

LAUSUNTO ALUEHALLITUKSEN JÄSENTEN VAALIKELPOISUUTTA KOSKEVAN SÄÄNTELYN TULKINNASTA JA SOVELTAMISESTA

Valtionvarainministeriö on lähettänyt hyvinvointialueille 23.11.2022 päivätyn kirjeen (VN/31749/2022) koskien vaalikelpoisuutta hyvinvointialueiden aluehallituksiin. VM:n tulkinnan mukaan hyvinvointialueen palveluksessa olevat henkilöt, jotka toimivat aluehallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen tai hyvinvointialueen liikelaitoksen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä eivät ole vaalikelpoisia aluehallitukseen. VM on katsonut saman koskevan myös hyvinvointialueen määräysvallassa olevissa yhteisöissä vastaavassa asemassa olevia henkilöitä.

Edelleen VM on katsonut, että mikäli aluehallituksen alaisena toimii lautakunta, jonka alaisena on hyvinvointialueeseen palvelussuhteessa olevaa henkilöstöä, tällainen henkilö on vaalikelvoton asianomaiseen lautakuntaan, mutta voi olla vaalikelpoinen aluehallitukseen. Jos aluehallituksessa on jäsenenä henkilö, joka siirtyy 1.1.2023 palvelussuhteeseen, jossa hän on välittömästi aluehallituksen alaisena, hän menettää vaalikelpoisuutensa.

Vaalikelpoisuutta koskeva hyvinvointialuelain sääntely ja sen perustelut

Vaalikelpoisuudesta aluevaltuustoon, aluehallitukseen ja muihin hyvinvointialueen toimielimiin on säädetty hyvinvointialuelain (611/2021) 10 luvussa. Vaalikelpoisuuden edellytyksenä on ensinnäkin hyvinvointialuelain 77 §:n mukainen vaalikelpoisuus aluevaltuustoon, jonka mukaan vaalikelpoinen **aluevaltuustoon** ei ole:

- 1) *valtion virkamies, joka hoitaa välittömästi hyvinvointialuetta koskevia valvontatehtäviä;*
- 2) *hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö, joka toimii aluehallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen tai hyvinvointialueen liikelaitoksen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä;*
- 3) *hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun hyvinvointialueen palveluksessa olevaan henkilöön;*
- 4) *hyvinvointiyhtymän jäsenenä olevan hyvinvointialueen aluevaltuuston osalta hyvinvointiyhtymän palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun hyvinvointialueen palveluksessa olevaan henkilöön.*

Edellä 1 momentissa tarkoitettussa palvelussuhteessa oleva on kuitenkin vaalikelpoinen valtuutetuksi, jos palvelussuhde päättyy ennen kuin valtuutettujen toimikausi alkaa.

Hyvinvointialuelain 78 §:n mukaan vaalikelpoinen **aluehallitukseen** on henkilö, joka on vaalikelpoinen aluevaltuustoon, ei kuitenkaan:

- 1) *välittömästi aluehallituksen alaisena toimiva hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö;*
- 2) *hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, joka toimii 1 kohdassa tarkoitettuun tehtävään rinnastuvassa tehtävässä;*



3) *hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa aluehallituksen käsiteltäviksi 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 aluehallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.*

Henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisella hyvinvointialueella huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtaja ei ole vaalikelpoinen aluehallitukseen. Vaalikelpoinen ei myöskään ole henkilö, joka yhteisön neuvottelijana tai muussa vastaavassa ominaisuudessa vastaa sen edunvalvonnasta.

Enemmistön aluehallituksen jäsenistä on oltava muita kuin hyvinvointialueen tai hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä.

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

Hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevan lainsäädännön esitöissä on todettu (HE 241/2020 vp, s. 191) seuraavasti:

"Hyvinvointialueiden toimintaa, taloutta ja hallintoa sekä hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat keskeiset säännökset koottaisiin niitä koskevaan yleislakiin, hyvinvointialueesta annettavaan lakiin, vastaavalla tavalla kuin kuntien osalta niistä on säädetty kuntalaissa. Hyvinvointialueiden hallintoa ja taloutta koskevassa sääntelyssä jätettäisiin liikkumavaraa itsehallintoon kuuluvalla päätöksenteolla ja kunkin hyvinvointialueen alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamiselle. Nykyisen kuntalain tapaan hyvinvointialueiden hallintoa koskeva sääntely olisi siten luonteeltaan mahdollistavaa."

Edelleen em. esitöissä on todettu, että "Esityksen lähtökohtana on, että hyvinvointialueen asukkailla olisi mahdollisimman laaja oikeus osallistua hyvinvointialueelle kuuluvien asioiden hoitoon sekä asukkaana että toimimalla luottamushenkilönä" (HE 241/2020 vp, s. 361).

Hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan *välittömästi* aluehallituksen alaisena toimiva hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö ei ole vaalikelpoinen aluehallitukseen. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 241/2020 vp, s. 586-587) on todettu seuraavaa:

"Vaalikelpoisuussääntely aluehallitukseen vastaisi perusteiltaan kuntalain 73 §:n kunnanhallitusta koskevaa sääntelyä. Lähtökohtana on, että aluehallitukseen vaalikelpoisen pitäisi olla vaalikelpoinen myös aluevaltuustoon. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan vaalikelpoinen aluehallitukseen ei olisi välittömästi aluehallituksen alaisena toimiva hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö. Organisatorisesti aluehallituksen alaisena työskentelevä henkilö ei voi olla samaan aikaan aluehallituksen jäsenenä."

Hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevan lainsäädännön esitöissä ei ole perusteltu, mitä "välittömästi aluehallituksen alaisena" toimimisella tarkoitetaan. Koska lainkohdan esitöissä on todettu, että vaalikelpoisuussääntely vastaisi perusteiltaan kuntalain 73 §:n sääntelyä, on perusteltua tukeutua tältä osin kuntalain lainvalmisteluasiakirjoihin.

Kuntalain 73 §:n esitöiden (HE 268/2014, s. 192) mukaan "Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ei olisi välittömästi kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan



palveluksessa oleva henkilö. Nykyisen lain rajoitukset koskevat vain keskushallinnossa kunnanhallituksen alaisena työskenteleviä. Viittaus "keskushallinnon" henkilöstöön esitetään poistettavaksi, koska se on ollut tulkinnanvarainen ja lähtökohtana voidaan pitää, ettei kukaan organisatorisesti kunnanhallituksen alaisena työskentelevä henkilö voi olla samaan aikaan kunnanhallituksen jäsenenä."

Eduskunnan hyväksymässä hallintovaliokunnan mietinnössä on otettu tarkemmin kantaa kunnanhallituksen alaisena toimimisen välittömyyteen seuraavalla perustelulla (HaVM 55/2014 vp, s. 11-12):

"Käytännössä "välittömästi kunnanhallituksen alaisena toimivia kunnan palveluksessa olevia henkilöitä" ovat sellaiset henkilöt, joiden tehtävänkuvaan kuuluvat tyypillisesti kuntien keskushallinnolle kuuluvat tehtävät. Toisin sanoen he ovat toistuvasti ja läheisesti tekemisissä kunnanhallituksen yleishallinnon ja nykyisin myös konsernijohtamiseen liittyvän valmistelun ja päätöksenteon kanssa. Kyseessä ovat pääsääntöisesti sellaiset tehtävät, joiden vaikutusalue ulottuu koko kunnan organisaatioon eikä tehtävä rajaudu yksinomaan jollekin toimialalle tai tehtäväalueelle."

Aiemmin voimassa olleen kuntalain (365/1995, kumottu lailla 410/2015) valmistelussa on lausuttu vaalikelpoisuuden rajoittamisesta seuraavasti (HaVM 18/1994 - HE 192/1994):

"Uudistuksen tavoitteisiin kuuluu kuntalaisten luottamuksen turvaaminen kunnallishallintoon. Tärkeä merkitys tässä suhteessa on vaalikelpoisuutta ja esteellisyttä koskevilla säännöksillä, jotka liittyvät toisiinsa. Molempien säännösten tavoitteena on huolehtia toimielinten jäsenten puolueettomuudesta ja asioiden tasapuolisesta käsittelystä. Valiokunta korostaa, 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. Esteellisyysäännöksillä turvataan puolestaan yksittäisen asian käsittelyn puolueettomuus."

Vaalikelpoisuussäännökset rajoittavat kansalaisten mahdollisuuksia osallistua kunnalliseen toimintaan. Arvioitaessa tällaisten rajoitusten hyväksyttävyyttä on keskeinen merkitys annettava sille, voidaanko rajoitusten perustetta pitää yleisen edun kannalta painavana. Pyrkimys rakentaa luottamuselinten toimivallan käyttö mahdollisimman vapaaksi asiattomina pidettävistä intresseistä ja sitä kautta turvata kunnallishallinnon julkista luotettavuutta on niin painava näkökohta ja myös kunnalliseen itsehallintoon soveltuva, että on perusteltua rajoittaa vaalikelpoisuutta hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Myös säädöstekstit perusteluineen on laadittu sääntelykohteen luonnetta ajatellen varsin tarkoin."

Vaalikelpoisuuden rajoitusten tulisi sen johdosta, että ne rajoittavat kansalaisten mahdollisuuksia osallistua kunnalliseen toimintaan, olla mahdollisimman vähäisiä. Tässäkään suhteessa esityksen osalta ei ole huomauttamista sikäli, että rajoituksia olisi pidettävä ainakaan liian tiukkoina. Kunnallishallinnon toimivuus ja uskottavuus edellyttävät ehdotettua sääntelyä. Tässä suhteessa esteellisyysäännökset eivät ole yksinomaan riittäviä. Vaalikelpoisuussäännösten luonteesta johtuen valiokunta kuitenkin katsoo, että vaalikelpoisuuden rajoituksia on tulkittava suppeasti. Sen sijaan esteellisyysäännösten kohdalla on noudatettava tiukkaa tulkintaa."

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue Pohteen organisaatorakenne ja sen vaikutus vaalikelpoisuutta koskevan sääntelyn tulkintaan

Pohteen hallintosäännön 3 §:n mukaan hyvinvointialueella noudatetaan yksijohtajajärjestelmää. Kunkin organisaatiotason johtajalla ja esihenkilöllä on toiminnallinen ja taloudellinen kokonaisvastuu johtamastaan toiminnasta, ellei tällä hallintosäännöllä tai toimi- tai tehtäväalueen delegointisäännöllä jotakin asiaa ole vastuutettu toiselle viranomaiselle.

Hallintosäännön 30 §:n mukaan hyvinvointialueen henkilöstöorganisaatio rakentuu toimialueista ja tehtävälajoista. Toimialueet voivat jakautua edelleen palvelualueisiin, palvelualueet vastuualueisiin ja vastuualueet vastuuyksiköihin. Kullakin henkilöstöorganisaatiotasolla on nimetty esihenkilö.

VM on katsonut hyvinvointialueilla aluevaltuuston päättämän organisaatorakenteen voivan aiheuttaa sen, että hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilöstö on laajasti aluehallituksen alaista. Lainsäätäjä on kuitenkin tarkoittanut vaalikelpoisuuden rajoituksia tulkittavan suppeasti. Yksinomaan Pohteen organisaatorakennetta tarkastellen asiaa voidaan tulkita niin, että ainoa välittömästi hyvinvointialueen aluehallituksen alaisena toimiva hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö on hyvinvointialuejohtaja. On kuitenkin perusteltua katsoa, että myös hyvinvointialuejohtajan alaisten toimialue- ja tehtävälajohtajien tehtävien ja toimivallan vaikutukset ulottuvat koko hyvinvointialueen organisaatioon, jonka vuoksi puheena olevaa vaalikelpoisuuden rajoitusta tulisi soveltaa myös em. johtaviin viranhaltijoihin.

Pohteen lautakuntien alaisuudessa ei organisatorisesti ole Pohteen palveluksessa olevaa henkilöstöä tarkastuslautakuntaa lukuun ottamatta. Mikäli tällä perusteella hyvinvointialuelain 78.1 §:n 1 kohdan vaalikelpoisuuden rajoituksen katsottaisiin koskevan koko hyvinvointialueen palveluksessa olevaa henkilöstöä, johtaisi se huomattavasti laajempaan tulkintaan kuin lainsäätäjä on alun perin tarkoittanut. Pidämme tältä osin VM:n tulkintaa virheellisenä ja katsomme, että Pohteen organisaatorakenteen perusteella koko hyvinvointialueen henkilöstön ei ole katsottava olevan organisatorisesti välittömästi aluehallituksen alainen.

Aluehallituksen kokoonpanon vaikutukset päätöksentekoon

Luottamushenkilön luottamustoimen hoitaminen jatkuu vaalikelpoisuuden menettämisestä huolimatta siihen saakka, kunnes hänet valinnut toimielin on todennut luottamustoimen päättyneeksi (hyvinvointialuelain 83-84 §). Näin ollen vaalikelpoisuuden menettäneen luottamushenkilön osallistuminen toimielimen kokouksiin ei automaattisesti tarkoita päätösten pätemättömyyttä tai lainvastaisuutta, mikäli toimielin ei ole todennut luottamustoimea päättyneeksi. Vaalikelpoisuutta koskevaa valitusperustetta on kuitenkin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pidetty päätöksenteon virheellistä järjestystä koskevana valitusperusteena.

VM:n hyvinvointialueille antama ohjauskirje on suosituksen luonteinen eikä se ole oikeudellisesti hyvinvointialuetta velvoittava. Pohteen toiminnan kannalta välttämättömän päätöksenteon pysyvyyden turvaamiseksi ja tarpeettoman muutoksenhaun välttämiseksi suosittelemme kuitenkin, että ne henkilöt, jotka eivät ole VM:n tulkinnan mukaan vaalikelpoisia aluehallitukseen, vaihdetaan pysyvästi tai ainakin määräajaksi oikeudellisen aseman selkiytymisen ajaksi.

VM tulee asettamaan hyvinvointialueen toimielinten kokoonpanoa koskevan sääntelyn muutostarpeita arvioivan työryhmän, jonka tehtävänä on arvioida hyvinvointialueen toimielinten kokoonpanoa ja vaalikelpoisuutta koskevan sääntelyn ajantasaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta erityisesti hyvinvointialueiden toimielinrakenteiden sekä hyvinvointialueiden palveluksessa olevien henkilöiden vaali- ja osallistumisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Työryhmä tulee laatimaan arviomuistion lainsäädännön kehittämiseksi ja voi tehdä myös muita vaalikelpoisuutta ja johtamista koskevia lainsäädännön kehittämissuhteita. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue Pohteen edustajaksi työryhmään on esitetty konsernipalvelujen johtaja Jouko Luukkosta.

Oulussa 8.12.2022

Sari Haataja
hallintojohtaja

Tiina Kalliokulju
hallintolakimies