

Samanaikainen toiminta luottamustehtävissä kotimaisen julkishallinnon useilla eri tasoilla

Oikeudellinen selvitys

Kunta-asiat

VALTIOVARAINMINISTERIÖN JULKAISUJA – 2025:1



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:1

Samanaikainen toiminta luottamustehtävissä kotimaisen julkishallinnon useilla eri tasoilla

Oikeudellinen selvitys

Janne Salminen

Valtiovarainministeriö Helsinki 2025

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Valtiovarainministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-367-877-4

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotantos

Helsinki 2025

**Samanaikainen toiminta luottamustehtävissä kotimaisen julkishallinnon
useilla eri tasoilla**
Oikeudellinen selvitys

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:1
Julkaisija Valtiovarainministeriö

Teema Kunta-asiat

Tekijä Janne Salminen
Kieli suomi

Sivumäärä 42

Tiivistelmä

Selvityksessä tarkastellaan tilannetta, jossa sama henkilö toimii luottamustehtävässä samanaikaisesti suomalaisen julkishallinnon eri tasoilla. Tarkastelu keskittyy tällaista tilannetta koskevan oikeudellisen sääntelyn erittelyyn. Selvityksessä osallistutaan näin määriteltä tilannetta koskevan sääntelyn nykytilan arviointiin oikeudelliselta kannalta. Samalla pyritään tarjoamaan aineksia nykytilan lainsäädännöllistä kehittämistä varten. Hallinnon toiminnan puolueettomuus ja myös 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. Oikeudelliselta kannalta vaikuttaisi siltä, että nykytilanteessa on edellytyksiä esimerkiksi hyvinvointialueetasolla rajoittaa vaalikelpoisuutta aluehallitukseen ja lautakuntiin, jos henkilöllä on luottamustehtävä kunnanhallituksessa tai mahdollisesti myös kunnanvaltuustossa.

Asiasanat hyvinvointialueet, luottamushenkilöt, vaalikelpoisuus, demokratia, vaalit, kunnat

ISBN PDF 978-952-367-877-4
Asianumero VN/17292/2024

ISSN PDF 1797-9714
Hankenumero VM108:00/2024

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-877-4>

Samtidiga förtroendeuppdrag på flera olika nivåer i den offentliga förvaltningen Rättslig utredning

Finansministeriets publikationer 2025:1**Utgivare**

Finansministeriet

Tema

Kommunärenden

Författare

Janne Salminen

Språk

finska

Sidantal

42

Referat

Utredningen granskar situationer där en och samma person samtidigt innehar förtroendeuppdrag på flera olika nivåer i den offentliga förvaltningen i Finland. Granskningen fokuserar på den rättsliga regleringen av en sådan situation. Den erbjuder en analys av nuläget med tanke på lagstiftningen. Syftet är också att erbjuda underlag för en utveckling av lagstiftningen. För att förvaltningen ska vara opartisk och fungera väl får det i de beslutsfattande organen inte sitta förtroendevalda personer vars opartiskhet som beslutsfattare kan ifrågasättas. Bestämmelserna om valbarhet tryggar beslutsfattandets opartiskhet så att de mest sannolika intressekonfliktsituationerna kan undvikas i förväg. Begränsningarna av valbarheten bidrar således till en god förvaltning. Även om jävsbestämmelserna uppfyller samma funktion, räcker de inte för att uppfylla kravet på opartiskhet när problemet är strukturellt. Ur ett rättsligt perspektiv verkar det möjligt att i nuläget till exempel begränsa valbarheten till välfärdsområdesstyrelsen och nämnderna om personen redan har ett förtroendeuppdrag i kommunstyrelsen eller eventuellt även i kommunfullmäktige.

Nyckelord

välfärdsområden, förtroendevalda, valbarhet, demokrati, val, kommuner

ISBN PDF

978-952-367-877-4

ISSN PDF

1797-9714

Ärendenummer

VN/17292/2024

Projektnummer

VM108:00/2024

URN-adress<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-877-4>

Sisältö

1	Johdanto	6
2	Perustuslain tasoinen sääntelykehikko	8
2.1	Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet	8
2.2	Kunnallinen ja hyvinvointialueellinen itsehallinto	10
2.3	Kansanedustajan vaalikelpoisuus	12
2.4	Hyvän hallinnon vaatimukset	13
2.5	Eräitä kansainvälisiä liityntöjä	14
3	Vaalikelpoisuuden sääntely	16
3.1	Aluksi	16
3.2	Vaalikelpoisuus kunnan luottamustoimiin	17
3.3	Vaalikelpoisuus hyvinvointialueen luottamustoimiin	19
3.4	Päätelmiä tavallisen lain tasoisesta vaalikelpoisuussääntelystä	21
4	Asianmukaisen hallinnon vaateet erityisesti puolueettomuuden kannalta	23
4.1	Aluksi	23
4.2	Kuntalain säännökset esteellisyydestä	24
4.3	Hyvinvointialueesta annetun lain säännökset esteellisyydestä	25
4.4	Kunnan ja hyvinvointialueiden luottamustoimissa samanaikaisesti olevien henkilöiden esteellisyytilanteet hallintolain kannalta	26
4.5	Päätelmiä puolueettomuutta turvaavista sääntelyratkaisuista	32
5	Keskustelua	33
6	Lopuksi	38
	Liite	40

1 Johdanto

Tässä selvityksessä tarkastellaan tilannetta, jossa sama henkilö toimii luottamustehtävässä samanaikaisesti suomalaisen julkishallinnon eri tasoilla. Tarkastelu keskittyy tällaista tilannetta koskevan oikeudellisen sääntelyn erittelyyn. Selvityksessä osallistutaan näin määriteltyä tilannetta koskevan sääntelyn nykytilan arviointiin oikeudelliselta kannalta. Samalla pyritään tarjoamaan aineksia nykytilan lainsäädännöllistä kehittämistä varten.

Hyvinvointialueet aloittivat toimintansa 1.7.2021, ensimmäiset aluevaalit toimitettiin 23.1.2022 ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä vastuu siirtyi kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille 1.1.2023. Näin ollen Suomessa on aiemman kuntatasoisen hallinnon lisäksi hyvinvointialuetasosta hallintoa, joihin myös luottamustoimissa olevat henkilöt osallistuvat. Sekä kuntiin että hyvinvointialueille valitaan osana näiden itsehallintoa vaaleilla edustajat. Kunta-vaaleissa valitaan kuntien valtuustoihin valtuutetut ja varavaltuutetut. Aluevaaleissa valitaan hyvinvointialueiden valtuustoihin valtuutetut ja varavaltuutetut lähes koko valtakuntaan. Aluevaalit eivät kuitenkaan koske Helsingin kaupunkia eivätkä Ahvenanmaan maakuntaa. Valtakunnallisella tasolla puolestaan valitaan kansanedustajat ja kansanedustajien varaedustajat eduskuntavaaleissa.

Tällä hetkellä on mahdollista, että sama henkilö toimii näillä kaikilla tasoilla. Tällainen tilanne ei käytännössä ole edes erityisen harvinainen vaan pikemminkin suhteellisen yleinen. Tämän selvityksen liitteeseen on koostettu yhteen tietoja siitä, miten suomalaisen julkishallinnon eri tasoilla toimivat henkilöt ovat olleet ehdolla ja tulleet vaaleissa valituksi hallinnon eri tasoille.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa on todettu, että hallitus käynnistää selvitystyön liittyen eri tasoilla tehtävän päätöksenteon mahdolliseen päällekkäisyyteen ja jääviyskysymyksiin sekä kunnan ja hyvinvointialueen työntekijöiden osallistumiseen kunta- ja aluehallitusten ja niiden alaisten lautakuntien työhön (Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, s. 216). Käsillä oleva selvitys on osa hallitusohjelmassa tarkoitettua selvitystyön aineistoa. Kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen on asettanut minut 7.6.2024 selvityshenkilöksi (VN/17292/2024).

Tähän samaan kokonaisuuteen liittyen on jo valmistunut arviomuistio hyvinvointialueen toimielinten kokoonpanoa koskevan sääntelyn muutostarpeista (Arviomuistio, valtiovarainministeriö 2023:48). Kattavassa ja informatiivisessa arviomuistiossa tarkastellaan sääntelyä, joka koskee hyvinvointialueen henkilöstön mahdollisuutta tulla valituksi hyvinvointialueen toimielimiin, ja esitetään kyseisen sääntelyn kehittämiseksi vaihtoehtoja. Vaikka käsillä oleva selvitys ei liity henkilöstön mahdollisuuksiin tulla valituksi hyvinvointialueen toimielimiin, arviomuistiossa on lähestytty aihepiiriä olennaisesti samoista lähtökohdista käsin kuin tässäkin selvityksessä. Tästä johtuen arviomuistiossa ja selvityksessä on päällekkäistä sisältöä.

Tämän oikeudellisen selvityksen osana on pyritty tarkastelemaan hallinnon eri tasoilla samanaikaisesti päätöksentekijänä toimimista kansanvaltaisuuden ja hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta. Kansanvaltaisuuteen liittyvät myös Suomen perustuslain (731/1999) turvaamat vaalioikeudet mukaan lukien perustuslain 14.4 §:n tarkoittama perustuslaillinen toimeksianto siitä, että julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta tarkasteluun tulevat ennen kaikkea erilaisten esteellisyytilanteiden hallinta hallintomenettelyissä erityisesti hyvinvointialueen toimielimissä ja kunnan toimielimissä samanaikaisesti toimivien henkilöiden osalta sekä erilaiset järjestelmien valta- ja vastuusuhteet kuntien ja hyvinvointialueiden asukkaisiin ja äänestäjiin nähden. Samalla arvioidaan myös, mitä nykyinen järjestely tältä osin merkitsee instituutioiden legitimitetille. Perustuslain ohella tarkasteluun tulevat siis erityisesti kuntalain (410/2015) ja hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) vaatimukset vaalikelpoisuudesta ja esteellisyydestä. Esteellisyyden osalta molemmat itsehallintoyhteisöjä koskevat lait viittaavat hallintolakiin (434/2003).

Selvityksen rakenne on seuraava. Ensin tarkastellaan yleistä valtiosääntöistä, perustuslakiin nojautuvaa sääntelykehikkoa sekä siihen liittyviä kansainvälisoikeudellisia lähteitä. Tämän jälkeen käydään läpi rinnakkain kuntia ja hyvinvointialueita koskevat vaalikelpoisuussääntelyt ja päätöksentekoon osallistuvien henkilöiden esteellisyyttä koskevat sääntelyt sekä esteellisyyttä mainituissa tilanteissa koskeva vähäinen oikeuskäytäntö. Näiden tarkastelujen perusteella esitetään joitakin arvioita ja kehittämisenäkökohtia. Liitteessä on lisäksi esitetty numeerista tietoa kuntavaaleista, aluevaaleista ja eduskuntavaaleista siten, että sekä vaaleissa ehdolla olleiden että valittujen henkilöiden päällekkäisestä osallistumisesta eri tasoissa on tarjolla kvantitatiivista tietoa.

2 Perustuslain tasoinen sääntelykehikko

2.1 Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Kansanvaltaisen valtiosäännön kannalta yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksilla on keskeinen merkitys. Tämä nousee esiin myös perustuslain ensimmäisen luvun säännöksissä, joissa on kysymys valtiojärjestyksen perusteista. Perustuslain 2.2 §:n mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Säännös ilmentää osaltaan valtiosäännön kansanvaltaisuusperiaatetta. Periaate ulottuu myös julkisiin itsehallintoyhteisöihin.

Perustuslain 2.2 §:n säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain 14.3 §:n säännökseen ja myös perustuslain 20.2 §:n säännökseen. Niissä säädetään julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksilla on kaiken kaikkiaan niin keskeinen asema kansanvaltaisuuden kannalta, että säännös on osana perustuslain valtiojärjestyksen perusteita koskevaa sääntelykokonaisuutta. Säännöksen esitöissä on tuotu esiin, että säännöksellä on tarkoitettu viitata yksilön osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla. Kysymys on siten paitsi äänestämisestä vaaleissa myös muunlaisista osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista ja yksilön mahdollisuuksista vaikuttaa lähiympäristössään itseensä ja elinympäristöönsä vaikuttaviin päätöksiin (HE 1/1998 vp, s. 74). Vaikka perustuslain 2.1 §:ssä säännellään vain valtiollisen vallan kansanvaltaista järjestämistä, lähtökohtana on, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta (K. Tuori, 2005, Vaali- ja osallistumisoikeudet (PL14 §), Perusoikeudet). Tämä konkretisoituu siten, että käytännössä kansanvaltaisuuden periaatteen on katsottu edellyttävän esimerkiksi perustuslain 121 §:n tarkoittamalta kunnalliselta itsehallinnolta ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta (PeVL 24/2008 vp).

Osana perustuslain perusoikeussäännöksiä perustuslain 14 §:ssä puolestaan on nimenomaiset säännökset vaali- ja osallistumisoikeuksista. Perustuslain 14.1 §:n mukaan jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa. Lisäksi säännöksen mukaan vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään perustuslaissa. Tältä osin säännös edellyttää, että vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa säädetään nimenomaan perustuslain tasolla (HE 309/1993 vp, s. 61). Perustuslain

14.3 §:n mukaan puolestaan 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. Perustuslain nykyisen 14.3 §:n sääntely kunnallisesta ääni- ja äänestys-oikeudesta on nostettu perustuslain tasolle perusoikeusuudistuksen yhteydessä ajatuksena rinnastaa vaikutusmahdollisuus paikallisen tason päätöksentekoon valtiollisiin vaali- ja osallistumisoikeuksiin (HE 309/1993 vp, s. 61). Säännös tulee ymmärtää yhteydessä kuntalaisten itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen kanssa (HE 309/1993 vp, s. 61). Esitöissä on lähdetty siitä, että kansanvallan toteuttamisen kannalta kunnallisella itsehallinnolla on olennainen merkitys (HE 1/1998 vp, s. 74). Siten säännös linkittyy perustuslain 121.1 §:n säännökseen kunnallisesta itsehallinnosta.

Lisäksi vielä erityisesti perustuslain 2 §:n säännöstä korostaa perustuslain 14.4. §:n säännös, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Kysymys on perustuslaillisesta toimeksiannosta (HE 309/1993 vp), joka koskee yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon muutoinkin kuin vaalioikeuksia käyttämällä.

Itsehallinto on kytköksissä kansanvaltaiseen perustaan, ja se liittyy siten myös perustuslain 2 §:ssä ilmaistuun kansanvaltaisuusperiaatteeseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä tarkoittaa itsehallintoyhteisöjen toiminnassa vaatimusta ylimmän päätöksentekojärjestelmän järjestämisestä demokraattisesti (PeVL 23/2001 vp).

Perustuslakia ei ole tarkistettu hyvinvointialueista säätämisen jälkeen. Siihen nähden, että perustuslain tulisi säännellä kaikkia keskeisiä julkisen vallan käytön mekanismeja ja muita valtiollisia perusratkaisuja perustuslakiuudistuksen lähtökohtien ilmaisemalla tavalla (HE 1/1998 vp, s. 6), perustuslakivaliokunta onkin nimenomaisesti todennut vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevan perustuslain 14 §:n säännösten kannalta tilanteen olevan problemaattinen. Jo perusoikeusuudistuksen esitöissä vaali- ja osallistumisoikeutta koskevaa perusoikeussäännöstä perusteltiin sillä, että oikeus äänestää vaaleissa sekä kansanäänestyksessä tulee voida johtaa suoraan valtiojärjestyksemme perusteet sisältävästä perustuslaista (HE 309/1993 vp, s. 61). Tämän johdosta ja koska vaikuttamismahdollisuus paikallisen tason päätöksentekoon voitiin rinnastaa valtiollisiin vaali- ja osallistumisoikeuksiin, kunnallinen ääni- ja äänestys-oikeus nostettiin perustuslain tasolle (HE 309/1993 vp, s. 61). Myöhemmin sääntelyyn liitettiin myös oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa (perustuslain 14.2 §, HE 60/2010 vp, s. 21). Näistä syistä perustuslakivaliokunnan

mielestä perustuslain 14 §:ää olisi nyt muuttuneessa tilanteessa itse asiassa täydennettävä siten, että siitä ilmenisi muiden vaalien ohella aluevaalit. Valiokunnan mukaan mahdollinen toteutus voisi olla kunnallista osallistumisoikeutta koskevan perustuslakisäätelyn täydentäminen aluevaaleja koskien. Perustuslakitasoista sääntelyä sinänsä puoltaa alueellisen vaali- ja osallistumisoikeuden kiistaton perusoikeusluonne (ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 26). Oikeuskirjallisuudessa on arvioitu, että kunnallisen itsehallinnon ohella muutkin itsehallinnon muodot luovat edellytyksiä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksille, joita perustuslain 14.3 §:ssä tarkoitetaan (K. Tuori 2005, Vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §), Perusoikeudet).

2.2 Kunnallinen ja hyvinvointialueellinen itsehallinto

Perustuslain 121.1 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Lisäksi kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla perustuslain 121.2 §:n mukaan. Lisäksi perustuslain 121.4 §:n mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Kysymys on luonteeltaan hallinnollisesta itsehallinnosta (ks. M. Suksi, 2002, *Finlands statsrätt*, s. 351).

Edellä todetulla tavalla osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevat säännökset kytkeytyvät osin kunnallista itsehallintoa koskevaan sääntelyyn.

Perustuslain 121 §:n sääntelyllä kunnallisesta itsehallinnosta on juuret perustuslakivaliokunnan käytännössä jo ajalta ennen nykyistä perustuslakia (HE 1/1998 vp, s. 175). Käytäntönä on ollut, että perustuslain tarkoittama kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinnon osana on muun muassa kuntalaisten oikeus itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Lisäksi tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Esimerkiksi kuntalakia arvioidessaan perustuslakivaliokunta on perustuslain esitöihin viitaten (HE 1/1998 vp, s. 176) todennut, että itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tämän valiokunta on katsonut sisältävän ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille (PeVL 63/2014 vp). Oikeuskirjallisuudessa on todettu nimenomaisesti, että kunnallisen itsehallinnon ja kunnallisen demokratian välinen yhteys ilmenee PL 121.1 §:n sanamuodosta, jossa itsehallinto määritellään juuri kunnan asukkaiden itsehallintona (K. Tuori, 2005, Vaali- ja osallistumisoikeuksien perusteet, Perusoikeudet). Kuntalaisten itsehallintoon liittyvän demokratia-yhteyden vuoksi perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu johtuvan

myös rajoituksia esimerkiksi kunnallisen päätösvallan ja kunnallisten tehtävien siirtämiselle seudulliselle toimielimelle tai kuntalain mukaiselle kuntayhtymälle (PeVL 11a/2002 vp, PeVL 65/2002 vp, samoin PeVL 22/2006 vp ja PeVL 37/2006 vp).

Hyvinvointialueiden perustaminen itsehallinnollisina hallintoalueina kuntien rinnalle ja kuntia suuremmille alueille on vaikuttanut myös kuntien asemaan. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin nimenomaisesti edellyttänyt, että säädettäessä tavallisella lailla hyvinvointialueen itsehallinnosta on perustuslain 121 §:n vuoksi turvattava, ettei sääntely tee merkityksettömäksi kunnallista itsehallintoa tai olenaisesti kavenna sen merkitystä (PeVL 17/2021 vp, PeVL 26/2017 vp).

Hyvinvointialueiden kannalta puolestaan keskeinen on perustuslain 121.4 §:n säännös itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla. Itsehallinnollisten hyvinvointialueiden on katsottu käytännössä kuuluvan kyseisen säännöksen soveltamisalaan. Kyseistä perustuslain säännöstä on erityisesti arvioitu hyvinvointialueiden perustamista koskevan lainsäädännön yhteydessä (PeVL 17/2021 vp ja aiemmin PeVL 65/2018 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp). Keskeisenä juonteena on toteamus siitä, että perustuslaissa säänneltyjen erilaisten itsehallinnon muotojen yhteinen piirre on kansanvaltaisuus (PeVL 17/2021 vp ja PeVL 26/2017 vp). Valiokunnan mukaan kansanvaltaisuutta ymmärrettyä osallistumisena ja vaikuttamisena voidaan pitää keskeisimpänä itsehallinnon periaatteellisena osatekijänä kulloisestakin itsehallinnollisesta järjestelystä riippumatta. Tältäkin kannalta valiokunta on pitänyt maakuntien päätöksentekojärjestelmää perusteiltaan itsehallintoon kuuluvan kansanvaltaisuuden vaatimuksen täyttävänä (PeVL 17/2021 vp ja PeVL 26/2017 vp). Hyvinvointialueiden osalta itsehallinto on tosin rajoittunutta, koska valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat aluevaltuuston päätösvaltaa (ks. PeVL 17/2021 vp). Kirjallisuudessa on katsottu ennen hyvinvointialueiden perustamista myös, että perustuslain 121.4 §:n tarkoittamilla itsehallintoalueilla ei olisi perustuslaissa turvattua asemaa perustamisensa jälkeenkään samaan tapaan kuin kunnilla (Ilkka Saraviita, 2000, Perustuslaki 2000, s. 566). Samoin on esitetty, että 1 ja 2 momentissa osaksi kunnallista itsehallintoa vahvistettuihin seikkoihin ei voisi säätää rajoituksia muiden itsehallintoalueiden hyväksi (Saraviita 2000, s. 566).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on tältä osin viitattu siihen, että perustuslain 121.4 §:n säännöksessä ilmaistaan mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita, kuten maakuntia, itsehallinnon periaatteiden mukaisesti, millä on vastineensa aikaisemmassa oikeustilassa, jossa niin ikään lakivarauksen tavoin edellytettiin laissa säädettävän kunnallisten ja sitä suurempien hallintoalueiden yhteensovittamisesta. Samalla valiokunta on kuitenkin korostanut, että lainsäätäjän harkintavalta hyvinvointialueitsehallinnon tai maakuntaitsehallinnon vähimmäisvaatimuksista ei perustuslain puitteissa ole täysin vapaata (PeVL 26/2017 vp, s. 19). Samalla on kuitenkin ilmeistä, että perustuslain 121.1 §:n kunnallinen itsehallinto ja

121.4 §:n tarkoittama kuntia laajempien alueiden itsehallinto on säädetty toisistaan poikkeavalla tavalla. Tällä on historiallinen perusta. Lisäksi kuntia koskeva pitkäaikainen lainsäädäntökäytäntö on tuottanut runsaasti valtiosääntöistä tulkintasisältöä kyseiselle säännökselle. Kaikki soveltamiskäytäntö ei sellaisenaan ole siirrettävissä kuntia laajempia itsehallintoalueita koskevaksi, ja myös perustuslakivaliokunta on paikoin suhteellisen viitteenomaisesti viitannut tämän käytännön siirrettävyyteen koskemaan hyvinvointialueita (esim. PeVL 59/2024 vp). Perustuslain 121.4 §:n tarkoittama itsehallinto kuntia laajemmilla alueilla vaikuttaakin kaiken kaikkiaan joustavammalta ja yleisemmältä kuin kunnallinen itsehallinto (myös Mäenpää, Hallinto-oikeus, Itsehallinnon oikeudelliset perusteet/Itsehallintoyhteisöjen valtiosääntöiset perusteet, 2023).

2.3 Kansanedustajan vaalikelpoisuus

Perustuslain 14.1 §:n säännökseen liittyvät kansanedustajan vaalikelpoisuutta koskevat perustuslakitasoiset säännökset ovat perustuslain 27 §:ssä. Perustuslain 27 §:n mukaan eduskuntavaaleissa on vaalikelpoinen jokainen äänioikeutettu, joka ei ole vajaavaltainen. Kansanedustajaksi ei kuitenkaan voida valita sotilasvirassa olevaa henkilöä. Kansanedustajana eivät voi olla valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsen eikä valtakunnansyyttäjä. Jos kansanedustaja valitaan tasavallan presidentiksi taikka nimitetään tai valitaan johonkin edellä tarkoitetuista tehtävistä, hänen edustajantoimensa lakkaa siitä päivästä, jolloin hänet on valittu tai nimitetty. Edustajantoimi lakkaa myös, jos kansanedustaja menettää vaalikelpoisuutensa.

Sääntelyn perusteella kansanedustajan vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat vähäiset ja rajattu tarkoin. Puolustusvoimat on tarkoitettu pidettävän puoluepolitiikan ulkopuolella säätämällä, ettei kansanedustajaksi voida valita sotilasta. Lisäksi erikseen on lueteltu ne korkeat tehtävät, jotka eivät ole yhdistettävissä kansanedustajan tehtävän kanssa. Erikseen luetellut korkeat virat eivät ole vaalikelpoisuuden rajoituksia vaan säännös tarkoittaa sitä, että valinta kansanedustajaksi merkitsee sitä, että henkilön on erottava virastaan. Esitöissä on nimenomainen kannanotto siitä, että henkilön valinta ministeriksi ei ole ongelma kansanedustajan tehtävän kannalta, vaan parlamentaariseen järjestelmään soveltuu hyvin se, että valtioneuvoston jäseneksi nimitetty jatkaa myös kansanedustajan tehtävässä (HE 1/1998 vp, s. 83).

Kansanedustajan esteellisyyttä koskeva säännös puolestaan on perustuslain 32 §:ssä. Säännöksessä kansanedustajan esteellisyys on rajattu tarkoituksellisesti hyvin kapeaksi (HE 1/1998 vp, s. 85–86).

2.4 Hyvän hallinnon vaatimukset

Tarkastelun kannalta relevantti on myös perustuslain säännös oikeusturvasta, joka kattaa myös hyvän hallinnon elementit. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Lisäksi hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain 21.2 §:n mukaan lailla. Hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä 21 §:n kokonaisuudesta, mutta ennen kaikkea eräistä säännöksen 2 momentissa mainituista hyvän hallinnon piirteistä, jotka ilmenevät myös monissa hallinto-oikeudellisissa yleisissä periaatteissa. Perustuslain 21.2 §:ssä on myös vaatimus hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla. Säännöksessä mainittuja hyvän hallinnon osa-alueita ovat muun muassa käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta. Perustuslain 21.1 §:stä johtuu myös esimerkiksi vaatimus virkatoiminnan puolueettomuudesta.

Näitä vaatimuksia turvaavia säännöksiä on muun muassa hallintolaissa ja virkamieslaeissa.

Hallintolaissa konkretisoidaan hyvän hallinnon perusteita hallintoasian käsittelyn yhteyteen. Hallintolain mukaan hyvään hallintoon kuuluu paitsi hallinnon palvelujen laadun ja hallinnon tuloksellisuuden edistäminen myös hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten yhteistyö. Hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita koskee lain 6 §, jonka mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Säännös kattaa siis yhdenvertaisuusperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen, puolueettomuusperiaatteen, tarkoitussidonnaisuusperiaatteen ja luottamuksensuojaperiaatteen. Monet menettelysäännökset hallintolaissa konkretisoivat näitä periaatteita. Esimerkiksi esteellisyysäännökset liittyvät puolueettomuusperiaatteeseen.

2.5 Eräitä kansainvälisiä liityntöjä

Perustuslaillisen kehyksen sääntelyillä on yhteydet myös kansainvälisiin ja eurooppalaisiin lähteisiin, joilla on merkitystä tässä yhteydessä. Tulkinnoissa ja sääntelyratkaisuissa on etsittävä lopputulemia, jotka ovat yhdensuuntaisia näiden velvoitteiden kanssa.

Vaali- ja osallistumisoikeuksien osalta yhteydet kansainvälisiin ja eurooppalaisiin lähteisiin ovat suhteellisen niukat. Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa on osallistumisoikeuksia koskeva määräys. Sopimuksen 25 artiklan mukaan kansalaisille on turvattava oikeus ottaa osaa yhteisten asioiden hoitoon välittömästi tai vapaasti valittujen edustajien välityksellä samoin kuin oikeus äänestää ja tulla valituksi määräaikaisissa, rehellisissä ja salaisissa vaaleissa, jotka perustuvat yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen ja takaavat valitsijoiden tahdon vapaan ilmenemisen. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 lisäpöytäkirjan 3 artiklassa sopimusvaltiot ovat sitoutuneet järjestämään kohtuullisin väliajoin vapaat ja salaiset vaalit olosuhteissa, jotka takaavat kansalaisten vapaan mielipiteenilmaisun lainsäädäntöelintä valittaessa. Myös Euroopan unionin oikeuteen sisältyy konstituutiotasoisia määräyksiä esimerkiksi Euroopan unionin kansalaisten osallistumisoikeuksista paikallistason vaaleihin. Samoin myös oikeudesta hyvään hallintoon on konstituutiotasoisista sääntelyä Euroopan unionissa.

Huomionarvoinen on Euroopan neuvoston piirissä solmittu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja. Peruskirjassa säännelty paikallinen itsehallinto tarkoittaa peruskirjan 3 artiklan 1 kohdan mukaan paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.

Itsehallinnon kannalta keskeistä on Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 2 artiklan 2 kohdan mukaan se, että tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla välittömillä vaaleilla yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti. Näillä valtuustoilla tai kokouksilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä. Määräyksellä ei sen mukaan ole tarkoitus vaikuttaa lainsäädännössä muutoin sallittuun kansalaisten suoraan osallistumiseen. Peruskirjan 3 artiklan 2 kohdan mukaan päätösvalta itsehallinnon piiriin kuuluvissa asioissa kuuluu vaaleilla valituille elimille. Niiden lisäksi toimeenpanotehtäviä voi kuulua toimielimille, jotka ovat vastuussa vaaleissa valitulle valtuustolle tai vastaavalle. Peruskirjan 2 artiklan mukaan paikallisen itsehallinnon periaate tunnustetaan kansallisessa lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan perustuslaissa.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 6 artiklassa on määrätty tehtävien hoitamiseksi asianmukaisista hallintorakenteista. Sen mukaan paikallisviranomais-ten on saatava päättää sisäisestä hallintorakenteestaan voidakseen sovittaa sen paikallisiin tarpeisiin ja varmistaakseen tehokkaan hallinnon. Peruskirjan 7 artiklassa on määrätty edellytyksistä tehtävien hoitamiseksi paikallishallinnossa. Sen mukaan paikallisella tasolla luottamustehtäviin valittujen tulee voida vapaasti hoitaa tehtäväänsä. Peruskirjan 7 artiklan 3 kohdan mukaan tehtävät ja toiminta, jotka eivät sovi yhteen paikallisen luottamustoimen hoitamisen kanssa, tulee määritellä lainsäädännössä tai niiden tulee ilmetä keskeisissä oikeuseriaa-asteissa. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa on lisäksi määräyksiä muun muassa paikallisen itsehallinnon laajuudesta (4 artikla), paikallisviranomaisten aluerajojen suojasta (5 artikla), paikallisviranomaisten toiminnan hallinnollisesta valvonnasta (8 artikla) ja taloudellisista voimavaroista (9 artikla).

Suomi ei aikanaan ollut tehnyt rajausta peruskirjan soveltamisesta yksinomaan kunnalliseen itsehallintoon. Tuoreen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen yhteydessä Suomi on kuitenkin antanut ilmoituksen, jonka mukaan peruskirjan ratifioinnin jälkeen tapahtuneiden hallintorakenteiden muutosten johdosta peruskirjaa sovelletaan Suomessa paikallishallintoon, kuntiin. Kuntia suuremmilla itsehallintoalueilla eli Manner-Suomen hyvinvointialueilla peruskirjaa sovelletaan rajoitetusti siten, että niiden osalta sovellettavaksi tulevat 2 artikla, 3 artikla, 4 artikla (1 ja 3–6 kappaleet), 5 artikla, 6 artikla, 7 artikla, 8 artikla, 9 artikla (1, 2 ja 4–7 kappaleet), 10 artikla ja 11 artikla.

3 Vaalikelpoisuuden sääntely

3.1 Aluksi

Vaalikelpoisuudella tarkoitetaan henkilön kelpoisuutta tulla vaaleissa valituksi luottamustoimeen itsehallintoyhteisössä. Vaalikelpoisuus on myös luottamustoi-
mien hoitamisen edellytys sekä kuntien että hyvinvointialueiden luottamustoi-
mien osalta. Vaalikelpoisuudesta kunnan toimielimiin säädetään kuntalaisia ja
hyvinvointialueen toimielimiin hyvinvointialueesta annetussa laissa. Molemmat
lait on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL
63/2014 vp ja PeVL 17/2021 vp). Lausunnoissa ei ole nimenomaisia kannanottoja
vaalikelpoisuuteen liittyen.

Vaalikelpoisuuden sääntelyssä yhtäältä kunnan toimielimiin ja toisaalta hyvinvointi-
alueen toimielimiin on noudatettu sisällöllisesti samanlaisia ratkaisuja.

Kuntalain valmisteluaineistosta tulee hyvin esiin, kuinka vaalikelpoisuuden säänte-
lyssä on sovitettava yhteen yhtäältä oikeus osallistua kunnan asioiden hoitoon luot-
tamushenkilönä ja toisaalta kunnallishallinnon uskottavuus ja toimivuus. Kuntalain
vaalikelpoisuutta koskevan sääntelyn keskeinen tavoite on karsia epäasiallisia kyt-
kentöjä kunnallisesta päätöksenteosta. Toisaalta merkittäviin kiristyksiin ei kuntala-
kia säädettyessä ollut tarvetta, koska kiristyksiä oli tehty edeltävään lainsäädäntöön.
Keskeinen hankaluus kuntalainsäädännössä on kunnan oman henkilöstön osallis-
tuminen ja siinä ennen kaikkea rajoitukset, jotka kohdistuvat henkilöstön toimimi-
seen luottamushenkilönä kunnallisessa päätöksenteossa. Tältä kannalta etenkin
kunnanhallituksen asema on erityinen, koska jäsenyys siinä tuottaa kunnan työnt-
ekijälle erityisaseman suhteessa kunnan henkilöstöorganisaatioon. Tämän johdosta
kunnanhallitusta koskevat vaalikelpoisuussäännökset ovat hallituksen esityksen
mukaan kompromissi, koska kunnan henkilöstöä ei ole mahdollista kokonaan sul-
kea kunnanhallituksen ulkopuolelle (HE 268/2014 vp, s. 31).

Kokonaiskuvan saamiseksi jaksoissa 3.2 ja 3.3. selostetaan nykyinen vaalikelpoi-
suutta koskeva sääntely luottamustoi-
miin sekä kunnan että hyvinvointialueiden
toimielinten osalta.

3.2 Vaalikelpoisuus kunnan luottamustoimiin

Kuntalaissa säädetään varsin kattavasti vaalikelpoisuudesta kunnan luottamustoimiin. Yleisen vaalikelpoisuuden ohella on myös toimitielinkohtaisia vaalikelpoisuuden rajoituksia.

Kuntalain 71 § sisältää säännöksen *yleisestä vaalikelpoisuudesta*. Sen mukaan vaalikelpoinen kunnan luottamustoimeen on henkilö, jonka kotikunta kyseinen kunta on, jolla on jossakin kunnassa äänioikeus kuntavaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut valitaan tai vaali muuhun luottamustoimeen toimitetaan, ja jota ei ole julistettu vajaavaltaiseksi. Sääntely vastaa ennen nykyistä kuntalakia voimassa ollutta sääntelyä edellytyksistä, jotka henkilön on täytettävä, jotta hänet voitaisiin valita kunnan luottamustoimeen. Sääntelytapa liittyy säännöksen perustuslain vaatimukseen. Yleinen vaalikelpoisuus ei ole sidottu Suomen kansalaisuuteen. Myös ulkomaalainen, jolla on saman lain 20 §:n nojalla kunnallinen äänioikeus, voidaan valita kotikuntansa luottamustoimeen.

Kunnanvaltuuston osalta vaalikelpoisuudesta säädetään lisäksi kuntalain 72 §:ssä vaalikelpoisuutta rajaten siten, että vaalikelpoinen ei ole valtion virkamies, joka hoitaa välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä; kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka toimii kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä; kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa edellä mainitussa asemassa tarkoitettuun kunnan palveluksessa olevaan henkilöön; kuntayhtymän jäsenkunnan valtuuston osalta kuntayhtymän palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan rinnastuu johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä toimivaan kunnan palveluksessa olevaan henkilöön. Vaalikelpoisuus on kuitenkin olemassa, jos palvelussuhde päättyy ennen kuin valtuutettujen toimikausi alkaa.

Sääntely ilmentää lähtökohtaa, jonka mukaisesti asukkailla on oltava laaja oikeus osallistua kunnallisten asioiden hoitoon. Tämä ei estä suhteellisen täsmällisesti rajattuja vaalikelpoisuuden rajauksia. Kunnallishallinnon uskottavuuden ja toimivuuden näkökulmasta on päädytty siihen, että yleistä vaalikelpoisuutta on asianmukaista rajoittaa. Systematiikkaan kuuluu myös se, että valtuutetun vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat vähäisemmät kuin esimerkiksi kunnanhallituksen jäsenen (HE 268/2014 vp, s. 190–192). Sääntely on sisällöllisesti näiltäkin osin voimassa olevaa kuntalakia edeltävän lainsäädännön mukaista. Perusteluissa tuodaan esiin esimerkiksi valtiollisten valvontatehtävien ja suoranaisten ohjaustehtävien osalta, että sellaisia hoitava henkilö joutuu usein tilanteisiin, joissa kunnan ja valtion edut ovat vastakkaiset, joten heidän toimintaansa kunnan luottamustehtävissä ei voida pitää

perusteltuna. Säännös tulisi sovellettavaksi, kun virkamiehen varsinaisiin tehtäviin ja vastuulle kuuluisivat sanotut valvontatehtävät. Nämä erityiset kelpoisuusrajoitukset on muotoiltu niin, että ne estävät henkilöä asettumasta ehdokkaaksi valtuustoon. Lisäksi jos valtuutettu menettää vaalikelpoisuutensa, hänen toimikautensa päättyy.

Kuntalain 73 §:ssä säädetään *vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen*. Sen mukaan vaalikelpoinen kunnanhallitukseen on henkilö, joka on vaalikelpoinen valtuustoon, ei kuitenkaan välittömästi kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan palveluksessa oleva henkilö; henkilö, joka on kunnanhallituksen tehtäväalueella toimivan, kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa; kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelusta; 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 kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa. Myöskään henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa kunnassa huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtaja ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Vaalikelpoinen ei myöskään ole henkilö, joka yhteisön neuvottelijana tai muussa vastaavassa ominaisuudessa vastaa edunvalvonnasta. Lisäksi kunnanhallituksen osalta on kokonaisuutta koskeva rajoitin, jonka mukaisesti enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä. Säännöksellä pyritään rajaamaan kunnan henkilöstön vaikutusvaltaa.

Myös kunnanhallituksen osalta vaalikelpoisuussäännökset ovat perusteiltaan vastaavia kuin aikaisemmassa kuntalainsäädännössä. Voimassa olevan sääntelyn osalta siihen esitettiin kuitenkin myös eräitä tarkennuksia. Ne merkitsevät myös rajoitusten laajennusta (HE 268/2014 vp, s. 192–193). Argumentaatiossa heijastuu johdonmukaisuuden vaatimus rajoituksissa. Punnintaa suhteessa esteellisyyssääntelyn riittävyteen puolestaan näkyy kunnan henkilöstön edunvalvonnasta huolehtivien henkilöiden aseman osalta. Tältä osin todetaan nimenomaisesti, että esteellisyyssäännökset eivät pelkästään ole riittävät ongelmien välttämiseksi. Oikeustilan muutosta aikaisempaan tämä ei kuitenkaan merkinnyt. Toisaalta sääntelyssä jätetään nimenomaisesti sijaa myös poliittiselle neuvottelulle: esitöissä nostetaan esiin, että erityisesti kunnanhallituksen puheenjohtaja on keskeinen työnantajan edustaja kunnassa, minkä vuoksi kunnanhallituksen puheenjohtajuuden ja työntekijäaseman yhdistäminen voi päätöksenteon puolueettomuuden näkökulmasta johtaa esitöiden mukaan ongelmalliseen kaksoisroolin, joka on perusteltua ottaa huomioon kunnanhallituksen valintaa koskevissa poliittisissa neuvotteluissa (HE 268/2014 vp, s. 192–193).

3.3 Vaalikelpoisuus hyvinvointialueen luottamustoimiin

Hyvinvointialueesta annetussa laissa on samaan tapaan kuin kuntalaissa kattavat säännökset vaalikelpoisuudesta hyvinvointialueen luottamustoimiin. Yleisen vaalikelpoisuuden ohella on myös toimielinkohtaisia vaalikelpoisuuden rajoituksia.

Hyvinvointialueesta annetun lain 76 § sisältää säännöksen *yleisestä vaalikelpoisuudesta*. Lain 76 §:n mukaan 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. (Laajasti vaalikelpoisuussäännöksiä on selostettu P. Leppänen et al., 2024, Hyvinvointialue. Järjestäminen, hallinto ja talous, s. 439–458.)

Aluevaltuuston osalta saman lain 77 §:ssä säädetään vaalikelpoisuuden rajoituksina pidettävistä lisäedellytyksistä vaalikelpoisuudelle. Lain 77 §:n mukaan vaalikelpoinen aluevaltuustoon ei ole: valtion virkamies, joka hoitaa välittömästi hyvinvointialuetta koskevia valvontatehtäviä; hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö, joka toimii aluehallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen tai hyvinvointialueen liikelaitoksen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä; hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa tehtävänsä puolesta johtavassa tehtävässä tai vastaavassa hyvinvointialueen palveluksessa olevaan henkilöön; hyvinvointiyhtymän jäsenenä olevan hyvinvointialueen aluevaltuuston osalta hyvinvointiyhtymän palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa johtavassa asemassa tai vastaavassa vastuullisessa tehtävässä hyvinvointialueen palveluksessa olevaan henkilöön. Henkilö on kuitenkin vaalikelpoinen valtuutetuksi, jos palvelussuhde päättyy ennen kuin valtuutettujen toimikausi alkaa. Lisäksi lain 83 §:n nojalla valtuutetun toimikausi päättyy, jos hän menettää vaalikelpoisuutensa.

Vaalikelpoisuus aluevaltuustoon on järjestetty samalla tavalla ja samoin perusteluina kuin vastaava vaalikelpoisuus kunnanvaltuustoon. Nimenomaisesti perusteluissa on todettu, että hyvinvointialueen asukkailla tulisi olla mahdollisimman laaja oikeus osallistua hyvinvointialueen asioiden hoitoon. Valtuutetun vaalikelpoisuuden rajoitukset hyvinvointialueilla olisivat siten vähäisemmät kuin esimerkiksi aluehallituksen jäsenen. Tämä asetelma on analoginen kunnallisten luottamustoimien kanssa (HE 241/2020 vp, s. 583–585).

Hyvinvointialueesta annetun lain 78 §:ssä säädetään *vaalikelpoisuudesta aluehallitukseen*. Sen mukaan vaalikelpoinen aluehallitukseen on henkilö, joka on vaalikelpoinen aluevaltuustoon. Tämä ei kuitenkaan koske välittömästi aluehallituksen alaisena toimivaa hyvinvointialueen palveluksessa olevaa henkilöä; hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevaa henkilöä, joka toimii tällaiseen tehtävään rinnastuvassa tehtävässä; hyvinvointialueen palveluksessa olevaa henkilöä, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa aluehallituksen käsiteltäviksi tulevien asioiden valmistelusta; henkilöä, 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. Lisäksi lain 78 §:n 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. Lisäksi lain mukaan enemmistön aluehallituksen jäsenistä on oltava muita kuin hyvinvointialueen tai hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä.

Hallituksen esityksessä viitataan tältä osin perusteluina kuntalaissa omaksuttuihin sääntelyratkaisuihin. Vaalikelpoisuuden rajoituksille ei yleisesti ottaen esitetä erityisiä perusteluja. Yleisesti viitataan kuitenkin esimerkiksi siihen, että pelkät esteellisyyssäännökset eivät kaikissa tilanteissa riitä ongelmien välttämiseksi (HE 241/2020 vp, s. 585–587). Aluevaalien vaalikelpoisuuteen liittyviä seikkoja on kuvattu myös esimerkiksi valtiovarainministeriön vaalien alla tekemässä muistiossa Vaalikelpoisuudesta ensimmäisissä aluevaaleissa (20.9.2021). Vaalikelpoisuudesta nimenomaan kaksoisroolitusten kannalta käytiin keskustelua jo vaalikelpoisuudesta säädettäessä, mutta erityisesti aluevaalien alla (ks. S. Borg, 2023, Aluevaalitutkimus 2022. Tutkimus Suomen ensimmäisistä aluevaaleista).

Myös Uudenmaan hyvinvointialueisiin ja HUS-yhtymään sovelletaan hyvinvointialueesta annetun lain 10 lukua vaalikelpoisuussäännöksineen, ks. ao. lain 58 § ja 69 § sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 4 §.

3.4 Päätelmiä tavallisen lain tasoisesta vaalikelpoisuussäätelystä

Kuntien ja hyvinvointialueiden luottamustoimia koskevat vaalikelpoisuussäätelyt sisältävät rajoituksia yleiselle vaalikelpoisuudelle. Lainsäädännöllinen lähtökohta on selvästi ollut, että rajoitukset ovat selkeästi rajattuja, myös henkilöpiiriltään, ja niihin suhtaudutaan pidättyväisesti. Rajoitukset ovat näin myös ennalta tiedossa. Kuntien luottamustoimia ja hyvinvointialueiden luottamustoimia koskevat vaalikelpoisuussäätelyt ovat sisällöltään lähes identtiset. Sama koskee sääntelyratkaisujen perusteluja.

Vaikka vaalikelpoisuusrajoituksista säädettäessä ei ole erityisesti viitattu tarpeeseen säätää niistä oikeasuhtaisesti ja tarkkarajaisesti, omaksutussa sääntelyssä näkyy tällainen pyrkimys.

Vaalikelpoisuuden säätelyä on perusteltu erityisesti tarpeella turvata toimielinten päätöksenteon riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Yleinen havainto voimassa olevasta sääntelystä on myös se, että sitä koskevassa valmisteluaineistossa vaalikelpoisuusrajoituksia ei ole perusteltu erityisen kattavasti. Vaalikelpoisuusrajoitusten perustelut ovat liittyneet päätöksenteon puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaamiseen. Yhtenä perustelujuonteena on nimenomaisesti se, että yksinomaan hallintolain esteellisyyssäännökset eivät ole vaalikelpoisuusrajoitustilanteissa riittäviä turvaamaan päätöksenteon yleistä puolueettomuutta.

Tämänhetkisessä hyvinvointialueita koskevassa sääntelyssä ja sitä koskevassa käytännössä ongelmana on se, 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.

Omaksuttujen sääntelyratkaisujen perusteella vaikuttaa mahdolliselta ja myös perustellulta se, että vaalikelpoisuuden rajoituksista valtuustotasaisen ja hallitustotasaisen 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. Kuten kansanedustajan tehtävään perustuslaissa säädetyllä tasolla, myös muihin suorilla vaaleilla valittaviin tehtäviin liitettyihin vaalikelpoisuuden rajoituksiin, jotka säädetään tavallisen lain tasolla, suhtaudutaan pidättyväisesti.

Vaikka sekä voimassa oleva kuntalaki että hyvinvointialuetta koskeva laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, valiokunnan kyseisiä lakeja koskevissa lausunnoissa ei ole nimenomaisia kannanottoja vaalikelpoisuutta tai vaalikelpoisuusrajoituksia koskevaan sääntelyyn.

Kuntien tai hyvinvointialueiden vaalikelpoisuussääntelyssä tai niiden valmisteluaineistoissa ei ole toistaiseksi otettu nimenomaista kantaa – suuntaan tai toiseen – siihen, miten tulisi suhtautua siihen, että samat henkilöt ovat sekä kuntien että hyvinvointialueiden taikka valtuuston, hallitusten tai lautakuntien jäseniä.

4 Asianmukaisen hallinnon vaateet erityisesti puolueettomuuden kannalta

4.1 Aluksi

Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan tulisi olla puolueetonta ja asiallisesti perusteltavissa. Tämä on puolueettomuus- eli objektiviteettiperiaatteen ydinsäältä (esim. H. Kulla & J. Salminen, 2024, Hallintomenettelyn perusteet, s. 124–125). Kirjallisuudessa on todettu myös, että puolueettomuuden vaatimus kattaa lainmukaisuuden, objektiivisuuden ja riippumattomuuden vaatimukset (ks. O. Mäenpää, 2024, Hallinto-oikeus, s. 166).

Vaalikelpoisuusrajoituksia käytetään päätöksenteon riippumattomuuden ja puolueettomuuden takaamiseksi. Esteellisyysäännöksillä on yksittäisissä tapauksissa sama funktio. Esteellisyysäännöksillä konkretisoidaan puolueettomuusperiaatetta (O. Mäenpää, 2024, Hallinto-oikeus, s. 166). Esteellisyysäännösten vaikutus on yksittäistapauksellista, tietyn asian käsittelyyn liittyvää. Esteellisyysäännöksillä pyritään varmistamaan yksittäistapauksessa toiminnan puolueettomuutta eli objektiivisuutta. Tarkoitus on sulkea pois asiaankuulumattomat sivuvaikuttimet. Kuten vaalikelpoisuusrajoitukset, myös esteellisyysäännökset ovat kuitenkin luonteeltaan preventiivisiä (H. Kulla & J. Salminen, 2024, Hallintomenettelyn perusteet, s. 210–211).

Tästä syystä on aiheellista tarkastella sekä kuntalain että hyvinvointialueesta annetun lain esteellisyysäännöksiä tässä samassa yhteydessä vastaavalla tavalla rinnakkain kuin vaalikelpoisuussäätelyä.

Kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain esteellisyysperusteet ovat, vaikkakin viittauksin hallintolakiin, niin sanottuja erityisiä esteellisyysperusteita. Kirjallisuudessa on todettu, että toisinaan hallintotoiminnan sisältö ja tarkoitus edellyttävät hallintolaissa mainittua tiukempaa tai eriytyneempää esteellisyyden säätelyä. Funktionaaliset syyt voivat puoltaa myös väljempää säätelytapaa (H. Kulla & J. Salminen, 2024, Hallintomenettelyn perusteet, s. 237).

4.2 Kuntalain säännökset esteellisyydestä

Kunnalliselle itsehallinnolle tyypillinen luottamushenkilövaltaisuus ei ole erillään esteellisyyden sääntelystä (H. Kulla & J. Salminen, 2024, Hallintomenettelyn perusteet, s. 238).

Kuntalain 97 §:n mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolain 28.2 §:ssä tai 28.3 §:ssä tarkoitettua läheistään. Jos valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään. Muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä. Hallintolain 28.1 §:n 4 kohdassa tarkoitettu palvelussuhde kuntaan ei kuitenkaan tee luottamushenkilöä, viranhaltijaa eikä työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen. Jos luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa, hän on kuitenkin esteellinen. Hallintolain 28.1 §:n 5 kohtaa ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa tai kuntayhtymässä. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kunnan edut ovat ristiriidassa liikelaitoksen tai kuntayhtymän etujen kanssa taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn. Myöskään hallintolain 28.1 §:n 6 kohtaa ei sovelleta kunnassa.

Voimassa olevan kuntalain esteelisyysääntely vastaa pitkälti aiemman kuntalain aikaista sääntelyä. Sääntelyssä näkyy, kuinka valtuutetun esteelisyysperusteet valtuustossa ovat väljemmät kuin muihin luottamushenkilöihin sovellettavat perusteet. Valtuutettu olisi valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolaissa tarkoitettua läheistään. Esteellisyyden vaikutus ulottuu asian käsittelyyn kokonaisuudessaan. Esteellinen valtuutettu ei siis saa ottaa osaa asiasta käytävään keskusteluun eikä häntä lueta läsnä oleviin asioissa, joissa hän on esteellinen, mikä voi vaikuttaa myös valtuuston päätösvaltaisuuteen. Tilanteissa, joissa valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn tai on jäsenenä muussa kunnan toimielimessä, häneen sovelletaan kyseistä toimielintä koskevia esteelisyysäännöksiä. Kuntalain säännös tarkoittaa sitä, että lähtökohtaisesti muiden luottamushenkilöiden, tilintarkastajan ja kunnan henkilöstön esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolain esteelisyysäännöksissä säädetäisiin. Kuntalaissa on kuitenkin eräitä poikkeuksia tästä tai täsmennyksiä mahdollisia esteelisyystilanteita varten. Nimenomaisesti on säädetty, että palvelussuhde kuntaan ei tee luottamushenkilöä, viranhaltijaa eikä työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen. Jos kuitenkin luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa, hän on

esteellinen. On myös huomattava, että kuntalain 97 §:n 4 momentissa säädetty niin kutsuttu yhteisöjäävin poikkeus ei siten nykyisin koske kuntakonserniin kuuluvia yhteisöjä ja säätiöitä. Voimassa olevan sääntelyn mukaan henkilö on esteellinen, kun käsitellään kuntakonserniin kuuluvan yhteisön tai säätiön asioita. Henkilö voi siten voimassa olevan kuntalain sääntelyn mukaisesti toimia kunnan tytäryhteisön hallinnossa, mutta on esteellinen kunnanhallituksen käsitellessä kyseisen yhtiön asioita. Vastaavasti esteellisyytilanne on käsillä kunnan viranhaltijoiden osalta, jos nämä toimisivat yhtiön hallinnossa (HE 268/2014 vp, s. 208–210).

4.3 Hyvinvointialueesta annetun lain säännökset esteellisyydestä

Hyvinvointialueesta annetun lain 102 §:n mukaan valtuutettu on aluevaltuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolain 28.2 §:ssä ja 28.3 §:ssä tarkoitettua läheistään. Jos valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään. Muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä hyvinvointialueen viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä. Hallintolain 28.1 §:n 4 kohdassa tarkoitettu palvelussuhde hyvinvointialueeseen ei kuitenkaan tee luottamushenkilöä, viranhaltijaa eikä työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa hyvinvointialue on asianosainen. Jos luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa, hän on kuitenkin esteellinen. Lisäksi lain 102 §:n mukaan hallintolain 28.1 §:n 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. Myöskään hallintolain 28.1 §:n 6 kohtaa ei sovelleta hyvinvointialueella. (Laajasti hyvinvointialueiden esteellisyyssääntelyjä on käsitelty teoksessa P. Leppänen et al., 2024, Hyvinvointialue. Järjestäminen, hallinto ja talous, s. 379–405.)

Esteellisyyttä koskevan sääntelyn esitöissä (HE 241/2020 vp, s. 607–608) viitataan yleisesti kuntalain vastaavaan sääntelyyn (ks. myös H. Kulla & J. Salminen, 2024, Hallintomenettelyn perusteet, s. 243). Peruseriaatteet sääntelyssä ovat tarkoituksella lähtökohdiltaan samanlaiset. Tarkoitus on nimenomaan ollut säätää erikseen valtuutetun esteellisyysperusteista aluevaltuustossa ja hyvinvointialueen muiden luottamushenkilöiden, tilintarkastajan sekä hyvinvointialueen henkilöstön

esteellisyydestä pyrkimyksenä esteellisyyssäännöksillä turvata käsittelyn ja päätöksenteon puolueettomuutta. Vastaavalla tavalla kuin kuntalainsäädännön puolella valtuutetun esteellisyysperusteet aluevaltuustossa on tarkoitettu lievemiksi kuin muihin luottamushenkilöihin sovellettavat esteellisyysperusteet. Siten valtuutettu on aluevaltuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolaissa tarkoitettua läheistään. Muita esteellisyysperusteita valtuutettuun ei sovelleta. Toisaalta muiden luottamushenkilöiden, tilintarkastajan ja hyvinvointialueen henkilöstön esteellisyydestä on lähtökohtaisesti voimassa, mitä hallintolain esteellisyyssäännöksissä säädetään. Pykälän 3 ja 4 momentissa säädetään hyvinvointialueen toimintaa koskevista poikkeuksista hallintolain säännöksiin. (Ks. lisäksi P. Leppänen et al., Hyvinvointialue. Järjestäminen, hallinto ja talous, s. 449, käsitys esteellisyyssäännösten riittävyyden suhteesta vaalikelvottomuuteen ja vaikutuksista.)

4.4 Kunnan ja hyvinvointialueiden luottamustoimissa samanaikaisesti olevien henkilöiden esteellisyytilanteet hallintolain kannalta

Hyvinvointialueen esteellisyyssäännöksiä valmisteltaessa ei selvästi ole otettu huomioon hyvinvointialueiden ja kuntien luottamustehtävissä olevien henkilöiden kaksoisrooleja.

Kunnanvaltuuston ja hyvinvointialueen aluevaltuuston jäsenten osalta esteellisyyssääntely ja jääviyttä merkitsevät tilanteet ovat kuitenkin suhteellisen selkeitä ja varsin hyvin ennakoitavissa. Toiminta hallinnon eri tasoilla sinänsä ei valtuustoissa tuota sellaisia tilanteita, jotka jäsenyisivät kuntalain tai hyvinvointialueesta annetun lain näkökulmasta esteellisyytenä. Esimerkiksi valtuutettu ei siten ole aluevaltuustossa esteellinen yksinomaan sillä perusteella, että hän toimii kunnan tai kuntayhtymän luottamustehtävissä.

Muissa luottamustoimissa, kunnanhallituksen ja aluehallituksen jäsenet mukaan lukien, samanaikaisesti kunnassa ja hyvinvointialueella toimivien henkilöiden osalta esteellisyyttä arvioidaan toisenlaisessa sääntelykehikossa. Esteellisyys arvioidaan tapauskohtaisesti, mikä tuottaa arviointiin haasteellisuutta. Lisäksi näihin tilanteisiin liittyvästä esteellisyydestä ei ole toistaiseksi muodostunut esimerkiksi sellaista korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä, joka helpottaisi sääntelyn tulkintaa.

Hallintolain 27–30 §:n tarkoittamassa esteellisyysääntelyn kokonaisuudessa pelkätään kaksoismandaatista johtuva mahdollinen jääviys voisi käsitykseni mukaan tulla arvioiduiksi lähinnä niin sanotun esteellisyysyden yleislausekkeen valossa tai yhteisöjäävin näkökulmasta.

Hallintolain 28.1 §:n 5 kohdan mukaan henkilö on esteellinen, jos hän tai hänen 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 asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Yhteisö voi tässä yhteydessä olla myös kunta tai kuntayhtymä taikka hyvinvointialue tai hyvinvointiyhtymä julkisoikeudellisena yhteisönä. Siten esimerkiksi *kunnan ja kuntayhtymän hallituksen jäsen olisi esteellinen aluehallituksessa sellaisessa asiassa, jossa tämä kunta tai kuntayhtymä on asianosainen*. Sama koskee tilannetta, jossa aluehallituksessa käsiteltävässä asiassa kunnalle tai kuntayhtymälle olisi ratkaisusta odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, ja toisin päin. 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). Lisäksi on huomattava, että säännöksen sanamuoto ei näyttäisi kattavan kunnanvaltuustossa toimimista, koska valtuustoa ei vaaleilla valittuna elimenä voida suoraan rinnastaa säännöksessä mainittuihin elimiin. Kuitenkin yhteisöjäävin yksiselitteisen tarkoituksen perusteella ottaen huomioon, että säännöksessä on tarkoitettu luetella yhteisöjen tärkeimmät päätöksentekuelimet, voitaisiin tulkita myös niin, että säännös kattaa myös valtuuston jäsenyydet, sen puheenjohtajisto mukaan lukien. Tältä kannalta ei ole täysin suljettavissa pois sekään mahdollisuus, että tällainen asetelma tulisi jäseneltäväksi myös yhteisöjäävin kannalta. (Tulkinta ei saa kirjallisuudesta tukea, oikeastaan päinvastoin sellainen on torjuttu, ks. P. Leppänen et al., 2024, Hyvinvointialue. Järjestäminen, hallinto ja talous, s. 393. Ks. lisäksi myöhemmin selostettava Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisu 3.5.2024, t. 1055/2024.)

Silloin kun yhteisöjääviä ei vaikuttaisi olevan, tilannetta on aiheellista arvioida myös yleislausekkeeseen perustuvan esteellisyysyden kannalta.

Yleislausekkeeseen perustuva jäävi on toinen relevantti esteellisyysperuste silloin, kun henkilöllä on samanaikainen luottamustoimi sekä kunnan että hyvinvointialueen tasolla. Hallintolain 28.1 §:n 7 kohdan mukaan henkilö on yleislausekejäävin perusteella esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä. Samanaikainen luottamustoimi johtaa lojaliteettiin

yhtäältä kuntaan ja sen etuun nähden ja toisaalta hyvinvointialueeseen ja sen etuun nähden, mistä voi syntyä sellaisia erityisiä syitä yksittäisissä päätöksentekotilanteissa, että voidaan katsoa luottamuksen päätöksentekijän puolueettomuuteen vaarantuvan. Esimerkiksi aluehallitustasolla käsiteltäessä sellaisia asioita, jotka liittyvät kunnan alueella tarjottaviin palveluihin esimerkiksi palveluverkkosuunnitelman tasolla, on harkittava myös esteellisyuden merkitystä. Luottamuksen vaarantuminen tämäntyyppisissä tilanteissa voi olla riittävän konkreettinen peruste, mutta kysymys on osin myös sen arvioimisesta, kuinka konkreettinen tehtävä päätös on minäkään alueen kunnan osalta. Kun asetelmaa tarkastellaan ulkopuolelta, esimerkiksi kunnan luottamushenkilön toimiminen aluehallituksen jäsenenä päätöksentekijänä asioissa, joissa on kysymys esimerkiksi hyvinvointialueen palvelujen järjestämisestä, toteuttamistavoista, jatkuvuudesta tai laadusta yksittäisen kunnan alueella, voi synnyttää sellaisen erityisen syyn, joka vaarantaa puolueettomuuden. Kun yleislausekkeeseen perustuvalta esteellisyydeltä edellytetään suurin piirtein vastaavaa merkittävyyttä kuin hallintolain muilta esteellisyystilanteilta, tällaisissa tilanteissa voitaneen nähdä siltä edellytettävää rinnastettavuutta.

Havaintojeni mukaan toistaiseksi ei ole korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua, joka koskisi nimenomaisesti kunnan ja hyvinvointialueen luottamustehtävissä toimivan henkilön kaksoisroolin johdosta mahdollisesti aktualisoituvaa esteellisyyttä. Olisi hyvä, jos tällainen olisi käytettävissä.

Itä-Suomen hallinto-oikeus puolestaan on (3.5.2024, t. 1055/2024) ratkaissut kaksoisroolista johtuviin esteellisyyksiin liittyvän asian. Asiassa oli kysymys siitä, että eräiden hyvinvointialueen jäsenkuntien ja muiden jäsenten tekemissä valituksissa katsottiin muun ohella, että aluevaltuuston päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä, koska hyvinvointialueen palvelustrategiaa ja palveluverkkosuunnitelmaa valmistelleen tulevaisuuslautakunnan kokouksiin oli yhteisöjäävin ja yleislausekejäävin perusteella esteellisinä osallistunut hyvinvointialueen jäsenkuntien kunnanhallitusten jäseniä sekä kunnanvaltuustojen puheenjohtajistoon kuuluvia henkilöitä. Hallinto-oikeus katsoi, että kunnanhallitusten jäsenet olivat hallintolain 28.1 §:n 5 kohdan perusteella (yhteisöjäävi) esteellisinä osallistuneet asian käsittelyyn ja kumosi siten aluevaltuuston päätöksen. Ratkaisulla ei luonnollisesti ole samanlaista merkitystä kuin vastaavalla korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksellä olisi.

Asiassa saadusta selvityksestä kävi ilmi, että tulevaisuuslautakunta oli valmistellut palvelustrategiaa ja palveluverkkosuunnitelmaa useissa kokouksissaan 13.12.2022–2.6.2023. Kokouksessa 2.6.2023 tulevaisuuslautakunta

oli hyväksynyt palvelustrategian ja palveluverkkosuunnitelman ja esittänyt niitä aluehallituksen ja -valtuuston hyväksyttäväksi. Lautakunnan kokouksiin oli osallistunut hyvinvointialueen jäsenenä henkilöitä, jotka toimivat samaan aikaan hyvinvointialueen jäsenkuntien kunnanhallitusten puheenjohtajina, jäsenenä ja varajäsenenä. Heidän osaltaan asiassa oli kysymys siitä, olivatko he olleet esteellisiä osallistumaan palveluverkkosuunnitelman valmisteluun tulevaisuuslautakunnan kokouksissa siitä syystä, että he olivat toimineet samaan aikaan myös hyvinvointialueen jäsenkuntien kunnanhallitusten jäsenenä. Kyseiset henkilöt olivat ilmoittaneet jääviydestään kokouksessa 2.6.2023, eivätkä he olleet ottaneet osaa kyseiseen kokoukseen.

Hallinto-oikeus katsoi, että kunnanhallituksen tehtävänä oli kuntalain mukaisesti johtaa kunnan toimintaa, hallintoa sekä taloutta, ja että kunnanhallitus oli tehtäviensä perusteella hallintolain 28.1 §:n 5 kohdassa tarkoitettu toimielin, jonka jäsenen sovellettiin niin sanottua yhteisöjääviä.

Valituksenalaisella päätöksellä oli hyväksytty palvelustrategia ja palveluverkkosuunnitelma, jossa oli määritelty se, millä alueilla terveysasemien toiminta toteutetaan laajan palvelun sote-asemilta, ja mille alueille palvelut viedään liikkuvina palveluina tukeutuen laajan palvelun sote-asemiin. Käytännössä aluevaltuuston päätös oli merkinnyt sitä, että joidenkin hyvinvointialueen jäsenkuntien alueilta lakkautuvat esimerkiksi terveysasemat, kun taas toisten jäsenkuntien alueille oli päätetty muodostaa laajan palvelun sote-asemat. Tämä puolestaan vaikutti muun muassa kunnan omistamien sosiaali- ja terveydenhuollon toimitilojen käyttötarpeeseen tulevaisuudessa. Ratkaisun tosiasialliset taloudelliset vaikutukset eivät kuitenkaan yksin riittäneet tuottamaan asianosaisen asemaa kunnille. Päätöksessä oli kysymys hyvinvointialueen palveluverkoston järjestämisestä ja hyvinvointialueelle kuuluvien tehtävien hoitamisesta. Hyvinvointialueen päätös ei kohdistunut suoraan mihinkään kuntaan, eikä päätöksen voitu katsoa koskevan minkään yksittäisen kunnan etua, oikeutta tai velvollisuutta siten, että kuntia olisi tullut pitää asiassa asianosaisina.

Hallintolain 28.1 §:n 5 kohdan mukaisen esteellisyyden ei näin ollen voitu katsoa syntyvän kuntien asianosaisuuden perusteella, minkä vuoksi oli vielä tarkasteltava sitä, voitiinko asian ratkaisusta katsoa olevan odotettavissa jollekin kunnalle erityistä hyötyä tai vahinkoa. Siltä osin hallinto-oikeus katsoi, että asiassa oli yllä todetun mukaisesti kysymys hyvinvointialueen tehtäviin ja

toimivaltaan kuuluvasta asiasta ja hyvinvointialueen palveluverkon kokonaisuudesta. Asian ratkaisulla voitiin katsoa olevan kuitenkin erityisiä vaikutuksia hyvinvointialueen jäsenkunnille, niiden alueella oleville palveluille ja siten kyseisten kuntien asukkaille. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteiden sijaintia koskevalla palveluverkkopäätöksellä oli vaikutusta paitsi kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistöjen käyttöön myös muun muassa kunnissa oleviin työpaikkoihin ja kuntien palvelutarjontaan ja siten kuntien yleiseen elinvoimaisuuteen. Esteellisyyssäännösten yhtenä keskeisenä tarkoituksena oli pyrkiä turvaamaan viranomaistoiminnan yleistä luotettavuutta ja objektiivisuutta. Luottamuksen päätöksenteon puolueettomuuteen voitiin katsoa vaarantuvan, kun asiassa oli erityisen tosiasiallisen edun haltijana sellainen oikeushenkilö, jonka johtamiseen ja päätöksentekoon osallistuva luottamushenkilö itse osallistui. Kunnilla ja hallintolain 28.1 §:n 5 kohdassa mainittuihin oikeushenkilöihin rinnastuvan kunnanhallituksen jäsenillä voitiin katsoa objektiivisesti arvioiden olevan intressi pyrkiä säilyttämään terveystalvet kuntansa alueella. Tämän voitiin katsoa olennaisesti heikentävän luottamusta päätöksentekoon ja sen objektiivisuuteen. Asian ratkaisusta oli siten odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hyvinvointialueen jäsenkunnille hallintolain 28.1 §:n 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Tulevaisuuslautakunta oli vastannut aluevaltuustossa hyväksytyyn palveluverkkosuunnitelman valmistelusta. Ennen asian käsittelemistä aluehallituksessa ja lopulta aluevaltuustossa, tulevaisuuslautakunta oli ollut keskeisessä roolissa palveluverkkosuunnitelman laadinnassa ja tulevaisuuslautakunnassa oli tehty palveluverkkosuunnitelman kannalta merkityksellisiä päätöksiä. Palveluverkkosuunnitelmaa oli valmisteltu rinnakkain yhdessä palvelustrategian kanssa useissa lautakunnan kokouksissa, joissa oli muun muassa päätetty asian valmistelutoimista kuten lausuntojen pyytämisestä ja kuulemisten järjestämisestä sekä evästetty asian valmistelua. Näissä kokouksissa oli kyse hallintolain 27 §:n tarkoittamasta palveluverkkosuunnitelmaa koskevan asian käsittelystä, johon kyseiset henkilöt olivat osallistuneet. Asiaa ei ollut syytä arvioida toisin sillä perusteella, että edellä mainitut henkilöt olivat jääväneet itsensä lopulta kokouksesta, jossa oli varsinaisesti päätetty esityksestä aluehallitukselle ja aluevaltuustolle. Esteellisiksi väitetyt henkilöt olivat siten hyvinvointialueen jäsenkuntien kunnanhallitusten jäseninä ja varajäseninä osallistuneet hallintolain 28.1 §:n 5 kohdan perusteella esteellisinä palveluverkkosuunnitelmaa koskevan asian käsittelyyn. Päätös oli siten syntynyt hyvinvointialueesta annetun lain 140.2 §:n 1 kohdan mukaisesti virheellisessä järjestyksessä.

Tulevaisuuslautakunnan kokouksiin oli osallistunut myös hyvinvointialueen jäsenkuntien valtuustojen puheenjohtajistoon kuuluvia henkilöitä. Heidän osaltaan asiassa oli kysymys siitä, olivatko he olleet esteellisiä osallistumaan palveluverkkosuunnitelman valmisteluun kokouksissa siitä syystä, että he olivat toimineet samaan aikaan myös hyvinvointialueen jäsenkuntien valtuustojen puheenjohtajistossa. 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. 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 tarkoitettulla tavalla. Yksin hyvinvointialueen jäsenenkunnan valtuuston puheenjohtajistoon kuulumisen ei voitu katsoa olevan hallintolaissa tarkoitettu muu erityinen syy esteellisyyden syntymiselle. (Itä-Suomen hallinto-oikeuden 3.5.2024 antamasta päätöksestä (t. 1055/2024) ei ole korkeimman hallinto-oikeuden mukaan 11.12.2024 mennessä haettu valituslupaa/valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen.)

Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa on vireillä kaksi aluevalitusta, joissa on kysymys esteellisyydestä, ja lisäksi Hämeenlinnan hallinto-oikeus on 15.11.2024 antanut päätöksen (t. 2360/2024), joka on koskenut henkilöstön vaalikelpoisuutta. Sen johdosta puolestaan on haettu valituslupaa/valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Tietoa vireillä olevista asioista ja ratkaisuista asioista on tiedusteltu hallinto-oikeuksista marraskuussa 2024.) Sittemmin myös Helsingin hallinto-oikeus on ratkaissut henkilöstön vaalikelpoisuutta koskevan asian (19.12.2024, t. 7772/2024).

Kirjallisuudessa on myös esitelty esimerkkitapauksia kaksoisroolitalanteista ja havainnollistettu esteellisyysspunnintoja niissä, ks. P. Leppänen et al., 2024, Hyvinvointialue. Järjestäminen, hallinto ja talous, s. 396–401.

4.5 Päätelmiä puolueettomuutta turvaavista sääntelyratkaisuista

Puolueettomuutta ja päätöksenteon riippumattomuutta turvataan myös hallintolain esteellisyysäännöksillä. Ne ovat osa kokonaisuutta, jolla turvataan myös jokaisen oikeutta hyvään hallintoon. Esteellisyysäännösten soveltamisesta on hallinnossa pitkäaikaista kokemusta, ja niihin liittyy runsaasti myös korkeimman hallinto-oikeuden relevanttia käytäntöä.

Hyvinvointialueiden ja myös kuntien luottamustoimissa olevien henkilöiden sekä toimielinten on otettava huomioon valmistelussa ja päätöksenteossa myös mahdolliset kaksoisroolien aiheuttamat esteellisyystilanteet. Ilmeisesti kuntien ja hyvinvointialueiden toimialojen eroista ja myös siitä johtuen, että hyvinvointialueiden päätöksenteko on vielä varsin uutta eivätkä käytänteet ole täysin muotoutuneet, esteellisyystilanteita on pintautunut enemmän juuri hyvinvointialuetasolla. Tilanne on aiheuttanut myös uudenlaisia kysymyksiä esteellisuuden osalta.

Esteellisyysäännösten tulkintaan, myös hyvinvointialueiden ja kuntien päätöksentekuelinten jäsenten osalta, sisältyy epävarmuutta. Tilanteet ovat usein vaihtelevia ja tulkinnanvaraisuutta suhteessa esimerkiksi edellä kuvattuihin kaksoisroolin mahdolliseen intressiperustaiseen esteellisyteen ja etenkin yleislausekkeeseen perustuvaan esteellisyteen liittyy huomattavan paljon. Tämän lisäksi kysymys ratkaistaan aina yksittäistapausta koskien, vaikka ongelma vaikuttaa enemmänkin rakenteelliselta. Silloin kun kaksoisroolitilanteita on paljon ja samoissa päätöksentekuelimissä on samanaikaisesti useita esteellisyystilanteita arvioitavana, substantiaalinen päätöksenteko voi hankaloitua.

Yleisesti katsotaan, että epävarmassa tapauksessa esteellisen henkilön on parempi olla ottamatta osaa asian käsittelyyn. Tämänhetkiseen tilanteeseen liittyvät tulkinnalliset epävarmuudet, etenkin kun selkeästi ohjaavaa oikeuskäytäntöä ei ole, ovatkin johtaneet korostuneeseen varovaisuuden noudattamisen suosittamiseen, mikä voi tarpeettomasti laajentaa esteellisyystilanteiksi hallinnossa arvioituja tilanteita. (Ks. esim. P. Leppänen et al., 2024, Hyvinvointialue. Järjestämien, hallinto ja talous, s. 401.)

5 Keskustelua

Kansanvaltaisuusperiaate on yksi kantavista valtiosäännön periaatteista. Sillä on huomattava merkitys myös itsehallintoyhteisöjen oikeudessa. Vaali- ja osallistumisoikeuksilla turvataan kansanvaltaisuutta niissä. Esimerkiksi kunnallinen itsehallinto on nimenomaan kuntalaisten itsehallintoa. Kansanvaltaisuusperiaate on edellyttänyt käytännössä sitä, että itsehallintoyhteisöjen ylin päätöksentekuelin valitaan demokraattisesti.

Tältä pohjalta on suhtauduttu vähintäänkin pidättyväisesti – ellei torjuvasti – myös erilaisiin vaalikelpoisuuden rajoituksiin etenkin niiden itsehallintoyhteisöjen elinten osalta, joissa edustus perustuu suoraan vaaliin. Meillä kuntien ja hyvinvointialueiden vaali- ja osallistumisoikeussäätely ja myös päätöksentekuelinten rakenteet ovat pitkälti muotoutuneet noudattaen kuntien säätelyssä jo historiallisesti toteutuneita ratkaisuja. Kuntien osalta kysymys on valtuustoista ja nykyisin hyvinvointialueiden osalta niiden aluevaltuustoista. Kuntien ja hyvinvointialueiden vaalikelpoisuutta koskeva säätely on muotoiltu samojen periaatteiden mukaan. Tämä lähestymistapa vaikuttaa perustellulta.

Luottamushenkilöillä on keskeinen asema edustukselliseen demokratiaan perustuvassa kunnallisessa ja hyvinvointialueen päätöksenteossa. Koska luottamushenkilöhallinto on kunnissa ja nykyisin myös hyvinvointialueilla osa niiden itsehallinnon kansanvaltaista perustaa, on aiheellista suhtautua varauksellisesti vaalikelpoisuuden rajoituksiin muidenkin kuin suoraan vaaliin perustuvien toimielinten osalta. Vaalikelpoisuusrajoitukset arvioidaan myös osallistumisoikeuksiin kohdistuvina perusoikeusrajoituksina, minkä vuoksi niiden tulee täyttää yleiset perusoikeuden rajoitukselle asetetut edellytykset. Niihin kuuluvat muun muassa rajoituksen hyväksyttävyyden ja välttämättömyyden. Perustuslaki ja kansainväliset velvoitteet edellyttävät myös, että vaalikelpoisuusrajoituksista säädetään laissa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Tällä hetkellä yleisen vaalikelpoisuuden lakisääteisen määrittämisen ohella on myös vaalikelpoisuusrajoituksia. Ne on niin ikään muotoiltu samojen periaatteiden mukaisesti kuntien ja hyvinvointialueiden osalta. Perusteluna on ollut päätöksenteon puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaaminen. Myös esteellisyyssäännökset ovat kuntien ja hyvinvointialueiden toimielinten jäsenten osalta muotoiltu samojen periaatteiden mukaan.

Sääntelyissä ei ole nimenomaisesti otettu kantaa kaksoisrooleihin, siis niihin tilanteisiin, joissa kuntatason ja hyvinvointialueen päätöksentekokelemissä on samoja ihmisiä samanaikaisesti. Sama koskee sen pohdintaa, mitä merkitystä olisi annettava sille, että molempiin tasoihin osallistuu luottamustoimissa myös kansanedustajan tehtävään valittuja.

Suomessa on jonkin verran tutkittu tämän tapaisia päällekkäisiä rooleja. Tilanteissa, joissa alueisiin perustuva hallinto rakentuu niin, että pienemmät alueet ovat osa myös isompaa aluetta, on hankala välttää intressien ristiriitoja. Lisäksi tällaisissa asetelmissä päätöksentekokeleimen jäsenillä on väistämättä identiteetti, joka liittyy kaikkiin aluetasoihin. Samasta problematiikasta käydään myös kansainvälistä keskustelua.

Luottamusta itsehallintoyhteisöjen päätöksentekoon horjuttaa, jos syntyy epäily siitä, että joku kunnan tai hyvinvointialueiden luottamushenkilöistä ajaa taustayhteisönsä etua. Itsehallintoyhteisöjen luottamustehtäviin ehdokkaita asettavien tahojen tulisi huolehtia siitä, että luottamus päätöksentekojärjestelmään ei horju (ks. myös H. Harjula ja K. Prättälä, 2015, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. IV OSA Luottamushenkilöt ja henkilöstö).

Tyypillisesti keskustelussa nousee esiin, että monien päällekkäisten mandaattien hallussapitoon liittyy korruption ja eturistiriitojen mahdollisuuksia ja riski. Samoin niiden katsotaan rajoittavan poliittista kilpailua samoin kuin myös 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, *Jacks of all trades, masters of none? Multiple-mandate holding and trust in local government*, *Local Government Studies*, 50(5): 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, *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*).

Oikeustieteellisiä tarkasteluja juuri nyt käsillä olevasta tematiikasta ei havaintojeni mukaan ole käytettävissä. Oikeudelliselta kannalta puolueettomuutta ja päätöksenteon riippumattomuutta koskevat, esteellisyystilanteina esiin nousseet ongelma- kysymykset käytännössä ovat liittyneet kunnan päätöksentekoelemissä toimivien henkilöiden osallistumiseen hyvinvointialuetasolla päätöksentekoon asioissa, joissa myös kunnilla on arvioitu olevan intressejä. Nämä esteellisyystilanteet ovat nousseet esiin myös julkisessa keskustelussa, ja niiden on esitetty aiheuttavan ongelmia. (Ks. esim. ”Aluehallitus hyväksyi esteellisyysohjeen – valtaosa jäsenistä jäävejä päättämään Eloisan palveluverkosta” – Yle 29.4.2024 <https://yle.fi/a/74-20086274>; ”Jääviiskysymykset rampauttavat Etelä-Savon aluehallituksen toimintaa: Siinä on jatkuva jännite, sanoo puheenjohtaja” – Yle 26.4.2024 <https://yle.fi/a/74-20085508>; ”Aluehallituksen jäsenten esteellisyys mietityttää Etelä-Savossa – jääviyteen kiinnitetään jatkossa enemmän huomiota” – Yle 11.5.2023 <https://yle.fi/a/74-20031278>, vierailtu 31.12.2025.) Lisäksi kuten todettua, huomiota on saanut hyvinvointialueen palveluksessa olevan henkilökunnan vaalikelpoisuus hyvinvointialueen toimielimiin (Arviomuistio, valtiovarainministeriö 2023:48). Kattavaa käytännön selvitystä ongelman todellisesta laajuudesta ei kuitenkaan ole käytettävissä.

Hallintolain esteellisyyssäännöksillä voidaan ratkaista yksittäiset jääviystilanteet, ja siten yksittäistapauksellisesti ylläpitää ennakkollisesti päätöksenteon riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Ennakollisuus esteellisyyssäännösten soveltamisen tilanteissa tarkoittaa kuitenkin välittömästi ennen valmistelua ja päätöksentekoa tehtävää jääviysarviointia. Esteellisyyssäännöksiin liittyy aina tiettyä tulkinnanvaraa ja myös oikeudellista epävarmuutta. Lisäksi voi olla, että esimerkiksi eri viranomaisissa niitä tulkitaan ja sovelletaan toisistaan poikkeavalla tavalla. Ilmeisesti nykyisessä tilanteessa esimerkiksi aluehallituksen ja sen lautakuntien tasolla voi huomattavan usein ajankohtaistua tilanne, jossa huomattavaan osaan elimen jäsenistä kohdistuu esteellisyyteen liittyviä epäilyksiä tai epävarmuutta heidän kuntayhteyksiensä vuoksi. Tämä on osoituksena rakenteellisesta ongelmasta. Esteellisyyssäännökset eivät käsitykseni 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.

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 positioiden etukäteiseen tunnistamiseen. Vaalikelpoisuusrajoitukset ovat varsin selkeitä ja toimivat ennakoitavasti. Niillä pystytään käsitykseni mukaan hallitsemaan rakenteellisia ongelmia selkeämmin kuin esteellisyyssäännöksiä soveltamalla.

Havaintojeni mukaan 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 elinten vaalikelpoisuusrajoitukset on kuitenkin säädetty väljemmiksi kuin muiden elinten, ja niiden osalta on jatkossakin kansanvaltaisuusperiaatteen vuoksi aihetta olla pidättyväinen. 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 käsitykseni mukaan perustella. Niiden hyväksyttävyyttä voitaisiin tällöin perustella myös perustuslain 21 §:stä käsin. Tämä koskee etenkin vaalikelpoisuusrajoituksia hallitus- ja lautakuntatason tehtäviin.

Kunnan ja hyvinvointialueen toimialat ovat toisistaan poikkeavat. Niiden keskinäinen toimivallanjako on kuitenkin selkeä. Sinänsä hyvinvointialueita koskevassa lainsäädännössä on myös useita sellaisia tehtäviä, joiden osalta sillä on yhteistointivollisuus. Lisäksi monet hyvinvointialueen tehtävät muodostavat kuntien tehtävien kanssa kokonaisuuden. Kunnilla ja hyvinvointialueilla on siis toiminnassaan useita liittymäkohtia. Mikäli vaalikelpoisuusrajoituksia päätettäisiin kaksisroolien vuoksi ehdottaa, ehdotuksen ei kuitenkaan tarvitsisi välttämättä olla symmetrinen, siis sekä kuntatasoa tai 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.

6 Lopuksi

Lainsäädännössä ei rajoiteta henkilön toimimista luottamushenkilönä usealla hallinnon tasolla, kansanedustajana, hyvinvointialueen ja kunnan luottamushenkilönä. Tällä hetkellä monet ihmiset toimivat esimerkiksi kunnan ja hyvinvointialueen luottamustehtävissä samanaikaisesti.

Tämän selvityksen keskiössä on ollut sen tarkastelu, millaisia vaalikelpoisuutta ja esteellisyyttä koskevia sääntelyjä lainsäädäntöön tällä hetkellä sisältyy. Erityisesti on tarkasteltu niiden perusteita.

Vaalikelpoisuudessa on kyse siitä, voiko henkilö olla ehdolla ja voidaanko hänet valita tiettyyn tehtävään tai toimielimeen. Vaalikelpoisuuden rajoituksia koskevan sääntelyn funktiot liittyvät päätöksentekojärjestelmän puolueettomuuden turvaamiseen. Myös esteellisyyttä koskeva sääntely liittyy samaan funktioon.

Kunta ja hyvinvointialue ovat asukkaidensa yhteisöjä. Asukkaiden oikeuden osallistua kunnan ja hyvinvointialueen asioiden hoitoon tulee tämän vuoksi olla mahdollisimman laajaa. Asukkaiden itsehallinnon edellytyksenä on, että itsehallintoyhteisön asukkaat voivat yleensä ilman erityisiä rajoituksia hoitaa yhteisön luottamustoimia (O. Mäenpää, 2024, Hallinto-oikeus, s. 1231). Siten vaalikelpoisuuden rajoittaminen on poikkeuksellista ja myös poikkeus tästä lähtökohdasta. Mahdolliset rajoitukset kohdistuvat vaali- ja osallistumisoikeuksiin ja itsehallintoon.

Luottamushenkilöistä kunnan ja hyvinvointialueen asukkaiden edustajia ovat ensi sijassa heidän vaaleissa kunnanvaltuustoon ja aluevaltuustoon valitsemansa valtuutetut. Valtuutettujen vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat tästä johtuen vähäisempiä kuin muiden toimielinten jäsenten. Toisin sanoen muiden kuin valtuutettujen vaalikelpoisuusrajoitukset eivät ole yhtä väljiä kuin valtuutettujen.

Vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat poikkeus oikeudesta osallistua itsehallintoyhteisön hallintoon. Vaalikelpoisuutta on kuitenkin rajoitettu itsehallintoelimiäkin koskevassa sääntelyssä. Tämä koskee sekä kuntia että hyvinvointialueita.

Esteellisyys puolestaan liittyy aina yksittäisen asian käsittelyyn viranomaisessa. Esteellisyyttä koskevat sääntelyt eivät luonnollisesti rajoita vaali- ja osallistumisoi-keuksia kuten vaalikelpoisuuden rajoitukset. Esteellisyyttä koskevien säännösten on tarkoitettu toimivan yksittäistapauksellisesti asioiden valmistelun ja päätök-
senteon yhteydessä. Runsaat esteellisyystilanteet toimielimissä haittaavat niiden toimivuutta. Arvioni mukaan silloin kun esteellisyystilanteita ilmenee itsehallin-
toyhteisöjen vaaleilla valituissa elimissä runsaasti, ne viestivät rakenteellisista ongelmista. Niitä voidaan käsitykseni mukaan pyrkiä ratkaisemaan myös vaalikel-
poisuussääntelyä tarkistamalla ja siten ennakolta. Näin myös turvataan hyvän hal-
linnon toteutumista tilanteissa, joissa esteellisyyssäännökset eivät ole riittäviä.

Hyvinvointialueet ovat olleet toiminnassa vasta vähän aikaa. Uusi on myös kun-
nan ja hyvinvointialueen luottamustehtävien yhteensovittamisen problematiikka. Hyvinvointialueiden toiminnassa ei vielä ole muodostunut täysin vakiintuneita ja yhtenäisiä käytänteitä. Ei myöskään ole samanlaista pitkäaikaista oikeuskäytäntöä esimerkiksi esteellisyyttä koskien kuin kuntien osalta. Mahdollista lainvalmistelua edeltävästi onkin vielä seurattava oikeuskäytännön kehittymistä.

Hallinnon toiminnan puolueettomuus ja myös toimivuus edellyttävät, että toi-
mielimen jäsenenä ei ole henkilöitä, joiden puolueettomuuteen päätöksenteki-
jöinä kohdistuu epäilyksiä. Vaalikelpoisuussäännöksillä turvataan päätöksenteon puolueettomuutta siten, että muun muassa todennäköisimpiä eturistiriitatilan-
teita vältettäisiin jo ennakolta. Vaalikelpoisuusrajoituksilla turvataan hyvän hallin-
non toteutumista. Vaikka esteellisyyssäännökset toteuttavat samaa tehtävää, ne eivät riitä puolueettomuusvaatimuksen huomioimiseksi silloin, kun ongelma on rakenteellinen.

Oikeudelliselta kannalta vaikuttaisi siltä, että nykytilanteessa on edellytyksiä esi-
merkiksi hyvinvointialueetasolla rajoittaa vaalikelpoisuutta aluehallitukseen ja lau-
takuntiin, jos henkilöllä on luottamustehtävä kunnanhallituksessa tai mahdollisesti myös kunnanvaltuustossa. Koska tilanne on kuitenkin uusi, on myös perusteita seu-
rata oikeuskäytännön ja hallintokäytännön kehittymistä. On myös mahdollista, että poliittiset käytänteet ehdokasasettelujen osalta vielä muuttuvat.

Liite

Kuntavaalien 2021, aluevaalien 2022 ja eduskuntavaalien 2023 ehdokasasettelua ja tuloksia tarkasteltu silta kannalta kuinka paljon ehdokkaissa ja valituissa on päällekkäisyyksiä. (Koottu Kuntaliiton tiedotteista ja Tilastokeskus)

Taulukko 1. Kuntavaalit 2021

Rooli	Ehdokkaat	Valitut
Yhteensä	35 627	8 859
Kansanedustajia	176	175
Ministereitä	18	18
Puheenjohtajistoon yhteensä valitut	-	56
Valtuuston puheenjohtajisto	-	40
Valtuuston puheenjohtaja	-	23
Kunnanhallituksen puheenjohtajisto	-	16
Kunnanhallituksen puheenjohtaja	-	6

Taulukko 2. Aluevaalit 2022

Rooli	Ehdokkaat	Valitut	Lisätietoja
Yhteensä	10 584	1 379	-
Kansanedustajia	111	107	sekä 3 varavaltuutettua
Ministereitä	6	6	(sis. kans.ed. lkm)
Puoluejohtaja/ sijainen	6	6	(sis. kans.ed. lkm)
Istuva kunnanvaltuutettu	-	1 061	(pyöristetty alaspäin)
Varavaltuutettu	-	68	(pyöristetty alaspäin)
Kunnanvaltuuston tai -hallituksen puheenjohtajisto	-	393	-
Kunnanvaltuuston varapuheenjohtajisto	-	91	-
Kunnanvaltuuston puheenjohtaja	-	100	-
Kunnanhallituksen varapuheenjohtajisto	-	103	-
Kunnanhallituksen puheenjohtaja	-	99	-
Triplavaikuttaja	-	101	-
Triplavaikuttaja sekä valtuuston tai hallituksen puheenjohtajistossa	-	36	sisältyy triplavaikuttajien lkm
Triplavaikuttaja sekä valtuuston puheenjohtaja	-	14	sisältyy triplavaikuttajien lkm
Triplavaikuttaja sekä hallituksen puheenjohtaja	-	5	sisältyy triplavaikuttajien lkm

Taulukko 3. Eduskuntavaalit 2023

Rooli	Ehdokkaat	Valitut	Lisätietoja
Yhteensä	2 424	200	-
Kunnanvaltuutettu	960	176	-
Kunnanvaltuuston puheenjohtaja	68	31	-
Kunnanhallituksen puheenjohtaja	-	10	-
Aluevaltuutettu	530	114	-
Aluevaltuuston tai -hallituksen puheenjohtajisto	-	30	-
Aluevaltuuston puheenjohtaja	-	13	-
Aluehallituksen puheenjohtaja	-	1	-
Kunnanvaltuutettu ja aluevaltuutettu	465	111	(ks. triplav.)
Tuplavaikuttaja (valittu kansanedustaja ja alue- tai kuntavaltuutettu)	-	180	-
Triplavaikuttaja	-	111	-



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

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

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-877-4 (pdf)

Tammikuu 2025