

01.07.2025

Finlex

Dnro 729/03.04.04.04.10/2025

Anonymisoitu päätös

Asia Kuntavaalit

Valittajat A ja B, molemmat Kokemäeltä

Päätös, josta valitetaan

Kokemäen keskusvaalilautakunta, 16.4.2025, 42

Kokemäen keskusvaalilautakunta on 16.4.2025 vahvistanut 13.4.2025 toimitettujen kuntavaalien tuloksen Kokemäen kaupungissa.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Päätös on kumottava siltä osin kuin C on vahvistettu tulleen valituksi kaupunginvaltuutetuksi.

C:n asema Kokemäen yhtenäiskoulun rehtorina tekee hänet vaalikelvottomaksi toimimaan kaupunginvaltuutettuna Kokemäellä. Kaupungin lähes koko perusopetus on keskitetty yhtenäiskouluun ja siten yhtenäiskoulun rehtorin alaisuuteen. C vastaa virkasuhteessaan noin 30 prosentista kaupungin budjetista ja hänen alaisuudessaan on noin 30 prosenttia kaupungin henkilöstöstä. Sivistysjohtajan ollessa estynyt yhtenäiskoulun rehtori toimii sivistysjohtajan sijaisena ja sivistyslautakunnan esittelijänä.

Asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa

Keskusvaalilautakunta on antanut lausunnon ja liittänyt siihen muun ohella C:n lausuman vaalikelpoisuuttaan koskien.

C on antanut lausuman keskusvaalilautakunnan lausunnon johdosta.

Hallinto-oikeus on lähettänyt C:lle hänen lausumansa johdosta keskusvaalilautakunnan lausunnon liitteet ja varannut hänelle vielä tilaisuuden lausua niistä.

Valittajat ovat antaneet vastineen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus kumoaa Kokemäen keskusvaalilautakunnan päätöksen 16.4.2025 siltä osin kuin sillä on vahvistettu C:n tulleen valituksi kaupunginvaltuutetuksi ja palauttaa asian tältä osin keskusvaalilautakunnalle kuntavaalien tuloksen oikaisemista varten.

Hallinto-oikeuden tätä päätöstä ei saa panna täytäntöön, ennen kuin hallinto-oikeuden päätös on lainvoimainen, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Ratkaisun perustelut

Oikeusohjeet

Kuntalain 72 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan vaalikelpoinen valtuustoon ei ole kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka toimii kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä.

Kuntalain 72 §:n 1 momentin 2 kohtaa koskevista yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 268/2014 vp) on muun ohella todettu, että säännös pyrki rajoittamaan vain keskeisten vastuullisessa asemassa olevien henkilöiden valitsemista valtuustoon. Toimielimen tehtäväalue muodostuu sille laissa säädetyistä ja kunnan hallintosäännössä määrättyistä tehtävistä. (---) Vaalikelpoisuuden rajoitukset on pyritty laatimaan siten, että ne soveltuvat kaikkiin organisaatiomalleihin. Lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä katsottaisiin olevan henkilön, joka vastaa lautakunnan tehtäväalueella jonkin tehtäväkokonaisuuden johtamisesta. (---) Virasto- tai osastopäällikön lisäksi vaalikelpoisuuden rajoitus koskisi muitakin johtavia viranhaltijoita. Vaalikelpoisuuden rajoitus koskisi nykyiseen tapaan myös johtavaan tehtävään rinnastettavassa tehtävässä olevaa henkilöä, joka vastaa tietystä tehtäväkokonaisuudesta. (---) Hallinnon rakenteet ja vastuualueiden määräytyminen ovat kuntakohtaisia eikä rajoitusten edellyttämättä toteutuvan kaavamaisesti samalla nimikkeellä toimivien henkilöiden kohdalla. Vaalikelpoisuus ratkaistaisiin kussakin tapauksessa henkilön tosiasiallisten tehtävien ja aseman, ei nimikkeen perusteella. (---) Vaalikelpoisuuden arviointi riippuisi siitä, miten kunta on organisoinut tehtäviensä hoidon. Esimerkiksi koulutoimessa koulutoimenjohtaja tai vastaava olisi aina vailla vaalikelpoisuutta. Sen sijaan yksittäisen koulun johtajan tai rehtorin tehtävä- ja vastuualue olisi yleensä sellainen, että häntä ei voitaisi rinnastaa tehtäväalueen johtavaan viranhaltijaan. Koulun johtaja tai rehtori olisi yleensä vaalikelpoinen valtuustoon.

Kuntalain 72 §:n 1 momentin 2 kohta vastaa aiemmin voimassa olleen kuntalain (365/1995, vanha kuntalaki) 34 §:n 1 momentin 2 kohtaa, jonka sääntelyhistoria voidaan ottaa huomioon arvioitaessa voimassa olevan

kuntalain vastaavan säännöksen tarkoitusta. Hallituksen esityksen (HE 192/1994 vp) yleisperusteluissa kuntalaiksi (365/1995) on todettu muun ohella, että vaalikelpoisuuden rajoituksia koskevat säännösehdotukset on laadittu niin, että ne vastaisivat yleisiä käsityksiä luottamustoimeen kelpoisista henkilöistä ja että todennäköisimmät eturistiriitatilanteet voitaisiin jo ennakolta välttää. Hallinnonalan johtavassa asemassa olevan viranhaltijan lisäksi selkeästä tehtäväalueesta vastuussa olevat henkilöt eivät olisi vaalikelpoisia. Vanhaa kuntalakia säädettäessä hallintovaliokunta (HaVM 18/1994 vp) totesi, että vaalikelpoisuussäännösten soveltamisessa on niiden rajoittavasta luonteesta johtuen tulkinnan oltava suppea.

Myös viimeaikaisessa oikeuskäytännössä (KHO 2025:26 kohta 42) on korostettu sitä, että vaalikelpoisuussääntelyn yhteys itsehallinnon kansanvaltaiseen perustaan ja demokraattiseen päätöksentekoon sekä asukkaiden osallistumisoikeuksiin edellyttää, että vaalikelpoisuuden rajoituksia tulkitaan suppeasti.

Hallintovaliokunnan edellä viitatuun mietinnön mukaan tärkeää on kuitenkin huolehtia siitä, että sopimattomat ja epäterveet kytkennät kunnallishallintoon pyritään katkaisemaan jo ennakolta. Tässä suhteessa esteellisyysäännökset eivät yksinomaan riitä. (---) Valiokunta korosti, että vaalikelpoisuussäännösten tarkoituksena on estää valitsemasta toimielimen jäseneksi henkilöä, jonka asema kunnan organisaatiossa tai jonka muut tehtävät ovat sellaisia, että luottamus hänen kykyynsä käsitellä asioita puolueettomasti vaarantuu.

Vaalilain 103 §:n 1 momentin mukaan, jos vaaliviranomaisen päätös tai toimenpide on ollut lainvastainen ja lainvastaisuus on ilmeisesti saattanut vaikuttaa vaalien tulokseen, vaalit on määrättävä uusittaviksi asianomaisessa kunnassa, jollei vaalien tulos ole oikaistavissa. Pykälän 2 momentin mukaan, jos kunnan keskusvaalilautakunta on vaalien tulosta laskiessaan tai vahvistaessaan menetellyt lainvastaisesti ja lainvastaisuus on vaikuttanut vaalien tulokseen, vaalien tulosta on oikaistava.

Hallintosäännön määräykset

Kokemäen kaupungin hallintosäännön (kaupunginvaltuusto 9.12.2024) 33 §:stä ilmenee, että sivistyslautakunnan tehtävänä on tuottaa, hankkia tai järjestää varhaiskasvatuksen, esiopetuksen, perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja vapaan sivistystyön palvelut. Lautakunta hoitaa ja järjestää myös muuhun koulutus-, varhaiskasvatus- ja opetustoimintaan liittyvien tehtävien hoitamisen ja järjestämisen.

Hallintosäännön 16.2 §:n mukaan sivistysosasto kuuluu sivistyslautakunnan alaisuuteen. Sivistysosaston tehtävänä on varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja vapaan sivistystyön järjestäminen. Musiikillisen koulutuksen palvelut tuottaa Huittisten musiikkiopisto. Osasto vastaa sivistyslautakunnan valmistelu- ja toimeenpanotehtävistä.

Sivistysosasto jakautuu seuraaviin tulosalueisiin:

Sivistysosaston hallinto, jota johtaa sivistysjohtaja;

Varhaiskasvatuksen tulosalue, jota johtaa varhaiskasvatuspäällikkö;
Perusopetuksen tulosalue, jota johtaa yhtenäiskoulun rehtori;
Toisen asteen koulutuksen tulosalue, jota johtaa lukion ja kansalaisopiston rehtori;
Kansalaisopiston ja musiikillisen koulutuksen tulosalue, jota johtaa lukion ja kansalaisopiston rehtori.

Hallintosäännön 17 §:n mukaan osastopäällikkö vastaa toimialansa toiminnasta sekä johtaa ja kehittää toimintaa kaupunginhallituksen ja lautakunnan alaisuudessa.

Hallintosäännön 18 §:n mukaan tulosaluepäällikkö vastaa tulosalueensa toiminnasta sekä johtaa ja kehittää tulosalueensa toimintaa osastopäällikön alaisuudessa.

Hallintosäännön 25 §:n mukaan osastopäällikön tehtävänä on muun ohella johtaa osaston toimintaa, vastata osaston kokonaissuunnittelusta, tuloksellisuudesta, laadusta ja päättää voimavarojen tarkoituksenmukaisesta käytöstä sekä vastata osaston talousarviovalmistelusta.

Hallintosäännön 26 §:n mukaan tulosalueiden päälliköiden/-yksiköiden esihenkilöiden tulee johtaa organisaatiota tulosvastuullisesti siten, että kaupunginvaltuuston ja muiden toimielinten asettamat tavoitteet saavutetaan. Esihenkilöt vastaavat osastojen, tulosalueiden ja tulosityksiköiden välisestä sisäisestä yhteistyöstä, viestinnästä, kehittämisestä ja työyhteisöjen hyvinvoinnista. Esihenkilöiden tehtävänä on lisäksi muun muassa johtaa ja kehittää tulosalueen/-yksikön toimintaa ja huolehtia tulosalueen talousarvion valmistelusta.

Hallintosäännön 158 §:n mukaan sivistyslautakunnan esittelijänä toimii sivistysjohtaja. Esittelijän ollessa poissa tai esteellinen hänen sijakseen määrätty toimii esittelijänä.

Asiassa saatu selvitys

Keskusvaalilautakunnan hallinto-oikeudelle antamasta lausunnosta ja sen liitteistä ilmenevästi yhtenäiskoulun rehtori ei ole ainoastaan yhtenäiskoulun rehtori, vaan kaupungin hallintosäännön mukaisesti yhtenäiskoulun rehtori johtaa sivistysosaston perusopetuksen tulosaluetta. Lausunnon mukaan C on kaupungin ainoa perusopetuksen virkarehtori. Kaupunginhallitus on 16.12.2024 päättänyt, että sivistysosaston osastopäällikkö on sivistysjohtaja, sijaisenaan ensisijaisesti yhtenäiskoulun rehtori. Lausunnon liitteenä olevasta selvityksestä ilmenee lisäksi, että yhtenäiskoulun rehtorilla ei ole ollut opetusvelvollisuutta vuonna 2024, että hänellä on noin 70 alaista, joista noin 30 on hänen suoranaisia alaisiaan, kaupungin koko henkilöstömäärän ollessa noin 244. Kaupungin kaikki ulkoiset toimintakulut ovat noin 20,59 miljoonaa euroa, josta sivistyslautakunnan osuus on 11,37 miljoonaa euroa eli 55,2 prosenttia. Sivistyslautakunnan toimintakuluista yhtenäiskoulun osuus on 3,88 miljoonaa euroa eli 34,1 prosenttia. Yhtenäiskoulun mainittu osuus on 18,8

prosenttia koko kaupungin toimintakuluista. Mikäli mukaan lasketaan kaikki kulut, joissa yhtenäiskoulun rehtorilla on laskujen hyväksymisoikeus muiden hyväksyjien kanssa, niin kulut kasvavat 5,96 miljoonaan euroon. Tällöin mukaan on laskettu seuraavat vastualueet: koulunkäynnin avustaminen, aamu- ja iltapäivätoiminta, perusopetus yhteiset ja Tulkkila-sali. Sivistyslautakunnan toimintakuluista 5,96 miljoona euroa on 52,4 prosenttia ja 28,9 prosenttia kaupungin kaikista toimintakuluista.

Kaupungin vuoden 2024 tilinpäätöksestä ilmenee, että perusopetuksen menot ovat olleet noin 7,3 miljoonaa euroa.

Keskusvaalilautakunta on 12.3.2025 päättänyt muun ohella todeta, hankittuaan vaalikelpoisuuden arviointia koskevaa neuvontaa ja asiantuntijalausunnon, että C on vaalikelpoinen.

Keskusvaalilautakunta on 16.4.2025 vahvistanut 13.4.2025 toimitettujen kuntavaalien tuloksen Kokemäen kaupungissa ja samalla muun ohella vahvistanut C:n valinnan kaupunginvaltuutetuksi.

C on keskusvaalilautakunnan hallinto-oikeudelle antamaan lausuntoon liitettyssä lausunnossaan katsonut olevansa vaalikelpoinen. Lausuntonsa mukaan hän ei toimi kaupungissa johtavassa tai siihen rinnastettavassa tehtävässä, koska hän ei vastaa mistään tehtäväkokonaisuudesta suoraan sivistyslautakunnalle ja on suorassa alaisuudessa sivistysjohtajaan. Vaikka C vastaa perusopetuksen tulosalueesta, siihen sisältyy yhtenäiskoulun lisäksi noin 50 oppilaan Kauvatsan päiväkotikoulu, jonka rehtori ei ole C:n vaan sivistysjohtajan suora alainen. Käytännössä C:n tehtäväkuvaan kuuluu mainitun päiväkotikoulun osalta yleinen konsultaatio ja perusopetuksen yhteisen hankintamäärärahan jakaminen. Toisin kuin sivistysjohtaja, C ei kuulu kaupungin johtoryhmään. C:n itsenäinen päätös- ja toimivalta koskee vain noin puoltatoista prosenttia kaupungin kaikista toimintakuluista. Kokemäen yhtenäiskoulun toimintakulut muodostuvat pääsääntöisesti henkilöstömenoista. Sivistysjohtaja päättää hallintosäännön mukaan vakinaisen henkilöstön palkkaamisesta kaupungin palvelukseen ja näin ollen hänellä on toimeenpanovalta suurimpaan osaan Kokemäen yhtenäiskoulun toimintamenoista. Osaston talousarvion valmistelu kuuluu sivistysjohtajalle ja rehtoreille kuuluu lähinnä talousarvion kommentointi. Koska C vastaa yhdessä apulaisrehtorin kanssa yhtenäiskoulun toiminnasta, tätäkin toimivaltaa on jaettu kahdelle eri viranhaltijalle. Se, että C tilapäisesti sijaistaa sivistysjohtajaa, ei ole este kuntavaaliehdokkuudelle. Työntekijän C:lle määrittelemä palkkaryhmä ei viittaa siihen, että työntekijä pitäisi hänen työtään erityisen vastuullisena.

Keskusvaalilautakunnan hallinto-oikeudelle antamassa lausunnossa on johtopäätöksensä muun ohella todettu, että vaikka päätöksentekohetkellä asiassa näytti olevan enemmän vaalikelpoisuutta vastaan puhuvia kuin sitä puoltavia perusteita, kuntavaalien uudelleen järjestäminen mahdollisen valituksen johdosta koettiin kaupungin kannalta liian suureksi riskiksi.

C:n hallinto-oikeudelle antamasta lausumasta ilmenee, että hän on edelleen kesäkuussa 2025 alkaneella valtuustokaudella sivistysjohtajan ensisijainen sijainen.

Oikeudellinen arviointi

Kuntalain 72 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu vaalikelpoisuuden rajoitus on säännöksessä sidottu henkilön asemaan kaupungin palveluksessa sekä kaupungin organisatoriseen rakenteeseen. Kaupungin organisoimistapa vaikuttaa siten sen henkilöstön vaalikelpoisuuteen valtuustoon. Kaupungin organisoimistapaa koskevilla kaupunginvaltuuston päätöksillä, erityisesti hallintosäännöllä, on tällöin keskeinen merkitys asiassa. Virkanimikkeellä rehtori ei ole ratkaisevaa merkitystä vaalikelpoisuuden arvioinnin kannalta. Lähtökohtana edellä todetusti on, että vaalikelpoisuutta rajoittavia säännöksiä tulee tulkita suppeasti.

Kokemäen sivistyslautakunnan esittelijänä ja sivistysosaston osastopäällikkönä toimii sivistysjohtaja, joka johtaa koko sivistysosaston toimintaa ja vastaa muun ohella sivistysosaston talousarviovalmistelusta. Sivistysjohtaja on yhtenäiskoulun rehtorina ja perusopetuksen tulosalueen päällikkönä toimivan C:n esimies. Hallintosäännön perusteella C siten hoitaa tulosaluepäällikön tehtävää sivistysjohtajan alaisuudessa eikä suoraan sivistyslautakunnan alaisuudessa. C:n tehtäviin rehtorina ja perusopetuksen tulosalueen päällikkönä ei sisälly esittelytehtäviä lautakunnalle. C:n ei voida katsoa olevan asemaltaan kuntalain 72 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä toimiva henkilö, ja edellä C:n asemasta todetut seikat muutoinkin puoltavat tulkintaa, että C olisi vaalikelpoinen. Myöskään C:n tehtävä sivistysjohtajan tilapäisenä sijaisena ei sellaisenaan merkitse sitä, että C olisi vaalikelvoton.

C:n vaalikelpoisuutta vastaan puhuu sen sijaan se, että saadun selvityksen mukaan suurin osa Kokemäen kaupungin perusopetuksesta on koottu yhtenäiskouluun, jonka rehtorina C toimii. C ei ole ainoastaan yksittäisen koulun rehtori, vaan perusopetuksen tulosalueen päällikkönä hänen tehtäviinsä kuuluu hallintosäännön mukaan lisäksi johtaa ja kehittää koko perusopetuksen tulosalueen toimintaa ja muun muassa huolehtia tulosalueen talousarvion valmistelusta. C:n johtaman perusopetuksen tulosalueen menot ovat noin puolet koko sivistyslautakunnan menoista. Kysymyksessä on siten merkittävä lautakunnan tehtäväalueen taloudellinen valmistelutehtävä. C on saadun selvityksen mukaan kaupungin ainoa perusopetuksen virkarehtori ja hänen suorien ja epäsuorien alaistensa määrä on lähes 30 prosenttia kaupungin koko henkilöstöstä. C:n johtaman perusopetuksen tulosalueen taloudellinen sekä henkilöstön määrän perusteella arvioitava merkitys koko Kokemäen kaupungissa on siten varsin suuri ja sivistyslautakunnan alaisessa hallinnossa erittäin suuri. Tästä seuraa, että C on kokonaisarvioinnissa katsottava asemaltaan ja tehtäviltään edellä todetuista hänen vaalikelpoisuutensa puolesta puhuvista seikoista huolimatta sellaiseksi Kokemäen kaupungin viranhaltijaksi, joka toimii sivistyslautakunnan tehtäväalueen johtavaan

tehtävään rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä. Hän on näin ollen vailla vaalikelpoisuutta Kokemäen kaupunginvaltuustoon.

Edellä lausutun johdosta keskusvaalilautakunnan on katsottava menetelleen virheellisesti ensin todetessaan C vaalikelpoiseksi ja myöhemmin vahvistaessaan kuntavaalien tuloksen siten, että C on tullut valituksi kaupunginvaltuutetuksi. Valituksenalainen kuntavaalien tuloksen vahvistamista koskeva päätös on tältä osin vaalilain 103 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla lainvastainen. Kuntavaalien tulos on kuitenkin oikaistavissa, minkä vuoksi asia on palautettava keskusvaalilautakunnalle uuden vaalituloksen vahvistamista varten.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Vaalilaki 3 §, 31 § 1 mom 4 kohta, 35 § 1 mom, 100 § 1 mom, 102 § 2 mom ja 105 § 1 mom

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (Kuntavaalit).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeustuomarit Sami Kouki, Kati Niemi ja Jukka Vanto. Asian on esitellyt Jukka Vanto.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu ja tulostettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmästä.

Jakelu

Päätös tavallisena tiedoksiantona sähköisesti

A

Hallintolain 56 ja 68 §:n mukaisesti A:n on viipymättä tämän päätöksen tiedoksi saatuaan ilmoitettava siitä valituksen yhdessä tehneelle B:lle. Jos A tämän laiminlyö, hän on velvollinen korvaamaan laiminlyönnistä aiheutuneen vahingon sikäli kuin se laiminlyönnin laatuun ja muihin olosuhteisiin katsoen harkitaan kohtuulliseksi.

Maksutta

Kokemäen kaupunginhallitus

Kokemäen keskusvaalilautakunta, jonka on vaalilain 104 §:n 3 momentin mukaisesti ilmoitettava päätöksestä

Perussuomalaiset r.p.
/ vaaliasiamies A

Vasemmistoliitto r.p.
/ vaaliasiamies D

Vapauden liitto r.p.
/ vaaliasiamies E

Kansallinen Kokoomus r.p.
/ vaaliasiamies F

Suomen Keskusta r.p.
/ vaaliasiamies G

Suomen Kristillisdemokraatit (KD) r.p.
/ vaaliasiamies H

Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.
/ vaaliasiamies I

Oikeusministeriö

Hallinto-oikeuden yhteystiedot

Turun hallinto-oikeus
Sairashuoneenkatu 2–4 (PL 32), 20101 Turku
turku.hao@oikeus.fi
Puh. 029 56 42400
<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>