

Arviomuistio useilla hallinnon tasoilla luottamushenkilönä toimimisesta

Hyvinvointialueet ja kunnat

VALTIOVARAINMINISTERIÖN JULKAISUJA – 2026:2



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Arviomuistio useilla hallinnon tasoilla luottamushenkilönä toimimisesta

Useilla hallinnon tasoilla luottamushenkilönä toimimista arvioiva
työryhmä

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Valtiovarainministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-417-2

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2026

Arviomuistio useilla hallinnon tasoilla luottamushenkilönä toimimisesta

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2026:2		Teema	Hyvinvointialueet, kunnat
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Yhteisötekijä	Useilla hallinnon tasoilla luottamushenkilönä toimimista arvioiva työryhmä		
Kieli	suomi	Sivumäärä	79

Tiivistelmä

Työryhmä on arvioinut usealla hallinnon tasoilla eri tasoilla tehtävän päätöksenteon mahdollisia päällekkäisyyksiä ja jääviyskysymyksiä sekä kunnan ja hyvinvointialueen työntekijöiden osallistumista kunta- ja aluehallitusten ja niiden alaisten lautakuntien työhön.

Ehdokkaaksi asettumisen katsotaan olevan keskeinen vaali- ja osallistumisoikeus, eikä sitä ole tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista rajoittaa säännösperustaisesti. Kunnan ja hyvinvointialueen luottamushenkilönä samanaikaisesti toimimisesta on kysymys etenkin poliittisesta harkinnasta. Tämä tulisi ottaa huomioon alue- ja kuntavaalien ehdokasasettelussa ja vaalien jälkeen aluehallituksen ja kunnanhallituksen ja muiden toimielinten kokoonpanoa koskeissa poliittisissa neuvotteluissa.

Ennakollisen esteellisyystilanteiden välttämisen lisäksi usein toistuvia eturistiriitoja voitaisiin välttää säätämällä uusia toimielinkohtaisia vaalikelpoisuusrajoituksia toimimiselle samanaikaisesti sekä aluehallituksessa että kunnanhallituksessa, kunnanjohtajana tai pormestarina sekä hyvinvointialuejohtajan toimimiselle alueen kunnan kunnanhallituksessa.

Usealla hallinnontasolla toimimisen läpinäkyvyyttä tulee parantaa. Äänestäjien tulee saada nykyistä paremmin tietoa siitä, onko sama ehdokas samanaikaisesti ehdolla samaan aikaan toimitettavissa aluevaaleissa ja kuntavaaleissa.

Hyvinvointialueen henkilöstön toimimista aluehallituksen jäsenenä on täsmentänyt korkeimman hallinto-oikeuden enakkopäätös vuodelta 2025, eikä välttämätöntä tarvetta säännösmuutoksiin olisi.

Asiasanat	hyvinvointialueet, kunnat, vaalikelpoisuus, esteellisyys, vaalit, kunnanhallitukset, aluehallitukset, pelastustoimi, sosiaali- ja terveydenhuolto
------------------	---

ISBN PDF	978-952-367-417-2	ISSN PDF	1797-9714
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-417-2
-------------------------	---

Bedömningspromemoria om verksamheten som förtroendevald på flera olika förvaltningsnivåer

Finansministeriets publikationer 2026:2	Tema	Välfärdsområden
Utgivare	Finansministeriet	
Utarbetad av	Arbetsgruppen för bedömning av verksamheten som förtroendevald på flera olika förvaltningsnivåer	
Språk	finska	Sidantal 79

Referat

Arbetsgruppen har bedömt eventuella överlappningar och jävsfrågor när det gäller beslutsfattande på olika nivåer på flera olika förvaltningsnivåer samt anställda av en kommun eller ett välfärdsområde och deras deltagande i arbete inom kommun- och välfärdsområdesstyrelser och nämnder som är underställda dem.

Rätten att ställa upp som kandidat anses vara en central val- och delaktighetsrättighet, och det är inte i detta skede ändamålsenligt att begränsa den rätten genom bestämmelser. När det gäller samtidig verksamhet som förtroendevald inom både en kommun och ett välfärdsområde är det i synnerhet fråga om politisk prövning. Detta bör beaktas vid kandidatuppställningen inför välfärdsområdes- och kommunalval och vid politiska förhandlingar som gäller sammansättningen av välfärdsområdesstyrelsen, kommunstyrelsen och övriga organ efter valet.

Utöver föregripande undvikande av jävssituationer kan ofta återkommande intressekonflikter undvikas genom att införa nya organspecifika valbarhetsbegränsningar som gäller samtidig verksamhet i en välfärdsområdesstyrelse och en kommunstyrelse, som kommundirektör eller borgmästare samt verksamhet som välfärdsområdesdirektör i kommunstyrelsen i en kommun som tillhör välfärdsområdet.

Transparensen när det gäller verksamhet på flera olika förvaltningsnivåer bör ökas. Väljarna bör få mer information om huruvida samma kandidat samtidigt kandiderar i ett välfärdsområdesval eller ett kommunval som hålls på samma gång.

Välfärdsområdets personals verksamhet som ledamöter i välfärdsområdesstyrelsen har preciserats i ett prejudikat från högsta domstolen från 2025, och det finns inte nödvändigtvis ett behov av att ändra bestämmelserna.

Nyckelord	social- och hälsovården, välfärdsområden, kommuner, valbarhet, jäv, val, kommunstyrelser, välfärdsområdesstyrelser, räddningsväsendet
------------------	---

ISBN PDF	978-952-367-417-2	ISSN PDF	1797-9714
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-417-2
-------------------	---

Assessment memorandum on serving as an elected official on more than one level of government

Publications of the Ministry of Finance 2026:2		Subject	Wellbeing services counties
Publisher	Ministry of Finance		
Group author	Working group assessing serving as an elected official on more than one level of government		
Language	Finnish	Pages	79

Abstract

The working group has assessed possible overlaps and conflicts of interest relating to decision-making on multiple different levels of government as well as the participation of municipal and county employees in the work of municipal and county executives and their committees.

Candidacy for office is a key electoral and participatory right. At this time, it is not advisable to introduce statutory restrictions to candidacy. Simultaneously serving as an elected official in a municipality and wellbeing services county is above all a matter for political consideration. This should be taken into account when nominating candidates for county and municipal elections and in the post-election political negotiations on the composition of county and municipal executives and other bodies.

In order to avoid disqualification situations in advance and avoid repeated conflicts of interest, new restrictions on candidate eligibility could be enacted for serving on a municipal executive or as municipal chief executive or mayor while simultaneously serving on a county executive, as well as for serving as county chief executive while also serving on the municipal executive of a municipality within the same county.

Serving on multiple levels of government should be made more transparent. Voters should be better informed of whether a candidate is standing for election in both county and municipal elections conducted at the same time.

A Supreme Administrative Court precedent from 2025 has clarified the case of county personnel serving as members of county executives, and there is no immediate need for legislative amendments.

Keywords	healthcare and social welfare, wellbeing services counties, municipalities, candidate eligibility, disqualification, elections, municipal executives, county executives, rescue services
-----------------	--

ISBN PDF	978-952-367-417-2	ISSN PDF	1797-9714
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-417-2
--------------------	---

Sisältö

1	Työryhmän tehtävät, tausta ja toteuttaminen	8
2	Kunnan ja hyvinvointialueen tehtävien yhdyspinnat	10
3	Usealla hallinnon tasolla toimiminen Suomessa ja kansainvälisesti	13
3.1	Hyvinvointialueen hallinnon järjestäminen vuoden 2022 aluevaalien jälkeen	13
3.2	Vuoden 2025 aluevaalit ja kuntavaalit	14
3.3	Kysely ja kuulemiset	16
3.4	Kansainvälinen vertailu ja Ahvenanmaa	19
4	Hallintotieteellinen ja kansalaisnäkökulma	23
4.1	Järjestelmän legitimizeettiä koskeva hallintotieteellinen tutkimus	23
4.2	Kansalaiskyselyt ja raportit	26
5	Perustuslain asettamat reunaehdot ja arviointi	29
5.1	Kansanvaltaisuus, itsehallinto ja vaali- ja osallistumisoikeudet	29
5.2	Hyvän hallinnon takeet sekä esteellisyysääntely	34
5.2.1	Työryhmän arvioita esteellisyysäännösten kehittämisestä	37
5.3	Työryhmän arviointia ehdokkaaksi asettumisesta vaaleissa	39
5.4	Sidonnaisuusilmoitukset	47
6	Vaalikelpoisuussääntelyn kehittäminen	48
6.1	Hyvinvointialueiden toimielinrakenne	48
6.2	Vaalikelpoisuutta hyvinvointialueen toimielimiin koskeva sääntely	49
6.2.1	Vaalikelpoisuus aluevaltuustoon	50
6.2.2	Vaalikelpoisuus aluehallitukseen	51
6.2.3	Vaalikelpoisuus hyvinvointialueen muihin toimielimiin	54
6.3	Työryhmän arvioita toimielinakohtaisista vaalikelpoisuusrajoituksista	55
6.3.1	Hallinnon toimivuus ja vaalikelpoisuusrajoitukset	55
6.3.2	Aluehallituksen alaiseen henkilöstöön kuuluvan vaalikelpoisuus aluehallitukseen	57
6.3.3	KHO:n ennakkopäätös KHO 2025:26	58
6.3.4	Työryhmän arvioita	61
6.3.5	Kunnan luottamushenkilön vaalikelpoisuus aluehallitukseen	66
6.3.5.1	Selvityshenkilön arvioita	66
6.3.5.2	Työryhmän arviot	68

7	Kuntalakiin liittyvät kysymykset ja muut työryhmän havainnot	71
8	Johtopäätökset ja suositukset (tiivistelmä).....	73
	Lähteet.....	76
	Liite 1. Taulukko kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien yhdyspinnoista lainsäädännössä. Lähde: Suomen Kuntaliitto ry.	78

1 Työryhmän tehtävät, tausta ja toteuttaminen

Valtiovarainministeriö asetti toimikaudelle 15.11.2024–15.12.2025 työryhmän arvioimaan useilla eri hallinnon tasoilla luottamus henkilönä toimimista sekä vaalikel-
poisuutta koskevaa sääntelyä. Työryhmän tuli arvioida usealla hallinnon tasolla eri
tasoilla tehtävän päätöksenteon mahdollisia päällekkäisyyksiä ja jääviyskysymyk-
siä sekä kunnan ja hyvinvointialueen työntekijöiden osallistumista kunta- ja alue-
hallitusten ja niiden alaisten lautakuntien työhön. Työryhmä on arvioinut nykytilaa
ja lainsäädännön kehittämistarpeita ottaen huomioon aiemmat selvitykset, val-
litsevat yhteiskunnalliset olosuhteet sekä kevään 2025 aluevaalien ja kuntavaa-
lien tulokset ja ajantasaisen tilanteen kuntien ja hyvinvointialueiden toimielinten
kokoonpanoissa sekä päätöksenteossa. Työryhmä on koonnut työnsä tulokset
tähän arviomuistioon, joka sisältää työryhmän tarpeelliseksi katsomat ehdotukset
ja suositukset. Lisäksi työryhmä julkaisi keväällä ohjeistuksen aluevaalien ja kunta-
vaalien jälkeiseen toimielinten paikkajakoon päällekkäisten roolien välttämiseksi.
Ohjeistus löytyy valtiovarainministeriön verkkosivuilta.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut hallitusneuvos Mervi Kuittinen valtio-
varainministeriöstä sekä varapuheenjohtajana 16.5.2025 asti lainsäädäntöneuvos
Heini Färkkilä oikeusministeriöstä ja 16.5.2025 alkaen neuvotteleva virkamies Heini
Huotarinen oikeusministeriöstä. Työryhmän sihteereinä ovat toimineet neuvotte-
leva virkamies Suvi Savolainen valtiovarainministeriöstä ja erityisasiantuntija Elina
Rissanen oikeusministeriöstä sekä teknisenä sihteerinä johdon sihtööri Anu Marti-
kainen valtiovarainministeriöstä. Työryhmän jäseniä ovat lisäksi olleet hallitusneu-
vos Erkki Papunen sosiaali- ja terveysministeriöstä (sijaisena 22.4.-24.8.2025 ajalla
lakimies Jutta Kastinen), lainsäädäntöneuvos Merja Salmi valtiovarainministeriöstä,
juristi Katriina Martikainen Suomen Kuntaliitto ry:stä sekä johtava juristi Sami Uoti-
nen Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:stä.

Työryhmä piti yhteensä 13 kokousta. Kokouksissa kuultavina olivat professori
Janne Salminen Turun yliopistosta, tutkuspäällikkö Marianne Pekola-Sjöblom
ja projektipäällikkö Liisa Jurmu Suomen Kuntaliitto ry:stä, yliopistonlehtori Anni
Jäntti Tampereen yliopistosta sekä korkeakouluharjoittelija Johanna Kankkunen
valtiovarainministeriöstä.

Työryhmän työn etenemisestä on kerrottu eri tilaisuuksissa hyvinvointialueille ja kunnille. Lisäksi työryhmä piti kuulemistilaisuuden 4.11.2025 hyvinvointialueiden ja kuntien edustajille.

Työryhmä on arviomuistiossa tarkastellut usealla hallinnon tasolla luottamushenkilönä toimimisen ilmiön laajuutta, nykyisen sääntelyn toimivuutta sekä mahdollisia kehittämistarpeita. Lisäksi on tarkasteltu sääätelyvaihtoehtoja hyvinvointialueen henkilöstön vaalikelpoisuudesta aluehallitukseen.

Työryhmä julkaisi huhtikuussa 2025 ohjeistuksen vaalikelpoisuudesta toimielimiin, joka oli käytettävissä aluevaalien ja kuntavaalien jälkeisessä toimielinten paikka-
jaoissa. Ohjeistuksessa käytiin läpi hyvinvointialuelain vaalikelpoisuutta toimielimiin koskevat säännökset. ”Usein kysytyt kysymykset” -osioon koottiin keskeiset näkökohdat luottamushenkilön toimimisesta yhtä aikaa kunnan ja hyvinvointialueen hallinnossa sekä hyvinvointialueen työntekijöiden vaalikelpoisuudesta aluehallitukseen. Ohjeistuksessa vastattiin myös esteellisyyden ja vaalikelpoisuuden eroihin. Työryhmä suositteli, että ennen toimielinten muodostamista tehdään esimerkiksi selkeä valtuustosopimus työn tueksi ja päällekkäisten roolien välttämiseksi. Ohjeistus löytyy valtiovarainministeriön verkkosivuilta (<https://vm.fi/maatoksenteke-hyvinvointialueilla>).

Tässä arviomuistiossa käsitellään työryhmän tehtäväksiannon mukaisesti kokonaisuuksiin jaoteltuna luottamushenkilön toimimista samanaikaisesti usealla hallinnon tasolla sekä vaalikelpoisuutta aluehallitukseen erityisesti hyvinvointialueen henkilöstön osalta. Molemmat kokonaisuudet liittyvät keskeisesti perustuslaissa säädetyihin osallistumisoikeuksiin ja hyvän hallinnon takeisiin. Niin sanottuihin kaksois- ja kolmoisrooleihin liittyy muun muassa esteellisyydyskysymyksiä sekä erilaisia intressiristiriitatilanteita. Toisaalta osallistumisoikeudet ovat perustuslailla turvattuja, ja esimerkiksi vaalikelpoisuusrajoituksia tulisi tulkita suppeasti.

Valtiovarainministeriö on vuonna 2023 julkaissut arviomuistion hyvinvointialueen toimielinten kokoonpanoa koskevan sääntelyn muutostarpeista (Valtiovarainministeriö 2023). Kyseisessä arviomuistiossa käytiin läpi vaalikelpoisuutta koskevien säännösten taustaa. Valtiovarainministeriön asettaman selvityshenkilön, julkisoikeuden professori Janne Salmisen oikeudellisessa selvityksessä (Salminen 2025) käsiteltiin samanaikaista toimintaa luottamustehtävissä kotimaisen julkishallinnon useilla eri tasoilla. Nämä selvitykset ovat olleet tämän arviomuistion taustalla. Tästä syystä arviomuistiossa on lähestytty aihepiiriä olennaisesti samoista lähtökohdista käsin kuin aiemmissa selvityksissä ja arviomuistiossa on päällekkäistä sisältöä niihin nähden.

2 Kunnan ja hyvinvointialueen tehtävien yhdyspinnat

Kunnat ja hyvinvointialueet on tarkoitettu olemaan hallinnoltaan ja tehtäviltään toisistaan erillisiä itsehallinnollisia organisaatioita. Itsehallinnon tasot tunnistetaan perustuslaissa. Niille on säädetty pääsääntöisesti toisistaan erilliset tehtävät. Laissa on säädetty myös eräitä tehtäviä, jotka osin kuuluvat molemmille tai sellaisia tehtäviä, jotka käytännössä edellyttävät yhteistyötä kuntien ja hyvinvointialueiden kesken.

Hyvinvointialuelaki on hyvinvointialueen toimintaa, hallintoa ja taloutta koskeva yleislaki, jossa säädetään hyvinvointialueen hallinnon ja talouden järjestämisestä. Laissa määritetään, että hyvinvointialueen jäsen on 1) henkilö, jonka kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta sijaitsee hyvinvointialueen alueella (hyvinvointialueen asukas), 2) kunta, joka sijaitsee hyvinvointialueen alueella, 3) yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on hyvinvointialueen alueella olevassa kunnassa, 4) se, joka omistaa tai hallitsee hyvinvointialueen alueella sijaitsevaa kiinteää omaisuutta. Siitä, että kunta on hyvinvointialueen jäsen, seuraa muun muassa kunnan oikeus hakea aluevalituksella muutosta hyvinvointialueen päätöksiin.

Hyvinvointialueen vastuulla on sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen alueellaan. Hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvista tehtävistä on säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa ja pelastustoimen järjestämislaissa. Lisäksi noudatetaan tehtäviä koskevaa erityislainsäädäntöä. Hyvinvointialue järjestää hyvinvointialuelain 6 §:n 1 momentin mukaan sille lailla säädetyt tehtävät. Hyvinvointialue voi lisäksi ottaa itselleen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä, mikäli ne eivät laajuudeltaan vaaranna lakisääteisten tehtävien hoitamista. Tällaiset tehtävät voivat liittyä esimerkiksi hyvinvointialueen edunvalvontaan, kansainväliseen toimintaan sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Hyvinvointialuelain 8 §:ssä on säädetty erikseen mahdollisuudesta siirtää sopimuksella hyvinvointialueen hoidettavaksi sellaisia kuntien tehtäviä, joita ei ole laissa erikseen säädetty kunnan tehtäväksi. Tämä edellyttää kaikkien alueen kuntien suostumusta, kuntien tehtävään osoittamaa rahoitusta ja lisäksi tehtävän tulee liittyä hyvinvointialueen tehtäväalaan. Hyvinvointialue voi myös, siten kuin laissa erikseen säädetään, sopia tehtävänsä järjestämisvastuun siirtämisestä yhdelle tai useammalle sellaiselle kunnalle, jolla hyvinvointialueen arvion mukaan on riittävät taloudelliset ja muut voimavarat näiden tehtävien hoitamiseen.

Hyvinvointialueella on siten niin kutsuttu rajattu yleinen toimiala, joka poikkeaa kunnan yleisestä toimialasta. Kuntalain 7 §:n 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät. Kuntalain mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla.

Hyvinvointialuestrategiaa koskevan hyvinvointialuelain 41 §:n perusteluissa todetaan, että 14 §:ssä tarkoitettu vuorovaikutus ja yhteistyö alueen kuntien kanssa tulee ottaa huomioon myös hyvinvointialuestrategiassa (HE 241/2020 vp. s 555). Lisäksi hyvinvointialueen tehtäväaloja koskevassa erityislainsäädännössä on lukuisia hyvinvointialueen ja kuntien tiivistä yhteistyötä edellyttäviä säännöksiä. Erityislainsäädännössä myös viitataan useissa kohdin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain yhteistyövelvoitteisiin.

Useat hyvinvointialueen tehtävät muodostavat myös kuntien tehtävien kanssa kokonaisuuden. Sekä kunnille että hyvinvointialueille on lisäksi säädetty hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtäviä erityislainsäädännössä. Liitteessä 1 kuvataan hyvinvointialueiden ja kuntien yhdyspintoihin liittyvää lainsäädäntöä (Liite 1. Taulukko kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien yhdyspinnoista lainsäädännössä). On huomattava, että kunnilla ja hyvinvointialueilla on jaettu ja yhteinen vastuu asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä sekä myös muun muassa yhteisöllisestä opiskeluhuollosta. Lisäksi kunnissa ja hyvinvointialueilla on runsaasti palveluja, joiden onnistunut toteuttaminen edellyttää sujuvaa yhteistyötä. Tärkeitä yhteistyön paikkoja löytyy esimerkiksi sivistys- ja sote-palvelujen yhdyspinnoilta, työllisyyden hoidosta, maahanmuutosta ja kotoutumisesta sekä varautumisen ja turvallisuuden kokonaisuudesta. Lisäksi on pidetty tärkeänä, että kuntien ja hyvinvointialueiden välillä on toimivat yleisen yhteistyön rakenteet, jotka tukevat strategisen yhteistyön toteuttamista ja kehittämistä viranhaltijajohdon ja luottamushenkilöiden välillä.

Lainsäädäntö on yleisen yhteistyön osalta väljä. Kuntien ja hyvinvointialueen on kuitenkin neuvoteltava hyvinvointialuelain 14 §:n mukaan yleisestä yhteistyöstä valtuustokausittain. Neuvotteluissa tulee sopia muun muassa tehtävien hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Säännöksen mukaan neuvotteluissa voidaan sopia ainakin yhteistyön edellyttämistä rakenteista, toimintamalleista ja tiedonkulusta. Hyvinvointialueen ja kuntien tulee sopia neuvotteluiden järjestämisestä, ja koolle kutsujana voi olla hyvinvointialue tai kunnat. Neuvotteluihin voi osallistua lisäksi maakunnan liitto, joka myös voi olla neuvotteluiden koordinoija ja/ tai koolle kutsuja.

Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021; 6 ja 7 §) puolestaan säädetään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen neuvotteluista. Hyvinvointialueen on neuvoteltava vähintään kerran vuodessa alueensa kuntien sekä muiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä alueellaan tekevien toimijoiden kanssa. Neuvotteluissa sovitaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä koskevista tavoitteista, toimenpiteistä, yhteistyöstä ja seurannasta. Hyvinvointialueen tulee järjestää nämä neuvottelut ja kuntien tulee osallistua niihin.

Kuntien ja hyvinvointialueiden onnistunut yhteistyö edellyttää yleisistä yhteistyörakenteista ja yhteistyön johtamisesta sekä yhdyspintakohtaisesta yhteistyöstä sopimista. Lakisääteiset neuvottelut ja muut yhteistyövelvoitteet ovat osa tätä yhteistyötä, mutta merkittävä osa yhteistyöstä rakennetaan alueiden ja kuntien itse valitsemilla menetelmillä ja tekemisen tavoilla. Yhteistyön tukena toimii useilla alueilla strateginen yhteistyösopimus, jota voidaan pitää kehyksenä kuntien ja hyvinvointialueiden pitkän aikavälin yhteistyön toteuttamiselle. Lisäksi osalla alueista on laadittu yhdyspintakohtaisia sopimuksia yhteistyön tueksi. Sopimukset ovat vapaaehtoisia, lukuun ottamatta työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain (381/2023) mukaista yhteistyösopimusta (TYM-sopimus), joka on lakisääteinen. Sopimuksessa ovat osapuolina työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja Kansaneläkelaitos.

3 Usealla hallinnon tasolla toimiminen Suomessa ja kansainvälisesti

Luvussa kuvataan usealla hallinnon tasolla toimimisen yleisyyttä ja sen kehitystä kahdella ensimmäisellä aluevaltuustokaudella. Lisäksi kuvataan keskeisten muiden maiden järjestelmiä ja usealla tasolla toimimisen lainsäädäntöä ja poliittista kulttuuria siihen liittyen.

3.1 Hyvinvointialueen hallinnon järjestäminen vuoden 2022 aluevaalien jälkeen

Ensimmäisissä aluevaaleissa valituista aluevaltuutetuista kunnanvaltuutettuja oli 76,7 prosenttia ja kansanedustajia 7,8 prosenttia (lähde: Tilastokeskus, Aluevaalit 2022, tarkastuslaskennan tulos). Aluevaltuustojen puheenjohtajista tai varapuheenjohtajista jopa 91 prosenttia oli myös kunnanvaltuutettuja (lähde: Kuntaliitto 3/2022).

Hyvinvointialueiden aluehallituksissa oli valtuustokaudella 2022–2025 kaikkiaan 286 jäsentä. Jäseniä oli 11–17, ja tyypillisin jäsenmäärä oli 13. Lähes kaikki aluehallitusten jäsenet olivat aluevaltuutettuja. Aluehallituksissa oli kunnanvaltuutettuja jopa 79 prosenttia. Aluehallitusten puheenjohtajista tai varapuheenjohtajista oli 67 prosenttia kunnanvaltuutettuja. Aluehallitusten jäseninä oli myös 9 kansanedustajaa (lähde: Kuntaliitto 3/2022). Lukumääräisesti aluehallitusten jäsenet olivat 129 kunnan jäseniä (44 prosenttia kunnista). Kuntakattavuus vaihteli alueittain Varsinais-Suomen 26 prosentista Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen 100 prosenttiin (Lähde: Kuntaliitto 3/2022).

Tarkkoja tietoja kaikkien kaksoisroolien määristä ensimmäiseltä aluevaalikaudelta on vaikea löytää, koska niitä ei ole erikseen tilastoitu. Työryhmä toteutti syys-lokuussa 2025 hyvinvointialueille kyselyn, johon vastasi 15 hyvinvointialuetta. Kaikilla näillä alueilla oli vastausten mukaan vaalikaudella 2022–2025 ollut henkilöitä, jotka toimivat samanaikaisesti aluehallituksessa ja kunnanhallituksessa (joko varsinainen tai varajäseninä). Yhteensä näitä henkilöitä on ollut kyselyn vastausten mukaan

vähintään 133. Ensimmäisissä aluevaaleissa ehdokkaana oli ja valituksi tuli varsin paljon sitemmin hyvinvointialueen palvelukseen siirtyneitä henkilöitä sekä sosi-aali- ja terveydenhuollon ammateissa toimivia henkilöitä. Joillakin hyvinvointialueilla aluehallituksen jäsenenä oli yksittäisiä hyvinvointialueen palveluksessa olevia henkilöitä.

3.2 Vuoden 2025 aluevaalit ja kuntavaalit

Tässä alaluvussa tarkastellaan vuoden 2025 aluevaalien ja kuntavaalien tuloksia erityisesti valittujen ehdokkaiden mahdollisten päällekkäisten luottamustehtävien näkökulmasta. Kuntavaaleissa oli ehdolla yhteensä 29 950 henkilöä, joista 28 967 asetui ehdolle muualla kuin Helsingissä, ja aluevaaleissa ehdokkaita oli yhteensä 10 097. Molemmissa vaaleissa ehdolla olleita oli yhteensä 9 333 henkilöä. Siten 92 prosenttia aluevaaleissa ehdokkaana olleista henkilöistä oli ehdokkaana myös kuntavaaleissa.

Valituksi tuli aluevaaleissa 1 379 henkilöä ja kuntavaaleissa (Helsinki pois lukien) 8 501. Näistä 1 115 oli henkilöitä, jotka tulivat lopulta valituksi sekä kunnanvaltuutetuiksi että aluevaltuutetuiksi. Tämä tarkoittaa, että valituista aluevaltuutetuista jopa 81 prosenttia on myös kunnanvaltuutettuja. Osuus on kasvanut vuoden 2022 ensimmäisiin aluevaaleihin verrattuna, jolloin vastaava luku oli 77 prosenttia. Hyvinvointialueiden välillä esiintyy kuitenkin vaihtelua: Keski-Pohjanmaalla osuus on 66 prosenttia, kun taas Kymenlaaksossa se nousee jopa 93 prosenttiin.

Kevään 2023 eduskuntavaaleissa valituista 200 kansanedustajasta 177 toimii kunnanvaltuutettuina ja 114 aluevaltuutettuina ja 111 kaikissa kolmessa roolissa. Vuoden 2025 vaaleissa yhä harvempi kansanedustaja oli ehdolla sekä kunta- että aluevaaleissa. Vuoden 2025 aluevaaleissa ja kuntavaaleissa vain 39 kansanedustajaa (noin 20 prosenttia) tuli valituksi sekä kunnanvaltuutetuksi että aluevaltuutetuksi. Samanaikaisesti luottamushenkilönä valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla toimivien henkilöiden määrä on siis selvästi vähentynyt.

Aluevaalien tuloksia ja hyvinvointialueilla tehtyjä valintoja on tarkasteltu myös aluevaltuustojen ja hallitusten puheenjohtajistojen osalta. Hyvinvointialueiden aluevaltuustoihin ja -hallituksiin on valittu yhteensä 142 puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajaa (78 aluevaltuustoihin ja 64 aluehallituksiin). Heistä 115 eli 81 prosenttia toimii myös kunnanvaltuutettuina. Kolmella alueella, Kymenlaaksossa, Länsi-Uudellamaalla ja Varsinais-Suomessa, kaikki puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat ovat kunnanvaltuutettuja. Pienin osuus on Etelä-Karjalassa, jossa vastaava luku on 50 prosenttia.

Hyvinvointialueiden aluehallituksissa on yhteensä 279 jäsentä. Jäsenmäärä vaihtelee alueittain 11–17 välillä, yleisimmän määrän ollessa 13. Kahdella alueella jäsenmäärä on 17, kolmella 15, kahdellatoista 13 ja neljällä 11. Aluehallituksissa kunnanvaltuutettuja on 207 eli 74 prosenttia. Lisäksi 20 prosenttia aluehallitusten jäsenistä toimii joko kunnanvaltuuston tai kunnanhallituksen puheenjohtajistossa. Aluehallituksissa on myös seitsemän kansanedustajaa.

Vuonna 2025 alkaneella valtuustokaudella 15 henkilöä toimii samanaikaisesti sekä kunnanhallituksen että aluehallituksen jäsenenä. Nämä henkilöt edustavat yhteensä 9:ää eri hyvinvointialuetta: Etelä-Pohjanmaa, Etelä-Savo, Kainuu, Kanta-Häme, Keski-Pohjanmaa, Kymenlaakso, Länsi-Uusimaa, Pohjois-Pohjanmaa sekä Varsinais-Suomi. Neljällä hyvinvointialueella hallitusvastuiden päällekkäisyys koskee yhtä henkilöä, kun taas neljällä alueella, Etelä-Pohjanmaalla, Etelä-Savossa, Pohjois-Pohjanmaalla sekä Varsinais-Suomessa, tällaisia henkilöitä on kaksi. Kanta-Hämeessä kolme henkilöä toimii sekä aluehallituksen että kunnanhallituksen jäsenenä.

Vuoden 2025 aluevaaleissa oli ehdokkaana kuusi ja valituksi aluevaltuustoon tuli viisi henkilöä, jotka toimivat alueella olevan kunnan kunnanjohtajana (Lähde: valtakunnallinen ehdokasrekisteri). Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella alueen kunnan kunnanjohtaja toimii aluevaltuuston puheenjohtajana. Kainuussa valtuustokauden alussa kunnanjohtajan tehtävässä ollut henkilö toimi aluevaltuuston ensimmäisenä varapuheenjohtajana. Yhdenkään hyvinvointialueen aluehallituksen jäsenenä ei toimi alueen kunnan kunnanjohtaja. Aluevaltuuston puheenjohtajistoon kuuluvana kunnanjohtajalla on läsnäolo- ja puheoikeus aluehallituksen kokouksessa.

On mahdollista, että samat luottamushenkilöt toimivat myös esimerkiksi kuntayhtymissä. Vuoden 2025 tietojen mukaan on melko yleistä, että kunnanhallituksen tai kunnanvaltuuston puheenjohtajistoon kuuluvat toimivat myös alueen maakunnan liiton puheenjohtajistossa. Maakunnan liittojen puheenjohtajistossa on yhteensä 105 henkilöä, joista 54 henkilöä toimii puheenjohtajistossa myös kunnissa. Ainoastaan yksi henkilö toimi samanaikaisesti hyvinvointialueen puheenjohtajistossa. Maakunnan liittojen puheenjohtajistossa toimii 17 kansanedustajaa, joista seitsemän toimii samalla myös kunnanhallituksessa tai kunnanvaltuustossa. (Lähde: Kuntaliitto).

Hyvinvointialueet ovat vastanneet tehtäviensä järjestämisestä kolme vuotta. Parhaillaan on käynnissä toisen vaalikauden alku, eli takana on kahdet aluevaalit. Vaalien tuloksista huomataan, että kolmella hallinnon tasolla luottamushenkilönä toimiminen on vähentynyt toisella kaudella ensimmäiseen nähden, mutta samanaikaisesti kunnanvaltuutettuna ja aluevaltuutettuna toimiminen on edelleen hyvin

yleistä. Aluehallituksessa ja kunnanhallituksessa samanaikaisesti toimiminen on sitä vastoin huomattavasti vähentynyt. Jatkossa tulisi seurata, miten tämä kehitys jatkuu tulevilla aluevaaleissa. Vielä on liian varhaista sanoa, vakiintuuko usealla tasolla luottamushenkilönä toimimisen määrä tietyille tasolle. On mahdollista, että ensimmäisissä vaaleissa tilanteeseen vaikutti pitkä perinne ja henkilökohtaiset kokemukset kunnallisena luottamushenkilönä toimimisesta. On seurattava, jakautuuko luottamushenkilönä toimiminen jatkossa niin, että osa henkilöistä toimii vain hyvinvointialueilla ja osa vain kunnissa.

3.3 Kysely ja kuulemiset

Työryhmä toteutti syys-lokakuussa 2025 hyvinvointialueille kyselyn usealla eri hallinnon tasolla luottamushenkilönä toimimisesta. Kyselyssä kysyttiin tietoja sekä ensimmäiseltä aluevaalikaudelta 2022–2025 että kesäkuun 2025 alussa käynnistyneeltä toiselta aluevaalikaudelta.

Kyselyyn vastasi 15 hyvinvointialuetta. Kaikilla vastanneilla alueilla oli vaalikaudella 2022–2025 ollut henkilöitä, jotka toimivat samanaikaisesti aluehallituksessa ja kunnan lautakunnassa tai muussa toimielimessä (joko varsinaisina tai varajäseninä). Heitä oli yhteensä 133 henkilöä. Tällainen tilanne esiintyi pienimmillään 22 prosentissa alueen kunnista ja enimmillään 75 prosentissa alueen kunnista. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella tilanne koski molempia kuntia eli 100 prosenttia alueen kunnista.

Käynnissä olevalla, kesäkuussa 2025 alkaneella vaalikaudella kaikilla 15 vastanneella alueella on henkilöitä, jotka toimivat samanaikaisesti aluehallituksessa ja kunnan lautakunnassa tai muussa toimielimessä (joko varsinaisina tai varajäseninä). Heitä on kyselyn mukaan yhteensä 178 henkilöä. Tässäkin tilanne koskee noin 22–75 prosenttia alueiden kunnista ja Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella molempia kuntia.

Työryhmän keväällä 2025 julkaisemassa ohjeistuksessa suositeltiin solmittavaksi poliittisia sopimuksia päällekkäisten roolien välttämiseksi. Näitä sopimuksia tunnistettiin kyselyssä kuudella alueella. Ne saattoivat olla yhteisiä poliittisia linjauksia tai esimerkiksi yksittäisten puolueiden sisäisiä toimintamalleja. Kirjallisia sopimuksia ei kyselyn mukaan ollut laadittu. Monella alueella osa kunnista oli rajannut aluehallituksen jäsenet pois omista kunnanhallituksistaan. Kyselyn mukaan työryhmän ohjeistusta oli jaettu tiedoksi aluevaltuustoryhmille.

Hyvinvointialueen palveluksessa olevien henkilöiden osalta kuudella alueella ei ole noussut esiin erityisiä tulkintakysymyksiä. Kolmen alueen mukaan tilanne aiheuttaa tulkintakysymyksiä esteellisyydessä, esimerkiksi talousarvio- ja henkilöstöasioiden yhteydessä. Oli myös tilanteita, joissa aluehallituksen jäseniä oli töissä naapurihyvinvointialueella. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 2025:26 on alueiden vastausten mukaan selkeyttänyt tilannetta.

Tilanne on kyselyvastausten mukaan kehittynyt ensimmäisen valtuustokauden alusta. Toimikaudella 2022–2025 eri kaksoisroolit johtivat aikamoiseen ”tuolileikkiin”, kun jäsenet ja varajäsenet vaihtoivat paikkaa tai heitä vaihdettiin uusiin jäseniin ja varajäseniin esteellisyyksien välttämiseksi. Nyt tilanne koetaan paremmaksi. Ensimmäisen valtuustokauden alkuvaiheessa haasteita tuotti erityisesti se, että aluehallituksen ratkaistavana oli paljon asioita, joissa kunnat olivat asianosaisina, kuten hyvinvointialueille kunnilta siirtyvät sopimukset, hyvinvointialueen vuokraamat kuntien toimitilat jne. Hiljalleen valtuustokauden aikana tulkintakäytänteet vakiintuivat ja luottamushenkilöt oppivat milloin heidän tulee jäädä itsensä. Osa alueista tunnisti, että kaksoisroolit vähenivät, kun henkilöitä vaihdettiin kuntien hallituksissa. Näin esteellisyyksiä voitiin vähentää aluehallituksessa esim. palvelustrategiaa ja -verkkoa sekä alueellisia järjestämissuunnitelmia koskevien päätösten valmistelussa aluehallituksessa. Eräällä alueella hyvinvointialueen palvelulautakunnassa oli useita jäseniä, jotka toimivat jonkin kunnan hallituksessa tai valtuustossa taikka hyvinvointialueen työntekijänä.

Kyselyn vastausten mukaan kuntien ja hyvinvointialueiden välille nousee kuitenkin säännöllisesti yhä esiin erilaisia etu- ja intressiristiriitoja. Nämä liittyvät esimerkiksi kuntien alueella tuotettavien palveluiden järjestämistapaan ja palveluverkkokysymyksiin, kuntien alueella olemassa olevaan palvelutuotantoon ja siihen liittyviin muutoksiin sekä esimerkiksi kiinteistöjen käyttöön ja vuokraukseen tai niiden omistussuhteisiin. Vastauksissa nousi esille, kannattaisiko perusteellisesti harkita myös kunnan johtavien viranhaltijoiden ja erityisesti kuntien ja kaupunkien johtajien asemaa kuntien edunvalvojina hyvinvointialueen päätöksenteko-organisaatiossa. Paikoin on tehty palveluverkkoa koskevia päätöksiä siten, että niiden käsittelyyn oli aluehallituksessa osallistunut kunnan- ja kaupunginhallituksen jäseniä, joiden kaksoisroolista aiheutuvia esteellisyyksiä ei ollut otettu huomioon.

Erään kyselyvastauksen mukaan kaksoisroolitus on osaltaan ollut konkreettisesti vaikuttamassa kustannustehottomalla tavalla asioiden käsittelyn tarpeettomaan viivästymiseen ja esimerkiksi siihen, ettei hyvinvointialueen talouden tasapainottamis- ja tehostamistratkeisuihin vaikuttavia palveluverkkopäätöksiä ole saatu ajallaan laillisesti tehtyä, saati vietyä täytäntöön.

Sekä aluehallituksissa että lautakunnissa on ilmennyt ongelmia kokousten päätösvaltaiseksi saamisessa esteellisyyksien toteutuessa. Rungas varajäsenten osallistuminen toistuvien esteellisyyksien osalta on vaikuttanut päätösvaltaisuuden lisäksi myös kokousten kustannusten lisääntymiseen (palkkiot, ansionmenetys- ja matkakustannuskorvaukset). Kyselyvastauksissa tunnistettiin myös, että riski valitusten tekemiseen toimielinpäätöksistä voi kasvaa, mikä vaikuttaa päätösten lainvoimaisuuteen ja pysyvyyteen. Päätöksenteko voi näin ollen myös viivästyä esteellisyyksien takia.

Aluehallituksen alaisissa jaostoissa on tunnistettu kaksoisrooleina myös tytär- tai osakkuusyhtiöiden hallitusten jäsenyys tai varajäsenyys, kunnan hallitusten jäsenyys tai varajäsenyys sekä hyvinvointialueen työntekijät. Hyvinvointialueilla voi myös olla sellaisia palveluntuottajia, jotka vastaavat kokonaisulkoistuksen perusteella erilaisten palveluiden tuottamisesta hyvinvointialueen jäsenille. Tällainen kokonaisulkoistusratkaisu on tyypillisesti tehty yksittäisten kuntien toimesta ennen järjestämisvastuun siirtymistä hyvinvointialueille. Kyselyvastauksissa ehdotettiin, että kannattaisi perusteellisesti harkita erilaisten henkilöstön edunvalvontajärjestöjen edustajien asemaa hyvinvointialueen päätöksenteko-organisaatiossa, ainakin kokonaisulkoistuskysymyksissä silloin, kun henkilöstöedustaja on kokonaisulkoistuksen perusteella palveluita tuottavan yhteisön palveluksessa. Jos esimerkiksi hyvinvointialueen aluehallituksessa tai henkilöstöasioita säännöllisesti käsittelevässä toimielimessä on jäsenenä henkilö, joka samaan aikaan edustaa pääluottamusedustajana (tai vastaavana) kokonaisulkoistuksen perusteella esimerkiksi terveyspalveluita tuottavan yhteisön henkilöstöä, tulee asiasta helposti problemattinen ja varsin tulkinnanvarainen, koska kokonaisulkoistuksen perusteella terveyspalveluita tuottavalla yhteisöllä on asiassa taloudellinen intressi, ja tällaisen yhteisön palveluksessa olevalla henkilöstöllä on oma intressinsä. Näin on, vaikka hyvinvointialueen toimielimessä käsiteltävä yksittäinen asia ei suoraan välittömästi koskisi kokonaisulkoistuksen perusteella terveyspalveluita tuottavaa yhteisöä tai sen henkilöstöä. Tällainen asetelma on omiaan kyseenalaistamaan päätöksenteon puolueettomuutta ja riippumattomuutta sekä nostamaan esiin intressiriitoja, koska henkilöstöasioita käsittelevissä toimielimissä käsitellään jatkuvasti asioita, joilla on vaikutusta eri henkilöstöryhmiin. Yhden henkilöstöryhmän edustajuus ja hyvinvointialueen henkilöstöasioita käsittelevän toimielimen puheenjohtajuus tai jäsenyys eivät ole hankaluuksittain yhteensovittavissa. Esteellisyysnormisto ei välttämättä riitä tällaisissa tapauksissa.

Työryhmä järjesti 4.11.2025 keskustelu- ja kuulemistilaisuuden hyvinvointialueiden ja kuntien edustajille. Siihen osallistui 27 kutsuttua henkilöä. Tilaisuudessa käytiin läpi hyvinvointialueille toteutetun kyselyn tuloksia sekä keskusteltiin kuntien ja hyvinvointialueiden kanssa useilla hallinnon tasoilla toimimisen problematiikasta.

Erityisesti keskusteltiin siitä, mitä kehitettävää kuntien ja hyvinvointialueiden päätöksentekokokonaisuudessa olisi ja millaisia havaintoja on tehty ensimmäisen ja toisen valtuustokauden osalta. Keskustelu vahvisti kyselyn tuloksia siitä, että ensimmäisellä aluevaalikaudella oli enemmän esteellisyystilanteita ja niiden selvitlemistä, paikoin jopa niin paljon, että hyvinvointialueiden päätöksentekokyky vaikeutui. Tilanne ja toimintatavat vaikuttavat vakiintuneemmilta nyt toisella kaudella. Poliittisten ryhmien tekemät sopimukset ja toimintatapojen kehittäminen ovat helpottaneet esteellisyysongelmia. Osa hyvinvointialueista kertoi, että kuntapäätöksenteossa tutut toimintatavat ja odotukset siirtyivät hyvinvointialueelle, mikä osaltaan vaikeutti aluevaltuutettujen sopeutumista siihen, että hyvinvointialueen toimiala on kapeampi ja mahdollisuudet vaikuttaa alueen palveluiden käytännön järjestämisen yksityiskohtiin rajatummalla. Aluevaltuuston päätösvalta on usein strategisempaa kuin kunnissa.

3.4 Kansainvälinen vertailu ja Ahvenanmaa

Useissa Euroopan maissa on mahdollista, että sama henkilö toimii poliittisissa luottamustehtävissä useilla hallinnon tasoilla samanaikaisesti. Useamman tason samanaikaisen luottamushenkilöroolin yleisyys ja muoto vaihtelevat kuitenkin huomattavasti eri maiden poliittisten järjestelmien välillä. Esimerkiksi Ranskassa, Belgiassa, Luxemburgissa ja Suomessa yli kolme neljäsosaa kansanedustajista toimii samanaikaisesti sekä paikallisella että kansallisella tasolla. Unkarissa, Ruotsissa, Portugalissa ja Saksassa vastaava osuus on 25–50 prosenttia, kun taas Espanjassa ja Sveitsissä alle 20 prosenttia edustajista hoitaa useita poliittisia tehtäviä samanaikaisesti. (Van de Voorde 2020, 53.)

Joissakin Euroopan maissa, kuten Kreikassa ja Italiassa, useamman tason roolin hallintaa on kokonaan kielletty. Saksassa ja Ranskassa on puolestaan rajoituksia tiettyjen roolien yhdistämiselle. Isossa-Britanniassa, Norjassa ja Tanskassa usealla tasolla luottamustehtävissä toimimista ei ole lainsäädännöllisesti estetty, mutta se ei ole osa maiden poliittista kulttuuria.

Pohjoismaissa puolueilla on tyypillisesti vahvat yhteydet paikallisen ja kansallisen tason välillä. Kuitenkin vain Suomessa useiden poliittisten roolien yhdistäminen on poikkeuksellisen yleistä. Ruotsissa noin 40 prosenttia poliitikoista toimii samanaikaisesti useammassa luottamustehtävässä, mutta käytäntö on selvästi harvinaisempaa kuin Suomessa. Vuosina 2014–2018 Ruotsin kansanedustajista 36 prosentilla oli kaksoisrooli ja viidellä prosentilla kolmoisrooli. (Arter & Söderlund 2022, 80.)

Norjassa lainsäädäntö ei estä useamman hallinnon tason roolin yhdistämistä, mutta parlamentissa ei ole perinnettä sille, että jäsenet toimisivat samanaikaisesti paikallisissa poliittisissa tehtävissä. Parlamentissa toimii vain yksittäisiä edustajia, joilla on myös paikallisia tehtäviä. (Centre of Expertise for Good Governance 2023, 30, 55.) Myöskään Tanskassa ei ole kansallista sääntelyä usean roolin yhdistämisestä, mutta puolueet voivat asettaa omia rajoituksiaan tämän osalta. Kolme parlamenttipuoluetta kieltää useamman roolin, mutta suurin osa sallii sen. Useiden poliittisten roolien samanaikainen hoitaminen on kuitenkin harvinaista.

Ranskassa useamman hallinnon tason luottamusroolin yhdistäminen oli aikaisemmin hyvin yleistä. Vuonna 2012 jopa 82 prosenttia kansanedustajista ja 77 prosenttia senaattoreista toimi myös paikallistasolla (Arter & Söderlund 2022, 80). Vuodesta 2014 alkaen ja täysimääräisesti vuodesta 2017 lähtien voimaan tullut uusi perustuslaillinen laki on kuitenkin kieltänyt kansanedustajilta ja senaattoreilta paikalliset toimeenpanevat tehtävät. Kansanedustajat ja senaattorit saavat kuitenkin toimia valtuutettuina kunnassa, maakunnassa tai alueella. Kukaan ei kuitenkaan voi pitää hallussaan enempää kuin kahta paikallisen tason roolia. Kahden toimeenpanevan tehtävän yhdistäminen ei ole myöskään mahdollista. (Centre of Expertise for Good Governance 2023, 30, 55.)

Belgiassa useamman roolin hallussapito on yleistä (Van de Voorde 2019, 77–78). Kaksoisrooleja on kaikissa Belgian parlamenteissa, joita Belgiassa on usealla eri tasolla. Noin kolme neljäsosaa edustajista viidessä suoraan valitussa Belgian parlamentissa toimii samanaikaisesti kunnallisena edustajana. Useammat roolit ovat laajalle levinneitä ja suhteellisesti tasapainossa lainsäädäntöelimen edustajien (noin 40 prosenttia kunnanvaltuutetuista) ja toimeenpanovallan edustajien välillä (noin 20 prosenttia ylemmistä kunnanvaltuutetuista ja noin 20 prosenttia kaupunginjohtajista). Useamman roolin yleisyyttä Belgiassa selittävät osaltaan maan pieni koko sekä Brysselin maantieteellisesti keskeinen sijainti. Belgiassa on kuitenkin joitakin rajoituksia useammassa roolissa toimimiseen. Kunnanvaltuutetut saavat ottaa kunnallisedustajan tehtävän lisäksi edustajan tehtävän joko alueellisessa parlamentissa tai kansallisessa liittovaltion parlamentissa.

Saksan federalistinen järjestelmä, joka korostaa hajauttamista ja paikallista autonomiaa, ei suosi eri tasojen luottamusroolien yhdistämistä. Noin 24 prosenttia liittopäivien jäsenistä toimii myös paikallisella tasolla, mutta kaksoisroolit rajoittuvat paikallistasolle. Edustaja ei voi olla jäsen sekä liittovaltion että osavaltion parlamentissa. Lisäksi hallituksen työntekijät eivät voi olla osavaltioparlamentin jäseniä eivätkä myöskään kuntien tai maakuntien työntekijät voi toimia kunnan tai maakunnan valtuuston edustajina. Kansallisen parlamentin edustajan yhteensopimattomuus koskee kaikkien julkishallinnon tasojen virkoja. (Navarro 2009, 37.)

Espanjassa puolestaan ei ole mahdollista toimia samanaikaisesti edustajanhuoneessa ja senaatissa, eikä alueparlamentin jäsenenä. Sen sijaan pormestarit ja kunnanvaltuutetut voivat toimia kansallisella tasolla, mutta heille myönnetään vain yksi palkkio. Paikallisten virkamiesten osallistumista poliittisiin tehtäviin on myös rajoitettu. (Centre of Expertise for Good Governance 2023, 30.)

Isossa-Britanniassa useamman hallinnon tason luottamustehtävissä toimiminen on mahdollista, mutta harvinaista (Centre of Expertise for Good Governance 2023, 30). Ilmiötä voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta: joko roolien välillä Ison-Britannian eri osien hajautetussa hallinnossa tai roolien välillä Englannin hallintotasojen välillä. Vuonna 2014 kiellettiin kaksoisroolit Westminsterin eli kansallisen parlamentin ja Pohjois-Irlannin sekä Walesin parlamenttien välillä. Skotlannissa kaksoisrooleja ei ole virallisesti kielletty, mutta niitä ei pidetä poliittisesti hyväksyttävänä. Englannissa on periaatteessa mahdollista yhdistää paikallishallinnon tehtävä, kuten pormestarin rooli, kansalliseen parlamenttiedustajuuteen. Käytäntö on kuitenkin harvinainen, eikä sitä yleisesti suositella poliittisen kulttuurin vuoksi. Äänestäjät suhtautuvat usein kriittisesti usean roolin yhdistämiseen. (Centre of Expertise for Good Governance 2023, 30, 56.)

Suomessa Ahvenanmaan kuntalaissa (Kommunallag (1997:73) för landskapet Åland) on vaalikelpoisuusrajoituksia koskien toimimista maakunnan ja kunnan hallituksessa. Ahvenanmaan kuntalain 47 §:n mukaan vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ei ole 1) henkilö, joka on alaikäinen tai joka on julistettu vajaavaltaiseksi; 2) Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen jäsen; 3) Ahvenanmaan maakunnan hallituksen keskusviraston osastopäällikkö; 4) kunnan keskushallinnon palveluksessa oleva kunnanhallituksen alainen henkilö; 5) kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka toimii lautakunnan esittelijänä tai muutoin vastaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelusta; sekä 6) henkilökunnan etujen valvonnasta kunnassa huolehtivan järjestön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtaja. Vaalikelpoinen ei ole myöskään se, joka järjestön neuvottelijana tai muussa vastaavassa ominaisuudessa vastaa edunvalvonnasta. Lisäksi säännöksen mukaan kunnanvaltuuston jäsenenä tai varajäsenenä oleva ei voi olla samanaikaisesti kunnanhallituksen jäsenenä tai varajäsenenä, paitsi jos kunnanvaltuusto on aloittanut uusintavaalien jälkeen eikä uutta hallitusta ole vielä valittu. Säännöksen mukaan maakunnan hallituksen jäsen ei voi olla samanaikaisesti kunnanhallituksen jäsenenä tai varajäsenenä. Valtuuston tai maakunnan hallituksen jäsen voidaan nimittää kunnanhallituksen jäseneksi tai varajäseneksi vain, jos hän on antanut siihen kirjallisen suostumuksen. Enemmistö kunnanhallituksen jäsenistä ei saa olla kunnan palveluksessa olevia henkilöitä.

Kansainvälinen vertailu osoittaa, että Suomen lisäksi Ranskassa ja Belgiassa on yleistä toimia useassa poliittisessa roolissa samanaikaisesti. Myös Ruotsissa ja Saksassa toimii jonkin verran poliitikkoja sekä kansallisella että alueellisella tasolla, mutta se on kuitenkin huomattavasti harvinaisempaa. Norjassa, Tanskassa ja Isossa-Britanniassa useamman roolin yhdistäminen on poikkeuksellista ja koskee lähinnä yksittäisiä edustajia. Vaikka Pohjoismaissa puolueilla on vahvat yhteydet paikallisen ja kansallisen tason välillä, vain Suomessa useassa roolissa toimiminen on laajasti vakiintunut käytäntö. Yhtenä tekijänä tässä vaikuttavat vaalijärjestelmien erot. Suomen vaalijärjestelmä on hyvin henkilökeskeinen verrattuna maihin, joissa on käytössä listavaali. Listavaalissa puolueilla on mahdollisuus vaikuttaa ehdokkaiden valinnan todennäköisyyteen listoja muodostettaessa. Eri maiden lainsäädäntö, hallintorakenne ja poliittinen kulttuuri vaikuttavatkin merkittävästi siihen, kuinka yleistä eri hallinnon tasojen luottamusroolien yhdistäminen on.

On mahdollista, että tähän eroavaisuuteen on myös vaikuttanut se, että monissa muissa maissa kuin Suomessa on pidempään ollut sekä vaaleilla valittu alueellinen että paikallinen hallinnon taso, joten niissä on ehtinyt muodostua selviä poliittisia ja hallintokulttuuriin liittyviä toimintatapoja. Ne ohjaavat paikoin voimakkaastikin sitä, miten eri tasoille asetutaan ehdolle luottamustehtäviin ja mikä katsotaan tarkoituksenmukaiseksi tai sopivaksi. Suinkaan aina asiaa ei ole säädelty lainsäädännöllä.

4 Hallintotieteellinen ja kansalaisnäkökulma

Seuraavassa arvioidaan useilla hallinnon tasoilla luottamushenkilönä toimimista hallintotieteellisestä näkökulmasta sekä käydään läpi aiheesta tehtyjä kansalaiskyselyjä.

4.1 Järjestelmän legitimitettä koskeva hallintotieteellinen tutkimus

Hyvinvointialueiden perustaminen on tuonut Suomeen uuden hallinnon ja politiikan tason. Tämä on mahdollistanut sen, että sama henkilö voi toimia samanaikaisesti päättäjänä valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Kansanedustajien päällekkäisistä luottamustoimista on käyty keskustelua jo pitkään, erityisesti ajankäytön ja esteellisyyden näkökulmista. Vaikka ilmiö ei ole uusi, se on saanut lisää huomiota hyvinvointialueiden perustamisen myötä.

Tutkimuksissa on arvioitu, että Suomessa pääsyy useilla tasoilla samanaikaisesti toimimisen yleisyydelle ja päällekkäiseshdokkuuksille on Suomen henkilökeskeisessä vaalijärjestelmässä (Borg 2023, 33). Ehdokasasettelu on pääasiassa puolueiden vastuulla. Ehdokkaaksi asettuminen perustuu lähtökohtaisesti sekä puolueiden esittämään tarpeeseen että yksilön omaan haluun ja motivaatioon lähteä ehdolle. Puolueet pyrkivät kokoamaan vaaleihin ehdokaslistat, jotka puhuttelevat äänestäjiä eri puolilla maata. Tunnetut ja kokeneemmat poliitikot toimivat usein kampanjoiden vetureina, ja heidän näkyvyytensä, verkostonsa ja aiempi menestyksensä vahvistavat heidän asemaansa puolueiden ehdokasvalinnoissa. (Borg 2023, 33.)

Vaikka tällainen asetelma voi hyödyttää puolueita, siihen liittyy myös monia jännitteitä. Kansainvälisesti on arvioitu, että useita mandaatteja tavoittelevat poliitikot voivat alkaa edistää omaa agendaansa puolueen linjan sijaan (Navarro 2009, 7). Suomessa vahva puoluekuri kuitenkin vähentää tätä riskiä, ja monimandaatit

nähdään usein enemmän mahdollisuutena kuin uhkana. Silti lähtökohtana on aina yksittäisen poliitikon halu ja tahto tavoitella useampia luottamustehtäviä. (Niemi-
nen 2024, 14.)

Kaksois- ja kolmoismandaatteihin liittyvä julkinen keskustelu on nostanut esiin useita kriittisiä näkökulmia. Keskusteluissa on nostettu esiin huoli siitä, että käytäntö voi lisätä eturistiriitojen ja korruption riskiä, keskittää poliittista valtaa, rajoittaa poliittista kilpailua, hämärtää vastuullisuutta sekä vaikeuttaa ajankäytön ja muiden resurssien hallintaa. Lisäksi on arvioitu, että monimandaatit voivat heikentää sekä poliitikkojen että poliittisten instituutioiden julkista kuvaa. (Van de Voorde 2019, 40–48; Karv & Malmberg 2023, 76.) Monimandaattien vaikutuksista käydään keskustelua sekä tutkijoiden kesken että eri maissa hyvin samankaltaisin argumentein. Riippumatta siitä, missä maassa tai millä hallinnon tasoilla toimitaan, esiin nousevat toistuvasti samat näkökulmat.

Vallan keskittyminen ja luottamustehtävien kasautuminen samoille henkilöille herättävät huolta poliittisen kilpailun kaventumisesta sekä uusien toimijoiden mahdollisuuksista päästä mukaan päätöksentekoon. Usealla hallinnon tasolla toimivien poliitikkojen katsotaan asemansa vuoksi omaavan suhteellisesti enemmän valtaa kuin muiden päättäjien. Tämän on katsottu tukevan heidän poliittisen asemansa vakiintumista ja jatkumista useiden vaalikausien ajan, sillä toimiminen kahdella tai kolmella hallinnon tasolla tarjoaa usein vakaamman poliittisen aseman. (Navarro 2009, 18.) Vallan keskittyminen nähdään joissakin yhteyksissä ongelmallisena erityisesti demokratian moniäänisyyden toteutumisen kannalta.

Yksi keskeisimmistä huolenaiheista liittyy tilanteisiin, joissa päätöksentekijä joutuu sovittamaan yhteen kansallisen ja alueellisen tai paikallisen tason edut (Van de Voorde 2019, 41). Kansanedustajan tehtävänä on edistää koko maan etua, kun taas kunnanvaltuutettu toimii oman kuntansa ja aluevaltuutettu oman hyvinvointialueensa edustajana. Tämän on pelätty aiheuttavan intressiristiriitoja sekä epäselvyyttä siitä, missä roolissa päätöksentekijä kulloinkin toimii ja kenelle hän on vastuussa. Äänestäjien käyttäytyminen vahvistaa myös tätä asetelmaa. Vuoden 2022 aluevaaleissa valtaosa äänestäneistä (77,5 prosenttia) äänesti omasta kotikunnasta tulevaa ehdokasta, ja heistä lähes puolet (48 prosenttia) ilmoitti äänestäneensä ehdokastaan ensisijaisesti siksi, että pyrki saamaan oman kunnan edustajan aluevaltuustoon (Borg 2023, 148–149). Elinkeinoelämän valtuuskunnan toteuttama kysely tukee tätä havaintoa. Kansalaiset ajattelevat melko laajalti, että kunnanvaltuutetun tulisi edistää oman kunnan etua myös toimiessaan aluevaltuutettuna. Lähes joka toinen vastaaja (48 prosenttia) uskoo, että osaavan kunnanvaltuutetun valinta aluevaltuustoon turvaa palvelut omassa kunnassa, kun taas vain viidennes (19 prosenttia) ei jaa tätä näkemystä. (Haavisto & Rother 2022.)

Usean luottamustehtävän hoitaminen samanaikaisesti edellyttää merkittävää ajallista ja henkistä panostusta. Parlamentaarinen työ on usein kokopäiväistä, ja sen yhdistäminen muihin vaativiin tehtäviin voi olla haastavaa. (Van de Voorde 2019, 42.) Luottamustehtävissä toimiminen edellyttää aktiivista osallistumista myös kokousten ulkopuolella. Tehtävään kuuluu asioiden huolellinen valmistelu, taustatietojen selvittäminen, vuorovaikutus eri toimijoiden kanssa sekä ymmärryksen syventäminen, jotta päätöksenteko perustuu mahdollisimman kattavaan ja ajantasaiseen tietoon. Useamman vaativan tehtävän yhtäaikainen hoitaminen voi lisätä riskiä, ettei asioihin ehditä perehtyä riittävästi, mikä voi heikentää päätöksenteon laatua.

Salminen toteaa selvityksessään (Salminen 2025, s. 34), että keskustelussa nousee tyypillisesti esiin monien päällekkäisten mandaattien hallussapitoon liittyviä korruption ja eturistiriitojen mahdollisuuksia ja riskejä. Samoin niiden katsotaan rajoittavan poliittista kilpailua ja johtavan julkisen vallan keskittymiseen pienelle joukolle ihmisiä. Päällekkäisten roolien voidaan ajatella myös hämärtävän vastuullisuutta sekä pahentavan resurssien hallinnan ongelmia. Niiden väitetään myös heikentävän politiikassa toimivien henkilöiden ja poliittisten instituutioiden julkista kuvaa. Toisaalta päällekkäisyyteen liittyy sitoutumista paikallisuuteen ja sitä kautta poliittista etua. Selvästi kysymyksessä on joka tapauksessa kiistanalainen poliittinen käytäntö. (Ks. keskustelusta mm. F. Malmberg ja T. Karv, 2024, 871–892.) Kirjallisuudessa on tuotu esiin, että useat päällekkäiset roolit voivat lopulta näyttäytyä epädemokraattisina käytänteinä, jotka eivät lisää hallinnon ja julkisen päätöksenteon legitimitettä vaan itse asiassa murentavat sitä. Tutkimuksessa on myös tuotu esiin, että ihmiset eivät pitäisi päällekkäisten roolien rajoittamista demokratian kannalta ongelmallisena (Malmberg ja Karv 2024). Jonkin verran on myös tutkittu dynamiikkaa, joka johtaa siihen, että samat ihmiset toimivat hallinnon useilla eri tasoilla (D. Arter ja P. Söderlund, 2022).

Kaksois- ja kolmoisrooleilla voi kuitenkin olla myös myönteisiä vaikutuksia. Useampaa luottamustehtävää hoitavat voivat edistää tiedonkulkua eri hallinnon tasojen välillä. He voivat toimia siltana paikallisen ja kansallisen päätöksenteon välillä, mikä voi lisätä politiikan tehokkuutta ja tuoda paikalliset näkökulmat osaksi kansallista päätöksentekoa. Lisäksi kokeneet päättäjät voivat tuoda prosesseihin jatkuvuutta ja asiantuntemusta, mikä voi parantaa hallinnon laatua. (Van de Voorde 2019, 43; Karv & Malmberg 2023, 76.)

4.2 Kansalaiskyselyt ja raportit

Kansalaisten suhtautumista poliitikkojen monimandaatteihin on kyselytutkimuksissa selvitetty useaan otteeseen viime vuosina. Selvitysten perusteella usealla hallinnon tasolla toimimiseen suhtaudutaan pääosin kielteisesti. Ennen ensimmäisiä aluevaaleja vuonna 2022 Elinkeinoelämän valtuuskunta (EVA) selvitti kansalaisten suhtautumista poliitikkojen päällekkäisiin luottamustehtäviin. Selvityksen mukaan 68 prosenttia vastaajista piti ongelmallisena sitä, että sama henkilö voi toimia samanaikaisesti kansanedustajana, aluevaltuutettuna ja kunnanvaltuutettuna. Vastaajista 39 prosenttia olisi rajoittanut mandaattien määrän kahteen ja 29 prosenttia sallisi vain yhden luottamustehtävän kerrallaan. Myös ikäryhmien välillä havaittiin selviä eroja suhtautumisessa päällekkäisten roolien rajoittamiseen. Nuoret aikuiset (18–25-vuotiaat) suhtautuivat sallivammin poliitikkojen monimandaatteihin, sillä heistä hieman yli puolet (51 prosenttia) kannatti rajoituksia. Yli 56-vuotiaista sen sijaan 80 prosenttia kannatti vähintään kolmen samanaikaisen luottamustehtävän kieltämistä. (Haavisto & Rother 2022.)

EVA:n syksyllä 2024 toteuttama uudempi kysely osoittaa, että kansalaisten näkemykset ovat jyrkentyneet aikaisemmasta. Valtaosa (71 prosenttia) vastaajista rajoittaisi poliitikkojen mahdollisuutta toimia usealla hallinnon tasolla samanaikaisesti. Kolmasosa vastaajista (33 prosenttia) sallisi vain yhden ja 38 prosenttia enintään kaksi samanaikaista poliittista mandaattia. Vain noin viidennes vastaajista (22 prosenttia) olisi valmis jatkamaan nykyisellä mallilla, jossa sama henkilö voi asettua ehdolle, tulla valituksi ja toimia samanaikaisesti kahdella tai jopa kolmella eri hallinnon tasolla. (Rother 2025.)

Myös Kunnallisanalan kehittämissäätiö (2025) toteutti aiheesta kyselyn loppuvuodesta 2024. Tulokset ovat linjassa EVA:n kyselyn kanssa ja osoittavat poikkeuksellisen laajaa yksimielisyyttä: 80 prosenttia vastaajista katsoo, ettei samoilla henkilöillä tulisi olla päätösvaltaa samanaikaisesti valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Vain 11 prosenttia on eri mieltä. Joka toinen vastaaja (49 prosenttia) pitää kahta tehtävää riittävänä, kun taas 40 prosenttia rajoittaisi luottamustehtävät yhteen. Vain 4 prosenttia sallisi toimimisen kaikilla kolmella päätöksentekotasolla yhtä aikaa.

Kuntaliiton syksyllä 2024 toteuttaman Kuntapäättäjäkyselyn mukaan myös enemmistö kuntapäättäjistä suhtautuu kriittisesti päällekkäisiin rooleihin. Johtavista viranhaltijoista 74 prosenttia pitää päällekkäisiä rooleja ongelmallisina, kun taas kunnanhallituksen jäsenistä hieman yli puolet jakaa saman näkemyksen. Kuntapäättäjien näkemykset vastaavat osaltaan aiempia kansalaismielipiteitä, joissa on toistuvasti ilmaistu huoli vallan keskittymisestä ja esitetty tarve poliittisten tehtävien

päällekkäisyyden rajoittamiselle. Myönteisimmin kaksois- ja kolmoismandaatteihin suhtautuvat ne, joilla on useita luottamustehtäviä samanaikaisesti. (Kuntaliitto, Kuntapäätäjäkysely 2025.)

Sekä kansalais- että kuntapäätäjäkyselyt osoittavat, että enemmistö vastaa- jista pitää vallan keskittymistä samoille henkilöille ongelmallisena ja kannattaa mandaattien rajoittamista. Samaan aikaan päällekkäiset luottamustehtävät ovat kuitenkin yleistyneet. Enemmistö kansanedustajista sekä suuri osa alue- ja kunnan- valtuutetuista hoitaa useita poliittisia tehtäviä samanaikaisesti. Vaikka huoli vallan keskittymisestä on kasvanut, suomalaisten vahva luottamus julkisiin instituutioihin saattaa osaltaan selittää, miksi osa kansalaisista hyväksyy useiden luottamustehtä- vien yhtäaikaisen hoitamisen. Kansalaiset hyväksyvät helpommin sen, että tietyillä poliitikoilla on enemmän valtaa, mikäli he luottavat julkisen järjestelmän kykyyn ehkäistä vallan väärinkäyttöä. Suomi kuuluu niihin Euroopan maihin, joissa kansa- laisten luottamus hallintoon on poikkeuksellisen korkealla tasolla. (Karv & Malm- berg 2023, 92.)

Euroopan neuvoston Suomen aluevaaleja ja kuntavaaleja koskevassa vaalitark- kailuraportissa vuonna 2025 nostettiin myös esiin monimandaatit: sitä, että poli- tikko pystyi hoitamaan jopa neljä erillistä poliittista mandaattia, pidettiin haasteena poliittisen moninaisuuden edistämiseksi, ja se johti erilaisiin vastuisiin; toisaalta sekä pormestarin että maakuntavaltuuston johtajat jäivät suurelta osin valitsematta, mikä raportin mukaan rajoittaa poliittista johtajuutta molemmilla itsehallinnon tasoilla. Raportissa kannustettiin harkitsemaan osana paikallis- ja aluedemokra- tian edistämistä kannustimien luomista kunnanvaltuustoille pormestarien valit- semiseksi, jotta voidaan vahvistaa poliittista johtajuutta paikallistasolla, erityisesti suuremmilla kaupunkialueilla, ja sellaisten lausekkeiden käyttöönottoa, joilla rajoi- tetaan kumulatiivisia poliittisia mandaatteja. (CG(2025)49-12 - County and munic- ipal elections in Finland 13 April 2025, kohdat 5 c ja 6 c ja 16.)

Edellä kuvattu osoittaa tutkimuksissa havaitun, että usean luottamustehtävän samanaikainen hoitaminen on monivaikutteinen ja osin myös kiistanalainen käy- täntö. Se edistää tiedonkulkua hallinnon eri tasojen välillä ja voi lisätä poliittista tehokkuutta, mutta samalla se voi kaventaa päätöksentekijöiden joukkoa, synnyt- tää intressiristiriitoja ja heikentää mahdollisuuksia perehtyä päätettäviin asioihin riittävästi.

Tutkimuksissa ja kyselyissä näkyy myös vahva kuntanäkökulma. Kuntahallinnon pitkä, tuttu perinne ja asukkaiden identifioituminen omaan kuntaan näkyvät äänes- tuspäätöksissä. Kuntayhteistyön eri muodoissa on totuttu mieltämään alueellista toimijuutta oman kunnan kautta ja valvomaan oman kunnan etua laajemmalla

alueella. On mahdollista, että itsehallinnollisten hyvinvointialueiden rooli uutena, koko alueen etua ajavana toimijana ei vielä välttämättä ole äänestäjien mielissä vakiintunut, vaan hyvinvointialueiden luottamushenkilöitä ajatellaan yhä kuntasidoksen kautta. Hyvinvointialueen itsehallinto on kuitenkin sen kaikkien asukkaiden itsehallintoa, heidän asuinkunnastaan riippumatta.

Ilmiön hallinta edellyttää tarkkaa arviointia, seurantaa ja tarvittaessa lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimenpiteitä, joilla voidaan turvata järjestelmän läpinäkyvyys sekä toimivuus ja vahvistaa kansalaisten luottamusta poliittiseen päätöksentekoon. On arvioitava kysymys, tulisiko päällekkäisiä rooleja rajoittaa lainsäädännöllä vai voisivatko puolueet enemmän itse laatia jonkinlaisen ”hiljaisen sopimuksen” niiden hallintaan tai rajoittamiseksi. Päällekkäisten roolien rajoittaminen ei ole yksinkertainen kysymys.

5 Perustuslain asettamat reunaehdot ja arviointi

Tässä luvussa käsitellään perustuslain asettamia reunaehtoja tavallisten lakien vaalikelpoisuutta ja osallisuutta koskeville säännöksille. Kuntia ja hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön taustalla ovat keskeisesti kansanvaltaisuusperiaate sekä vaali- ja osallistumisoikeudet.

5.1 Kansanvaltaisuus, itsehallinto ja vaali- ja osallistumisoikeudet

Kansanvaltaisuutta ja oikeusvaltioperiaatetta koskevan perustuslain 2 §:n mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Kansanvaltaisuutta, erityisesti osallistumisena ja vaikuttamisena ymmärrettynä, voidaan pitää keskeisimpänä itsehallinnon periaatteellisena osatekijänä kulloisestakin itsehallinnollisesta järjestelystä riippumatta. Itsehallintoyhteisöjen itsehallinnon välttämätön yhteinen peruselementti on demokraattinen päätöksenteko eli itsehallintoyhteisön asukkaiden oikeus päättää itse omista asioistaan (PeVL 26/2017 vp. s 24).

Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta. Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Pykälän 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla. Perustuslain esitöiden mukaan lailla säätämisen vaatimus koskee kuntien hallinnon yleisiä perusteita, kuten kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen sen sijaan voidaan osoittaa kuntien asiaksi. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla turvataan kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tämä sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden

valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille. Itsehallinto sisältää keskeisesti itsehallintoyhteisön asukkaiden oikeuden itsensä välittömästi tai välillisesti valitsemiin hallintoelimiin. Itsehallintoyhteisön keskeisen päätösvalan tulee kuulua kansanvaltaisesti valituille toimielimille, ja luottamushenkilöillä tulee olla määräävä asema itsehallintoyhteisön päätöksenteossa (PeVL 42/1996 vp.).

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 121 §:n 1 momentin muodostavan sen 4 momentin kanssa kokonaisuuden (PeVL 20/2013 vp. s 3). Perustuslain säännöksellä on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp. s. 1). Tämä säännös on siten mahdollistanut hyvinvointialueiden perustamisen. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on käsitelty sitä, että hyvinvointialueiden itsehallinnosta säädetään perustuslaissa kuntien itsehallinnosta poikkeavasti. Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan PeVL 26/2017 vp. (s. 18–30) maakuntaitsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa sekä maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperustaa. Valiokunta toteaa kuitenkin lausunnossaan PeVL 17/2021 vp. (s. 6), että perustuslain 121 §:n 4 momentista tai sen esitöistä ei kuitenkaan ole luettavissa samanlaisia vaatimuksia maakuntien itsehallinnolle kuin perustuslain 121 §:n 1–3 momentista kunnan asukkaiden itsehallinnolle (PeVL 26/2017 vp., s. 20). Perustuslainsäätäjän ei perustuslakivaliokunnan mukaan voida katsoa tarkoittaneen kuntaa suurempien alueiden itsehallinnon olevan samanlaista kuin kunnan asukkaiden itsehallinto, jolla on pitkät historialliset perinteet ja nimenomaisesti säädetyt erityiset valtiosääntöoikeudelliset takeet (PeVL 26/2017 vp., s. 20). Valiokunnan mielestä hyvinvointialueita koskeva sääntely toteuttaa perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa (PeVL 17/2021 vp.).

Hyvinvointialuelain tarkoituksena on lain 1 §:n 1 momentin mukaan luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmalla hallintoalueella (hyvinvointialue) sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle hyvinvointialueen toiminnassa. Tällä tarkoitetaan erityisesti perustuslain 2 §:ssä tarkoitetun kansanvaltaisuuden toteuttamista.

Arvioidessaan hyvinvointialuelakiin ehdotettua sääntelyä kansanvaltaisuuden näkökulmasta perustuslakivaliokunta totesi, että hyvinvointialueella on aluevaltuusto, joka vastaa hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää hyvinvointialueen päätösvaltaa. Aluevaltuuston päätösvallasta säädetään hyvinvointialuelaissa

lisäksi tarkemmin. Valtuutetut ja varavaltuutetut aluevaltuustoon valitaan lain 23 §:n mukaan hyvinvointialueella toimitettavissa vaaleissa. Valiokunta totesi, että hyvinvointialuelain hallinnon ja talouden hoitoa koskevat säännökset ovat pitkälti yhdenmukaisia kuntalain vastaavien säännösten kanssa. Hyvinvointialuetta koskevat säännökset ovat yleisiä ja jättävät alueen organisaattiorakenteen aluevaltuuston päätettäväksi (PeVL 17/2021 vp. s. 8).

Perustuslakivaliokunta ei ole lausunnoissaan kiinnittänyt erikseen huomiota vaalikelpoisuuteen muihin toimielimiin. Perustuslakivaliokunta piti ehdotuksia hyvinvointialueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista perusteltuina. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntely tarjosi hyvät mahdollisuudet vahvistaa hyvinvointialueen hallinnon kansanvaltaisuutta (PeVL 17/2021 vp. kohta 30).

Hyvinvointialuelain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todetaan, että vaikka perustuslain 14 §:ssä ei olekaan nimenomaista mainintaa kansalaisten oikeudesta äänestää aluevaaleissa, voidaan kuitenkin katsoa, kun otetaan huomioon perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetty, että oikeus osallistua aluevaaleihin täyttää perustuslaissa muutoin edellytetyn hallinnon, tässä tapauksessa aluehallinnon, kansanvaltaisuuden vaatimuksen. Hallituksen esityksessä todetaan, että perustuslaissa säädettyä kansanvaltaisuusvaatimusta voidaan tarkastella myös aluevaalien ehdokasasettelun näkökulmasta. Oikeus asettua ehdolle aluevaaleissa on lähtökohtaisesti kaikilla niillä kyseisen hyvinvointialueen asukkailla, joilla on äänioikeus aluevaaleissa ja joita ei ole julistettu vajaavaltaisiksi. Hyvinvointialueissa säädetään joitain vaalikelpoisuuden rajoituksia, jotka ovat saman tyyppisiä kuin mitä kuntalaissa säädetään (HE 231/2021 vp. s. 1181).

Suomi on ratifioinut Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991), jossa määritellään paikallisen itsehallinnon keskeiset ominaispiirteet. Peruskirja on osa Suomen oikeusjärjestystä, ja sen sisältö ohjaa lakien tulkintaa. Peruskirjan 3 artiklan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti (1 kohta). Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla välittömillä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä. Peruskirjan 7 artiklan 1 kohdan mukaan paikallisella tasolla luottamustehtäviin valittujen tulee voida vapaasti hoitaa tehtävänsä. Heidän tulee voida saada asianmukainen taloudellinen korvaus toimensa harjoittamisesta aiheutuvista kuluista ja, mikäli mahdollista, korvaus ansion menetyksestä tai palkkio tehdystä työstä sekä vastaava sosiaaliturva (2 kohta). Artiklan 3 kohdan

mukaan tehtävät ja toiminta, jotka eivät sovi yhteen paikallisen luottamustoimen hoitamisen kanssa, tulee määritellä lainsäädännössä tai niiden tulee ilmetä keskeisissä oikeusperiaatteissa. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3(2) artiklan mukaan päätösvalta itsehallinnon piiriin kuuluvissa asioissa kuuluu vaaleilla valituille elimille. Niiden lisäksi toimeenpanotehtäviä voi kuulua toimielimille, jotka ovat vastuussa vaaleissa valitulle valtuustolle tai vastaavalle. Suomi antoi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen yhteydessä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen, jonka mukaan kuntien lisäksi peruskirjaa sovelletaan kuntia suuremmilla itsehallintoalueilla (Manner-Suomen ”hyvinvointialueet”) seuraavilta osin: 2 artikla, 3 artikla, 4 artiklan 1 ja 3–6 kappaleet, 5 artikla, 6 artikla, 7 artikla, 8 artikla, 9 artiklan 1, 2 ja 4–7 kappaleet, 10 artikla ja 11 artikla.

Vaali- ja osallistumisoikeuksista säädetään perustuslain 14 §:ssä. Jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään perustuslaissa. Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa asuvalla muulla Euroopan unionin kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslain 14 §:n 3 momenttiin sisältyvät kansanvaltaisuuden turvaamisen kannalta keskeiset perussäännökset äänioikeudesta kunnallisvaaleissa. Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla. Osallistumisella kuntien hallintoon tarkoitetaan momentissa ensisijaisesti osallistumista kuntien luottamustoimiin, mutta sen piiriin kuuluu myös esimerkiksi kunnan jäsenen aloiteoikeus kunnan hallintoa koskevissa asioissa.

Perustuslain 14 §:n 4 momentti sisältää perustuslaillisen toimeksiannon osallisuuden edistämiseksi. Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 14 §:n 4 momentissa ei täsmennetä niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulee edistämismahdollisuutensa täyttää. Keinona voi tulla kyseeseen esimerkiksi erilaisia osallistumisjärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittäminen. Yksilön vaikuttamismahdollisuudet voivat toteutua esimerkiksi vapaana kansalais-toimintana tai tätä tarkoitusta varten luotujen nimenomaisten mekanismien, kuten kansalaisaloitteen, kautta (HE 309/1993 vp. s 62).

Perustuslakivaliokunta totesi hyvinvointialueiden perustamista koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 17/2021 vp., kohta 33), että perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 14 §:ää tulee täydentää siten, että siitä ilmenee muiden vaalien lisäksi myös aluevaalit. Muutos voitaisiin toteuttaa esimerkiksi täydentämällä perustuslain 14 §:n 3 momentin kunnallista osallistumisoikeutta koskevaa sääntelyä. Perustuslain tasoista sääntelyä puoltaa alueellisen vaali- ja osallistumisoikeuden kiistaton perusoikeusluonne (ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 26). Valtioneuvoston on lausunnon mukaan syytä ryhtyä sanotun kaltaisen täydennyksen valmisteluun.

Hyvinvointialuelain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todetaan, että kansalaisten ja kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet toteutuvat joko edustuksellisuuden kautta (ääni- ja äänestys-oikeus vaaleissa) tai vaikuttamalla suoraan (suora demokratia) aloiteoikeuden ja kansanäänestyksen kautta. Hyvinvointialuelain perusteluissa arvioidaan hyvinvointialueen ylimmän päätöksentekojärjestelmän, aluevaltuuston, valinnan suorilla vaaleilla vahvistavan hallinnon kansanvaltaisia piirteitä. Kansanvaltaisuuden vahvistuminen tapahtuu erityisesti verrattuna aiempiin kuntayhtymiin, joissa kunnan asukkaiden demokraattinen päätöksentekijöitä koskeva valinta oli välillistä. Kuntayhtymien toiminnan siirto aluevaaleilla valittuun hyvinvointialueen hallintoon vahvistaa asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia. Hyvinvointialuelaki luo perustelujen mukaan edellytykset myös suoralle osallistumiselle hyvinvointialueilla sekä hyvinvointialueen ja sen asukkaiden vuorovaikutukselle (HE 241/2020 vp, s. 359). Hallituksen esityksessä (s. 361) todetaan lähtökohtana olevan hyvinvointialueen asukkaiden mahdollisimman laaja oikeus osallistua hyvinvointialueelle kuuluvien asioiden hoitoon sekä asukkaana että toimimalla luottamushenkilönä.

Aluevaalien lisäksi aluehallinnon kansanvaltaisuutta on hyvinvointialueissa paljolti kuntalakia vastaavasti pyritty edistämään eri tavoin. Hyvinvointialueen asukkailla on nimenomainen oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan ja aluevaltuustolla velvollisuus huolehtia siitä, että osallistuminen ja vaikuttaminen voivat käytännössä toteutua. Hyvinvointialueen asukkailla on oikeus tehdä aloitteita hyvinvointialueen toimintaan liittyvistä asioista. Lisäksi aluevaltuusto voi päättää järjestää hyvinvointialueella neuvoa-antavan kansanäänestyksen. Hyvinvointialueella on vaikuttamistoimielimet nuorisoa, ikääntynyttä väestöä ja vammaisia henkilöitä varten sekä kaksikielisillä hyvinvointialueilla kansalliskielilautakunta ja Lapin hyvinvointialueella saamen kielen lautakunta. Nämä kaikki edistävät perustelujen mukaan hyvinvointialueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ja sitä kautta hyvinvointialueen hallinnon kansanvaltaisuutta.

Hallituksen esityksessä arvioitiin asukkaiden kiinnostuksen hyvinvointialueen asioita ja esimerkiksi aluevaltuustoa kohtaan ratkaisevan käytännössä sen, millainen äänestysaktiivisuus aluevaaleissa tulisi olemaan. Esityksessä todettiin olevan kuitenkin vaikea ennakoida aluevaalien äänestysaktiivisuutta, sillä äänestyskäyttäytymiseen ja –aktiivisuuteen vaikuttavat tutkimusten mukaan lukuisat eri tekijät, joita ovat puoluejärjestelmän ohella muun muassa institutionaaliset, sosioekonomiset ja sosiodemografiset tekijät. Lisäksi äänestysaktiivisuuden ohella arvioitiin olevan vaikea ennakoida sitä, näyttäytyisikö luottamushenkilönä toimiminen houkuttelevana, millaiset tekijät vaikuttaisivat ehdolle asettumiseen ja millä tekijöillä olisi merkitystä valituksi tulemisen kannalta. Hallituksen esityksessä ennakoitiin vaaleilla valittavien aluevaltuustojen merkitsevän luottamushenkilömäärän kasvua, ja todennäköistä arvioitiin olevan, että aluevaaleissa asettuisi ehdolle ja valituksi tulisi useita sellaisia luottamushenkilöitä, jotka samanaikaisesti eivät olisi ehdolla tai tulisi valituksi kuntavaaleissa. Tällä, samoin kuin hyvinvointialueesta annettavaan lakiin ehdotetuilla säännöksillä hyvinvointialueen asukkaiden osallistumisoikeuksista, arvioitiin olevan päätöksenteon etääntymistä hillitsevä vaikutus (HE 241/2020 vp. s 361–363).

5.2 Hyvän hallinnon takeet sekä esteellisyysääntely

Oikeus hyvään hallintoon pohjautuu perustuslain sääntelyyn. Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Lisäksi hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Hyvään hallintoon kuuluvat muun muassa hallinnon palveluperiaate, menettelyä koskeva neuvonta, virkatoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus, jota varmistavat etenkin vaalikelpoisuus- ja esteellisyysäännökset. Näitä vaatimuksia turvaavia säännöksiä on muun muassa hallintolaissa (434/2003) ja virkamieslaeissa.

Esteellisyydellä tarkoitetaan sitä, että henkilöllä on sellainen suhde asiaan tai asianosaisiin, että se voi vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä. Esteellisyysperusteita sovelletaan hallintoasian käsittelyyn. Esteellisyydestä säädetään yleislakina hallintolaissa. Lisäksi esteellisyysäännöksiä on kuntalaissa ja hyvinvointialuelaissa.

Hyvinvointialuelain 102 §:ssä säädetään esteellisyydestä pääosin kuntalakia vastaavasti. Pykälässä säädetään erikseen valtuutetun esteellisyysperusteista aluevaltuustossa ja hyvinvointialueen muiden luottamushenkilöiden, tilintarkastajan sekä hyvinvointialueen henkilöstön esteellisyydestä.

Valtuutetun esteellisyysperusteet aluevaltuustossa ovat rajoitetummat kuin muihin luottamushenkilöihin sovellettavat esteellisyysperusteet. Hyvinvointialuelain 102 §:n 1 momentin mukaan valtuutettu on esteellinen, jos käsiteltävä asia koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Säännös vastaa kuntalain valtuutetun esteellisyyttä koskevaa säännöstä (kuntalain 97.1 §).

Kun valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn tai on jäsenenä muussa toimielimessä, häneen sovelletaan kyseistä toimielintä koskevia esteellisyysäännöksiä. Esimerkiksi, jos valtuutetulla on läsnäolo- ja puheoikeus tai hän on jäsenenä muussa toimielimessä, häneen sovelletaan samoja esteellisyysperusteita kuin toimielimen jäseniin. Hyvinvointialuelain 102 §:n 2 momentin mukaan muiden luottamushenkilöiden, tilintarkastajan ja hyvinvointialueen henkilöstön esteellisyydestä on lähtökohtaisesti voimassa, mitä hallintolain esteellisyysäännöksissä säädetään. Näin ollen heihin sovelletaan hallintolain 28 §:n 1 momentin esteellisyysperusteita eli niin kutsuttuja osallisuus- eli asianosaisjääviä, edustusjääviä, intressijääviä, palvelussuhde- ja toimeksiantosuhdejääviä, yhteisöjääviä ja niin kutsuttua yleislausekejääviä.

Usealla hallinnon tasolla samanaikaisesti toimimista koskien keskeinen esteellisyysperuste on hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu niin kutsuttu yhteisöjäävi. Säännöksen mukaan henkilö on esteellinen, jos hän tai hänen hallintolain 28 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle on odotettavissa asian ratkaisusta erityistä hyötyä tai vahinkoa. Säännöksessä tarkoitettuja yhteisöjä ovat muun muassa osakeyhtiö, osuuskunta ja yhdistys. Yhteisöllä tarkoitetaan myös kuntaa, kuntayhtymää ja hyvinvointialuetta, jotka ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä. Säännöstä sovelletaan niin kunnan ja kuntayhtymän hallituksen jäseneen sekä kunnanjohtajaan ja kuntayhtymän johtajaan kuin hyvinvointialueen aluehallituksen jäseneen ja hyvinvointialuejohtajaan, mutta valtuuston ei ole katsottu kuuluvan säännöksen soveltamisalaan.

Myös oikeuskirjallisuuden mukaan yhteisöjäävisäännöstä sovelletaan kunnan ja hyvinvointialueen välisessä suhteessa. Tämä tarkoittaa, että hyvinvointialueen hallituksen tai lautakunnan jäsenenä oleva kunnan ja kuntayhtymän hallituksen jäsen sekä kunnanjohtaja ja kuntayhtymän johtaja ovat esteellisiä asiassa, jossa asianomainen kunta tai kuntayhtymä on intresentti (ks. Itä-Suomen HaO 3.5.2024 nro 1055/2024). Vastaavasti kunnan tai kuntayhtymän hallituksen tai lautakunnan jäsenenä oleva hyvinvointialueen hallituksen jäsen ja hyvinvointialuejohtaja ovat esteellisiä asiassa, jossa asianomainen hyvinvointialue on intresentti (Harjula-Prättälä 2023 s. 706).

Tilanteesta ei ole korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksiä tai muita päätöksiä. Itä-Suomen hallinto-oikeus on käsitellyt palvelustrategiaa ja palveluverkkosuunnitelmaa koskevasta hyvinvointialueen päätöksestä tehdyn aluevalituksen, ja kumonnut päätöksen päätöksessä mainittujen asian käsittelyyn osallistuneiden kaupungin- ja kunnanhallituksen jäsenten ja varajäsenten esteellisyyksien vuoksi (Itä-Suomen hallinto-oikeus 1055/2024 3.5.2024). Päätöksessä katsottiin, että asian ratkaisusta on ollut päätöksessä selostetulla tavalla odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hyvinvointialueen jäsenkunnille hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Hallinto-oikeus katsoi, että ratkaisulla voidaan katsoa olevan erityisiä vaikutuksia hyvinvointialueen jäsenkunnille, niiden alueella oleville palveluille ja siten kyseisten kuntien asukkaille. Päätöksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteiden sijaintia koskevalla palveluverkkopäätöksellä on vaikutusta paitsi kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistöjen käyttöön myös muun muassa kunnassa oleviin työpaikkoihin ja kuntien palvelutarjontaan ja siten kuntien yleiseen elinvoimaan. Päätöksessä hallinto-oikeus totesi, ettei kunnanvaltuusto ole hallintolain 28.1 §:n 5 kohdassa tarkoitettu hallitukseen tai hallintoneuvostoon rinnastettava toimielin, eikä kunnanvaltuuston jäsenyydessä tai puheenjohtajistossa toimimisessa ole kysymys myöskään toimitusjohtajaa vastaavasta asemasta. Näin ollen kyseiset henkilöt eivät olleet esteellisiä osallistumaan palveluverkkosuunnitelmaa koskevan asian käsittelyyn hallintolain 28.1 §:n 5 kohdan perusteella. Kyseisessä asiassa ei ollut esitetty sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi luottamus edellä mainittujen henkilöiden puolueettomuuteen heidän käsitellessään palveluverkkosuunnitelmaa tulevaisuuslautakunnassa olisi vaarantunut hallintolain 28.1 §:n 7 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Hallinto-oikeuden ratkaisulla ei ole samanlaista merkitystä kuin korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisulla. (Ks. lisäksi Salminen, luku 4.4.)

Hyvinvointialuelain 102 §:n 4 momentissa säädetään niin sanotusta yhteisöjäävin poikkeuksesta. Sääntely vastaa kuntalain sääntelyä (97 §). Säännöksen mukaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei sovelleta hyvinvointialueen luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa hyvinvointialueen liikelaitoksessa tai hyvinvointiyhtymässä. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos hyvinvointialueen edut ovat ristiriidassa liikelaitoksen tai hyvinvointiyhtymän etujen kanssa taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn. Säännöstä ei sovelleta suhteessa kuntaan.

Toinen usealla hallinnon tasolla toimimiseen soveltuva keskeinen esteellisyysperuste on hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan niin kutsuttu yleislausekejäävi. Säännöksen mukaan henkilö on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä. Tämän esteellisyysperusteen

soveltaminen edellyttää, että on olemassa ulkopuolisen havaittava syy puolueettomuuden vaarantumiseen, vaikka muut esteellisyysperusteet eivät suoranaisesti tulekaan sovellettaviksi. Syyn puolueettomuuden vaarantumiseen on oltava suunnilleen saman asteinen kuin erikseen säädetyissä esteellisyysperusteissa. Työryhmän tiedossa ei ole hyvinvointialueiden päätöksiin liittyvää oikeuskäytäntöä tältä osin.

Salminen on todennut, että hyvinvointialueen esteellisyysäännöksiä valmisteltaessa ei ole otettu huomioon hyvinvointialueiden ja kuntien luottamustehtävissä olevien henkilöiden kaksoisrooleja (Salminen s. 26). Salminen (s. 35) on todennut, että oikeudelliselta kannalta puolueettomuutta ja päätöksenteon riippumattomuutta koskevat, esteellisyystilanteina esiin nousseet ongelmakysymykset käytännössä ovat liittyneet kunnan päätöksentekokelemissä toimivien henkilöiden osallistumiseen hyvinvointialuetasolla päätöksentekoon asioissa, joissa myös kunnilla on arvioitu olevan intressejä.

5.2.1 Työryhmän arvioita esteellisyysäännösten kehittämisestä

Työryhmä toteaa, että koska hyvinvointialuelain säätämisen yhteydessä ei ole voitu ennakoida toimielinten kokoonpanoja ja kaikkia ilmeneviä esteellisyystilanteita eikä muodostuvaa oikeuskäytäntöä, on tarpeen arvioida sitä, miten hyvän hallinnon toteutuminen saavutetaan voimassa olevalla sääntelyllä.

Esteellisyysäännösten yhtenä keskeisenä tarkoituksena on pyrkiä turvaamaan viranomaistoiminnan yleistä luotettavuutta ja objektiivisuutta. Esteellisyyttä koskeva sääntely ei rajoita vaali- ja osallistumisoikeuksia, kuten vaalikelpoisuusrajotukset, joten niiden kehittämisen voidaan katsoa olevan vaalikelpoisuusrajotuksia lievempi keino. Esteellisyysäännöksiä ei kuitenkaan voida nähdä ratkaisuksi rakenteellisiin ongelmiin. Usein toistuvia esteellisyystilanteita tulee ratkaista ennakolta vaalikelpoisuusrajotuksilla sekä toimielinten nimittämiskäytännöllä.

Esteellisyysääntelyn taustalla on ajatus siitä, että ne ovat poikkeuksellisia tilanteita (ns. pistemäisiä). Rakenteellista ongelmaa ei voi nähdä vain poikkeustilanteen ratkaisena. Esteellisyysäännöksillä on suhteellisen vakiintunut tulkinta- ja oikeuskäytäntö kuntien hallinnon osalta, kun taas hyvinvointialueiden osalta ei ole vastaavasti muodostunut oikeuskäytäntöä. Työryhmän saaman selvityksen perusteella esteellisyysäännösten tulkinta on kuitenkin hyvinvointialueilla vakiintumassa. Uusien esteellisyysperusteiden säätämiseen tulisi työryhmän käsityksen mukaan lähtökohteisesti suhtautua pidättyvästi. Työryhmä on kuitenkin arvioinut, voitaisiinko esteellisyysäännöksiä koskevilla lainsäädäntöratkaisuilla estää joitakin tilanteita, joissa voidaan esittää epäilyjä puolueettoman päätöksenteon vaarantumiselle kaksoisroolien takia.

Salminen on selvityksessään käsitellyt yhteisöjäävin soveltamista kunnanvaltuustoon. Selvityksen (Salminen s. 27) mukaan yhteisöjäävin osalta käytännössä esimerkiksi tilojen vuokraamista kunnalta koskeva asia voisi olla sellainen, jossa kunta on asianosainen. Vaikeammin tulkittavaa sen sijaan on esimerkiksi se, missä tilanteessa esimerkiksi kunnalle on odotettavissa aluehallituksen ratkaisusta erityistä hyötyä tai haittaa (ks. hyöty- ja haitta-arvioinneista esim. KHO 2018:24; KHO 2005:45; KHO 17.8.2017 t. 3890 ja KHO 2009:88). Salmisen mukaan lisäksi on huomattava, että säännöksen sanamuoto ei näyttäisi kattavan kunnanvaltuustossa toimimista, koska valtuustoa ei vaaleilla valittuna elimenä voida suoraan rinnastaa säännöksessä mainittuihin elimiin. Ottaen huomioon, että säännöksessä on tarkoitettu luetella yhteisöjen tärkeimmät päätöksentekuelimet, yhteisöjäävin yksiselitteisen tarkoituksen perusteella voitaisiin tulkita myös niin, että säännös kattaa myös valtuuston jäsenyydet, sen puheenjohtajisto mukaan lukien. Salmisen mukaan tältä kannalta ei ole täysin suljettavissa pois sekään mahdollisuus, että tällainen asetelma tulisi jäseneltäväksi myös yhteisöjäävin kannalta. Tällainen tulkinta poikkeaisi kuitenkin siitä, miten yhteisöjääviä on muiden yhteisöjen osalta tulkittu.

Kuten edellä on todettu hallintolain 28.1 §:n 5 kohdassa yhteisöllä ja säätiöllä tarkoitetaan kaikkia niin yksityis- kuin julkisoikeudellisiakin oikeushenkilöitä, jotka voivat olla asianosaisina hallintomenettelyssä. Näitä ovat esimerkiksi kunnat. Valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Jos valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään. Yhteisöjääviä koskevaa hallintolain 28.1 §:n 5 kohtaa on edellä kuvastusti tulkittu niin, että valtuusto ei ole ”hallitus, hallintoneuvosto tai niihin rinnastettava toimielin”. Kunnanvaltuutettu ei ole aluehallituksessa tai hyvinvointialueen lautakunnassa yhteisöjäävin nojalla esteellinen käsittelemään asiaa, jossa ao. kunta on asianosainen tai jossa kunnalle on asian ratkaisusta odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Vastaavasti aluevaltuutettu ei ole kunnanhallituksessa tai lautakunnassa yhteisöjäävin nojalla esteellinen käsittelemään asiaa, jossa hyvinvointialue on asianosainen tai jossa hyvinvointialueelle on asian ratkaisusta odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Työryhmä on katsonut tarpeelliseksi käsitellä esteellisyystilanteita, jotka voisivat liittyä kunnanvaltuuston jäsenen asemaan aluehallituksessa. Työryhmän arvion mukaan yhteisöjäävin ulottaminen valtuustoon ei olisi nykytilanteessa perusteltua. Voidaan kyllä arvioida, että myös kunnanvaltuuston jäsenyys merkitsisi sellaisen siteen syntymistä, että luottamus puolueettomaan päätöksentekoon voi vaarantua kunnanvaltuutetun osallistuessa aluehallituksessa päätöksentekoon asiassa, jossa kunta on asianosainen tai josta kunnalle voi olla erityistä hyötyä tai vahinkoa. Tämä voisi puoltaa yhteisöjäävisäännöksen ulottamista koskemaan valtuuston jäseniä.

Tapauskohtaisesti on kuitenkin mahdollista soveltaa hallintolain 28.1 §:n 7 kohdan yleislauseketta, joten lainsäädännössä on jo huomioitu erilaiset mahdollisesti kehittyvätkin tilanteet. Hyvinvointialueet ovat olleet toiminnassa vasta vähän aikaa, joten on mahdollista, että oikeuskäytäntö ja hallintokäytänteet kehittyvät ja kunnan ja hyvinvointialueen väliset toiminnan käynnistymiseen liittyvät oikeussuhteet vähenevät.

Työryhmän käsityksen mukaan vaaleilla valittu valtuusto ei itsehallinnollisen yhteisön ylimpänä päättävänä toimielimenä rinnastu asemaltaan yksityisoikeudellisen yhteisön hallintoneuvostoon.

Työryhmä toteaa, että on selvää, että hyvinvointialueen ja kunnan asema toisistaan erillisinä itsehallinnon tasoina ei vastaa esimerkiksi kuntayhtymän ja sen jäsenkuntana olevan kunnan suhdetta. Tästä syystä esteellisyysäännöksiin ei voida säätää yhteisöjäävin poikkeuksen tyyppistä sääntelyä. Lisäksi työryhmän arvion mukaan esteellisyysääntelyä ei ole tarkoituksenmukaista kehittää kasuistiseen suuntaan, ja esimerkiksi tiettyjen asioiden käsittelyyn ei voida säätää poikkeuksia.

Vaikka työryhmä ei arvioi olevan tarkoituksenmukaista muuttaa esteellisyysääntelyä, työryhmä on arvioinut erilaisia lainsäädäntötekniisiä vaihtoehtoja. Työryhmä arvioi että, jos kaksoisrooleista aiheutuvia tilanteita ratkottaisiin esteellisyysäännöksillä, asiasta olisi tarkoituksenmukaista säätää hyvinvointialueilla eikä laajasti sovellettavassa hallintolaissa. Lisäksi muutoksia tulisi säätää kuntalaissa, jos katsotaan symmetrisen sääntelyn olevan tarkoituksenmukaista.

5.3 Työryhmän arviointia ehdokkaaksi asettumisesta vaaleissa

Tässä alaluvussa on arvioitu mahdollisuutta rajoittaa vaaleissa ehdokkaaksi asettumista. Työryhmä on arvioinut sitä, voitaisiinko asettumista ehdokkaaksi eduskuntavaaleissa, kuntavaaleissa ja aluevaaleissa rajoittaa lailla. Lisäksi on arvioitu muita mahdollisia tapoja, joilla voitaisiin edistää läpinäkyvyyttä ja vähentää samanaikaisia luottamustehtäviä eri hallinnon tasoilla.

Sääntelyä arvioitaessa ja kehitettäessä huomioon tulee ottaa kansanvaltaisuuden ohella perustuslaillinen toimeksianto edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua muulla tavalla kuin vaaleissa yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi tulee ottaa huomioon hyvän hallinnon takeet. Vaali- ja osallistumisoikeuksien perusoikeusluonteen vuoksi sääntelyä muutettaessa

tulee perusoikeuksien rajoittamisperusteiden täyttyä. Vaalikelpoisuusrajoitusten tulee perustua lakiin, eikä niitä voida jättää lakia alemman tasoisten säädösten tai lain nojalla tehtävien, esimerkiksi kunnan tai hyvinvointialueiden tekemien, päätösten varaan.

Työryhmä on arvioinut (ks. myös Salminen s. 21), että perustuslain tasolla säädettyyn kansanedustajan tehtävään ja myös muihin suorilla vaaleilla valittaviin tehtäviin liitettyihin vaalikelpoisuuden rajoituksiin, jotka säädetään tavallisen lain tasolla, on perusteltua suhtautua pidättyväisesti.

Työryhmän käsityksen mukaan tarkkaan rajattu poikkeaminen perusoikeuksista, joihin vaaleissa ehdolla olo ja osallistumisoikeudet kuuluvat, voi olla mahdollista, mutta ainoastaan, jos perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset täyttyvät.

Työryhmän arvion mukaan niin kutsuttujen kolmoisroolien mahdollisen rajoittamisen osalta kansanedustajan vaalikelpoisuutta ei olisi perusteltua rajoittaa lain säännöksillä. Kansanedustajat muodostavat ylimmän valtioelimen ja siten kaikki kansanedustajana toimimista rajoittavat, mukaan lukien usean roolin rajoittamista koskevat muutokset, voisivat olla perustuslaillisesti jännitteisiä. Perustuslailla turvataan kansanedustajan riippumattomuutta, ja kansanedustajan tehtävää ei voitane rinnastaa muiden hallinnon tasojen luottamushenkilöiden tehtäviin. Kansanedustajan vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat perustuslaissa vähäiset ja rajattu tarkoin. Niin ikään kansanedustajan esteellisyys perustuslain 32 §:ssä rajautuu kapeasti häntä henkilökohtaisesti koskeviin asioihin. Esimerkiksi uudet vaalikelpoisuusrajoitukset olisivat ongelmallisia näistä näkökulmista.

Perustuslain 14 §:n 1 momentin mukaan vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään perustuslaissa, joten tavallisella lailla ei voitaisi säätää vaalikelpoisuusrajoituksia. Kansanedustajan vaalikelpoisuutta koskevat perustuslakitasoiset säännökset ovat perustuslain 27 §:ssä. Eduskuntavaaleissa on vaalikelpoinen jokainen äänioikeutettu, joka ei ole vajaavaltainen. Lisäksi säännöksessä on rajoitettu eräissä korkeissa viroissa toimivien toimimista kansanedustajana. Nämä erikseen perustuslain 27 §:n 2 ja 3 momentissa luetellut korkeat virat eivät ole vaalikelpoisuuden rajoituksia vaan säännös tarkoittaa sitä, että valinta kansanedustajaksi merkitsee sitä, että henkilön on erottava virastaan. Jos tavallisella lailla säädettäisiin vaalikelpoisuusrajoituksia kansanedustajan toimimiselle aluevaltuustossa tai kunnanvaltuustossa, muodostuisi jännite perustuslain sääntelyn kanssa. Työryhmä toteaa käsityksensä, että ensisijaisesti mahdolliset kansanedustajan ja alue- tai kunnanvaltuutetun tehtäviin liittyvät ristiriitatilanteet tai useiden toimien aiheuttamat työmäärää koskevat haasteet tulisi ratkaista muilla keinoilla kuin lailla säätämällä.

Työryhmä on seuraavaksi arvioinut ehdokkaaksi asettumista samanaikaisesti kuntavaaleissa ja aluevaaleissa. Vaali- ja osallistumisoikeuksilla turvataan kansanvaltaisuutta kunnan ja hyvinvointialueen hallinnossa. Kuten Salminen on todennut, kansanvaltaisuusperiaate on edellyttänyt käytännössä sitä, että itsehallintoyhteisöjen ylin päätöksentekoeelin valitaan demokraattisesti (s. 33). Luottamushenkilöillä on keskeinen asema edustukselliseen demokratiaan perustuvassa kunnallisessa ja hyvinvointialueen päätöksenteossa. Työryhmä arvioi, että tästä syystä on aiheellista suhtautua varauksellisesti vaalikelpoisuuden rajoituksiin erityisesti vaaleilla valittavien toimielinten osalta. Kuten edellä on todettu, vaalikelpoisuusrajoitukset arvioidaan myös osallistumisoikeuksiin kohdistuvina perusoikeusrajoituksina, minkä vuoksi niiden tulee täyttää yleiset perusoikeuden rajoitukselle asetetut edellytykset. Niihin kuuluvat muun muassa rajoituksen hyväksyttävyys ja välttämättömyys.

Työryhmä arvioi kuten Salminen selvityksessään, että omaksuttujen sääntelyratkaisujen perusteella vaikuttaa mahdolliselta ja myös perustellulta, että vaalikelpoisuuden rajoituksista valtuustotasaisen ja hallitustasaisen toimielimen luottamustoimiin säädetään toisistaan poikkeavasti. Toimielimen tehtävät ja merkitys kansanvaltaisuuden kannalta ovat tässä suhteessa ratkaisevat. Kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta on asianmukaista, että valtuustotason luottamustoimiin ei ole vastaavia vaalikelpoisuuden rajoituksia kuin hallitus- ja lautakuntatasoisiin luottamustoimiin.

Työryhmä toteaa arvionaan, että kunta ja hyvinvointialue ovat asukkaidensa yhteisöjä. Asukkaiden oikeuden osallistua kunnan ja hyvinvointialueen asioiden hoitoon tulee tämän vuoksi olla mahdollisimman laajaa. Edustuksellisessa demokratiassa kunnan ja hyvinvointialueen asukkaiden edustajia kaikista luottamushenkilöistä ovat ensi sijassa heidän vaaleissa kunnan- ja aluevaltuustoon valitseman valtuutetut. Luottamushenkilöhallinnolla toteutetaan kansanvaltaisuutta ja osallisuus oikeuksia, minkä takia lailla säädettyihin ehdokasasettelua sekä vaaleilla valittavien toimielinten vaalikelpoisuutta koskeviin rajoituksiin tulee suhtautua pidättyvästi. Voidaan todeta, että valtuuston tehtävien luonteen sekä valtuutettuja koskevien esteellisyysperusteiden vuoksi päällekkäisiin luottamustehtäviin valtuustoissa liittyy vähemmän ristiriitatilanteita kuin muissa niitä alemmissa toimielimissä. Tästä syystä voidaan arvioida, vaikka valtuutettujen niin kutsutut kaksoisroolit saattavat hämärtää vastuita ja voivat aiheuttaa joitakin ristiriitatilanteita, ettei perusoikeuksien rajoittamista koskevaa välttämättömyyttä ja painavaa yhteiskunnallista tarvetta olisi näiden tehtävien samanaikaisuuden rajoittamiselle lailla. Oikeasuhtaisuuden vaatimuksesta johtuen perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoittamisen keinoksi on tunnistettu harkintaan perustuva niin kutsutusti poliittinen päätös lailla säättämisen vaihtoehtona. Lisäksi päätöksenteon puolueettomuutta turvataan esteellisyys-sääntelyn avulla.

Vaalikelpoisuusrajoitusten tarkoitus on estää ennakolta usein toistuvia esteellisyystilanteita. Säännöksillä turvataan toimielimen päätöksentekokykyä, toiminnan läpinäkyvyyttä ja uskottavuutta. Esteellisyyttä ja sen arviointia koskevia tilanteita esiintyy etenkin muissa toimielimissä kuin kunnanvaltuustossa ja aluevaltuustossa, joissa myös esteellisyysperusteet ovat rajatummalla. Työryhmän arvion mukaan hyvän hallinnon takeiden toteuttamiseksi on perusteltua säätää vaalikelpoisuusrajoituksia aluehallituksen ja kunnanhallituksen sekä keskeisten lautakuntien jäsenille, koska kyseiset toimielinten tehtävät ovat useimmiten luonteeltaan operatiivisia valtuustoille säädettyjen tehtävien ollessa luonteeltaan enemmän strategisia. Vaalikelpoisuusrajoitukset valtuuston alaisiin toimielimiin eivät estäisi aluevaaleihin tai kuntavaaleihin osallistumista ehdokkaana.

Alla olevassa taulukossa (taulukko 1) on arvioitu erilaisia tapoja rajoittaa ehdolle asettumista erityisesti samaan aikaan toimitettavissa aluevaaleissa ja kuntavaaleissa. Vaalien legitimitetin kannalta läpinäkyvin vaihtoehto olisi rajoittaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa sekä tiedon saannin lisääminen ehdokkuuksista.

Taulukko 1. Erilaisia vaihtoehtoja ehdolle asettumisen rajoittamiseksi sekä arvio näistä.

Alue ja kuntavaalien vaihe	Poliittinen keino	Oikeudellinen keino	Arvio
Ehdolle asettuminen	Ehdokkaiden oma harkinta ja eri puolueiden sopimukset kaksois- tai kolmoisroolien välttämiseksi.	Ehdokkuus samaan aikaan toimitettavissa aluevaaleissa ja kuntavaaleissa estettäisiin vaalilaissa. Se tarkoittaisi esimerkiksi uutta säännöstä kiellosta olla samaan aikaan alue – ja kuntavaaleissa ehdokkaana vaalilakiin tai vaalilain 148 §:n muuttamista ja 153 §:ään vakuutusta siitä, ettei henkilö ole ehdolla aluevaaleissa. Ehdokashakemukset käsittelevän viranomaisen olisi tutkittava, onko henkilö ehdolla kaksissa vaaleissa samanaikaisesti vastaavasti kuin nykyisellään kun tutkitaan, ettei henkilö ole ehdolla useammalla listalla (ks. kuntavaalien osalta vaalilain 148 §). Vaihtoehtoisesti ja/tai lainsäädännön selkeyden vuoksi säädettäisiin vaalikelpoisuusrajoitukset kuntalakiin tai hyvinvointialuelakiin aluevaltuuston ja kunnanvaltuuston samanaikaisesti toimimisen estämiseksi, jolloin myös vaalilakia tulisi muuttaa listoilla olemisen tarkistamisen osalta.	Ehdolle asettumisen rajoittaminen olisi ongelmallinen perustuslain turvaamien kansanvaltaisuusperiaatteen ja osallistumisoikeuksien kannalta. Vaalilaissa ei säädettäisi aineellisia vaalikelpoisuusrajoituksia vaan kyse olisi siitä, että suoraan vaalilaissa kiellettäisiin useissa samanaikaisissa vaaleissa ehdolle asettuminen. Selkein vaihtoehto, jossa ehdokkaat itse tekisivät valinnan ja äänestäjät jo ennen vaaleja tietäisivät mihin voivat äänestämällä vaikuttaa. Aiheuttaisi paineita puolueille sekä muille ryhmille saada ehdokkaita vaaleihin.

Alue ja kuntavaalien vaihe	Poliittinen keino	Oikeudellinen keino	Arvio
Valituksi tuleminen	Puolueet ja ryhmät eivät voi suoraan vaikuttaa asiaan tässä vaiheessa.	Säädettäisiin rajoituksia vaalien vahvistamisvaiheeseen.	Ei mahdollinen eikä tarkoituksenmukainen sääätämismuutosto. Miten vaalitulos vahvistettaisiin ja miten ja kenen toimesta valinta voitaisiin suorittaa tulisi ratkaistavaksi. Nykyiselle vaalilainsäädännölle ja vaalien periaatteille olisi vierasta, jos henkilö voisi olla ehdolla, mutta tuloksen vahvistamisen yhteydessä joidenkin ehdokkaiden valituksi tuleminen lainsäädännössä estettäisiin. Tämä voisi myös vaikeuttaa tuloksen laskennan teknisiä järjestelyitä. Käytäntö ei olisi toivottava ehdokkaan ja äänestäjän näkökulmasta. Lisäksi tämä tapa voisi vaikuttaa kielteisesti vaaleja kohtaan koettuun luottamukseen.

Alue ja kuntavaalien vaihe	Poliittinen keino	Oikeudellinen keino	Arvio
Paikan vastaanottaminen	Kuntalain 70 § ja hyvinvointialuelain 75 § lähtevät siitä, että henkilö, joka on ehdolla, aikoo ottaa paikan vastaan, mutta käytännössä ei liene estettä lainsäädännölle, että voisi vapaaehtoisesti jättää ottamatta valtuustopaikan vastaan, jos tulee valituksi useampaan kuin yhteen luottamustehtävään.	Kuntalain 70 §:n ja hyvinvointialuelain 75 §:n mukaan luottamustoimeen voidaan valita vain henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan. Valtuustoehdokkaaksi voidaan asettaa vain henkilö, joka on antanut kirjallisen suostumuksensa valtuutetun toimen vastaanottamiseen. Mikäli ehdokkuus molemmissa vaaleissa ilman, että voisi vastaanottaa sekä aluevaltuutetun että kunnanvaltuutetun tehtävän haluttaisiin sallia, kuntalakia ja hyvinvointialuelakia tulisi tältä osin muuttaa. Samassa pykälässä säädetään myös, että luottamustoimesta voi erota pätevästä syystä. Säädetäisiin rajoitus aluevaltuustossa ja kunnanvaltuustossa samanaikaisesti toimimisen estämiseksi.	Vaalien legitimitetin kannalta ongelmallinen, ja ei toteuttamiskelpoinen vaihtoehto. Käytäntö ei olisi toivottava äänestäjän näkökulmasta ja voisi vaikuttaa kielteisesti vaaleja kohtaan koettuun luottamukseen. Luottamustehtävien on katsottu myös olevan luonteeltaan kansalaisvelvollisuuksia. Paikan vastaanottamisen valintaa ei olisi tarkoituksenmukaista jättää tehtäväksi vasta vaalituloksen varmistuttua. Äänestäjän on tarpeellista tietää ennakolta, kumman paikan ehdokas ottaisi vastaan.

Kuten edellä on todettu, työryhmän käsityksen mukaan voidaan arvioida, että lähtökohtaisesti ei ole erityisiä perusteita lain nojalla puuttua suorilla vaaleilla valitaviin tehtäviin rajoittamalla ehdokkuuksien määrää. Usean hallinnon tason samanaikaiset luottamustehtävät kuitenkin aiheuttavat sen, että poliittinen valta keskittyy harvemmille henkilöille, millä voi olla myös poliittisen päätöksenteon monimuotoisuuden negatiivinen vaikutus. Koska samanaikaisilla usean tason luottamustoimilla on vallan keskittymistä ja puolueettoman päätöksenteon epäilyjä

mahdollistavia piirteitä, on perusteltua, että näiden edustusten määrä vähenisi. Toivottavana kehityssuuntana on pidettävä poliittista harkintaa, jossa ehdokasasetteluvaiheessa pyrittäisiin välttämään usean tason luottamustehtäviä.

Kansanvaltaisuus toteutuu äänestämisen kautta. On mahdollista, että halutaan äänestää henkilöä, joka toimisi kunnanvaltuustossa ja aluevaltuustossa samanaikaisesti tai sellaista ehdokasta, joka olisi ehdolla vain toisessa vaaleista. Työryhmän arvion mukaan vaalien läpinäkyvyyttä tulisi edistää siten, että äänestäjät saisivat helposti tiedon siitä, onko henkilö samanaikaisesti ehdolla sekä kuntavaaleissa että aluevaaleissa, koska kyseiset vaalit toimitetaan samanaikaisesti. Vaalilainsäädäntöä olisi läpinäkyvyyden parantamisen kannalta perusteltua kehittää siten, että virallislähteistä olisi saatavilla tieto molemmissa vaaleissa ehdolla olemisesta. Tämä olisi kuitenkin työryhmän käsityksen mukaan haasteellista toteuttaa. Työryhmä toteaa, että tiedot ehdokkaista saadaan käytännössä mediasta, vaalikoneista ja ehdokailta itseltään. Voidaan arvioida, että ehdokkaita asettavien tahojen omilla toimilla, ehdokkaiden omalla vaalimainonnalla ja median välityksellä olisi mahdollista oleellisesti lisätä tiedonsaantia ehdokkuuksista samaan aikaan pidettävissä aluevaaleissa ja kuntavaaleissa. Työryhmä suosittelee, että eri tahot huomioisivat viestinnässään ja vaalikampanjoissa ehdokkaiden ehdolla olon molemmissa vaaleissa.

Työryhmä toteaa lisäksi, että vaalien toimittaminen eri vuosina voisi myös muuttaa kehitystä ja lisätä läpinäkyvyyttä, koska äänestäjillä on jo tiedossa senhetkiset ehdokkaan luottamustoimet. Toisaalta kesken kautta muuttuvat mandaatit voisivat käytännössä myös lisätä hyvinvointialueiden ja kuntien toimielimissä tehtäviä esteellisyysarviointeja. Vaalien vuosittaisen määrän lisääntyminen voisi mahdollisesti vaikuttaa negatiivisesti myös äänestysaktiivisuuteen. Lopulta sillä olisi myös kustannuksia lisäävä vaikutus, jos vaalit toimitettaisiin eri aikaan.

Siirtyminen listavaaliin, jossa puolueet itse asettaisivat ehdokkaiden järjestyksen, mahdollistaisi samanaikaisten luottamustehtävien vähenemisen ehdokkaita asettavien puolueiden ja muiden tahojen toimesta, kun henkilökeskeisen kampanjoinnin voisi arvioida vähenevän. Tämä olisi kuitenkin perustavanlaatuinen, olennainen ja monivaikutteinen muutos Suomen vaalijärjestelmälle. Työryhmä ei ole arvioinut asiaa ja toteaa, että sen arvioiminen edellyttäisi poliittista toimeksiantoa ja erillistä hanketta.

Työryhmä suosittelee poliittisten käytänteiden muuttamista ja esimerkiksi puolueiden sopimuksia, joilla vältettäisiin usean tason samanaikaisia luottamustehtäviä.

Arviomuistiossa on luvussa 6 arvioitu vaalikelpoisuusrajoituksia muihin toimielimiin sekä luvussa 5.2 esteellisyysääntelyn kehittämistä.

5.4 Sidonnaisuusilmoitukset

Sidonnaisuuksien ilmoittamista koskeva sääntely täydentää vaalikelpoisuus- ja esteellisyysääntelyä. Sidonnaisuussääntelyn tarkoituksena on lisätä päätöksenteon puolueettomuutta ja läpinäkyvyyttä. Tiettyjen hyvinvointialueen ja kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tulee tehdä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudestaan sekä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa (hyvinvointialuelaki 89 §, kuntalaki 84 §). Sidonnaisuusilmoitus tehdään tarkastuslautakunnalle, joka valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuuston tiedoksi. Työryhmä toteaa, että sidonnaisuusilmoituksia koskevaa sääntelyä olisi mahdollista täsmentää läpinäkyvyyden lisäämiseksi siten, että säännöksissä huomioitaisiin tarkemmin usean hallinnon tason luottamustoimet.

Kuntaliitto katsoo sidonnaisuusilmoituksia koskevassa ohjeistuksessaan (Sidonnaisuuksien ilmoittaminen kunnassa, Kuntaliitto 2025), että esimerkiksi aluehallituksen jäsenyys ja muut hyvinvointialueella merkittävää päätösvaltaa käyttävät toimieli-mien jäsenyydet ovat sellaisia luottamustoimia, joista tulee tehdä ilmoitus.

6 Vaalikelpoisuussäntelyn kehittäminen

Vaalikelpoisuussäntelyn kehittämistarpeita arvioitaessa tulee tarkastella paitsi perustuslain reunaehtoja myös hyvinvointialueiden toimielinrakennetta ja voimassa olevan säntelyn toimivuutta.

Yleisesti säännöksiä kehitettäessä tulee huomioida, että mahdolliset lainsäädäntömuutokset tulee valmistella siten, että ne tulevat voimaan hyvissä ajoin ennen vaaleja. Euroopan neuvoston Venetsian komission vaalilainsäädännön muutoksia koskevien suositusten mukaisesti vaalilainsäädäntöä ei tulisi muuttaa vuoden sisällä ennen vaaleja, ellei kyse ole teknisistä tai vähäisistä muutoksista, jotka eivät vaikuta vaalien keskeisiin periaatteisiin.

6.1 Hyvinvointialueiden toimielinrakenne

Aluevaltuuston tehtäviin kuuluu päättää hyvinvointialueen hallintosäännöstä, jossa on määräykset toimielimistä ja johtamisesta sekä toimivallan siirtämisestä. Aluevaltuusto voi hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa hyvinvointialueen muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivaltaa ei kuitenkaan saa siirtää asioissa, joista aluevaltuuston on laissa olevan säännöksen mukaan päätettävä. Hyvinvointialueilla on erilaisia toimielinrakenteita ja niiden organisaatiot poikkeavat toisistaan. Vaikka hallintoa koskevat säännökset paljolti vastaavat kuntalain säännöksiä, käytännössä hyvinvointialueen lautakuntien rooli poikkeaa lautakuntien roolista kunnissa.

Hyvinvointialueilla aluehallituksen tehtäviin kuuluu hyvinvointialueiden hallintosääntöjen määräysten perusteella sille laissa säädettyjen tehtävien osalta myös hyvinvointialueen palvelutehtäviin liittyvää päätösvaltaa. Aluehallituksille on myös osoitettu hyvinvointialueiden talousarvioissa merkittävästi taloudellisia tavoitteita sekä talouden osalta päätösvaltaa. Hyvinvointialueilla ei pääsääntöisesti ole sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea johtavia lautakuntia. Hyvinvointialueilla lautakuntien tehtävät liittyvät muun muassa valmisteluun, seurantaan ja erilaisiin palvelujen edistämistehtäviin. Hyvinvointialueelle laissa säädettyjä tehtäviä koskeva toimivalta on hallintosäännössä voitu osoittaa aluehallitukselle. Aluehallituksen toimivaltaan voi kuulua järjestämisvastuun toteuttaminen taikka hallintosäännön

nojalla sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen piiriin kuuluvia asiakokonaisuuksia. Siten, toisin kuin kunnissa on käytäntönä, hyvinvointialueiden organisaatioissa ei pääsääntöisesti ole sellaista lautakuntarakennetta, jossa lautakunnille on osoitettu järjestämistehtäviä ja päätösvaltaa sekä hyvinvointialueen talousarviossa sitovia taloudellisia tavoitteita. Eräillä hyvinvointialueilla lautakunnat ovat luonteeltaan valmistelevia tai niillä on käytössä erilaisia esimerkiksi valmistelevia valiokuntamalleja. Eräillä hyvinvointialueilla on lautakunnille toisaalta myös hallintosäännössä delegoitu päätösvaltaa. Voidaan myös todeta, että joillakin hyvinvointialueilla luottamushenkilöiden määrä on varsin suuri, johtuen toimielinten määrästä.

Hyvinvointialueen palveluksessa olevat henkilöt ovat sijoittuneita käytännössä palvelu- tai tulosalueille, jotka sijoittuvat luottamushenkilöorganisaatioissa usein pelkästään aluehallituksen alaisuuteen. Erityisesti pelastustoimessa saattaa olla myös erillinen lautakunta, jonka alaisuuteen henkilöstö sijoittuu. Varsinaisessa operatiivisessa toiminnassa on erilaisia esihenkilö-alaisrakenteita.

Hyvinvointialueilla organisaatiorakenne on muuttunut alkuvaiheesta ja kehittynyt toiselle vaalikaudelle tultaessa. Se on paikoin poikennut edellä kuvatusti siitä, millainen se oli kunnissa, joissa toimivaltaa on osoitettu laajemmin lautakunnille, ja joissa on myös pääsääntöisesti lautakunnan alaista henkilökuntaa.

6.2 Vaalikelpoisuutta hyvinvointialueen toimielimiin koskeva sääntely

Yleisestä vaalikelpoisuudesta hyvinvointialueen luottamustoimiin säädetään hyvinvointialuelain 76 §:ssä ja toimielinkohtaisista vaalikelpoisuuden rajoituksista 77–80 §:ssä. Hyvinvointialuelain esitöiden mukaan hyvinvointialueen asukkailla tulee lähtökohtaisesti olla mahdollisimman laaja oikeus osallistua hyvinvointialueen asioiden hoitoon. Valtuutetun vaalikelpoisuuden rajoitukset hyvinvointialueilla ovat siten vähäisemmät kuin esimerkiksi aluehallituksen jäsenen (HE 241/200 vp. s 583).

Yleisestä vaalikelpoisuudesta hyvinvointialueen luottamustoimiin säädetään hyvinvointialuelain 76 §:ssä. Vaalikelpoinen hyvinvointialueen luottamustoimeen on henkilö, joka on kyseisen hyvinvointialueen asukas, jolla on jollakin hyvinvointialueella äänioikeus aluevaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut valitaan tai vaali muuhun luottamustoimeen toimitetaan ja jota ei ole julistettu vajaavaltaiseksi. Yleinen vaalikelpoisuus ei ole sidottu Suomen kansalaisuuteen. Säännöksessä tarkoitettujen yleisen vaalikelpoisuuden edellytysten tulee olla olemassa silloin, kun henkilö valitaan luottamustoimeen. Äänioikeudesta aluevaaleissa ja äänestys-oikeudesta hyvinvointialueen kansanäänestyksessä säädetään hyvinvointialuelain 28 §:ssä.

Hyvinvointialueissa ei rajoiteta hyvinvointialueen alueella sijaitsevan kunnan luottamushenkilöiden vaalikelpoisuutta hyvinvointialueen toimielimiin, eikä vastaavasti kuntalaissa rajoiteta hyvinvointialueen luottamushenkilöiden vaalikelpoisuutta.

6.2.1 Vaalikelpoisuus aluevaltuustoon

Vaalikelpoisuudesta aluevaltuustoon säädetään hyvinvointialuelain 77 §:ssä. Vaalikelpoinen aluevaltuustoon ei hyvinvointialuelain 77 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan ole valtion virkamies, joka hoitaa välittömästi hyvinvointialuetta koskevia valvontatehtäviä.

Hyvinvointialuelain 77 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan vaalikelpoinen aluevaltuustoon ei ole hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö, joka toimii aluehallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen tai hyvinvointialueen liikelaitoksen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä. Säännöksellä rajoitetaan lain perustelujen mukaan vain keskeisten vastuullisessa asemassa olevien henkilöiden valitsemista aluevaltuustoon. Säännöksen perustelujen mukaan toimielimen tehtäväalue muodostuu sille laissa säädetyistä ja hyvinvointialueen hallintosäännössä määrätyistä tehtävistä. Lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä katsotaan olevan henkilön, joka vastaa lautakunnan tehtäväalueella jonkin tehtäväkokonaisuuden johtamisesta. Jos lautakunnan tehtäväalue on suppea ja sen hoidettavana olisi esimerkiksi vain yksi tehtäväala, voisi rajoitus koskea vain yhtä henkilöä, esimerkiksi tehtäväalan vastuuvirkamiestä. Jos toimiellimellä sen sijaan olisi hoidettavanaan useampia tehtäväkokonaisuuksia, koskisi rajoitus kutakin eri tehtäväkokonaisuutta johtavaa viranhaltijaa siitä huolimatta, että kyseisiä tehtäviä hoitaisi yksi virasto, osasto tai vastaava. Virasto- tai osastopäällikön lisäksi vaalikelpoisuuden rajoitus koskisi muitakin johtavia viranhaltijoita. Vaalikelpoisuuden rajoitus koskee myös johtavaan tehtävään rinnastettavassa tehtävässä olevaa henkilöä, joka vastaa tietyistä tehtäväkokonaisuudesta. Esimerkiksi viestintäpäällikkö, suunnittelupäällikkö, hyvinvointialueen lakimies, hyvinvointialueen kamreeri ja henkilöstöpäällikkö eivät olisi vaalikelpoisia aluevaltuustoon. Säännöksen perustelujen mukaan hallinnon rakenteet ja vastuualueiden määräytyminen ovat hyvinvointialuekohtaisia eikä rajoitusten edellytetä välttämättä toteutuvan kaavamaisesti samalla nimikkeellä toimivien henkilöiden kohdalla. Vaalikelpoisuus ratkaistaisiin kussakin tapauksessa henkilön tosiasiallisten tehtävien ja aseman, ei nimikkeen perusteella. Jos tehtäväkokonaisuuden taloudellinen tai muu merkitys hyvinvointialueen organisaatiossa on vähäinen, tehtäväkokonaisuudesta vastaava henkilö ei olisi rinnastettavissa johtavaan viranhaltijaan ja olisi näin ollen vaalikelpoinen aluevaltuustoon. Vaalikelpoisuuden arviointi riippuisi tällöin siitä, miten hyvinvointialue on organisoinut tehtäviensä hoidon.

Vaalikelpoinen aluevaltuustoon ei 77 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan ole hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun hyvinvointialueen palveluksessa olevaan henkilöön. Säännöksen perustelujen mukaan sääntelyllä pyritään siihen, ettei hyvinvointialueen tehtävien organisointitapa vaikuttaisi vaalikelpoisuuteen. Tämän vuoksi yhteisön tai säätiön palveluksessa olevan henkilön tulisi olla asemaltaan rinnastettavissa hyvinvointialueen palveluksessa olevaan henkilöön. Tämä edellyttäisi ensinnäkin, että yhteisön hoitaman tehtäväkokonaisuuden tulee vastata laajuudeltaan esimerkiksi hyvinvointialueen lautakunnan hoitamaa tehtäväaluetta. Yksittäistä tehtävää hoitavat yhteisöt eivät olisi tällaisia. Toiseksi yhteisön palveluksessa olevalta henkilöltä edellytettäisiin johtavaa tai sellaiseen rinnastettavaa vastuullista asemaa. Yhteisöä tai säätiötä johtavan henkilön lisäksi rajoitus koskisi myös sellaista muuta henkilöä, jolla olisi yhteisössä tai säätiössä vastuu tietystä tehtäväkokonaisuudesta. Toimitusjohtajan lisäksi vaalikelpoisuutta vailla olisivat esimerkiksi yhteisön hallinnosta vastaava hallintojohtaja ja taloudesta vastaava talousjohtaja.

Pykälän 4 kohdan mukaan vaalikelpoinen hyvinvointialueen aluevaltuustoon ei ole hyvinvointiyhtymän jäsenenä olevan hyvinvointialueen aluevaltuuston osalta hyvinvointiyhtymän palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun hyvinvointialueen palveluksessa olevaan henkilöön.

6.2.2 Vaalikelpoisuus aluehallitukseen

Hyvinvointialuelain 78 §:n mukaan lähtökohtana on, että aluehallitukseen vaalikelpoisen tulee olla vaalikelpoinen myös aluevaltuustoon. Tiedyt keskeiset tehtävät estävät valinnan aluehallitukseen.

Vaalikelpoinen aluehallitukseen ei hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan ole hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö, joka toimii välittömästi aluehallituksen alaisena. Säännöksen perusteluissa todetaan, että organisatorisesti aluehallituksen alaisena työskentelevä henkilö ei voi olla samaan aikaan aluehallituksen jäsenenä (HE 241/2021 vp. s. 586). Lainkohdan sanamuodon mukaan vaalikelpoisuuden rajoitus koskee vain välittömästi aluehallituksen alaisena toimivia henkilöitä. Sitä ei sovelleta aluehallituksen alaisten toimielimien, kuten lautakuntien alaisiin viranhaltijoihin ja työntekijöihin. Aluevaltuuston päättämästä organisatorakenteesta voi aiheutua se, että hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilöstö on välittömästi aluehallituksen alaista, jolloin heitä koskee hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin 1 kohdan mukainen vaalikelpoisuusrajoitus. Henkilöä ei tällöin voida nimetä aluehallitukseen.

Säännöksen tulkintaa ohjaa korkeimman hallinto-oikeuden 3.4.2025 antama ennakkopäätös KHO:2025:26. Asiassa oli ratkaistavana, oliko hyvinvointialueen palvelukseen siirtynyt muutoksenhakija menettänyt palvelussuhteensa takia vaalikelpoisuutensa aluehallitukseen. Kyseisellä hyvinvointialueella koko henkilöstö oli aluevaltuuston hyväksymän hallintosäännön perusteella organisatorisesti aluehallituksen alaisuudessa eikä muiden toimielinten alaisuudessa ollut henkilöstöä. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenevillä perusteilla on tapauskohtaisesti arvioitava lainkohdan soveltamista. Ennakkopäätöksen mukaan henkilön ei voida katsoa toimivan välittömästi aluehallituksen alaisena lainkohdassa tarkoitetulla tavalla pelkästään sillä perusteella, että hän toimii organisatorisesti suoraan aluehallituksen alaisuudessa. Lainkohdan soveltaminen edellyttää tapauskohtaista arviointia, jos hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö on organisatorisesti aluehallituksen alaisuudessa ilman väliin sijoittuvaa toista toimielintä. Arvioinnin lähtökohdaksi on otettava henkilön työtehtävät hyvinvointialueen palveluksessa ja hänen tosiasiallinen organisatorinen asemansa sekä näiden läheisyys aluehallituksen toimintaan ja siellä säännönmukaisesti käsiteltäviin asioihin. Hyvinvointialueen palveluksessa työsopimussuhteessa vastaanottotyötä tekevä sairaanhoitaja ei ollut menettänyt vaalikelpoisuuttaan aluehallitukseen. KHO:n päätöksessä todetaan, että huomiota on kiinnitettävä vaalikelpoisuuden rajoittamisen tavoitteeseen varmistaa luottamus aluehallituksen toiminnan asianmukaisuuteen ja puolueettomuuteen. Arvioitavana on, onko henkilö palvelussuhteessaan niin lähellä aluehallitusta ja sen toimintaa, ettei luottamushenkilöiden esteellisyyttä koskeva sääntely välttämättä riittäisi varmistamaan luottamusta toiminnan asianmukaisuuteen ja puolueettomuuteen.

Vaalikelpoinen aluehallitukseen ei hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan ole hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, joka toimii säännöksen 1 kohdassa tarkoitettuun tehtävään rinnastuvassa tehtävässä. Säännöksen perusteluissa todetaan, että tällöin hyvinvointialueen ja hyvinvointialuekonserniin kuuluvien yhteisöjen palveluksessa samanlaisissa tehtävissä toimivat henkilöt ovat vaalikelpoisuuden osalta samassa asemassa.

Vaalikelpoinen aluehallitukseen ei ole hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa aluehallituksen käsiteltäviksi tulevien asioiden valmistelusta. Säännöksen perusteluissa todetaan, että näillä hyvinvointialueen viranhaltijoilla on mahdollisuus vaikuttaa merkittävästi aluehallituksen käsiteltäväksi tuleviin asioihin. Esittelijä voidaan määrätä hallintosäännössä tai esittelijän nimeäminen voidaan jättää hallintosäännössä toimielimen päätettäväksi. Esittelijän ohella rajoitus koskee henkilöä, jolla on vastuuta asioiden varsinaisesta valmistelusta.

Edellytyksenä on, että asiat tulevat aluehallituksen käsiteltäväksi ja että ne kuuluvat aluehallituksen toimivaltaan lain tai hallintosäännön nojalla. Säännöksen soveltaminen edellyttää myös, että aluehallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelu kuuluu asianomaisen viranhaltijan varsinaisiin työtehtäviin. Sääntely ei koske esimerkiksi valmistelussa avustavaa henkilöstöä.

Vaalikelpoinen aluehallitukseen ei ole hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä tai säätiössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle aluehallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa. Säännöksen perustelujen mukaan kohdassa säädetään liiketoimintaa harjoittavan yhteisön tai säätiön johtohenkilöiden vaalikelpoisuuden rajoittamisesta. Rajoituksen perusteena on, että tällainen henkilö voisi luottamushenkilönä toimia hyvinvointialueen ja sen asukkaiden edun vastaisesti ja edustamansa yhteisön eduksi tai kilpailevien yhteisöjen vahingoksi. Vaalikelpoisuusrajoituksen soveltamisen edellytyksenä on, että kohdassa mainitut molemmat edellytykset täyttyvät. Liiketoimintaa harjoittavan yhteisön tai säätiön asema suhteessa hyvinvointialueeseen ja henkilön oma asema yhteisössä tai säätiössä tulee olla säännöksessä edellytetyn mukainen. Henkilön osalta rajoitus syntyy, jos henkilö on joko hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa kyseisessä liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä tai säätiössä. Palkatun henkilöstön ohella vastuullisessa asemassa voi myös olla yrityksen toimintaan osallistuva omistaja. Liiketoimintaa harjoittavan yhteisön tai säätiön osalta edellytyksenä on, että se harjoittaa liiketoimintaa kyseisellä hyvinvointialueella ja että aluehallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan sille olennaista hyötyä tai vahinkoa. Intressin on oltava olennainen eli aivan vähäinen taloudellinen tai muu intressi ei synnytä rajoitusta. Lisäksi edellytetään, että asioita käsitellään aluehallituksessa tavanomaisesti eli asioiden on oltava esillä useita kertoja vuodessa. Tätä 4 kohtaa ei sovelleta hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenen (78 §:n 4 mom.).

Hyvinvointialuelain 78 §:n 2 momentin mukaan henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisella hyvinvointialueella huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtaja ei ole vaalikelpoinen aluehallitukseen. Vaalikelpoinen ei myöskään ole henkilö, joka yhteisön neuvottelijana tai muussa vastaavassa ominaisuudessa vastaa sen edunvalvonnasta. Säännöksen perusteissa todetaan, että hyvinvointialuelain 43 §:n mukaan aluehallitus edustaa hyvinvointialuetta työnantajana ja vastaa hyvinvointialueen henkilöstöpolitiikasta.

Hyvinvointialueen henkilöstön edunvalvonnasta huolehtivien henkilöiden asema aluehallituksessa ja henkilöstöasioita pääasiallisesti hoitavassa toimielimessä on tämän vuoksi ristiriitainen. Esteellisyyssäännökset eivät pelkästään ole riittävät ongelmien välttämiseksi ja sen vuoksi henkilöstön edunvalvonnasta huolehtivien vaalikelpoisuutta on rajoitettu.

Hyvinvointialuelain 78 §:n 3 momentissa säädetään, että enemmistön aluehallituksen jäsenistä on oltava muita kuin hyvinvointialueen tai hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä. Vaatimus koskee erikseen varsinaisia ja varajäseniä. Säännöksen perusteluissa todetaan, että kunnissa henkilöstön asemaa kunnanhallituksessa on pidetty yleisesti ongelmallisena ja kunnanhallituksen toimintakykyä heikentävänä. Myös hyvinvointialueella aluehallitus edustaa hyvinvointialuetta työnantajana ja vastaa hyvinvointialueen henkilöstöpolitiikasta. Erityisesti aluehallituksen puheenjohtaja on keskeinen työnantajan edustaja hyvinvointialueella. Jos aluehallituksen puheenjohtaja on samalla hyvinvointialueen työntekijä, hän on päätöksenteon puolueettomuuden näkökulmasta ongelmallisessa kaksoisroolissa. Tämä näkökulma on hyvinvointialuelain perustelujen mukaan tarpeen ottaa huomioon aluehallituksen kokoonpanoa koskevissa poliittisissa neuvotteluissa.

6.2.3 Vaalikelpoisuus hyvinvointialueen muihin toimielimiin

Hyvinvointialuelain 79 §:n 1 momentin mukaan vaalikelpoinen lautakuntaan on henkilö, joka on vaalikelpoinen aluevaltuustoon. Vaalikelpoinen ei kuitenkaan ole asianomaisen lautakunnan alainen hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö (1 kohta), henkilö, joka on asianomaisen lautakunnan tehtäväalueella toimivan, hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa (2 kohta), henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle asianomaisessa lautakunnassa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa (3 kohta). Säännöksen perustelujen mukaan tällä tarkoitetaan asemaltaan vastaavassa asemassa olevia henkilöitä kuin aluehallituksen osalta 78 §:n 1 momentin 4 kohdassa, mutta rajautuen lautakunnan tehtäväalan mukaan.

Pykälän 3 momentin mukaan pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitavaan toimielimeen sovelletaan, mitä 78 §:n 2 momentissa säädetään. Säännöksen perustelujen mukaan, jos henkilöstöasiat olisivat hyvinvointialueen hallintosäännön mukaan jonkin muun toimielimen kuin aluehallituksen hoidettavana, tähän toimielimeen

sovelletaan 78 §:n 2 momentin säännöstä henkilöstön edunvalvonnasta vastaavien henkilöiden vaalikelpoisuudesta. Pykälän 4 momentin mukaan johtokuntaan ja toimikuntaan voidaan valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen aluehallitukseen ja lautakuntaan tai joka ei ole kyseisen hyvinvointialueen asukas. Säännöksen perusteluissa todetaan, että johtokuntaan ja toimikuntaan voitaisiin valita periaatteessa kuka hyvänsä äänioikeutettu henkilö eli asemaan tai hyvinvointialueen alueella asumiseen liittyviä rajoituksia vaalikelpoisuuteen ei ole. Vaalikelpoisuudesta tarkastuslautakuntaan säädetään 80 §:ssä. Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole aluehallituksen jäsen (1 kohta), henkilö, joka on aluehallituksen jäsenen tai hyvinvointialuejohtajan hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu läheinen (2 kohta), henkilö, joka on hyvinvointialueen tai hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa taikka toimitusjohtajana tai siihen rinnastuvassa asemassa hyvinvointialueen määräysvallassa olevassa yhteisössä tai säätiössä (3 kohta) eikä henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen aluehallitukseen (4 kohta).

Hyvinvointialuelain 81 §:ssä säädetään vaalikelpoisuudesta hyvinvointiyhtymän toimielimiin. Säännöksen mukaan vaalikelpoinen on henkilö, joka täyttää lain 76 §:n mukaiset yleisen vaalikelpoisuuden edellytykset (kotikunta, äänioikeus, täysivaltaisuus). Vaalikelpoinen ei kuitenkaan ole 77 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu välittömästi hyvinvointialuetta koskevia valvontatehtäviä hoitava valtion virkamies eikä saman hyvinvointiyhtymän palveluksessa oleva henkilö. Vaalikelpoisuudesta hyvinvointialueiden yhteiseen toimielimeen säädetään hyvinvointialuelain 82 §:ssä. Hyvinvointialueiden yhteisessä toimielimessä jäsenenä voivat olla asianomaisten hyvinvointialueiden vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt.

6.3 Työryhmän arvioita toimielinkohtaisista vaalikelpoisuusrajoituksista

Työryhmä esittää seuraavassa arvionsa vaalikelpoisuussäätelyn kehittämisen tarpeista ja mahdollisuuksista.

6.3.1 Hallinnon toimivuus ja vaalikelpoisuusrajoitukset

Kuten edellä arviomuistiossa on todettu, vaalikelpoisuutta koskevaa sääntelyä arvioitaessa tulee ottaa huomioon kansanvaltaisuuden ja hyvän hallinnon takeiden toteutuminen sekä myös perustuslaillinen toimeksianto edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua muulla tavalla kuin vaaleissa yhteiskunnalliseen toimintaan

ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Lähtökohtana tulee edelleenkin olla se, että hyvinvointialueen asukkailla tulee olla mahdollisimman laaja oikeus osallistua hyvinvointialueen asioiden hoitoon. Vaalikelpoisuuden sääntelyssä ovat punnittavina toisaalta oikeus osallistua hyvinvointialueen asioiden hoitoon luottamushenkilönä ja toisaalta hallinnon uskottavuus ja toimivuus. Vaalikelpoisuusrajoituksilla turvataan hyvän hallinnon toteutumista. Uusien vaalikelpoisuussäännösten säätäminen ei ole perusteltua, jos intressiristiriitatilanteet on mahdollista välttää esteellisyysääntelyn avulla. Vaalikelpoisuusrajoitukset ovat perusteltuja myös siksi, että jos vaalikelpoisuusrajoituksista ei säädettäisi ollenkaan, jouduttaisiin asiakoh-
taisesti arvioimaan henkilön esteellisyyttä, mikä asettaisi kysymyksiä päätöksenteon yleisestä riippumattomuudesta sekä johtaisi turhaan hallinnolliseen taakkaan.

Pelkät esteellisyysäännökset eivät kaikissa tilanteissa riitä puolueettomuusvaati-
muksen huomioimiseksi. Esteellisyysäännösten ei katsota olevan riittäviä, jos kyse on rakenteellisesta ongelmasta.

Työryhmän käytettävissä olleiden selvitysten perusteella on todettava, että hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyttyä luottamushenkilöiden niin kutsutuista kaksoisrooleista on aiheutunut hyvinvointialueen aluehallituksen ja lautakuntien kokouksissa esteellisyyttä koskevia tilanteita ja tulkintatilanteita. Nämä olivat liittyneet esimerkiksi palveluverkkoratkaisuihin, sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annetun lain (nk. voimaannpanolain (616/2021)) mukaisiin omaisuusjärjestelyihin sekä kunnan ja hyvinvointialueen välisiin toimitilojen vuokrasopimuksiin. Esteellisten henkilöiden määrän takia on voinut ilmetä ongelmia myös kokouksen päätösvaltaiseksi saamisessa.

Kuten edellä on kuvattu, samanaikainen toimiminen kunnanhallituksessa ja aluehallituksessa on vähentynyt, joten on mahdollista, että kuvatus kaltaisia intressiristiriitoja esiintyy jatkossa vähemmän. On perusteltua seurata esteellisyystilanteiden määrää ja mahdollisesti syntyvää oikeuskäytäntöä.

Luottamushenkilöhallinnossa on kysymys edustuksellisesta demokratiasta, jonka lisäksi henkilöstön osalta ovat käytössä myös suoran demokratian keinot hyvinvointialueen osallisuusjärjestelmässä. Hyvinvointialueen palveluksessa olevan henkilöstön vaalikelpoisuuden laajentamisessa tulee huomioida luottamushenkilöhallinnon ja henkilöstön kuulemista koskevien säännösten ja menettelyjen eroavaisuus.

6.3.2 Aluehallituksen alaiseen henkilöstöön kuuluvan vaalikelpoisuus aluehallitukseen

Hallituksen esityksen (HE 241/2020 vp.) johdosta annetuissa perustuslakivaliokunnan lausunnossa, hallintovaliokunnan lausunnossa tai sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä ei kiinnitetty erikseen huomioita vaalikelpoisuuden rajoittamista koskeviin säännöksiin taikka niiden soveltamiseen suhteessa hyvinvointialueen palveluksessa oleviin henkilöihin. Myöskään aikaisemmalla hallituskaudella rauennutta maakuntauudistusta (HE 15/2017 vp.) koskien ei maakunnan omassa organisaatiossa toimivan henkilöstön asemaan erikseen kiinnitetty huomioita. Säännösten voitaneen siten katsoa olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Perustuslaista ei näin ollen johdu, että tehtävää hoitavan viranomaisen toimielimiin ei voisi kohdistua viranomaisen palveluksessa olevia henkilöitä koskevia vaalikelpoisuusrajoituksia. Nämä ovat perusteltuja päätöksenteon puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaamiseksi.

Vaalikelpoisuutta aluehallitukseen arvioineen työryhmän arviomuistion (Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:48) mukaan säännösperusteisesti ei jatkossakaan tule rajoittaa koko hyvinvointialueen henkilöstön mahdollisuutta tulla valituksi hyvinvointialueen toimielimiin. Arviomuistiossa todettiin, että päätöksenteon uskottavuuden, puolueettomuuden ja riippumattomuuden kannalta ongelmallisenä voidaan pitää asetelmaa, jossa työntekijä on aluehallituksen jäsenenä johto- ja esihenkilöasemassa koko henkilöstöorganisaatioon nähden. Arviomuistiossa pidettiin voimassa olevaa sääntelyä sinänsä perusteiltaan tarkoituksenmukaisena, ja sen muuttamista ei pidetty välttämättömänä, mutta myös todettiin, että sitä olisi tarpeen selkeyttää tulkintaongelmien välttämiseksi. Vuoden 2023 arviomuistiossa pidettiin tarkoituksenmukaisena, että säännöksessä tarkennetaan vaalikelpoisuusrajoitusten kohdistumista aluehallituksen alaisena aluehallituksen tehtäväalueella toimiviin siten, että aluehallituksen toimielintehtävät muodostuvat laissa säädetyistä ja hallintosäännössä määrätyistä tehtävistä. Työryhmän arviomuistiossa tarkasteltiin myös, voitaisiinko sääntelyyn tehdä lievennyksiä koskien hyvinvointialueen palveluksessa olevien henkilöiden vaalikelpoisuutta aluehallitukseen. Säännöksen sisällöllinen muuttaminen arvioitiin muistiossa mahdolliseksi, mutta katsottiin sen osin olevan arvovalinta- ja tarkoituksenmukaisuuskysymys.

Arviomuistiossa todettiin, että vaalikelpoisuusrajoitukset rajoittavat osallistumisoikeuksia, mutta niillä turvataan päätöksenteon puolueettomuutta sekä toimielimen työskentelyedellytyksiä. Rajoitusten tulisi siten olla oikeasuhtaisia, organisaatio-riippumattomia ja tarkkarajaisia. Arviomuistiossa todettiin, että säännöstä olisi mahdollista muuttaa esimerkiksi kohdistamalla vaalikelpoisuusrajoitus henkilöihin, jotka toimivat hyvinvointialueissa aluehallitukselle säädetyissä hallintotehtävissä erotuksena niin kutsutuista palvelutehtävistä. Arviomuistiossa todettiin, että

vaalikelpoisuuden rajausta tulisi lähtökohtaisesti tehdä henkilön tehtävien kautta toimenkuvaperusteisesti kytkeytyen aluehallituksen tehtäväalueeseen. Lisäksi todettiin, että yksiselitteisen henkilöjoukon rajaaminen sääntelyteitse ei kuitenkaan olisi mahdollista.

Arviomuistion mukaan, mikäli vaalikelpoisuusrajoituksia hyvinvointialueen henkilöstön osalta lievennetään, tulisi vastaavasti rajoittaa nykyistä laajemmin hyvinvointialueen ja hyvinvointialuekonsernin palveluksessa olevien henkilöiden enimmäismäärää aluehallituksessa. Lisäksi olisi perusteltua kohdistaa vaalikelpoisuusrajoitus aluehallituksen puheenjohtajistoon. Aluehallituksen ja sen puheenjohtajan työnantajaroolin kannalta ongelmallisia kaksoisrooleja tulee estää sääntelyllä. Lainsäädännön perusvalmistelussa tulisi lisäksi arvioida muutostarvetta tältä osin siinäkin tapauksessa, että säännökseen ei tehtäisi muita sisällöllisiä muutoksia. (Arviomuistio s. 104–106).

Selvityshenkilö, professori Salmisen raportissa ei käsitelty laajemmin henkilöstön asemaa aluehallituksessa. Selvityshenkilö totesi kuitenkin tämänhetkisessä hyvinvointialueita koskevassa sääntelyssä ja sitä koskevassa käytännössä ongelmana olevan, että hyvinvointialueiden omat ratkaisut organisaatorakenteestaan ovat tarkoittaneet henkilöstön vaalikelpoisuuden osalta sitä, että vaalikelpoisuuden rajoituksen henkilöllinen soveltamisala on muodostunut varsin laajaksi. Vaali- ja osallistumisoikeuksien konstitutionaalisen perusoikeusaseman kannalta on ongelmallista, jos kunnan tai hyvinvointialueen omat, itsehallinnon piirissä tehdyt organisaatorakennetta koskevat ratkaisut voivat vaikuttaa olennaisesti vaalikelpoisuuden henkilöalaan. Nykytilanteessa, hyvinvointialueen tällaisten ratkaisujen johdosta, vaalikelpoisuuden rajoitus voi vaihdella henkilöalaltaan merkittävästikin hyvinvointialueiden kesken (Salminen s. 21).

6.3.3 KH0:n ennakkopäätös KH0 2025:26

Keväällä 2025 annettu korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätös muutti hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin 1 kohdan tulkintaa. Ennakkopäätös ohjaa tulkintaa välittömästi aluehallituksen alaisena toimivan hyvinvointialueen palveluksessa olevan henkilön osalta. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu on perusoikeusmyönteinen. Korkein hallinto-oikeus toteaa (ratkaisun kohta 38), että hyvinvointialueen organisoimistapa vaikuttaisi ratkaisevalla tavalla sen henkilöstön vaalikelpoisuuteen aluehallitukseen, jos kaikkien hyvinvointialueen palveluksessa olevien katsottaisiin toimivan välittömästi aluehallituksen alaisina jo sillä perusteella, että muiden luottamushenkilöorganisaatioon kuuluvien toimielinten alaisuuteen ei ole osoitettu henkilökuntaa. Hyvinvointialueen organisoimistapaa koskevalla

aluevaltuuston päätöksillä olisi tällöin ratkaiseva merkitys sille, estyykö pääsy aluehallitukseen hyvinvointialueen koko henkilöstöltä. Vaikka hyvinvointialueilla on laaja toimivalta päättää itsehallintonsa puitteissa sisäisestä hallintorakenteestaan, hyvinvointialuelaista tai sen esitöistä ei ole saatavissa tukea sille, että lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut mahdollistaa näin laaja puuttuminen hyvinvointialueen palveluksessa olevien henkilöiden poliittisiin oikeuksiin ja osallistumisoikeuteen. Näin laajan rajoituksen vuoksi käytännössä merkityksettömäksi jäisi myös aluehallituksen toimintakykyisyyden varmistamiseksi säädetty hyvinvointialuelain 78 §:n 3 momentin säännös, jolla rajoitetaan hyvinvointialueen ja sen määräysvallassa olevien yhteisöjen tai säätiöiden palveluksessa olevien henkilöiden enimmäismäärää aluehallituksessa.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, (kohta 39), että hyvinvointialuelain 78 §:n 3 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kunnissa henkilöstön asemaa kunnanhallituksessa on pidetty yleisesti ongelmallisena ja kunnanhallituksen toimintakykyä heikentävänä. Myös hyvinvointialueella aluehallitus edustaa hyvinvointialuetta työnantajana ja vastaa hyvinvointialueen henkilöstöpolitiikasta. Erityisesti aluehallituksen puheenjohtaja on keskeinen työnantajan edustaja hyvinvointialueella. Jos aluehallituksen puheenjohtaja on samalla hyvinvointialueen työntekijä, hän on päätöksenteon puolueettomuuden näkökulmasta ongelmallisessa kaksoisroolissa. Tämä näkökulma on tarpeen ottaa huomioon aluehallituksen kokoonpanoa koskeissa poliittisissa neuvotteluissa. (HE 241/2020 vp s. 587.)

Korkein hallinto-oikeus toteaa (kohta 40), että hyvinvointialueen palveluksessa olevien kuuluminen aluehallitukseen johtaa välttämättä henkilöiden kaksoisrooleihin, koska aluehallitus edustaa hyvinvointialuetta työnantajana ja vastaa sen henkilöstöpolitiikasta. Hyvinvointialuelain 78 §:n 3 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa esitetyn takia lähtökohtana on kuitenkin se, että näitä kaksoisrooleja ja jännitteitä ei ole tarkoitus ratkaista pykälän 1 momentissa säädetyn vaalikelpoisuutta koskevan rajoituksen nojalla, vaan 3 momentin mukaisten kokoonpanorajoitusten sekä poliittisten neuvottelujen perusteella.

Päätöksen (kohta 41) mukaan edellä esitetyn perusteella korkein hallinto-oikeus katsoo, että hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin 1 kohtaa ei voida tulkita siten, että kaikki organisatorisesti suoraan aluehallituksen alaisuudessa olevat henkilöt toimisivat jo tällä perusteella säännöksessä tarkoitettulla tavalla välittömästi aluehallituksen alaisina. Tällaista tulkintaa ei voida perustaa myöskään pykälän säännöskohtaisten perustelujen mainintaan siitä, että organisatorisesti aluehallituksen alaisena työskentelevä henkilö ei voi olla samaan aikaan aluehallituksen jäsenenä (HE 241/2020 vp s. 585).

Korkein hallinto-oikeus korostaa sen sijaan sitä, että vaalikelpoisuussääntelyn yhteys hyvinvointialueiden itsehallinnon kansanvaltaiseen perustaan ja demokraattiseen päätöksentekoon sekä asukkaiden osallistumisoikeuksiin edellyttää, että vaalikelpoisuuden rajoituksia tulkitaan suppeasti. Hallintovaliokunta on vastaavasti aiemman kuntalain säätämisen yhteydessä katsonut, että vaalikelpoisuussäännösten luonteesta johtuen vaalikelpoisuuden rajoituksia on tulkittava suppeasti (HaVM 18/1994 vp s. 9) (kohta 42).

Ennakkopäätöksen mukaan (kohta 43) hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin 1 kohdan soveltaminen edellyttää tapauskohtaista arviointia, jos hyvinvointialueen palveluksessa työskentelevä henkilö sijoittuu organisatorisesti aluehallituksen alaisuuteen ilman väliin sijoittuvaa toista toimielintä. Arvioinnin lähtökohdaksi on tällöin otettava henkilön työtehtävät hyvinvointialueen palveluksessa ja hänen tosiasiallinen organisatorinen asemansa sekä näiden läheisyys aluehallituksen toimintaan ja siellä säännönmukaisesti käsiteltäviin asioihin. Huomiota on kiinnitettävä vaalikelpoisuuden rajoittamisen tavoitteeseen varmistaa luottamus aluehallituksen toiminnan asianmukaisuuteen ja puolueettomuuteen. Arvioitavana on, onko henkilö palvelussuhteessaan niin lähellä aluehallitusta ja sen toimintaa, ettei luottamushenkilöiden esteellisyyttä koskeva sääntely välttämättä riittäisi varmistamaan luottamusta toiminnan asianmukaisuuteen ja puolueettomuuteen.

Työryhmän arvion mukaan ennakkopäätös muutti kyseisen vaalikelpoisuusrajoituksen tulkintaa ja voi toimia oikeusohjeena jatkossa. Ennakkopäätöksestä ilmenee, että säännöstä ei voida tulkita siten, että kaikki organisatorisesti suoraan aluehallituksen alaisuudessa olevat henkilöt toimitivat jo tällä perusteella säännöksessä tarkoitettulla tavalla välittömästi aluehallituksen alaisina. Säännöksen soveltaminen edellyttää tapauskohtaista arviointia, jos hyvinvointialueen palveluksessa työskentelevä henkilö sijoittuu organisatorisesti aluehallituksen alaisuuteen ilman väliin sijoittuvaa toista toimielintä. Arvioinnin lähtökohdaksi on tällöin otettava henkilön työtehtävät hyvinvointialueen palveluksessa ja hänen tosiasiallinen organisatorinen asemansa sekä näiden läheisyys aluehallituksen toimintaan ja siellä säännönmukaisesti käsiteltäviin asioihin.

Kyseisessä KHO:n käsittelemässä tapauksessa hyvinvointialueen palveluksessa työsopimussuhteessa vastaanottotyötä tekevä sairaanhoitaja ei ollut menettänyt vaalikelpoisuuttaan aluehallitukseen. Korkein hallinto-oikeus ei laittanut ratkaisussa painoarvoa tarkemmin henkilön vastuisiin johtamisesta taikka esimerkiksi taloudesta. KHO:n perusteluissa ei tarkemmin avattu sairaanhoitajan tehtävänkuvauksen sisältöä. KHO:n päätöksestä ilmenevien tietojen perusteella voitaneen kuitenkin tehdä johtopäätös, ettei kyseinen sairaanhoitaja ollut esihenkilöasemassa tai että hänellä ei ollut sellaisia työnjohdollisia tai esihenkilötehtäviä, joihin sisältyisi

muutakaan vastuuta. (Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n muistio 8.4.2025). Henkilöstön kaksoisrooleista aiheutuu väistämättä ristiriitatilanteita. Näitä kaksoisrooleja ja jännitteitä ei ole ratkaisusta ilmenevästi tarkoitus ratkaista 78 §:n 1 momentissa säädetyn vaalikelpoisuutta koskevan rajoituksen nojalla, vaan 3 momentin mukaisten kokoonpanorajoitusten sekä poliittisten neuvottelujen perusteella.

6.3.4 Työryhmän arvioita

Työryhmän arvion mukaan KHO:n ennakkopäätöksen perusteella valtaosa niin kutsutuissa hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelutehtävissä toimivista olisi vaalikelpoisia aluehallitukseen. Mahdollisia ristiriitatilanteita tulisi ratkaisun perusteella arvioida tapauskohtaisesti ja välttää etukäteen esimerkiksi paikkajakoja koskevissa neuvotteluissa. Voidaan arvioida, että on lisäksi tehtäviä, joissa joka tapauksessa on tarpeen tehdä tapauskohtaista arviota vaalikelpoisuudesta.

Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että vaalikelpoisia eivät ole muiden hyvinvointialuelain vaalikelpoisuusrajoitusten nojalla johtavissa ja esittelytehtävissä toimivat henkilöt. Vaalikelpoisia eivät ole hyvinvointialueen palveluksessa olevat henkilöt, jotka toimivat aluehallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen tai hyvinvointialueen liikelaitoksen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä (77.1 § 2) kohta), eivätkä hyvinvointialueen palveluksessa olevat henkilöt, jotka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaavat aluehallituksen käsiteltäviksi tulevien asioiden valmistelusta (78.1 § 3) kohta). (Edellä mainittujen säännösten tulkinnasta ks. VM:n julkaisema Arviomuistio 2023:48, s. 42-)

Voidaan arvioida (kuten Hyvil Oy:n muistiossa), että KHO:n ennakkopäätös jättää tulkinnanvaraa sellaisiin tilanteisiin, joissa kyse ei ole pelkästään palvelutoimintaa suorittavasta henkilöstä. Ratkaisussa kuitenkin korostetaan tapauskohtaista arviointia. Tapauskohtaisesti arvioitavaksi tulee, onko henkilö palvelussuhteessaan niin lähellä aluehallituksen toimintaa, ettei esteellisyyttä koskeva sääntely riitä turvaamaan aluehallituksen päätöksenteon asianmukaisuutta ja puolueettomuutta. Haasteita vaalikelpoisuuden arvioimisessa voi tulla esimerkiksi hyvinvointialueen niin kutsutun ”keskijohdon” tai tiettyjen ammattinimikkeiden kohdalla, jos muita säännöksen tarkoittamia vaalikelpoisuutta rajoittavia perusteita ei tule sovellettavaksi. Läheisyys aluehallituksen tehtäviin riippuu hyvinvointialueen organisaatorakenteesta ja henkilöstön tehtäväkuvista.

Työryhmä on arvioinut, että välttämätöntä tarvetta muuttaa tai täsmentää säännöstä ei olisi. Ennakkopäätöksen voidaan katsoa paitsi muuttaneen tulkintaa myös selkeyttävän rajanvetoa hyvinvointialueen palveluksessa aluehallituksen alaisena toimivien henkilöiden vaalikelpoisuudesta, kun otetaan samalla huomioon edellä kuvatut muut hyvinvointialueen palveluksessa olevia koskevat vaalikelpoisuusrajoitukset.

Työryhmä on selvittänyt vuoden 2025 vaalien jälkeisiä valintoja ja ilmenneitä tulkintatilanteita hyvinvointialueilta ja hallinto-oikeuksista. Elokuussa 2025 hallinto-oikeuksiin tehdyn kyselyn mukaan hyvinvointialueiden kesäkuussa 2025 tekemistä toimielinten valinnoista ei ole vireillä kuin yksi aluevalitus. Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen on tehty aluevalitus, joka koskee lääketieteellistä johtavaa asiantuntijatehtävää hoitavan henkilön vaalikelpoisuutta.

Työryhmä on lisäksi arvioinut vuoden 2023 arviomuistiossa (s. 90–100) esitettyjä sekä muita vaihtoehtoja säännöksen täsmentämiseksi. Työryhmä viittaa edellä mainitussa arviomuistiossa esitettyihin näkökohtiin ja toteaa, että henkilöstön asemaan toimielimen jäsenenä liittyy ongelmatiikkaa. Sääntelyn tulee turvata aluehallituksen edellytykset johtaa hyvinvointialueen toimintaa ja tehdä henkilöstön asemaan liittyviä päätöksiä.

Työryhmä on arvioinut, voitaisiinko säännöksessä määrittää korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen valossa tarkkarajaisesti ”läheisyys aluehallituksen toimintaan”. Työryhmän arvion mukaan vaalikelpoisuusrajoituksen lisäksi on arvioitava, mikä olisi oikeasuhtainen sääntelykokonaisuus mukaan lukien esimerkiksi niin kutsuttu kiintiösäännös, puheenjohtajiston asema sekä esteellisyysäännösten riittävyys.

Työryhmän arvion mukaan tulkinnanvaraisuutta ei voitane tarkkarajaisesti kokonaan poistaa sääntelyn avulla, koska hyvinvointialueen itsehallinnosta johtuen toimielinten tehtäväala sekä hyvinvointialueen palveluksessa olevien henkilöiden tehtävät vaihtelevat.

Vuoden 2023 arviomuistiossa (s. 94) esitetty vaihtoehto, että vaalikelpoinen ei olisi ”aluehallituksen alaisena aluehallituksen tehtäväalueella toimiva hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö”, palauttaisi oikeustilan korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä edeltäneeseen tulkintatilanteeseen. Vaalikelpoisuusrajoituksesta muodostuisi laaja, kun aluehallituksen tehtäväala muodostuisi laissa säädetystä ja hallintosäännössä määrätyistä tehtävistä, joissa pääosa hyvinvointialueen palveluksessa olevista työskentelee. Tämä vaihtoehto olisi selkeä ja sopisi parhaiten tilanteeseen, jossa hyvinvointialueen palveluksessa olevat eivät olisi laajasti aluehallituksen alaisia.

Edellä mainittu sääntelyvaihtoehto ei myöskään vastaisi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä tarkoitettua läheisyyttä aluehallituksen tehtäviin. Jos halutaan pitäytyä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaisessa oikeustilassa, olisi perusteltua sisällyttää välittömyysedellytys säännöksessä, jolloin vaalikelpoisuusrajoitus voitaisiin säätää koskemaan ”välittömästi aluehallituksen alaisena aluehallituksen tehtäväalalla toimivaa hyvinvointialueen palveluksessa olevaa henkilöä”. Tämän vaihtoehdon ei kuitenkaan voida katsoa täsmentävän korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaista tulkintaa. Sääntelyvaihtoehto voisi vastata ennakkopäätöksen mukaista tulkintaa, mutta sen ei arvioida tuovan sääntelyyn juurikaan lisäarvoa verrattuna korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaiseen tulkintaan. Oikeustilan ei arvioitaisi tässä vaihtoehdossa täsmentyvän.

Toinen vaihtoehto (vuoden 2023 arviomuistio s. 98–100) olisi se, että 78 §:n 1 momentin 1 kohdan vaalikelpoisuusrajoitus säädettäisiin koskemaan ”aluehallituksen alaisia hyvinvointialueen palveluksessa olevia hyvinvointialueen hallinnossa toimivia”. Tällöin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelutehtävissä olevat olisivat vaalikelpoisia. Rajanvedon hallintotehtäviin ja palvelutehtäviin arvioidaan kuitenkin olevan tulkinnanvarainen. Lisäksi aluehallituksen päätösvaltaan kuuluvien asioiden valmistelua voi tapahtua organisaatiomallista riippuen myös toimialoilla, palvelualueilla sekä lautakunnissa. Tästä syystä hallinnossa toimimista ja hallintotehtävien määrittelyä tulisi säännöksessä ja etenkin sen perusteluissa täsmentää, minkä työryhmä arvioi haasteelliseksi. Tässä vaihtoehdossa hyvinvointialueen hallinnolla tarkoitettaisiin aluehallitukselle hyvinvointialueissa säädetyt hallintotehtäviä.

Työryhmän arvion mukaan vaalikelpoisuusrajoituksen kohdistaminen olisi tarkkarajaisempaa, jos se määriteltäisiin säännösviittausten avulla koskemaan aluehallituksen lakisääteisiä tehtäviä kohdistamalla rajoitus koskemaan ”hyvinvointialueen palveluksessa olevaa henkilöä, joka hoitaa 43, 50 tai 51 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä”. Tässä vaihtoehdossa vaalikelpoisuusrajoitus lähtökohtaisesti kohdistuisi henkilöihin, joiden tehtävät liittyvät läheisimmin aluehallituksen johtamis- ja valvontatehtäviin, konsernihallintoon ja henkilöihin, joiden tehtävät liittyvät päätösten valmisteluun. Voidaan arvioida, että edellä mainitut ovat toisaalta pääsääntöisesti sellaisia tehtäviä, joita koskevat jo voimassa olevat vaalikelpoisuusrajoitukset (77 §:n 1 momentin 2 kohta, 78 §:n 1 momentin 3 kohta). Tässä vaihtoehdossa vaalikelpoisuusrajoitus 1 momentin 1 kohdassa säädetyt kohdistuisi seuraaviin tehtäviin: hallinto, taloudenhoito, aluevaltuuston päätösten valmistelu, täytäntöönpano ja laillisuuden valvonta, hyvinvointialueen edun valvominen, hyvinvointialueen edustaminen ja sen puhevallan käyttäminen, hyvinvointialueen työnantajatehtävät ja henkilöstöpolitiikka, hyvinvointialueen toiminnan yhteensovittamisesta vastaaminen, hyvinvointialuekonsernin omistajaohjaus, konsernivalvonta, hyvinvointialueen

järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen muiden tuottajien ohjaus ja valvonta, sisäinen valvonta, riskienhallinta ja sisäinen tarkastus. Rajoituksella estettäisiin sellaisten henkilöiden jäsenyys aluehallituksessa, joiden tehtävät koskisivat aluehallituksen lakisääteisiä tehtäviä koskevien päätösten valmistelua ja täytäntöönpanoa. Vaalikelpoisuusrajoitus ei koskisi hallintosäännössä erikseen määrättyjä tehtäviä. Varsinaiset sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelutehtävät jäisivät siten rajoituksen ulkopuolelle. Tässä vaihtoehdossa vaalikelpoisuussäntelyllä ei poistettaisi kaikkia mahdollisia eturistiriitatilanteita ja rajoitus kohdistuisi riskiperusteisesti keskeisiin tehtäviin. Säännöksen soveltaminen ei johtaisi kaikkien hyvinvointialueen palveluksessa olevien vaalikelvottomuuteen. Toisaalta voidaan arvioida, että edellä mainittu korkeimman oikeuden ratkaisu jo ohjaa säännöksen soveltamista esitettyyn suuntaan. Voidaan todeta, että tässäkin vaihtoehdossa jäisi sen soveltamiseen tulkinnanvaraisuutta.

Vuoden 2023 arviomuistiossa (s. 103) on käsitelty myös vaalikelpoisuusrajoituksen poistamista siten, että se kohdistuisi muiden säännösten nojalla pelkästään johtotehtävissä toimiviin, ja todettu ettei se olisi tarkoituksenmukaista. Myöskään kyseisten rajoitusten lisänä pelkän kiintiösäännöksen ei arvioitu riittävästi turvaavan päätöksenteon puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Tämä johtuisi siitä, että aluehallitukseen voisi tulla valituksi hyvinvointialueen palveluksessa olevia henkilöitä, jotka tosiasiallisesti tehtäviensä kautta pystyisivät vaikuttamaan aluehallituksen päätösten sisältöön. Aluehallitukseen ei tulisi olla mahdollista valita sellaisia henkilöitä, jotka edes avustavassa roolissa valmistelevat aluehallituksen käsitteilyyn tulevia asioita tai hyvinvointialuetta laajemmin koskevia hallintoasioita, joissa päätösvaltaa on voitu delegoida viranhaltijalle. Siten on tarkoituksenmukaista, että johtavien ja niihin verrattavien tehtävien ohella on säädetty muitakin vaalikelpoisuusrajoituksia aluehallitukseen.

Vuoden 2023 arviomuistiossa on myös arvioitu sitä, olisiko mahdollista määritellä vaikutusmahdollisuutta aluehallituksen käsittelemiin asioihin organisaatiossa päätettyjen johtamistasojen perusteella. Työryhmä yhtyy seuraaviin jo aiemmassa arviomuistiossa esitettyihin arvioihin. Jos aluehallituksen ja hyvinvointialuejohtajan alla henkilöstöorganisaatiossa on useita esihenkilötasoja, on todennäköistä, että kaikkien, jotka toimivat näiden eri organisaation eri tasoilla olevien esihenkilöiden alaisuudessa, ei tosiasiallisesti voida katsoa voivan vaikuttaa aluehallituksen päätösten sisältöön. On kuitenkin todettava, että yleisesti kaikkiin hyvinvointialueisiin soveltuva esihenkilötasoihin perustuvaa vaalikelpoisuusrajoitusta aluehallitukseen ei ole mahdollista tarkkarajaisesti säätää, koska toimivallan delegoinnit ja esihenkilötasot ovat kunkin hyvinvointialueen itsensä päätettävissä aluevaltuuston hyväksymässä hallintosäännössä. Esihenkilö-alastasojen lisäksi merkitystä on henkilön tosiasiallisilla vastuilla ja tehtävillä. Samankaltaisissa tehtävissä oleva henkilö voi

organisaatiossa asettua erilaisille tasoille. Ja toisaalta, koska hallinnon rakenteet ja vastuualueet määräytyvät hyvinvointialuekohtaisesti, ei ole tarkoituksenmukaista, että rajoitukset säädösperusteisesti toteutuvat kaavamaisesti samalla esihenkilötasolla tai kuten ei myöskään samalla nimikkeellä toimivien henkilöiden kohdalla. Hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetyn rajauksen mukaan aluehallituksen päätösten valmisteluun osallistuvat ovat vaalikelvottomia. Siten esimerkiksi esittelijän alaisena asioita valmistelevat henkilöt eivät voi tulla valituksi aluehallitukseen, mikä osaltaan varmistaa myös esittelijän riippumattomuutta. Päätöksentekoon vaikuttamisen mahdollisuus ei kuitenkaan ole ainoa näkökulma asiaan, vaan hyvinvointialueen palveluksessa olevien henkilöiden asemaa aluehallituksessa tulee tarkastella laajemmin toimielimen yleisen riippumattomuuden, johtamiskyvyn sekä toimintakyvyn näkökulmista. Tästä näkökulmasta pelkästään johtotehtäviin ja niitä vastaaviin kohdistuvaa rajoitusta ei voida pitää riittävänä. Myös aluehallituksen päätöksenteon puolueettomuus ja riippumattomuus tehdä koko henkilöstöä koskevia päätöksiä saattaisi vaarantua, jos vaalikelpoisuutta ei rajoitettaisi johtavia ja vastaavia tehtäviä laajemmin.

Hyvinvointialueen palveluksessa olevan kuulumista aluehallituksen puheenjohtajistoon voidaan arvioida vastaavalla tavalla kuin vuoden 2023 arviomuistiossa. Aluehallituksen puheenjohtajalla on hyvinvointialuelain 44 ja 46 §:n sekä hallintosäännön määräysten mukaisesti hyvinvointialueen johtamiseen liittyviä tehtäviä. Aluehallituksen puheenjohtaja on keskeinen työnantajan edustaja hyvinvointialueella sekä myös suhteessa hyvinvointialuejohtajaan. Jos aluehallituksen puheenjohtaja on samalla hyvinvointialueen palveluksessa, hänen voidaan arvioida olevan päätöksenteon puolueettomuuden näkökulmasta ongelmallisessa kaksoisroolissa. Puheenjohtajistoa kokevan vaalikelpoisuusrajoituksen voitaisiin arvioida parantavan aluehallituksen toimintakykyä. Hyvinvointialuelain 78 §:ään olisi tarkoituksenmukaista lisätä säännös, jonka mukaan aluehallituksen puheenjohtajistoon ei voida valita hyvinvointialueen tai hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä.

Henkilöstöön kuuluvien asemaa on kuntalain ja hyvinvointialueen esitöissä todetusti pidetty yleisesti ongelmallisena ja toimielimen toimintakykyä heikentävänä. Lain 78 §:n 3 momentissa säädetyllä rajoituksella varmistetaan aluehallituksen toimintakykyä vielä siten, että enemmistön aluehallituksen jäsenistä on oltava muita kuin hyvinvointialueen tai hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä. Kyseinen kiintiösäännös voi vaikuttaa aluehallituksen toimintakykyyn erityisesti henkilöstön asemaa koskevia asioita käsiteltäessä. Koska hyvinvointialueen palveluksessa olevien vaalikelpoisuuden tulkinta on muuttunut laajentavaan suuntaan, hyvinvointialueen ja konsernin palveluksessa olevia koskevan kiintiön pienentäminen olisi perusteltua. Pienemmän kiintiön

voidaan arvioida parantavan aluehallituksen toimintakykyä johtaa toimintaa ja taloutta sekä toimia työnantajan edustajana. Henkilöstön kuulemiseen ja esimerkiksi työpaikkademokratiaan on olemassa muut prosessit.

6.3.5 Kunnan luottamushenkilön vaalikelpoisuus aluehallitukseen

Kunnan luottamushenkilön vaalikelpoisuutta aluehallitukseen on arvioitu sekä selvityshenkilö Salmisen raportissa että työryhmän työssä.

6.3.5.1 Selvityshenkilön arvioita

Selvityshenkilö Salmisen edellä mainitussa raportissa arvioidaan esteellisyysäännösten ja vaalikelpoisuusrajoitusten oikeudellista merkitystä. Selvityksen mukaan hallintolain esteellisyysäännöksillä voidaan ratkaista yksittäiset jääviystilanteet, ja siten yksittäistapauksellisesti ylläpitää ennakkollisesti päätöksenteon riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Ennakollisuus esteellisyysäännösten soveltamisen tilanteissa tarkoittaa kuitenkin välittömästi ennen valmistelua ja päätöksentekoa tehtävää jääviysarviointia. Esteellisyysäännöksiin liittyy aina tiettyä tulkinnanvaraa ja myös oikeudellista epävarmuutta. Lisäksi voi olla, että esimerkiksi eri viranomaisissa niitä tulkitaan ja sovelletaan toisistaan poikkeavalla tavalla. Selvityksen mukaan ilmeisesti nykyisessä tilanteessa esimerkiksi aluehallituksen ja sen alaisten lautakuntien tasolla voi huomattavan usein ajankohtaistua tilanne, jossa huomattavaan osaan toimielimen jäsenistä kohdistuu esteellisyysliittyviä epäilyksiä tai epävarmuutta heidän kuntayhteyksiensä vuoksi. Tämä on osoituksena rakenteellisesta ongelmasta. Esteellisyysäännökset eivät selvityshenkilön mukaan ole toimiva keino päätöksenteon puolueettomuuden rakenteellisten ongelmien ratkaisemiseen. Samanlaiseen ennakkolliseen päätöksenteon riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaamisen tarpeeseen vastaavat myös vaalikelpoisuusrajoitukset. Ne eliminovat ongelmallisiksi havaittuja tilanteita jo ennakolta. Ne kuitenkin toimivat jo järjestelmätasolla ja teknisesti sekä parhaimmillaan ilman tulkinnanvaraisuutta.

Selvityksessä todetaan, että voimassa oleviin kuntia ja hyvinvointialueita koskeviin lakeihin sisältyy jo nyt vaalikelpoisuusrajoituksia. Rajoituksia on siis voitu asettaa. Nykyisellään niiden kattama henkilöpiiri on myös varsin laaja. Vaalikelpoisuuden rajoitukset liittyvät tyypillisesti yleisiksi ennakoitujen puolueettomuutta ja riippumattomuutta päätöksenteossa vaarantavien positoiden etukäteiseen tunnistamiseen. Selvityksen mukaan vaalikelpoisuusrajoitukset ovat varsin selkeitä ja toimivat ennakoitavasti. Niillä pystytään hallitsemaan rakenteellisia ongelmia selkeämmin kuin esteellisyysäännöksiä soveltamalla.

Salminen toteaa havaintonaan, että nykyisten kuntien toimielimiä ja hyvinvointialueiden toimielimiä koskevien vaalikelpoisuusrajoitusten perustelut ovat perusoikeusrajoitusluonteesta huolimatta varsin ohuet. Tämän lisäksi niitä ei juurikaan ole lainsäädäntökäytännössä arvioitu alueellisen itsehallinnon kannalta, vaikka ne ovat myös tältä kannalta relevantteja. Joka tapauksessa vaalikelpoisuusrajoituksia on pidetty mahdollisina. Suorilla vaaleilla valittavien toimielinten vaalikelpoisuusrajoitukset on kuitenkin säädetty väljemmiksi kuin muiden toimielinten, ja niiden osalta on jatkossakin kansanvaltaisuusperiaatteen vuoksi aihetta olla pidättyväinen. Salmisen mukaan yleisemminkin itsehallinnollisen osallistumisoikeuden rajoittamiseen, myös vaalikelpoisuusrajoitusten muodossa, on aihetta suhtautua pidättyväisesti.

Jos on riittävää käytännön selvitystä ongelmista, joita esteellisyystilanteet aiheuttavat, ja jos on selkeitä epäilyksiä siitä, että päätöksenteon puolueettomuus ja riippumattomuus päällekkäisten tehtävien vuoksi uhkaa vaarantua, myös uusia, selkeästi rajattuja vaalikelpoisuusrajoituksia voidaan selvityshenkilön käsityksen mukaan perustella. Niiden hyväksyttävyyttä voitaisiin tällöin perustella myös perustuslain 21 §:stä käsin. Tämä koskee etenkin vaalikelpoisuusrajoituksia hallitus- ja lautakuntatason tehtäviin.

Selvityksessä käsitellään myös kunnan ja hyvinvointialueen tehtäviä. Selvityksessä todetaan, että kunnan ja hyvinvointialueen toimialat ovat toisistaan poikkeavat. Niiden keskinäinen toimivallanjako on kuitenkin selkeä. Hyvinvointialueita koskevassa lainsäädännössä on myös useita sellaisia tehtäviä, joiden osalta on kuntien kanssa yhteistoimintavelvollisuus. Lisäksi monet hyvinvointialueen tehtävät muodostavat kuntien tehtävien kanssa kokonaisuuden. Kunnilla ja hyvinvointialueilla on siis toiminnassaan useita liittymäkohtia.

Salmisen selvityksen mukaan, mikäli vaalikelpoisuusrajoituksia päätettäisiin kaksoisroolien vuoksi ehdottaa, ehdotuksen ei kuitenkaan tarvitsisi välttämättä olla symmetrinen, siis sekä kuntatasoa että hyvinvointialuetasoa samalla tavalla koskeva. Kysymys voisi olla vain siitä, että hyvinvointialueeseen kuuluvan kunnan valtuuston jäsen, kunnanhallituksen jäsen tai varajäsen ei ole vaalikelpoinen hyvinvointialueen hallitukseen tai lautakuntaan. Myös vaalikelpoisuusrajoituksen laajuus on perusteltava. Tällainen vaalikelpoisuuden rajoitus olisi suhteellisen säästävä. Säästävää vaalikelpoisuuden rajoitusta laajemmat vaalikelpoisuuden rajoitukset kunta- ja hyvinvointialuetasolle edellyttävät huomattavasti perusteellisempia perusteluja. Perustuslain tulkintakäytännön näkökulmasta tarkasteltuna hyvinvointialueen itsehallinto näyttää poikkeavan kunnallisesta itsehallinnosta. Myös tältä kannalta ilmeisesti hyvinvointialueen tehtäviä koskeville vaalikelpoisuusrajoituksille olisi helpommin löydettävissä hyväksyttäviä perusteluja. Ylipäätään vaikuttaa käytännön perusteella siltä, että ongelmat ovat koskeneet nimenomaan kunnan luottamustehtävissä toimivien osallistumista hyvinvointialueiden päätöksentekoon eikä niinkään toisin päin. (Selvitys s. 35–37)

Salminen toteaa, että hyvinvointialueiden toiminnassa ei vielä ole muodostunut täysin vakiintuneita ja yhtenäisiä käytänteitä. Ei ole muodostunut pitkäaikaista oikeuskäytäntöä esimerkiksi esteellisyyttä koskien. Ennen mahdollista lainvalmistelua on vielä seurattava oikeuskäytännön kehittymistä. Hallinnon toiminnan puolueettomuus ja toimivuus edellyttävät, että toimielimen jäsenenä ei ole henkilöitä, joiden puolueettomuuteen päätöksentekijöinä kohdistuu epäilyksiä. Vaalikelpoisuussäännöksillä turvataan päätöksenteon puolueettomuutta siten, että muun muassa todennäköisimpiä eturistiriitatilanteita vältettäisiin jo ennakolta. Vaalikelpoisuusrajoituksilla turvataan hyvän hallinnon toteutumista. Vaikka esteellisyyssäännökset toteuttavat samaa tehtävää, ne eivät riitä puolueettomuusvaatimuksen huomioimiseksi silloin, kun ongelma on rakenteellinen. Salminen toteaa, että oikeudelliselta kannalta vaikuttaisi siltä, että nykytilanteessa on edellytyksiä esimerkiksi hyvinvointialueitasolla rajoittaa vaalikelpoisuutta aluehallitukseen ja lautakuntiin, jos henkilöllä on luottamustehtävä kunnanhallituksessa tai mahdollisesti myös kunnanvaltuustossa. Koska tilanne on uusi, on myös perusteita seurata oikeuskäytännön ja hallintokäytännön kehittymistä. On myös mahdollista, että poliittiset käytänteet ehdokasasettelujen osalta vielä muuttuvat. (Selvitys s. 40)

6.3.5.2 Työryhmän arviot

Edustuksellisessa demokratiassa henkilö tulee vaaleilla valituksi toimimaan tiettyssä organisaatiossa. Itsehallintotasojen, kuntien ja hyvinvointialueiden, erillisyydestään on julkisen hallinnon lähtökohta, mistä voi aiheutua mahdollisia eturistiriitoja tilanteessa, jossa samat henkilöt edustavat asukkaita molemmilla tasoilla.

Vaikka hyvinvointialueiden perustamisen yhteydessä lainsäätäjän tarkoitus ei ole ollut, että hyvinvointialueen luottamushenkilöinä toimivat edustavat kotikuntaansa, käytännössä tilanne on usein mielletty tällaiseksi. Ilmiötä olisi tarpeen vielä selvittää tutkimuksen avulla. Yhteinen tehtävä molempien tasojen luottamushenkilöille on asukkaiden edun edistäminen ja palvelujen tuottaminen heille. Kunnan asukkaat ovat samalla myös hyvinvointialueen asukkaita. Toisaalta luottamushenkilöiden tulee edistää organisaationsa etua. Nimittäin luottamushenkilön tulee hyvinvointialuelain 74 §:n 2 momentin mukaan edistää hyvinvointialueen ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Kuntalaissa on vastaava säännös (69 §:n 2 mom.), jonka mukaan luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Säännöksiä kutsutaan käyttäytymissäännöksiksi, ja ne on lakien esitöiden mukaan ymmärrettävä toimintaohjeiksi, joilla korostetaan toiminnan moraalisia ja eettisiä arvoja (HE 241/2021 vp. s 582). Työryhmä toteaa, että toimiminen hyvinvointialueen toimielimessä ei kuitenkaan ole luottamustehtävän hoitamista kuntalain 69 §:ssä tarkoitettulla tavalla,

vaan se on luottamustehtävän hoitamista hyvinvointialuelain 74 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Tästä sääntelystä on kuitenkin katsottu syntyvän ristiriitaisia tilanteita henkilön toimiessa molemmilla tasoilla luottamushenkilönä.

Käytännössä luottamushenkilölle itselleen on etua siitä, että toimii molemmilla tasoilla, ja luottamustehtävissä on mahdollista tuoda tietoja toimielinten päätöksentekoon. On kuitenkin todettava, että lähtökohtaisesti eri viranomaisten näkökulmia tulisi selvittää hallintolain mukaisesti valmistelussa ja kuulemisen kautta osana päätöksentekoprosesseja. Yksittäiset luottamushenkilöt eivät toimi kunnan edustajina hyvinvointialueen toimielimissä, eivätkä vastaavasti hyvinvointialueen edustajina kunnan toimielimissä.

Vaikka kuntien ja hyvinvointialueiden toimialat ovat laissa säädettyjä ja erillisiä, hyvinvointialueille ja kunnille on edellä arviomuistiossa kuvatusti säädetty eräitä toisiinsa liittyviä ja samankaltaisia tehtäviä. Hyvinvointialueen ja kunnan palvelut kohdistuvat kuntien asukkaille ja hyvinvointialueilla on toimintaa kuntien alueella. Kunnan ja hyvinvointialueen toimielimissä samanaikaisesti toimimisesta aiheutuvat intressiristiriidat johtuvat siten julkisen hallinnon rakenteesta ja kunnille ja hyvinvointialueille säädetyistä tehtävistä.

Kunnilla ja hyvinvointialueilla on myös taloudellisia paineita, joita tarkastellaan erikseen organisaatioiden näkökulmasta. Esteellisyystilanteet johtuvat muun muassa siitä, että kunta voi olla asianosainen tai intressentti erityisesti hyvinvointialueen toimitiloja tai palveluita koskevissa ratkaisuissa.

Usein toistuvia esteellisyystilanteita sekä päätöksenteon ristiriitatilanteita on suositeltavaa välttää jo ennakolta aluehallituksen, kunnanhallituksen ja lautakuntien jäsenten valintoja tehtäessä.

Se, että vapaaehtoisuuteen perustuva luottamustehtävien jakaminen ei kokonaan estä henkilön toimimista samaan aikaan aluehallituksen ja kunnanhallituksen jäsenenä, puoltaa uusien vaalikelpoisuusrajoitusten säätämistä. Tästä syystä työryhmä katsoo perustelluksi, että usein toistuvia eturistiriitoja vältettäisiin jo ennakolta säätämällä uusia toimielinkohtaisia vaalikelpoisuusrajoituksia toimimiselle samanaikaisesti aluehallituksessa ja kunnanhallituksessa. Lisäksi rajoitettaisiin alueen kunnan kunnanjohtajan tai pormestarin toimimista aluehallituksessa. Vastaavasti voisi olla perusteltua rajoittaa hyvinvointialuejohtajan toimimista alueen kunnan kunnanhallituksessa. Työryhmän käsityksen mukaan intressiristiriitojen riskit liittyvät pääsääntöisesti näihin toimielimiin ja tehtäviin. Kunnanhallitukselle ja aluehallitukselle on kuntalaissa ja hyvinvointialuelaissa säädetyt tehtävät. Molemmat toimielimet johtavat organisaationsa toimintaa, hallintoa ja taloutta ja käyttävät puhevaltaa.

Kunnanjohtaja ja hyvinvointialuejohtaja johtavat organisaatiossa hallituksen alaisena hyvinvointialueen hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Kunnanjohtajalle ja hyvinvointialuejohtajalle on myös säädetty oikeus käyttää puhevaltaa hallituksen puolesta. Työryhmän arvion mukaan organisaatioiden johtamisen kannalta olisi selkeintä, että kuntia ja hyvinvointialueita ei johdettaisi samojen luottamushenkilöiden toimesta. Näin edistettäisiin luottamusta puolueettomaan päätöksentekoon sekä vältettäisiin vastuiden hämärtymistä.

Rakenteellisia ongelmia ei voida ratkaista tapauskohtaista arviointia vaativien esteellisyysäännösten avulla. Kunnan ja hyvinvointialueen toimielimissä samanaikaisesti toimimisen jännitteet ja intressiristiriidat ovat perusteeltaan rakenteellisia. Työryhmä katsoo, että hyvinvointialuelakia olisi tarkoituksenmukaista kehittää siten, että hyvinvointialuelain 78 §:ään lisättäisiin vaalikelpoisuusrajoitus, jonka mukaan vaalikelpoinen aluehallitukseen ei olisi henkilö, joka on hyvinvointialueen alueella olevan kunnan kunnanhallituksen jäsen, kunnanjohtaja tai pormestari. Tämä sääntelyvaihtoehto olisi riskiperusteinen ja tarkkarajainen.

Vuonna 2025 alkaneella valtuustokaudella kuitenkin ainoastaan 15 henkilöä toimii samanaikaisesti sekä kunnanhallituksen että aluehallituksen jäsenenä. Määrä on vähentynyt edellisestä toimikaudesta, mistä syystä toisaalta on tarkoituksenmukaista seurata kehitystä ja mahdollisesti muodostuvaa oikeuskäytäntöä. Työryhmän saamien tietojen valossa esteellisyttä koskevat tilanteet ovat vähentyneet ja tulkinnot jossain määrin vakiintuneet. Toisaalta esteellisyysshaasteet ovat myös voineet siirtyä aluehallituksista hyvinvointialueiden muihin toimielimiin, kuten lautakuntiin.

Muidenkin toimielinten kuin aluehallituksen tehtäviin voi kuulua päättäminen asioista, joilla voi olla yhdyspintaa kunnan tehtäviin. Usein lautakunnissa valmistellaan aluehallituksen päätettäviä asioita. Valmistelun tulee olla puolueetonta. Esteellisyys ulottuu asian kaikkiin käsittelyvaiheisiin aina valmistelusta täytäntöönpanoon asti, ei siis ainoastaan päätöksentekoon. Näiden toimielinten tehtävät ovat kuitenkin pääosin valtuustojen harkinnassa. Hyvinvointialueen ja kuntien hallintosäännöissä määritetään organisaatorakenne ja toimivallan siirtäminen viranomaisille. Tarkkarajaisen vaalikelpoisuusrajoituksen säätäminen lailla olisi työryhmän arvion mukaan hankalaa, koska lautakuntien tehtävät määräytyvät hallintosäännöissä.

Myös kunnassa muiden kunnan toimielinten kuin kunnanhallituksen sekä useiden kunnan viranhaltijoiden tehtäviin saattaa liittyä yhdyspintoja hyvinvointialueen tehtäviin. Tarkastuslautakuntia ja eräitä erityislainsäädännössä säädettyjä tehtäviä lukuun ottamatta muille toimielimille ei ole laissa säädetty tehtäviä, vaan ne ovat kunnanvaltuuston ja aluevaltuuston päätettävissä. Työryhmän arvion mukaan jatkossa on seurattava esteellisyystilanteiden yleisyyttä.

7 Kuntalakiin liittyvät kysymykset ja muut työryhmän havainnot

Työryhmän arvion mukaan kuntalain ja hyvinvointialuelain eriytyminen tietyiltä osin olisi perusteltua hyvinvointialueiden ja kuntien itsehallinnon erilaisuuden ja toimialojen poikkeavuuden vuoksi sekä esimerkiksi eriäviksi muodostuneiden toimielin- ja johtamisrakenteiden vuoksi. Lainsäädännön perusvalmistelussa yleisesti tulee säännöskohtaisesti arvioida, onko samojen muutosten tekeminen tarkoituksenmukaista molempiin lakeihin.

Voidaan arvioida, että hyvinvointialueiden ja kuntien toimielimiä koskevien vaalikelpoisuusrajoitusten ei olisi välttämätöntä olla kaikilta osin symmetrisiä taikka vastata toisiaan. Kuitenkin työryhmän arvion mukaan sellainen lainsäädäntöratkaisu, jossa asetetaan joko hyvinvointialueen tai kunnan luottamustehtävät ensisijaisiksi toisiin nähden, ei vaikuta perustellulta säädettyä rajoituksia alue- ja kunnanhallituksessa samanaikaisesti toimimiselle. Lainsäädännön selkeyden takia on tarkoituksenmukaista, että jos säädetään, että hyvinvointialueen aluehallituksen jäseneksi ei voida valita hyvinvointialueella olevan kunnan hallituksen jäseniä, tulee asiasta säätää hyvinvointialuelain lisäksi myös kuntalaissa. Lakien systematiikan vuoksi kuntalaissa tulee säätää vaalikelpoisuusrajoituksista kunnanhallitukseen ja hyvinvointialuelakissa aluehallitukseen, vaikka käytännössä lopputulos olisi sama, jos asiasta säädettäisiin vain toisessa laeista.

Hyvinvointialuelaki ja kuntalaki vastaavat paljolti toisiaan hallintoa koskevan sääntelyn osalta. Hyvinvointialuelain säännösten tulkinta-apuna onkin käytetty kuntalain soveltamista koskevaa oikeuskäytäntöä. Työryhmän arvion mukaan hyvinvointialuelakia koskevaa oikeuskäytäntöä ei sellaisenaan jatkossa voida soveltaa kuntiin.

Lainsäädännön samankaltaisuuden vuoksi ja johtuen luottamushenkilöiden tautasta kuntien toimielinten jäsenenä, myös kuntien hallintokäytäntöjä on otettu käyttöön hyvinvointialueilla. Hyvinvointialueilla on kuitenkin enenevässä määrin käytössä niiden toimintaa vastaavia muita johtamisen malleja.

Työryhmän arvion mukaan hyvinvointialuetta ja kuntaa koskevien säännösten eriytymisen tarvetta tulisi selvittää laajemminkin. Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisen jälkeen saatujen kokemusten perusteella arvioidaan olevan tarkoituksenmukaista käynnistää hyvinvointialuelain muutostarpeita koskeva lainsäädäntöhanke. Hankkeessa olisi tarkoituksenmukaista käydä läpi erityisesti hyvinvointialueen johtamista ja toimielimiä koskevat säännökset. Lisäksi työryhmä on arvioinut, että voisi olla perusteltua pohtia hyvinvointialueen ja kunnan suhdetta. Esimerkiksi olisi tarpeen arvioida, onko tarkoituksenmukaista, että hyvinvointialueissa (3 §) säädetään kuntalakia vastaavasti hyvinvointialueen jäsenistä, joita myös alueen kunnat ovat.

8 Johtopäätökset ja suositukset (tiivistelmä)

Hallinnon puolueettomuus edellyttää, että toimielimen jäsenenä kunnissa ja hyvinvointialueilla ei ole henkilöitä, joiden puolueettomuuteen kohdistuu epäilyjä. Lisäksi tätä edellyttävät hallinnon toimivuus ja päätöksenteon tehokkuus. Kansanvaltaisuuden toteutuminen sekä osallistumisen ja vaikuttamisen edistäminen ovat keskeisiä itsehallinnon taustalla olevia periaatteita. Työryhmä on arviomuistiossa tarkastellut usealla hallinnon tasolla luottamushenkilönä toimimisen ilmiön laajuutta, nykyisen sääntelyn toimivuutta sekä mahdollisia kehittämistarpeita. Lisäksi on tarkasteltu useita vaihtoehtoja hyvinvointialueen henkilöstön vaalikelpoisuudesta aluehallitukseen.

Työryhmän keskeisimmät arviot ja suositukset tiivistettynä:

1. Ehdokkaaksi asettumisen rajoittamisen katsotaan olevan puuttumista keskeisimpiin vaali- ja osallistumisoikeuksiin, minkä vuoksi ehdokkaaksi asettumista ei ole tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista rajoittaa säännösperustaisesti.
2. Usean hallinnon tason samanaikaiset luottamustehtävät rajoittavat edustukselliseen demokratiaan osallistumista, jos tehtävät kerääntyvät samoille henkilöille. Kaksoisrooleista aiheutuu väistämättä ristiriitatilanteita ja jännitteitä. On suositeltavaa edistää hyvän hallinnon toteutumista sekä poliittista moninaisuutta siten, etteivät luottamustehtävät keräänny liiaksi samoille henkilöille. Koska vaalikelpoisuusrajoituksia kunnan ja hyvinvointialueen luottamushenkilönä samanaikaisesti toimimiselle ei ole laissa säädetty, kysymys on etenkin poliittisesta harkinnasta. Ensisijainen ratkaisu on ottaa tämä näkökulma huomioon aluevaalien ja kuntavaalien ehdokasasettelussa sekä vaalien jälkeen aluehallituksen ja kunnanhallituksen sekä muiden toimielinten kokoonpanoa koskevilla poliittisilla neuvotteluilla. Valinnoista on suositeltavaa käydä niin kutsutut pelisääntökeskustelut esimerkiksi valtuustoryhmien välillä.

3. Kunnan ja hyvinvointialueen toimielimissä samanaikaisesti toimimisen intressiristiriidat ovat perusteeltaan rakenteellisia johtuen kunnan ja hyvinvointialueen tehtävien läheisyydestä ja rajapinnoista. Lisäksi on mahdollista, että kunta on asianosainen tai intressentti joissakin hyvinvointialueiden ratkaisuissa. Erityisesti hyvinvointialueen aluehallituksen ja kunnanhallituksen jäsenenä samanaikaisesti toimimisesta sekä kunnanjohtajan jäsenyydestä aluehallituksessa saattaa aiheutua toistuvasti eturistiriitatilanteita, joiden ratkaisemiseksi pelkät esteellisyysäännökset eivät välttämättä ole riittäviä. Vaikka usein toistuvia esteellisyystilanteita sekä päätöksenteon ristiriitatilanteita on mahdollista ja suositeltavaa välttää jo ennakolta toimielinten jäsenten valintoja tehtäessä, katsotaan perustelluksi lainsäädäntöratkaisu, että usein toistuvia eturistiriitoja vältettäisiin ennakolta säätämällä uusia toimielinkohtaisia vaalikelpoisuusrajoituksia toimimiselle samanaikaisesti sekä aluehallituksessa että kunnanhallituksessa, kunnanjohtajana tai pormestarina. Vastaavasti voisi olla perusteltua rajoittaa hyvinvointialuejohtajan toimimista alueen kunnan kunnanhallituksessa.
4. On tarkoituksenmukaista seurata sekä samanaikaisten luottamustehtävien määrän kehitystä hyvinvointialueilla yleisesti ja toimielintasolla että muodostuvaa oikeuskäytäntöä. Samanaikainen toiminta aluehallituksessa ja kunnanhallituksessa on vähentynyt vuoden 2022 aluevaalien jälkeen huomattavasti. Vuonna 2025 alkaneella valtuustokaudella ainoastaan 15 henkilöä toimii samanaikaisesti sekä kunnanhallituksen että aluehallituksen jäsenenä. Työryhmän saamien tietojen mukaan myös esteellisyyttä koskevat tilanteet ovat vähentyneet, ja tulkinnat jossain määrin vakiintuneet. Oikeuskäytäntöä ei kuitenkaan vielä juurikaan ole.
5. Työryhmän arvion mukaan usealla hallinnon tasolla toimimisen läpinäkyvyyttä tulee parantaa. Äänestäjien tulee saada nykyistä paremmin tietoa siitä, onko sama ehdokas samanaikaisesti ehdolla samaan aikaan toimitettavissa aluevaaleissa ja kuntavaaleissa. Aluevaaleissa ja kuntavaaleissa samanaikaisesti ehdokkaana olemisen läpinäkyvyyttä sekä kaksoisroolien näkyvyyttä tulisi edistää ehdokkaiden, puolueiden ja muiden tahojen viestinnässä, vaalikampanjoissa ja vaalikoneita kehittämällä. Lisäksi vaaleissa valituksi tulleiden osalta läpinäkyvyyttä voitaisiin lisätä siten, että hyvinvointialuelain ja kuntalain sidonnaisuusilmoituksia koskevassa sääntelyssä huomioitaisiin toimiminen usealla hallinnon tasolla.

6. Hyvinvointialueen henkilöstön toimimista aluehallituksen jäsenenä on täsmentänyt korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätös KHO 2025:26. Tästä syystä välttämätöntä tarvetta muuttaa tai täsmentää vaalikelpoisuussäännöstä ei työryhmän arvion mukaan olisi. Ennakkoratkaisun katsotaan ohjaavan riittävällä tavalla oikeustilaa, kun otetaan huomioon muut vaalikelpoisuusrajoitukset. Työryhmä on arvioinut erilaisia mahdollisia lainsäädäntöratkaisuja säännöksen täsmentämiseksi ja havainnut ongelmalliseksi säätää tarkkarajaista tai kaikkia tilanteita huomioon ottavaa vaalikelpoisuusrajoitusta. Vaalikelpoisuussäännösten soveltamiseen liittyy aina tapauskohtaisen arvioinnin tarve, jos ei haluta säätää laajoja vaalikelpoisuusrajoituksia. Säännöstä olisi mahdollista kehittää riskiperusteisesti, esimerkiksi kohdentamalla vaalikelpoisuusrajoitus aluehallituksen lakisääteisiä tehtäviä hoitaviin ja näitä tehtäviä koskevia päätöksiä valmisteleviin henkilöihin. Työryhmän arvion mukaan aluehallituksen toimintakykyä olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista varmistaa säännöksiä kehittämällä. Aluehallituksella ja sen puheenjohtajalla on keskeinen johtamis- ja työnantajarooli. Tästä syystä hyvinvointialueen tai hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevien henkilöiden vaalikelpoisuutta aluehallituksen puheenjohtajistoon tulisi rajoittaa säätämällä siitä uusi vaalikelpoisuusrajoitus. Lisäksi hyvinvointialueen ja konsernin palveluksessa olevia henkilöitä koskevan kiintiön pienentäminen olisi tarkoituksenmukaista.

Lähteet

- Arter, D., & Söderlund, P. (2022). When even the prime minister sits on the municipal council. Analysing the value of 'localness' and Finnish MPs' incentives to 'cumulate' in an open-list voting system. *Acta Politica*, Volume 58, 79–100. <https://doi.org/10.1057/s41269-022-00234-x>
- Borg, S. (2023). Aluevaalitutkimus 2022 - Tutkimus Suomen ensimmäisistä aluevaaleista. Kunnallisan kehittämissätiön Tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 116. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Centre of Expertise for Good Governance. (2023). Peer Review Report. Revision of Competences and Operational Mechanisms at the Local and Regional Level. Council of Europe.
- Haavisto, I. & Rother, N. (2022). Aluevaalien valuviat – Suomalaiset rajoittaisivat poliitikkojen päällekkäisiä rooleja. Elinkeinoelämän valtuuskunta. <https://www.eva.fi/blog/2022/01/11/suomalaiset-rajoittaisivat-poliitikkojen-paallekkaisia-tehtavia/>
- Harjula, H., Prättälä, K. (2023). Kuntalaki – tausta ja tulkinnat, Helsinki 2023.
- Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy muistio 8.4.2025, Vaalikelpoisuus aluehallitukseen. https://www.hyvil.fi/wp-content/uploads/2025/04/Muistio_KHO_2025_26_vaalikelpoisuus-aluehallitukseen.pdf
- Karv, T. ja Malmberg, F. (2023). Less is more or the more the merrier? Analysing attitudes towards multiple-mandate holding among local officeholders. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12245>
- Kunnallisan kehittämissätiö (2025). Ilmapuntari: Suhtautuminen aluevaaleihin. <https://kaks.fi/wp-content/uploads/2025/01/tutkimusosio-08022025-1.pdf>.
- Kuntaliitto (2025). Kuntapäättäjät suhtautuvat kriittisesti tupla- ja triplarooleihin. <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2025/kuntapaattajat-suhtautuvat-kriittisesti-tupla-ja-triplarooleihin>.
- Navarro, J. (2009). Multiple-Office Holders in France and in Germany: An Elite within the Elite? SFB 580 Mitteilungen.
- Nieminen, I. (2024). Kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaatit. Valtaa ja vuorovaikutusta kahdella tasolla. Pro gradu-tutkielma, Johtamisen ja talouden tiedekunta, Tampereen yliopisto. Tampere 2024. <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/160443>
- Rother, N. (2025). Päätöksenteon umpisolmu – Näin poliitikkojen päällekkäiset mandaatit jarruttavat Suomen uudistumista. Elinkeinoelämän valtuuskunta. Analyysi N:o 144. <https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2025/02/eva-analyysi-no-144.pdf>.

- Sidonnaisuuksien ilmoittaminen kunnassa, Kuntaliitto 2025. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2025/2244-sidonnaisuuksien-ilmoittaminen-kunnassa>
- Salminen, J. (2025). Samanaikainen toiminta luottamustehtävissä kotimaisen julkishallinnon useilla eri tasoilla: Oikeudellinen selvitys. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:1.
- Valtiovarainministeriö (2023). Arviomuistio hyvinvointialueen toimielinten kokoonpanoa koskevan sääntelyn muutostarpeista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:48.
- Van de Voorde, N. (2019). A kingdom of fiefs? On the meaning of dual mandate-holding in Belgium. Väitöskirja. Ghent University. <http://hdl.handle.net/1854/LU-8626352>.
- Van de Voorde, N. (2020). Is All Politics Indeed Local? A Comparative Study of Dual Mandate-Holders' Role Attitude and Behaviours in Parliament. Swiss Political Science Review 26(1): 51–72. <https://doi.org/10.1111/spsr.12388>

Liite 1. Taulukko kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien yhdyspinnosta lainsäädännössä. Lähde: Suomen Kuntaliitto ry.

Yhdyspinnat	Lainsäädäntö	
	Hyvinvointialue	Kunta
Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen	Laki hyvinvointialueesta	Kuntalaki
	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä
	Laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä	Laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä
	Tupakkalaki	Tupakkalaki
	Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista	Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista
	Sosiaalihuoltolaki	Sosiaalihuoltolaki
	Lastensuojelulaki	Lastensuojelulaki
Sivistys- ja sote-palveluiden yhdyspinnat	Oppilas- ja opiskeluhoitolaki	Oppilas- ja opiskeluhoitolaki
	Terveydenhoitolaki	Perusopetuslaki
	Sosiaalihuoltolaki	Oppivelvollisuuslaki
	Varhaiskasvatuslaki	Nuorisolaki
	Vammaispalvelulaki	Liikuntalaki
		Laki kuntien kulttuuritoiminnasta
		Varhaiskasvatuslaki
		Terveydenhoitolaki
		Sosiaalihuoltolaki

Yhdyspinnat	Lainsäädäntö	
Työllisyyden edistämisen yhdyspinnat	Laki työvoimapalvelujen järjestämisestä	Laki työvoimapalvelujen järjestämisestä
	Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä	Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä
	Laki kuntouttavasta työtoiminnasta	Laki kuntouttavasta työtoiminnasta
Kotoutumisen yhdyspinnat	Laki kotoutumisen edistämisestä	Laki kotoutumisen edistämisestä
Varautumisen ja turvallisuuden yhdyspinnat	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä
	Valmiuslaki	Valmiuslaki
	Pelastuslaki	Pelastuslaki
	Sosiaalihuoltolaki	Sosiaalihuoltolaki
Asuminen ja sosiaalipalvelut	Sosiaalihuoltolaki	Sosiaalihuoltolaki
	Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista	Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista
	Laki kotoutumisen edistämisestä	Laki kotoutumisen edistämisestä
	Vammaispalvelulaki	Vammaispalvelulaki
Yleinen yhteistyö	Laki hyvinvointialueesta	Laki hyvinvointialueesta
	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä
	Lisäksi erillislakeihin sisältyy kymmeniä yhteistyövelvoitteita	Lisäksi erillislakeihin sisältyy kymmeniä yhteistyövelvoitteita



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-417-2 (pdf)

Tammikuu 2026