

12.10.2022

645/04.00.00/2022

palvelupyntö nro 00288945

Kai Ketelimäki, Kirsi Lamberg

Kemijärven kunta

palvelualuejohtaja, hallinto- ja tukipalvelut Marjo Säärelä

Lausuntopyyntöne 27.9.2022

## Lausunto vaalikelpoisuudesta

### Asian tausta

Kemijärven palvelualuejohtaja Marjo Säärelä on valtuustoryhmien puheenjohtajisto pyynnöstä pyytänyt Kuntaliitolta lausuntoa liittyen Kemijärven kaupungin henkilöstöpäällikön (jäljempänä luottamushenkilö A) vaalikelpoisuuteen. Lausunto toimii kunnan päätöksenteon tukena.

Kemijärven kaupunki on irtisanonut henkilöstöpäällikön virkasuhteen 18.11.2020 alkaen. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on 12.8.2022 kumonnut kaupunginjohtajan ja kaupunginhallituksen irtisanomista koskevat päätökset, koska irtisanomiselle ei ole esitetty kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 37 §:n mukaista perustetta. Ko. henkilö on kuntavaaleissa 2021 tullut valituksi kaupunginvaltuustoon, ja hän toimii myös kaupunginhallituksen jäsenenä. Kaupunginhallitus on päättänyt, että hallinto-oikeuden päätöksestä ei haeta valituslupaa. Sen sijaan kunnan jäsen on tehnyt asiasta valituslupahakemuksen, jossa ei kuitenkaan vaadita hallinto-oikeuden kumoaman päätöksen palauttamista. Kaupunginhallitus on lisäksi päättänyt perustaa lakkautetun viran tilalle uuden henkilöstöpäällikön viran, jonka tehtäväkuvausta on päivitetty vastaamaan kaupungin tämän hetken tarpeita. Tällä hetkellä luottamushenkilö A toimii toistaiseksi voimassa olevassa virkasuhteessa Pelkosenniemen kunnassa ja on siellä virantoimituksessa. Kuntaliiton saaman selvityksen mukaan luottamushenkilö A:lla on tällä hetkellä palvelussuhde myös Kemijärven kunnassa.

Kuntaliitto on antanut asiassa lakineuvontaa sähköpostitse (22.8, 25-26.8, 30.8, 5.9) sekä puhelimitse elo-syyskuun 2022 aikana. Asiassa on ollut yhteydessä asianosainen luottamushenkilö sekä kunnan viranhaltija.



Lausunnossa pyydetään Kuntaliiton vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Onko henkilöstöpäällikkö A vaalikelvoton ja jos on mitkä ovat vaalikelpoisuuden menetyksen perusteet?
- Mikä on KHO:n jätetyn valituslupahakemuksen merkitys kaupunginhallituksen ja -valtuuston päätösten lainvoimaisuuteen koskien henkilöstöpäällikön viran perustamista ja vaalikelpoisuuden menettämistä?
- Onko oikeuden päätöksellä vaikutusta kaupunginvaltuuston käsitteilyn aikatauluun?
- Onko valitusluvan hakemisella korkeimmasta hallinto-oikeudesta vaikutusta siihen, voidaanko asia käsitellä seuraavassa kaupunginvaltuuston kokouksessa?
- Jos A hakee virkavapaata Kemijärven kaupungilta, tulkitaanko silloin vaalikelpoisuus menetetyksi? Entä jos A irtisanoutuisi henkilöstöpäällikön virasta toimimatta siinä päivääkään?
- Mikäli vaalikelpoisuudesta on epäselvyyttä, mikä on toteaman merkitys, että tällaisessa tilanteessa lakia on tulkittava luottamushenkilön eduksi?

Kuntaliitto on konsultoinnut palvelussuhdetta koskevien kysymysten osalta Kunta - ja hyvinvointialueyönantajien kanssa.

## Vaalikelpoisuuden arviointi

Kuntaliitolta on pyydetty kannanottoa siihen, onko luottamushenkilö A vaalikelpoinen. Kuntalaissa (410/2015) säädetään sekä yleisestä että toimielin-kohtaisesta vaalikelpoisuudesta. Kuntalain 71 §:n mukaan kuntavaaliehdokkaan yleisen vaalikelpoisuuden edellytykset ovat seuraavat: 1 henkilöllä on kotikunta siinä kunnassa, jossa hän on ehdokkaana, 2. henkilöllä on jossakin kunnassa äänioikeus kuntavaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut valitaan ja 3. henkilöä ei ole julistettu vajaavaltaiseksi.

Käsiteltävä kysymys liittyy toimielin-kohtaisen vaalikelpoisuuden arviointiin. Vaalikelpoisuutta valtuustoon rajoitetaan kuntalain 72 §:ssä. Vaalikelpoinen valtuustoon ei ole:

1. valtion virkamies, joka hoitaa välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä,

2. kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka toimii kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä,
3. kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun kunnan palveluksessa olevaan henkilöön eikä
4. kuntayhtymän jäsenkunnan valtuuston osalta kuntayhtymän palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun kunnan palveluksessa olevaan henkilöön.

Käsiteltävän kysymyksen osalta asia keskittyy kuntalain 72 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun vaalikelpoisuuden rajoituksen arviointiin, eli onko henkilöstöpäällikön tehtävä kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen johtava tehtävä, tai sellaiseen rinnastettava vastuullinen tehtävä.

Säännös rajoittaa keskeisessä asemassa olevien viranhaltijoiden ja työntekijöiden valitsemista valtuustoon. Kunnan palveluksessa olevien vaalikelpoisuutta valtuustoon rajoittava säännös koskee kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä toimivaa henkilöä ja johdettavaan tehtävään rinnastettavaa vastuullista tehtävää hoitavaa henkilöä.

Kuntaliitto on yleiskirjeessään (10/2020, 13.10.2020) tulkinnut, että vaalikelpoisuuden rajoitukset koskevat myös alemmaa johtoa eli eri vastuualueiden päälliköitä. Pelkkä viran tai tehtävän nimike ei itsessään ratkaise sitä, onko tehtävä johtava tehtävä tai sellaiseen rinnastettava tehtävä. Vaalikelpoisuus ratkaistaan henkilön tosiasiallisten tehtävien ja aseman kautta. Säännöksen tulkinnassa merkitystä on kunnan koolla, yksittäisen tehtäväalueen taloudellisella tai muulla merkityksellä kunnan toiminnassa sekä asianomaisen henkilön tehtävillä ja asemalla kunnan organisaatiossa. Pienessä kunnassa yksittäisen viranhaltijan tehtävät ja asema ovat suhteellisesti usein merkittävämpiä kuin suuressa kunnassa.

Kuntalain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettu johtava tehtävä on selkeästi kunnanhallituksen ja lautakunnan tehtäväalueen "ykkösjohtaja". Esimerkiksi keskushallinnon johtavat ja hallinnonalan johdossa toimivat viranhaltijat: kunnanjohtaja, apulaiskunnanjohtaja, toimialajohtaja, hallintojohtaja, sivistystoimenjohtaja, sosiaalijohtaja, terveysjohtaja, kunnaninsinööri jne. eivät ole vaalikelpoisia. Johtavassa tehtävässä voidaan katsoa toimivan myös henkilön, joka vastaa kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueella jostakin tehtäväkokonaisuudesta eli "vastuualueesta" suoraan asianomaiselle toimielimelle ilman, että hän on toisen viranhaltijan alainen. Kuntaliitto on

em. yleiskirjeessä tulkinnut, että myös henkilöstöpäällikkö ei ole pääsääntöisesti vaalikelpoinen valtuustoon.

Oleellista on, millainen merkitys viranhaltijan hoidettavana ja vastuulla olevan tehtäväkokonaisuudella on kunnan toiminnan kannalta. Jos taloudellinen tai muu merkitys on vähäinen, tehtäväkokonaisuudesta vastaava henkilö ei ole rinnastettavissa johtavaan viranhaltijaan ja hän on näin ollen vaalikelpoinen valtuustoon. Kunnan tehtävien hoidon organisoinnilla voi siten olla olennaista merkitystä arvioitaessa viranhaltijan vaalikelpoisuutta valtuustoon. Henkilöstöpäälliköt lähtökohtaisesti johtavat kuntien organisaatioissa henkilöstöhallintoa. Henkilöstöpäällikön toimi on sillä tavalla melko yleinen tehtävä, jossa henkilö vastaa itsenäisesti vastuualueestaan suoraan asianomaiselle toimielimelle. Katsomme, että Kemijärven kaupungin henkilöstöpäällikön palvelussuhde on kuntalain 72 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla tehtävälleen johtava tehtävä tai siihen rinnastettava, eikä luottamushenkilö A ole vaalikelpoinen valtuustoon.

Kuntalain 73 §:n 1 momentin mukaisesti vaalikelpoinen kunnanhallitukseen on henkilö, joka on vaalikelpoinen valtuustoon. Tulkitsemme, että henkilö ei ole vaalikelpoinen myöskään kunnanhallitukseen.

## **Palvelussuhteen vaikutus vaalikelpoisuuteen**

Luottamushenkilö A on tullut valituksi kevään 2021 kuntavaaleissa valtuustoon vaalikelvottomana. Kunta - ja hyvinvointialueuudentajien tulkinnan mukaan luottamushenkilön A palvelussuhde on jatkunut katkeamattomana aina tähän päivään asti. Irtisanomispäätös ei ole saanut lainvoimaa, jonka vuoksi katsomme, että hallinto-oikeuden kumottua irtisanomista koskevan päätöksen, oikeustila vastaa ennen irtisanomista vallinnutta oikeustilaa, ja virkasuhde on jatkunut toistaiseksi voimassa olevana.

Kun luottamushenkilö A on ollut ko. virkasuhteessa jo vuoden 2021 kuntavaalien aikaan ja vaalituloksen vahvistamispäätös sai lainvoiman (eli ei valitusta, sillä perusteella, että hän ei ole vaalikelpoinen valtuustoon), ei asiaan voida valtuuston toimikauden aikana puuttua. Henkilö itse voi aina harkita eron pyytämistä. Valtuusto voi pätevästä syystä myöntää eron. Kunnasta saamamme tiedon mukaan luottamushenkilön A vaalikelpoisuutta koskevaan kysymyksen nousi esille hallinto-oikeuden ratkaisun myötä.

Vastaavasti korkeimman oikeuden ratkaisussa (1997:78) kaupunginjohtajan irtisanominen ei ollut saanut lainvoimaa, jonka vuoksi hän oli ollut

kunnallisvaaleissa vaalikelvoton valtuutetuksi. Henkilö on kuitenkin vaalikelpoinen, jos vaalikelpoisuuden este poistuu ennen kuin valtuutetun toimikausi alkaa. Tästä on esitettävä selvitys viimeistään siinä vaiheessa, kun kunnan keskusvaalilautakunta tarkistaa ehdokkaiden vaalikelpoisuuden. Luottamushenkilö A:n kohdalla vaalikelpoisuuden puuttumiseen ei kuntavaalien ehdokasasettelussa oltu käsityksemme mukaan kiinnitetty huomiota.

**KHO 1997:78:** Valtuusto päätti 12.12.1995 irtisanoa S:n kaupunginjohtajan virasta. Lääninoikeus kumosi 8.8.1996 valtuuston irtisanomispäätöksen. Kaupunginhallitus valitti lääninoikeuden päätöksestä edelleen KHO:een. Irtisanottu kaupunginjohtaja asettui puolueen valtuustoehdokkaaksi. Ehdokaslistojen yhdistelmää 27.9.1996 laadittaessa S oli ollut kaupunginjohtajan viran haltija, koska lääninoikeuden päätös ei ollut lainvoimainen kaupunginhallituksen valitettua siitä KHO:een. Tuolloin ei myöskään ollut varmuudella todettavissa, että S:n virkasuhde päättyisi ennen valtuutettujen toimikauden alkamista 1.1.1997. S oli siten ehdokaslistojen yhdistelmää laadittaessa ollut vaalikelvoton valtuutetuksi.

Tilanne olisi toinen, jos olosuhteet olisivat kuntavaalien jälkeen muuttuneet, eli luottamushenkilö A olisi vaalien jälkeen esimerkiksi otettu kuntalain 72 §:ssä tarkoitettuun uuteen palvelussuhteeseen. Tämä tarkoittaisi, että hän menettäisi vaalikelpoisuuden valtuustoon, ja jos henkilö itse ei pyytäisi eroa. Kunnanhallituksen tulisi viedä asia valtuustoon, jolloin valtuusto päätöksellään toteaa henkilön menettäneen vaalikelpoisuutensa valtuustoon ja valtuutetun tehtävän päättyneen kuntalain 78 §:n 1 momentin mukaisesti. Tapauksessa luottamushenkilön A palvelussuhde on jatkunut katkeamattomana, eikä olosuhteet ole tältä osin muuttuneet.

Siihen saakka kunnes valtuusto on päätöksellään todennut luottamustoimen päättyneeksi, henkilö voi hoitaa luottamustointaan eli hänellä on oikeus osallistua kokouksiin. Suositeltavaa olisi kuitenkin pidättäytyä luottamustoimen hoitamisesta siitä lukien kun henkilö tosiasiallisesti on menettänyt vaalikelpoisuutensa.

Luottamushenkilö ei yleensä ole erotettavissa kesken toimikautensa. Poikkeus on 34 §:ssä säädetty kaikkien toimielimeen kuuluvien luottamushenkilöiden epäluottamuksen perusteella. Yksittäistä luottamushenkilöä ei voida erottaa muuten kuin rikoksen perusteella (ks. kuntalaki 86 §). Luottamushenkilöiden oikeuksia rajoittavien säännöksiä on yleensä **tulkittava suppeasti**. Rajatapauksessa henkilö katsotaan vaalikelpoiseksi. Koska käsiteltävään asiaan liittyy sellaista tulkinnallisuutta, katsomme, että luottamushenkilö A valinta valtuustoon vaalikelvottomana on tullut lainvoimaiseksi, eikä asiaan voi puuttua toimikauden aikana kuntalain 78 §:n mukaisesti.

## **Virkavapaan tai irtisanoutumisen vaikutus vaalikelpoisuuteen**

Väliaikainen palvelussuhde, joka ei aiheuta vaalikelpoisuuden menetystä, voi olla enintään kuuden kuukauden pituinen. Palvelussuhteen kestäessä em. pidempään luottamushenkilö ei saa hoitaa luottamustointiaan, vaan esteen aikana sitä hoitaa varajäsen.

Jos kunnan palveluksessa olevalle myönnetään virkavapaata tai työlomaa, hän on tästä huolimatta edelleen palvelussuhteessa kuntaan (Harjula-Prättälä 2019, s. 524). Eikä virkavapaa kuntalain 72 §:n 1 momentissa tarkoittamasta työ- tai virkasuhteesta tee luottamushenkilöstä vaalikelpoista. Luottamushenkilö A on edelleen palvelussuhteessa kuntaan, vaikka hän hakisi virkavapaata.

Lausuntopyynnössä pyydetään myös kannanottoa siihen, millainen vaikutus henkilön A irtisanoutumisella olisi vaalikelpoisuuteen. Katsomme, että mikäli luottamushenkilö irtisanoutuisi henkilöstöpäällikön virkasuhteesta, voitaisiin hänet katsoa vaalikelpoiseksi valtuustoon ja kunnanhallitukseen.

## **KHO:n valituslupahakemuksen käsittelyn vaikutus**

Lausuntopyynnössä pyydetään ottamaan kantaa myös KHO:n jätetyn valituslupahakemuksen merkitykseen liittyen kaupunginhallituksen ja -valtuuston päätösten lainvoimaisuuteen. Katsomme, että hallinto-oikeuden kumottua irtisanomista koskevan päätöksen, oikeustila vastaa ennen irtisanomista vallinnutta oikeustilaa, ja virkasuhde on jatkunut toistaiseksi voimassa olevana.

Saamamme selvityksen mukaan kunta on lakkauttanut viran ennen irtisanomispäätöksen saatua lainvoimaa. Kunnan jäsen on tehnyt hallinto-oikeuden ratkaisusta valituslupahakemuksen, jossa ei kuitenkaan vaadita hallinto-oikeuden kumoaman päätöksen palauttamista. Kaupunginhallitus on päättänyt perustaa lakkautetun viran tilalle henkilöstöpäällikön viran, jonka tehtäväkuvausta on päivitetty vastaamaan kaupungin tämän hetken tarpeita.

Näkemyksemme mukaan valitusluvan käsittelyllä KHO:ssa ei ole käytännön merkitystä vaalikelpoisuuden arviointiin. Myöskään valituslupahakemuksessa ei saamiemme tietojen mukaan ole haettu hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista vaalikelpoisuuden osalta. Näin olleen KHO:n päätöksellä ei ole vaikutusta kaupunginvaltuuston käsittelyaikatauluun.

## Lopuksi

Tulkintamme mukaan irtisanomisella ja viran lakkauttamisella ei ole ollut vaikutusta palvelusuhteen oikeustilaan, vaan palvelussuhde on jatkunut katkeamattomana. Olemme konsultoineet palvelussuhdetta koskevan kysymyksen osalta myös Kunta- ja hyvinvointialue työnantajia. Luottamushenkilö A on ollut ko. virkasuhteessa jo vuoden 2021 kuntavaalien aikana ja vaalituloksen vahvistamispäätös on saanut lainvoiman. Vaalituloksen vahvistamispäätöksestä ei tehty valitusta sen perusteella, että henkilö ei olisi vaalikelpoinen. Vaalitulos on tältä osin saanut lainvoiman, eikä asiaan voida valtuuston toimikauden aikana puuttua, vaikka luottamushenkilö A ei ole vaalikelpoinen. Suositeltavaa olisi kuitenkin pidättäytyä luottamustoimen hoitamisesta siitä lukien kun henkilö tosiasiallisesti on menettänyt vaalikelpoisuutensa.

Henkilö itse voi aina harkita eron pyytämistä palvelusuhteesta, jonka myötä hänet voitaisiin katsoa vaalikelpoiseksi valtuustoon ja kaupunginhallitukseen.

## SUOMEN KUNTALIITTO

Kai Ketelimäki  
lakimies

Kirsi Lamberg  
lakimies