



KANTELU

Oikeuskanslerille 2.1.2023 osoittamassanne kantelussa kiinnitätte huomiota hyvinvointialueen henkilöstön perusoikeuksien toteutumiseen valittaessa aluehallitusten jäseniä. Toteatte, että eri hyvinvointialueilla aluehallituksen jäsenten vaalikelpoisuudesta on olemassa erilaisia käytäntöjä, mitä pidätte ongelmallisena. Tämä koskee erityisesti hyvinvointialueen palveluksessa olevien henkilöiden vaalikelpoisuutta ja kelpoisuutta tulla valituksi aluehallitukseen.

Erityistä huomiota kiinnitätte hyvinvointialueesta annetun lain 78 §: ään, jonka mukaan vaalikelpoisuutta vailla on "välittömästi aluehallituksen alaisena toimiva hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö". Useilla hyvinvointialueilla on valittu organisaatorakenne, jossa ei ole lainkaan kunnissa yleisesti käytettyjä lautakuntia, joiden alaisuudessa myös kyseisen toimialan henkilöstö on. Näin ollen hyvinvointialueilla henkilöstö on tällaisessa organisaatorakenteessa suoraan aluehallituksen alaisuudessa. Kysytte, voidaanko tässä tapauksessa tulkita hyvinvointialuelakia niin, että koko hyvinvointialueen henkilöstö toimii "välittömästi" hyvinvointialueen hallituksen alaisena, jolloin henkilöstön edustajat olisivat vailla vaalikelpoisuutta aluevaaleissa.

SELVITYS

Olen pyytänyt kantelunne perusteella selvityksen valtiovarainministeriöltä ja sosiaali- ja terveysministeriöltä. Pyysin ministeriöitä kiinnittämään erityistä huomiota siihen, miten hyvinvointialueita on ohjeistettu asiassa ja kuinka asiassa ministeriön näkemyksen mukaan toteutuu yhdenvertaisuus.

Saatu selvitys on laadittu valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyönä. Ministeriöt ovat kuitenkin toimittaneet ne erillisinä. Selvitykset toimitetaan Teille ohessa.

Käytettävissäni on ollut myös valtiovarainministeriön hyvinvointialueille 23.11.2022 lähettämä ohjauskirje.

RATKAISU

Oikeuskanslerin tehtävät

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Oikeudellisen arvion lähtökohtia

Perustuslain (731/1999) 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021, jäljempänä hyvinvointialuelaki) olennaiset säännökset:

Lain 32 §:n mukaan aluehallituksen on asetettava nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi hyvinvointialueen nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä, ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi hyvinvointialueen vanhusneuvosto sekä vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi hyvinvointialueen vammaisneuvosto.

Lain 35 §:n mukaan hyvinvointialueella on oltava aluevaltuuston lisäksi aluehallitus ja tarkastuslautakunta.

Aluevaltuusto voi asettaa:

- 1) aluehallituksen alaisena toimivia lautakuntia hoitamaan pysyväisluonteisia tehtäviä;
- 2) johtokuntia liikelaitoksen tai tehtävän hoitamista varten;
- 3) jaostoja aluehallitukseen, lautakuntaan ja johtokuntaan.

Lain 42 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen toimintaa johdetaan aluevaltuuston hyväksymän hyvinvointialuestrategian mukaisesti. Lainkohdan 2 momentin mukaan aluehallitus johtaa hyvinvointialueen toimintaa, hallintoa ja taloutta.

Lain 43 §:n 1 momentin mukaan aluehallituksen tulee:

- 1) vastata hyvinvointialueen hallinnosta ja taloudenhoidosta;
- 2) vastata aluevaltuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta;
- 3) valvoa hyvinvointialueen etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa hyvinvointialuetta ja käyttää sen puhevaltaa;
- 4) edustaa hyvinvointialuetta työnantajana ja vastata hyvinvointialueen henkilöstöpolitiikasta;
- 5) vastata hyvinvointialueen toiminnan yhteensovittamisesta;
- 6) vastata hyvinvointialuekonsernin omistajaohjauksesta sekä hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen muiden tuottajien ohjauksesta ja valvonnasta;
- 7) huolehtia hyvinvointialueen sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä;
- 8) huolehtia hyvinvointialueen sisäisen tarkastuksen järjestämisestä.

Lain 76 §:n mukaan vaalikelpoinen hyvinvointialueen luottamustoimeen on henkilö:

- 1) joka on kyseisen hyvinvointialueen asukas; 2) jolla on jollakin hyvinvointialueella äänioikeus aluevaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut valitaan tai vaali muuhun luottamustoimeen toimitetaan; ja 3) jota ei ole julistettu vajaavaltaiseksi.

Lain 77 §:n 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.

Lain 78 §:n 1 momentin 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.

Lain 79 §:n vaalikelpoinen lautakuntaan on henkilö, joka on vaalikelpoinen aluevaltuustoon, ei kuitenkaan:

- 1) asianomaisen lautakunnan alainen hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö;
- 2) henkilö, joka on asianomaisen lautakunnan tehtäväalueella toimivan, hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa;
- 3) 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 asianomaisessa lautakunnassa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.

Valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön selvitys

Selvityksen mukaan ministeriöt ovat ohjeistaneet hyvinvointialueita aluevaltuuston ja aluehallituksen vaalikelpoisuuteen liittyvissä asioissa uudistuksen voimaantulon jälkeen seuraavasti:

Ensimmäisissä aluevaaleissa poikkeuksellisen paljon vaalikelpoisia (tiedote ja muistio 23.9.2021): <https://vm.fi/-/ensimmaisissa-aluevaaleissa-on-poikkeuksellisen-paljon-vaalikelpoisia>

Soteuudistus.fi –sivuston Usein kysyttyä - osio: Voidaanko aluehallitukseen valita hyvinvointialueeseen palvelussuhteessa olevia henkilöitä? <https://soteuudistus.fi/ukk>

Selvityksen mukaan aluevaltuutetun vaalikelpoisuutta koskevassa ohjeistuksessa ei ole suoraan otettu kantaa aluehallitukseen liittyviin vaalikelpoisuusseikkoihin. Kuitenkin jo syksyllä

2021 annetussa ohjeistuksessa on todettu, että hyvinvointialueen päättämä organisaatiorakenne vaikuttaa vaalikelpoisuuteen. Toisaalta ohjeistuksessa on todettu, että henkilöstön vaalikelpoisuuden arviointi näyttäytyy erilaisena järjestämisvastuun siirron jälkeen. Valtiovarainministeriö on 23.11.2022 toimittanut lisäksi lainsäädännön sisältöä kuvaavan kirjeen hyvinvointialueille koskien vaalikelpoisuutta hyvinvointialueiden aluehallituksiin.

ARVIOINTIA

Hyvinvointialueiden ohjeistuksesta

Selvityksen osuus koskien hyvinvointialueiden ohjausta on varsin niukka. Selvityksessä esiin tuodun ohjauksen määrä erityisesti syksyllä 2021 on niin ikään verraten niukka ottaen huomioon uudistuksen laajuuden ja sen merkityksen terveys- ja sosiaalipalveluiden saatavuudelle.

Selvityksessä viitataan syksyllä 2021 valtiovarainministeriön verkkosivuilla julkaistuu tiedotteeseen koskien aluevaaleja. Varsinaisessa tiedotteessa todetaan sen ingressissä, että ”oikeus asettua ehdolle uusien hyvinvointialueiden ensimmäisissä aluevaaleissa on laajempi kuin sen jälkeisissä aluevaaleissa, sillä vaalikelpoisuutta ei voida rajata palvelussuhteen perusteella etukäteen. Lähes kaikki hyvinvointialueiden palvelukseen siirtyvät, nykyisin kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa olevat voivat asettua ehdolle tammikuun 2022 aluevaaleissa.” Myös tämän jälkeen tiedotteessa käsitellään tilannetta lähinnä vain ensimmäisten aluevaalien osalta, ei vaalikelpoisuutta laajemmin.

Tiedotteen liitteenä on laajempi 20.9.2021 muistio vaalikelpoisuudesta. Siinäkin ei kuitenkaan erityisesti käsitellä tai ennakoida hyvinvointialuelain vaalikelpoisuutta koskevaa 78 §:ää ja sen mahdollisia erilaisia tulkintoja. Tiedote ja muistio on tosin laadittu jo syksyllä 2021, jolloin ensimmäiset aluevaalit olivat vielä edessä ja tiedossa ei ollut, millaisia organisaatiomalleja hyvinvointialueilla tulee olemaan. Tästä syystä pidän jossain määrin ymmärrettävänä, ettei valtiovarainministeriö tuossa vaiheessa ennakoanut vaalikelpoisuuteen liittyviä mahdollisiksi ongelmiksi muodostuneita seikkoja ottaen huomioon, että esitöiden perusteella myöskään lainsäätäjät ei ole ennakoanut kantelussa kuvattua tilannetta.

Selvityksessä viitataan niin ikään soteuudistusta käsittelevään verkkosivustoon ja niiden kysymys ja vastaus –osioon. Sivustolla on muun ohessa vastattu seuraavaan kysymykseen ”Voisiko aluehallitukseen valita hyvinvointialueeseen palvelussuhteessa olevia toimihenkilöitä?

”Aluehallitus edustaa hyvinvointialuetta työnantajana ja vastaa hyvinvointialueen henkilöstöpolitiikasta. Tästä syystä hyvinvointialueen henkilöstön sekä henkilöstön edunvalvonnasta vastaavien henkilöiden vaalikelpoisuutta aluehallitukseen on eri tavoin rajattu. Organisatorisesti aluehallituksen alaisena työskentelevä henkilö ei voi olla samaan aikaan aluehallituksen jäsenenä.

Aluehallituksen vaalikelpoisuuden rajautumiseen vaikuttaa hyvinvointialueen toimielinrakenne. On huomattava, että hyvinvointialuelaki ei edellytä jotain tiettyä toimielinrakennetta, vaan lakisääteisiä toimielimiä lukuun ottamatta toimielinrakenne on hyvinvointialueen päätettävissä.

Vaalikelpoisuuden edellytyksenä on kaikissa tilanteissa vaalikelpoisuus aluevaltuustoon. Näin ollen hyvinvointialueen eri tehtäväalueilla johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä toimivat henkilöt eivät ole vaalikelpoisia aluehallitukseen. Sama koskee hyvinvointialueen määräysvallassa olevissa yhteisöissä vastaavassa asemassa olevia henkilöitä.

Jos aluehallituksen alaisena toimii lautakunta, jonka alaisena on hyvinvointialueeseen palvelussuhteessa olevaa henkilöstöä, tällainen henkilö on vaalikelvoton asianomaiseen lautakuntaan, mutta voi tietysti edellytyksin olla vaalikelpoinen aluehallitukseen. Tällöin on huomattava, että enemmistön hallituksen jäsenistä tulee olla muita kuin hyvinvointialueen tai hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön palveluksessa olevia henkilöitä. Lisäksi on huomattava, että henkilö, joka lautakunnan esittelijänä tai muutoin vastaa aluehallituksen käsiteltäväksi tulevista asioista, ei ole vaalikelpoinen aluehallitukseen.

Välittömästi aluehallituksen alaisena toimiva hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö ei ole vaalikelpoinen aluehallitukseen. Vastaava raja koskee hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön palveluksessa olevaa henkilöä, joka toimii hyvinvointialueen palveluksessa olevaa henkilöä vastaavassa asemassa. Tämän on katsottu tarkoittavan esimerkiksi tukipalvelu- tai vastaavan yhtiön henkilöstöä. Näiltä osin sääntelyn tarkoituksena on, että toisiaan vastaavassa asemassa olevat henkilöt ovat vaalikelpoisuuden näkökulmasta samassa asemassa riippumatta hyvinvointialueen organisaatio- tai konsernirakenteesta.

Jos aluehallituksen alaisena ei ole lautakuntia, tai jos niiden alaisena ei ole henkilöstöä, tällöin henkilöstö toimii edellä kuvatulla tavalla ”välittömästi” aluehallituksen alaisena, eikä näin ollen ole vaalikelpoinen aluehallitukseen. Koska henkilöstö on palvelussuhteen näkökulmasta toisiaan vastaavassa asemassa, on vaikea nähdä, miten osa aluehallituksen alaisesta henkilöstöstä voitaisiin katsoa vaalikelpoiseksi aluehallitukseen ja

osaa henkilöstöstä ei. Kun vaalikelpoisuuden rajausta ulottuu hyvinvointialueen määräysvallassa olevien yhteisöjen osalta hyvinvointialueesta kokonaan erillisiin oikeushenkilöihin, vastaavassa asemassa hyvinvointialueen sisällä olevien henkilöiden osalta vaalikelpoisuuden rajausta voidaan siis käytännössä poistaa vain toimielinrakenteen kautta, ei esimerkiksi sisäisillä työnjohtomääräyksillä tai vastaavilla.”

Vastaus on mielestäni perusteellinen ja selkeä. Sekä soteuudistusta yleisesti käsittelevä sivusto että valtiovarainministeriön verkkosivut antavat kuitenkin aiheen pohtia sitä kautta leviävän informaation saavutettavuutta ja levinnäisyyttä ja tämä on syytä ottaa myös jatkossa huomioon.

Tästä syystä pidän erityisen tärkeänä valtiovarainministeriön 23.11.2022 hyvinvointialueille lähettämää kirjettä koskien nimenomaan kelpoisuutta toimia aluehallituksen jäsenenä. Kirjeen sisältö vastaa edellä vaalikelpoisuudesta kerrottua ja on antanut hyvinvointialueille mielestäni selkeän kuvan vaalikelpoisuuteen liittyvistä seikoista.

Vaalikelpoisuutta koskevan informaation saavutettavuuteen liittyvät kysymykset käyvät kuitenkin ilmi myös edellä mainitusta ohjauskirjeestä. Kirjeessä todetaan, että ”hyvinvointialueen palveluksessa olevien henkilöiden vaalikelpoisuus hyvinvointialueiden aluehallituksiin on herättänyt kyselyitä ja epätietoisuutta.” Tämän jälkeen todetaan, että ”hyvinvointialueesta annetun lain (hyvinvointialuelaki, 611/2021) mukaan aluehallitus johtaa hyvinvointialueen toimintaa, hallintoa ja taloutta. Aluehallitus edustaa hyvinvointialuetta työnantajana ja vastaa hyvinvointialueen henkilöstöpolitiikasta. Tästä syystä hyvinvointialueen henkilöstön sekä henkilöstön edunvalvonnasta vastaavien henkilöiden vaalikelpoisuutta aluehallitukseen on eri tavoin rajattu. Organisaatorisesti aluehallituksen alaisena työskentelevä henkilö ei voi olla samaan aikaan aluehallituksen jäsenenä.”

Kuten kantelusta ja myös valtiovarainministeriön kirjeestä ilmenee, hyvinvointialueen palveluksessa olevien henkilöiden vaalikelpoisuus hyvinvointialueiden aluehallituksiin on kuitenkin herättänyt hyvinvointialueilla kyselyitä ja epätietoisuutta. Ottaen huomioon syntynyt tilanne ja lainsäädännön erilainen tulkinta eri hyvinvointialueilla, annettua ohjeistusta ainakaan ennen marraskuuta 2021 ei voi jälkikäteen arvioiden pitää täysin riittävänä. Olen kuitenkin ottanut arvioinnissani huomioon, että hyvinvointialueesta annetun lain valmistelun aikana ei asiakirja-aineiston valossa tullut esiin sellaisia seikkoja, jotka olisivat antaneet aiheen erikseen ohjeistaa hyvinvointialueita vaalikelpoisuuteen liittyvistä kysymyksistä. Sen jälkeen, kun lainsäädäntöön liittyvä epäselvyys on tullut valtiovarainministeriön tietoon, ohjeistus on ollut asianmukaista.

Vaalikelpoisuudesta

Kuten ministeriöiden selvityksessä on todettu, hyvinvointialueen toimielinrakennetta, aluehallituksen tehtäviä sekä luottamushenkilöiden vaalikelpoisuutta koskevan sääntelyn perusratkaisut vastaavat sisällöllisesti kuntalain (410/2015) vastaavia ratkaisuja.

Kun vaalikelpoisuuden edellytyksenä on vaalikelpoisuus aluevaltuustoon, aluehallituksen jäsenen vaalikelpoisuutta koskevan sääntelyn rinnalla sovellettavaksi tulee myös yleistä vaalikelpoisuutta koskeva hyvinvointialuelain 76 § sekä aluevaltuuston vaalikelpoisuutta koskeva 77 §. Lisäksi sääntely myös selvityksessä todetulla tavalla muodostaa kokonaisuuden ottaen huomioon, mitä muiden luottamushenkilön vaalikelpoisuudesta säädetään. Lain 79 §:n mukaan vaalikelpoinen lautakuntaan on henkilö, joka on vaalikelpoinen aluevaltuustoon - ei kuitenkaan muun muassa asianomaisen lautakunnan alainen hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö. Aluevaltuuston jäsenyys sinänsä ei ole edellytys aluehallituksen jäsenyydelle.

Myös perustuslakivaliokunta on todennut, että hyvinvointialuelain hallinnon ja talouden hoitoa koskevat säännökset ovat pitkälti yhdenmukaisia kuntalain vastaavien säännösten kanssa. Hyvinvointialueen hallintoa koskevat säännökset ovat yleisiä ja jättävät alueen organisaatorakenteen aluevaltuuston päätettäväksi. Perustuslakivaliokunta ei ole lakiesitystä koskevassa lausunnossaan kiinnittänyt erikseen huomiota vaalikelpoisuuteen koskien muita toimielimiä kuin aluevaltuustoa ([PeVL 17/2021](#) vp).

Myös kuntalain esitöissä on kuitenkin pohdittu kunnanhallituksen jäsenen asemaa toisaalta kunnan luottamushenkilönä ja toisaalta mahdollisesti kunnan palveluksessa olevana työntekijänä. Ongelmallisena on pidetty sitä, että kunnan työntekijä saa kunnanhallituksen jäsenenä eräänlaisen esimiesaseman suhteessa kunnan henkilöstöön. Myös hallitukseen valitun työntekijän esimiehestä tulee tavallaan hallitukseen valitun työntekijän alainen. Kunnanhallitusta koskevat vaalikelpoisuussäännökset ovat kompromissi, jossa on otettu huomioon, ettei kunnan henkilöstöä voida kokonaan sulkea kunnanhallituksen ulkopuolelle ([HE 268/2014](#) vp, s. 76-77).

Sama päättävässä asemassa olevan henkilön kaksoisrooliin liittyvä ongelmallisuus on tunnistettu myös hyvinvointialuelain esitöissä, joissa todetaan kuntalain esitöihin viitaten 78 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa seuraavasti:

”Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kuntalakia vastaavasti, että enemmistön aluehallituksen jäsenistä on oltava muita kuin hyvinvointialueen tai hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä. Vaatimus koskee erikseen varsinaisia ja varajäseniä. Kunnissa henkilöstön asemaa kunnanhallituksessa on pidetty yleisesti ongelmallisena ja kunnanhallituksen toimintakykyä heikentävänä. Myös hyvinvointialueella aluehallitus edustaa hyvinvointialuetta työnantajana ja vastaa hyvinvointialueen henkilöstöpolitiikasta.”

Ministeriöiden selvityksessä on tältä osin todettu, että ”vaalikelpoisuutta koskevan sääntelykonaisuuden eräänlaisena taustaoletuksena on ollut, että hallituksen alaisuudessa toimii ainakin joitakin lautakuntia, joilla on oman toimialansa henkilöstö alaisuudessaan. Hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin 1) kohdan lisäksi tulisi siten huomioitavaksi lain 79 §. Näin ollen 78 §:n 1 momentin 1) kohdan soveltamisalaksi oli mahdollista muotoutua sellainen kokonaisuus, joka jää jäljelle siitä henkilöstöstä, johon ei sovelleta 79 §:n 1 momentin 1) kohdan säännöstä. Tällöin vaalikelpoisia hallitukseen olisivat ne hyvinvointialueeseen palvelussuhteessa olevat henkilöt, jotka eivät olisi vaalikelpoisia ”omaan” lautakuntaansa. Säännöksen sanamuodon ja sen perustelujen valossa sääntelyn tarkoitus ja sen tulkinta vaikuttavat selvityksen mukaan tässä valossa yksiselitteiseltä.” Myös aluehallintolain esitöistä siis ilmenee, että lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut sulkea koko hyvinvointialueen henkilöstöä aluehallituksen ulkopuolelle.

Useilla hyvinvointialueilla on kuitenkin päädytty, ilmeisesti vastoin lainsäätäjän oletusta, sellaisiin organisatorisiin ratkaisuihin, joissa lautakuntia ei ole. Tällöin hyvinvointialueen koko henkilöstö on suoraan aluehallituksen alainen. Tällöin on syntynyt tilanne, jossa organisatorisesti aluehallituksen alaisena työskentelevä henkilö ei voi olla aluehallituksen jäsen. ([HE 241/2020](#) vp. s. 585). Lain 78 §:n 1 momentin 1 kohdassa on kysymys käytännössä pelkästään henkilön työntekijäasemasta, jossa suhteessa koko henkilöstö on toisiaan vastaavassa ja yhdenvertaisessa asemassa. Tällöin koko hyvinvointialueen henkilöstö on muodollisesti esteellinen toimimaan aluehallituksessa.

Yhdenvertaisuuden toteutumisesta ja osallistumisoikeudesta perusoikeutena

Ministeriöiden selvityksessä todetaan, että hyvinvointialueita ja niiden hallintoa koskeva lainsäädäntö on johtanut edellä kerrottuun tilanteeseen, jossa hyvinvointialueiden organisaatiorakenne voi olla toisistaan poikkeava. Tämä taas on puolestaan voinut johtaa tilanteeseen, jossa hyvinvointialueeseen palvelussuhteessa olevan henkilöstön asema on voinut olla toisistaan poikkeava eri hyvinvointialueilla. Tämä koskee erityisesti osallistumista aluehallituksen työs-kentelyyn. On selvää, että kansalaisten yhdenvertaisuus ei ole tällöin täysimääräisesti toteutunut.

Tältä osin selvityksessä tosin huomautetaan, että vaalikelpoisuuteen vaikuttavat organisatoriset näkökohdat ovat olleet hyvinvointialueiden tiedossa siinä vaiheessa, kun hyvinvointialueen toimielinrakenteesta on hyvinvointialueella päätetty. Oikeus päättää omasta toimielinrakenteestaan on myös hyvinvointialueen itsehallinnon ydintä. Lisäksi vaikutusta hyvinvointialueen palveluksessa olevien asemaan on sillä, miten eri hyvinvointialueiden aluevaltuustot ovat tehneet

päätöksiä toimielinten kokoonpanosta sekä mahdollisesti myös päätöksiä vaalikelpoisuuden menettämisen osalta.

Edelleen selvityksessä kyseenalaistetaan kantelussa esitetty epäily kansalaisten perusoikeuksiin kuuluvan osallistumisoikeuden vaarantumisesta. Selvityksen mukaan ”voidaan perustellusti kysyä, onko näiltä osin nimenomaan aluehallitus perustuslain osallistumisoikeussäätelyn ytimessä, vai onko kiinteämmin kyse oikeudesta olla ehdolla aluevaltuuston jäseneksi. Aluehallituksen vaalikelpoisuusrajoitusten tarkoituksena on varmistaa julkisen vallan käytön puolueettomuus ja riippumattomuus, hallinnon läpinäkyvyys sekä hyvän hallinnon perusteiden toteutuminen. Näin ollen voidaan pitää perusteltuna sitä lainsäädännön taustalla ollutta lähtökohtaa, että aluehallituksen vaalikelpoisuusrajoitukset voivat ja niiden tulee olla pidemmälle meneviä kuin aluevaltuustossa. Hyvinvointialuelain esitöissä todetaan, että kansalaisten ja kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet toteutuvat joko edustuksellisuuden kautta tai vaikuttamalla suoraan aloiteoikeuden ja kansanäänestyksen kautta.”

Perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perusoikeusluontoisina osallistumisoikeuksina voidaan pitää vaalioikeuksia valtiollisissa ja paikallisvaaleissa sekä äänioikeutta kansanäänestyksessä. Perustuslain yhteiskunnalliseen päätöksentekoon osallistumisen takaava säännös on yhteydessä perustuslain kansanvaltaisuussäännöksen, joka on demokraattisen valtion perusta ja lähtökohta. Tässä kokonaisuudessa merkityksellinen on myös perustuslain säännös, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Hyvinvointialueen luottamushenkilöistä hyvinvointialueen asukkaiden edustajia ovat ensi sijassa aluevaaleissa valitut aluevaltuutetut. Lähtökohtana tulee kuitenkin olla, että hyvinvointialueen asukkailla on mahdollisimman laaja oikeus osallistua hyvinvointialueen asioiden hoitoon. Myös hyvinvointialuelakia koskevan hallituksen esityksen mukaan lähtökohtana on, että hyvinvointialueen asukkailla olisi mahdollisimman laaja oikeus osallistua hyvinvointialueella kuuluvien asioiden hoitoon sekä asukkaana että luottamushenkilönä ([HE 241/2020 vp](#), s. 361-363). Tästä syystä on myös osallistumisoikeuden kannalta ongelmallista, jos koko hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilöstö on suljettu hyvinvointialueen hallituksen työskentelyn ulkopuolelle sillä perusteella, että hyvinvointialueen palveluksessa työskentely sinänsä rajoittaa vaalikelpoisuutta.

Hyvinvointialuelaissa on lisäksi nimenomaisesti säädetty alueen jäsenten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista säätämällä muun muassa aluehallituksen velvollisuudeksi asettaa nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto.

Samoin on säädetty neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä ja hyvinvointialueen jäsenen aloiteoikeudesta. Nämä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet koskien hyvinvointialueen asioita ovat aluevaalien lisäksi osallistumisoikeuden ydinalueella. Sen sijaan yhdyn siihen käsitykseen, että aluehallituksen työhön osallistuminen ei ole osallistumisoikeuden ydinalueella. Kansalaisten ja kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet toteutuvat joko edustuksellisuuden kautta tai vaikuttamalla suoraan aloiteoikeuden ja kansanäänestyksen kautta.

Työryhmä lainsäädännön kehittämiseksi

Valtiovarainministeriö on asettanut toimikaudelle 9.1.2023-15.6.2023 hankkeen ([VN/31806/2022](#), Hankenumero VM150:00/2022) selvittämään hyvinvointialueen toimielinten vaalikelpoisuutta koskevan sääntelyn muutostarpeita. Työryhmän tehtävänä on ollut:

1. arvioida hyvinvointialueen toimielinten kokoonpanoa ja vaalikelpoisuutta koskevan sääntelyn ajantasaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta erityisesti huomioiden hyvinvointialueiden toiminnan johtamista koskevat toimielinrakenteet sekä hyvinvointialueen palveluksessa olevien henkilöiden vaali- ja osallistumisoikeuksien toteutuminen. Työryhmän tulee tarkastella erityisesti aluehallituksen vaalikelpoisuutta koskevaa sääntelyä.

2. laatia arviomuistio lainsäädännön kehittämiseksi. Arviomuistion tulee sisältää työryhmän tarpeelliseksi katsomat ehdotukset säännösten muuttamiseksi. Työryhmä voi tehdä myös muita vaalikelpoisuutta ja johtamista koskevia lainsäädännön kehittämisehdotuksia.

Työryhmän arviomuistio on julkaistu 20.6.2023. Työryhmän pääasialliset johtopäätökset ovat seuraavat:

”Työryhmän käsityksen mukaan nykyinen sääntely on sinänsä perusteiltaan tarkoituksenmukainen, mutta sitä olisi tarpeen selkeyttää tulkintaongelmien välttämiseksi. Työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena, että säännöksessä tarkennetaan vaalikelpoisuusrajoitusten kohdistumista aluehallituksen alaisena aluehallituksen tehtäväalueella toimiviin siten, että aluehallituksen toimielintehtävät muodostuvat laissa säädetyistä ja hallintosäännössä määrätyistä. Lisäksi työryhmä on tarkastellut ratkaisuja siitä, voitaisiinko sääntelyyn tehdä lievennyksiä koskien hyvinvointialueen palveluksessa olevien henkilöiden vaalikelpoisuutta aluehallitukseen. Sääntelyn sisällöllinen muuttaminen vaalikelpoisuuden laajentamiseksi on myös mahdollista, ja se on tarkoituksenmukaisuus- ja arvovalintakysymys. Työryhmä on tunnistanut muuttamiselle erilaisia lähtökohtia.”

Arviomuistiossa todetaan, että työryhmän käsityksen mukaan voimassa oleva säännös vaalikelpoisuudesta aluehallitukseen on perusteiltaan tarkoituksenmukainen. Hyvinvointialuelain mahdollistava sääntely on perusteltu. Sääntely antaa liikkumavaraa itsehallintoon kuuluvalla

päätöksenteolle ja kunkin hyvinvointialueen alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamiselle. Vaalikelpoisuussäätely turvaa päätöksenteon yleistä puolueettomuutta ja riippumattomuutta esteellisyysääntelyn lisäksi. Säätelyllä estetään etukäteen usein toistuviksi arvioituja esteellisyystilanteita. Henkilö on ongelmallisessa kaksoisroolissa, jos hän voi toimielimen jäsenenä johtaa häntä itseään koskevaa toimintaa. Säätelyn voidaan siten katsoa olevan hyvän hallinnon toteutumisen kannalta oikeasuhtaista ottaen huomioon myös muut lakisääteiset osallisuuden ja vaikuttamisen mahdollisuudet.

Säännöstä olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista täsmentää tulkinnan helpottamiseksi kohdistamalla vaalikelpoisuusrajoitus tarkemmin aluehallituksen tehtäväalueella toimiviin. Tehtäväalue muodostuisi laissa säädetyistä ja hallintosäännössä määrätyistä tehtävistä. Säännöksen sisällöllinen muuttaminen on mahdollista, mutta se on osin arvovalintakysymys. Säätelyn kehittäminen on myös osin tarkoituksenmukaisuuskysymys, jossa tulee ottaa huomioon erilaiset näkökulmat ja riskit edellä tässä arviomuistiossa kuvatusti. Vaalikelpoisuusrajoitukset rajoittavat osallistumisoikeuksia, mutta niillä turvataan päätöksenteon puolueettomuutta sekä toimielimen työskentelyedellytyksiä. Rajoitusten tulisi siten olla oikeasuhtaisia, organisaatioriippumattomia ja tarkkarajaisia. Säännöstä voidaan muuttaa esimerkiksi kohdistamalla vaalikelpoisuusrajoitus henkilöihin, jotka toimivat hyvinvointialueilla aluehallitukselle säädetyissä hallintotehtävissä erotuksena niin kutsutuista palvelutehtävistä.

Erityisesti mikäli vaalikelpoisuusrajoituksia hyvinvointialueen henkilöstön osalta lievennetään, tulisi vastaavasti rajoittaa nykyistä laajemmin hyvinvointialueen ja hyvinvointialuekonsernin palveluksessa olevien henkilöiden enimmäismäärää aluehallituksessa. Lisäksi olisi perusteltua kohdistaa vaalikelpoisuusrajoitus aluehallituksen puheenjohtajistoon. Aluehallituksen ja sen puheenjohtajan työnantajaroolin kannalta ongelmallisia kaksoisrooleja tulee estää säätelyllä. Lainsäädännön perusvalmistelussa tulisi lisäksi arvioida muutostarvetta tältä osin siinäkin tapauksessa, että säännökseen ei tehtäisi muita sisällöllisiä muutoksia.

Lainsäädännön muuttamista koskevassa perusvalmistelussa tulee huomioida muodostuva oikeuskäytäntö erityisesti koskien vaalikelpoisuutta aluehallitukseen, sekä esteellisyyttä. Hyvinvointialueiden toimielinrakenteet ja johtamisjärjestelmät sekä henkilöstöorganisaatio voivat lisäksi muuttua toiminnan käynnistämisvaiheen ratkaisusta aluevaltuustojen päätöksillä. Myös mahdollinen johtamista koskeva tieteellinen tutkimus hyvinvointialueen johtamisjärjestelmistä vaikuttaa lainsäädäntöratkaisujen vaihtoehtojen arviointiin. Arviomuistion mukaan lainsäädännön perusvalmistelussa tulee arvioida vastaavien muutosten tekemisen tarkoituksenmukaisuus myös kuntien toimielimiä koskien.

JOHTOPÄÄTÖS

Asiassa ei ole tullut esiin, että valtiovarainministeriö tai sosiaali- ja terveysministeriö olisi menettänyt asiassa lainvastaisesti tai muutoin virkavelvollisuuksiensa vastaisesti.

Ottaen lisäksi huomioon, että valtiovarainministeriössä on jo käynnistynyt valmistelu hyvinvointialuealain muutostarpeiden arvioimiseksi koskien myös vaalikelpoisuusrajoituksia koskevaa sääntelyä, en katso tarpeelliseksi ainakaan tässä vaiheessa ryhtyä asiassa muihin laillisuusvalvonnallisiin toimiin.

Lähetän tästä vastauksestani jäljennöksen valtiovarainministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Ruuskanen