmenen vuotta jatkunut oikeudenkäyntien sarja on ilman muuta yksi kunnan erityisistä piirteistä. Kittilän kunnallispolitiikassa on vallinnut tavallista jyrkempi vasemmisto-keskusta jakolinja; tällä on Tunturi-Lapissa historialliset perinteet. Kittilän kunnan poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä on toiminut vuosina 2017–2024 ryhmittymä Oikeudenmukainen Kittilä (OMK), jossa on jäseniä ollut Kittilän valtuustoryhmistä seuraavasti (Vasemmistoliitto,

Suomen Keskusta ja Kansallinen Kokoomus). Oikeudenmukainen Kittilä ryhmittymä jäi pois kuntavaaleista vuonna 2025 ja lopetti ainakin toistaiseksi toimintansa. Yle Uutiset kirjoitti tapahtumasta ja haastatteli yhtä pitkäaikaisimmista kunnan luottamushenkilöistä. Vuodesta 1984 Kittilän kunnanvaltuuston jäsenenä toiminut kunnallisneuvos Inkeri Yritys kertoi OMK-ryhmän väsymisestä Kittilän kunnan päätöksentekoon sekä sitä seuranneisiin pitkiin oikeudenkäynteihin YLE:lle antamassaan haastattelussa seuraavasti:

Kittilä ei ole Yrityksen mukaan ainoa kunta, joka kamppailee laillisen päätöksenteon kanssa. – Toivotaan tosiaan, ettei tämä ole mikään ”uusi normaali” Suomessa. Tämä koskee koko kuntakenttää Suomessa, mutta ei tilanne ole yhtä paha missään muualla kuin Kittilässä. Yrityksen mielestä asiaan voitaisiin puuttua esimerkiksi *Valtiovarainministeriön kunta- ja alueosaston* taholta. – Eihän se ole kuntalaisen tehtävä valvoa, että kunnassa toimitaan lain ja hyvän hallinnon mukaisesti. Ei se ole yhteisten asioiden hoitamista, että pitää koko ajan olla varuillaan ja kirjoitella eriäviä mielipiteitä. (Auvinen, 2025)

Opinnäytetyön käsityksen mukaan useimmissa Kittilän kunnan oikeudenkäyntien keskiössä on lainopillinen kysymys siitä, ohittaako kunnallista itsehallintoa säätelevä lainsäädäntö alakohtaisen lainsäädännön ja esim. RL:n säädökset. Viimeisin kannanotto asiaan on Viljasen (2025) artikkeli, missä hän pohtii kuntien luottamushenkilöiden virkavastuu- ja harkintavallan rajoja. Hänen mukaansa Korkeimman oikeuden antamissa tuomioissa korostuu hallinnon oikeusperiaatteiden rikkomisen rikosoikeudellinen merkitys mm. prejudikaatissa (KKO 2023:17). Esimerkkinä hän käyttää tarkoitussidonnaisuuden ja objektiviteettiperiaatteen rikkomisen seurauksena olevaa mahdollista tuomiota virka-aseman väärinkäyttämisestä. Viljanen antaa kritiikkiä sille, että julkinen keskustelu aiheesta on ollut vaimeaa ja ennen kaikkea kunta-alan toimijoiden parissa on ollut Viljasen mukaan varsin hiljaista. Viljanen kirjoittaa yrittäneensä herätellä keskustelua liittyen kahdesti tuomitun Kittilän kunnanjohtajan virkatehtävien jatkumisen suhteen. ”Keskustelua ei havaintojeni mukaan syntynyt. Hiljaa ovat pysyneet niin Suomen Kuntaliitto ry, kunta- ja alueministeri kuin poliittisten puolueiden johtajat…Onko yhdentekevää, millaisilla ”ansioilla” kuntaa johdetaan, kunhan johtajalla on – syystä tai toisesta – valtuutettujen riittävän suuren osan luottamus” (Viljanen, 2025, s. 7).

Korkeimman oikeuden tuomio (KKO 2023:17) on linjannut kysymystä siten, että jonkinlainen raja on löydetty näiden säädösten voimasuhteisiin. Kittilän kunnan hallintoon liittyvät haasteet ovat olleet KRP:n tutkittavana sekä oikeuslaitoksen käsittelyssä vuodesta 2014 lähtien.

Vuosikymmenen mittainen kriisi oli vaikuttanut kunnan hallintoon ja perustehtäviin siten, että useat kuntalaisten palveluiden järjestämiseen liittyvät toimenpiteet olivat ratkaisematta: kuten koulujen ja päiväkotien rakentaminen tai uudistaminen. Voimavarojen keskittyminen kriisiin ja oikeudenkäynteihin, oli myös verottanut henkilöstön työterveyttä sekä työhyvinvointiin liittyviä asioita ja muuttanut organisaatiokulttuurin toksiseksi. Sivistystoimessa sekä pedagoginen, opetussuunnitelmaan perustuva kehittäminen, että vuorovaikutuksen ja sosiaalisten taitojen kehittäminen olivat pitkään pysyneet paikoillaan. Kehittämistoimenpiteitä ei hyväksytty vs. kunnanjohtajan estäessä kehitystä, ts. *hallinnon lainalaisuuden* tavoittelusta syntyneen ristiriidan seuraukset ylittivät kunnan keskeisimpien lakisääteisten tehtävien toimittamisen.

Kuten johdannossa mainittiin, elämme kiihtyvässä sekä kotimaata, että globaalia toimintaympäristöä koskettavassa muutoksessa. Aluehallintouudistus on astunut voimaan 1.1. 2023 ja erilaiset valtion talouteen liittyvät haasteet ovat monimutkaistuneet turvallisuuskysymyksiä unohtamatta. Tästä huolimatta kuntien hallinnon uudistaminen on lähes kokonaan käsittelemätön asia Suomessa, ainakin poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä. Tutkittava tapaus osoittaa, että nykyisessä muutostilanteessa on, mm. julkisen hallinnon käytänteiden, johtamisen ja lainsäädännön uudistamiselle tarvetta.

6 Kittilän kunnanhallituksen pöytäkirjojen analyysi

Tässä kappaleessa esitetään deskriptiivistä sisällön analyysiä opinnäytetyön aineistona olevista Kittilän kunnanhallinnon pöytäkirjoista. Aineisto käsittää yhteensä 18 asiakirjaa, joista 16 on kunnanhallituksen pöytäkirjoja ja kaksi (2) on kunnanvaltuuston pöytäkirjoja. Lisäksi osaan dokumenteista kuuluu liitteitä, kuten kokouksessa jätettyjä eriäviä mielipiteitä tai oikaisuvaatimuksia. Kunnanvaltuuston kaksi pöytäkirjaa on pöytäkirjanotteita ja kunnanhallituksen pöytäkirjat ovat listauksia asian käsittelystä eri kokouksissa. Tutkimusta varten toimitetut dokumentit eivät kuitenkaan ole ns. virallisia pöytäkirjanotteita. Aineistona olevien Kittilän kunnanhallinnon dokumenttien määrä kasvoi opinnäytetyön edetessä. Aluksi pöytäkirjoja oli alle kymmenen ja lopullinen pöytäkirjojen määrä on 18 dokumenttia. Työn edetessä kävi ilmi, että tutkimuksen kohteena olevaa ns. Eilavaara-laskut asiaa oli käsitelty jo vuonna 2015 Kittilän kunnanhallituksessa. Tästä syystä aineistoon otettiin mukaan myös vuonna 2015 pidettyjen kokousten dokumentit. Lopulta havaittiin, että tapauksen alkuasetelma ja dokumentit, liittyivät itse asiassa tapahtumiin Kittilän kunnan hallinnossa jo vuonna 2014. Aineistoa ei kuitenkaan enää laajennettu tässä vaiheessa kiistan alkuasetelmaan l. kunnanjohtaja Anna Mäkelän irtisanomiseen, sillä silloin työ olisi kasvanut mittasuhteiltaan väitöskirjan laajuiseksi.

Kunnanvaltuuston pöytäkirjoista kaksi on vuodelta 2015, 11 vuodelta 2017 ja kolme vuodelta 2023. Kunnanvaltuuston kaksi pöytäkirjaa ovat vuodelta 2024. Tutkittavan tapauksen asiaa on käsitelty Kittilän kunnan hallinnossa ajalla 2015–2024 yhteensä 22 kertaa. Pöytäkirjoissa on vain osa liitteenä olevista eriävistä mielipiteistä ja muista liitedokumenteista. Mukana on OTL Eilavaaran lähettämä vaatimus/oikaisuvaatimus. Aineiston muodostavissa pöytäkirjoissa on käsitelty aiheena olevaa tapausta, oikeuskysymyksiä liittyen OTL Pertti Eilavaaran laatimien asiakirjojen laskun maksamista. Kiistan käsittely aloitettiin vuonna 2015, tuolloin päätökseksi jäi se, että asia jätettiin pöydälle lisäselvitysten tekemiseksi. Samaa asiaa alettiin käsittelemään uudelleen vasta vuonna 2017. Myöhemmin vuonna 2024 kaksi kunnanvaltuuston kokousta on käsitellyt asiaa, Korkeimman oikeuden tuomioiden jälkeen, lähinnä tuomitun luottamushenkilön virkatehtävien jatkumiseen liittyen. Nämä kaksi kunnanvaltuuston pöytäkirjaa sisällytettiin aineistoon. Pöytäkirjat täydensivät analyysin narratiivia ja muodostavat kokonaisuuden tutkittavana olevaan tapaukseen liittyen, sillä kyseessä on Korkeimman oikeuden tuomion käsittely uudelleen Kittilän kunnanvaltuustossa. Näiden pöytäkirjojen sisällyttäminen aineistoon tuo esiin sen, että Korkeimman oikeuden tuomioiden

käsittely Kittilän kunnanvaltuustossa voi merkitä kunnallisen itsemääräämisoikeuden mahdollista voimaa tai ainakin liittymistä tutkittavana olevaan kiistaan. Tuomioistuimen päätös voi saada lisäpäätöksiä tai jopa lisätuomioita paikallisessa kunnallisessa päätöksenteossa. Tässä tapauksessa kunnanvaltuuston käsittelyn lopullisessa päätöksessä tyydyttiin vain toteamaan Korkeimman oikeuden langettavat tuomiot. Tuomiot eivät johtaneet nykyisen kunnanjohtajan, joka sai toisen ehdollisen vankeusrangaistuksen toimistaan luottamustehtävässä kunnanhallituksen puheenjohtajana, erottamiseen. Kunnanvaltuuston päätös on ollut kiistelty mutta mitään toimenpiteitä se ei paikallistasolla aiheuttanut. Päätös olisi voinut teoriassa olla toisenlainen ja silloin Korkeimman oikeuden tuomio olisi johtanut tuomitun erottamiseen nykyisestä virastaan. Hallinnon lainalaisuus päätöksenteossa kuitenkin tapahtui, koska tuomio käsiteltiin demokraattisesti ja jaetun päätöksenteon kautta kunnassa. Korkeimman oikeuden tuomio ei ollut tapauksen käsittelyn lopullinen ratkaisu, vaan se vaati vielä paikallistason käsittelyn.

Kunnanhallituksen pöytäkirjojen analysointi on aloitettu NVivo ohjelmaa hyödyntäen. Keväällä 2025 kävi selväksi, että aineiston dokumentit, eivät olleet Kuntalain, Hallintomenettelylain ja Hallintosäännön mukaisia ns. virallisia pöytäkirjanotteita, lukuun ottamatta kahta kunnanvaltuuston pöytäkirjaa vuodelta 2024, joista niistäkin puuttui kansilehdet. Osa pöytäkirjoista oli listauksia asian käsittelystä kunnanhallituksen eri kokouksissa. Dokumenttien analyysiin ilmeni epävarmuustekijöitä liittyen kokousten päivämääriin, pykälä merkintöihin ja kokousten osallistujiin, sillä nämä tiedot eivät olleet analyysivaiheessa tarkistettavissa. Näiden havaintojen jälkeen keskustelin (24.3.2025 puhelu) jo eläköityneen hallintojohtaja Esa Mäkisen kanssa. Hän osallistui virkatehtävissä vuonna 2017 erilaisissa rooleissa tutkittavan asian käsittelyyn. Mäkisen lausuman mukaan pöytäkirjoissa voi olla virheitä ja epäjohdonmukaisuuksia. Analyysin tässä vaiheessa päädyttiin aikaisemmin mainittuun asiakirjojen deskriptiiviseen analysointiin.

Vaikka NVivo analyysi jäi asiakirjojen laadun vuoksi vain osa-analyysiksi, oli se tärkeä vaihe analyysissa, sillä sen myötä kunnallinen itsehallinto nousi yhdeksi tärkeimmistä tutkimuskäsitteistä ja teemoista lopulliseen työhön. Teoreettisessa viitekehyksessä on käytetty Rantahalvarin (2024) artikkelia lähteenä, liittyen kunnallisen itsehallinnon rooliin. NVivo analyysissa erottuivat seuraavat käsitteet pääkäsitteiksi; 1.Yhteiskunnallinen ongelma, alaotsikoina (oikeudellinen ongelma, lain kierto, julkisyhteisöjen johtamiseen liittyvä hallinnollinen ongelma). 2.Toimintakulttuuri, alaotsikoina (organisaatiokulttuuri,

johtamiskulttuuri, periaatteet ja asenteet). 3. Regulaatio (lait ja asetukset, kunnan säännöt, kunnallinen itsehallinto). 4. Normatiivisuus, alaotsikoina (normatiivisuus oikeustieteessä ja normatiivisuus hallintotieteessä. 5. Hyvä hallinto, alaotsikoina (uusi johtamistapa, hallinnon uudistukset). 6. Hallinnollinen toimi, alaotsikoina (päätös ja oikaisuvaatimus). Nämä käsitteet ohjasivat analyysin ja tutkielman tekoa myös myöhemmin.

Havaintoni perustuvat kokemukseen, sillä toimin esittelijän roolissa kahdessa lautakunnassa koululautakunnassa ja kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnassa. Lautakunnissa ei esiintynyt pitkiä oikaisuvaatimusprosesseja ja kokoukset olivat pääosin keskustelevia. Tämän lisäksi toimin, uuden esimiehen määräyksellä, muutamassa kunnanhallituksen ja -valtuuston kokouksessa pöytäkirjapitäjänä vuosina 2017–2018. Mainittakoon, että kunnanhallituksen kokouskäytäntö poikkesi usein muodollisista säännöistä, ja sen päätöksentekoprosessi oli epäyhtenäinen. Pöytäkirjanpidossa ja -tarkastuksessa oli vakiintunut monitahoinen käytäntö. Pöytäkirjaa laati yleensä vähintään kaksi henkilöä, ja tarkastukseen osallistui valvojan lisäksi useita henkilöitä. Kiistoja nousi pöytäkirjojen sanamuodoista ja merkinnöistä, eikä kaikkia puutteita ryhdytty korjaamaan asianmukaisista vaatimuksista huolimatta. Kokousasioiden käsittelyn analyysi jatkuu yksilöidysti seuraavissa alakappaleissa.

6.1 Kittilän kunnanhallituksen pöytäkirjat vuonna 2015

Kunnanhallituksessa (16.3. 2015 § 79) on käsitelty OTL Eilavaaran lähettämää laskua Kittilän kunnanhallitukselle ja sen puheenjohtajalle. Kokouspöytäkirjan mukaan liitteenä ollut lasku on käsittänyt juridisia palveluja ja konsultointitoimenpiteitä Kittilän kunnalle. Ensin vuonna 2013 liittyen jätemääräyksiin lautakuntatasolla ja vuosina 2013–2014 Levi Ski Resort Oy:n asioiden hoitamiseen. Tämän jälkeen kunnanjohtaja Anna Mäkelän irtisanomisen valmisteluun ja täytäntöönpanoon sekä asiaan liittyvien asiakirjojen selvittämiseen ja laatimiseen. Laskun loppusumma on salattu mutta tuntimäärän ilmoitettiin olleen 64 tuntia. OTL Eilavaara ei toimittanut asiakirjoja pyydettäessä tätä kokousta varten Kittilän kuntaan. Hän ilmoitti toimittaneensa asiakirjat kunnanhallituksen edustajalle aikaisemmin. Kunnanhallitukselle osoitetussa laskussa on hyväksymismerkintä allekirjoituksineen puheenjohtajien Timo Kurulan ja Aki Maunulan toimesta. Pöytäkirjasta käy ilmi asiassa syntyneen kiistan pääkohdat; asiakirjoja ei ollut kunnanhallituksen kaikkien jäsenten käytettävissä eikä niitä ollut viety asianhallinta ohjelmaan, minne kuntaan tulleet asiakirjat kirjataan. Pöytäkirjassa kuvataan myös käsityseroja ja kiistaa vt. kunnanjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan välillä liittyen

siihen, oliko säädösten mukaiset päätökset lakiavun tilaamisesta hyväksytty oikeassa järjestyksessä, ennen lakiavun tilaamista. Vt. kunnanjohtajan esityksessä ei löydetty oikeusperustetta laskun maksamiselle Kittilän kunnan toimesta. Esittelijän esityksen vastaisesti tehdyn kannatetun vastaesityksen mukaan, asian käsittely jätettiin yksimielisesti pöydälle, lisäselvitysten tekemistä varten. Asiaa käsiteltäessä kokouksessa oli kaksi esteellisyyttä ja varajäsenet saapuivat paikalle. Toinen varajäsenistä teki vastaesityksen ja puheenjohtaja totesi kokouksen olevan yksimielisesti tehdyn vastaesityksen kannalla.

Kunnanhallituksessa (30.3. 2015 § 105) käsiteltiin samaa asiaa ja laskun maksamista uudelleen. Vt. kunnanjohtaja esitti, että laskuja ei makseta, perustuen edellisessä kokouksessa esitettyjen oikeusperusteiden puuttumiseen. Asiakirjat eivät olleet edelleenkään kunnanhallituksen käytössä. Asian käsittelyssä oli useita esteellisyyksiä, yhteensä viisi esteellisyyttä ja roolin vaihdosta. Puheenjohtaja ja 1. varapuheenjohtaja olivat poissa ja 2. puheenjohtaja oli esteellinen. Tämän asian käsittelyssä puheenjohtajana toimi kunnanhallituksen varajäsen. Kokouksessa tehtiin jälleen kannatettu vastaesitys ja äänestyksen (äänestystulos 6/1) jälkeen vastaesityksen mukaisesti, enemmistöpäätöksellä, asian käsittely jätettiin jälleen pöydälle lisäselvitysten tekemiseksi. Kokouspöytäkirjan liitteenä ovat OTL Eilavaaran toimittama lasku 24.12.2014 ja 7.1.2015.

6.2 Kittilän kunnanhallituksen pöytäkirjat vuonna 2017

Kunnanhallituksessa (4.7.2017 § 227) palattiin uudelleen asian käsittelyyn. Aikaisemmin asiaa oli käsitelty kahdesti kunnanhallituksen kokouksessa (16.3.2015 § 79 ja 30.3. 2015 §105). Tuolloin asia oli jätetty pöydälle. Kunnanvaltuuston I varapuheenjohtaja Markku Mäkitalo, oli toimittanut kyseessä olevat asiakirjat vuonna 2016 Kittilän kuntaan. OTL Eilavaara oli pyytänyt uudella kirjeellä (25.4.2017) palauttamaan lähettämänsä laskun ja kaikki asiaan liittyvät asiakirjat alkuperäisinä itselleen. Nyt kokouksessa hallintojohtaja esitteli asian vt. kunnanjohtajan ollessa esteellinen. Kokouksessa oli yhteensä kaksi esteellisyyttä. Esityksenä oli, että asiakirjoja ei palauteta, koska asiakirjat olivat nyt virallisesti toimitettu kuntaan ja kirjattu asianhallinta ohjelmaan. Kokouksessa tehtiin kaksi (2) vastaesitystä. Toisessa esitettiin asian jättämistä pöydälle lisäselvitysten tekemiseksi ja toisessa esitettiin asian käsittelyn jatkamista. Tästä seurasi äänestys. Äänet jakautuivat kunnanhallituksen enemmistön ja Oikeudenmukainen Kittilä (OMK) ryhmittymän välillä (7/2) siten, että asia päätettiin taas palauttaa valmisteluun. Eriäviä mielipiteitä jättivät hallintojohtaja ja kaksi Oikeudenmukainen

Kittilä ryhmittymän jäsentä. Hallintojohtajan eriävä mielipide on liitteenä ja siinä perustellaan eriävää mielipidettä sillä, että asian jättäminen pöydälle oli asian käsittelyn viivyttelyä. Eriävässä mielipiteessä myös moitittiin 1. varapuheenjohtajan ylimalkaista esteellisyysperustetta. Tutkimusaineiston pöytäkirjan liitteenä ei ole kahden OMK ryhmittymän jäsenen (Mertaniemi, Ovaskainen) jättämää eriävää mielipidettä mutta pöytäkirjaan on merkitty heidän eriävän mielipiteensä perustuvan esittelijän l. hallintojohtajan esitykseen. Eilavaaran kirje on ollut kokouksen oheismateriaalina. Kirjettä ei ole opinnäytetyön aineistossa.

Kunnanhallituksessa (4.7. 2017 § 228) käsiteltiin OTL Eilavaaran lähettämää toisen (2.) laskun maksumuistutusta. Kirje oli lähetetty vt. kunnanjohtaja Kyösti Tornbergille. Asiakirjassa haluttiin peruuttaa ensimmäinen (1.) lasku ja samalla ilmoitettiin toisen (2.) laskun muistutuksesta. Kirjeessä esitettiin myös lisälasku ja toisen (2.) laskun kokonaissummaksi tuli 7101,60 euroa. Lisälaskua perusteltiin sillä, että lausuntoa oli käytetty kunnassa hallinto-oikeudelle vastaamiseen. OTL Eilavaaran lähettämä kirje on ollut kokouksessa oheismateriaalina. Asiassa vt. kunnanjohtaja Kurula oli esteellinen ja hallintojohtaja Mäkinen esitteli asian samoin kuin aikaisemmin. Esityksenä oli, että laskuja ei maksettaisi. Hallintojohtajan esityksessä kiistettiin laskun maksamisen oikeusperusteet kuten aikaisemminkin, Kittilän kunta ei ollut tilannut lausuntoja, eikä asiakirjat olleet kokousesityksen valmistelijan käytössä. Vt. kunnanjohtaja Kurulan tullessa takaisin kokoukseen, alkoi kiistely hänen esteellisyysperusteistaan. Hallintojohtaja Mäkinen väitti vt. kunnanjohtajan olleen esteellinen KRP:n tutkinnan vuoksi. Kokouksessa oli myös toinen esteellisyys. Kunnanhallituksen puheenjohtaja teki vastaesityksen, jossa esitettiin asian palauttamista valmisteluun AA Junturalle. Kokouksessa tehtiin myös toinen vastaesitys. Tässä taas esitettiin asian käsittelyn jatkamista. Äänestystuloksella 6/2 päätettiin palauttaa asia valmisteluun AA Junturalle. Kokouksessa myös jätettiin kolme (3) eriävää mielipidettä: hallintojohtaja Mäkinen ja jäsenet Mertaniemi ja Ovaskainen perustuen hallintojohtajan eriävään mielipiteeseen. Eriävät mielipiteet eivät ole tutkimusaineiston pöytäkirjan liitteenä.

Kunnanhallituksessa (15.8. 2017 § 251) jatkettiin asian käsittelyä. OTL Eilavaara oli lähettänyt ensimmäisen (1.) laskun ehdollisen peruutuspyynnön (kirje 26.7. 2017), joka sisälsi toisen (2.) laskun maksumuistutuksen, lisälaskun sekä ehdollisen asiakirjojen palautuspyynnön. Hallintojohtajan esityksen mukaan asiakirjoja ei palauteta, koska asiakirjat oli kirjattu

asianhallintaohjelmaan ja kuntaan saapuneeksi. Nyt esitys hyväksyttiin yksimielisesti. Tässä dokumentissa kiinnittyy huomio siihen, että asiaa on taas käsitelty uudelleen, epäloogisesti ja ilman AA Junturan lausuntoja, vaikka n. kuukausi aikaisemmin kokouksessa oli päätetty lausunnon hankkimisesta. Pöytäkirjan liitteenä on hallintojohtaja Mäkisen eriävä mielipide liittyen aikaisemmin selostettuun kokoukseen 4.7. § 227. Tämän pöytäkirjan osalta tulin epävarmaksi pöytäkirjan oikeellisuudesta ja siitä, onko kaikki kokouksen merkinnät tosiasiallista asiankäsittelyä. Tässä kokouksessa oli kaksi esteellisyyttä ja myös kolmas varajäsen poissaolleen tilalla. Kokouksissa oli yleensä esteellisiä jäseniä ja on huomattava, että varajäsenen tullessa paikalle, hän edusti yleensä samaa viitekehystä tai asennetta, kuin varsinainen jäsen. Poliittiset voimasuhteet ja mielipiteiden jakautuminen kokouksessa ja äänestyksessä ei muuttunut, vaikka jäsenet saattoivat vaihtua useasti samankin kokouksen tai asian käsittelyn yhteydessä. Kokouksen roolituksen toistuvat vaihdokset asettivat haasteen pöytäkirjanpitäjille. Dokumentissa mainittuja OTL Eilavaaran lähettämiä asiakirjoja ei ole opinnäytetyön aineistossa.

Kunnanhallituksessa (15.8. 2017 § 252) käsiteltiin taas uudelleen OTL Eilavaaran kuntaan 26.7.2017 lähettämää kirjettä. Kirje sisälsi laskun 7101,60 euroa. Jo aikaisemmin on käynyt ilmi, että lausuntoja oli pyytänyt kunnanhallituksen puheenjohtaja Timo Kurula. Pöytäkirjan liitteeksi on mainittu kirje, lasku, muistutus ja lisälasku. Mainittuja liitteitä ei ole aineiston dokumentin liitteenä. Hallintojohtajan esityksessä esitetään, että laskuja ei makseta, koska kunta ei ole tilannut lausuntoja ja yksittäisellä henkilöllä ei ole toimivaltaa pyytää lausuntoja. Todetaan myös, että asiakirjoja ei ole toimitettu kuntaan. Lausuntoja ei ole hyödynnetty laadittaessa vastausta hallinto- oikeudelle. Asiaa ei myöskään esityksen mukaan tarvitse sen enempää selvittää asianajotoimiston toimesta. Kokouksessa kunnanhallituksen puheenjohtaja teki seuraavan vasta-esityksen: kokouksessa on aikaisemmin päätetty, että asianajaja Juntura tekee tarvittavia lisäselvityksiä. Ehdotetaan asian käsittelyn siirtämistä seuraavaan kokoukseen. Mertaniemi ja Ovaskainen tekivät vastaesityksen ja ehdottivat, että käsittelyä jatketaan. Suoritettiin äänestys ja äänin 7/2 päätettiin siirtää asian käsittely seuraavaan kokoukseen, kun AA Junturan lausunto olisi saatavilla. Hallintojohtaja Esa Mäkinen ja luottamushenkilöt Ovaskainen ja Mertaniemi jättivät eriävän mielipiteen asiassa. Kokousteknisesti tilanne on ollut epäselvä, sillä ensin olisi puheenjohtajan tullut päättää äänestyksestä esittelijän esityksen perusteella ja vasta sen jälkeen tarvittaessa puheenjohtajan esityksen perusteella äänestämisestä. Kolmas jäsenen tekemä esitys on ollut ennemminkin periaatteellinen kannatus

esittelijän ehdotuksesta äänestämiselle. Merkintä ”Päätös” puuttuu dokumentista. Eriävät mielipiteet eivät ole aineiston dokumentin liitteenä. Asian käsittelyn seuraaminen kokouspöytäkirjoista on haasteellista ja vaikutelmaksi tulee se, että kaikki aineiston dokumentit eivät ole ajantasaisia tai että pöytäkirjoja on voinut olla useampia samasta kokouksesta.

Kunnanhallituksen kokouksessa (29.8. 2017 § 269) hallintojohtaja uudisti esityksen, joka oli tehty kunnanhallituksessa 15.8.2017 § 252 eli aikaisemmassa kokouksessa. Kokouksessa todettiin kaksi esteellisyyttä. Kunnanhallituksen puheenjohtaja esitti, että asia palautetaan valmisteluun. Mertaniemi ja Ovaskainen esittivät, että asian käsittelyä jatketaan esittelijän esityksen mukaan. Kokouksessa seurasi äänestys. Äänin 6/2/1 päätettiin palauttaa asia valmisteluun, kunnes saadaan AA Junturan lausunto asiaan liittyen. Hallintojohtaja Mäkinen ja luottamushenkilöt Mertaniemi ja Ovaskainen jättivät eriävän mielipiteen. Eriävät mielipiteet eivät ole aineiston dokumentin liitteenä.

Kunnanhallituksen kokoukseen (11.9. 2017 § 304) asian valmistelun teki AA Juntura ja lähetti muistion kunnanhallitukselle. Muistio on mainittu olevan liitteenä, mitä se ei kuitenkaan ole. Esittelyssä todetaan, että AA Juntura on selvittänyt, että laskut perustuvat OTL Eilavaaran lausuntoihin; kolmeen Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa vireillä olleeseen valitukseen, jotka liittyivät ex-kunnanjohtaja Anna Mäkelän irtisanomiseen. Lausuntoja oli AA Junturan mukaan käytetty vastattaessa Inkeri Yrityksen ja Anna Mäkelän valituksiin sekä Timo Kurulan valitukseen, joka myöhemmin peruutettiin. AA Juntura toimitti lausuntonsa liitteenä OTL Eilavaaran laatimat asiakirjat ja lausunnot kuntaan. Hallintojohtajan esityksessä todetaan aikaisemmin esiin tulleita seikkoja, kuten että asiakirjat eivät ole olleet koko kunnanhallituksen käytössä. AA Juntura arveli, että Eilavaaran lausunnot oli pyydetty siksi, että puheenjohtajat halusivat tehdä esittelijän esityksestä eriävän esityksen. Hallintojohtaja korosti esittelyssään hallintosäännön ja sisäisen valvonnan ohjeiden noudattamisen ensisijaisuutta ja ohjeiden normatiivisuutta. Näihin sääntöihin AA Juntura ei selvityksessään ollut ottanut kantaa. Hallintojohtaja kertaa esityksessä sisäisen valvonnan ohjeet ja toteaa kunnanhallituksen aikaisemmin tekemät hankintapäätökset vain puitepäätöksiksi. Hankintapäätös oikeusavun tilaamisesta OTL Eilavaaralta olisi tullut perustua kunnan hallintosääntöön ja sisäisen valvonnan ohjeisiin. Esittelystä käy ilmi, että oikeusavun tilaamista on käsitelty jo vuonna 2014, kun ex-kunnanjohtaja Anna Mäkelä oli puuttunut oikeusavun tilaamiseen liittyviin puitepäätöksiin. Nämä kunnanhallituksen päätökset on rajattu tämän tutkimuksen aineiston ulkopuolelle, eivätkä ne ole tässä aineistossa mukana. Mainittakoon kuitenkin, että

kunnanhallitus oli tuolloin varannut itselleen oikeuden hankkia lakipalveluja tarvittaessa. Vuoden 2014 pöytäkirjat on syytä sisällyttää pöytäkirjoista erikseen tehtävän artikkelin aineistoon. Pöytäkirjoja tarkemmin analysoitaessa myös AA Junturan lausunto on syytä ottaa mukaan aineistoon, koska pöytäkirjan esittelyteksti referoi lausuntoa asenteellisesti. Esittelytekstissä myös mainitaan, että KRP on ottanut loppuvuodesta 2015 OTL Eilavaaran laskun tutkittavakseen. Kunnan ja Eilavaaran välisen sopimuksen kiistetään näin syntyneen. Hallintojohtaja toteaa esityksessään, että maksuvelvollinen OTL Eilavaaran laatimiin ja toimittamiin lausuntoihin on tilaaja eli kunnanhallituksen puheenjohtaja T. Kurula. Hallintojohtajan esityksenä on, että aikaisempien kokousten ja tässä kokouksessa asian käsittelyjen perusteella toista lisälaskua ei makseta. Tämän jälkeen kokouksessa esiintyi jälleen neljä esteellisyyttä ja kokouksen puheenjohtajaksi nousi kunnanhallituksen 2. puheenjohtaja Tuula Mertaniemi. Mertaniemi totesi, että asialle ei löydy esittelijää ja asiaa ei voitu käsitellä. Lopuksi kunnanhallitus päätti yksimielisesti siirtää asian käsittelyn seuraavaan kokoukseen, joka pidettäisiin 18.9.2017.

Samassa kunnanhallituksen kokouksessa kuin edellä (11.9.2017 § 285), käsiteltiin OTL Eilavaaran oikaisuvaatimusta, se oli tehty kummastakin päätöksestä (Khall 15.8.2017 §227 ja 4.7. 2017 § 251). Oikaisuvaatimuksen tekijä katsoi, että hänen tekijänoikeuksiaan oli loukattu. Hallintojohtaja esitteli asian ja asiaan (§ 227) kohdistunutta oikaisuvaatimusta ei käsitelty. Perusteena, että se koski asian valmistelua ja muilta osin oikaisuvaatimus päätettiin yksimielisesti hylätä. OTL Eilavaara oli viitannut mm. hallintojohtajan esteellisyyteen. Päätöstä perustellaan hallintojohtajan toimesta mm. seuraavasti:

> Yksittäisellä luottamushenkilöllä ei ole oikeutta tehdä mitään hankintoja kunnan nimissä. Kunnalle esitettyä laskua ei ole hyväksytty asian mukaisesti oikaisuvaatimuksessa esitetystä väitteestä huolimatta. Kunnan luottamushenkilöillä ei ole oikeutta hyväksyä, kunnalle osoitettuja laskuja. Yksittäisen luottamushenkilön tilaaman lakimiespalvelun maksaminen kuuluu tilaajalle itselle. Tämä on kaikessa toiminnassa pääperiaate. Kunnan hankinnoista ja niihin liittyvästä toimivallasta on säännökset kunnan hallintosäännössä ja sisäisen valvonnan ohjeessa. Laskujen hyväksynnästä on määräykset kunnan hallintosäännössä, sisäisen valvonnan ohjeessa sekä asiaa koskevissa toimielinten, mm. kunnan hallituksen päätöksissä. Kittilän kunnassa ei ole tehty luottamushenkilöorganisaation tai viranhaltijan toimesta päätöstä

> hankkia oikeudellista palvelua Pertti Eilavaaralta hänen asiakirjoissansa, muistioissa ja oikeustapaus koonneissa mainitsemissaan tapauksissa. (KH, 2017 § 285)

Huomioitavaa on, että tässä asiakokonaisuudessa on riidelty tässä esitetyistä perusteista. Nämä perusteet on tuotu esiin hallintojohtajan toimesta jo tässä kokouksessa vuonna 2017 Kittilän kunnanhallitukselle. Perusteluissa viitataan myös Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden tekemään päätökseen (3.11.2016, nro 16/0359/1). Tässä vaiheessa media tuli mukaan ja asiakirjoja pyydettiin toimittamaan Suomen Kuvalehdelle ja Yle Lapin Radiolle. Aikaisemmin vt. kunnanjohtaja oli tehnyt viranhaltijapäätöksen (21.4.2025 §13) missä hän oli päättänyt olla luovuttamatta laskuun liittyviä asiakirjoja ja myös päättänyt pitää ne salaisina. ”Pohjois-Suomen hallinto-oikeus kumosi vt. kunnanjohtajan päätöksen ja velvoitti vt. kunnanjohtajan antamaan valittajille (medialle) jäljennökset OTL Eilavaaran 7.1.2015 päivätyn laskun perusteena olevista asiantuntijakirjoituksista. Päätöksen mukaan jäljennökset asiakirjoista on annettava sen jälkeen, kun hallinto-oikeuden päätös on saanut lainvoiman. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös on toimitettu valittajille ja Kittilän kunnalle sekä arkistoitu hallinto-oikeudessa. OTL Eilavaaran laatimat asiakirjat ovat hallinto-oikeuden asiakirjojen mukana, eikä niitä voida poistaa tai tuhota” (KH 11.09.2017 § 285). Tämän jälkeen pyydetyt asiakirjat oli luovutettu medialle. Nyt tässä kokouksessa, kun kokous pääsi asian käsittelyvaiheeseen, neljä kunnanhallituksen jäsentä jääväsi itsensä asian käsittelystä. Myös kokouksen puheenjohtajaa jouduttiin vaihtamaan. Kunnanhallituksen 2. puheenjohtaja, jälleen Tuula Mertaniemi totesikin, että asialle ei löytynyt esittelijää ja asiaa ei voitu käsitellä. Päätettiin pitää ylimääräinen kokous, kuten edellisessä asiassa 18.9. 2017, missä asia käsiteltäisiin uudelleen.

Tässä tilanteessa havaitaan Kittilän kunnan hallinnossa ja kokouskäytännössä usein toistuva piirre; erilaiset kokoustekniset käytänteet ovat luottamushenkilöiden käytössä ja niitä käytetään hyväksi, kun asioihin halutaan päätökseksi tietty lopputulos. Osassa tapauksista kokouksen ”orkestraatio” on sovittu etukäteen ja osa tapahtuu spontaanisti. Aina ei noudateta kokoukseen liittyviä normatiivisia käytäntöjä ja uskalletaan ottaa riskejäkin. Näistä riskinotoista voi seurata asian käsittely useaan kertaan, jopa erottuvia piirteitä saaden tai asiaan liittyvä valituskierre. Kannattaa myös havaita, että ulospäin riitaisilta näyttävät osapuolet luottamushenkilöstössä saattavat todellisuudessa olla ystäviä, vihamiehiä, tuttavia ja jopa monen polven takaisia sukulaisia. Kaikki ei ole ollut Kittilän kunnan hallinnossa sitä miltä se on näyttänyt. Tarvittaessa hallintoon kuului myös katoavia asiakirjoja ja pöytäkirjojen retusointia jälkikäteen. Tavatonta

ei myöskään ollut kokouspöytäkirjan puuttuminen pidetystä kokouksesta. Epätäsmällisen pöytäkirjan oikaisupyyntöihin saatettiin suhtautua kielteisesti. Tämä on havaittavissa tutkimuksen kohteena olevan ajanjakson pöytäkirjoista. Koska aineiston pöytäkirjat eivät ole virallisia pöytäkirjanotteita ja kansilehti puuttuu, ei kokouksen roolitusta ja läsnäolijoita voida aineiston perusteella selvittää. Asiakirjojen kuljettamista kotiin oli vältettävä sekä tietoturvallisuuden että oman turvallisuuden varmistamiseksi, olihan esimiehen kotiin aikaisemmin tehty tarkastus KRP:n toimesta.

Kunnanhallituksessa (11.9.2017 § 286) käsiteltiin OTL Eilavaaran lähettämää käyttökorvausvaatimusta T. Kurulan tilaamiin selvityksiin ja asiakirjoihin liittyen ja oikeuskysymystä kunnan maksuvelvollisuuteen liittyen. Eilavaaran vaatimuskirje on ollut asian liitteenä mutta ei ole toimitettu tutkimusaineistoon. Asian käsittelyyn lisättiin myös OTL Eilavaaran toimittama oikaisuvaatimus kunnanhallituksen päätökseen 15.8.2017 § 251 liittyen ja todettiin päätetyn ja toimitetun ensimmäinen ja toinen lasku selvitettäväksi AA Junturalle. Vt. kunnanjohtaja oli esteellinen ja asian esitteli hallintojohtaja. Kokouksessa ilmeni neljä esteellisyyttä. Esityksessä hallintojohtaja kiisti käyttökorvausvaatimuksen maksamisen ja todettiin asiakirjojen tilaaminen T. Kurulan toimesta sekä jo aikaisemmin mainittu asia, että asiakirjat eivät olleet kaikkien käytettävissä. Todettiin myös mediassa esitetty tieto ensimmäisen (1.) laskun maksamisesta Kittilän Keskusta ry:n toimesta. Päätökseen liitettiin vain kunnanhallituksen kokousasian 11.9. 2017 § 285 teksti ja liitteenä on OTL Eilavaara vaatimuskirje. Kokouksessa 2. puheenjohtaja Tuula Mertaniemi joutui jälleen toteamaan, ettei asialle löytynyt esittelijää. Yksimielisesti päätettiin pitää ylimääräinen kokous 18.9.2017.

Uudessa ylimääräisessä kunnanhallituksen kokouksessa (18.09.2017 §308) tulee asioiden käsittelyyn mukaan uusi toimija. Hallintojohtaja Mäkisen sijaiseksi oli palkattu vt. hallintojohtaja, joka kuului Kittilän kunnan toimijoiden sisäpiiriin ja on juristi koulutukseltaan. Käytäväkeskusteluiden perusteella, uudelle toimijalle kannettiin tapauksen asiakirjapino kokonaisuudessaan, kunnanhallituksen puheenjohtajan toimesta ja hänen ensimmäiseksi tehtäväksi muodostui saada niihin liittyvä päätöksenteko haluttuun kuntoon kunnanhallituksessa. Asiaa aikaisemmin esitellyt hallintojohtaja Mäkinen oli vuosilomalla ja myöhemmin hänen työhönsä palaamista myös aktiivisesti estettiin. Paikalle tarvittiin luottamusmiesten enemmistön tahtoon taipuva viranhaltija. Vt. hallintojohtaja esitti asian palauttamista valmisteluun ja AA Junturan konsultointia ensimmäisen (1.) laskun osalta.

Suomessa kuntahallinnossa on tavallista, että käännytään konsultin puoleen, tilanteessa missä halutaan vahvistusta sille, miten asiat halutaan päättää tai miltä niiden halutaan näyttävän. Kyseessä ei aina ole ns. puolueeton lausunto, vaan maksua vastaan tilattu ja etukäteen ohjeistettu lausunto. Toinen Kittilän kunnassa käytetty työmuoto oli eräänlainen tiimityö tai ohjattu valmistelutyö. Osa kunnanhallituksen tau lautakunnan jäsenistöstä tarvittaessa istui vt. hallintojohtajan tai muun viranhaltijan huoneessa ja valmisteli kokouksen esityksiä yhdessä haluttuun muotoon. Aina viranhaltija ei tehnyt itsenäistä valmistelutyötä. Toinen vaihtoehto kokousesityksen laatimiselle oli se, että sisäpiiriin kuuluva viranhaltija istui toisen johtavan viranhaltijan työpöydän ääressä ohjaamassa valmistelun laatimista haluttuun muotoon. Joissain tapauksessa kokouksen esitykset saatettiin tilata kokonaisuudessaan tarkoin valitulta lakiasiantoimistolta alihankintana.

Kokouksessa vt. hallintojohtajan esitys oli, että kummatkin Eilavaara-laskut annetaan AA Junturalle selvitykseen, laskujen oikeusperustan selvittämiseksi. AA Juntura oli myös toimittanut asiaan liittyvän selvityksen Kittilän kuntaan 5.9. 2017. Esityksessä asiaa pidettiin oikeuskysymyksenä ja vedottiin Hallintolain § 6. Päätöshetkellä kokouksesta poistuivat sekä vt. kunnanjohtaja, että kunnanhallituksen puheenjohtaja ja 1. varapuheenjohtaja oli poissa. Puheenjohtajan tilalle nousi 2. varapuheenjohtaja Tuula Mertaniemi. Hän luki jäsen Ovaskaisen tekemän korjauspyynnön kunnanhallituksen aikaisempaan kokouspöytäkirjaan 11.9.2017 § 307 korjaamiseksi. Korjauspyyntö ei ole opinnäytetyön aineistossa mukana. Samalla hän teki vastaesityksen, että kokouksen asia käsiteltäisiin tässä kokouksessa.

Äänestyksessä annetut äänet jakautuivat kuten yleensä tuohon aikaan Kittilän kunnan hallinnossa, Oikeudenmukainen Kittilä ryhmittymän jäädessä häviölle. Päätöksen jälkeen kaksi tämän ryhmittymän jäsentä jättivät eriävän mielipiteen. Kokousasiakirjan liitteenä on myös OTL Eilavaaran oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimuksessa OTL Eilavaara on vaatinut Kittilän kunnan edustajalle toimittamiensa asiakirjojen palauttamista mm. Perustuslakiin ja tekijänoikeuslakiin viitaten. Koska laskuja ei useaan vuoteen ollut maksettu, katsoi OTL Eilavaara omistavansa oikeuden laatimiinsa selvityksiin ja asiakirjoihin. OTL Eilavaara myös piti hallintojohtajaa esteellisenä asiansa käsittelemiseen ja näki asian käsittelyn olleen puolueellista. Koska asiakirjat oli tilattu, kuten aikaisemminkin oli toimittu, hän katsoi tapahtuneen sopimusrikkomuksen, sillä laskuja, jotka hän oli lähettänyt vuonna 2015, ei ollut maksettu.

Aikaisemmin, vuonna 2013, oli hallintojohtaja tilannut samalta asiantuntijalta kokousasian valmisteluun liittyen vastauksen Korkeimmalle hallinto-oikeudelle, Särestöniemen taidesäätiön sulauttamiseen liittyneessä asiassa. OTL Eilavaara toteaa oikaisuvaatimuksen lopuksi seuraavaa ”Kunta voi toimia levollisesti valtiovallan erityisessä suojeluksessa toistaiseksi, sillä ministeriö laahustaa ja kuhnii enimmäkseen eilisessä. Todellisuus ei ole viranomaisten välisessä kirjeenvaihdossa ja tiedon valossa, vaan se on arjen hallinnossa ja päätöksenteossa” (Eilavaara 2017). Eriävässä mielipiteessä puututaan asian jatkuvaan uudelleen käsittelyyn ja asiantuntijalausunnon tilaamiseen, sitä pidetään kalliina ja turhana. Lisäksi esitetään asia hyväksyttäväksi hallintojohtaja Mäkisen kokouksessa 11.9. 2017 tekemän esityksen mukaisesti. Myös § 310 päätöstä toisen laskun maksamisesta pidetään laittomana. Kokouksessa 11.9. 2017 Mäkinen oli lukenut KRP:n kirjeen, mistä kävi ilmi, että se oli aloittanut asiakokonaisuuden tutkimisen. Äänestyksen jälkeen vs. hallintojohtajan esitys hyväksyttiin. Liitteenä opinnäytetyön aineistossa ovat OTL Eilavaara oikaisuvaatimus 29.8. 2017 sekä Ovaskainen ja Mertaniemi eriävä mielipide.

Kunnanhallituksessa (18.9.2017 § 309) vs. hallintojohtajan esityksenä on, että kunnanhallitus palauttaa asian valmisteluun ja OTL Eilavaaran lähettämät laskut ja 28.8.2017 vaatimuskirje lähetetään selvitettäväksi AA Junturalle. Perusteena mainitaan se, että laskut 1 ja 2 liittyvät toisiinsa ja aikaisemmin kunnanhallitus oli tehnyt päätöksen 4.7. 2017 § 228 2. laskun oikeusperustan selvittämisestä AA Junturan avustuksella. Ehdotusta perustellaan mm. hyvän hallinnon periaatteella sekä luottamuksen suojalla viranomaistoimintaa kohtaan. Perustelut ovat osin ontuvia, sillä AA Juntura on yksityinen toimija, ei viranomainen. Mutta sinällään hyvän hallinnon ja luottamuksen suojan periaatteiden tulisi ohjata viranomaistoimintaa. Kokouksessa oli esteellisyyksiä ja 1. varapuheenjohtaja oli poissa. Kokouksen puheenjohtajaksi nousi 1. varapuheenjohtaja Tuula Mertaniemi. Kokouksessa Ovaskainen teki vt. hallintojohtajan esitykselle vastaesityksen. Vastaesityksessä ehdotettiin asian käsittelemistä tässä kokouksessa. Äänestyksen jälkeen äänin (6/2/1) puheenjohtaja totesi vs. hallintojohtajan esityksen tulleen kokouksen päätökseksi. Ovaskainen ja Mertaniemi jättivät eriävän mielipiteen hallintojohtaja Mäkisen esitykseen 11.9.2017 perustuen. Eriävä mielipide ja OTL Eilavaaran Vaatimuskirje 28.8.2017 on aineistossa liitteenä.

Kunnanhallituksen kokouksessa (18.9.2017 § 310) käsiteltiin OTL Eilavaaran toisen (2.) laskun maksumuistutusta. Asian käsittelyyn liittyvä kiista oli yltynyt kokous kokoukselta riitaisaksi ja

nyt oli kyseessä asian viides käsittelykerta. Samaa asiaa oli käsitelty kunnanhallituksessa aikaisemmin seuraavasti; 4.7. 2017 § 228, 15.8.2017 §252, 29.8. 2017 § 269, 11.9.2017 § 304 ja 18.9.2017 § 310. Asiassa oli aikaisemmin esittelijänä toiminut hallintojohtaja Mäkinen, kenen kokousesityksiä kunnanhallituksen enemmistö ei hyväksynyt. Kokouksiin liittyi esteellisyyksiä ja jäsenvaihdoksia sekä toistuvia äänestyksiä ja eriäviä mielipiteitä, Oikeudenmukainen Kittilä ryhmittymän jääden aina vähemmistöön. Lopulta jo yhdestä pöytäkirjasta on havaittavissa suukopuakin, kun vt. kunnanjohtaja vaatii perusteluita hallintojohtajalta. Asia nytkähtää tässä kokouksessa eteenpäin, kun esittelijää on saatu vaihdettua. Esittelijänä toimii vt. hallintojohtaja, varsinaisen hallintojohtaja Mäkisen ollessa poissa. Esittelijä esittää jälleen asian jättämistä pöydälle AA Junturan lisäselvitysten valmistumiseen saakka. Kokouksessa tehdään kaksi esittelijän esityksestä poikkeavaa esitystä. Toisessa esitetään päätöstä tehtäväksi 2. laskun maksamisesta ja toisessa vastaesityksessä, että 2. laskua ei makseta ja päätös tehdään hallintojohtaja Mäkisen 11.9.2017 tekemän päätösehdotuksen mukaisesti. Nyt kokouksessa äänestysjärjestys noudattaa puheenjohtajan johdolla hallintosäännön ohjeita; ensin äänestetään vastaesityksistä ja tämän jälkeen voittaneesta esityksestä esittelijän esitystä vastaan. Syntyy kunnanhallituksen äänestyspäätös toisen (2.) laskun maksamisesta. Esittelijä vt. hallintojohtaja ei jättänyt eriävää mielipidettä. Tuula Mertaniemi ja Ahti Ovaskainen jättivät eriävän mielipiteen ja perustivat sen poissa olleen hallintojohtaja Mäkisen esitykseen 11.9.2017.

6.3 Kittilän kunnanhallituksen pöytäkirjat vuonna 2023

Kunnanhallitus (6.6. 2023 § 214) käsitteli OTL Eilavaaran tekemää oikaisuvaatimusta vuonna 2017 tehdyistä päätöksistä. Asioiden käsittely oli edelleen kesken, vaikka aikaa oli kulunut n. kuusi (6) vuotta. Yleishuomiona voidaan todeta, että kunnassa ei ollut kunnanjohtaja tai hallintojohtaja käsittelemässä asiaa. Asian esittelijänä toimi kunnan controller. Muutoin huomionarvoista on se, että samat luottamushenkilöt ja toimijat ovat läsnä kokouksessa, kuin vuonna 2017, vaikka VM oli suorittanut massiivisen luottamustehtävistä pidättämisen vuonna 2018. Pöytäkirjan laadinnassa on eroa vuoden 2017 pöytäkirjoihin siten, että perusteluissa viitataan lakiin ja se on kirjoitettu auki pöytäkirjaan. Samoin esteellisyyksien perustelut on esitetty aikaisempaa yksilöidymmin. Päätösehdotus tulee hyväksytyksi Tuula Mertaniemen lisäyksellä, ”että kaikista asiaan liittyvistä toimista pidättäydytään, kunnes Korkein oikeus on antanut asiassa ratkaisun”, tämä hyväksyttiin yksimielisesti. Päätösesitys on seuraava ja sitä perusteltiin mm. Kuntalaki § 136, Arkistolaki § 7 ja Viranomaisen toiminnan julkisuudesta

annetun lain perusteella. Kokouksessa oli viisi esteellisyyttä ja puheenjohtajana toimi 1. varapuheenjohtaja. ”Kunnanhallitus päättää, että oikaisuvaatimus päätökseen 4.7.2017 § 227 jätetään tutkimatta. Perusteluna se, että päätös koskee valmistelua ja kuntalain 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Oikaisuvaatimus päätökseen 15.8.2017 § 251 hylätään” (KHO, 2023, § 214). Vaikka toimijat ovat pääosin samat, oli kokouskäytännössä tapahtunut jotain muutosta. Enää ei ole kirjattu äänestyksiä tai eriäviä mielipiteitä. Päätös tehtiin yksimielisesti.

Kunnanhallituksessa (6.6.2023 §215) käsiteltiin OTL Eilavaaran oikaisuvaatimusta. Kunnanhallitus oli kuusi vuotta aikaisemmin 18.9.2017 § 310 päättänyt, että OTL Eilavaaran 2. lasku maksetaan. Laskua ei kuitenkaan ollut maksettu. Nyt kyseessä on OTL Eilavaaran tekemä oikaisuvaatimus, missä esitetyt vaatimukset ovat moniselitteiset. Esittelijänä on virkaportaassa kolmas (3.) henkilö, kunnanjohtajan ja hallintojohtajan on merkitty olevan poissa tai esteellisiä. Kunnanhallitus toimii nyt yksimielisesti ja oikaisuvaatimus hylätään. Esittelijä on esittänyt oikaisuvaatimuksen hylkäämistä Kuntalain § 136 perusteella. Kokouksessa on viisi esteellisyyttä ja puheenjohtajana toimii 1. varapuheenjohtaja. Asia hyväksytään lukuisten esteellisyyksien jälkeen yksimielisesti. Tuula Mertaniemen (2023) esittämänä lisätään päätökseen maininta siitä, että kunnassa pidättäydytään ”kaikista Eilavaaran laskuihin liittyvistä toimista, kunnes korkein oikeus on antanut tuomionsa asiassa.”

Kunnanhallituksen kokouksessa (29.8. 2023 § 312) oli käsittelyssä Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös 15.8.2023 kunnallisvalituksista koskien päätöksiä Khall 6.6.2023 §:t 214 ja 215, merkitty tiedoksi. Kunnanhallitus oli hylännyt OTL Eilavaaran oikaisuvaatimukset, ja hallinto-oikeus oli jättänyt valituksen käsittelemättä myöhästyneenä. Kittilän kunnassa oli päätetty pidättäytyä kaikista tähän asiaan liittyvistä toimista, kunnes Korkein oikeus olisi tehnyt asiassa päätöksen. Esittelijänä toimi virkaportaassa kolmas (3.) henkilö, kunnanjohtajan ja hallintojohtajan ollessa esteellisiä tai poissa. Kokouksessa oli yhteensä viisi esteellisyyttä. Päätösehdotuksen mukaisesti kunnanhallitus merkitsi Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksi.

6.4 Kittilän kunnanvaltuuston pöytäkirjat vuonna 2024

Kunnanvaltuuston kokouksessa (30.9. 2024 § 81) oli käsittelyssä Korkeimman oikeuden tuomio (KKO 2024:1302). Kunnanhallitus oli käsitellyt samaa asiaa 23.9.2024. Tuomion, missä rangaistuksen aikaisemmin esitetyllä tavalla saivat Kurula sekä Maunula. Mäkitalo puolestaan vapautettiin syytteestä. Korkein oikeus oli muuttanut Rovaniemen hovioikeuden vapauttavan tuomion Kurulan ja Maunulan osalta mutta ei muuttanut Mäkitalon osalta hovioikeuden syytteet hylkäävää tuomiota. Asia käsiteltiin kunnanhallituksessa puheenjohtajan esittelystä Hallintosäännön § 160 perusteella. Puheenjohtaja esitti, että kunnanhallitus esittää kunnanvaltuustolle tiedoksi Korkeimman oikeuden tuomion (KKO 2024:1302). Asiassa tehtiin yksi vastaesitys Esa Ylläsjärven toimesta, missä pyydettiin kunnanvaltuuston harkitsemaan mahdollisia jatkotoimenpiteitä asian suhteen. Vastaesitys ei saanut kannatusta ja se jäi asianomaisen ehdotuksentekijän eriäväksi mielipiteeksi. Kunnanhallitus hyväksyi puheenjohtajan esityksen ja kokouksessaan 30.9.2024 kunnanvaltuusto hyväksyi kunnanhallituksen esityksen. Timo Kurula oli esteellisenä poissa asian kummassakin käsittelyssä. Aineistona on pöytäkirjanote.

Kunnanvaltuustossa 30.9.2024 § 82 käsiteltiin valtuustoaloitetta *Valtuustoaloite-Kuntalain 43§:ssä tarkoitettu aloite ryhtymisestä toimenpiteisiin kunnanjohtaja Timo Kurulan irtisanomiseksi luottamuspulan perusteella*. Valtuustoaloitteen oli jättänyt Oikeudenmukainen Kittilä-valtuustoryhmä. Aloite lähetettiin valmisteluun kunnanhallitukselle ja kunnanhallitus käsitteli asiaa 8.10.2024 § 372. Kunnanvaltuuston kokouksessa 21.10.2023 puheenjohtaja esitteli kunnanhallituksen esityksen (8.10.2024, § 376), sillä sekä kunnanjohtaja että vs. hallintojohtaja olivat esteellisiä esittelemään asiaa. Esityksenä oli, että kunnanvaltuusto ei esitä tilapäisen valiokunnan perustamista valmistelemaan, kaksi tuomiota saaneen, nykyisen kunnanjohtajan erottamista virastaan. Esityksessä oli myös huomioitu toimenpiteet, mikäli valtuusto päättäisi perustaa kyseisen tilapäisen valiokunnan asian valmistelemiseksi. Valtuustoryhmät pitivät asiassa puheenvuorot. OMK valtuustoryhmä teki puheenjohtajansa Inkeri Yrityksen esittämänä vastaesityksen. Esityksenä oli tilapäisen valiokunnan perustaminen. Esitystä perusteltiin kahdella Korkeimman oikeuden antamalla tuomiolla nykyiselle kunnanjohtajalle, kunnan mainehaitalla sekä Suomen Kuntaliiton lakiasianhoitaja Juha Myllymäen yleisellä lausunnolla Yle Lapin uutisissa sekä dosentti, julkisoikeuden yliopistonlehtori Matti Muukkosen julkisella lausunnolla asiasta. Valtuustoryhmä oli myös

esittänyt kunnanjohtajalle 10 kysymystä, mutta neuvottelutilaisuuden asiakirjat olivat julistettu salaisiksi. Äänin 19/6, poissa 2, kunnanvaltuusto päätti olla perustamatta tilapäistä valiokuntaa erottamisen valmisteluun. Tilapäisen valiokunnan perustamisen puolesta äänestäneet jättivät eriävän mielipiteen, joka oli vastaesityksen mukainen. Vastaesitys on liitteenä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että OTL Eilavaaran laatimien lausuntojen sekä niistä muodostuneiden laskujen käsittelymäärä Kittilän kunnanhallituksessa on pelkästään lukumääräisesti suuri. Tälläkään hetkellä laskuja ei, kunnasta saatujen tietojen mukaan, ole maksettu. Lausuntojen tilaamiseen liittyvä epäselvyys on ensisijaisesti liittynyt *hallinnon lainalaisuuteen,* mutta myös vuorovaikutukseen ja organisaation toksiseksi muodostuneeseen organisaatiokulttuuriin. Asiasta ei ole ollut mahdollista keskustella. Vielä usean vuoden jälkeen, on pöytäkirjojen sanavalinnoista luettavissa kiistan elävä olemassaolo. Kiistely alkoi vuonna 2014 ja jatkui aina Korkeimman oikeuden antamaan tuomioon sekä sitä seuranneeseen tilapäisen valiokunnan perustamista koskevan valtuustoesityksen käsittelyyn saakka. Erikoista tapauksessa on se, että lakiapua on tarvittu paljon, vaikka kuntaorganisaatiossa on ollut mahdollista rekrytoida asiantuntijoita ja virkavahvuudessa heitä on myös ollut. Runsas lakiavun käyttö voi olla myös osa muodostunutta organisaatiokulttuuria. Toimintatapa on tässä opinnäytetyössä käsitetty osin epätarkoituksenmukaiseksi. Ongelmalliset tilanteet olisi ollut helpompi ratkaista ennen niiden kasvamista, jos asiat olisi voitu hoitaa ns. talon sisäisesti keskustelemalla ja kiistoja sovittelemalla. Äänestyskäytäntö heijastaa kahtiajakautunutta voimasuhdetta. Pöytäkirjat ovat osin epätarkkoja sekä vaikealukuisia ja asianumerot saattavat vaihdella. Minulle jäi epäilys siitä, onko kaikki pöytäkirjat toteutuneen kokousrytmin mukaisia ja mahdollisuus puutteellisiin merkintöihin ja pöytäkirjoihin on havaittavissa. Tavallista suurempi määrä esteellisyyksiä ja eriäviä mielipiteitä on tyypillistä aineiston pöytäkirjoille. Pöytäkirjoja tullaan analysoimaan tarkemmin ja tätä varten asiakirjat tullaan pyytämään niiden virallisessa ja hyvää hallintoa noudattavassa muodossa, siten että kaikki kokouspöytäkirjojen esittelysivut (josta voidaan nähdä puheenjohtajana toimiva ja päätökseen osallistuvat sekä kokouksen päivämäärä ja ajankohta, eriävät mielipiteet) ja mainitut liitteet olisivat tutkittavassa aineistossa mukana. Aineiston laatu, sisältö ja määrä tukee opinnäytetyön käsitystä pitkästä kiistasta, liittyen tutkittavana olevaan kohteeseen. Kiista on heijastunut pöytäkirjojen sisällön lisäksi niiden laatuun ja kirjoitusasuun saakka. Päätösesitysten perusteena olisi ollut hyvä käyttää selkeää normia, hallintosääntömerkintää tai lainkohtaa.

7 Tuomioistuinlaitoksen antamat tuomiot ja oikeuskäsittelyn keskeiset ongelmat

Tutkittavassa tapauksessa on noussut esiin oikeudellinen, hallinnollinen ja jopa periaatteellinen kysymys siitä, päätettiinkö oikeusavun hankkimisesta OTL Eilavaaralta kunnanhallituksessa vai oliko asiasta päätetty jo aiemmin. Toimittiinko Kittilän kunnassa hyvän hallinnon, hallintosäännön ja kuntalain mukaisesti, kun lainopillista asiantuntija apua hankittiin? Kenelle toimivalta tilatun palvelun laskun maksamiseen kuului? Tarkemmin ottaen on kysymys ollut siitä, että tapahtuiko tai yritettiinkö asiassa petosta ja millä tavoin laskuja kierrätettiin toimijoiden parissa ja miten ainakin osa laskuista maksettiin? Myös toimijoiden rooli luottamushenkilöinä asemoi ongelman käsittelyä liittyen luottamushenkilöiden toimivaltaan tässä asiassa. Erityisesti on ollut kysymys luottamushenkilöiden rikosoikeudellisen vastuun realisoitumisesta kuntalain 10 luvun 85 §:n ja rikoslain 39 §:n näkökulmasta. Tarkasteltaessa eri oikeusasteiden antamia tuomioasiakirjoja, kiinnittyy huomio ensinnä asian käsittelyn aikajänteeseen. Lapin käräjäoikeuden asiakirjojen perusteella rikoksen tekoaika on ollut 15.12.2013-20.2.2015 ja asia on tullut vireille 19.12.2017. Lapin käräjäoikeuden tuomio saatiin 31.3.2021, Rovaniemen hovioikeuden tuomio puolestaan 15.11.2022 ja viimeinen tuomio on ollut Korkeimman oikeuden tuomion 10.9.2024. Aikajänne on ollut pitkä. Rikoksen tekoajankohdasta viimeiseen Korkeimman oikeuden tuomioon on n. 11 vuotta. Asian vireilletulo ajasta KKO:n tuomioon on 7 vuotta ja Lapin käräjäoikeuden tuomiosta KKO:n tuomioon on aikaa kulunut n. kolme vuotta. Siitä miten määritellään oikeudenkäynnin pitkittyminen, ei ole tarkkaa mainintaa laissa. Tämän asian käsittelyssä on pitkittyneen oikeudenkäynnin määritelmä täyttynyt, ja sen on KKO tuomiossaan huomioinut. Aikajännettä rikoksen tekoajankohdasta, 11 vuotta lopullisen tuomion julistamiseen, on pidettävä liian pitkänä aikajänteenä vaikuttavan tuomion julistamiselle. Tutkittava tapaus käsiteltiin myös Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa vuosina 2016 ja 2023. Hallinto-oikeuden käsittely on rajattu tutkimusaineiston ulkopuolelle. Seuraavaksi käydään läpi pääkohdat asian tuomioistuinkäsittelystä kolmessa eri oikeusasteessa.

7.1 Lapin käräjäoikeuden tuomio Lappi KO 2021:114265

Tässä kappaleessa käydään läpi keskeiset kohdat asian käsittelystä ja pääkohdat tuomiosta (Lappi KO 2021:114265) Lapin käräjäoikeudessa. Syytettynä oli yhteensä yksitoista toimijaa Kittilän kunnasta tai Kittilän kunnan asioiden hoitoon liittyen. Heistä yksi oli toiminut

kunnanjohtajan sijaisena, yksi oli toiminut hallintojohtajan sijaisena, kahdeksan oli toiminut luottamushenkilöinä ja yksi syytetyistä oli asianajaja. Luottamushenkilöistä kolme oli toiminut puheenjohtajan ominaisuudessa kunnallisessa luottamustehtävässä. Asiana käräjäoikeudessa oli *törkeä petoksen yritys*. Teonkuvauksessa syyttäjällä oli keskiössä tilanne, missä kunnanhallituksen puheenjohtaja Timo Kurula, kunnanhallituksen varapuheenjohtaja Aki Maunula ja kunnanvaltuuston varapuheenjohtaja Markku Mäkitalo olivat tilanneet konsultti- ja lakipalveluita OTL Eilavaaralta Kittilän kunnalle siitä huolimatta, että Kittilän kunnanhallitus ei ollut tehnyt asiasta hankintapäätöstä demokraattisesti. Merkityksellistä oli, että tilattuja ja myöhempien laskujen perusteena olevia asiakirjoja ei ollut toimitettu Kittilän kuntaan. Myöskään kaikki kunnanhallituksen jäsenet eivät olleet tietoisia näiden asiakirjojen olemassaolosta ja näin ollen he eivät voineet hyödyntää asiakirjoja mihinkään. Lakiapua oli tarvittu kunnanjohtaja Anna Mäkelän erottamiseen liittyen sekä Levi Ski Resort Ltd toimitusjohtajasta Jouni Palosaaresta tehdyn tutkintapyynnön peruuttamiseen tähtääviin toimenpiteisiin kunnassa. OTL Eilavaaran toimittaman laskun hyväksymisallekirjoituksen olivat tehneet Kurula ja Maunula. Heillä ei kuitenkaan ollut kunnan sisäisen valvonnan ohjeen mukaan asemavaltuutusta hyväksyä laskua. Kurula oli joka tapauksessa toimittanut laskun kuntaan maksettavaksi. Teonkuvauksen mukaan katsottiin, että kaikki kolme, Kurula, Maunula ja Mäkitalo olivat tavoitelleet itselleen tai toiselle taloudellista hyötyä toimiessaan tässä kuvatulla tavalla. Teonkuvaus selittää, että samalla koitettiin aiheuttaa taloudellista (9502,47 €) vahinkoa kunnalle, kun laskun maksatusta edistettiin. Teon mainittiin jääneen yrityksen asteelle, koska vt. kunnanjohtaja oli myöhemmin selvityksissä todennut, ettei laskun maksamiselle kunnan toimesta ollut perustetta. Petosta kuitenkin pidettiin teonkuvauksessa törkeänä, johtuen tekijöiden vastuullisesta ja luottamukseen perustuvasta asemasta kunnallishallinnossa. Kyseinen teonkuvaus liittyen rangaistusvaatimukseen perustui RL 36 luvun 2 §:n 2 momenttiin. Muut syyttäjän syytteet ovat rakentuneet tässä kuvatun teonkuvauksen ympärille sekä liittyneet kunnanhallituksen kokoustapahtumiin ja äänestyskäyttäytymiseen. Timo Kurulaa syytettiin toisessa syytekohdassa myös toisen (2.) samaan asiakokonaisuuteen liittyvän laskun (7.101,60 €) maksattamisesta kunnan toimesta. Asiassa syytettynä oli aiemmin Kittilän kunnassa toiminut vt. kunnanjohtaja, kenen katsottiin toimillaan viivästyttäneen OTL Eilavaaran kuntaan toimittamien laskujen käsittelyä usean vuoden ajan kunnan demokraattisessa päätöksentekojärjestelmässä. Kittilän kunnanhallituksen jäseniä puolestaan syytettiin siitä, että he olivat kunnanhallituksen kokouksessa tehneet päätöksen 2. laskun maksamisesta. Asian esittelijänä toiminutta vt. hallintojohtajaa syytettiin siitä, että hän ei ollut jättänyt eriävää mielipidettä tästä päätöksestä, vaikka oli esittänyt asian palauttamista valmisteluun. Syyttäjän mukaan näin toimineet olivat

aiheuttaneet kunnalle vahingon (7.101,60 €) tai vahingon vaaran ja toisaalta hyödyttäneet Timo Kurulaa tällä päätöksenteolla, koska hän välttyi näin mainitun laskun maksamisesta. Tapauksen käsittelyyn liittynyt asianajaja oli myös syytettynä liittyen laatimaansa lausuntoon kunnalle, jossa esitettiin syyttäjän mukaan paikkansapitämättömästi lailliseksi mainittuja perusteita OTL Eilavaaran lähettämän toisen (2.) laskun maksamiseksi. Myös kyseisen asianajajan kunnalta saaman toimeksiannon laillisuutta epäiltiin syytteessä.

Tuomiolauselmassa Lapin käräjäoikeus antoi yhteensä viisi (5) hylkäävää tuomiota virka-aseman väärinkäyttöön liittyen luottamushenkilöinä toimineille syytetyille henkilöille. Yhden hylkäävän tuomion vt. hallintojohtajana toimineelle ja yhden hylkäävän tuomion syytteessä olleelle asianajajalle. Tämän lisäksi annettiin neljä tuomiota, joissa oli rangaistusseuraamuksia. KO antoi vt. kunnanjohtajana toimineelle viranhaltijalle sakkorangaistuksen (50 päiväsakkoa) virka-aseman väärinkäytöstä. Tämän lisäksi kolmelle johtavalle luottamushenkilölle (2 KESK, 1 VAS) langetettiin ehdollinen vankeusrangaistus. Timo Kurulalle (KESK) annettiin ehdollinen vankeusrangaistus (3kk ja 15 pvä) törkeästä petoksen yrityksestä, virkavelvollisuuden rikkomisesta ja virka-aseman väärinkäyttämisestä. Aki Maunulalle (VAS) langetettiin samoin ehdollinen vankeusrangaistus (3 kk) törkeästä petoksen yrityksestä ja virkavelvollisuuden rikkomisesta. Markku Mäkitalolle (KESK) langetettiin ehdollinen vankeusrangaistus törkeästä petoksen yrityksestä ja virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Opinnäytetyössä tarkastellaan asian käsittelyä tuomioistuinlaitoksessa erityisesti käsittelyn keston ja tuomioiden vaikutusten suhteen. Yhteenvetona todetaan, että Lapin käräjäoikeuden käsittely kesti yhteensä *39 kuukautta*. Lapin käräjäoikeus tuomitsi kolme johtavassa asemassa toiminutta luottamushenkilöä ehdollisiin vankeusrangaistuksiin. Lisäksi yksi johtava viranhaltija (vt. kunnanjohtaja) tuomittiin sakko rangaistukseen. Muut syytteessä olleet, viisi luottamushenkilöä (2 KESK, 1 SDP, 2 VAS), yksi asianajaja sekä yksi johtava virkamies (vt. hallintojohtaja) vapautettiin syytteistä. *Käräjäoikeuden tuomio ei kuitenkaan saanut lainvoimaa*, koska siitä valitettiin edelleen hovioikeuteen.

7.2 Rovaniemen hovioikeuden tuomio RHO 2022:145674

Tässä kappaleessa käydään läpi keskeiset kohdat asian jatkokäsittelystä hovioikeudessa. Sekä syyttäjä että tuomion saaneet tekivät määräajassa käräjäoikeuden päätöksestä valituksen hovioikeuteen. Rangaistusseuraamuksen saaneet pääasiassa vaativat saamiensa rangaistuksien

kumoamista. Kurula myös vaati saamansa ehdollisen vankeusrangaistuksen lieventämistä sakkorangaistukseksi. Osassa valituksia esitettiin muutoksia mm. asianajajien palkkioihin sekä valtion velvollisuuteen kulujen korvaamiseen asianosaisille. Tässä yhteydessä mainittakoon, että oikeudenhoitoon liittyvät palkkiot ja kustannukset ovat olleet huomattavia jo asian käsittelyn tässä vaiheessa. Asianajajakohtaisissa palkkioissa on myös suuria eroja, aina sadoista euroista useaan kymmeneen tuhanteen euroon saakka. Syyttäjä puolestaan vaati vapautettujen tuomitsemista sekä rangaistusten pidentämistä Kurulan, Maunulan ja Mäkitalon osalta. Perusteet syyttäjällä olivat pääasiassa samoja, kuin käräjäoikeudessa. Esimerkiksi kunnassa oli ollut kaksi yleisluontoista hankintapäätöstä, jotka eivät syyttäjän mukaan soveltuneet tutkittavana olleen lakipalvelun tilaamiseen kunnanhallituksen puheenjohtajan toimesta. Luottamushenkilöiden ja hallintojohtajan sijaisen osalta syyttäjä piti raskauttavana sitä, että he olivat kokouksessa olleet hyväksymässä laskua, vaikka hallintojohtaja Esa Mäkinen oli moneen otteeseen kertonut heille laskun olevan vailla laillisuusperustetta. Kunnanjohtajan sijaisena toiminut perusteli toimiaan siten, että hän ei voinut viedä laskuasiaa kunnanhallituksen päätettäväksi vuonna 2015, koska hallituksen puheenjohtajisto oli yksikantaan ilmoittanut, ettei se ota asiaa käsittelyynsä kunnanhallituksen kokouksessa. Hallintojohtajan sijaisen toimintaa syyttäjä piti huolimattomana, kun hän ei ollut jättänyt kokouksessa eriävää mielipidettä, vaikka hänellä oli syyttäjän mukaan juristin koulutus. Hallintojohtajan sijaisen varsin suuren asianajokustannuksen korvaamista valtionvaroista syyttäjä vaatikin kohtuullistettavaksi. Tässä opinnäytetyössä tapauksen käsittelyn euromääräiset kustannukset on kuitenkin rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Opinnäytetyössä on keskitytty pitkittyneiden oikeudenkäyntien euromääräisiin korvauksiin Valtiokonttorin toimesta ja korvausten tilastointiin.

Yhteenvetona todetaan, että *Rovaniemen hovioikeus hylkäsi syytteet* Kurulan, Maunulan, Mäkitalon ja Tornbergin osalta ja vapautti heidät rangaistusseuraamuksista. Luottamushenkilöiden ja kunnanjohtajan sijaisen, hallintojohtajan sijaisen ja asianajajan vapauttavia tuomioita käräjäoikeudessa ei myöskään muutettu. Rovaniemen hovioikeus totesi kaikki asianosaiset syyttömiksi. Syyttäjä ilmoitti tyytymättömyytensä hovioikeuden koko tuomioon määräajassa. Samoin Kurula, Maunula, Mäkitalo ja Tornberg ilmoittivat määräajassa tyytymättömyytensä koko tuomioon, ja asianajaja ilmoitti tyytymättömyytensä oikeudenkäyntikulujen korvauksiin liittyen. Asian käsittely oli kestänyt hovioikeudessa kuusi kuukautta. Koska hovioikeuden tuomioihin ilmoitettiin tyytymättömyys määräajassa ja valituslupa myönnettiin, jatkui asian käsittely Korkeimmassa oikeudessa.

7.3 Korkeimman oikeuden tuomio KKO 2024:1302

Muutosta haettaessa Korkeimmasta oikeudesta valituslupa myönnettiin 31.5.2023 oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla rajoitettuna syytekohtien 1–3 osalta. Syytekohdan 5 osalta on siirretty ratkaistavaksi valituksen käsittelyn yhteydessä. Valituslupaa ei myönnetty ja syytekohta 5:n osalta Rovaniemen hovioikeuden tuomio jäi pysyväksi. KKO:n tuomion (KKO 2024:1302) rangaistuksen määrääminen oli kirjattu seuraavasti ”Korkein oikeus katsoo, että Kurulan ja Maunulan syyksi 41 luetuista rikoksista ankarammin rangaistava teko on petoksen yritys, joka muodostaa pohjan yhteisen rangaistuksen mittaamiselle. Rangaistuksen määräämisestä päätöksessä todetaan seuraavaa ”Petoksen yrityksessä Kurula ja Maunula ovat yrittäneet erehdyttää kuntaa maksamaan pääomamäärältään 7 680 euron suuruisen laskun. Ottaen huomioon teolla tavoitellun oikeudettoman taloudellisen hyödyn määrän sekä Kurulan ja Maunulan aseman johtavina luottamushenkilöinä Korkein oikeus katsoo, että rangaistukseksi on tuomittava vankeutta” (KKO 2024:1302). Edelleen Korkeimman oikeuden tuomiossa todetaan, että ”Kurulan ja Maunulan toiminta nyt kyseessä olevassa kokonaisuudessa on ollut jossain määrin erilaista, ja Korkein oikeus katsoo, että Kurulan toiminta ilmentää Maunulan toimintaa suurempaa syyllisyyttä. Kurulalle tuomittavan rangaistuksen on siten oltava jonkin verran ankarampi kuin Maunulalle tuomittavan rangaistuksen” (KKO 2024:1302). Tuomiossa todetaan myös, että ”Petoksen yrityksestä yksin tulisi tuomita Kurulalle 3 kuukauden 15 päivän ja Maunulalle kolmen kuukauden pituinen vankeusrangaistus. Syytekohdan 2 virkavelvollisuuden rikkominen on tekotapaansa ja ajalliseen yhteyteensä nähden kiinteässä yhteydessä petoksen yritykseen, joten virkavelvollisuuden rikkomisella ei ole tässä tapauksessa vaikutusta yhteistä rangaistusta korottavasti” (KKO 2024:1302). Tuomion kuvaamista jatketaan seuraavasti ”Edellä mainitut seikat huomioiden virka-aseman väärinkäyttämisen vaikutus Kurulan yhteiseen rangaistukseen on 15 päivää. Korkein oikeus katsoo, että oikeudenmukainen yhteinen rangaistus *ennen oikeudenkäynnin viivästymisen vaikutuksen arviointia* on Kurulalle neljän ja Maunulalle kolmen kuukauden pituinen vankeusrangaistus” (KKO 2024:1302).

7.4 Sisällön analyysia tuomioistuinkäsittelystä

Tapauksen tuomioistuinkäsittelyn sisällön analyysissä on keskitytty käsittelemään pitkittyneen oikeudenkäynnin vaikutuksia tuomioon. Korkein oikeus oli aikaisemmin tuominnut (keväällä 2023) entisen kunnanhallituksen puheenjohtajan (sama luottamushenkilö tuomittiin tämän

tutkielman aiheena olevassa oikeudenkäynnissä), ehdolliseen vapausrangaistukseen ja seitsemän luottamushenkilöä olivat saaneet perusmuotoisen sakkorangaistuksen. Luottamushenkilöiden rikosoikeudellinen vastuu oli jo aikaisemmin realisoitunut tässä Kittilä Case:n liittyvässä KKO:n tuomiossa vuonna 2023 (KKO 2023:17). Tämän asian käsittelyn yhteydessä oli esitetty vaatimus oikeudenkäynnin pitkittymisen vaikutuksesta tuomioihin. Korkein oikeus oli kuitenkin kokonaisarvioinut tilanteen ja todennut ettei oikeudenkäynnin pitkittymisen perusteet olleet täyttyneet. Nyt käsillä olevassa Korkeimman oikeuden tuomiossa rangaistuksen saaneet ovat toimineet luottamushenkilöinä ja puheenjohtajina Kittilän kunnan hallinnossa. Tuomiossa huomionarvoista on se, että Korkein oikeus totesi oikeudenkäynnin pitkittyneen ja, että oikeudenkäynnin pitkittyminen otettiin huomioon tuomioissa. Oikeudenkäynnin pitkittyminen lyhensi rangaistuksien pituutta. ”Mainituilla perusteilla Kurula ja Maunula ovat oikeutettuja saamaan *hyvityksen* rikosasian käsittelyn kohtuuttoman keston perusteella kohtien 1 ja 2 osalta. Tämä hyvitys voidaan toteuttaa tuomitsemalla heille lievempi rangaistus kuin mihin muutoin päädyttäisiin. Tämän vuoksi Korkein oikeus katsoo, että Kurulalle ja Maunulalle tuomittua rangaistusta on rikoslain 6 luvun 7 §:n 3 kohdan nojalla *lievennettävä*. Edellä lausutuilla perusteilla Korkein oikeus päätyy siihen, että rangaistusta on kohtuullistettava alentamalla se Kurulan osalta 80 päivään ja Maunulan osalta 60 päivään vankeutta. Rangaistusten tuomitsemiselle ehdollisena käräjäoikeuden määräämin koeajoin ei ole estettä” (KKO 2024:1302). Asiassa on kiistelty OTL Eilavaaran Kittilän kunnalle lähettämistä laskuista. Kiistanalaista on erityisesti ollut se, kenen kyseiset laskut tulisi maksaa. Se, että asiantuntijapalvelun tilaamisesta ei ole tehty hyvän hallinnon mukaista päätöstä, ei poista sitä seikkaa, että OTL Eilavaara on kuitenkin suorittanut häneltä tilatut työtehtävät. Tapauksessa on niin, että tuomioistuimessa todettu kunnan sekava ja lakia kiertävä päätöksentekokulttuuri on myös poistanut maksuvelvollisuuden asiantuntijalle. Kittilän kunnan controller vastaa sähköpostitse tiedusteltaessa, että Kittilän kunta ei ole suorittanut näihin työsuorituksiin liittyvää maksua ajalla 2014–2024 kyseiselle asiantuntijalle. Kappaleessa kahdeksan (8) jatketaan pitkittyneiden oikeudenkäyntien käsittelyä, pohditaan pitkittyneen oikeudenkäynnin mahdollisia vaikutuksia tuomioihin ja avataan pitkittyneen oikeudenkäynnin ilmiötä koskevaa sääntelyä sekä laajennetaan tuomioistuinten päätösten analyysiä lähdeaineistoon perustuen.

Tuomioiden analyysin päätteeksi on tarpeen mainita, että kuntahallinnon historiassa Kittilän oikeudenkäyntejä on edeltänyt aika, jolloin on tuomittu kunnan luottamushenkilö virkarikoksesta tuomioistuinlaitoksen toimesta seuraavasti; vuosina 2015–2025 Suomen

käräjäoikeuksissa on annettu virkarikostuomioita yhteensä 677 tuomiota (tilasto virkarikokset 2025). Tällä hetkellä, ei kuitenkaan ole käytettävissä tilastoa siitä, kuinka suuri määrä näistä tuomioista on langetettu kunnallisille luottamushenkilöille.

8 Pitkittyneistä oikeudenkäynneistä

Suomen perustuslain 2 luvun 21 §:ssä määritetään ja turvataan kansalaisen perusoikeudeksi oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Lakiin on kirjattu myös vaatimus kohtuullisesta käsittelyajasta. Säännös perustuu Euroopan ihmisoikeussopimukseen (63/1999) 6 artiklaan, siinä määrätään samasta asiasta, oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tässä yhteydessä on tärkeää havaita, että Suomessa oikeudenkäyntien kestosta ei normatiivisesti määrätä tämän enempää laissa tai asetuksessa. Oikeudenkäynnin pitkittyminen on siis puhtaasti tapauskohtainen ja harkinnanvarainen määrittely oikeudenkäynnin kestoa ja pituutta arvioitaessa. ”Oikeudenkäynnin viivästymistä arvioidaan hyvityslaissa säädettyjen arviointikriteerien kautta, tällöin huomioidaan asian laatu, laajuus, asianosaisten ja viranomaisten toiminta, sekä asian merkitys asianosaiselle. Arviointi tehdään korkeimman oikeuden ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kautta” (Aho, 2025, s. I).

Kittilän kunnan hallintoon liittyvää tapausta on käsitelty Suomessa yleisissä tuomioistuimissa kaikissa kolmessa oikeusasteessa. Korkeimman oikeuden tuomiossa otettiin huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (European Court of Human Rights, 2025) aiemmin Suomelle antamat huomautukset ja tuomiot. Korkeimman oikeuden ratkaisu tutkittavassa tapauksessa toi esiin pyrkimyksen ihmisoikeuksien toteuttamiselle Eurooppa oikeuden näkökulmasta. Korkein oikeus lyhensi tuomioita oikeudenkäynnin pitkittymisen vuoksi, muuten tämä pitkittynyt oikeudenkäynti olisi voitu suoraan tulkita ihmisoikeusrikkomukseksi.

Ennen uuden lain säätämistä Suomen tuomioistuinjärjestelmää oli käsitelty useaan otteeseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT). Tuomioissa on kiinnitetty huomiota erityisen pitkiin oikeudenkäynteihin verrattuna esimerkiksi muihin Pohjoismaihin. Ennen lakiuudistusta Suomi sai EIT:lta kymmeniä tuomioita, erityisesti 6 artiklan rikkomisesta. EIT:n Suomea kohtaan antamien tuomioiden poikkeuksellisen suuri määrä muihin Pohjoismaihin nähden sai julkista huomiota 2000-luvun lopulla. EIT on tutkinut jäsenmaiden tuomioita vuosina 1959–2009. Tuona aikana Suomi sai 103 tuomiota, kun Ruotsissa tuomioita oli neljäkymmentäkolme, Norjassa kaksikymmentä ja Tanskassa kolmetoista (MTV Uutiset, 2010). Tiellä Sananvapauteen-sivustolla kommentoitiin tuomioiden määrää seuraavasti ”Suomi oli vuosien 1994–2009 välillä saanut EIT:lta yhteensä 75 langettavaa päätöstä, mikä on enemmän kuin kaikkien muiden Pohjoismaiden yhteensä saamien langettavien tuomioiden määrä” (Karhula, 2009). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen HUDOC-tietokannan (European Court of Human

Rights, 2025) mukaan Suomen tuomioita on enemmän, kuin Ruotsin tai Norjan 6 artiklaan perustuvia tuomioita. Oikeudenkäynnin pituuden lisäksi tuomioiden perusteet ovat koskeneet mm. oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta, yksityis- ja perhe-elämän suojelua, sananvapautta, tehokkaita oikeussuojakeinoja sekä kaksoisrangaistavuuden kieltoa.

Lukuisten EIT:n tuomioiden vuoksi on kotimaiseen lainsäädäntöön tehty muutoksia vuonna 2010 hyväksytyn lain oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009) myötä. Lain sisältö liittyy pitkittyneiden oikeudenkäyntien korvauskäytäntöihin. Tällä hetkellä tilanne on vuonna 2010 säädetyn lain myötä sellainen, että Valtiokonttori maksaa oikeuslaitoksen asiakkaille suoria korvauksia liian pitkiksi katsotuista oikeudenkäynneistä. Tilastojen valossa näyttää myös siltä, että varsinaiseen ongelmaan, oikeudenkäyntien kestoon, ei vuonna 2010 voimaan tulleella lailla ole ollut vaikutusta. Hyvityslaki (362/2009) tuli voimaan n. 15 vuotta sitten. Oikeuslaitoksen asiakkaan on haettava mahdollista korvausta jo oikeudenkäynnin aikana. Uuden lain myötä kansalaisen ei enää tarvitse viedä asiaansa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Vuonna 2010 voimaan tulleesta korvauslainsäädännöstä huolimatta on yleinen käsitys, että maksetuista korvauksista huolimatta pitkittyneet oikeudenkäynnit olisivat edelleen ongelmallisia. Oikeusministeriön selvityksessä (2025) todetaan ”Tämän selvityksen tärkeimmän lähtökohdan muodostaa se, että oikeudenkäynnit kestävät Suomessa liian pitkään” (Vuorenpää, 2025, s. 17).

Tämän opinnäytetyön aineistona olevassa KKO:n tuomiossa noudatettiin tässä mainittua vuonna 2010 voimaan tullutta säädöstä, kun ehdolliset vankeusrangaistukset kohtuullistettiin ja rangaistusten pituutta lyhennettiin. Korkeimman oikeuden tuomion ratkaisi näkemys, jonka mukaan oikeudenkäynti olisi kestäessään *yhdeksän vuotta,* loukannut syytettyjen ja tuomion saaneiden Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SopS 63/1999) perustuvia ihmisoikeuksia. Korkein oikeus totesi tuomiossa seuraavaa “ovat oikeutettuja korvaukseen rikosoikeudellisen menettelyn kohtuuttoman keston perusteella 1 ja 2 kohdan osalta. Tämä kunnia voidaan saavuttaa tuomitsemalla heidät lievempään rangaistukseen kuin muuten olisi määrätty” (KKO 2024:1302). Korkein oikeus alensi tuomittujen ehdollisia vankeusrangaistuksia, koska oikeudenkäynti oli pitkittynyt. Liian pitkiä oikeudenkäyntejä voidaan pitää joka tapauksessa ihmisoikeusrikkomuksina. Asiaa on käsitelty edelleen viime aikoina myös mediassa. Juristiliiton julkaisussa oikeudenkäyntien kestoa, on professori Vuorenpään mukaan, yhä pidetty isona ongelmana (Mölsä 2024). Suomen tilanne on tässä asiassa poikennut sekä Ruotsista että muista Pohjoismaista.

Kirjassaan Henriksen (2021) kuvataan ihmisoikeuslainsäädännön kehitystä ja sitä, miten ihmisoikeuskysymykset ovat osa kansainvälistä oikeutta ja vaikuttavat globaaliin maailmaan. Kirjassa mainitaan esimerkkejä, kuten ympäristö- ja ilmastonmuutoskysymykset sekä pakolaisuuteen liittyvät kysymykset, unohtamatta Venäjän äskettäistä hyökkäystä Ukrainaan. Ihmisoikeudet ja niiden suojelu vahvistuivat toisen maailmansodan aikana. ”Euroopan neuvosto perustettiin vuonna 1949 vahvistamaan hallitusten välistä ja parlamenttien välistä yhteistyötä toisen maailmansodan jälkeisessä Euroopassa” (Henriksen, 2021, s. 175). ”Euroopan ihmisoikeustuomioistuin perustettiin vuonna 1959. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on nykyään merkittävä rooli Euroopan ihmisoikeuslainsäädännössä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen onnistumisen avain on Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, jolla on toimivalta tehdä sitovia päätöksiä. Tuomioistuin käsittelee sekä osavaltioiden välisiä että yksittäisiä valituksia, mutta koska valtiot ovat yleensä haluttomia nostamaan oikeusjuttuja toisiaan vastaan, osavaltioiden väliset valitukset ovat yleensä harvinaisia” (Henriksen, 2021, s. 175). Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 63/1999) turvataan ”jokaiselle oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin”. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa säädetään seuraavaa ”jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi oikeudenmukaisesti julkisesti kohtuullisessa ajassa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa. Sopimuksen täytäntöönpanoa valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, jolle yksityishenkilöt voivat saattaa ihmisoikeusloukkauksia koskevia valituksia sen jälkeen, kun kaikki kansalliset oikeussuojakeinot on käytetty.”

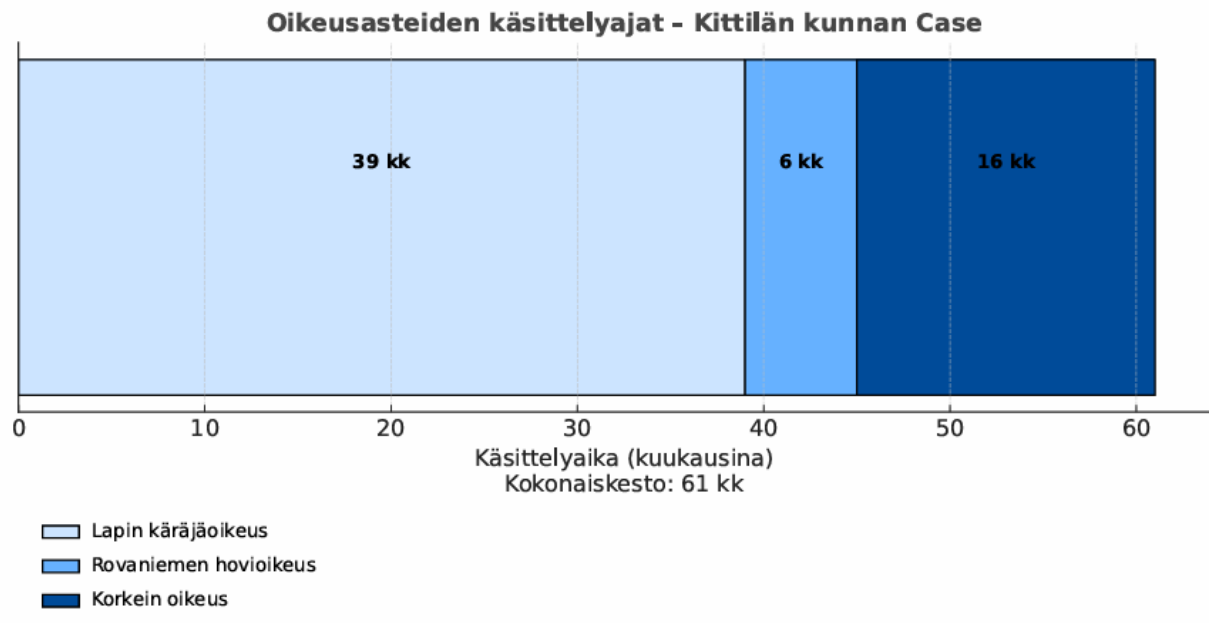
.

Pohjoismaiset yhteiskunnat muistuttavat monessa suhteessa toisiaan, vaikka erojakin löytyy esimerkiksi valtiontalouden tilanteen kannalta. Voidaan jopa väittää, että Ruotsi on Suomeen verrattuna kansainvälisempi ja taloudellisesti vahvempi valtio sekä yhteiskunta. Suomi ja Ruotsi ovat molemmat Euroopan unionin jäsenvaltioita ja siten EU:n lainsäädännön alaisia. Yhtäläisyyksiä löytyy myös kansainvälisen avoimuuden vertailusta, kun verrataan korruption määrää eri maissa. Molemmat valtiot sijoittuvat vuosivertailussa korkealle: Suomi 2., Tanska 1., Ruotsi 6 (Corruption Perceptions Index, 2025). Vertailun mukaan sekä Suomessa, Tanskassa että Ruotsissa on hyvin vähän korruptiota, kuten pohjoismaisissa yhteiskunnissa yleensäkin. Valtioneuvoston selvityksessä vuonna 2022 on todettu, että ” Suomen oikeusvaltio-tilanteen kartoittamisessa on lähtökohtina käytetty World Justice Projectin (WJP) oikeusvaltioindeksiä ja komission oikeusvaltiokertomusta. Vaikka WJP:n mukaan Suomessa ei ole merkittäviä oikeusvaltio-ongelmia, huomiota on kiinnitetty erityisesti suomalaisen oikeusprosessin

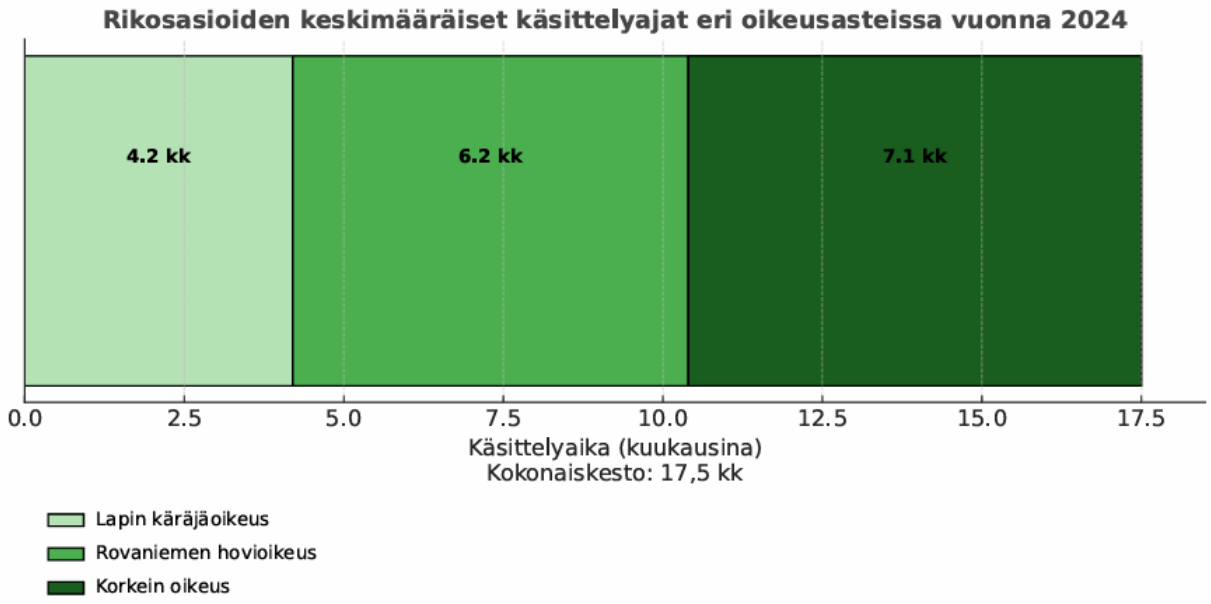
kalleuteen ja pitkäkestoisuuteen, mikä kytkeytyy ns. Access to justice -ongelmaan, eli oikeusturvan saatavuuteen” (Valtioneuvoston selvitys, 2022, s. 177).

8.1 Tilastoja pitkittyneistä oikeudenkäynneistä

Tässä kappaleessa tarkastellaan tilastotietoa liittyen tutkittavan tapauksen oikeudenkäynnin kestoon ja verrataan sitä keskimääräisiin rikosasioiden käsittelyaikoihin. Tapauksen eri vaiheiden käsittelyaika esitetään kokonaisuutena, eri oikeusasteiden käsittelyaikoja verrataan keskenään sekä tutkittavan tapauksen käsittelyaikaa verrataan keskimääräiseen rikosasian käsittelyaikaan. Rikosten tekoaika on ollut (15.12.2013-20.2.2015). Keskusrikospoliisi on käsitellyt tapauksia seuraavasti: Asia 2400/R/81/15 (16.3.2015-29.7.2015) ja Asia 2400/R/218/17 (22.8.2017-8.5.2018). Pohjois-Suomen Syyttäjälaitos: Asia 2400/R/81/15 on saapunut syyttäjälle 29.7.2015 ja syyte on siirretty 19.12.2017 käräjäoikeuteen. Asia 2400/R/218/17 on saapunut syyttäjälle 9.5.2018 ja syyte on siirretty 4.7.2019 käräjäoikeuteen. Tutkittavan tapauksen oikeudenkäynnin kesto ja käsittelyajat ovat olleet seuraavat: Lapin käräjäoikeus 39 kuukautta (19.12.2017-31.3.2021), Rovaniemen hovioikeus 6 kuukautta (31.3.2021-15.11.2022) ja Korkein oikeus 16 kuukautta (31.5.2023-10.9.2024). Oikeusasteiden käsittelyaikoja tässä tapauksessa on verrattu toisiinsa seuraavassa kuviossa. Tapauksen käsittely on kestänyt pisimpään Lapin käräjäoikeudessa ja lyhin käsittelyaika on ollut Rovaniemen hovioikeudessa.

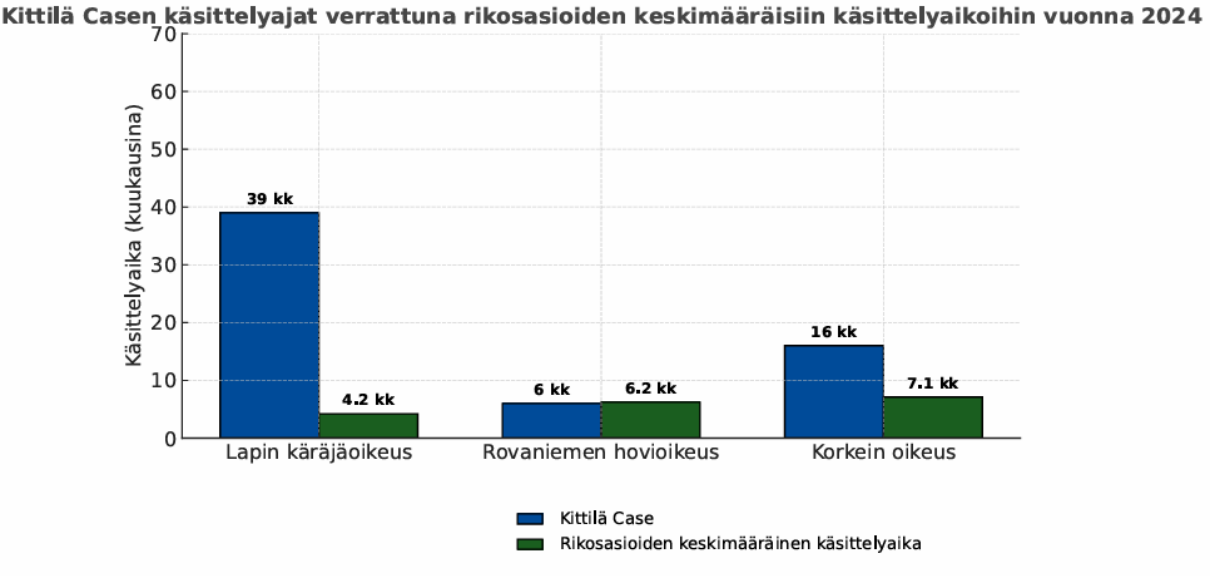


Taulukko 1. Kittilä Case käsittelyajat eri oikeusasteissa



Taulukko 2. Rikosasioiden keskimääräiset käsittelyajat eri oikeusasteissa vuonna 2024

Tässä kuvassa verrataan niiden tuomioistuinasteiden, joissa tutkittavaa tapausta on käsitelty, keskimääräisiä rikosasioiden käsittelyaikoja toisiinsa. Keskimäärin lyhin käsittelyaika on Lapin käräjäoikeudessa ja pisin Korkeimmassa oikeudessa.



Taulukko 3. Vertailu rikosasioiden käsittelyajoista vuonna 2024

Yhteenvetona voidaan todeta, että kokonaiskäsittelyajat ovat Suomen tuomioistuinlaitoksessa kansalaisten näkökulmasta pitkiä. Varsinkin, jos asian käsittelyn pituutta arvioitaessa otetaan huomioon sekä käsittelyaika yleensä oikeuslaitoksessa, ei vain tuomioistuimissa. Tässä opinnäytetyössä on rajattu tarkastelu käsittelyaikoihin tuomioistuinlaitoksessa. Jos asiaa käsitellään kaikissa kolmessa tuomioistuimessa, käsittelyajan voidaan helposti arvioida olevan vähintään 7 vuotta.

8.2 Pitkittyneen oikeudenkäynnin vaikutukset

Oikeudenkäynnillä on yleensä monia haitallisia vaikutuksia kansalaiseen, toisaalta lakiin perustuva päätös voi auttaa selventämään kyseessä olevaa tilannetta. Ensimmäinen haaste on oikeudenkäyntien hinta; asiakkaan on maksettava asianajajan palkkio ja pahimmassa tapauksessa myös vastapuolen oikeudenkäyntimaksut. Oikeudenkäynnin kokonaiskustannuksista keskusteltaessa puhutaan usein jo vähintään 50 000–100 000 eurosta. Oikeudenkäyntien kohtuuttomat kustannukset haittaavat usein oikeussuojan saatavuutta. Asiaa olisi aivan välttämätöntä tarkastella esimerkiksi aikaisemmin mainitun EU- lainsäädännön näkökulmasta ja esittää kysymys, onko kansalaisilla todella yhtäläiset mahdollisuudet päästä tuomioistuimiin hakemaan oikeutta? Vähävarainen kansalainen voi saada tietyissä tapauksissa maksutonta oikeusapua ja maksuttoman oikeudenkäynnin. Tällöin on edessä tilanne, missä asianajajan ammattitaidolla voi olla ero riippuen siitä, työskenteleekö hän julkisena oikeusavustajana vai yksityisessä asianajotoimistossa. Kalleimmat toimijat eivät edes ota asiakkaaksi oikeusapuun oikeutettuja kansalaisia. Vakuutukset yleensä korvaavat vain rajoitetusti oikeudenkäyntikuluja. Yhden asiakirjan laatiminen asianajajan toimesta voi maksaa jopa yli 10 000 euroa.

Oikeudenkäynnit eivät ole vain kalliita, vaan ne ovat myös prosesseja, jotka kuluttavat siihen osallistuvien sekä henkisiä että fyysisiä voimavaroja. Pitkien oikeudenkäyntien haitallisista terveydellisistä ja sosiaalisista vaikutuksista puhutaan liian vähän. Useiden vuosien odottaminen varsin epävarmaa lopputulosta, voi olla kansalaiselle lähes sietämätön taakka. On jopa olemassa Korkeimman oikeuden tuomioita työoikeudenalalta, joissa tuomioistuimen asiakas on voinut siirtyä ajasta ikuisuuteen, ennen tuomion julistamista. On helppo luetella, mitä kielteisiä vaikutuksia pitkäaikaisilla oikeudenkäynneillä on myös yhteiskuntaan mm. sosiaalisia ongelmia, maksukyvyttömyyttä ja mm. terveydenhuollon kustannusten nousua.

Myös Kittilän oikeudenkäyntien maksuja on langennut oikeudenkäyntien osapuolille maksettavaksi. Jos prosessi on käynnissä, se aiheuttaa psykologisen rasituksen rikoksesta epäillylle, rikosasian kantajalle ja siviilioikeudenkäynnissä mukana oleville. Lisäksi prosessien yleinen *hitaus* heikentää luottamusta oikeuslaitokseen ja heikentää aineellisen oikeuden tehokkuutta. Esimerkiksi Viljanen (2025) on suhtautunut kriittisesti Tuomioistuinlaitoksen toimintaan liittyen Kittilä Casen käsittelyyn. Hän on ehdottanut uudistuksia Rikoslakiin ”Olisiko harkittava RL 2:7:n muuttamista siten, että virkarikoksen seuraamuksena tuomittava viraltapano voisi aina käsittää sen viran, joka tuomittavalla on tuomitsemishetkellä” (Viljanen, 2025, s. 8). Aikaisemmin mainittiin se, että tutkimuksen kohteena olevassa tapauksessa, oikeudenkäynti viivästyi ja pitkittyi; tuomion antamisessa tämä huomioitiin ja mainittiin sekä rangaistuksen pituutta lyhennettiin. Tuomitut eivät olleet itse hakeneet korvausta oikeudenkäynnin kuluessa, vaan tuomioistuin otti lain huomioon omatoimisesti tuomiossa. Mitä muita merkityksiä ja vaikutuksia pitkittyneellä oikeudenkäynnillä voi olla liittyen oikeudenkäynnin kohteeseen ja lopulliseen tuomioon? Italialaisessa tutkimuksessa on tutkittu laajan kansainvälisen aineiston perusteella oikeudenkäyntien toteutumista prosessioikeuden näkökulmasta sekä kansalaisen mahdollisuutta saada asiansa oikeuslaitoksen puolueettoman käsittelyn kohteeksi. Tutkimuksessa Cappelletti & Garth (1978) esittävät seuraavaa, liittyen pitkittyneiden oikeudenkäyntien merkitykseen ja vaikutukseen:

> Oikeudellisen prosessin viivästyminen jarruttaa voimakkaasti oikeussuojan saamista, ja viivästymisen seurauksena monet ihmiset luopuvat lain noudattamisesta tai oikeusprosessin jatkamisesta. Vanha sanonta, jonka mukaan *oikeuden viivästyminen on oikeuden kieltämistä- justice delayed is justice denied* kuvastaa paitsi käsitystä siitä, että siviilioikeudellinen vääryys, jää korjaamatta jatkuvassa epäoikeudenmukaisuudessa, mutta myös sitä, että viivästynyt hyvitys vähättelee siviilioikeudellisen vääryyden oikaisemisen arvoa. (ss. 433–434)

Tutkijoiden väitteet ovat hyvin perusteltuja liittyen siihen, että pitkittynyt oikeudenkäynti tosiasiassa voi merkitä sitä, että oikeudenkäynnin tuloksen ja tuomion merkitys vähenee tai ajan kuluessa jopa vähitellen menettää merkityksensä. Pitkittyneen oikeudenkäynnin tuomiosta voitaisiin todeta jälkeenpäin olkia kohauttaen *no, se oli kuitenkin vain pitkittynyt oikeudenkäynti”*. Cappelletti & Garth (1978) kiinnittävät huomiota tutkimuksessaan myös viivästymisen vaikutukseen ja oikeudenkäyntien korkeaan hintaan:

> Monissa maissa oikeussuojakeinoja hakevien asianosaisten on odotettava täytäntöönpanokelpoista oikeudellista päätöstä yli kaksi tai kolme vuotta. Tämän viivästyksen vaikutus, erityisesti vallitsevan inflaatiovauhdin vuoksi, voi olla tuhoisa;

> se lisää osapuolten kustannuksia ja asettaa taloudellisesti heikoille suuria paineita luopua vaateistaan tai tyytyä paljon pienempään kuin mihin heillä on oikeus. Kuten ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 5 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti tunnustetaan, oikeus, jota ei ole saatavilla kohtuullisen ajan kuluessa, on monille ihmisille saavuttamatonta oikeutta. (s. 14)

Vaikka Suomi eroaa muista Pohjoismaista negatiivisesti, mitä oikeudenkäyntien kestoon tulee, niin pitkittyneet oikeudenkäynnit ovat kuitenkin yleiseurooppalainen ilmiö. Tämä jo sinällään voisi tukea tutkimuksessa esitettyä väitettä. Oikeudenkäyntien pysyvä pitkittyminen Suomessa – joka on jatkunut 15 vuotta uuden lainsäädännönkin jälkeen – viittaa siihen, että viive ei ole satunnainen tapahtuma, vaan prosessin systeeminen ja toistuva ominaisuus. Tällä rakenteellisella viiveellä voi olla jopa tietty tarkoituksellinen merkitys tuomion muodostumisessa. Esitetty teoria tarjoaa selityksen Kittilä Casen tuomion vähäiselle käytännön vaikutukselle. Tämä ilmenee konkreettisesti siinä, kuinka tuomitut ovat voineet jatkaa virka- ja luottamustehtävissään-herättäen julkista kritiikkiä. Pitkittynyt prosessi on heikentänyt tuomion legitimiteettiä niin, että sen vaikutus on käytännössä kulutettu tyhjäksi.

8.3 Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvityksestä (362/2009)

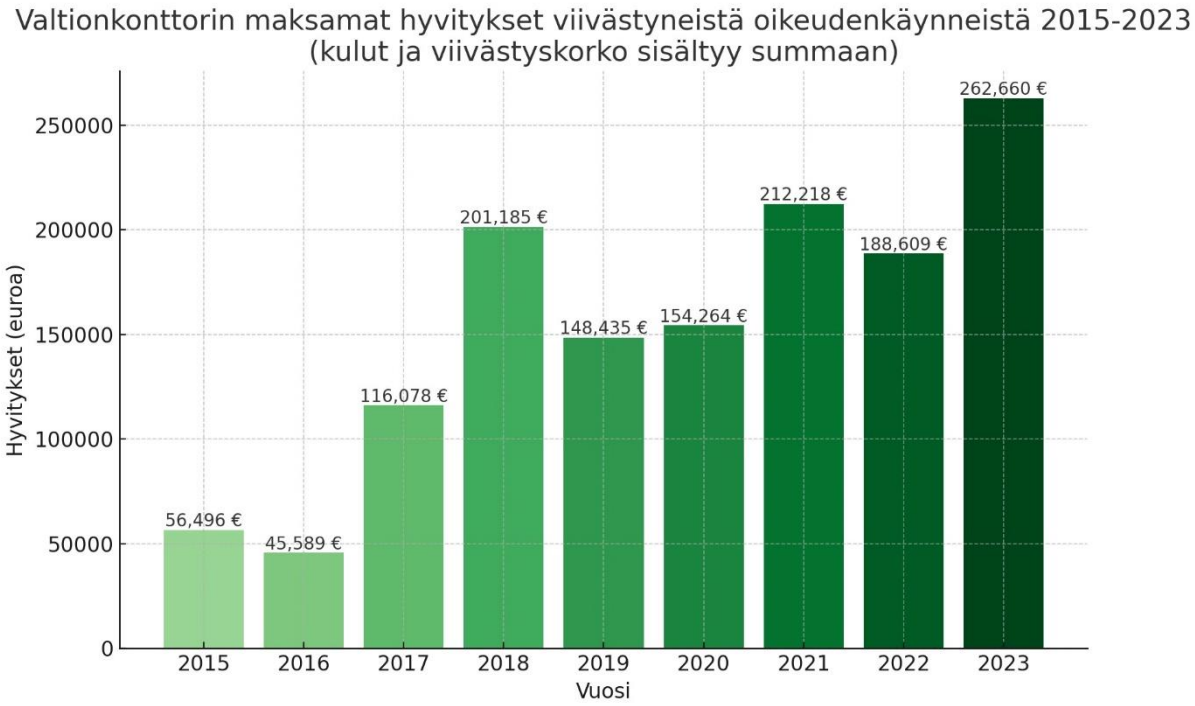
Lukuiset EIT: n tuomiot johtivat lopulta lakiuudistukseen. Eduskunta sääti vuonna 2009 Lain oikeudenkäynnin hyvityksestä (362/2009) ns. Hyvityslain, joka tuli voimaan vuonna 2010. Hyvityslain keskeinen sisältö oli se, että siinä säädettiin edellytykset tilanteille, joissa kansalainen voi hakea ja on oikeutettu saamaan korvausta ns. pitkittyneen oikeudenkäynnin yhteydessä. Hyvityslain 1 §:ssä säädetään seuraavaa "Tässä laissa säädetään asianosaisen oikeudesta saada korvausta valtion varoista oikeudenkäynnin viivästyessä.” Artikkelissaan Markus (2022) pitää lakia hyvin aikaa kestäneenä, joskin löyhästi kirjoitettuna. Oikeudenkäynnin pitkittyminen on monivaiheinen prosessi. Siihen liittyy useita oikeudellisia ehtoja, kuten viivästyksen syy, se kuka oikeudenkäyntiä on lykännyt ja se, kuinka kauan oikeudenkäyntiä yleensä voidaan viivyttää. Asiassa on runsaasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksiä, joita voidaan käyttää oikeuslähteinä silloin, kun tuomioistuin määrää asiakkaan oikeudesta korvaukseen. Tutkija pohtii vuonna 2009 säädettyä lakia ja sen tarkoitusta siten, että hänen mielestään laki säädettiin Eurooppa oikeuden mukaisten ihmisoikeusvelvoitteiden täyttämiseksi. Tämä asia on myös kirjattu lakiin lausekkeella *samoissa tapauksissa ja samassa määrin*. Markus (2022) jatkaa asian avaamista toteamalla,

että lain voimaantulon vaikutuksesta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei enää tutki viivästysvalituksia, mikäli valittaja on saanut kohtuullisen hyvityksen viivästymisestä tai mikäli asianomainen ei ole lainkaan vaatinut hyvitystä. Kirjoittaja summaa pohdinnan toteamalla ”Niinpä ihmisoikeustuomioistuin ei ole viime vuosina enää tuominnut Suomea oikeudenkäynnin viivästymisen vuoksi, vaikka itse ongelma on pysynyt samana” (Markus, 2022, s. 1).

Artikkelissa kirjoittaja toteaa edelleen, että tämän lain mukaan kansalaisella on oikeus oikeudenmukaiseen korvaukseen, jos oikeudenkäyntiä pidetään pitkittyneenä. Pitkittyminen on hänen mukaansa loukkaus kansalaisten oikeuksia kohtaan. ”Hyvityksen määrää koskeva pääsääntö ilmaistaan 6.2§:n alussa: määrä on 1 500 euroa vuodessa kultakin vuodelta, jona oikeudenkäynti on tuomioistuimen tai viranomaisen vastuulla olevasta syystä viivästynyt” (Markus, 2022, s. 12). Lisäksi tutkija korostaa, että kansallisen luottopolitiikan laskenta menetelmän on oltava riittävän linjassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Artikkelissa esitetäänkin kattava kuvaus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen korvauspolitiikasta. Tutkija toteaa myös, että viivästymiseen on viime aikoina vaikuttanut maailmanlaajuinen Covid-19-pandemia. Tutkija kuitenkin myöntää, että etäyhteyksien lisääntynyt käyttö tuomioistuinkäsittelyissä on sujuvoittanut tuomioistuinkäsittelyjä yleensä. Lopuksi tutkija toteaa, että laki on sallinut korvauksen maksamisen kansalaiselle siten, että kansalaisen ei ole tarvinnut tehdä enää kantelua Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Yhteenvetona voidaan todeta, että kansallinen korvauskäytäntö on noudattanut aikaisemmin mainittua Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Tässä esitetyn perusteella voidaan havaita, että vuonna 2010 voimaan tullut Hyvityslaki on mahdollistanut kansalaiselle hyvityksen saamisen oikeudenkäynnin pitkittyessä ja pitkälti poistanut valittamisen taakkaa kyseisissä tapauksissa.

Korvauksen maksaminen ei kuitenkaan ole automaatio vaan on kokonaan tulkinnanvarainen prosessi. Oikeusministeriön keräämät tilastotiedot osoittavat, että maksettujen korvausten määrä on kasvanut vuosittain. Valtiokonttori maksoi hyvityskorvauksia vuosina 2015–2023 pitkittyneiden oikeudenkäyntien vuoksi yhteensä 1 122 877 euroa. Keskimäärin korvaussumma oli 124 764 €/vuosi ja mediaani oli 148 435 €/vuosi. Maksettu hyvityssumma on kasvanut 364,92 % vuodesta 2015 vuoteen 2023. Yhteenvetona voidaan todeta, että vuonna 2010 voimaan tullut laki, on vähentänyt Suomelle langetettuja EIT:n tuomioita, mutta varsinainen ongelmallinen tilanne pitkittyneisiin oikeudenkäynteihin liittyen, ei vaikuta poistuneen.

Seuraavaksi tarkastellaan tilastoa liittyen vuosittaisiin Valtiokonttorin maksamiin korvaussummiin. Todetaan vielä, että tutkittavassa Kittilä Casessa ei korvauksia maksettu tuomituille, vaan tuomion pituuksia lyhennettiin, kun oikeudenkäynti oli arvioitu Korkeimman oikeuden päätöksellä pitkittyneeksi.



Taulukko 4. Valtiokonttorin maksamat myöhästymismaksut vuosina 2015–2023

9 Johtopäätökset

Tässä luvussa esitetään opinnäytetyön keskeiset havainnot suhteessa asetettuihin tutkimuskysymyksiin, arvioidaan niiden merkitystä ja kytketään tulokset tutkimuksen tavoitteisiin. Tutkimuksen tavoitteena on ollut tuottaa uusi, kokonaisvaltainen näkökulma Kittilä Case-tapaukseen ja ratkaisuprosessiin hallintotieteellisestä viitekehyksestä käsin. Tuotettua tietoa voidaan hyödyntää yleispätevästi kuntahallinnon ja julkisen johtamisen kehittämisessä, erityisesti tarkasteltaessa institutionaalisten rakenteiden toimivuutta, päätöksenteon legitimiteettiä sekä hallinnollisen vastuun jakautumista monitoimijaisessa toimintaympäristössä. Tutkielma nostaa esiin tuomioistuinkäsittelyjen prosessuaalisen keston merkityksen osana hallinnon ja oikeusjärjestelmän välistä vuorovaikutusta sekä sen vaikutukset yksittäisten tapausten ratkaisuihin ja laajemmin oikeusturvan toteutumiseen. Erityistä huomiota kiinnitetään pitkittyneiden oikeudenkäyntien institutionaalisiin ja organisatorisiin seurauksiin sekä niiden huomioimiseen tuomioistuinprosessin kehittämistoimenpiteissä. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan vuorovaikutuksen ja kielellisten käytäntöjen, mukaan lukien katalyyttisen puheen, merkitystä organisaation toiminnan säätelyssä ja konfliktien eskaloitumisessa tai purkautumisessa. Tutkielma jäsentää Kittilä Case-tapauksen myös kunnallisen itsesääntelyn ja valtiovallan välisen jännitteen näkökulmasta, mikä tarjoaa hallintotieteellisesti relevantin tulokulman paikallisen itsehallinnon, laillisuusvalvonnan ja institutionaalisen ohjauksen suhteisiin. Tutkimuksen ensisijaisena tavoitteena on ollut tunnistaa ja tehdä näkyväksi vaihtoehtoisia lähestymistapoja kuntahallinnon kehittämisen ja uudistamisen tilanteessa, missä hallinnolliset, oikeudelliset ja organisatoriset prosessit kietoutuvat toisiinsa.

Opinnäytetyön tutkimuskysymykset olivat seuraavat: Onko Kittilä Casen tuomioistuin käsittelystä ollut hyötyä ja mitä voidaan oppia Kittilä Casesta? Miten kunnallista hallintoa ja johtamista sekä itsesääntelyn valvontaa ja uudistamista voitaisiin kehittää? Apukysymykset, mistä koko tutkimus on lähtenyt liikkeelle, olivat seuraavat: Voidaanko kunnallisen itsehallinnon sääntelyä johtaa tuomioistuinkäsittelyllä? Onko tuomioistuinkäsittelyllä mahdollista tuottaa hallinnon uudistamista?

Opinnäytetyön tutkimusaineiston analyysin perusteella väitetään, että Kittilä Casen tuomioistuinkäsittelystä ja koko pitkittyneestä kiistasta, kaikkine vaiheineen, on ollut vain vähän hyötyä, jos ajatellaan Kittilän kunnan hallinnon lainalaisuutta, sen kehittämistä, kuntaorganisaation toimintaa, kunnan toiminnan ja palveluiden kehittämistä, tai kuntien oikeusperustaisen hyvän hallinnon saavuttamista Kittilän kunnassa tai kuntaorganisaatioita laaja-alaisemmin koskettaen. Suurimman hyödyn käsitetään olevan oikeustieteellinen ja se liittyy Rikoslain perusteella annettavien tuomioiden realisoitumiseen luottamushenkilöille virkarikoksista. Toisin sanoen oikeustieteen normatiivisesta näkökulmasta lainsäädännön toimivuuden testaamiseen perustuva hyöty on saavutettu. Tämä taas hallintotieteen näkökulmasta vaikuttaa riittämättömältä tulokselta, koska hallintotieteen näkökulmasta tavoitteena pidetään hyvään hallintoon ja organisaation toimivuuteen kohdistuvaa kehittämistä, parhaimmillaan läpi koko hallintojärjestelmän. Tutkimuksen kohteena olleessa kunnassa pääosin keskeiset toimijat pysyivät pitkälti samoissa tehtävissä, minkä vuoksi korjaavien toimenpiteiden toteuttaminen jää epävarmaksi Mahdollisen myönteisen muutoksen osoittaminen kunnan hallinnossa vaatisi uutta tutkimusta.

Tutkimuksen perusteella todetaan, että oikeuslaitoksen ja tuomioistuinlaitoksen toimintaan liittyen ilmeni yleinen ja kansainvälinen haaste, liian pitkään kestävien oikeudenkäyntien muodossa. Ongelmallinen tilanne on oikeuslaitoksessa tiedostettu, mutta ainakaan toistaiseksi, ei siihen tehoavaa uudistusta ole toteutettu. Tutkimuksen lähdekirjallisuuden perusteella myös väitetään, että oikeudenkäynnin pitkittynyt prosessi on heikentänyt tapauksen tuomion legitimiteettiä niin, että sen vaikutus ja symbolinen voima on käytännössä kulutettu tyhjäksi. Ehdollisilla vankeustuomioilla ei ollut vaikutusta tekijöiden virkauriin. Oikeudenkäyntien pitkittymisen syyt vaatisivat uutta tutkimusta, jotta voidaan selvittää, millaiset seikat pitkittävät tuomioistuinkäsittelyitä. On mahdollista, että toisessa oikeudessa esim. hallinto-oikeudessa, saman asian käsittely voi pidentää yksityisoikeuden käsittelyaikaa. Tuomioistuinkäsittelyllä voidaan osoittaa tutkimuksen perusteella nykyisenä käytäntönä olevan haasteellista kehittää kuntahallintoa.

Tutkimustuloksissa havaittiin, että Hyvityslaki (362/2009) on osoittautunut tilastotiedon valossa ongelmallisuutensa pitkittyneiden oikeudenkäyntien ratkaisijana ja oikeusvaltioperiaatteen palauttamisessa oikeudenkäynnin käsittelyyn. Maksettava korvaus on

tervetullut pitkittyneen oikeudenkäynnin asiakkaalle. On kuitenkin yleisen oikeudentajun vastaista, että rikoksesta tuomittu saa lopulta sekä tuomion että hyvityksen asiansa käsittelystä. Kuten prosessioikeuden professori Vuorenpää on todennut, ihmisoikeusloukkaukset jatkuvat Suomessa pitkittyneiden oikeudenkäyntien muodossa (Mölsä 2024). Tutkimustulokset myös osoittavat, että maksettujen korvausten summa on vuosittain ollut kasvava. Tämän poikkeuksellisen laajan ja pitkän kuntaoikeudenkäynnin keskeisin vaikutus voi olla sen osoittama mahdollisuus systeemisestä ongelmasta, lakia kiertävästä toiminnasta, myös Suomen muissa kunnissa sekä pitkäaikaiset ongelmat instituutioiden kyvyssä puuttua tällaiseen toimintaan.

Opinnäytetyössä todetaan, että suurin hyöty hallintoa kehitettäessä on saavutettavissa hallinnonkehittämistyöllä ja uuden hallinnan teorian mukaisilla käytänteillä. Kuten Tiihonen (2004) on todennut, tutkimuksessa odotetaan siirtymistä autoritaarisesta hallinnosta kohti aitoa liberaalia hallintojärjestelmää (Tiihonen, 2004, s. 12). Uuden hallinnan-teorian mukaisten käytänteiden nähdään lisäävän mm. verkostoituvaa toimintaa ja terveen itsehallinnon lisääntymistä. Mikäli ilmenneisiin ongelmiin puututtaisiin välittömästi, olisi toiminnan korjaaminen ja kehittäminen nopeampaa sekä tehokkaampaa. Tutkimustuloksissa korostuu myös, että normatiiviseen uuden institutionalismin teoriaan perustuva hallinnon ja johtamisen kehittäminen vaikuttaisi olevan tehokkaampi ja laajemmin vaikuttava tapa korjata ongelmia hallinnossa. Tällä tavoin voitaisiin puuttua sekä ikäviin, kuntahallinnossa yleistyneisiin lakia kiertäviin toimintatapoihin, että organisaation laajempiin toiminnan ongelmiin, kuten yleisiin henkilöstön työhyvinvoinnin haasteisiin. Pitkittyneen konfliktin käsittelyn vaikutukset organisaation toimintaan ovat olleet dramaattisesti sen perustoimintoja lamauttavia. Lisäksi organisaation vääristynyt vuorovaikutuskulttuuri oli muokkautunut toksiseksi eli myrkylliseksi. Henkilöstön sairauspoissaolotilastot olivat usean vuoden ajan olleet valtakunnallisten keskiarvojen yläpuolella ja kommunikointi oli kilpistynyt kiistelyyn sekä työyhteisössä että kokouskäytännössä. Uuden Institutionaalisen teorian mukaan pelkkä säädösten noudattaminen ja tämän kontrollointi, ei välttämättä johda kehittyvään ja uudistuvaan hallintoon tai johtamiseen.

Organisaation toiminta perustuu ihmisten toimintaan ja tästä syystä ihmisten toimintaa ohjaavaa vuorovaikutusta ja sen merkitystä ei voida liikaa korostaa, kun halutaan toimiva

organisaatio, hallinto ja toimintakulttuuri. Tästä syystä opinnäytetyössä esitetyn katalysoivan puheen-näkökulmasta tarkastellen, olisi tapauksen ennaltaehkäisyssä tärkeässä roolissa ollut terve vuorovaikutuskulttuuri Kittilän kuntaorganisaatiossa sekä poliittisessa päätöksentekokulttuurissa. Tutkimustuloksissa mainitaan Katalysoivan puheen näkökulmaan (Harisalo 2021) liittyvä tärkeä huomio sekä Kittilän kiistan alkuasetelmasta, että tapauksen käsittelystä Kittilän kuntaorganisaatiossa. Tapauksen alussa on ollut kahden johtajan (vs. kunnanjohtaja ja hallintojohtaja) välinen konflikti, mikä on liittynyt hallinnon lainalaisuuteen. Konflikti on tosin alkanut jo vuonna 2014, ex-kunnanjohtaja Anna Mäkelän aikana ja jatkunut vuonna 2015, mistä tämän opinnäytetyön aineisto on rajattu alkamaan. Mikäli organisaatiossa olisi vallinnut katalysoivan puheen näkökulman mukainen vuorovaikutuksen ilmapiiri, olisi voinut olla mahdollista, että kiistelevät johtajat olisivat pitkän ja perusteellisen debatin jälkeen päässeet yhteisymmärrykseen tai ainakin kompromissiin siitä, miten kiistan kohteena olevassa asiassa olisi päästy eteenpäin *kunnioittaen hallinnon lainalaisuutta ja hyvää hallintoa.*

Tutkimustuloksissa esiin on noussut myös tapauksen käsittelyn vaikutukset mahdollisiin myöhempiin kuntahallinnon lainvastaisuuksiin puuttumiseen ja laaja-alaisempiin vaikutuksiin kuntahallinnon uudistamisessa. Tutkimustulokset osoittavat, että asian käsittely kesti, kunnanhallituksen käsittelyä lukuun ottamatta, yhdeksän vuotta. Viljanen (2025) on aiheellisesti kaivannut tarmokkaampaa puuttumista kuntien lakia kiertävään toimintatapaan, ja hän on ollut huolestunut jopa korruption mahdollisuudesta kuntahallinnossa ja -johtamisessa. Kittilä Casen tapaus osoittaa, kuinka oikeusprosessi voi itsessään heikentää lopullisen tuomion arvoa. Prosessi on kuluttanut niin paljon legitimiteettiä pitkittymisellään, kustannuksillaan ja monimutkaisuudellaan, että sen tuottama lopputulos näyttäytyy jo lähtökohtaisesti vähämerkitykselliseltä. Resurssien allokointi on siis kohdistunut prosessin ylläpitoon sen sijaan, että se olisi vahvistanut tuotoksen legitimiteettiä tai vaikuttavuutta. Tutkimustulokset osoittavat, että pitkittynyt kiista on todennäköisesti saanut aikaan sen, että lakia kiertäviin tapauksiin ei haluta tai edes voida enää oikeuslaitoksen toimesta tarttua, kynnys lähteä selvittämään vastaavia tapauksia on noussut varsin korkeaksi ja jopa ylitsepääsemättömäksi. Poliisi tekee tutkinnan lopettamispäätöksen, syyttäjä ei syytä ja epäkohdan selvittäminen ei etene. Loppujen lopuksi oikeus jää tulematta ja professori Viljasen suosittama ongelmiin tarttuminen pakenee yhä kauemmaksi. Tutkimustuloksissa *korostuu pitkittyneiden oikeudenkäyntien systeeminen ongelmallisuus.* Lähdeaineiston mukaan vastaava tilanne on olemassa myös muissa Pohjoismaissa, vaikkakaan ei yhtä pahana kuin Suomessa. Tämä ei

kuitenkaan voi olla syy sille, ettei ikävään systeemiseen epäkohtaan haluttaisi puuttua kehitettäessä kotimaisen oikeuslaitoksen toimintaa.

Käytännön näkökulmasta tulokset viittaavat siihen, että Kittilä Casessa valtio on tehnyt laajamittaisen intervention kunnalliseen itsehallintoon. Näin on tietysti aikaisemminkin toimittu mutta Kittilä Case on kuluneen sadan vuoden aikana historiallisen massiivinen puuttuminen kuntahallintoon. Kunnalliseen itsehallintoon liittyy Rantahalvarin (2024) mukaan ristiriita PL:n kirjatulla itsehallinnon ideaalilla ja toisaalta sen käytännön toteutuksella. Opinnäytetyössä pidetään tärkeänä, että kunnallisen itsesääntelyn normeja selkeytettäisiin, jotta tässäkin esitetyiltä väärinkäsityksiltä lainsäädäntöuudistusten yhteydessä vältyttäisiin (vrt. KunL). Tämän tutkimustuloksen yhteydessä nousi esiin myös kuntien itsehallintoon liittyen, sen vahva säädöspohjainen ja EU-oikeuteen ulottuva tausta sekä valtion ylin johtava asema sekä historiaan pohjautuva oikeus puuttua kunnan asioihin, joskus kovallakin kädellä. Ensinnäkin voidaan todeta, että Kittilässä on lakiin perustuen ollut valtuuston hyväksymä hallintosääntö ohjaamassa kunnan päätöksentekoa ja toimintaa vuonna 2017. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että tutkittavaa tapausta, on sen edetessä, tulkittava ainakin osittain kamppailuksi kunnallisen itsehallinnon rajoista suhteessa valtion kontrolliin. *Kuntalain uudistus vuonna 2015 ei tuonut kunnille laajempaa itsehallintoa*, toisaalta lakiuudistuksessa ei myöskään tarkennettu valtion ja kunnan välistä valta-asemaa. Tästä on voinut johtua väärinkäsityksiä hallinnossa. Esimerkiksi lakia kiertäviä irtisanomisia on voinut tapahtua ja ne ovat voineet saada hyväksynnän läpi koko hallinto-oikeusjärjestelmän. Ne ovat voineet aiheuttaa, tässäkin tapauksessa esiintyneitä, pitkäkestoisia jännitteitä kunnan ja valtion välille, joita oikeudenkäynnein on joskus pyritty ratkaisemaan ja joskus jätetty ratkaisematta. Vakaviin lainkiertoihin hallinnossa opinnäytetyössä suhtaudutaan vieroksuen ja pidetään tärkeänä, että Suomessakin ilmeisesti esiintyvään Pohjoismaiseen korruptioon ja sen tutkimukseen suhtauduttaisiin vakavasti ja asiaa selvitettäisiin jopa aikaisempaa tarkemmin ja vaikuttavammin.

Seuraavaksi käymme läpi tutkimustuloksia liittyen opinnäytetyön teoreettiseen tietoperustaan. Tutkimuksessa tärkeällä sijalla on tieteenfilosofinen normatiivisuuden käsite, minkä todettiin eroavan hallintotieteellisessä ja oikeustieteellisessä määrittelyssä. Tutkittavaa tapausta, Kittilä Casea, on tarkasteltu hallintotieteen määrittelyn näkökulmasta ts. on haluttu selvittää miten

asioiden olisi tullut olla. ”Normatiivisuus on se, johon vedoten arvot voidaan erottaa faktoista sekä erottaa sen minkä *tulee* olla siitä mikä *on*” (Finlay, 2010, s. 331). Deskriptiivisten väitteiden erottaminen normatiivisista on keskeinen filosofisesti merkittävä kysymys normatiivisuuden kannalta, kuten Honkasalo (2018) on selittänyt *Humen giljotiinia*. Arvoista kun ei voida johtaa tosiasioita. Tapauksen hallintotieteellisestä lähestymisestä normatiivisen tarkastelun tuloksena nousee esiin monia aikaisemmin huomiotta jääneitä seikkoja. Tuori (2019) on ollut sitä mieltä, että normatiivisesti suuntautuneen oikeustutkimuksen sekä oikeuden yhteiskunnallisesti suuntautuneen oikeustutkimuksen tulisi tapahtua oikeustieteen sisällä. Oikeustutkimuksen tekeminen tieteen eri alojen näkökulmasta tai monitieteisesti on arvokasta, jotta saadaan riittävää tietoa hallinnon kehittämiseen ja uudistamiseen. Tätä näkökulmaa puoltaa myös Hirvosen (2020) näkemys, missä hän pitää hyödyttömänä oikeuslähteiden analysointia, ellei huomioida yleistä tiedon ja vallan järjestelmää. Normatiivisuudesta uusinstitutionaalisuudessa nousee kirjassa Peters & Pierre (2003) esiin tämän tutkimuksen tietopohjaa selventävä ajatus siitä, että normatiivisuus ymmärretään instituutioita käsiteltäessä keskeiseksi, sillä konkreettisesti on kysymys muodollisista säännöistä, kuten lait ja asetukset sekä muut byrokraattiset käytännöt, epäformaaleista sopimuksista ja käytänteistä, kuten arvot ja symboliset tapahtumat, kuten rituaalit sekä myytit. Oikeustieteellisestä näkökulmasta, kuten professori Viljanen on todennut artikkelissaan, on tapauksen käsittelyssä saatu normatiivinen voitto, liittyen siihen lainkohtaan, jonka perusteella luottamushenkilöt ovat saaneet tuomion asiassa. Voidaan todeta, että *Rikoslain viimesijaisuus* konfliktien ratkaisemisessa on normatiivisessa mielessä todentunut ja vahvistunut, joskin tässä opinnäytetyössä on voitu esittää useampia ikäviä sivuvaikutuksia Rikoslain säädöksen koettelemisesta oikeuslaitoksessa ja tuomioistuimissa. Tapauksen poliittinen luonne on käynyt ilmi lähteenä olevien pöytäkirjojen analyysissä, kuten äänestyskäyttäytyminen ja eriävien mielipiteiden esittäminen. Teoreettisessa viitekehyksessä pohdittiin normatiivisuuden eroa hallintotieteessä ja oikeustieteessä; tutkimustulokset vahvistavat tätä pohdintaa. Oikeustieteellisen normatiivisuuden viitekehyksessä tapausta ja sen käsittelyä voidaan pitää onnistuneena, hallintotieteen normatiivisuuden näkökulmasta taas nousi esiin useita huolenaiheita liittyen tapauksen kulkuun, sen käsittelyyn hallinnossa ja oikeuslaitoksessa, käsittelyn tuloksiin ja ylipäätään siihen, miten asioiden tulisi normatiivisessa mielessä olla, jotta jatkossa ei jouduttaisi samanlaisen tapauksen kanssa tekemisiin ja jos jouduttaisiin, olisi sen käsittely ja ratkaisu nopeampaa, tuloksellisempaa sekä vaikuttavampaa.

Kittilän kunnanhallituksen pöytäkirjojen analyysissa vahvistui esiymmärrys pöytäkirjoihin liittyviin käytäntöihin hallinnossa. Tutkimusta ja asiakirja-analyysia rajoitti kunnanhallituksen pöytäkirjojen osittainen epäjohdonmukaisuus ja aineiston rajallisuus tuli tässä yhteydessä esiin. Pöytäkirjat eivät kaikilta osin olleet virallisia pöytäkirjan otteita, kun ne oli toimitettu Kittilän kunnasta. Asiakirja analyysissa kuitenkin tuli selkeästi esille, että kunnan päätöksenteon tapa ei *tapahtunut jaetun sitoutumisen periaatteella* esim. asiantuntijalausunnon tilaamisesta olisi tullut päättää kollektiivisesti, vaikka kunnan hankintasäännöt sekä lainsäädäntö pitävät sisällään aina lievän harkinnan mahdollisuuden. Julkisuudessa esiintynyt kuvaus katoavista Kittilän kunnan pöytäkirjoista ja empiiriset kokemukseni Kittilän kunnanhallituksen pöytäkirjanpitäjänä, saa tässä opinnäytetyössä vahvistusta. Puheenjohtajan keskeinen asema kunnallisessa päätöksenteossa sekä tähän asemaan kohdistuva vaatimus toiminnan institutionaalisessa legitimiteetissä nousivat esiin pöytäkirjojen analyysissa. Kokouskäytäntöjä koskevaa normistoa ei kaikilta osin noudatettu, minkä seurauksena päätöksenteon selkeys ja toimivuus vaikeutui kokous kokoukselta. Jatkuvat roolinvaihdokset ja esteellisyydet rasittivat kokouskäytännön toteutumista normatiivisen sääntelyn puitteissa. Puheenjohtajan asemavaltuutus on kuitenkin oikeudellisesti ja institutionaalisesti rajattu: toimintaa ohjaa lainsäädäntö sekä kuntakohtainen normisto, kuten hallintosääntö.

Kittilä Case tapausta tarkasteltaessa, keskiössä ovat olleet hallintotoimet Kittilän kunnassa ja tapauksen tutkinta tuomioistuinlaitoksessa. Keskeisiä havaintoja ovat mm. se miten päätöksiä valmisteltiin, miten vuorovaikutus toimi, miten päätöksiä noudatettiin ja miten muutoksenhakumekanismi toimi. On todettava, että toiminta poikkesi hyvän hallinnon periaatteista ja hyvän hallinnon vastaista toimintaa ja päätöksentekoa tapahtui kuntahallinnossa tutkittavan tapauksen kohdalla, sen kaikissa käsittelyvaiheissa. Instituutiona Kittilän kunta on yksi 320 kunnasta Suomessa. Sen toimintaa säätelevät samat lait ja normit kuin muitakin kuntia. Kittilä Case nostaa esiin mahdollisia vakavia puutteita paikallisessa kuntahallinnossa sekä yksittäisessä tapauksessa, että yleisesti. Päätöksentekoprosessi, vuorovaikutus- ja muutoksenhakumekanismit eivät toimineet lakiin perustuen. Kittilän kunnassa ei toimittu hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Erityisen huolestuttavaa on, että oikeuslaitoksen interventio kunnan päätöksentekoon osoittautui historiallisesti poikkeukselliseksi mittakaavaltaan, ja tapauksessa langetettiin poikkeuksellisen paljon virkarikostuomioita lyhyessä ajassa. Tämä viittaa laajempaan ongelmaan kuntahallinnossa ja koko hallintojärjestelmässä. Oikeudenkäyntiprosessi osoittautui pitkäkestoiseksi ja jokseenkin

tehottomaksi. Lapin käräjäoikeuden käsittelyaika poikkesi merkittävästi keskimääräisestä oikeusprosessin pituudesta. Vaikka Suomessa on uudistettu lainsäädäntöä liittyen pitkittyneisiin oikeudenkäynteihin Hyvityslain (362/2009) hyväksymisellä ja käsittelyajoista on mainita kiireellisyysmääräyksin oikeudenkäymiskaaressa (OK 4/1734), tutkimuskohteena ollut Kittilän Case osoittaa, että oikeuslaitoksen systeeminen kehittäminen on edelleen tarpeen oikeudenkäyntien nopeuttamiseksi ja niiden tuloksellisuuden parantamiseksi.

Kuntalaissa (410/2015) tapahtunut virheellinen tulkinnan muutos vuonna 2015 on saattanut edesauttaa lain virheellistä tulkintaa, joka asettuu lainsäädännön harmaalle alueelle. Vastaavan tapauksen estämiseksi Kuntalaki todennäköisesti vaatisi kokonaisvaltaisen uudistuksen. Tämän yhteydessä esim. kuntien määrää vähentämällä, voitaisiin paremmin uudistaa ja kehittää kuntahallintoa. Tarkemmat säännökset hallinnon läpinäkyvyydestä, virkavastuusta ja sanktioista olisi tarpeen rakenteellisen ns. pohjoismaisen korruption estämiseksi, erityisesti *pienemmissä kunnissa*. Kuntalain uudistamiseen liittyen ei voi jättää mainitsematta, että tutkimustulokset antavat vahvasti viiteitä siitä, että Kuntalain lisäys ns. Lex Kittilä (Laki kuntalain muuttamisesta 1484/2016 luku 12 a § 109 a-c) ei vaikutuksiltaan ole todennäköisesti sellainen, kuin on ollut tarkoitus, lisäystä lakiin tehtäessä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että tämä tutkimus pitkittyneestä Kittilän kiistasta, paljastaa tietotarpeita, joita uusi aiheeseen liittyvä tutkimus voisi avata lisää. Opinnäytetyön perusteella hallintotieteen jatkotutkimusaiheina voidaan ehdottaa kunnallisen itsehallinnon ja valtiovallan välisen jännitteen tutkimista, monitieteistä tutkimusta oikeudenkäyntien pitkittymisen syistä ja seurauksista, Perustuslain toteutumisen ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen tulkintaa pitkittyneissä oikeustaisteluissa Eurooppa-oikeuden näkökulmasta, Kuntalain uudistamiseen liittyvää tutkimusta, työturvallisuuslainsäädännön ja työsuojeluprosessin tutkimusta sekä kuntarakenteen tiivistämisen tutkimusta. Koska kuntahallinto ja organisaatiotutkimus perustuu lainsäädäntökehykseen, voisi jatkotutkimus monitieteisenä puolustaa paikkaansa ja luoda uutta tarpeellista tietoa kiinnostavaan ja ajankohtaiseen aiheeseen kuntahallinnon, valtionhallinnon, lainsäädännön ja organisaatiotutkimuksen alueella, hallintoa ja käytänteitä kehitettäessä. Oikeustilastojen kehittäminen mahdollistaisi myös systemaattisemman tapausten seurannan ja tutkimuksen. Organisaatiokulttuuri ei myöskään varsinaisesti parane tuomioistuinkäsittelyiden myötä, ilman asiaan kuuluvia jatkotoimenpiteitä paikallisesti. Toimivampi

organisaatiokulttuuri vaatisi onnistunutta johtamistyötä, uutta toiminta- ja vuorovaikutuskulttuuria ja uusia hallinto- ja strategisia ratkaisuja organisaatiossa. Joka tapauksessa onnistunut, oikeudenmukainen ja lakiin perustuva tuomio osaltaan, voisi raikastaa ja selkeyttää uuden organisaatiokulttuurin rakentamisen lähtöpistettä esimerkkitapauksessa Kittilän kuntaorganisaatiossa.

Lopuksi todetaan, että kuntahallinnon virkavastuun rajat määräytyvät paitsi normatiivisesta lainsäädäntökehyksestä myös paikallisista normatiivisista hallinnon käytännöistä ja kunnallisen itsehallinnon toteuttamisesta. Tämä asettaa jatkossakin haasteita hallinnolliselle johdonmukaisuudelle maamme kuntakentässä sekä kysymyksen oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta valtion hallinnossa.

Lähteet

Aho, J. (2025). *Oikeudenkäynnin viivästyminen rikosprosessissa-oikeusturvan toteutuminen kohtuullisen käsittelyajan ja hyvityslain kautta.* [Pro gradu-työ, Tampereen yliopisto] Tampereen yliopisto - Trepo. http://www.urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-202505115262

American Psychological Association. Haettu, 26.2. 2025 osoitteesta American Psychological Association (APA)

Auvinen, A. (2025, Helmikuu 25). *Valtuustoryhmä sai tarpeekseen-pitkä oikeusprosessi ja kaksi kertaa vankeuteen tuomittu kunnanjohtaja olivat liikaa.* Yle Uutiset. Haettu, osoitteesta 11.12.2025. Valtuustoryhmä sai tarpeekseen – pitkät oikeusprosessit ja kaksi kertaa vankeuteen tuomittu kunnanjohtaja olivat liikaa | Lappi | Yle

Cappelletti, M., & Garth, B. (1978). *A World Survey: Access to Justice, Book I. Dott.* (ss. 14, 433-434) A. Giuffrè Editore-Milan 1978.

European Commission (2025) *Economic Forecast. Autumn Economic 2025 Forecast shows continued growth despite challenging environment.* Haettu, 11.12.2025 osoitteesta Autumn 2025 Economic Forecast shows continued growth despite challenging environment - Economy and Finance

European Court of Human Rights (2025). Haettu, 13.12.2025 osoitteesta ECHR - Homepage of the European Court of Human Rights - ECHR - ECHR / CEDH

Euroopan ihmisoikeussopimus. (1950). Sopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 19/1990) (SopS 63/1999). Haettu, 13.12.2025 osoitteesta Ulkoasiainministeriön ilmoitus Euroopan ihmisoikeussopimuksesta (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla | 63/1999 | Sopimussarja | Finlex

Finlay, S. (2010). Recent work on normativity. *Analysis*, 70 (2), 331–346. https://www.jstor.org/stable/23315129

Harisalo, R. (2021[versio 10.8.2021]). *Organisaatio teoriat (EPUB+DRM)*. Tietosanoma.

Harisalo, R., & Aarrevaara, T. (2015). *Katalyyttinen puhe lautakunnissa-Tutkimus kuuden suurimman kaupungin lautakunnista* (ss. 15, 25, 26, 26, 29, 30, 53, 64, 138). Tampereen Yliopistopaino Oy.

Henriksen, A. (2022). *International Law.* (s.175). Oxford University Press.

Hirvonen, A. (2020). Konkreettinen oikeuslähdeoppi: Normimateriasta rakenteisiin ja ratkaisutoimintaan. *Lakimies, (7–8)*, 954–971.

Honkasalo, A. (2018). *Merkityksen normatiivisuus ja ilmaisun oikea soveltaminen*. [Pro gradu-työ, Tampereen yliopisto]. Tampereen yliopisto – Trepo. https://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201807032242

HUDOC European Court of Human Rights. Haettu, 13.12.2025 osoitteesta HUDOC - European Court of Human Rights

Karhula, P. (2009) Suomi sai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta 74 langettavaa päätöstä. Tiellä sananvapauteen. Haettu, 13.12.2025 osoitteesta http://sananvapauteen.fi/artikkeli/863.

KHO 21.4.2020 nro 1764, dnro 2902/2/19, 3274/2/19, 3506/2/19.

Kittilän kunta (2017). Hallintosääntö (Kvalt 19.6.2017 § 56), voimaantulo 25.7.2017.

Kittilän kunta (2025). Sähköposti, 14.3. 2025.

KKO 2.3. 2023 nro 300 dnro 1 (48) R 2021/546

KKO 10.9.2024 nro 1302 dnro R 2023/51.

Lapin KO 24.3.2023 [tuomio] nro 23/112518 dnro R 22/443.

Lapin käräjäoikeus (2025). Sähköposti, 12.3.2025.

March, J.G., & Olsen, J.P. (1984). New Institutionalism - Organizational Factors in Political life. *American Political Science review,* 78(3), 734–749. https://doi.org/10.1515/9781503627147-014

Markus, J. (2022). Oikeudenkäynnin viivästyminen ja sen hyvittäminen. *Edilex-sarja* 2022(44), 1–19. Edita Publishing Oy. https://www.edilex.fi/artikkelit/28527.pdf

Mölsä A. (2024, Huhtikuu 19). Professori Vuorenpää: Oikeudenkäynnin kesto yhä iso ongelma, Juristi Media. Haettu, osoitteesta 13.12. 2025. Professori Vuorenpää: Oikeudenkäyntien kesto yhä iso ongelma - Juristiliitto

Peters, B. G., & Pierre, J. (toim.). (2009). *Handbook of public administration* (ss.128-132). SAGE Publications Ltd. https://doi.org/10.4135/9781848608214

Mäkinen E. (2025). Puhelu, 24.3. 2025 klo 14:07.

Pohjois-Suomen HAO 3.11.2016 nro 16/0359/1 dnro 00722/15/1203.

Pohjois-Suomen HAO 15.8. 2023 nro. 1211/2023. dnrot 1057/03.04.04.04.04.10/2023, 1059/03.04.04.04.10/2023.

Rantahalvari, S. (2024). Oikeushistoriallinen tarkastelu kunnallisesta itsehallinnosta 1865–2022, *Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Oikeustiede–Jurisprudentia,* 57(LVII), 247–330. https://journal.fi/oikeustiede-jurisprudentia/article/view/143307

Riekkinen J. (2025). *Oikeustieteiden kirjallisten töiden tekniset ohjeet*. Oikeustieteiden tiedekunta. Lapin yliopisto.

Salaterä, J. (2024) *Euroopan ihmisoikeusvaltuutettu päätti vierailunsa Suomessa, -arvostelee Käännytyslakia.* Yle uutiset|. Haettu, 13.12.2025 osoitteesta Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu päätti vierailunsa Suomessa – arvostelee käännytyslakia | Uutisia lyhyesti | Yle

Syyttäjälaitos (2025). Pohjois-Suomen syyttäjäalue, sähköposti 28.3.2025.

Taulukko (2025) 1.–4. Alkuperäiset tilastotiedot oikeusministeriön, sähköposti 22.10.2024. Tiedot päivitetty haettu 8.10.2025 sivulta Tilastoja - Tuomioistuinlaitos

Tiihonen, S. (2004). *From governing to governance: A process of world-wide institutional change*. (ss. 12, 19, 20, 28, 33, 34, 195, 221). Juvenes Print-Tampereen Yliopistopaino Oy.

Tilasto_virkarikoksista_RITM0572851 N-K03072025.

Transparency International (2024) *Corruption Perceptions Index (2024),* Haettu, 13.12.2025 osoitteesta Corruption Perceptions Index 2025 - Transparency.org.

Tuori, K. (2019). Oikeustieteen laatukriteerit. *Lakimies* 117 (6), 787–790. https://journal.fi/lakimies/article/view/159655

Uutiset, (2010). *Suomelle Pohjoismaiden eniten ihmisoikeustuomioita.* MTV Uutiset. Haettu 24.01.2026 osoitteesta Suomelle Pohjoismaiden eniten ihmisoikeustuomioita | MTV Uutiset

Viljanen, P., & Hynynen, E-L. (2020). *Kittilän laki.* (s.22). Otava.

Viljanen, P., & Hynynen. E-L. (2024) *Kittilän opetukset. Kirja oikeusvaltiosta ja virkavastuusta.* Polemia-sarjan julkaisu 126. Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat. Otava Kirjapaino Oy.

Viljanen, P. (2022). Onko kuntien luottamishenkilöillä virkavastuuta? Erään irtisanomisen anatomia. *Defensor Legis,* 1/22, 258–277.

Viljanen, P. (2025) Uusi normaali? Nyt tarvitaan keskustelua kuntien luottamushenkilöiden harkintavallanrajoista. *Focus Localis* 53 (2), 6–8. https://journal.fi/focuslocalis/article/view/159853

Viljanen, P., & Muukkonen, M. (2023). KKO:17–Virka-aseman väärinkäyttäminen kunnan päätöksenteossa. Lakimies 121(3–4), 592–602. https://journal.fi/lakimies/article/view/127895

VM 186:00/2017. Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskeva selvitysmenettely (VM/2509/00.01.00.01/2017).

Vuorenpää, Mikko (2025). *Kirjallisen menettelyn ja poissaolokäsittelyn soveltamisalojen laajentaminen rikosprosessissa.* Oikeusministeriön julkaisuja., Selvityksiä ja ohjeita 2025:15. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-541-8

10 Liitteet

Liite 1. Kittilän kunnanhallituksen ja valtuuston pöytäkirjat: tutkielman aineistoluettelo

Liite 2. Tuomioistuinlaitoksen tuomiot: tutkielman aineistoluettelo

Liite 1. Kittilän kunnanhallituksen ja valtuuston pöytäkirjat

Aineistoluettelo

Kittilän kunnanhallitus ja valtuusto pöytäkirjat (2015–2024)

Kittilän kunnanhallitus 16.3. 2015 § 79
Kittilän kunnanhallitus 30.3. 2015 § 105+ lasku OTL P. Eilavaara 8.1.2015 ja 24.12. 2014
Kittilän kunnanhallitus 4.7. 2017 § 227
Kittilän kunnanhallitus 4.7. 2017 § 228
Kittilän kunnanhallitus 15.8. 2017 § 251 + hallintojohtaja E. Mäkinen eriävämielipide / KH 4.7.2017 § 227
Kittilän kunnanhallitus 15.8. 2017 § 252 + eriävä mielipide E. Mäkinen
Kittilän kunnanhallitus 29.8. 2017 § 269
Kittilän kunnanhallitus 11.9.2017 § 285
Kittilän kunnanhallitus 11.9.2017 § 286
Kittilän kunnanhallitus 11.9. 2017 § 304
Kittilän kunnanhallitus 18.9.2017 § 308 + OTL P. Eilavaara oikaisuvaatimus ja A. Ovaskainen, T. Mertaniemi eriävä mielipide 18.9.2017 § 308, 309, 310)
Kittilän kunnanhallitus 18.9.2017 § 309 + Liite 1 OTL P. Eilavaara vaatimuskirjelmä Käyttökorvauksen asettaminen, Liite 2 A. Ovaskainen ja T. Mertaniemi eriävä mielipide 18.9.2017 § 308, § 309, § 310
Kittilän kunnanhallitus 18.9.2017 § 310
Kittilän kunnanhallitus 6.6. 2023 § 214
Kittilän kunnanhallitus 6.6. 2023 § 215
Kittilän kunnanhallitus 29.8.2023 § 312
Kittilän kunnanvaltuusto 30.9.2024 § 81
Kittilän kunnanvaltuusto 21.10.2024 § 92 + OMK vastaesitys liitteineen

Liite 2. Tuomioistuinlaitoksen tuomiot

Aineistoluettelo

TUOMIOISTUIN ASIAKIRJAT

Korkein oikeus (2024) KKO 10.9.2024 R 2023/51 Nro 1302
Rovaniemen hovioikeus (2022) 22/145674, 15.11.2022, R21/533
Lapin käräjäoikeus (2021) 21/114265, 31.1.2021, R 17/1245