

Asia: VN/27147/2024

## **Lausuntopyyntö Useilla hallinnon tasoilla luottamushenkilönä toimimista arvioineen työryhmän arviomuistiosta**

Lausunnossa pyydetään kohdistamaan lausunnon antajan näkemys jaoteltuna alla olevasti:

### **Usealla hallinnon tasolla luottamushenkilönä samanaikaisesti toimimisesta yleisesti**

Suomen Kuntaliitto ry kiittää ministeriötä mahdollisuudesta saada lausua tässä asiassa. Hyväksymme arviomuistion päälinjat ja toteamme seuraavaa:

Luottamushenkilöillä on keskeinen asema niin kuntien kuin hyvinvointialueidenkin päätöksenteossa. Kun henkilö on tullut valituksi luottamustoimeen, hänen tulee edistää oman organisaationsa ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Näin säädetään sekä kuntalaissa että hyvinvointialueissa. Luottamushenkilöasemaa ei saa käyttää väärin esimerkiksi oman edun tavoittelemiseksi. Luottamushenkilöt hoitavat tointa virkavastuulla, ja heihin sovelletaan rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä.

Kuten arviomuistiostakin ilmenee, eri hallinnon tasojen luottamustehtävien yhteensovittamisen problematiikka on uutta. Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa tietyin lain asettamin rajoituksin kaksois- ja jopa kolmoisroolit, joista aiheutuu väistämättä uudenlaisia esteellisyytilanteita sekä käytännössä myös erilaisia päätöksenteon ristiriitailanteita ja jännitteitä. Erilaisiin monimandaatteihin voi liittyä korruption ja eturistiriitojen riskejä, ne voivat rajoittaa poliittista kilpailua sekä johtaa julkisen vallan keskittymiseen (Euroopan neuvoston vuoden 2025 Suomen kunta- ja aluevaaleja koskeva vaalitarkkailuraportti). Vuoden 2025 kunta- ja aluevaalien ehdokkaista suurin osa oli ehdolla molemmissa vaaleissa, ja valituista aluevaltuutetuista valtaosa valittiin myös kunnanvaltuustoon. Osuus on kasvanut ensimmäisistä aluevaaleista. Sen sijaan ns. kolmoisroolien (kansanedustaja-kunnanvaltuutettu-aluevaltuutettu) määrä on vähentynyt.

Kansalaiset suhtautuvat pääosin kielteisesti usealla hallinnon tasolla toimimiseen (Elinkeinoelämän valtuuskunnan kyselyt 2022 ja 2024 sekä Kunnallisalan kehittämissäätiön kysely 2025) ja myös

enemmistö kuntapäättäjistä suhtautuu asetelmaan kriittisesti (Kuntaliiton Kuntapäättäjäkysely 2025).

Usean hallinnon tason samanaikaiset luottamustehtävät rajoittavat edustukselliseen demokratiaan osallistumista. Kolmihattutyöryhmän tavoin myös Kuntaliitto katsoo, että vaalien jälkeisissä toimielinten kokoonpanoa koskevissa poliittisissa neuvotteluissa erilaiset monimandaatit tulisivat erityisesti huomioida. Myös Kuntaliiton näkemyksen mukaan on suositeltavaa edistää hyvän hallinnon toteutumista sekä poliittista moninaisuutta siten, etteivät luottamustehtävät keräänty liiaksi samoille henkilöille.

Vaalikelpoisuussäännösten tarkoituksena on estää valitsemasta toimielimen jäseniksi henkilöitä, joiden asema tai muut tehtävät ovat sellaisia, että luottamus heidän kykyynsä käsitellä asioita puolueettomasti vaarantuu. Vaalikelpoisuutta rajoittamalla turvataan päätöksenteon puolueettomuutta, kun todennäköisimpiä eturistiriitatilanteita voidaan välttää jo ennakolta. Rajoituksilla turvataan osaltaan myös hyvän hallinnon toteutumista.

Kuntaliitto yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, että on kiinnostavaa seurata, jakautuuko luottamushenkilönä toimiminen jatkossa entistä enemmän niin, että osa henkilöistä toimii päättäjänä vain hyvinvointialueilla ja osa vain kunnissa. Tästä huolimatta valtuustoja alempien toimielinten - erityisesti kunnanhallituksen ja aluehallituksen - vaalikelpoisuusrajoitusten tiukentaminen on myös Kuntaliiton näkemyksen mukaan aiheellista erityisesti siitä syystä, että tapauskohtaista arviointia edellyttävät esteellisyyssäännökset eivät ratkaise rakenteellisia ongelmia. Uusien esteellisyyssperusteiden säätämiseen tulee Kuntaliiton näkemyksen mukaan suhtautua pidättyvästi.

Monimandaateilla voi tuki olla myös myönteisiä vaikutuksia, kuten arviomuistiossakin tuodaan esille. Useampaa luottamustehtävää hoitavat voivat esimerkiksi edistää tiedonkulkua eri hallinnon tasojen välillä. Lisäksi kokeneet päättäjät voivat tuoda päätöksentekoprosesseihin jatkuvuutta ja asiantuntemusta. Kuitenkin nimenomaan viranomaisien tehtävänä on selvittää valmistelussa ja kuulemisten kautta eri näkökulmia käsittelyssä olevissa asioissa.

Kunnan ja hyvinvointialueen luottamushenkilönä samanaikaisesti toimimisessa on kysymys etenkin poliittisesta harkinnasta, mikä tulisi ensisijaisesti ottaa huomioon kunta- ja aluevaalien ehdokasasettelussa sekä vaalien jälkeen kunnan- ja aluehallituksen sekä muiden toimielinten kokoonpanoa koskevissa poliittisissa neuvotteluissa.

Sääntelyä on perusteltua kehittää maltillisesti. Vaaleissa ehdokkaaksi asettumista ei ole tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista rajoittaa säännösperustaisesti. Sen sijaan tulisi tarkastella eräiltä osin vaalikelpoisuutta kunnan ja hyvinvointialueen hallitukseen.

### **Ehdokkaaksi asettumisen rajoittaminen (arviomuistion luku 5)**

Kuntaliitto yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, ettei vaaleissa ehdokkaaksi asettumista ole tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista rajoittaa säännösperustaisesti. Kuten arviomuistiossakin todetaan,

kyseessä on merkittävä kansanvaltaan ja poliittisiin osallistumisoikeuksiin liittyvä kokonaisuus, jossa ratkaisuvallta on syytä säilyttää viime kädessä äänestäjällä.

Kunnan ja hyvinvointialueen luottamushenkilönä samanaikaisesti toimimisessa on kysymys etenkin poliittisesta harkinnasta, mikä tulisi ensisijaisesti ottaa huomioon kunta- ja aluevaalien ehdokasasettelussa.

Vaalien läpinäkyvyyttä olisi myös Kuntaliiton näkemyksen mukaan hyvä edistää niin, että äänestäjät saisivat helpommin tiedon ehdokkaiden ehdokkuudesta samaan aikaan toimitettavissa kunta- ja aluevaaleissa. Vaaleissa ehdokkaana olemisen ja kaksoisroolien näkyvyyttä tulisi edistää ensisijaisesti poliittisen harkinnan keinoin, ja tietoa ehdokkuuksista tulisi jakaa entistä paremmin vaaliviestinnässä ja vaalikoneita kehittämällä. Sitäkin voisi mielestämme harkita, tulisiko kaksoisehdokkuuden ilmoittamisen olla ehdokkaalle pakollista. Pohtimisen arvoista olisi myös sen selvittäminen, voitaisiinko vaalitietojärjestelmiä kehittää teknisesti niin, että kaksoisehdokkuuksia koskeva tieto näkyisi kunkin ehdokkaan kohdalla automaattisesti.

### **Kunnan luottamushenkilön ja kunnanjohtajan vaalikelpoisuus aluehallitukseen (arviomuistion luku 6.3.5 )**

Eryteisesti hallitus on keskeinen toimielin niin kunnassa kuin hyvinvointialueellakin. Hallitus johtaa hallintoa ja taloutta, edustaa työnantajaa ja vastaa henkilöstöpolitiikasta. Hallituksella on lakisäateisten tehtäviensä lisäksi valtuuston sille delegeoimia tehtäviä. Vaalikelpoisuutta hallitukseen onkin jo laissa rajoitettu eri tavoin.

Kunnanjohtaja ja hyvinvointialuejohtaja ovat virkasuhteessa omaan organisaatioonsa. He johtavat hallituksen alaisena organisaationsa hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Heillä on myös oikeus käyttää puhevaltaa hallituksen puolesta. Kunnanvaltuusto voi luottamuksen menettämiseen perustuen irtisanoa tai siirtää muihin tehtäviin kunnanjohtajan ja aluevaltuusto hyvinvointialuejohtajan. Niin kunnanjohtaja kuin hyvinvointialuejohtajakin ovat viranhaltijoita, joiden velvollisuuksista, sivutoimista ja kilpailevasta toiminnasta säädetään laissa kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003).

Kuntaliiton suositus kunnille on ollut se, että kun kunnanhallituksessa tai kunnan lautakunnassa käsitellään sitä hyvinvointialuetta koskevia asioita, jolla kyseinen kunta sijaitsee, jääväisivät aluehallituksen jäsenet ja hyvinvointialuejohtaja ns. perhepiiriin kuuluvine läheisineen itsensä oma-aloitteisesti. Emme sen sijaan ole suosittaneet samaa hyvinvointialueen lautakuntien jäsenille, koska lautakuntien rooli hyvinvointialueilla on käsittääksemme käytännössä erilainen kuin millainen se on kunnissa. Hyvinvointialueilla lautakunnat ovat ymmärtääksemme enemmänkin kantaa ottavia, linjaavia toimielimiä, eikä niille ole osoitettu järjestämistehtäviä ja päätösvaltaa tai talousarviossa sitovia taloudellisia tavoitteita. Kuntaliitto katsoo, että vastaavasti silloin, kun aluehallituksessa käsitellään kyseisellä hyvinvointialueella sijaitsevaa kuntaa koskevia asioita, loogista olisi, että kyseisen kunnan hallituksen ja ao. substanssilautakuntien jäsenet sekä kunnanjohtaja ja pormestari ns. perhepiiriin kuuluvine läheisineen jääväisivät itsensä oma-aloitteisesti. Toki esteellisyyden ilmoittaminen, arviointi ja ratkaisu kuuluvat ensisijaisesti asianomaiselle henkilölle itselleen, ja

olemme suositelleet, että epävarmassa tapauksessa henkilön on parempi olla ottamatta osaa asian käsittelyyn.

Kuntaliitto yhtyy kolmihattutyöryhmän näkemykseen siitä, että usein toistuvia eturistiriitoja voitaisiin välttää säätämällä uusia toimieliinkohtaisia vaalikelpoisuusrajoituksia siten, ettei olisi mahdollista toimia samanaikaisesti sekä aluehallituksen että kunnanhallituksen jäsenenä. Samoin tulisi estää kunnanjohtajan tai pormestarin jäsenyys aluehallituksessa ja hyvinvointialuejohtajan jäsenyys ao. hyvinvointialueella sijaitsevan kunnan hallituksessa. Arviomuistiossa ehdotetut uudet vaalikelpoisuusrajoitukset edistäisivät Kuntaliitonkin näkemyksen mukaan päätöksenteon puolueettomuutta ja johtamisjärjestelmien selkeyttä. Kuten työryhmä, myös Kuntaliitto katsoo, etteivät tapauskohtaista arviointia vaativat esteellisyyssäännökset riitä puolueettomuusvaatimuksen huomioimiseksi silloin, kun ongelma on rakenteellinen.

### **Henkilöstön vaalikelpoisuus aluehallitukseen (arviomuistion luku 6.3.2 – 6.3.4)**

Hallitus niin kunnassa kuin hyvinvointialueellakin on käytännössä keskeisin toimielin ja sen tehtävistä johtuu tarve rajata myös päätöksentekoon osallistuvia henkilöitä. Hyvinvointialueen henkilöstön toimimista aluehallituksen jäsenenä on täsmentänyt korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätös KHO 2025:26. Vaalikelpoisuuden arviointi riippuu viime kädessä siitä, miten hyvinvointialue on organisoinut tehtäviensä hoidon. Vaalikelpoisuus ratkaistaan kussakin tapauksessa henkilön tosiasiallisten tehtävien ja aseman, ei nimikkeen perusteella.

Kolmihattutyöryhmän tavoin Kuntaliittokin katsoo, ettei hyvinvointialuelakia koskevaa oikeuskäytäntöä voida jatkossa sellaisenaan soveltaa kuntiin. Kaikilta osin ei myöskään kuntia koskevaa oikeuskäytäntöä voitane soveltaa hyvinvointialueisiin.

### **Kuntalakiin liittyvät kysymykset ja muut työryhmän havainnot (luku 7)**

Hallinnon uskottavuus ja toimivuus edellyttävät, ettei toimieliinten jäseninä ole henkilöitä, joilla on liian voimakas oma tai taustayhteisönsä intressi valvottavanaan. Pelkät esteellisyyssäännökset eivät riitä turvaamaan päätöksen puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Tämän vuoksi laissa on säädetty myös vaalikelpoisuusrajoituksista ja sidonnaisuuksien ilmoittamisesta.

Vaalikelpoisuussäätelyllä pyritään karsimaan epäasiallisia kytkentöjä kunnallisesta päätöksenteosta (HE 268/2014 vp, s. 76–77). Erityisesti hallitus on keskeinen toimielin kunnassa (ja aluehallitus hyvinvointialueella). Hallitus johtaa hallintoa ja taloutta, edustaa työnantajaa ja vastaa henkilöstöpolitiikasta. Hallituksella on lakisääteisten tehtäviensä lisäksi valtuuston sille delegeoimia tehtäviä. Vaalikelpoisuutta hallitukseen onkin jo laissa rajoitettu eri tavoin. Laissa ei kuitenkaan rajoiteta henkilön toimimista luottamushenkilönä samanaikaisesti usealla hallinnon tasolla.

Kuntaliitto on suosittanut kuntia koskien, että kun hyvinvointialueella sijaitsevan kunnan hallituksessa tai lautakunnassa käsitellään ao. hyvinvointialuetta koskevia asioita, tämän hyvinvointialueen hallituksen jäsenet ja hyvinvointialuejohtaja ns. perhepiiriin kuuluvine läheisineen jääväisivät itsensä oma-aloitteisesti. Tulkintamme mukaan valtuusto ei ole hallintolain 28.1 §:n 5

kohdassa tarkoitettu ”hallitus, hallintoneuvosto tai niihin rinnastettava toimielin”. Näin ollen aluevaltuutettu ei nähdäksemme olisi kunnan hallituksessa tai lautakunnassa yhteisöjäävin nojalla esteellinen käsittelemään asiaa, jossa ao. hyvinvointialue on asianosainen tai jossa ao. hyvinvointialueelle on asian ratkaisusta odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, eikä vastaavasti kunnanvaltuutettu olisi yhteisöjäävin nojalla esteellinen aluehallituksessa tai hyvinvointialueen lautakunnassa. Kuntaliitto näin ollen yhtyy arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen siitä, ettei yhteisöjäävin ulottaminen valtuustoon ole nykytilanteessa perusteltua, ja koskapa hyvinvointialue ja kunta ovat toisistaan erillisiä itsehallinnon tasoja, ei myöskään yhteisöjäävin poikkeuksen tyyppinen esteellisyysääntely ole mahdollista. Tapauskohtaisesti voidaan soveltaa hallintolain 28.1 §:n 7 kohdan yleislauseketta, ja lisäksi huomioitava on, että valtuutettua koskevat hallintolain esteellisyysperusteet hänen osallistuessaan valtuustoa alemman toimielimen kokoukseen joko jäsenenä tai puhe- ja läsnäolo-oikeutettuna.

Kuten työryhmä, myös Kuntaliitto katsoo, etteivät tapauskohtaista arviointia vaativat esteellisyysäännökset ole riittäviä puolueettomuusvaatimuksen huomioimiseksi silloin, kun ongelma on rakenteellinen. Usein toistuvien eturistiriitojen välttämiseksi tulisi näkemyksemme mukaan säätää uusia toimielinkohtaisia vaalikelpoisuusrajoituksia kuten arviomuistiossa on esitetty.

Myös muiden kunnan toimielinten kuin kunnanhallituksen, samoin kuin kunnan viranhaltijoiden, tehtäviin saattaa liittyä yhdyspintoja hyvinvointialueen tehtäviin nähden, joten yhdymme arviomuistiossa esitettyyn myös siltä osin, että jatkossa tulisi seurata esteellisyystilanteiden yleisyyttä. Ymmärrämme kuitenkin työryhmän näkemyksen siitä, että hallitusta alempien toimielinten, samoin kuin viranhaltijoiden, osalta tarkkarajaisen vaalikelpoisuusrajoituksen säätäminen lailla olisi hankalaa, koska tehtävät määräytyvät pääosin hallintosäännöissä.

Kuntaliitto katsoo, että sidonnaisuusilmoituksia koskevassa sääntelyssä tulisi huomioida toimiminen usealla hallinnon tasolla. Kuntaliitto onkin ohjeistanut kuntia, että aluehallituksen jäsenyys ja muut hyvinvointialueella merkittävää päätösvaltaa käyttävien toimielinten jäsenyydet ovat sellaisia luottamustoimia, joista tulee tehdä sidonnaisuusilmoitus. Olemme tulkinneet, ettei aluevaltuuston jäsenyydestä tarvitsisi ilmoittaa. Kun valtuusto kuitenkin on ylintä päätösvaltaa käyttävä toimielin niin kunnassa kuin hyvinvointialueellakin, tulisi sen asemaa Kuntaliiton näkemyksen mukaan erityisesti arvioida sidonnaisuusilmoituksia koskevaa sääntelyä tarkasteltaessa.

Kuntaliitto katsoo, että kuntalain ja hyvinvointialuelain mahdollisia eriytymistarpeita voidaan toki arvioida. Olennaista on, että lainsäädäntö on selkeää ja johdonmukaista.

Kuntalaissa tulee edelleenkin säätää vaalikelpoisuusrajoituksista kunnan toimielimiin ja hyvinvointialueissa hyvinvointialueen toimielimiin, aivan kuten arviomuistiossakin todetaan.

Yhdymme työryhmän arvioon siitä, ettei sellainen lainsäädäntöratkaisu, jossa asetetaan joko hyvinvointialueen tai kunnan luottamustehtävät ensisijaisiksi toisiinsa nähden, vaikuta perustellulta vaalikelpoisuusrajoituksia säädettyäessä.

#### **Muut huomiot**

Mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon myös Uudenmaan erillisratkaisu ja Helsingin kaupungin asema sekä eräitä käytännön kysymyksiä esimerkiksi muutoksenhakuun liittyen.

Myllymäki Juha  
Suomen Kuntaliitto ry

Martikainen Katriina  
Suomen Kuntaliitto ry