

Kuntayhtymän toimielinten valinta

Kuntayhtymien toimielimiin valitaan kuntien valtuustojen toimikauden alkaessa uudet jäsenet. Tässä yleiskirjeessä käsitellään kuntayhtymän toimielinten jäsenten valintaan vaikuttavia seikkoja, lähinnä vaalikelpoisuutta ja poliittisen suhteellisuuden huomioon ottamista valinnoissa.

Kuntayhtymän toimielimet

Kuntayhtymän toimielimistä säädetään kuntalain 58 §:ssä. Kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttää joko yhtymävaltuusto tai yhtymäkokous. Yhtymävaltuustosta säädetään tarkemmin 59 §:ssä ja yhtymäkokouksesta 60 §:ssä.

Yhden toimielimen kuntayhtymässä, josta säädetään 61 §:ssä, päätösvalta jakautuu jäsenkuntien ja kuntayhtymän toimielimen välillä perussopimuksessa sovituin tavoin. Yleensä tämä toimielin on yhtymähallitus.

Tietyt asiat kuuluvat aina jäsenkuntien päätettäväksi (61.2 §).

Kuntayhtymällä voi olla myös muita perussopimuksessa sovittuja toimielimiä. Perussopimuksen määräys voidaan laatia myös niin, että kuntayhtymän ylin toimielin valtuutetaan hallintosääntöön otettavalla määräyksellä perustamaan muitakin tarpeellisia toimielimiä. Koska peruskunnan toimielimiä koskevaa 30 §:ää sovelletaan myös kuntayhtymissä (64 §), toimielinten nimitysten on oltava kuntalain mukaisia.

Liikelaitoskuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävänä toimielimenä on aina yhtymäkokous (66 §). Liikelaitoskuntayhtymällä on lain mukaan oltava sekä johtokunta että johtaja (67 ja 68 §).

Kuntalaissa ei säädetä siitä, mikä kunnan toimielin valitsee yhtymävaltuuston jäsenet. Valinnasta on jäsenkuntien sovittava perussopimuksessa. Yhtymävaltuuston jäsenten valinta rinnastuu kunnan omien toimielinten valintaan, ja yleensä valinnan suorittaa jäsenkunnan valtuusto. Perussopimuksessa voidaan sopia, että jäsenkuntien valtuustot valitsevat kuntaa edustavat jäsenet yhtymävaltuustoon. Kun valinnat tekee valtuusto, valtuusto voi myös erottaa epäluottamuksen perusteella yhtymävaltuustoon valitsemansa jäsenet kesken toimikauden. Jos valinta on kunnanhallituksella, erottamismahdollisuutta ei ole.

Yhtymäkokous on pidettävä vähintään kaksi kertaa vuodessa. Yhtymäkokousedustajan kuhunkin kokoukseen erikseen valitsee jäsenkunnan kunnanhallitus tai jäsenkunnan valtuuston päättämä kunnan muu toimielin, joka voi olla myös valtuusto itse (60.2 §).

Yhtymävaltuusto ja yhtymäkokous valitsevat pääsääntöisesti muut kuntayhtymän toimielimet, mm. yhtymähallituksen ja tarkastuslautakunnan sekä muut mahdolliset kuntayhtymän toimielimet.

Yhden toimielimen kuntayhtymässä jäsenkuntien tulee valita jäsenet toimielimeen (yleensä yhtymähallitus) ja tarkastuslautakuntaan. Perussopimuksessa voidaan sopia, että valinnat tehdään jäsenkuntien valtuustossa.

Liikelaitoskuntayhtymässä muiden toimielinten kuin johtokunnan ja tarkastuslautakunnan valinta voidaan siirtää hallintosäännössä johtokunnalle.

Kuntayhtymän ylimmän toimielimen kokoonpanon ei tarvitse vastata jäsenkuntien poliittisia voimasuhteita. Muita toimielimiä koskee 58.3 §, jonka mukaan toimielinten kokoonpano on sovittava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kuntavaaleissa saamaa ääniosuutta kuntayhtymän alueella vaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

Maakunnan liitto on kuntalain 55 §:ssä tarkoitettu kuntayhtymä. Jokaisessa maakuntajakolaissa (614/2021) tarkoitettussa maakunnassa on oltava maakunnan liitto. Alueen kuntien on oltava alueensa maakunnan liiton jäseniä. (Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin rakennepolitiikan toimeenpanosta, 756/2021, 7 §.)

Maakunnan liiton ylimmän päättävän toimielimen jäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja. Edustettuina olevien ryhmien ääniosuuksien tulee edustajia mainittuun toimielimeen valittaessa vastata jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kuntavaaleissa saamaa ääniosuutta maakunnan alueella vaalilaissa (714/1998) säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Jokaisella jäsenkunnalla tulee olla vähintään yksi edustaja mainitussa toimielimessä. Maakunnan liiton muiden toimielinten kokoonpanoon sovelletaan kuntalain 58.3 §:ää. (Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin rakennepolitiikan toimeenpanosta, 756/2021, 7.3 §.)

Maakunnan liitoissa edellä mainittu lain vaatimus poliittisen suhteellisuuden huomioon ottamisesta on käytännössä toteutettu niin, että perussopimuksessa on määräykset edustajankokouksesta, joka valitsee ylimmän toimielimen.

Suostumus luottamustoimeen

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

Yhtymähallituksen jäseneksi ehdolla oleva voisi antaa esimerkiksi seuraavan suostumuksen: Suostun ottamaan vastaan x kuntayhtymän yhtymähallituksen jäsenen luottamustoimen, päiväys ja allekirjoitus.

Vaalikelpoisuus kuntayhtymän toimielimiin

Vaalikelpoisuudesta kuntayhtymän toimielimiin säädetään kuntalain 76 §:ssä seuraavasti:

Vaalikelpoinen kuntayhtymän toimielimiin on henkilö, joka 71 §:n mukaan on vaalikelpoinen kuntayhtymän jäsenkunnan luottamustoimeen. Vaalikelpoinen ei kuitenkaan ole 72 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu henkilö eikä saman kuntayhtymän palveluksessa oleva henkilö.

Vaalikelpoinen muun kuin 58 §:n 1 momentissa tarkoitettun 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 tai säätiössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle toimielimessä tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.

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

Kuntalain 56.2 §:n mukaan perussopimuksessa voidaan sopia, että kuntayhtymän muun toimielimen kuin yhtymäkokouksen jäsenten ja varajäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja.

KHO 11.8.2015 T 2170: 1995KuntaL 82.4 §:n mukaan kuntayhtymän perussopimuksessa voidaan sopia, että kuntayhtymän muun toimielimen kuin yhtymäkokouksen jäsenten ja varajäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja. Kuntayhtymän perussopimuksen 12 §:n mukaan jäsenkunnat valitsevat kuntayhtymän tarkastuslautakunnan jäsenet ja varajäsenet valtuustojensa jäsenistä.

Perussopimusta oli kuntalain 82.4 §:n sanamuoto huomioon ottaen tulkittava niin, että valtuustojen jäsenillä tarkoitetaan valtuutettuja, ei varavaltuutettuja.

Yleisenä vaalikelpoisuusedellytyksenä kuntayhtymän toimielimiin on 71 §:n mukainen yleinen vaalikelpoisuus jonkin jäsenkunnan luottamustoimeen (ks. yleiskirje 12/2024). Yleinen vaalikelpoisuus kuntayhtymän toimielimiin tarkoittaa, että henkilöllä täytyy olla kotikunta jossakin kuntayhtymän jäsenkunnassa, hänen täytyy olla vähintään 18-vuotias viimeistään sinä päivänä, kun valintapäätös tehdään ja häntä ei ole käräjäoikeuden päätöksellä julistettu vajaavaltaiseksi.

Kunnan toimielimiä koskevia erityisiä vaalikelpoisuusrajoituksia ei sovelleta kuntayhtymän toimielimiin, lukuun ottamatta 75 §:ää, jota sovelletaan soveltuvin osin kuntayhtymän tarkastuslautakuntaan. Kuntalain 75 §:n soveltamista selostetaan yleiskirjeessä 2/2025.

Vaalikelpoisuuden rajoitus koskee ensinnä valtion virkamiestä, joka hoitaa välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä (kuntalain 72 §:n 1 momentin 1 kohta, ks. säännöksen soveltamisesta yleiskirje 12/2024).

Toiseksi rajoitus koskee kuntayhtymän omaa henkilöstöä kokonaisuudessaan. Rajoitus ei siis koske yksinomaan johtavia viranhaltijoita, vaan kaikkia kuntayhtymän palveluksessa olevia. Virkavapaus tai työloma ei katkaise palvelussuhdetta. Siten vaalikelpoisuutta ei voi saada jäämällä virkavapaalle tai työlomalle kuntayhtymän palveluksesta.

Kunnan henkilöstön vaalikelpoisuutta oman kuntansa luottamustoimiin on rajoitettu. Sen sijaan 76 § ei rajoita jäsenkunnan viranhaltijoiden - johtavienkaan - valitsemista kuntayhtymän toimielimiin. Yhteistoiminnan luonne saattaakin joskus edellyttää enemmän viranhaltija-asiantuntemusta kuin poliittista harkintaa. Kuntayhtymän perussopimuksessa voidaan kuitenkin määrätä, että yhtymävaltuustossa tai hallituksessa on vain valtuutettuja, jolloin viranhaltijat eivät ole vaalikelpoisia (56.2 §). Myös vaatimus poliittisen suhteellisuuden huomioon ottamisesta rajoittaa asiantuntijoihin perustuvan hallituskokoonpanon käyttöä (58.3 §).

Kuntalain 76 §:n 2 momentissa oleva rajoitus, joka koskee tiettyjen liiketoimintaa harjoittavien yhteisöjen tai säätiöiden johtavassa ja vastuullisessa asemassa olevia henkilöitä, vastaa sitä, mitä kunnanhallituksesta ja kunnan muista toimielimistä säädetään 73.1 §:n 4 kohdassa ja 74.1 §:n 3 kohdassa. Em. säännöksiä soveltamista on selostettu yleiskirjeessä 2/2025.

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. Vaalikelpoisuuden edellytyksenä on vain 18 vuoden ikä valintahetkellä ja se, ettei henkilöä ole käräjäoikeuden päätöksellä julistettu vajaavaltaiseksi.

Poliittisen suhteellisuuden huomioon ottaminen toimielinten kokoonpanossa

Kuntalain 58.3 §:n mukaan muiden kuin kyseisen pykälän 1 momentissa tarkoitettujen toimielinten kokoonpano on sovitettava sellaiseksi, että se vastaa jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kuntavaaleissa saamaa ääniosuutta kuntayhtymän alueella vaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

Yhtymäkokouksen ja yhtymävaltuuston kokoonpanossa ei tarvitse ottaa huomioon jäsenkuntien poliittisia voimasuhteita. Sama koskee yhtymähallitusta ns. yhden toimielimen kuntayhtymässä. Myöskään liikelaitoksen johtokuntaan säännöstä ei sovelleta (67.6 §). Erikseen on säädetty poliittisen suhteellisuuden vaatimuksesta maakunnan liiton ylimmässä toimielimessä (ks. edellä kohta "Kuntayhtymän toimielimet").

Valtuustoissa edustettuina olevia ryhmiä ovat vaaleissa esiintyneet puolueet. Lisäksi myös valitsijayhdistykset ja yhteislistat otetaan lain tarkoittamina ”ryhminä” huomioon tietyin edellytyksin.

Kullekin puolueelle ja muulle ryhmälle tulevien paikkojen määrä lasketaan seuraavasti:

Ryhmän kuntayhtymän eri jäsenkunnissa kuntavaaleissa saamat äänet lasketaan yhteen. Ne ryhmät, jotka eivät ole saaneet missään kunnassa edustustaan 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.

Kunkin 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.

Vaalin lopputuloksen on vastattava näin saatua paikkajakoa. Jos vaalia ei toimiteta yksimielisesti sopuvaalina, se on suoritettava ehdollisena ja uusittava niin monta kertaa, että kukin ryhmä saa niin monta jäsentä kuin sen vertausluvut edellyttävät. Vaaleja koskevaa 105 §:ää noudatetaan kuntayhtymässä soveltuvien osin (64.1 §).

Yhteislistat

Kuntavaaleissa yhteislistalla esiintyneiden ns. sitoutumattomien ryhmien huomioon ottaminen on tuottanut erityisiä vaikeuksia, koska on vaikea sanoa, milloin eri kunnissa toimivien ryhmien äännet 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 tarkoitetun 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 tai keskusjärjestöön.

Poliittisen puolueen edustus

Oikeuskäytännössä on otettu kantaa myös siihen, kuka voi edustaa poliittista puoluetta kuntien yhteistoimintaorganisaatiossa. 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

Neuvotteluja luottamushenkilöpaikoista sekä luottamushenkilöiden vaalin toimittamista ja tasa-arvolain kiintiösäännöksen soveltamista käsitellään yleiskirjeessä 2/2025.

Luottamushenkilöiden vaalin toimittaminen suljetuin lipuin kuntayhtymän ylimmässä toimielimessä on ongelmallista, koska yhtymäkokousedustajille ja yhtymävaltuuston jäsenillä on yleensä erilaisia äänimääriä. Muuta ratkaisua ei ole löydetty, kuin se, että vaaliin osallistuvan vaalilippuun on etukäteen kirjoitettu hänen äänimääränsä. Tämä tietysti merkitsee, että vaalisalaisuus ei toteudu.

Suomen Kuntaliitto ry

Juha Myllymäki

lakiasiaintoimittaja

Katriina Martikainen

juristi