

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 vaalitutkimuskonsortio (FNES) kiittää mahdollisuudesta kommentoida muistiota ja pitää sitä tärkeänä ja ajankohtaisena avauksena monitasoisen hallinnon ja edustuksellisen demokratian toimivuuden tarkastelussa. Muistio tarjoaa hyödyllisen ja huolellisen katsauksen erityisesti kunta- ja hyvinvointialueen välisiin esteellisyyksiin ja yhteistyökysymyksiin. FNES katsoo kuitenkin, että tarkastelu jää osin puutteelliseksi suhteessa ilmiön laajempaan rakenteelliseen merkitykseen suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä.

Arviomuistiossa usealla hallinnon tasolla toimimista käsitellään pääasiassa kunnan ja hyvinvointialueen välisen dynamiikan näkökulmasta. Tämä näkökulma on perusteltu, mutta se ei kata ilmiön koko laajuutta. Suomessa monimandaattisuus ei rajoitu kahden hallinnon tason välisiin kaksoisrooleihin, vaan sama henkilö voi tosiasiallisesti toimia samanaikaisesti kunnan keskeisissä luottamustehtävissä, hyvinvointialueen keskeisissä toimielimissä ja eduskunnassa. Tällainen kolmitasoinen vallankäyttö jää muistiossa vain rajallisen tarkastelun kohteeksi, vaikka sillä on keskeisiä vaikutuksia poliittisen vallan keskittymiseen, päätöksenteon legitimitettiin ja kansalaisten luottamukseen poliittista järjestelmää kohtaan.

FNES katsoo, että jatkovalmistelussa monimandaattisuutta tulisi tarkastella koko hallintojärjestelmän tasolla, ei vain yksittäisten hallinnon tasojen välisinä suhteina.

Ehdokkaaksi asettumisen rajoittaminen (arviomuistion luku 5)

Muistiossa tuodaan ansiokkaasti esiin, että usealla hallinnon tasolla toimiminen on Suomessa kansainvälisesti poikkeuksellisen yleistä, ja että ilmiötä selittää osaltaan henkilökeskeinen vaalijärjestelmä.

FNES korostaa, että muistiossa jää kuitenkin vähäiselle huomiolle ilmiön rakenteellinen luonne ja pitkän aikavälin vaikutukset. Erityisen tärkeää olisi tarkastella sitä, että suomalainen vaalijärjestelmä, poliittinen rekrytointimalli, puolueiden toimintakäytännöt ja poliittinen kulttuuri yhdessä muodostavat vahvan kannustinjärjestelmän luottamustehtävien kasaantumiselle.

Kansainvälisessä vertailussa monimandaattisuus on usein rajoittuneempaa, vaikka lainsäädäntö ei sitä aina tiukasti sääntelisi. Monissa maissa poliittinen kulttuuri, puolueiden sisäiset käytännöt ja epäviralliset normit rajoittavat käytännössä merkittävien tehtävien kasaantumista. Suomessa kehitys on osin päinvastainen: monimandaattisuudesta on muodostunut vakiintunut ja osittain järjestelmätasolla kannustettu toimintatapa. Tätä ilmiötä ei muistiossa analysoida riittävän syvällisesti.

Muistio tuo esiin sekä kansalaisten että poliitikkojen kriittisen suhtautumisen monimandaattisuuteen. Samalla on havaittavissa selkeä ristiriita: toisaalta monimandaattisuutta pidetään ongelmallisena, mutta käytännössä poliitikot hakeutuvat edelleen useille hallinnon tasoille samanaikaisesti

FNES katsoo, että tämä normatiivinen ja käytännöllinen ristiriita on keskeinen havainto, jonka merkitystä tulisi painottaa nykyistä enemmän.

FNES pitää erittäin tärkeänä muistiossa esiin nostettuja huolia vallan keskittymisestä, esteellisyyksymyksistä, poliittisen kilpailun kaventumisesta ja päätöksenteon riippumattomuudesta Näiden kysymysten merkitystä tulisi arvioida erityisesti demokratian legitimitetin näkökulmasta. Keskeinen kysymys ei ole ainoastaan se, ovatko esteellisyystilanteet juridisesti hallittavissa, vaan myös se miten järjestelmä näyttäytyy kansalaisten näkökulmasta ja koetaanko vallankäyttö oikeudenmukaiseksi ja avoimeksi Luottamus poliittiseen järjestelmään rakentuu paitsi muodollisesta sääntelystä myös koetusta oikeudenmukaisuudesta.

FNES katsoo, että muistiossa esitetty varovainen lähestymistapa sääntelyn kehittämiseen on ymmärrettävä, mutta arviointia tulisi syventää erityisesti keskeisimpien luottamustehtävien osalta. On perusteltua arvioida nykyistä vakavammin mahdollisuutta asettaa rajoituksia erityisesti seuraavien tehtävien samanaikaiselle hoitamiselle: 1) kunnanhallitusten keskeiset tehtävät, 2) aluehallitusten keskeiset tehtävät, 3) eduskuntatason merkittävät luottamustehtävät.

FNES korostaa, että tällaisissa mahdollisissa rajoituksissa ei olisi kyse osallistumisoikeuksien perusteettomasta rajoittamisesta, vaan vallan hajauttamisesta, edustuksellisen moninaisuuden

vahvistamisesta, demokratian toimivuuden turvaamisesta ja kansalaisten luottamuksen vahvistamisesta

Kunnan luottamushenkilön ja kunnanjohtajan vaalikelpoisuus aluehallitukseen (arviomuistion luku 6.3.5)

-

Henkilöstön vaalikelpoisuus aluehallitukseen (arviomuistion luku 6.3.2 – 6.3.4)

-

Kuntalakiin liittyvät kysymykset ja muut työryhmän havainnot (luku 7)

-

Muut huomiot

Arviomuistio tarjoaa tärkeän ja hyödyllisen tarkastelun erityisesti kunta- ja hyvinvointialueen välisistä kysymyksistä. FNES katsoo kuitenkin, että jatkovalmistelussa tulisi laajentaa tarkastelua koko monitasoisen hallinnon rakenteeseen, huomioida monimandaattisuuden rakenteelliset juurisyyt, arvioida ilmiön pitkän aikavälin vaikutuksia demokratian toimivuuteen ja tarkastella vakavasti myös sääntelyvaihtoehtoja keskeisimpien tehtävien osalta.

Kestilä-Kekkonen Elina
Suomen vaalitutkimuskonsortio (FNES)