

Kunnan- ja kaupunginhallituksille
Kuntien keskusvaalilautakunnille

Kuntayhtymän toimielinten valinta

Kuntien omien toimielinten ohella kuntayhtymien toimielimiin valitaan vaalikauden alkaessa uudet jäsenet. Tässä yleiskirjeessä käsitellään kuntayhtymän toimielinten jäsenten valintaan vaikuttavia seikkoja, lähinnä vaalikelpoisuutta ja poliittisen suhteellisuuden huomioon ottamista valinnoissa.

Yleiskirjeessä 19/80/2012 käsitellään kunnanhallituksen, lautakuntien ja muiden kunnan toimielinten valintaa, toimielinten kokoonpanoon, naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon sekä vaalimenettelyyn liittyviä seikkoja. Viittaamme myös kyseiseen yleiskirjeeseen.

Lisätietoja:

Heikki Harjula, puh. (09) 771 2070, 050 66735
Katariina Huikko, puh. (09) 771 2135, 050 5664327
Ulla Karvo, puh. (09) 771 2523, 050 5122232
Mervi Kuittinen, puh. (09) 771 2665, 050 5208071
Juha Myllymäki, puh. (09) 771 2450, 050 64894
Riitta Myllymäki, puh. (09) 771 2463, 050 3495460
Ida Staffans, puh. (09) 771 2467, 050 5633023
palvelusähköposti: hallintolakimiehet(at)kuntaliitto.fi

Kuntayhtymän toimielimet

Kuntayhtymän toimielimistä säädetään kuntalain 81 §:ssä. Jäsenkuntien päätösvaltaa kuntayhtymässä käyttää joko kuntayhtymän *yhtymäkokous* tai perussopimuksessa määrätty *jäsenkuntien valitsema toimielin*. Ylimpänä toimielimenä on usein *yhtymävaltuusto*, jonka jäsenet jäsenkunnan valtuusto perussopimuksen mukaisesti valitsee. Yhtymäkokousedustajan valitsee jäsenkunnan kunnanhallitus tai valtuuston päättämä kunnan muu toimielin, joka voi olla myös valtuusto itse.

Kuntalain 81.2 §:n mukaan kuntayhtymällä voi olla myös muita perussopimuksen mukaisia toimielimiä, joiden valitseminen kuuluu kuntayhtymän ylimmälle toimielimelle eli yhtymävaltuustolle tai yhtymäkokoukselle. Näiden toimielinten kokoonpano on 81.4 §:n mukaan sovittava jäsenkuntien poliittisia voimasuhteita vastaavaksi (ks. jäljempänä).

Kuntalain 86 a §:ssä säädetään erikseen *maakunnan liiton toimielinten* kokoonpanosta ja valinnasta.

Vaalikelpoisuus kuntayhtymän toimielimiin

Vaalikelpoisuudesta kuntayhtymän toimielimiin säädetään kuntalain 82 §:ssä seuraavasti:

Vaalikelpoinen kuntayhtymän toimielimiin on henkilö, joka 33 §:n mukaan on vaalikelpoinen kuntayhtymän jäsenkunnan luottamustoimeen. Vaalikelpoinen ei kuitenkaan ole 34 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu henkilö eikä samaan kuntayhtymään pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva henkilö.

Vaalikelpoinen muun kuin 81 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimielimen jäseneksi ei ole myöskään 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 toimielimessä tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.

(1.2.2002/81) Johtokuntaan ja toimikuntaan voidaan kuitenkin valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kuntayhtymän muihin toimielimiin tai jonka kotikunta ei ole kuntayhtymän jäsenkunta.

Perussopimuksessa voidaan sopia, että kuntayhtymän muun toimielimen kuin yhtymäkokouksen jäsenten ja varajäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja.

Yleisenä vaalikelpoisuusedellytyksenä kuntayhtymän toimielimiin on 33 §:n mukainen yleinen *vaalikelpoisuus jonkin jäsenkunnan luottamustoimeen* (ks. yleiskirje 8/80/2012). Peruskunnan toimielimiä koskevia erityisiä vaalikelpoisuusrajoituksia ei sovelleta kuntayhtymän toimielimiin, vaan niistä säädetään kuntalain 82 §:ssä erikseen.

Vaalikelpoisuuden rajoitus koskee ensinnä *valtion virkamiestä* (kuntalain 34 §:n 1 momentin 1 kohta), joka hoitaa välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä (ks. yleiskirje 8/80/2012).

Toiseksi rajoitus koskee *kuntayhtymän omaa henkilöstöä* kokonaisuudessaan. Kuntayhtymän palveluksessa oleva ei voi olla kuntayhtymän toimielimen jäsen tai varajäsen johtokuntaa ja toimikuntaa lukuun ottamatta (ks. tästä jäljempänä). Palvelussuhteelta edellytetään pysyväisluonteisuutta: enintään kuuden kuukauden pituinen väliaikainen palvelussuhde ei aiheuta vaalikelpoisuuden puuttumista tai menettämistä (ks. kuntalain 37 §).

Kunnan henkilöstön vaalikelpoisuutta oman kuntansa luottamustoimiin on rajoitettu. Sen sijaan jäsenkunnan johtavatkin viranhaltijat voivat tulla valituksi kuntayhtymän luottamustoimiin. Yhteistoiminnan luonne saattaakin joskus edellyttää enemmän viranhaltija-asiiantuntemusta kuin poliittista harkintaa. Kuntayhtymän perussopimuksessa voidaan kuitenkin määrätä, että yhtymän valtuustossa tai hallituksessa on vain jäsenkunnan valtuutettuja. Kuntalain 86 a §:n mukaan *maakunnan liiton ylimmän päättävän toimielimen* jäsenten tulee aina olla jäsenkuntien valtuutettuja.

Säännöksen 2 momentissa oleva rajoitus, joka koskee tiettyjen liiketoimintaa harjoittavien yhteisöjen johtavassa ja vastuullisessa asemassa olevia henkilöitä, vastaa sitä, mitä kunnanhallituksesta ja kunnan muista toimielimistä säädetään kuntalain 35.1 §:n 3 kohdassa ja 36.1 §:n 3 kohdassa. Esimerkiksi terveydenhoitopalveluja myyvän osakeyhtiön toimitusjohtaja saattaa olla vailla vaalikelpoisuutta sairaanhoitopiirin kuntayhtymän hallitukseen. Säännöksen tulkintaa on selostettu yleiskirjeessä 19/80/2012.

Samalla tavoin kuin kunnissa myös kuntayhtymän *johtokuntaan ja toimikuntaan* voidaan valita sellainenkin henkilö (esimerkiksi kuntayhtymän henkilöstöön kuuluva), joka ei ole vaalikelpoinen kuntayhtymän muihin toimielimiin tai jonka kotikunta ei ole kuntayhtymän jäsenkunta. Näin kuntayhtymien johtokuntien ja toimikuntien kokoonpanossa voidaan turvata esimerkiksi tarpeellinen asiantuntemus, kun vaalikelpoisuutta ei ole rajattu.

Poliittisen suhteellisuuden huomioon ottaminen toimielinten kokoonpanossa

Kuntien yhteistoimintaorganisaatioiden ongelmaksi on nähty, että niiden päätöksentekielinten kokoonpano ei vastaa yhteistoiminta-alueen kuntien poliittisia voimasuhteita. Tämä johtuu siitä, että kukin kunta valitsee ylimpään päättävään elimeen suurimpien ryhmittymien edustajia.

Kuntalain 81.4 §:n mukaan muiden kuin kyseisen pykälän 1 momentissa tarkoitettujen toimielinten kokoonpano on sovitettava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien valtuustossa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta kuntayhtymän alueella kunnallisvaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

Toimielimiä, joiden kokoonpano on sovitettava säännöksen mukaisesti, ovat kaikki kuntayhtymän toimielimet yhtymän päätösvaltaa käyttävää 1 momentissa tarkoitettua toimielintä lukuun ottamatta. Yhtymäkokoukseen ja -valtuustoon, joihin jäsenkunnat valitsevat edustajat ja jäsenet, säännöstä ei siis sovelleta. Sama koskee yhtymähallitusta ns. yhden toimielimen kuntayhtymässä, jonka jäsenet jäsenkunta myös valitsee. Maakunnan liiton ylin toimielin on kuitenkin poikkeus (ks. alaotsikko "Maakunnan liiton toimielimet").

Valtuustoissa edustettuina olevia ryhmiä ovat vaaleissa esiintyneet puolueet. Lisäksi myös valitsijayhdistykset ja yhteislistat otetaan lain tarkoittamina "ryhminä" huomioon tietyin edellytyksin kokoonpanoa sovitettaessa (ks. jäljempänä oleva teksti).

Kullekin puolueelle ja muulle ryhmälle tulevien paikkojen määrä lasketaan seuraavasti:

- Ryhmän kuntayhtymän eri jäsenkunnissa kunnallisvaaleissa saamat äänet lasketaan yhteen. Ne ryhmät, jotka eivät ole saaneet missään kunnassa edustustaan peruskunnan valtuustoon, jätetään laskennan ulkopuolelle. Jos ryhmällä on valtuutettuja vain osassa jäsenkunnista, äänet lasketaan kuitenkin sellaisestakin kunnasta, jossa sillä ei ole valtuutettua. Vaaliliittoja ei katsota ryhmäksi, vaan ne puretaan ääniä yhteen laskettaessa.
- Kukin ryhmän vertausluvuksi otetaan edellä selostetuin tavoin laskettu äänimäärä. Ryhmälle saadaan seuraavat vertausluvut jakamalla mainittu luku kahdella, kolmella, neljällä jne.
- Kukin ryhmä saa vertauslukujensa mukaisessa järjestyksessä paikkoja niin paljon kuin toimielimen jäsenmäärä edellyttää.

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymässä ryhmien äänet lasketaan yhteen koko kuntayhtymän alueella, vaikka kysymys oli alueellisesta lautakunnasta:

KHO 2012:72: Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän perussopimuksessa määrättiin, että sairaanhoitopiiri jakaantuu kunnittain sairaanhoitoalueisiin. Sairaanhoitoalueiden toimintaa varten sairaanhoitopiirissä toimivat perussopimuksessa edellyttämät valtuuston toimikaudekseen asettamat lautakunnat, jotka olivat kuntayhtymän hallituksen alaisia. Perussopimuksen mukaan sairaanhoitoalueen lautakunnan tehtävänä oli hallituksen ohjauksessa johtaa sairaanhoitoalueen toimintaa, valmistella sairaanhoitoaluetta koskevat hallituksen ja valtuuston käsiteltävät asiat ja huolehtia niiden täytäntöönpanosta sekä huolehtia yhteistyöstä alueensa kuntien perusterveydenhuollon kanssa.

Sairaanhoitoalueen lautakunnan jäsenet, varajäsenet, puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja oli valittava niin, että lautakunta kokoonpanoltaan vastasi

jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa koko kuntayhtymän alueella saamaa ääniosuutta vaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti eikä näiden ryhmien asianomaisen sairaanhoitoalueen alueella saamaa ääniosuutta.

Yhteislistat

Vaaleissa yhteislistalla esiintyneiden ns. sitoutumattomien ryhmien huomioon ottaminen on tuottanut erityisiä vaikeuksia, koska on vaikea sanoa, milloin eri kunnissa toimivien ryhmien äänet on laskettava yhteen. Tulkintaa ohjaavat seuraavat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut:

KHO 17.6.1999/1648: Kun otettiin huomioon Kouvolan, Kuusankosken, Iitin ja Kotkan sitoutumattomat nimisten yhdistysten keskeiset tavoitteet, keskinäinen yhteistyösopimus ja käytännössä toteutettu tosiasiallinen yhteistyö sekä kuuluminen valtakunnalliseen sitoutumattomien yhdistykseen, näitä yhdistyksiä oli yhdessä pidettävä sellaisena kuntalain 81 §:n 4 momentissa tarkoitettuna ryhmänä, jonka kunnallisvaaleissa saama äänimäärä antoi sille oikeuden saada kunnallisvaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti vertailulukuaan vastaava yksi jäsen maakuntahallitukseen. KHO pysytti lääninoikeuden päätöksen. Äänestys 4-1.

KHO 17.6.1999/1649: Yhtymävaltuusto oli valinnut Hyvinkään sairaanhoitoalueen lautakunnan jäsenet ja varajäsenet. Lääninoikeus kumosi kuntayhtymän valtuuston valintapäätöksen sillä perusteella, että Hyvinkäällä kunnallisvaaleissa esiintynyttä "Puolueisiin sitoutumattomat -yhteislistaa" ei oltu käsitelty yhtenä ryhmänä Tuusulan sitoutumattomat ry:n yhteislistan kanssa.

Kuntalain 81 §:n 4 momentin mukaan lautakunnan kokoonpano on sovittava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta kuntayhtymän alueella kunnallisvaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Molemmat mainitut yhdistykset ovat Uudenmaan sitoutumattomat ry:n jäseniä ja niiden säännöt on laadittu saman mallin mukaisina. Hyvinkäällä kunnallisvaaleissa esiintynyt "Puolueisiin sitoutumattomat -yhteislista" on rinnastettavissa Tuusulan sitoutumattomien yhteislistaan sillä tavoin, että näitä yhteislistoja oli pidettävä kuntalain 81 §:ssä tarkoitettuna ryhmänä. Kuntayhtymän valtuuston päätös oli lain vastainen. KHO pysytti lääninoikeuden päätöksen. Äänestys 4-1.

KHO 1.12.1994/5949: Kunnallisvaaleissa Helsingissä esiintyi Pääkaupunkiseudun sitoutumattomat ry:n yhteislista ja Espoossa Espoon sitoutumattomat ry:n yhteislista. Kun otettiin huomioon asiakirjoista saatava selvitys näistä yhdistyksistä ja sovellettavan säännöksen tarkoitus toimielinten kokoonpanon sovittamisesta kunnallisvaaleissa esiintyneiden poliittisten voimasuhteiden mukaan, mainittuja yhteislistoja oli pidettävä 1976 KunL 122.4 §:ssä tarkoitettuna ryhmänä. Äänestys 3-2.

KHO 9.8.2006/1880: Kuntalain 86 a §:n mukaan maakunnan liiton ylimmässä toimielimessä edustettuina olevien ryhmien ääniosuuksien tulee vastata jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta. Tuusulan puolesta ry ei ollut Uudenmaan Sitoutumattomat ry:n tai Suomen Sitoutumattomat ry:n jäsen. Tuusulan puolesta ry:n ja muissa kunnissa esiintyneiden yhdistysten keskinäisestä yhteydestä, kuten yhteistoiminnasta, yhteisistä tavoitteista tai asianomaisten yhdistysten yhdenmukaisista säännöistä, ei esitetty sellaisia seikkoja, joiden perusteella Tuusulan puolesta - yhteislistan ja valittajan tarkoittamien muiden yhteislistojen voitiin katsoa muodostavan 86 a §:ssä tarkoitettuna ryhmän.

Eri ryhmien äänien yhteen laskeminen edellyttää puolueiden ulkopuolisilta ryhmiltä riittävää keskinäistä yhteyttä. Tähän ei riitä se, että kysymys on puolueiden ulkopuolisista ryhmistä. Yllä oleviin ratkaisuihin on vaikuttanut muun muassa vaaleissa esiintyneiden yhdistysten yhteiset tavoitteet, keskinäinen yhteistyösopimus, yhteneväiset säännöt ja kuuluminen alueelliseen tai valtakunnalliseen sitoutumattomien yhdistykseen.

Poliittisen puolueen edustus

Oikeuskäytännössä on otettu kantaa myös siihen, kuka voi edustaa poliittista puoluetta kuntien yhteistoimintaorganisaatioissa. Ratkaisussa KHO 1991 A 46 katsottiin, että rekisteröidyn puolueen edustajaksi liittohallituksen alaiseen toimielimeen ei voitu valita puolueisiin sitoutumatonta edustajaa. Tältä osin tulkinnan voidaan kuitenkin katsoa muuttuneen, kun korkein hallinto-oikeus ratkaisussaan 7.9.1995 T 3457 aiemmasta kannastaan poiketen katsoi, ettei kunnallislaista tai muutoinkaan laista voitu johtaa sellaista vaatimusta, että kuntayhtymän toimielimeen valittavalta henkilöltä olisi edellytettävä puolueen jäsenyyttä. Poliittisen ryhmän edustajaksi voidaan siis valita ryhmän esittämä henkilö, vaikka hän ei olisikaan kyseisen poliittisen ryhmän jäsen. Tällainen henkilö ei kuitenkaan saa olla toisen puolueen jäsen kuten seuraava ratkaisu osoittaa:

KHO 29.2.2008/402: Kuntalain 81.4 §:n mukaan muun muassa yhtymähallituksen kokoonpano on sovittava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien valtuustossa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta vaalilain suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Asiassa oli riidatonta, että Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen paikalle oli valittu Kansallisen Kokoomuksen jäsen. Yhtymähallitus ei tämän vuoksi vastannut kokoonpanoltaan jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien suhteellista ääniosuutta kuntalain 81.4 §:ssä säädetyllä tavalla. Yhtymävaltuuston päätös oli lainvastainen. Merkitystä ei ollut sillä, että valtuuston päätös oli perustunut kuntayhtymän kuntien poliittisten päättäjien yksimieliseen sopimukseen.

Vaalimenettely kuntayhtymässä

Vaaleja koskevaa kuntalain 60 §:ää noudatetaan kuntayhtymässä soveltuvin osin (kuntalain 86.1 §). Luottamushenkilöiden vaalin toimittaminen kuntayhtymässä on ongelmallista sen johdosta, että vaalin suorittavan toimielimen (yhtymäkokous, yhtymävaltuusto) jäsenillä voi olla erilaisia äänimääriä.

Lisäksi valinnassa on otettava huomioon edellä mainitut jäsenkuntien poliittiset voimasuhteet sekä tasa-arvolain vaatimukset. Tasa-arvolain muutoksella, joka tuli voimaan 1.6.2005, kiintiövaatimus ulotettiin myös "kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimiin". Käytännössä tämä tarkoittaa myös niitä toimielimiä, joihin jokainen kunta valitsee omat jäsenensä, esimerkiksi kuntayhtymän yhtymävaltuustoa (ks. tästä yleiskirje 19/80/2012).

Kiintiövaatimuksen täyttämisen edellyttää ennakolta käytäviä kuntien neuvotteluja. Jotta kokoonpanoa koskevat vaatimukset pystytään ottamaan huomioon, vaalin suorittaminen ei käytännössä juuri onnistu muuten kuin yksimielisesti ns. sopuvaalina.

Yleensä erilaisen äänimäärän ongelmia on ratkaistu niin, että vaaliin osallistuvan vaalilippuun on kirjoitettu hänen äänimääränsä. Tällöin vaalisalaisuus ei edes suljetuin lipuin toimitettavissa vaaleissa voi toteutua. Kunta-laissa suhteellisen vaalin toimittamisen edellytyksistä säädetään laskukaavalla, jota kuntayhtymään sovellettaessa on otettava huomioon vaalin suorittavan toimielimen jäsenten erilaiset äänimäärät. Säännöstä ei voida suoraan soveltaa, jos äänimäärät poikkeavat toisistaan. Laskukaavan käyttäminen on kuitenkin mahdollista, jos kaavassa jäsenten lukumäärän sijasta käytetään läsnä olevien jäsenten yhteenlaskettua äänimäärää.

Kuitenkin on syytä korostaa, että käytännössä vaalin onnistuminen edellyttää neuvotteluja ja sopuvaalia. Jos toimielimen kokoonpano vaalin jälkeen ei vastaa lain vaatimuksia, vaali on toimitettava uudelleen. Puheenjohtajan on ennen vaalia syytä todeta kokoonpanoa koskevat vaatimukset ja niiden vaikutus vaalin tulokseen.

Maakunnan liiton toimielimet

Kuntalain 86 a §:ssä säädetään maakunnan liiton toimielinten kokoonpanosta ja valinnasta. Pykälä kuuluu seuraavasti:

Alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/1993) 2 §:ssä tarkoitetun maakunnan liiton ylimmän päättävän toimielimen jäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja, ja toimielimessä edustettuina olevien ryhmien ääniosuuksien tulee valittaessa vastata jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta maakunnan alueella vaa-

lilaissa (714/1998) säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Jokaisella jäsenkunnalla tulee olla vähintään yksi edustaja maakunnan liiton ylimmässä päättävässä toimielimessä.

Maakunnan liiton muiden toimielinten kokoonpanosta on voimassa, mitä 81 §:n 4 momentissa säädetään.

Säännös merkitsee sitä, että muista kuntayhtymistä poiketen maakunnan liiton ylimmän toimielimen eli käytännössä yhtymävaltuuston (maakuntavaltuuston) kokoonpanossa on myös otettava huomioon poliittinen suhteellisuus. Muiden vaalikelpoisuusedellytysten lisäksi maakuntavaltuuston jäsenten ja varajäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja. Kun säännöksessä mainitaan vain valtuutetut, jäsenkunnan varavaltuutetut eivät tule kysymykseen. Maakunnan liitoissa perussopimukset on laadittu niin, että valinta pystytään tekemään säännöksen edellyttämällä tavalla. Lähtökohtana on, että maakuntavaltuusto valitaan kuntien edustajainkokouksessa, jolloin myös tasa-arvolain vaatimukset voidaan helpommin ottaa huomioon.

Maakunnan liiton muiden kuin ylimmän toimielimen kokoonpanoon sovelletaan kuntalain 81 §:n 4 momenttia, jonka soveltamista on selvitetty aiemmin.

SUOMEN KUNTALIITTO


Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma
toimitusjohtaja


Heikki Harjula
johtava lakimies