



7.6.2024

Useilla hallinnon tasoilla luottamushenkilönä toimimista koskeva selvitys

Selvityshenkilön asettaminen

Valtiovarainministeriö on tänään asettanut julkisoikeuden professori Janne Salmisen selvityshenkilöksi valmistelemaan useilla hallinnon tasoilla luottamushenkilönä toimimista koskevan oikeudellisen selvityksen.

Toimikausi

Selvitystehtävän toimikausi on 1.6.2024 –31.12.2024.

Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman vaali- ja puoluelainsäädäntöä sekä demokratian käytäntöjä koskevassa luvussa käsitellään vaalikelpoisuutta ja osallisuuden vahvistamista. Hallitusohjelman mukaan hallitus käynnistää laajan selvitystyön liittyen eri tasoilla tehtävän päätöksenteon mahdolliseen päällekkäisyyteen ja jääviyskysymyksiin sekä kunnan ja hyvinvointialueen työntekijöiden osallistumiseen kunta- ja aluehallitusten ja niiden alaisten lautakuntien työhön. Selvitys valmistuu keväällä 2025.

Perustuslain 2 §:ssä säädetään yksilöiden oikeudesta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:ssä säädetään vaali- ja osallistumisoikeuksista. Jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tässä 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. 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. Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa säädetään perustuslaissa. Vaalikelpoisuudesta kunnan toimielimiin säädetään kuntalaissa ja hyvinvointialueen toimielimiin hyvinvointialueesta annetussa laissa. Vaalilaissa, kuntalaissa tai hyvinvointialuelaisissa ei rajoiteta henkilön toimimista luottamushenkilönä usealla hallinnon tasolla, kansanedustajana, hyvinvointialueen ja kunnan luottamushenkilönä.

Yleisellä vaalikelpoisuudella tarkoitetaan edellytyksiä, jotka henkilön on täytettävä, jotta hänet ylipäätään voidaan luottamustoimeen. Hyvinvointialuelaisissa ja kuntalaissa säädetään myös toimielinakohtaisista vaalikelpoisuuden rajoituksista. Hyvinvointialuelaisissa ei rajoiteta hyvinvointialueen alueella sijaitsevan kunnan luottamushenkilöiden vaalikelpoisuutta hyvinvointialueen toimielimiin, vastaavasti kuntalaissa ei rajoiteta hyvinvointialueen luottamushenkilöiden vaalikelpoisuutta.

Vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat poikkeus oikeudesta osallistua itsehallintoyhteisön hallintoon. Vaalikelpoisuudessa on kyse siitä, voiko henkilö olla ehdolla ja voidaanko hänet valita tiettyyn tehtävään tai toimielimeen. Esteellisyys liittyy aina yksittäisen asian käsittelyyn viranomaisissa. Hallinnon uskottavuus ja toimivuus edellyttävät, että toimielimen jäsenenä ei ole henkilöitä, joilla on liian voimakas oma tai taustayhteisönsä intressi valvottavanaan. Vaalikelpoisuussäännöksillä turvataan päätöksenteon puolueettomuutta siten, että todennäköisimpiä eturistiriitatilanteita vältettäisiin jo ennakolta. Vaalikelpoisuusrajoituksilla turvataan hyvän hallinnon toteutumista. Pelkät esteellisyyssäännökset eivät kaikissa tapauksissa riitä puolueettomuusvaatimuksen huomioimiseksi. Esteellisyydestä säädetään hallintolain lisäksi kuntalaissa ja hyvinvointialuelaisissa.

Valtiovarainministeriön asetti vuonna 2023 hyvinvointialueen toimielinten kokoonpanoa koskevan sääntelyn muutostarpeita arvioiva työryhmän. Työryhmän arviomuistiossa (Arviomuistio hyvinvointialueen toimielinten kokoonpanoa koskevan sääntelyn muutostarpeista, valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:48 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165035>) käydään läpi vaalikelpoisuutta koskevien säännösten taustaa. Muistiossa arvioidaan sääntelyn kehittämistarpeita suhteessa kansanvaltaisuuteen, vaali- ja osallisuus oikeuksiin sekä hyvän hallinnon taakeisiin. Arviomuistion mukaan ensimmäisissä aluevaaleissa valituista aluevaltuutetuista kunnanvaltuutettuja oli 76,7 prosenttia ja kansanedustajia 7,8 prosenttia (lähde: Tilastokeskus, Aluevaalit 2022, tarkastuslaskennan tulos).

Kansainväliset vaaleja koskevat suositukset aiheuttavat sen, ettei vuotta ennen vaaleja tule tehdä niitä koskevia muutoksia lainsäädäntöön.

Selvityshenkilön tehtävät

Selvityksen tulee käsittää selvityksen kohdetta koskeva lainsäädäntö ja kansainvälisoikeudelliset velvoitteet ja arvioida nykytilaa sekä lainsäädännön kehittämistarpeita.

Selvityksessä tulee selvittää eri hallinnon tasolla samanaikaisesti päätöksentekijänä toimimista eri näkökulmista:

- kansanvaltaisuuden sekä hyvän hallinnon takeiden toteutuminen,
- perustuslain turvaamat vaalioikeudet sekä perustuslaillinen toimeksianto edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua muulla tavalla kuin vaaleissa yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon,
- järjestelmän valta- ja vastuusuhteita asukkaaseen ja äänestäjään nähden sekä järjestelmän legitimiyyttä näiltä osin,
- selvityksen nykytilaa koskevan osuuden tulisi kattaa nykyinen aluevaalien jälkeen muodostunut tilanne eri hallinnon tasoilla toimivien luottamushenkilöiden lukumäärän ja luottamustehtävien osalta, lisäksi tulisi selvittää luottamustoimen päättymisen ja eroamisen esiintymistä ja niiden taustalla olevia seikkoja sekä selvittää esteellisyytilanteiden esiintymistä ja tulkintaa erityisesti hyvinvointialueen toimielimissä ja kunnan toimielimissä samanaikaisesti toimivien henkilöiden osalta,
- selvityksessä tulisi selvittää selvityksen kannalta tarpeellista muodostunutta oikeuskäytäntöä erityisesti koskien vaalikelpoisuutta hyvinvointialueen toimielimiin sekä esteellisyyttä. Tässä osiossa tulisi ottaa huomioon edellä mainitun, hyvinvointialueen toimielinten kokoonpanoa koskevan sääntelyn muutostarpeita arvioineen työryhmän työn jälkeen tapahtuneet mahdolliset muutokset ja oikeuskäytäntö sekä
- tehdä eri hallinnon tasoilla toimiseen liittyvä oikeudelliseen arvioon perustuvia kehittämisehdotuksia ja suosituksia sekä käsitellä muut selvityshenkilön tärkeiksi näkemät seikat

Selvityshenkilö voi selvitystyössään tarpeen mukaan kuulla asiantuntijoita ja sidosryhmiä. Selvitystyön kuluessa voidaan järjestää ns. pyöreän pöydän keskusteluja.

Selvityshenkilön työstä tehdään erillinen toimeksiantosopimus.

Selvityksen jälkeen asetettava työryhmä arvioi lainsäädännön muutostarpeita ja laatii arviomuistion.

Kunta- ja alueministeri

Anna-Kaisa Ikonen

Hallitusneuvos, yksikön päällikkö

Minna-Marja Jokinen

Jakelu / Sändlista

Julkisoikeuden professori Janne S alminen

Tiedoksi / För kännedom

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä J uha Majanen
Alivaltiosihteeri Susanna Huovinen
Osastopäällikkö Ville -Veikko Ahonen

VN/17292/2024-VM-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: