

Kunnan- ja kaupunginhallituksille
Kuntayhtymien hallituksille

Kunnanhallituksen, lautakuntien ja muiden toimielinten valinnat

Kunnanhallituksen, lautakuntien ja muiden toimielinten jäsenet valitaan pääosin vuoden 2017 kesäkuussa. Tässä yleiskirjeessä käsitellään näiden toimielinten jäsenten vaalikelpoisuuden sääntelyä sekä toimielinten kokoonpanoon ja vaalimenettelyyn liittyviä kysymyksiä. Yleiskirjeessä 11/2016, 19.10.2016 käsitellään vaalikelpoisuutta valtuustoon.

Yleiskirje on laadittu 1.6.2017 voimassa olevan lainsäädännön mukaan. Yleiskirjeeseen koottu KHO:n oikeuskäytäntö perustuu vuoden 1995 kuntalain vaalikelpoisuussäännöksiin. Vaalikelpoisuutta voidaan edelleen arvioida aiempaan lakiin perustuvan oikeuskäytännön nojalla, huomioiden kuitenkin seuraavat lainmuutokset:

73 §, Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen

- *Välittömästi* kunnanhallituksen alaisena toimiva henkilö ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen (1 mom. 1 kohta), aiemmin vastaavassa kohdassa oli *kunnan keskushallinnossa* kunnanhallituksen alaisena.
- 1 momentin 2 kohta on uusi: Vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ei ole henkilö, joka on *kunnanhallituksen tehtäväalueella toimivan, kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa*.
- 4 momentin rajaus on uusi: Edellä 1 momentin 4 kohtaa (liiketoimintajärjestöjen johtohenkilöt) *ei sovelleta kunnan määräysvallassa olevan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäseniin*.

75 §, Vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole henkilö, joka on kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa (1 om. 4 kohta). Aiemman kuntalain vastaavan säännöksen mukaan vaalikelpoisuuden puuttumisen aiheutti *pysyväisluonteinen palvelussuhde*.

Kunta valitsee jäseniä myös kunnan ulkopuolisiin luottamustehtäviin, lähinnä valtion paikallishallinnon toimielimiin. Näissä valinnoissa huomioon otettavia seikkoja selvitetään yleiskirjeen lopussa. Kuntayhtymän toimielinten valintaa käsitellään yleiskirjeessä 12/2017.

Tämä yleiskirje korvaa yleiskirjeen 24.10.2012, 19/80/2012.

Lisätietoja:

Palvelusähköposti: [hallintolakimiehet\(at\)kuntaliitto.fi](mailto:hallintolakimiehet(at)kuntaliitto.fi)

Saija Haapalehto, puh. 050 567 0862
Susanna Ijäs, 050 432 5684
Tarja Krakau, 050 571 0018
Kirsi Mononen, 040 569 5511
Riitta Myllymäki, 050 349 5460
Ida Sulin, 050 563 3023

SISÄLLYS

Vaalikelpoisuuden sääntely, tulkinnan periaatteet ja suostumus

Yleinen vaalikelpoisuus (kuntalain 71 §)

Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen (kuntalain 73 §)

Edellytyksenä vaalikelpoisuus valtuustoon (73.1 §)

Kunnanhallituksen alainen henkilöstö (73.1 §:n 1 kohta)

Kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön henkilöstö (73.1 §:n 2 kohta)

Lautakuntien esittelijät ja valmistelijat (73.1 §:n 3 kohta)

Liikerytysten johtohenkilöt (73.1 §:n 4 kohta ja 73.4 §)

Henkilöstön edunvalvonnasta vastaavat henkilöt (73.2 §)

Kunnan tai kuntakonsernin palveluksessa olevien enimmäismäärä (73.3 §)

Vaalikelpoisuus lautakuntaan ja valiokuntaan (kuntalain 74.1 §)

Lautakunnan alainen kunnan henkilöstö (74.1 §:n 1 kohta)

Kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön henkilöstö (74.1 §:n 2 kohta)

Liikerytysten johtohenkilöt (74.1 §:n 3 kohta)

Vaalikelpoisuus henkilöstöasioita käsittelevään toimielimeen (kuntalain 74.2 §)

Vaalikelpoisuus johtokuntaan ja toimikuntaan (kuntalain 74.3 §)

Vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan (kuntalain 75 §)

Kunnanhallituksen jäsenet, kunnan johto ja heidän läheisensä

Kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön henkilöstö

Oltava vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen

Vaalikelpoisuus kuntien yhteiseen toimielimeen (kuntalain 77 §)

Toimielinten jäsenten valinta, toimikausi ja puheenjohtajisto

Tasa-arvolain soveltaminen

Kunnalliset toimielimet

Kuntaenemmistöiset yhtiöt

Vaalimenettely

Neuvottelut luottamushenkilöpaikoista

Toimielimen kokoonpanoa koskevat erityiset vaatimukset

Kunnan toimielimiä koskevat erityissäännökset

Kaksikielisen kunnan opetustoimen hallinto

Kunnan keskusvaalilautakunta

Valtion paikallishallinnon toimielimet

Käräjäoikeuden lautamiehet

Kiinteistötoimitusten uskotut miehet

Poliisin neuvottelukunta

Vaalikelpoisuuden sääntely, tulkinnan periaatteet ja suostumus

Yleisestä *vaalikelpoisuudesta* kunnan luottamustoimiin säädetään kuntalain 71 §:ssä. Sillä tarkoitetaan edellytyksiä, jotka henkilön on täytettävä, jotta hänet ylipäänsä voidaan valita kunnan luottamustoimeen.

Lain 72 - 77 §:ssä säädetään *toimielinkohtaisista* vaalikelpoisuuden rajoituksista. Kunnanhallituksella, lautakunnalla, valiokunnalla ja johtokunnalla voi olla jaostoja. Vaalikelpoisuus toimielimen jaostoon arvioidaan samoin perustein kuin vaalikelpoisuus toimielimeen (30.5 §). Useimmiten vaalikelpoisuuden rajoitus liittyy henkilön virka- tai työsuhteeseen asianomaiseen kuntaan tai kunnan määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön.

Virkavapaus tai työloma ei katkaise palvelussuhdetta. Siten virkavapaus tai työloma vaalikelvottomuuden aiheuttavasta palvelussuhteesta ei tee henkilöstä vaalikelpoista ao. toimielimeen.

Vaalikelpoisuuden *menetyksen vaikutuksista* säädetään kuntalain 78 §:ssä. Jos luottamushenkilö menettää vaalikelpoisuutensa, hänet valinnut toimielin toteaa luottamustoimen päättyneeksi. Valtuutetun osalta päätöksen tekee valtuusto. Päätös pannaan täytäntöön heti. Luottamushenkilö ei menetä vaalikelpoisuuttaan toimielimeen, jos hänet otetaan väliaikaisesti enintään kuuden kuukauden ajaksi 72 - 76 §:ssä tarkoitettuun palvelussuhteeseen. Palvelussuhteen kestäessä hän ei kuitenkaan saa hoitaa luottamustointaan.

Vaalikelpoisuuden lähikäsite on *esteellisyys*. Sillä tarkoitetaan henkilön puolueettomuuden vaarantumista *yksittäisessä asiassa*. Esteellisyydestä säädetään kuntalain 97 §:ssä ja hallintolaissa.

Kuntalain 70.2 §:n nojalla henkilön, joka on ehdolla muuhun luottamustoimeen kuin valtuutetuksi, on valtuuston tai asianomaisen toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen vaalikelpoisuutensa arvioinnissa.

Vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat poikkeus kuntalaisten oikeudesta osallistua kunnan hallintoon. Oikeuksia rajoittavien säännöksiä on yleensä *tulkittava suppeasti*. Rajatapauksessa henkilö katsotaan vaalikelpoiseksi.

Jos kunnanhallitus katsoo valtuuston päätöksen lainvastaiseksi, kunnanhallituksen on jätettävä päätös täytäntöön panematta. Asia on viipymättä saatettava valtuuston uudelleen käsiteltäväksi (96 §). Toimeen valitun luottamushenkilön on hoidettava tointaan siihen saakka, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu, jos kunnanhallitus on 96 §:n nojalla jättänyt valtuuston vaalipäätöksen täytäntöön panematta (79.2 §).

Jos luottamustoimeen on valittu henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen, valintapäätös voidaan saada valituksella kumotuksi. Valittu henkilö hoitaa tointaan kuitenkin siihen saakka, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu (kuntalain 79 §). Jos valintapäätöksestä ei valiteta, päätös saa lainvoiman ja toimielimeen valitun vaalikelpoisuus voi tulla arvioitavaksi vasta olosuhteiden muuttumisen perusteella.

Luottamustoimeen voidaan valita vain henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan (kuntalain 70.1 §). Suostumus on annettava ennen kuin henkilö valitaan luottamustoimeen. Laissa ei säädetä suostumuksen kirjallisesta muodosta, lukuun ottamatta valtuustoehdokkaan antamaa suostumusta. Suositeltavaa on ottaa kaikki suostumukset kirjallisina, jolloin annettu suostumus voidaan tarvittaessa näyttää toteen.

Kunnanhallituksen jäseneksi ehdolla oleva voisi antaa esimerkiksi seuraavan suostumuksen: Suostun ottamaan vastaan x kunnan kunnanhallituksen jäsenen luottamustoimen, päiväys ja allekirjoitus.

Yleinen vaalikelpoisuus (kuntalain 71 §)

Yleisen vaalikelpoisuuden edellytykset ovat:

- Henkilön kotikunta on asianomainen kunta. Kotikunta määräytyy kotikuntalain perusteella.
- Henkilöllä on jossakin kunnassa äänioikeus sinä vuonna, jona vaali luottamustoimeen toimitetaan. Äänioikeudesta säädetään kuntalain 20 §:ssä (ks. yleiskirje 11/2016).
- Henkilö ei saa olla julistettu vajaavaltaiseksi. Vajaavaltaisella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä (*alaikäinen*) ja sellaista 18 vuotta täyttänyttä henkilöä (*täysi-ikäinen*), joka on holhoustoimilain nojalla julistettu vajaavaltaiseksi.

Yleistä vaalikelpoisuutta ei ole sidottu Suomen kansalaisuuteen. Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaiset sekä Islannin ja Norjan kansalaiset ovat samassa asemassa kuin Suomen kansalaiset. Myös muu ulkomaalainen, jolla on ollut kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan ennen vaalin toimittamista, on vaalikelpoinen, jos hän täyttää muut yleiset edellytykset. Kotikunnan on vaalin toimittamisajankohtana pitänyt olla Suomessa yhtäjaksoisesti kaksi vuotta.

Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen (kuntalain 73 §)

Vaalikelpoisuutta kunnanhallitukseen rajoitetaan kuntalain 73 §:ssä seuraavasti:

Vaalikelpoinen kunnanhallitukseen on henkilö, joka on vaalikelpoinen valtuustoon, ei kuitenkaan:

- 1) välittömästi kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan palveluksessa oleva henkilö,*
- 2) henkilö, joka on kunnanhallituksen tehtäväalueella toimivan, kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa,*
- 3) kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelusta,*
- 4) 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.*

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.

Enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä.

Edellä 1 momentin 4 kohtaa ei sovelleta kunnan määräysvallassa olevan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäseneneen.

Vaalikelpoisuuteen kunnanhallitukseen vaikuttavat *ensinnäkin* vaalikelpoisusrajoitukset valtuustossa. Henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen valtuustoon, ei ole myöskään vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.

Toiseksi rajoitukset koskevat välittömästi kunnanhallituksen alaisen henkilöstön lisäksi lautakuntien esittelijöitä ja asioiden valmistelijoita.

Kolmanneksi rajoitukset koskevat kunnanhallituksen tehtäväalueella toimivan konserniyhteisön henkilöstöä.

Neljänneksi rajoitukset koskevat kunnan henkilöstön edunvalvonnasta vastaavia henkilöitä.

Viidenneksi vaalikelpoisuusrajoitus voi kohdistua kunnassa toimivien liikeyritysten johtohenkilöihin, ei kuitenkaan kunnan määräysvallassa olevien liikeyritysten johtohenkilöihin.

Edellytyksenä vaalikelpoisuus valtuustoon (73.1 §)

Lähtökohtana on, että henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen valtuustoon, ei ole vaalikelpoinen myöskään kunnanhallitukseen. Vaalikelpoisuudesta valtuustoon säädetään 72 §:ssä.

Rajoitukset koskevat:

- säännöksessä tarkoitettuja valtion virkamiehiä (73.1 § 1 kohta)
- johtavassa tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä toimivia kunnan palveluksessa olevia henkilöitä (2 kohta)
- kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä, jotka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuihin kunnan viranhaltijoihin ja työntekijöihin (3 kohta) ja
- kuntayhtymän palveluksessa olevat henkilöitä, jotka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuihin kunnan viranhaltijoihin ja työntekijöihin, jos kunta on kuntayhtymän jäsenkunta (4 kohta).

Säännöksen tulkintaa on käsitelty liiton yleiskirjeessä 11/2016.

Kunnanhallituksen alainen henkilöstö (73.1 §:n 1 kohta)

Välittömästi kunnanhallituksen alaisena työskentelevä ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Rajoitus koskee kaikkia organisatorisesti kunnanhallituksen alaisia viranhaltijoita ja työntekijöitä heidän asemastaan ja tehtävistään riippumatta.

Kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön henkilöstö (73.1 §:n 2 kohta)

Myöskään kunnanhallituksen tehtäväalueella toimivan kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilöstö ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Kunnalla on määräysvalta yhteisössä tai säätiössä, jos kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n edellytykset täyttyvät. Kuntakonserniin kuuluvat myös yhteisöt, joissa kunnan tytäryhteisö käyttää määräysvaltaa.

Kunnan määräysvallassa oleva yhteisö tai säätiö toimii kunnanhallituksen tehtäväalueella silloin kun se on organisatorisesti kunnanhallituksen alainen eikä esimerkiksi lautakunnan alainen. Hallintovaliokunta toteaa seuraavasti (HaVM 55/2014 vp):

Säännöksen tarkoittamina yhteisöinä pidetään niitä, joiden toimialana on hoitaa tehtäviä, jotka perinteisemmässä organisoitumistavassa hoidettaisiin kunnan oman organisaation sisällä ja useimmiten suoraan kunnanhallituksen alaisuudessa, yleishallinnossa tai konsernihallinnossa. Tällaisia yhteisöjä voivat olla esimerkiksi yhtiöt, joille on siirretty kunnan toimitilojen hallinta tai ruoka ja siivouspalvelut kokonaisuudessaan tai valtaosin. Kyseessä ovat siten niin sanotut yhteiset palvelut, joita kaikki muut kunnan toimitilat käyttävät ja tarvitsevat oman toimintansa tueksi.

Vaalikelpoisuutta rajoittavia säännöksiä tulkitaan suppeasti. Jos kunnan tytäryhtiö on organisoitu lautakunnan alaisena toimivaksi yhtiöksi tai käytännössä toimii lautakunnan perinteisellä tehtäväalueella, vaikka siitä ei ole hallintosäännössä määräyksiä, eivät kunnanhallituksen omistaja- ja konserniohjauksen tehtävät merkitse sitä, että tytäryhtiö toimisi kunnanhallituksen tehtäväalueella. Lautakunnan alaisena toimivan tytäryhtiön henkilöstö on tulkintamme mukaan vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.

Lautakuntien esittelijät ja valmistelijat (73.1 §:n 3 kohta)

Kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka on lautakunnan esittelijä tai muuten vastaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelusta, ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Tällaisella henkilöllä on mahdollisuus vaikuttaa merkittävästi kunnanhallituksen käsiteltäväksi myöhemmin tuleviin asioihin, jotka usein menevät edelleen valtuuston käsiteltäväksi.

Esittelijän kohdalla säännöksen soveltaminen ei tuottane vaikeuksia. Säännös koskee vain lautakunnan esittelijöitä, ei esimerkiksi johtokunnan esittelijöitä. Tarkemmin esittelystä määrätään hallintosäännössä. Esittelijän henkilö voidaan määrätä hallintosäännössä tai jättää hallintosäännön määräyksen nojalla toimitilimen päätettäväksi.

Esittelijällä on viime kädessä vastuu myös asian valmistelusta. Esittelijä ei kuitenkaan aina itse varsinaisesti valmistelee asiaa lautakunnan esityslistalle. Esittelijän ohella rajoitus koskee henkilöä, jolla on vastuuta lista-asioiden varsinaisesta valmistelusta.

Toisena valmistelijaa koskevana edellytyksenä on, että asiat tulevat lautakunnan käsittelyn jälkeen kunnanhallituksen käsiteltäviksi. Esimerkiksi kaava-asiat voivat olla tällaisia. Asioiden on kuuluttava kunnanhallituksen toimivaltaan lain tai hallintosäännön nojalla. Kunnanhallituksen mahdollisuus käyttää kuntalain 92 §:n mukaista otto-oikeutta yksittäisessä asiassa ei vaikuta lautakunnan asioiden valmistelijan vaalikelpoisuuteen.

Säännöksen soveltaminen edellyttää, että henkilön varsinaisiin tehtäviin kuuluu asioiden esittely tai vastuu niiden valmistelusta. Jos henkilö on esimerkiksi varsinaisen esittelijän sijainen tämän ollessa estynyt tai esteellinen, hän on vaalikelpoinen. Tosin valmisteluvastuun perusteella hän tällöinkin voi olla vaalikelpoisuutta. Rajoitus ei koske valmistelussa avustavaa henkilöstöä kuten esimerkiksi tekstinkäsittelijöitä.

KHO 31.8.1998/1548: Kaupunginhallitukseen oli valittu kaupunkiin työsopimussuhteessa oleva henkilö, joka työskenteli kaavoitusteknikkona yhdyskuntasuunnitteluosastolla, joka kuului tekniseen palvelukeskukseen ja teknisen lautakunnan alaisuuteen. Yhtenä osaston tehtäväalueena oli asemakaavoitus. Osaston henkilöstöön kaavoitusasioissa kuuluivat kaupunginarkkitehti osastopäällikkönä sekä kaavoitusteknikko ja piirtäjä. Kaavoitusteknikko valmisteli muun muassa asemakaava-asioita. Toimenkuvan mukaan työ oli itsenäistä maankäytön suunnittelua valtuuston hyväksymän kaavoitusohjelman ohjaamana. Kuntalain 35.1 §:n 2 kohdan mukaan vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ei ole kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelusta. Ottaen huomioon kaavoitusteknikon tehtävät kaupunginhallituksen käsiteltäväksi tulevien kaava-asioiden valmistelussa, hän ei ollut vaalikelpoinen kaupunginhallituksen jäseneksi.

KHO 18.11.2005/3009: Vastaava sairaanhoitaja toimi perusturvalautakunnan alaisuudessa vanhustyön vastualueen esimiehenä. Vastuualueeseen kuuluivat palvelukeskus kioskeineen, vanhusten asumispalvelut, päivätoiminta ja kuntoutus sekä perusturvan ruokahuolto. Perusturvajohtaja toimi osaston päällikkönä ja vastaavan sairaanhoitajan esimiehenä. Vastaava sairaanhoitaja ei toiminut esittelijänä. Kun vastaavan sairaanhoitajan lautakunnalle valmistelemat vanhustyön ja ruokahuollon asiat eivät tulleet lautakunnasta kaupunginhallituksen käsiteltäväksi, hän ei vastannut kuntalain 35.1 §:n 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla kaupunginhallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelusta. Yksistään se seikka, että hän osallistui vastualueensa osalta lautakunnan talousarvioehdotuksen valmisteluun, ei merkinnyt sitä, että häntä olisi pidettävä sanotun lainkohdan tarkoittamana valmistelun vastuuhenkilönä.

Liikkeyritysten johtohenkilöt (73.1 §:n 4 kohta ja 73.4 §)

Kunnan ja liikkeyrityksen intressit saattavat olla toisilleen vastakkaisia. Yksittäistapauksissa sovelletaan esteellisyysäännöksiä. Jos ennakolta arvioiden esteellisyysilanteita saattaa syntyä usein ja jos kunnan etu on niin muodoin usein ristiriidassa liikkeyrityksen edun kanssa, myös vaalikelpoisuutta on rajoitettu. Vaalikelpoisuuden rajoituksen perusteena on oletamus, että liikkeyrityksen johtohenkilö voi luottamushenkilönä toimia edustamansa yhteisön eduksi tai kilpailevien yhteisöjen vahingoksi ja samalla kunnan ja sen asukkaiden edun vastaisesti.

Liikkeyritysten johtohenkilöitä koskeva rajoitus ei kuitenkaan koske kunnan määräysvallassa olevan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimitilimen jäseniä (73.4 §). Kunnalla on määräysvalta yhteisössä tai säätiössä, jos kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n edellytykset täyttyvät. Kuntakonserniin kuuluvat myös yhteisöt, joissa kunnan tytäryhteisö käyttää määräysvaltaa.

Vaalikelpoisuusrajoitusta sovelletaan vain, jos

- *liikeyrityksen asema* suhteessa kuntaan on sellainen kuin säännös edellyttää
- *henkilön asema* liikeyrityksessä on sellainen kuin säännös edellyttää.

Molempien mainittujen edellytysten on täyttyttävä. Koska säännös koskee vain liiketoimintaa harjoittavia yhteisöjä ja säätiöitä (jäljempänä liikeyritys), aatteelliset yhteisöt jäävät yleensä soveltamisalan ulkopuolelle. Vaalikelpoisuusrajoituksia on tulkittava suppeasti, joten tulkinnanvaraisessa tilanteessa asiaa on tulkittava asianomaisen henkilön eduksi, eli hänet katsotaan vaalikelpoiseksi.

Ensimmäisenä *liikeyritystä koskevana edellytyksenä* on, että liikeyrityksellä on *liiketoimintaa asianomaisessa kunnassa*.

Toiseksi liikeyritykselle pitää syntyä kunnanhallituksessa käsiteltävissä asioissa *hyötyä tai vahinkoa* eli liikeyrityksellä pitää olla niissä intressi. Säännöksen mukaan intressin on oltava *olennainen*, joten aivan vähäistä taloudellista tai muuta intressiä ei voida ottaa huomioon. Tällainen intressi voi olla asiassa asianosaisella eli sillä, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia suoraan koskee. Intressi voi olla myös liikeyrityksen kilpailijoiden asioita käsiteltäessä.

Kolmantena edellytyksenä on, että niitä asioita, joissa liikeyrityksellä on olennaisia intressejä, käsitellään kunnanhallituksessa *tavanomaisesti*, jolloin asioita on oltava esillä useita kertoja vuodessa. Liikeyritystä tai sen kilpailijoita koskevia asioita on oltava lähes jatkuvasti vireillä tai valmisteltavina kunnanhallituksessa.

Kunnanhallituksen tehtäväalue voi kunnasta riippuen olla hyvinkin laaja. Tämän vuoksi on vaikea arvioida, millä alalla toimivia liikeyrityksiä rajoitus eri kunnissa voi koskea.

Kunnanhallituksen tehtäväalueesta ja kunnasta riippuen rajoitus voi koskea esimerkiksi rakennusliikkeitä, maarakennusyrityksiä, kauppaliikkeitä ja pankkeja. Mitä pienemmästä kunnasta on kysymys, sitä herkemmin säännös voi tulla sovellettavaksi.

KHO 1998:31: Henkilö oli asianomaisella talousalueella toimivan suuren *rakennusyhtiön toimitusjohtaja ja hallituksen jäsen*. Yhtiö harjoitti liiketoimintaa kunnassa, jonka kunnanhallituksen jäseneksi sanottu henkilö oli valittu. Yhtiöllä oli ollut useita rakennusprojekteja puheena olevassa kunnassa. Toimitusjohtaja oli kuntalain 35.1 §:n 3 kohdan tarkoittamassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä. Kun otettiin myös huomioon kunnanhallitukselle kaavoittamiseen, rakentamiseen ja asumiseen liittyvät tehtävät ja toimivalta, henkilön katsottiin olevan vaalikelvoton kunnanhallitukseen, koska näitä asioita oli pidettävä kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävinä ja näiden asioiden ratkaisun katsottiin olevan omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa kunnassa rakennusurakointia harjoittavalle yhtiölle. Äänestys 4-1.

KHO 1998:36: Kaupungissa laajaa liiketoimintaa harjoittavan *rakennuskonsernin toimitusjohtaja* oli vaalikelpoinen kaupunginvaltuuston jäseneksi. Kun otettiin huomioon kaupunginhallituksen johtosäännön kaupunginhallitukselle osoittama ratkaisovalta rakennus-, asumis- ja kaavoitusasioissa, kaupunginhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien rakentamista koskevien asioiden ratkaisu oli omiaan tuottamaan hänen johtamalleen yrityskonsernille olennaista hyötyä tai vahinkoa. Tämän vuoksi toimitusjohtajan katsottiin olevan kuntalain 35 §:n mukaan vaalikelvoton kaupunginhallituksen varajäseneksi.

KHO 29.5.1998/1078: Henkilö oli *Teollisuuskylä Oy:n toimitusjohtaja*. Yhtiön koko osakekannan omisti Kehittämissyhtiö Oy, jonka omistus jakautui 12 osakkeenomistajan kesken. Kaupunki omisti yhtiön osakkeista 46,2 %. Teollisuuskylä Oy:n toimialana oli rakentaa, hankkia ja hallita omistus- ja vuokraoikeuden nojalla teollisuus- ja palvelutiloja sekä kiinteistöjä yrittäjien käyttöön pääasiallisesti omakustannushintaan luovutettavaksi. Kaupunki oli antanut osakeyhtiölle omavelkaisia takauksia teollisuushallien rakentamiseksi. Takausten kokonaismäärä oli noin 12 miljoonaa markkaa. Kaupunki ja Teollisuuskylä Oy olivat tehneet sopimuksen kustannusten kattamisesta yrittäjän ja Teollisuuskylä Oy:n välisen lunastussopimuksen purkautuessa tilanteessa, jossa muun muassa uutta sopimuskumppania ei saada. Henkilö oli Teollisuuskylä Oy:n toimitusjohtajana esteellinen kaupunginhallituksessa neljä kertaa vuonna 1994, kaksi kertaa vuonna 1995 ja neljä kertaa vuonna 1996.

Henkilö toimi johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä liiketoimintaa harjoittavassa Teollisuuskylä Oy:ssä. Edellä kerrotut takaukset ja sopimus eivät yksistään tehneet häntä vaalikelvottomaksi kaupunginhallitukseen. Kaupunginhallituksessa käsiteltävien Teollisuuskylä Oy:tä koskevien asioiden ratkaisu oli yleensä omiaan tuottamaan yhtiölle olennaista hyötyä tai vahinkoa. Asiassa esitetystä selvityksestä ei käynyt ilmi, että kaupunginhallitus käsittelee mainittuun sopimukseen liittyviä laskutuksia. Näin ollen asioita, joiden ratkaisu oli omiaan tuottamaan Teollisuuskylä Oy:lle olennaista hyötyä tai vahinkoa, ei ollut ottaen huomioon myös henkilön esteellisyydestä saatu selvitys, katsottava käsiteltävän kaupunginhallituksessa tavanomaisesti (eli vuositasolla esteellisyyksiä 2-4 kertaa). Henkilö oli vaalikelpoinen kaupunginhallitukseen.

KHO 3.9.1998/1671: Henkilö oli rakennusinsinööritoimisto - kommandiittiyhtiön vastuunalainen yhtiömies. Henkilön ilmoituksen mukaan yhtiöllä ei viime vuosina ollut ollut varsinaista liiketoimintaa. Kun otettiin huomioon yhtiön toiminnan laadusta ja laajuudesta annettu selvitys, ei voitu katsoa, että kyseisellä yhteisöllä olisi ollut keskeinen asema kunnanhallituksen tehtäväalueella tai että kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltäisiin asioita, joiden ratkaisu olisi omiaan tuottamaan yhtiölle kuntalain 35.1 §:n 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla olennaista hyötyä tai vahinkoa.

Liiketoimintayrityksen johtohenkilöltä säännös edellyttää:

- *joko yrityksen hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen (esimerkiksi johtokunnan) jäsenyyttä. Luonteeltaan rajoittavaa säännöstä on tulkittava suppeasti, joten rajoitus ei voine koskea hallituksen varajäseniä;*

KHO 26.8.1998/1503: K oli vanhustenkotiyhdistyksen johtokunnan puheenjohtaja. Hän ei kuitenkaan ollut yhdistyksen palveluksessa. Kysymyksessä ei ollut myöskään sellainen liiketoimintaa harjoittava yhteisö, jolle kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu oli omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.

Y oli paikallisen osuuspankin hallintoneuvoston puheenjohtaja. Osuuspankin hallituksena toimi johtokunta. Hallintoneuvostoa ei voida rinnastaa osuuspankin hallitukseen, joten Y oli vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.

- *tai johtavaa ja vastuullista tehtävää tai siihen rinnastettavaa asemaa yrityksessä. Tältä osin säännös voi koskea sekä palkattua henkilöstöä että henkilöä, jolla omistuksen tai määräysvallan kautta on vastuullinen asema ja intressi yrityksessä. Palkatusta henkilöstöstä rajoitus koskee lähinnä toimitusjohtajaa ja varatoimitusjohtajaa.*

KHO 2011:5: S Oy oli rakentamista palveleva kivenjalostukseen ja myyntiin erikoistunut perheyritys. A, joka oli tammikuussa 2009 eronnut yhtiön hallituksesta, omisti 50 prosenttia S Oy:n osakkeista. Yhtiöllä oli vuonna 2007 ollut 18 työntekijää ja sen liikevaihto oli sijoittunut luokkaan 10-20 miljoonaa euroa. Yhtiön tausta ja toiminta huomioon ottaen A oli osakeomistuksensa perusteella KuntaL 35 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun johtavaan ja vastuulliseen tehtävään rinnastuvassa asemassa sanotussa yhtiössä.

Kunnanhallitus ratkaisi muun ohella kiinteän omaisuuden hankkimista, rakennuspaikkojen luovuttamista sekä asemakaavan ajanmukaisuutta koskevat asiat. Yhtiön tuotantolaitokset ja toimipiste sijaitsivat 305 hehtaarin suuruisella alueella Tuusulassa. Yhtiö omisti maa-alueita muuallakin Tuusulassa. Yhtiön toimiala ja kunnanhallituksen tehtävät huomioon ottaen oli todennäköistä, että Tuusulan kunnanhallituksen käsiteltäväksi tuli useita kertoja vuodessa asioita, jotka merkittäväällä tavalla vaikuttivat S Oy:n ja sen kilpailijoiden etuun. Kun otettiin huomioon yhtiön toimialasta ja toiminnasta Tuusulan kunnassa saatu selvitys ja kunnanhallituksen asema sekä tehtävät ja toimivalta erityisesti rakentamiseen, kaavoitukseen ja maankäyttöön liittyvissä asioissa, S Oy oli sellainen yhteisö, jolle kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisut olivat omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa. A oli siten KuntaL 35 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla vaalikelvoton kunnanhallituksen jäseneksi. Äänestys 4-1.

KHO 1998:36: Suuressa pankkikonsernissa *pankinjohtaja -nimikkeellä* omaisuuspalveluyksikön johtajana toimiva henkilö, joka oli myös pankin asianomaisen konttorin ja alueen johtoryhmien jäsen, ei ollut ottaen huomioon hänen asemansa, toimenkuvansa ja tehtävänsä pankissa, kuntalain 35 §:ssä tarkoitetulla tavalla hallitukseen rinnastettavan toimielimen jäsen taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, eikä siten vaalikelvoton kaupunginhallituksen jäsenten vaalissa.

Henkilöstön edunvalvonnasta vastaavat henkilöt (73.2 §)

Kunnanhallitus edustaa kuntaa työnantajana ja vastaa kunnan henkilöstöpolitiikasta. Säännöksessä rajoitetaan henkilöstön edunvalvonnasta huolehtivien vaalikelpoisuutta kunnanhallitukseen, koska esteellisyssäännöksiä ei ole pidetty riittävinä ristiriitatilanteiden ratkaisemiseksi. Edunvalvonnasta vastaaminen edellyttää, että edunvalvontatehtävät kuuluvat asianomaisen henkilön varsinaisiin tehtäviin henkilöstöjärjestössä. Satunnainen osallistuminen neuvotteluun ei vielä aiheuta vaalikelpoisuuden menetystä

Kunnassa edunvalvontaa hoitavat yleensä ammattijärjestöjen paikallisyhdistykset. Paikallisyhdistyksen hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen tehtävänä on yleensä hyväksyä paikallinen neuvottelutulos. Vaalikelpoisuuden rajoitus koskee ainakin hallituksen puheenjohtajaa. Rajoitus ei koske kaikkia hallituksen jäseniä, vaan ainoastaan päävastuun edunvalvonnasta kantavaa henkilöä.

Toiseksi rajoitus koskee niitä henkilöitä, jotka neuvottelevat kunnan kanssa virka- ja työehtoratkaisuista tai muuten vastaavat henkilöstön edunvalvontatehtävistä. Tällaisia henkilöitä ovat pääluottamusmiehet ja luottamusmiehet. Työsuojeluvaltuutetuilla tai yhteistoimintaelimiin kuuluvilla henkilöstöjärjestöjen edustajilla ei katsota olevan säännöksessä tarkoitettuja edunvalvontatehtäviä. (HE 268/2014)

Säännös ei estä valitsemasta henkilöstön edunvalvonnasta vastaavaa henkilöä valtuuston puheenjohtajistoon, jolloin hänellä on läsnäolo- ja puheoikeus kunnanhallituksen kokouksessa. Vaalikelpoisusrajoituksen tarkoitus huomioon ottaen ratkaisua voidaan arvostella.

Kunnan tai kuntakonsernin palveluksessa olevien enimmäismäärä (73.3 §)

Enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai kuntakonsernin palveluksessa olevia henkilöitä. Jos kunnanhallituksen jäsenten luku on parillinen, ei siis ole riittävää, että kuntakonsernin ulkopuolisia on yhtä paljon kuin kunnan ja kuntakonsernin palveluksessa olevia. Vaatimus koskee erikseen varsinaisia jäseniä ja varajäseniä. Laissa säädetään henkilöstöä koskevasta ehdottomasta ylärajasta, ei kiintiöstä, johon henkilöstöllä olisi erityinen oikeus.

Säännöksen perusteluissa (HE 268/2014) todetaan, että kunnan ja kuntakonsernin palveluksessa olevien henkilöiden asemaa kunnanhallituksessa on pidetty yleisesti ongelmallisena ja kunnanhallituksen toimintakykyä heikentävänä. Kunnanhallitus edustaa kuntaa työnantajana ja vastaa kunnan henkilöstöpolitiikasta. Erityisesti kunnanhallituksen puheenjohtaja on keskeinen työnantajan edustaja kunnassa. Jos kunnanhallituksen puheenjohtaja on samalla kunnan työntekijä, hän on päätöksenteon puolueettomuuden näkökulmasta ongelmallisessa kaksoisroolissa. Tämä näkökulma on perusteltua ottaa huomioon kunnanhallituksen valintaa koskevissa poliittisissa neuvotteluissa.

Vaalikelpoisuus lautakuntaan ja valiokuntaan (kuntalain 74.1 §)

Kuntalain 74.1 §:ssä rajoitetaan vaalikelpoisuutta lautakuntaan ja valiokuntaan seuraavasti:

Vaalikelpoinen lautakuntaan ja valiokuntaan on henkilö, joka on vaalikelpoinen valtuustoon, ei kuitenkaan:

1) asianomaisen lautakunnan tai valiokunnan alainen kunnan palveluksessa oleva henkilö

2) henkilö, joka on asianomaisen lautakunnan tai valiokunnan tehtäväalueella toimivan, kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa

3) henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle asianomaisessa lautakunnassa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.

Valtuusto voi päättää, että kunnanhallitukseen ja lautakuntiin voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja, jolloin lautakuntia voidaan kutsua valiokunniksi (kuntalain 31.1 §:n 1 kohta). Jäljempänä käytetään käsitettä lautakunta kattamaan sekä lautakunnan että valiokunnan.

Kuntalaissa lähdetään kunnanhallitusta koskevan sääntelyn tavoin siitä, että *henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen valtuustoon*, ei myöskään ole vaalikelpoinen lautakuntaan.

Sääntely ulottuu myös henkilöstöön, joka on kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa, jos yhteisö tai säätiö toimii asianomaisen lautakunnan tehtäväalueella.

Lautakunnan tehtäväalueella toimivan liikeyrityksen johtohenkilöiden vaalikelpoisuutta on rajoitettu vastaavin perustein kuin kunnanhallituksen kohdalla.

Lautakunnan alainen kunnan henkilöstö (74.1 §:n 1 kohta)

Lautakunnan alainen henkilöstö on asemastaan riippumatta vailla vaalikelpoisuutta. Vaalikelpoisuuden rajoitus koskee vain sitä lautakuntaa, jonka alainen henkilö on.

Kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön henkilöstö (74.1 §:n 2 kohta)

Jos kunnan määräysvallassa oleva yhteisö tai säätiö *toimii lautakunnan tehtäväalueella*, yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö ei ole vaalikelpoinen lautakuntaan. Kunnalla on määräysvalta yhteisössä tai säätiössä, jos kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n edellytykset täyttyvät. Kuntakonserniin kuuluvat myös yhteisöt, joissa kunnan tytäryhteisö käyttää määräysvaltaa.

Säännöksessä tarkoitettu yhteys voi olla esimerkiksi sosiaaliasioita hoitavan lautakunnan ja vanhustenkotiyhdistyksen välillä, liikunta-asioita hoitavan lautakunnan ja liikuntapaikoista vastaavan yhtiön välillä sekä asunto- ja kiinteistöasioita hoitavan lautakunnan ja asunto- ja kiinteistöyhtiön välillä. Säännös koskee kaikkia lautakunnan tehtäväalueella toimivan tytäryhteisön/säätiön palveluksessa olevia.

Säännöksessä kuntayhtymät ovat samassa asemassa kuin muutkin yhteisöt. Säännöksen soveltaminen kuntayhtymän palveluksessa olevaan henkilöön edellyttää, että kunnalla on kuntayhtymässä määräysvalta. Yleensä yhdellä jäsenkunnalla ei ole kuntayhtymässä määräysvaltaa.

Liikeyritysten johtohenkilöt (74.1 §:n 3 kohta)

Säännös kunnassa toimivan liikeyrityksen johtohenkilöiden vaalikelpoisuudesta lautakuntaan vastaa sitä, mitä 73.1 §:n 4 kohdassa säädetään vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen. Myös tulkinnan osalta viitataan edellä kunnanhallituksen kohdalla esitettyyn.

Säännös voi tulla sovellettavaksi esimerkiksi rakennusliikkeen johtohenkilöihin kaavoitusasioita valmisteleavassa lautakunnassa ja terveys- tai muita ostopalveluja tuottavan yrityksen johtohenkilöihin vastaavan toimialan lautakunnassa

KHO 23.10.1998/2330: A:n sataman hallitus on asemaltaan kuntalain mukainen lautakunta. Sataman suurin asiakas on varustamopalveluyhtiö, jonka resurssi- ja kehityspäällikön ei katsottu olevan yhtiössä sellaisessa johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa, että hän olisi vaalikelvoton sataman hallitukseen.

KHO 10.11.1999/3024: Henkilö oli valtakunnallisesti toimivan konsulttitoimiston paikallistoimiston toimistopäällikkö. Yhtiön toimialana oli rakennus-, sähkö ja lvi-suunnittelu. Edellisen vaalikauden eli neljän vuoden aikana tekninen lautakunta käsitteli 2 824 asiaa, joista seitsemän oli sellaista henkilön työnantajan asiaa, joissa hän oli esteellinen. KHO katsoi, että henkilö oli lainkohdan tarkoittamassa johtavassa asemassa asianomaisessa yrityksessä, mutta kysymys ei ollut sellaisesta yrityksestä, jolle teknisen lautakunnan tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu olisi omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa. Henkilö oli vaalikelpoinen lautakuntaan.

KHO 17.9.2003/2200: Henkilö oli liiketoimintaa harjoittaman valtakunnallisen jätehuoltoyrityksen aluejohtaja. Yhtiö tarjosi muun muassa jätehuolto-, kierrätys-, kiinteistönhuolto-, ongelmajätehuolto-, ym. palveluita ja harjoitti merkittävää liiketoimintaa Oulun kaupungissa ja toimi kilpailutilanteessa muiden alan yritysten ja myös Oulun Jätehuollon kanssa. Kun otettiin huomioon hänen asemansa ja tehtäviensä laatu yhtiöissä, hän oli kuntalain 36.1 §:n 3 kohdassa tarkoitettussa asemassa yhtiössä. Kun otettiin huomioon mainitun yhtiön harjoittaman liiketoiminnan laatu ja laajuus Oulun kaupungissa ja liikelaitosten lautakunnan tehtäväalue ja mainitun lautakunnan alaisen Oulun Jätehuollon ja sanotun yhtiön väliset sopimukset sekä alalla vallitseva kilpailutilanne, yhtiö oli sellainen yhteisö, jolle lautakunnassa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisut olivat omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa. Henkilö ei ollut vaalikelpoinen liikelaitosten lautakuntaan.

KHO 16.8.2011/2174: Asiassa oli kysymys kommandiittiyhtiön vastuunalaisen yhtiömiehen vaalikelpoisuudesta tekniseen lautakuntaan. Yhtiön toimialana oli maansiirto- ja kaivutyöt, tavaraliikenteen harjoittaminen sekä raskaskonekorjaus ja siihen liittyvä varaosien ja tarvikkeiden myynti. Tekninen lautakunta vastasi muun ohella yhdyskuntatekniikan rakentamisesta, eräiden rakennushankkeiden toteuttamisesta sekä eräistä kaavoitukseen liittyvistä tehtävistä. Lisäksi lautakunta toimi tielautakuntana ja teki maan- aineslupapäätökset. Kunnanhallituksen mukaan teknisen lautakunnan ensimmäisenä toimintavuotena pidetyssä seitsemässä kokouksessa yhtiömiehes ei ollut kertaakaan esteellinen. Kun otettiin huomioon yhtiön toimialasta ja toiminnasta kunnassa saatu selvitys ja teknisen lautakunnan asema sekä tehtävät ja toimivalta yhtiön toimialaan liittyvissä asioissa, yhtiö ei ollut Kuntal. 36.1 §:n 3 kohdassa tarkoitettu yhteisö ja yhtiön vastuunalainen yhtiömiehes oli vaalikelpoinen lautakuntaan. Lisäksi otettiin huomioon, että vaalikelpoisuutta rajoittavia säännöksiä oli poikkeuksena yleisestä vaalikelpoisuudesta tulkittava suppeasti.

Samoin **KHO 16.8.2011/2175**, jossa oli kysymys maanrakennusalalla toimineen avoimen yhtiön yhtiömiehen vaalikelpoisuudesta ympäristölautakuntaan.

Vaalikelpoisuus henkilöstöasioita käsittelevään toimielimeen (kuntalain 74.2 §)

Pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitavaan toimielimeen sovelletaan mitä 73.2 §:ssä säädetään vaalikelpoisuuden rajoituksesta kunnanhallitukseen. Pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitavia toimielimiä ovat esimerkiksi henkilöstölautakunnat tai henkilöstöasioita varten asetetut toimielimen jaostot.

Kuntalain 73.2 §:ssä säädetty vaalikelpoisuuden rajoitus koskee henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa kunnassa huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtajaa sekä henkilöä, joka yhteisön neuvottelijana tai muussa vastaavassa ominaisuudessa vastaa edunvalvonnasta.

KHO 25.3.2002/668: Terveyslautakunta ei ollut pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitava toimielin.

Vaalikelpoisuus johtokuntaan ja toimikuntaan (kuntalain 74.3 §)

Säännöksen mukaan johtokuntaan ja toimikuntaan voidaan valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan tai jonka kotikunta kunta ei ole. Johtokuntaan ja toimikuntaan valittavalta edellytetään vain 18 vuoden ikää valintahetkellä ja että häntä ei ole holhoustoimilain nojalla julistettu vajaavaltaiseksi. Palvelussuhteesta tai muusta asemasta johtuvia rajoituksia ei ole.

Johtokunnan ja toimikunnan hoidettavina olevat asiat poikkeavat luonteeltaan lautakunnan hoidettavista. Johtokunta vastaa kunnan liikelaitoksen tai muun laitoksen toiminnasta. Toimikunta asetetaan usein projektiluonteisia tehtäviä, esimerkiksi rakennushankkeen toteuttamista varten. Näissä tehtävissä vaaditaan usein erityistä asiantuntemusta. Esimerkiksi liikelaitoksen johtokuntaan on syytä valita henkilöitä, joilla on kyseisen toimialan asiantuntemusta.

Liikelaitoksen, koulun, päiväkodin tai muun vastaavan laitoksen toiminnassa tärkeää on myös käyttäjä- ja henkilöstödemokratian toteuttamismahdollisuudet. Johtokunnan kokoonpanossa voidaan ottaa huomioon palvelujen käyttäjien ja henkilöstön edustus (ks. kuntalain 31.1 §:n 4 kohta).

Vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan (kuntalain 75 §)

Tarkastuslautakuntaa koskevilla vaalikelpoisuusrajoituksilla pyritään varmistamaan hallinnon ja talouden tarkastuksen riippumattomuutta ja luotettavuutta. Samat vaalikelpoisuuden rajoitukset koskevat myös tilintarkastajaa.

Tarkastuslautakunnan kokoonpanoon vaikuttaa ensinnä se, että *tarkastuslautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja* (kuntalain 121.1 §).

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:

- 1) kunnanhallituksen jäsen*
- 2) pormestari ja apulaispormestari*
- 3) henkilö, joka on kunnanhallituksen jäsenen, kunnanjohtajan, pormestarin tai apulaispormestarin hallintolain esteellisyysperusteita koskevan 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu läheinen*
- 4) henkilö, joka on kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa*
- 5) henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.*

Kunnanhallituksen jäsenet, kunnan johto ja heidän läheisensä

Kunnanhallituksen jäsenet ja varajäsenet sekä pormestari ja apulaispormestari eivät ole vaalikelpoisia tarkastuslautakuntaan. Tarkastuslautakunnan jäsen tai varajäsen voidaan valita kesken toimikauden kunnanhallituksen jäseneksi tai varajäseneksi. Seurauksena on, että hän tällöin menettää vaalikelpoisuutensa tarkastuslautakuntaan.

Tarkastuslautakunta on ainoa toimielin, jossa vaalikelpoisuuteen vaikuttaa myös läheisen asema. Jos henkilön hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu läheinen on kunnanhallituksen jäsen tai varajäsen, kunnanjohtaja, pormestari tai apulaispormestari, henkilö ei ole vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan. Jos edellä mainittu läheinen valitaan edellä mainittuun tehtävään, henkilö menettää vaalikelpoisuuden tarkastuslautakuntaan.

Perusteena vaalikelpoisuuden rajoituksille on mm. se, että kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta (38 ja 39 §). Kunnanjohtaja tai pormestari johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa (38 §). Kunnan tilinpäätöksen allekirjoittavat kunnanhallituksen jäsenet ja kunnanjohtaja tai pormestari (113 §). Kunnanhallitus on tarkastuslautakunnan arviointityön keskeisin kohde.

Kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön henkilöstö

Kunnan ja kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevat henkilöt eivät ole vaalikelpoisia tarkastuslautakuntaan. Kunnalla on määräysvalta yhteisössä tai säätiössä, jos kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n edellytykset täyttyvät. Kuntakonserniin kuuluvat myös yhteisöt, joissa kunnan tytäryhteisö käyttää määräysvaltaa. Kunnan tilintarkastus ulottuu konsernitilinpäätöksen kautta myös kunnan määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin.

Oltava vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen

Tarkastuslautakuntaan ei voida valita henkilöä, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Säännös rajaa vaalikelpoisuutta tarkastuslautakuntaan 73 §:ssä säädetyllä tavalla. Sovellettavaksi tulee myös vaalikelpoisuutta valtuustoon koskeva 72 §, kun vaalikelpoisia kunnanhallitukseen eivät ole henkilöt, jotka eivät ole vaalikelpoisia valtuustoon.

Vaalikelpoisuus kuntien yhteiseen toimielimeen (kuntalain 77 §)

Yhteinen toimielin on yksi kuntalain tarjoamista mahdollisuuksista kuntien yhteistoiminnan organisoimiseksi. Yhteinen toimielin kuuluu tehtävää hoitavan kunnan, vastuukunnan, organisaatioon. Kunnat voivat sopia, että muut kunnat valitsevat osan yhteisen toimielimen jäsenistä. Yhteinen toimielin on useimmiten lautakunta, mutta voi olla myös esimerkiksi johtokunta.

Jäseninä yhteisessä toimielimessä voivat olla asianomaisten kuntien vastaavaan toimielimeen (esimerkiksi lautakuntaan tai johtokuntaan) vaalikelpoiset henkilöt.

Toimielinten jäsenten valinta, toimikausi ja puheenjohtajisto

Kunnanhallituksen, tarkastuslautakunnan ja muiden lautakuntien ja valiokuntien jäsenet valitaan kesäkuussa pidettävässä valtuuston kokouksessa. Lähtökohtana on, että toimielimen toimikausi on sama kuin valtuuston toimikausi. Valtuusto voi kuitenkin päättää lyhyemmästä toimikaudesta. Kuntalaki mahdollistaa myös tarkastuslautakunnan jäsenten valitsemisen valtuuston toimikautta lyhyemmäksi toimikaudeksi. Tämä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista, koska tarkastuslautakunnan työskentelyn tulisi olla pitkäjänteistä.

Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Tarkastuslautakunnan tehtävät jatkuvat siihen saakka, kunnes toimikauden viimeisen tilikauden tilintarkastus on suoritettu ja tilintarkastuskertomus on käsitelty valtuustossa. Vanhan tarkastuslautakunnan toimikauden jatkumisesta huolimatta uusi tarkastuslautakunta valitaan muiden lautakuntien tavoin valtuuston kesäkuun kokouksessa. Uudelle tarkastuslautakunnalle kuuluvat vaalivuoteen kohdistuvat asiat.

Valtuusto voi päättää, että kunnanhallitukseen ja lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja, jolloin lautakuntaa voidaan kutsua valiokunnaksi. Valtuusto voi myös päättää, että kunnanhallituksen jäseniä valitaan lautakuntien tai valiokuntien puheenjohtajiksi. (Kuntalain 31 §, valiokuntamalli ja puheenjohtajamalli)

Valtuusto voi valita toimielimen jaoston jäsenet. Valtuusto voi myös antaa toimielimelle itselleen toimivallan valita jaostonsa jäsenet. Tällöin toimielin päättää itse myös jaoston jäsenten toimikaudesta.

Valtuusto voi päättää, että muu toimielin kuin valtuusto, valitsee johtokunnan jäsenet tai osan jäsenistä. Valtuusto voi myös päättää, että johtokunnan jäsenet tai osa sen jäsenistä valitaan valtuuston määrittämien perusteiden mukaisesti kunnan asukkaiden, kunnan henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä.

Toimikunnat asetetaan aina määrätyn tehtävän hoitamista varten. Kunnanhallitus voi asettaa toimikunnan suoraan kuntalain nojalla. Valtuusto voi antaa muulle toimielimelle oikeuden toimikunnan asettamiseen. Toimikunnan toimikausi voi olla enintään sen asettaneen toimielimen toimikauden pituinen.

Toimielimellä on oltava puheenjohtaja ja tarpeellinen määrä varapuheenjohtajia (kuntalain 33 §). Jollei varapuheenjohtajien määrästä määrätä hallintosäännössä, valinnan suorittavan toimielimen on ennen puheenjohtajiston valintaa päätettävä varapuheenjohtajien lukumäärästä.

Toimielimen puheenjohtajiston toimikausi on sama kuin toimielimen toimikausi. Ainoastaan valtuuston puheenjohtajistolla voi olla lyhyempi toimikausi kuin valtuutetuilla.

Tasa-arvolain soveltaminen

Kunnalliset toimielimet

Toimielimiä valittaessa on otettava huomioon tasa-arvolain 4 a §:n 1 momentti:

Valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä sekä kunnallisissa ja kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimissä lukuun ottamatta kunnanvaltuustoja tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Sukupuolikiintiö koskee kaikkia *kunnan toimielimiä* lukuun ottamatta kuntien valtuustoja, jotka valitaan yleisillä vaaleilla. Kunnan toimielimiä ovat kuntalain 30 §:n mukaan valtuuston lisäksi

- kunnanhallitus ja sen jaostot
- lautakunnat tai valiokunnat ja niiden jaostot
- johtokunnat ja niiden jaostot sekä
- toimikunnat.

Myös valtuuston tilapäisen valiokunnan (kuntalain 35 §) kokoonpanossa on huomioitava tasa-arvolain kiintiösäännös. Tilapäisen valiokunnan jäsenten on oltava valtuutettuja ja varavaltuutettuja.

Lain mukaisen sukupuolikiintiön on toteuduttava sekä varsinaisten että varajäsenten kohdalla. Sen sijaan laki ei vaadi, että varsinaisen jäsenen ja hänen henkilökohtaisen varajäsenensä olisi oltava samaa sukupuolta. Myöskään puheenjohtajistoa vaatimus ei erikseen koske.

Sukupuolikiintiöstä voidaan poiketa erityisestä syystä. Erityinen syy voi olla esimerkiksi, että jollakin erityisalalla on vain joko nais- tai miespuolisia asiantuntijoita. Jos kiintiöstä poiketaan, syy on tarpeen kirjata valintapäätökseen. Erityiset syyt oikeuttanevat varsin harvoin poikkeamaan kiintiöstä kunnallisia toimielimiä valittaessa. Lähinnä poikkeaminen voinee tulla kysymykseen johtokunnassa ja toimikunnassa.

Valtuusto voi päättää, että kunnanhallitukseen ja lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Tarkoituksena on antaa vaaleilla valituille valtuutetuille ja varavaltuutetuille vastuuta myös kunnan muussa hallinnossa ja lisätä poliittista vastuuta. Jos valtuustoon ei ole vaaleissa valittu *riittävästi kummankin sukupuolen edustajia*, valtuutettujen ja varavaltuutettujen aseman korostaminen säännöksessä mainitulla tavalla on ilmeisesti erityinen syy poiketa tasa-arvolain mukaisesta kiintiöstä.

KHO 1999:20: Kun valtuutetuista ja varavaltuutetuista 34 % oli naisia, johtosääntömääräys ei ollut erityinen syy poiketa kiintiöstä.

KHO 19.4.2002/931: Koska valtuustoon oli vaaleilla valittu niin monta naista, että valinnoissa voitiin noudattaa kiintiösäännöstä, johtosäännön määräyksillä jäsenten valinnan rajoittamisesta valtuutettuihin ja varavaltuutettuihin ei ollut merkitystä.

Sekä naisia että miehiä on oltava sekä varsinaisina että varajäseninä vähintään 40 %. Vaatimuksen toteutumisesta laskettaessa on syytä ensin laskea, kuinka paljon 40 % on toimielimen jäsenmäärästä. Jos luvuksi tulee murtoluku, se on korotettava ylempään kokonaislukuun, joka osoittaa naisten tai miesten vähimmäismäärän toimielimessä. Erikokoisissa toimielimissä on oltava naisia ja miehiä seuraavasti:

Jos toimielimen jäsenmäärä on neljä, naisia ja miehiä on oltava kumpiakin kaksi. Vastaavasti toimielimen jäsenmäärän suurentuessa luvut ovat 5 (jäsenmäärä) – 2 (naisia ja miehiä vähintään), 6–3, 7–3, 8–4, 9–4, 10–4, 11–5, 12–5, 13–6, 14–6, 15–6, 16–7, 17–7, 18–8, 19–8, 20–8, 21–9 jne. Kolmejäsenisessä toimielimessä kiintiö ei voi toteutua, vaan yksi toisen sukupuolen edustaja on riittävä.

Puheenjohtajan on ennen vaalia syytä todeta toimielimen kokoonpanoa koskevat vaatimukset. Jos toimielimen kokoonpano vaalin jälkeen ei vastaa lain vaatimuksia, vaali on toimitettava uudelleen. Lisäksi kunnanhallituksella on kuntalain 96 §:n nojalla velvollisuus valvoa valtuuston päätösten laillisuutta ja tarvittaessa asia tulee viipymättä viedä valtuustoon uudelleen käsiteltäväksi.

Kuntaenemmistöiset yhtiöt

Tasa-arvolain 4 a §:n 2 momentissa on mm. kuntaenemmistöisiä yhtiöitä koskeva säännös:

Jos julkista valtaa käyttävällä toimielimellä tai virastolla, laitoksella taikka kunta- tai valtioenemmistöisellä yhtiöllä on hallintoneuvosto, johtokunta tai muu luottamushenkilöistä koostuva johto- tai hallintoelin, toimielimessä tulee olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Viranomaisten ja kaikkien niiden tahojen, joita pyydetään nimeämään ehdokkaita tässä pykälässä tarkoitettuihin toimielimiin, tulee mahdollisuuksien mukaan ehdottaa sekä naista että miestä jokaista jäsenpaikkaa kohden.

Lähinnä säännös tulee sovellettavaksi osakeyhtiöissä. Kuntaenemmistöisiä yhtiöitä lienevät ne, joissa kunnalla tai usealla kunnalla yhdessä on *osake-enemmistö* eli yli 50 % yhtiön osakkeista. Lakiesityksen perusteluissa ei tältä osin selvitetä säännöksen soveltamista.

Säännöstä sovelletaan *luottamushenkilöistä* koostuvaan johto- tai hallintoelimeen, esimerkiksi kuntaenemmistöisen osakeyhtiön hallitukseen. Tasa-arvovaatimus ei koske viraston tai laitoksen sisäisiä johtoryhmiä tai vastaavia, joihin henkilöt kuuluvat "virka-asemansa" perusteella.

Osakeyhtiössä osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa yhtiökokouksessa, jossa myös hallintoelimet valitaan. Kunnanhallitus tai muu hallintosäännössä määrätty kunnan viranomainen antaa toimiohjeet yhtiökokousedustajalle. Tasa-arvolain vaatimus sukupuolten tasapuolisesta edustuksesta on otettava huomioon hallituksen (ja hallintoneuvoston) jäsenten valintaa koskevissa toimiohjeissa, jotka eivät saa olla lain vastaisia. Yhtiökokousedustajan on toimittava lain mukaisesti ilman erityisiä toimiohjeitakin. Toimiohjeissa on myös otettava huomioon pykälän 3 momentin säännös "tulee mahdollisuuksien mukaan ehdottaa sekä naista että miestä jokaista jäsenpaikkaa kohden".

Kuntaenemmistöisessä yhtiössä on usein myös yksityisiä omistajia, joilla on oikeus saada edustuksensa yhtiön hallitukseen tai muuhun toimielimeen. Tasapuolisuusvaatimus kohdistuu tässä tapauksessa vain kuntaa tai kuntia edustaviin jäseniin (PeVL 25/1994 vp).

Jos asianomaisen toimielimen jäsenmäärä on vähintään neljä, ilmaus "tasapuolisesti" vaatii ainakin, että naisia ja miehiä on enemmän kuin aiemman säännöksen vaatima yksi. Tasapuolinen edustus edellyttäneen yleensä, että naisia ja miehiä on lähes yhtä paljon.

KHO 2017:2: X:n kaupunginhallitus oli 8.4.2013 päättänyt henkilöiden nimeämisestä yhtiöiden hallituksiin useisiin yhtiöihin. Asiassa oli ratkaistava, oliko X:n kaupunginhallitus päättäessään hallituksen jäsenten valintaa koskevista toimiohjeistaan laiminlyönyt noudattaa muun ohella kuntaenemmistöisiä yhtiöitä koskevaa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 a §:n 2 momentin säännöstä, jonka mukaan säännöksessä tarkoitettussa toimielimessä tuli olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

KHO katsoi toisin kuin hallinto-oikeus, että tasa-arvolain 4 a §:n 2 momentin tasapuolisuussääntö koskee kuntaenemmistöisiä yhtiöitä, vaikka ne eivät käyttäisi julkista valtaa. Siltä osin kuin kyseessä olevat yhtiöt olivat kaupungin kokonaan omistamia tai kaupunki omisti niistä yli puolet, kysymys oli tasa-arvolain 4 a §:n 2 momentissa tarkoitetuista kuntaenemmistöisistä yhtiöistä, joiden luottamushenkilöistä koostuvia johto- ja hallintoelimiä mainittu säännös koski. Kuntaenemmistöisen yhtiön hallitus puolestaan oli mainituissa lainkohdassa tarkoitettu toimielin, jonka jäsenten valintaa koskevissa toimiohjeissa vaatimus sukupuolten tasapuolisesta edustuksesta oli otettava huomioon.

Kaupunginhallitus ei esillä olleessa asiassa ollut noudattanut tasa-arvolain 4 a §:n 2 momentissa tarkoitettua tasapuolisuussääntöä päättäessään luottamusmiesasemassa olleiden henkilöiden nimeämisestä kyseessä olleiden kuntaenemmistöisten yhtiöiden hallituksiin. Kaupunginhallitus ei ollut myöskään esittänyt, että kyseessä olleiden yhtiöiden hallituksen jäseniksi ei olisi ollut saatavissa riittävästi yhtiöiden toimialoihin perehtyneitä henkilöitä niin, että vaatimus sukupuolten tasapuolisesta edustuksesta olisi täyttynyt. Kaupunginhallitus oli näin ollen menetellyt tasa-arvolain 4 a §:n 2 momentin vastaisesti. Kaupunginhallituksen päätös oli siten kuntaenemmistöisten yhtiöiden hallitusten jäsenten valintaa koskevien toimiohjeiden osalta lainvastainen.

Siltä osin kuin asiassa oli kysymys sellaisista yhtiöistä, joiden hallitukseen X:n kaupungin oli tullut nimetä vain yksi henkilö, kaupunginhallituksen päätös ei ollut tasa-arvolain 4 a §:n 2 momentin vastainen. Hallinto-oikeuden päätös, jolla A:n valitus oli hylätty, ja X:n kaupunginhallituksen päätökset siltä osin kuin ne koskivat henkilöiden nimeämistä kuntaenemmistöisten yhtiöiden hallitukseen, kumottiin.

Vaalimenettely

Vaalin toimittamisesta säädetään kuntalain 105 §:ssä seuraavasti:

Vaalissa tulevat valituiksi se henkilö tai ne henkilöt, jotka ovat saaneet eniten ääniä.

Luottamushenkilöiden vaali toimitetaan suhteellisenä, jos sitä vaatii läsnä olevista toimielimen jäsenistä vähintään määrä, joka saadaan jakamalla läsnä olevien lukumäärä valittavien lukumäärällä lisättynä yhdellä. Jos osamääräksi tulee murtoluku, se korotetaan lähinnä ylempään kokonaislukuun.

Varajäsenet valitaan samassa vaalissa kuin varsinaiset jäsenet. Jos varajäsenet ovat henkilökohtaisia, ehdokkaat on hyväksyttävä ennen vaalia ja ehdokkaana tulee olla sekä varsinainen jäsen että tämän varajäsen. Jos varajäsenet eivät ole henkilökohtaisia, valituiksi tulevat varsinaisiksi jäseniksi valittujen jälkeen seuraavaksi eniten ääniä tai korkeimmat vertausluvut saaneet ehdokkaat.

Suhteellista vaalia toimitettaessa sovelletaan, mitä kuntavaaleista vaalilaissa säädetään. Lisäksi valtuusto voi antaa määräyksiä vaalin toimittamisesta. Suhteellinen vaali ja vaadittaessa myös enemmistövaali on toimitettava suljetuin lipuin. Äänten mennessä tasan ratkaisee arpa.

Vaali voidaan toimittaa suljetuin lipuin sähköisessä kokouksessa vain, jos vaalisalaisuus on turvattu.

Henkilövalinnasta käytetään nimitystä *vaali*. Kysymys voi olla valinnasta kunnan toimielimen jäseneksi, toimielimen puheenjohtajistoon tai esimerkiksi yhtiökokousedustajaksi jne. Vaalipäätös voi olla *yksimielinen*, jolloin varsinaiseen vaalitoimitukseen ei tarvitse lainkaan ryhtyä. Vaali voidaan toimittaa joko *enemmistövaalina* tai luottamushenkilöitä valittaessa myös *suhteellisenä*.

Toimielinten jäsenille valitaan henkilökohtaiset varajäsenet (kuntalain 31.3 §). *Varajäsenet valitaan aina samassa vaalitoimituksessa kuin varsinaiset jäsenet.* Varajäsenten ollessa henkilökohtaisia ehdokkaana on käytännössä varsinaisen jäsenen ja hänen henkilökohtaisen varajäsenensä muodostama *ehdokaspari*.

Suhteellinen vaali perustuu aina ennakolta suoritettuun ehdokasasetteluun. Kun varajäsenet ovat henkilökohtaisia, on ehdokkaat (ehdokasparit) enemmistövaalissakin hyväksyttävä ennen vaalia.

Vaali toimitetaan *ensisijaisesti enemmistövaalina*. Enemmistövaalissa valituksi tulee se tai ne, jotka ovat saaneet eniten ääniä. Toimielimen jäsenellä on käytettävissään yhtä monta ääntä kuin on valittavia henkilöitä tai ehdokaspareja. Yhdelle ehdokkaalle tai ehdokasparille voi antaa vain yhden äänen ja kaikkia ääniä ei ole pakko käyttää.

Kahta tai useampaa luottamushenkilöä valittaessa vaali voidaan toimittaa suhteellisenä. Suhteellisen vaalin toimittamiseen ryhdytään, jos sen vaatijoita on riittävästi. Suhteellista vaalia on vaadittava niin monen vaaliin osallistuvan, että he vaalissa voivat yhdessä saada valituksi vähintään yhden ehdokkaansa. Suhteellisen vaalin toimittamisen edellytyksistä säädetään kuntalaissa suoraan laskukaavalla (105.2 §).

Esimerkki:

Läsnä olevia toimielimen jäseniä on 55 ja valittavia luottamushenkilöitä on kuusi. Tällöin 55 (läsnä olevien lukumäärä) jaetaan seitsemällä (6+1 = valittavien lukumäärä lisättynä yhdellä). Osamääräksi tulee noin 7,8 eli murtoluku. Tämä korotetaan lähinnä ylempään kokonaislukuun, joka on kahdeksan. Jotta vaali toimitetaan suhteellisenä, vaatijoita pitää olla kahdeksan. Puheenjohtajan tehtävänä on todeta, onko suhteellisen vaalin vaatijoita riittävästi.

KHO 1984 II 20: Valtuutetun ehdotusta suhteellisen vaalin toimittamiseksi ei kannatettu. Tästä huolimatta puheenjohtajan olisi tullut todeta, tarvittaessa äänestämällä, oliko ehdotuksella niin monen valtuutetun kannatus kuin suhteellisen vaalin toimittamiseen vaaditaan.

KHO 1973 II 37: Suhteellisen vaalitavan noudattamisesta voitiin äänestää kesken asian käsittelyn ja myös toistamiseen samassa kokouksessa.

Suhteellisen vaalin toimittamisessa noudatetaan soveltuvin osin mitä kuntavaaleista on säädetty vaalilaissa. Tarkemmat määräykset suhteellisen vaalin toimittamisesta otetaan hallintosääntöön.

Poliittisen suhteellisuuden toteutumisesta puheenjohtajisto valitaan samassa vaalitoimituksessa. Varsinainen vaalitoimitus ei ole tarpeen, jos puheenjohtajiston valinta on yksimielinen.

Jos puheenjohtajiston vaali toimitetaan enemmistövaalina, kullakin vaaliin osallistuvalla on käytettävissään yhtä monta ääntä kuin on valittavia henkilöitä. Yhdelle ehdokkaalle voi antaa vain yhden äänen ja kaikkia ääniä ei tarvitse käyttää. Eniten ääniä saanut valitaan puheenjohtajaksi, seuraavaksi eniten ääniä saanut 1. varapuheenjohtajaksi jne. Tasatilanteessa arpa ratkaisee.

Suhteellisessa vaalissa vaaliin osallistuvalla on yksi ääni ja ääni annetaan ehdokaslistalle. Jos valittavana on puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja, ehdokaslistalla voi olla enintään kaksi nimeä numeroilla 1 ja 2. Ehdokkaille lasketaan ehdokaslistan saamien äänten perusteella vertausluvut. Ehdokas numero 1 saa vertausluvuksi listan koko äänimäärän ja ehdokas numero 2 puolet listan äänimäärästä. Suurimman vertausluvun saanut valitaan puheenjohtajaksi ja toiseksi suurimman vertausluvun saanut varapuheenjohtajaksi. Jos vertausluvut ovat samat, arpa ratkaisee.

Jos valtuusto on päättänyt puheenjohtajamallista, lautakuntien tai valiokuntien ja niiden puheenjohtajistojen valinnassa toimitaan seuraavalla tavalla. Ensin valitaan kunnanhallituksen jäsenistä erillisessä vaalissa lautakunnan tai valiokunnan puheenjohtaja. Seuraavaksi valitaan lautakunnan tai valiokunnan jäsenet. Tämän jälkeen jäsenistä valitaan varapuheenjohtaja. Jos varapuheenjohtajia valitaan enemmän kuin yksi, heidät valitaan samassa vaalitoimituksessa. Vaalitoimituksia ei tarvita, jos valinnat ovat yksimielisiä.

KHO 2013:176: Valtuuston puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien suhteellinen vaali oli toimitettu T:n kunnanvaltuuston työjärjestyksen mukaisesti niin kutsuttuna listavaalina. Listalla numero 2 oli ollut yksi ehdokas (A) ja listalla numero 3 kaksi ehdokasta (B ja C, tässä järjestyksessä). Valtuutetut olivat äänestäneet jompaakumpaa ehdokaslistaa.

Asiassa oli muun ohella ratkaistavana, olivatko T:n kunnanvaltuuston työjärjestyksen määräykset suhteellisen vaalin toimittamisesta niin sanottuna listavaalina ristiriidassa lain kanssa, kun kuntalain 60 §:n 4 momentin mukaan suhteellista vaalia toimitettaessa oli noudatettava soveltuvin osin, mitä kunnallisvaaleista säädettiin. Asiassa tuli arvioitavaksi kunnallisvaalien yhden keskeisen periaatteen eli vaalien välittömyyden merkitys.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, ottaen huomioon kunnallisvaalien ja valtuuston toimittamien suhteellisten vaalien perusteluissa tarkemmin kuvatun erilaisuuden, ettei kuntalain 60 §:n 4 momenttia voitu tulkita niin, että puheenjohtajiston suhteellisen vaalin tulisi olla kuntalain 9 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla välitön. Kunnanvaltuuston kuntalain 60 §:n 4 momenttiin sisältyvän valtuutuksen perusteella antaman työjärjestyksen suhteellista vaalitapaa koskevia määräyksiä ei tullut jättää soveltamatta.

Kunnanvaltuuston päätös valtuuston puheenjohtajiston valinnasta ei ollut syntynyt kuntalain 90 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla virheellisessä järjestyksessä. Hallinto-oikeuden päätös kumottiin kunnanhallituksen valituksesta ja A:n valitus kunnanvaltuuston päätöksestä hylättiin.

KHO 26.9.1986/3699: Valtuuston puheenjohtajiston suhteellisenä toimitetussa vaalissa sama henkilö oli ollut kahdella ehdokaslistalla. Vaali kumottiin virheellisessä järjestyksessä toimitettuna.

KHO 1988 A 28: Valtuuston työjärjestyksessä voitiin suhteellisen vaalin toimittamisesta määrätä, että vaalilautakunnan oli, mikäli mahdollista, tiedusteltava ehdokkaalta, mille listalle hänen nimensä jätettiin, jos sama henkilö oli asiamiehen toimittaman ehdokaslistan korjaamisen jälkeenkin ehdokkaana kahdella tai useammalla listalla.

Suhteellinen vaali toimitetaan aina suljetuin lipuin. Enemmistövaali on ensisijaisesti avoin, mutta on vaadittaessa toimitettava suljetuin lipuin. Tällöin on riittävää, että yksikin toimielimen jäsenistä vaatii suljettua vaalia. Äänen mennessä tasan vaalin ratkaisee arpa.

KHO 1983 II 37: Vaali voitiin puheenjohtajan vaatimuksesta toimittaa suljetuin lipuin, vaikka kukaan muista jäsenistä ei sitä vaatinut.

KHO 1991 A 41: Suljetuin lipuin toimitetussa virkavaalissa oli Vastamäki -nimiselle henkilölle annettu ääni katsottava tarkoitetun Vastamaa -nimiselle henkilölle.

KHO 1978 II 120: Valtuusto oli ennen lautakunnan jäsenten vaalia yksimielisesti hyväksynyt puheenjohtajan tekemän vaalin toimittamistapaa koskevan ehdotuksen. Vaalissa oli ensin valittu yksimielisesti muut jäsenet ja tämän jälkeen suljetuin lipuin toimitetussa vaalissa yksi jäsen. Vaali oli toimitettu 1976KunL 28 §:n mukaisesti.

Suljetun vaalin suorittaminen sähköisessä kokouksessa on mahdollista vain, jos vaalisalaisuus pystytään turvaamaan. Tämä edellyttää käytännössä, että:

- toimielimen jäsen on voitava tunnistaa luotettavasti
- annettu ääni on toimitettu kokouspaikalle salatulla sähköisellä yhteydellä
- äänet on voitava laskea niin, ettei äänen antajaa ja äänen sisältöä voida keskenään yhdistää.

Jos edellytyksiä ei voida täyttää, vaaliasia on siirrettävä seuraavaan kokoukseen, jota ei voida pitää sähköisenä kokouksena.

Neuvottelut luottamushenkilöpaikoista

Jokaisessa kunnassa on oma käytäntö ja kulttuuri luottamushenkilöpaikkojen jakamisessa. Yleinen käytäntö on, että valtuuston poliittiset ryhmät neuvottelevat ennakolta paikkojen jaosta ja valtuusto voi neuvottelutuloksen perusteella yksimielisesti valita jäsenet ja varajäsenet sekä puheenjohtajistot kunnan toimielimiin. Jos neuvotteluissa ei onnistuta saamaan yksimielisyyttä, joudutaan toimielimet ja niiden puheenjohtajistot valitsemaan yksi kerrallaan toimittamalla vaali, yleensä suhteellinen vaali.

Neuvotteluissa lähtökohtana on, että luottamushenkilöpaikat jaetaan suhteellisen vaalin periaatteilla eri ryhmien valtuustopaikkojen mukaisesti. Vaalin suorittaa valtuusto ja valtuustossa edustettuina olevien eri ryhmien koon perusteella voidaan ennakolta laskea, kuinka monta paikkaa ryhmä suhteellisessa vaalissa tulisi saamaan. Tätä kuvaa seuraava *esimerkki*:

Valtuustossa on 35 valtuutettua. Puolueilla ja muilla ryhmillä (A–E) on valtuutettuja seuraavasti:

	A	B	C	D	E
	11	8	7	5	4
Valtuutetut ja	5,5	4	3,5	2,5	2
vertailuluvut	3,66	2,66	2,33	1,66	1,33
/d'Hondt)	--	--	--	--	--

Jos valittavana on 9-jäseninen toimielin, eri ryhmät saavat vertauslukujen mukaisessa järjestyksessä paikkoja seuraavasti:

1. A (vertausluku 11)
2. B (8)
3. C (7)
4. A (5,5)
5. D (5)
6. E (4)
7. B (4)
8. A (3,66)
9. C (3,5)

----- 10. B (2,66)

Kukin ryhmä saa paikkoja vertauslukujen mukaisessa järjestyksessä niin pitkälle kuin paikkoja on kussakin toimielimessä jaettavana. Tässä tapauksessa ryhmä A saa kolme paikkaa, ryhmä B kaksi paikkaa, ryhmä C kaksi paikkaa sekä ryhmät D ja E yhden paikan.

Eri ryhmät voivat olla keskenään yhteistyössä ja muodostaa eräänlaisen "vaaliliiton". Jos esim. ryhmät D ja E yhdistävät voimansa, niiden ensimmäinen vertausluku on 9 (5+4). D:n ja E:n on tällöin sovittava, miten paikat niiden kesken jaetaan.

Toimielimen kokoonpanoa koskevat erityiset vaatimukset

Valtuusto voi hallintosäännössä määrätä, että kunnanhallitukseen ja nimettyihin lautakuntiin voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja, jolloin lautakuntia voidaan kutsua valiokunniksi. Hallintosäännön *määräyksellä* asianomaisen toimielimen *kokoonpanolle* asetettu vaatimus sitoo myös valtuustoa itseään sen valitessa toimieliintä. Jollei kokoonpano vaalin jälkeen vastaa hallintosäännön määräystä, vaali on toimitettava uudelleen. Puheenjohtajan on kuitenkin ennen vaalia syytä todeta kokoonpanoa koskeva vaatimus ja sen vaikutus vaalin tulokseen.

Myös *laissa* voidaan asettaa erityisiä kelpoisuusvaatimuksia, jotka on otettava vaalissa huomioon (esim. tasa-arvolain 4 a §). Jos toimielimen kokoonpano ei ole tasa-arvolain 4 a §:n mukainen, vaali on toimitettava uudelleen. Sama koskee myös kuntalain 73.3 §:n vaatimusta siitä, että enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai kuntakonsernin palveluksessa olevia henkilöitä.

Kunnanhallituksen lakisääteisenä tehtävänä on valvoa valtuuston päätösten laillisuutta. Jos luottamustoimeen on valittu henkilö, joka kunnanhallituksen näkemyksen mukaan ei ole vaalikelpoinen, kunnanhallituksen on jätettävä päätös täytäntöön panematta ja saatettava asia viipymättä valtuuston uudelleen käsiteltäväksi (kuntalain 96 §). Vaalikelvottomaksi todettu luottamushenkilö hoitaa tointaan siihen saakka, kunnes valtuusto on valinnut toisen henkilön hänen tilalleen (kuntalain 79 §:n 2 mom. 3 kohta).

Uudessa käsittelyssä valtuusto voi valita koko toimielimen uudelleen (KHO 31.8.1998/1483). Toisaalta ei liene myöskään estettä toimia niin, että vain vaalikelpoisuutta vailla olleen tilalle valitaan vaalikelpoinen henkilö samasta ryhmästä, josta vaalikelvottomaksi todettu henkilö oli valittu.

Kunnan toimieliimiä koskevat erityisäännökset

Kaksikielisen kunnan opetustoimen hallinto

Kaksikielisen kunnan opetustoimen hallintoa koskee kuntalain 30.4 §:n säännös. Kaksikielisen kunnan hallinnossa on otettava huomioon eri kieliryhmät. Opetustoimen luottamushenkilöhallinto on järjestettävä kumpaakin kieliryhmää varten erikseen. Vaihtoehtoina ovat:

- kumpaakin kieliryhmää varten on erillinen toimielin tai
- yhteinen toimielin, joka jakautuu kieliryhmiä varten jaostoihin.

Kieliryhmää varten asetetun toimielimen jäsenet on valittava kieliryhmään kuuluvista henkilöistä. Asianomaiseen kieliryhmään katsotaan kuuluvan henkilön, joka on väestötietojärjestelmään ilmoittanut asianomaisen kielen äidinkielekseen. Käytännössä kieliryhmän toimielimeen valittaneen myös henkilöitä, jotka käyttävät kieliryhmän kieltä kotikielenään.

Kunnan keskusvaalilautakunta

Vaalilain 13 §:n mukaan valtuuston on asetettava kuntaan kunnan keskusvaalilautakunta, johon kuuluu viisi jäsentä ja tarpeellinen määrä varajäseniä, kuitenkin vähintään viisi. Varajäsenet on asetettava siihen järjestykseen, jossa he tulevat jäsenten sijaan. Jäsenistä valtuuston on määrättävä yksi puheenjohtajaksi ja toinen varapuheenjohtajaksi. Sekä jäsenten että varajäsenten tulee mahdollisuuksien mukaan edustaa kunnassa edellisissä kuntavaaleissa (vuoden 2017 vaalit) esiintyneitä äänestäjäryhmiä.

Jotta kunnan keskusvaalilautakunnan jäsenet ja varajäsenet edustaisivat edellisissä kuntavaaleissa esiintyneitä äänestäjäryhmiä, se yleensä edellyttää, että kukin jäsen ja varajäsen edustaa eri äänestäjäryhmää. Niin kauan kuin yksikin huomioon otettava äänestäjäryhmä on vailla edustusta, keskusvaalilautakuntaan ei saa valita muusta ryhmästä kahta edustajaa.

vrt. **KHO 2011:30**: Vaalilain 11 §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirasto asettaa vaalipiirilautakunnan. Pykälän 2 momentin mukaan vaalipiirilautakuntaan kuuluu puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja kolme muuta jäsentä sekä neljä varajäsentä. Sekä jäsenten että varajäsenten tulee mahdollisuuksien mukaan edustaa vaalipiirissä edellisissä eduskuntavaaleissa ehdokkaita asettaneita puoluerakisteriin merkittyjä puolueita.

Aluehallintovirasto oli asettanut vaalipiirilautakunnan määräten puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja kolme jäsentä siten, että he edustivat viittä eri puoluetta, ja neljä varajäsentä siten, että he edustivat samoista puolueista neljää. Sellaisen puolueen piirijärjestö, jonka edustajaa ei ollut valittu jäseneksi eikä varajäseneksi, valitti aluehallintoviraston päätöksestä.

Vaalilain säännös vaalipiirilautakunnan kokoonpanosta ei estänyt sitä, että varajäsenet asetettaisiin eri puolueista kuin varsinaiset jäsenet. Vaalipiirilautakuntaan ei kuitenkaan ollut valittu samasta puolueesta enempää kuin yksi edustaja jäseneksi ja vastaavasti varajäseneksi. Päätös ei ollut lainvastainen.

Keskusvaalilautakuntaan valittavalla on oltava kuntalain 71 §:n mukainen yleinen vaalikelpoisuus. Lisäksi sovelletaan kuntalain 74.1 §:ää, jossa rajoitetaan vaalikelpoisuutta lautakuntaan. Rajoituksista olennaisin on vaatimus vaalikelpoisuudesta valtuustoon, joten kunnan ja kuntayhtymän johtavat viranhaltijat ja konserniyhtiön johtohenkilöt eivät ole vaalikelpoisia keskusvaalilautakuntaan.

Vaalilain 13 §:n mukaan ”jäsen tai varajäsen, joka keskusvaalilautakunnalle toimitetun ehdokashakemuksen mukaan on asetettu puolueen tai valitsijayhdistyksen ehdokkaaksi, ei voi osallistua keskusvaalilautakunnan työskentelyyn kyseisissä vaaleissa”. Käytännössä työskentelyeste voi tulla ajankohtaiseksi vasta seuraavissa kuntavaaleissa vuoden 2021 keväällä.

Valtion paikallishallinnon toimielimet

Kunta valitsee luottamushenkilöitä myös erinäisiin valtion toimielimiin. Esimerkiksi käräjäoikeuden lautamiehet, kiinteistötoimitusten uskotut miehet sekä poliisin neuvottelukunnan jäsenet ovat kunnan valitsemia. Kunnan valitsemaan valtion luottamushenkilöihin sovelletaan kuntalain 69.3 §:n mukaan kunnan luottamushenkilöitä koskevia säännöksiä, jollei asianomaisessa erityislaissa muuta säädetä. Yleensä asianomaisessa erityislaissa säädetään ainakin henkilöiden valintaan liittyvistä seikoista.

Samoin tasa-arvolain 4 a § koskee myös kunnan valtion toimielimiin valitsemia jäseniä, jollei asianomaisessa erityislaissa ole tarkempia säännöksiä valittavien henkilöiden kelpoisuudesta (ks. jäljempänä käräjäoikeuksien lautamiehiä koskevat vaatimukset, joita sovelletaan myös kiinteistötoimitusten uskottuihin miehiin).

Käräjäoikeuden lautamiehet

Käräjäoikeuden lautamiehistä annetun lain 4 §:n mukaan valtuusto valitsee lautamiehet valtuuston toimikautta vastaavaksi ajaksi. Kunnasta valittavien lautamiesten tulee mahdollisimman tasapuolisesti edustaa kunnan väestön ikä-, elinkeino-, sukupuoli- ja kielijakaumaa.

Lautamiehen tulee olla käräjäoikeuden tuomiopiiriin kuuluvassa kunnassa asuva Suomen kansalainen, joka ei ole konkurssissa, jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu ja jota on pidettävä sopivana toimimaan lautamiehenä. Lautamieheksi ei saa valita henkilöä, joka on alle 25-vuotias tai joka on täyttänyt 65 vuotta. Lautamiehenä ei saa olla henkilö, jolla on virka yleisessä tuomioistuimessa tai Rikosseuraamuslaitoksessa taikka joka virassaan suorittaa ulosottotehtäviä, rikosten esitutkintaa taikka tulli- tai poliisivalvontaa, eikä myöskään syyttäjä, asianajaja taikka muu ammatikseen asianajoa harjoittava henkilö (2 §).

Kiinteistötoimitusten uskotut miehet

Kiinteistönmuodostamislain 6 §:n mukaan valtuuston tulee valita kunnan kiinteistötoimitusten uskotuiksi miehiksi vähintään kuusi henkilöä valtuuston toimikautta vastaavaksi ajaksi. Uskotun miehen tulee olla kiinteistöasioihin perehtynyt ja paikalliset olot tunteva henkilö. Vaalikelpoisuudesta uskotun miehen toimeen on lisäksi voimassa, mitä käräjäoikeuden lautamiehistä säädetään.

Poliisin neuvottelukunta

Poliisin hallinnosta annetun asetuksen 13 §:n mukaan poliisihallitus vahvistaa neuvottelukunnan jäsenmäärän. Valtuusto valitsee poliisin neuvottelukuntaan jäsenet toimikaudekseen. Kullakin jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen. Neuvottelukunta valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

SUOMEN KUNTALIITTO



Hanna Tainio
varatoimitusjohtaja



Riitta Myllymäki
johtava lakimies

