

# Arviomuistio hyvinvointialueen toimielinten kokoonpanoa koskevan sääntelyn muutostarpeista

Hyvinvointialueet

VALTIOVARAINMINISTERIÖN JULKAISUJA – 2023:48



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

# Arviomuistio hyvinvointialueen toimielinten kokoonpanoa koskevan sääntelyn muutostarpeista

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](https://vnjulkaisumyynti.fi)

Valtiovarainministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-466-0

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

## Arviomuistio hyvinvointialueen toimielinten kokoonpanoa koskevan sääntelyn muutostarpeista

<b>Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:48</b>		<b>Teema</b>	Hyvinvointialueet
<b>Julkaisija</b>	Valtiovarainministeriö		
<b>Yhteisötekijä</b>	Valtiovarainministeriö		
<b>Kieli</b>	suomi	<b>Sivumäärä</b>	106

### Tiivistelmä

Arviomuistiossa käydään läpi vaalikelpoisuutta koskevien säännösten taustaa. Muistiossa arvioidaan sääntelyn kehittämistarpeita suhteessa kansanvaltaisuuteen, vaali- ja osallisuusoikeuksiin sekä hyvän hallinnon takeisiin.

Asukkailla tulee olla laaja oikeus osallistua hyvinvointialueen asioiden hoitoon. Vaalikelpoisuussäännöksillä turvataan päätöksenteon puolueettomuutta ja riippumattomuutta.

Välittömästi aluehallituksen alaisena toimiva hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö ei ole vaalikelpoinen aluehallitukseen. Hyvinvointialueen organisaatiossa voi henkilöstö olla laajasti aluehallituksen alaista. Ongelmallista on, jos hyvinvointialueen palveluksessa olevia ei voida ollenkaan valita aluehallitukseen. Aluehallituksen johtamis- ja työnantajatehtävistä johtuen hyvinvointialueen palveluksessa olevien jäsenyys aluehallituksessa ei ole ongelmatonta.

Sääntely on perusteeltaan tarkoituksenmukaista. Säännöstä olisi kuitenkin tarpeen täsmentää. Sääntelyn sisällöllinen muuttaminen on myös mahdollista perustuen riskiarvioihin esimerkiksi kohdistamalla rajoitus aluehallitukselle säädetyissä hallintotehtävissä toimiviin erotuksena niin kutsutuista palvelutehtävistä. Lisäksi on tarkasteltu hyvinvointialueen palveluksessa olevien henkilöiden enimmäismäärää aluehallituksessa sekä rajoituksen ulottamista puheenjohtajistoon.

**Asiasanat** kunnat, vaalikelpoisuus, esteellisyys, pelastustoimi, hyvinvointialueet, aluehallitus, sosiaali- ja terveydenhuolto, kunta-asiat

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-466-0	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>Asianumero</b>	-	<b>Hankenumero</b>	VM150:00/2022

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-466-0>

## Bedömningspromemoria om behoven att ändra bestämmelserna om sammansättningen av välfärdsområdenas organ

<b>Finansministeriets publikationer 2023:48</b>		<b>Tema</b>	Välfärdsområden
<b>Utgivare</b>	Finansministeriet		
<b>Utarbetad av</b>	Finansministeriet		
<b>Språk</b>	finska	<b>Sidantal</b>	106

### Referat

I bedömningspromemorian finns en redogörelse om bakgrunden till bestämmelserna om valbarhet. I promemorian bedöms behoven att utveckla bestämmelserna i förhållande till demokratin, rösträtten och rätten till delaktighet och garantierna för god förvaltning.

Invánarna ska ha omfattande rätt att delta i skötseln av välfärdsområdets ärenden. Genom bestämmelserna om valbarhet tryggas ett opartiskt och oberoende beslutsfattande.

En person kan inte bli invald i välfärdsområdesstyrelsen om personen är anställd inom ett välfärdsområde och är direkt underställd välfärdsområdesstyrelsen. I välfärdsområdets organisation kan personalen i stor utsträckning vara underställd välfärdsområdesstyrelsen. Det är problematiskt om de anställda inom ett välfärdsområde inte alls kan bli invalda i välfärdsområdesstyrelsen. På grund av välfärdsområdesstyrelsens lednings- och arbetsgivaruppgifter är det inte oproblematiskt om välfärdsområdets anställda är medlemmar av välfärdsområdesstyrelsen.

Bestämmelserna är ändamålsenliga till sin grund. Det finns emellertid behov att precisera bestämmelsen. Det är också möjligt att ändra innehållet i bestämmelserna utifrån riskbedömningar, till exempel så att begränsningen gäller endast de administrativa uppgifter som hör till välfärdsområdesstyrelsen och inte de så kallade serviceuppgifterna. Dessutom undersöktes det maximala antalet personer som arbetar för välfärdsområdet och om begränsningen kan omfatta även presidiet.

**Nyckelord** välfärdsområden, välfärdsområdesstyrelse, social- och hälsovård, kommuner, valbarhet, jäv, räddningsväsende, kommunärenden

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-466-0	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>Ärendenummer</b>	-	<b>Projektnummer</b>	VM150:00/2022

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-466-0>

## Memorandum on the Need to Amend the Regulation on the Composition of the Bodies of the Wellbeing Services Counties

---

<b>Publications of the Ministry of Finance 2023:48</b>		<b>Subject</b>	Wellbeing services counties
<b>Publisher</b>	Ministry of Finance		
<b>Group author</b>	Ministry of Finance		
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b>	106

---

### Abstract

This memorandum examines the background of the provisions on the eligibility for election. It assesses the need to develop regulation with respect to democracy, electoral and participatory rights, and guarantees of good governance.

Residents must have a broad right to take part in the conduct of the affairs of the wellbeing services county. The provisions on eligibility for election safeguard the impartiality and independence of decision-making.

A person employed by a wellbeing services county who is directly subordinate to the county executive is not eligible for election to the county executive. It is possible for a large part of the personnel of a wellbeing services county to be subordinate to the county executive. It is problematic if those employed by the wellbeing services county cannot be elected to the county executive at all. Due to the management and employer duties of the county executive, being concurrently a member of the county executive and employed by the wellbeing services county is also not without problems.

Regulation in this matter is justified. However, the provision on eligibility for election needs specifying. It is possible to amend the content of the regulation on the basis of risk assessments, for example by imposing a restriction on those performing the administrative duties laid down for the county executive, as distinct from the so-called service duties. The maximum number of persons employed by the wellbeing services county who can be members of the county executive and the possibility of extending the restriction to chairpersons were also examined.

**Keywords** wellbeing services counties, county executive, healthcare and social welfare, municipalities, eligibility for election, disqualification, rescue services, local government affairs

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-466-0	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>Reference number</b>	-	<b>Project number</b>	VM150:00/2022

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-466-0>

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	7
<b>2</b>	<b>Työryhmän tehtävät, tausta ja toteuttaminen</b> .....	10
<b>3</b>	<b>Hyvinvointialueen itsehallinto ja tehtävät</b> .....	12
	3.1 Perustuslaki .....	12
	3.1.1 Paikallisen itsehallinnon peruskirja .....	18
<b>4</b>	<b>Vaali- ja osallistumisoikeudet</b> .....	25
<b>5</b>	<b>Hyvän hallinnon takeet</b> .....	29
<b>6</b>	<b>Hyvinvointialueen vaalikelpoisuutta koskeva sääntely</b> .....	40
<b>7</b>	<b>Vaalikelpoisuusrajoituksia koskeva kunnallis- ja kuntalain sääntely</b> .....	50
	7.1 Kunnallislakien kehitys .....	50
	7.2 Kuntalaki 365/1995 .....	56
	7.3 Kuntalaki 410/2015 .....	65
<b>8</b>	<b>Hyvinvointialueen johtaminen</b> .....	77
	8.1 Hyvinvointialueen johtamista koskeva sääntely .....	77
	8.2 Henkilöstön kuuleminen ja vaikuttamiskanavat .....	81
<b>9</b>	<b>Nykytilan arviointia</b> .....	83
	9.1 Hyvinvointialueen hallintosäännöt ja organisaatiot .....	83
<b>10</b>	<b>Kuulemistilaisuuksissa esitetyt näkökulmat</b> .....	86
<b>11</b>	<b>Työryhmässä käsitellyt vaihtoehdot</b> .....	91
<b>12</b>	<b>Johtopäätökset</b> .....	104

# 1 Johdanto

Hyvinvointialueet aloittivat toimintansa 1.7.2021. Hyvinvointialueita on 21 ja ne muodostuvat pääosin nykyisen maakuntajaon pohjalta. Uudenmaan maakunnassa on kuitenkin neljä hyvinvointialuetta ja näiden lisäksi palveluja järjestää Helsingin kaupunki omalla alueellaan. Lisäksi Uudellamaalla toimii HUS-yhtymä, joka vastaa sille laissa säädetyistä sekä HUS-järjestämissopimuksessa sovituista tehtävistä. Aluevaalit toimitettiin 23.1.2022. Järjestämistä sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä pelastustoimesta siirtyi kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille ja HUS-yhtymälle 1.1.2023.

Hyvinvointialueen hallinnosta säädetään laissa hyvinvointialueesta (611/2021, jäljempänä hyvinvointialuelaki). Hyvinvointialueen tehtävät on määritelty laeissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021, jäljempänä sote-järjestämislaki) ja pelastustoimen järjestämisestä (613/2021, jäljempänä pela-järjestämislaki). Tehtävistä säädetään tarkemmin hyvinvointialueen tehtäväaloja koskeissa erityislaeissa.

Hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö. Sillä on alueellaan perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu itsehallinto. Hyvinvointialueella on sille erikseen lailla säädetyt tehtävät ja rajoitettu yleinen toimiala.

Hyvinvointialuelakia koskevan hallituksen esityksen HE 241/2020 vp mukaan lähtökohtana on, että hyvinvointialueen asukkailla olisi mahdollisimman laaja oikeus osallistua hyvinvointialueelle kuuluvien asioiden hoitoon sekä asukkaana että toimimalla luottamushenkilönä.<sup>1</sup>

Hyvinvointialueen ylintä päätösvaltaa käyttää aluevaltuusto, joka vastaa hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta. Aluevaltuuston päätösvallassa säädetään hyvinvointialuelain 22 §:ssä. Aluevaltuuston jäsenten asema eroaa muiden luottamushenkilöiden asemasta siinä, että ainoastaan he ovat hyvinvointialueen äänioikeutettujen asukkaiden välittömästi aluevaaleissa valitsevia, kun sen sijaan muut luottamushenkilöt ovat välillisesti, yleensä aluevaltuuston toimesta, valittuja.

---

1 HE 241/2020 vp, s. 361–363



Hyvinvointialuetta koskevat säännökset ovat yleisiä ja jättävät alueen organisaatio- rakenteen aluevaltuuston päätettäväksi. Jokaisella hyvinvointialueella on oltava hallintosaäntö, jonka sisältöä määrittelee pääasiassa hyvinvointialuelain 95 §:ssä säädetty vähimmäisisältö. Hyvinvointialueen hallintosäännössä määritellään johtamisjärjestelmä, toimielimet sekä tehtävien ja toimivallan jako eri toimielinten välillä.

Hyvinvointialueuudistuksen sisältämä integraatiotavoite myös osaltaan ohjaa hyvinvointi- alueiden johtamis- ja hallintorakenteita. Hallinnollisen (rakenteellisen) integraation lisäksi on mahdollistunut myös toiminnallinen integraatio. Uudistuksen mukaisella hallinto- rakenteella on toteutettu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen integraatio, jossa hyvinvointialue vastaa perusterveydenhuollon palvelujen, erikoissairaanhoidon palvelujen sekä sosiaalihuollon palvelujen järjestämisestä. Perustelujen mukaan uudistus toteuttaa kaikilla hyvinvointialueilla sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen integraation.<sup>2</sup>

Integroidussa palvelurakenteessa palvelut on koottu yhden päätöksenteon, johtamis- järjestelmän ja budjetin alle. Uudenmaan erilliskokous poikkeaa sosiaali- ja terveyden- huollon sekä pelastustoimen järjestämisen osalta hallinnolliselta malliltaan muussa maassa toteutetusta mallista. Mallissa järjestämisvastuun integraatio ei toteudu samanlai- sen yhden hallinnon toimesta kuin muualla maassa.<sup>3</sup>

Hyvinvointialueen luottamushenkilön tulee olla vaalikelpoinen luottamustoimeensa. Ylei- sestä vaalikelpoisuudesta hyvinvointialueen luottamustoimiin säädetään hyvinvointi- aluelain 76 §:ssä. Yleisellä vaalikelpoisuudella tarkoitetaan edellytyksiä, jotka henkilön on täytettävä, jotta hänet ylipäätään voidaan valita hyvinvointialueen luottamustoimeen. Hyvinvointialuelain 77–80 §:ssä säädetään toimielinikohtaisista vaalikelpoisuuden rajoi- tuksista. Vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat poikkeus oikeudesta osallistua itsehallinto- yhteisön hallintoon. Hallinnon uskottavuus ja toimivuus kuitenkin edellyttävät, että toimielimen jäsenenä ei ole henkilöitä, joilla on liian voimakas oma tai taustayhteisönsä intressi valvottavanaan. Vaalikelpoisuussäännöksillä turvataan päätöksenteon puolueetto- muutta siten, että todennäköisimpiä eturistiriitatilanteita vältettäisiin jo ennakolta.

---

2 HE 241/2020 vp, s. 389

3 HE 241/2020 vp, s. 53, s. 229, 405 ja 1169.

Hyvinvointialuelain perustelujen mukaan vaalikelpoisuussäntely aluehallitukseen (hyvinvointialuelaki 78 §) vastaa perusteiltaan kuntalain (410/2015) 73 §:n kunnanhallitusta koskevaa säntelyä.<sup>4</sup> Lähtökohtana on, että aluehallitukseen vaalikelpoisen tulee olla vaalikelpoinen myös aluevaltuustoon. Lisäksi vaalikelpoisuuden erityisiä rajoituksia on laissa kohdistettu hyvinvointialueen henkilöstöön ja henkilöihin, jotka ovat kiinteissä liike-toimintasuhteissa siihen. Tietyt keskeiset tehtävät ovat lisäksi sellaisia, että ne estävät valinnan aluehallitukseen. Vaalikelpoinen aluehallitukseen ei hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan ole hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö, joka toimii välittömästi aluehallituksen alaisena. Säännöksen perusteluissa todetaan, että organisatorisesti aluehallituksen alaisena työskentelevä henkilö ei voi olla samaan aikaan aluehallituksen jäsenenä.<sup>5</sup> Siten voidaan todeta, että aluevaltuuston päättämästä organisaatorakenteesta voi aiheutua se, että hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilöstö on laajasti aluehallituksen alaista, jolloin heitä koskee hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin 1 kohdan mukainen vaalikelpoisuusrajoitus. Palvelussuhde hyvinvointialueeseen ei sinänsä estä valintaa aluehallitukseen. Enemmistön aluehallituksen jäsenistä on hyvinvointialuelain 78 §:n 3 momentin mukaan oltava kuitenkin muita kuin hyvinvointialueen tai hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä. Tällä turvataan hyvän hallinnon toteutumista ja aluehallituksen päätöksenteon puolueettomuutta ja riippumattomuutta.

Vaikka hyvinvointialueita koskeva säntely pohjaa kuntalain vastaavaan säntelyyn, on huomattava, että hyvinvointialueen toimiala on suppeampi<sup>6</sup> ja organisaatio voi rakentua kunnista poikkeavasti siten, että hyvinvointialueella on ainoastaan hyvinvointialueissa säädetyt nk. pakolliset toimielimet (aluevaltuusto, aluehallitus ja tarkastuslautakunta). Näiden lisäksi hyvinvointialueella voi olla valmistelevia tai koordinoivia toimielimiä, joiden alaisuudessa ei ole henkilöstöä. Tällaisessa tilanteessa voi osoittautua kansanvaltaisuuden toteutumisen näkökulmasta ongelmalliseksi, jos vaalikelpoisuusrajoitukset johtavat siihen, ettei hyvinvointialueen palveluksessa olevia henkilöitä voida valita aluehallitukseen. Säntelyllä kuitenkin turvataan toimielimen päätöksenteon riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Säntelyyn tulee olla oikeasuhtaista ja tarkkarajaista.

4 HE 241/2020 vp, s. 585–586

5 HE 241/2020 vp, s. 586

6 Hyvinvointialueella on pääasiassa lakisääteisiä tehtäviä. Hyvinvointialuelain 6 §:n 1 momentissa säädetään hyvinvointialueen yleisestä toimialasta. Se rajautuu kuitenkin hyvinvointialueen lakisääteisiä tehtäviä tukeviin tehtäviin, joten se on kuntien yleistä toimialaa suppeampi (HaVL 12/2021 vp, s. 9).

## 2 Työryhmän tehtävät, tausta ja toteuttaminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen toimeenpanon yhteydessä on havaittu, että eräillä hyvinvointialueilla aluevaltuuston päättämä organisaatorakenne voi aiheuttaa sen, että hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilöstö on laajasti aluehallituksen alaista, jolloin heitä koskee hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin 1 kohdan mukainen vaalikelpoisuusrajoitus.

Valtiovarainministeriö asetti toimikaudelle 9.1.–15.6.2023 hyvinvointialueen toimielinten kokoonpanoa koskevan sääntelyn muutostarpeita arvioivan työryhmän. Työryhmään nimettiin erityisasiantuntija Elina Rissanen oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Ilpo Helismaa sisäministeriöstä, hallitusneuvos Erkki Papunen sosiaali- ja terveysministeriöstä, hallitusneuvos Mervi Kuittinen valtiovarainministeriön kunta- ja alueosastolta (työryhmän puheenjohtaja) sekä johtava erityisasiantuntija Katriina Martikainen valtiovarainministeriön kunta- ja alueosastolta (työryhmän sihteeri). Asiantuntijoiksi nimettiin hallintojohtaja Petja Harakka Keski-Uudenmaan hyvinvointialueelta, konsernipalveluiden johtaja Jouko Luukkonen Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueelta ja lakiasiaintohtaja Juha Myllymäki Suomen Kuntaliitosta.

Työryhmän tehtävänä oli arvioida erityisesti vaalikelpoisuutta koskevien säännösten kehittämistarpeita. Työryhmän tuli 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 tuli tarkastella erityisesti aluehallituksen vaalikelpoisuutta koskevaa sääntelyä.

Työryhmän tuli laatia arviomuistio lainsäädännön kehittämiseksi. Arviomuistion tuli sisältää työryhmän tarpeelliseksi katsomat ehdotukset säännösten muuttamiseksi. Työryhmän oli mahdollista tehdä myös muita vaalikelpoisuutta ja johtamista koskevia lainsäädännön kehittämisehdotuksia.

Työryhmä kokoontui kevään 2023 aikana 8 kertaa. Työryhmän kokousten teemoina olivat:

1. **kokous:** hankkeen tausta, työsuunnitelman käsittely
2. **kokous:** osallisuus, demokratia ja vaalikelpoisuussäätely – käsitteenä, johtaminen
3. **kokous:** hyvinvointialueiden organisaatorakenteet, päätöksentekomalli, aluehallituksen kokoonpano (sote ja pela)
4. **kokous:** johtaminen, aluehallituksen työnantaja-asema, henkilöstöpolitiikasta vastaaminen
5. **kokous:** henkilöstön asema, työryhmän ehdotukset sekä mahdolliset muut näkökohdat ja huomiot
6. **kokous:** arviomuistioluonnos
7. **kokous:** arviomuistioluonnos
8. **kokous:** johtopäätökset, arviomuistio

Työryhmä kuuli asiantuntijoina Helsingin yliopiston emeritusprofessori Olli Mäenpäättä, professori Janne Salmista Turun yliopistosta, yliopisto-opettaja Siv Sandbergia Åbo Akademista sekä yliopistonlehtori Jenni Airaksista Tampereen yliopistosta. Lisäksi asiantuntijoina kuultiin ma. toimitusjohtaja Johanna Sorvettulaa ja kehittämispäällikkö Vesa-Pekka Tervoa Hyvil Oy:stä sekä Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:n edustajina johtava työmarkkinalakimies Mirja-Maija Tossavaista ja työmarkkinalakimies Eeva Vesterbackaa.

Työryhmän kokousten lisäksi järjestettiin työpaja henkilöstöä edustavien pääsopijajärjestöjen JUKO ry:n, JAU ry:n ja Sote ry:n sekä hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän edustajille. Työpajaan osallistui yhteensä 33 henkilöä. Edustettuina olivat kaikki kolme pääsopijajärjestöä ja 18 hyvinvointialuetta.

Tässä arviomuistiossa käydään läpi, minkälaisia rajoituksia lainsäädäntö on asettanut hyvinvointialueen henkilöstön vaalikelpoisuudelle, ja taustaa, miksi kyseisiin rajoituksiin on päädytty kuntalakia ja hyvinvointialuelakia säädettäessä ja lainsäädäntöä muutettaessa. Muistiossa arvioidaan sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta ja kehittämistarpeita suhteessa kansanvaltaisuuden sekä vaali- ja osallisuus oikeuksien toteutumiseen ja edistämiseen sekä toiminnan, hallinnon ja talouden johtamiseen. Arvioinnissa otetaan huomioon hyvinvointialueiden organisaatioiden nykytilanne. Lisäksi tarkastellaan hyvän hallinnon takeiden vaatimusta ottaen huomioon toimielimen jäsenten erilaiset kaksoisroolit. Arviointia tehdään erityisesti suhteessa hyvinvointialueen palveluksessa oleviin luottamushenkilöihin. Muistiossa tarkastellaan, asettaako uusi itsehallinnon taso, hyvinvointialue ja sen toimiala, kuntia koskevasta sääntelystä poikkeavia vaatimuksia lainsäädännölle. Muistiotyön yhteydessä on arvioitu myös vaalikelpoisuussäännösten perusoikeuskytkennät.

## 3 Hyvinvointialueen itsehallinto ja tehtävät

### 3.1 Perustuslaki

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Pykälän 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla. Perustuslain esitöiden mukaan lailla säätämisen vaatimus koskee kuntien hallinnon yleisiä perusteita kuten kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen sen sijaan voidaan osoittaa kuntien asiaksi. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla turvataan kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tämä sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille.<sup>7</sup>

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Säännöksellä on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita itsehallinnon periaatteiden mukaisesti.<sup>8</sup> Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 121 §:n 1 momentin muodostavan sen 4 momentin kanssa kokonaisuuden.<sup>9</sup> Valiokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentista tai sen esitöistä ei ole kuitenkaan luettavissa samanlaisia vaatimuksia maakuntien itsehallinnolle kuin perustuslain 121 §:n 1–3 momentista kunnan asukkaiden itsehallinnolle.<sup>10</sup> Oikeuskirjallisuudessa on katsottu säännöksen olevan olennaisesti yleisluonteisempi ja joustavampi kuin kunnallista itsehallintoa määrittelevät perustuslain normit.<sup>11</sup>

7 HE 1/1998 vp, s. 176

8 HE 1/1998 vp, s. 176

9 PeVL 20/2013 vp, s. 9

10 PeVL 26/2017 vp, s. 20

11 Hallinto-oikeus; Olli Mäenpää, 1. Itsehallinnon oikeudelliset perusteet/Itsehallintoyhteisöjen valtiosääntöiset perusteet/ Alueellisen itsehallinnon takeet, verkkokirjahylly, almatalent.fi, päivitetty 2.1.2023

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan (PeVL 17/2021 vp ja PeVL 26/2017 vp) arvioinut 121 §:n 4 momentissa tarkoitettua itsehallintoa ja sen reunaehtoja tarkemmin hyvinvointialueiden perustamiseen johtaneen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen (HE 241/2020 vp) sekä aiemman, vuonna 2017 rauenneen maakuntauudistuksen (HE 15/2017 vp) yhteydessä. Valiokunnan mukaan perustuslain eri itsehallinnon muotoja koskevalle sääntelylle yhteinen piirre on kansanvaltaisuus, joka erityisesti osallistumisena ja vaikuttamisena ymmärrettynä on katsottava keskeisimmäksi itsehallinnon periaatteelliseksi osatekijäksi itsehallinnollisesta järjestelystä riippumatta.<sup>12</sup> Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti kuntia suurempien alueiden itsehallinnon osalta todennut, että sen välttämättömiä peruselementtejä ovat itsehallinnon kansanvaltainen perusta ja siihen nojautuva demokraattinen päätöksenteko sekä maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperusta.<sup>13</sup> Valiokunnan mielestä sääntely toteuttaa perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa (PeVL 17/2021 vp).

Kansanvaltaisuutta ymmärrettynä erityisesti osallistumisena ja vaikuttamisena voidaan pitää keskeisimpänä itsehallinnon periaatteellisena osatekijänä kulloisestakin itsehallinnollisesta järjestelystä riippumatta. Itsehallintoyhteisöjen itsehallinnon välttämätön yhteinen peruselementti on demokraattinen päätöksenteko eli itsehallintoyhteisön asukkaiden oikeus päättää itse omista asioistaan (PL 121.1 §).<sup>14</sup> Itsehallinnon kansanvaltainen perusta kiinnittyy myös perustuslain 2 §:ssä ilmaistuun kansanvaltaisuusperiaatteeseen, joka itsehallintoyhteisöjen toiminnassa tarkoittaa ylimmän päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta.<sup>15</sup>

Perustuslain 14 §:n 3 momenttiin sisältyvät kansanvaltaisuuden turvaamisen kannalta keskeiset perussäännökset äänioikeudesta kunnallisvaaleissa. Itsehallinto sisältää keskeisesti itsehallintoyhteisön asukkaiden oikeuden itsensä välittömästi tai välillisesti valitsemiin hallintoelimiin. Itsehallintoyhteisön keskeisen päätösvalan tulee kuulua kansanvaltaisesti valituille toimielimille, ja luottamushenkilöillä tulee olla määräävä asema itsehallintoyhteisön päätöksenteossa (PeVL 42/1996 vp). Itsehallintoyhteisön hallinto ja päätöksenteko perustuvat siten ensisijaisesti luottamushenkilöhallintoon ja luottamushenkilöiden keskeiseen asemaan. Itsehallintoyhteisöt voivat kuitenkin siirtää päätösvaltaa myös niiden viranomaisille ja viranhaltijoille lainsäädännön määrittelemissä rajoissa.

12 PeVL 17/2021 vp, s. 8, PeVL 26/2017 vp, s. 24

13 PeVL 17/2021 vp, s. 7, PeVL 26/2017 vp, s. 30

14 PeVL 26/2017 vp, s. 24

15 PeVL 23/2001 vp, s. 2

Hyvinvointialuelaki on hyvinvointialueen hallintoa koskeva yleislaki. Lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (241/2020 vp) todetaan perustuslakivaliokunnan katsoneen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen uudistamiselle olevan perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi.<sup>16</sup>

Hyvinvointialuelain tarkoituksena on lain 1 §:n 1 momentin mukaan luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmalla hallintoalueella (hyvinvointialue) sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle hyvinvointialueen toiminnassa, millä tarkoitetaan lain perustelujen (HE 241/2020 vp<sup>17</sup>) mukaan erityisesti perustuslain 2 §:ssä tarkoitetun kansanvaltaisuuden toteuttamista. Tarkemmat säännökset asiasta sisältyvät tältä osin lain demokratiaa ja vaikuttamista koskevaan lain II osaan.<sup>18</sup> Lisäksi lain tarkoituksena on edistää hyvinvointialueen toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä sekä luoda hyvinvointialueelle edellytykset tukea asukkaidensa hyvinvointia. Lakia sovelletaan 2 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueen hallinnon ja talouden järjestämiseen sekä 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuun hyvinvointialueen toimintaan, jolle lailla toisin säädetä.

Hyvinvointialuelain 2 §:n mukaan hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä hyvinvointialueissa säädetään. Hyvinvointialuelain perustelujen mukaan hyvinvointialue kuuluu ”julkisen vallan” käsitteen alle ja se on siis vastaavan kaltainen julkisoikeudellinen yhteisö kuin valtio, kunnat, kuntayhtymät ja Ahvenanmaan maakunta. Hyvinvointialue on siten itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka voi omissa nimissään hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä olla asianosaisena tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa. Hyvinvointialue on myös julkisen hallinnon viranomainen, joka hoitaa sille erikseen säädettyjä julkisia hallintotehtäviä ja käyttää näitä tehtäviä koskevaa toimivaltaa alueellaan. Merkittävin ero hyvinvointialueen ja kunnan oikeudellisessa asemassa on, ettei hyvinvointialueella ole verotusoikeutta eikä kuntien yleistä toimialaa vastaavaa rajoittamatonta oikeutta ottaa itselleen tehtäviä.<sup>19</sup>

16 PeVL 65/2018 vp, s. 4; PeVL 26/2017 vp, s. 7; PeVL 30/2016 vp, s. 2; PeVL 75/2014 vp, s. 2/1 ja PeVL 67/2014 vp, s. 3–4.

17 Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

18 HE 241/2020 vp, s. 512

19 HE 241/2020 vp, s. 513

Arvioidessaan hyvinvointialuelakiin ehdotettua sääntelyä kansanvaltaisuuden näkökulmasta perustuslakivaliokunta totesi, että hyvinvointialueella on aluevaltuusto, joka vastaa hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää hyvinvointialueen päätösvaltaa. Aluevaltuuston päätösvallasta säädetään hyvinvointialueissa lisäksi tarkemmin. Valtuutetut ja varavaltuutetut aluevaltuustoon valitaan lain 23 §:n mukaan hyvinvointialueella toimitettavissa vaaleissa. Valiokunta totesi, että hyvinvointialuelain hallinnon ja talouden hoitoa koskevat säännökset ovat pitkälti yhdenmukaisia kuntalain vastaavien säännösten kanssa. Hyvinvointialuetta koskevat säännökset ovat yleisiä ja jättävät alueen organisaatorakenteen aluevaltuuston päätettäväksi.<sup>20</sup> Perustuslakivaliokunta ei ole edellä mainituissa lausunnoissaan (PeVL 17/2021 vp ja PeVL 26/2017 vp) kiinnittänyt erikseen huomiota vaalikelpoisuuteen muihin toimielimiin. Perustuslakivaliokunta piti ehdotuksia hyvinvointialueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista perusteltuina. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntely tarjosi hyvät mahdollisuudet vahvistaa hyvinvointialueen hallinnon kansanvaltaisuutta (PeVL 17/2021 vp kohta 30).

Hyvinvointialueen organisoinnin lähtökohdista hallintovaliokunta piti lausunnossaan (HaVL 12/2021 vp) hyvinvointialuelain mahdollistavaa sääntelyä perusteltuna. Valiokunta totesi sääntelyn antavan liikkumavaraa itsehallintoon kuuluvalle päätöksenteolle ja kunkin hyvinvointialueen alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamiselle.<sup>21</sup>

Hallituksen esityksen (241/2020 vp) mukaisella hallintorakenteella on toteutettu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen integraatio, jossa hyvinvointialue vastaa palvelujen järjestämisestä.<sup>22</sup> Tässä integroidussa palvelurakenteessa palvelut on koottu yhden päätöksenteon, johtamisjärjestelmän ja budjetin alle. Hallinnollisen integraation lisäksi on mahdollistunut myös toiminnallinen integraatio.<sup>23</sup> Hyvinvointialuelain perustelujen mukaan erillisellä alueellisella itsehallintotasolla on mahdollista toteuttaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen perusoikeuksien turvaamiseksi tarpeellinen sosiaali- ja terveydenhuollon horisontaalinen ja vertikaalinen integraatio, ja että välitömillä vaaleilla turvataan kansanvaltaisuuden vaatimuksen toteutumisen.<sup>24</sup>

20 PeVL 17/2021 vp, s. 8

21 HaVL 12/2021 vp, s. 10

22 Järjestämisen integraatiosta on käytetty käsitteitä rakenteellinen integraatio, hallinnollinen integraatio tai väestötason integraatio. Sillä tarkoitetaan sellaista sosiaali- ja terveyspalvelujen rakennetta, jossa kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut on koottu yhden hallintorakenteen alle. Tällöin sekä sosiaali- että terveyspalvelujen, sisältäen sekä perus- että erikoistason palvelut, järjestämisestä vastaa yksi taho. Hallinnollisessa integraatiossa johtaminen ja rahoitus tulevat yhtä kanavaa pitkin. Aiemmin voimassa olleessa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä ei säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen integraatiosta. Oli kuitenkin joitakin säännöksiä, jotka osaltaan edistivät järjestämisen integraatiota tai ainakin edistivät palvelujen suunnittelua yksittäistä kuntaa suuremmalla alueella (HE 241/2020 vp, s. 53–54).

23 HE 241/2020 vp, s. 229

24 HE 241/2020 vp, s. 434



Uudenmaan erillisratkaisu poikkeaa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen osalta hallinnolliselta malliltaan muussa maassa toteutetusta mallista. Uudenmaan erillisratkaisussa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu on ensisijaisesti Uudenmaan neljällä hyvinvointialueella ja Helsingin kaupungilla kuitenkin siten, että erikoissairaanhoidon ja yliopistollisen sairaalatoimintaan liittyvien tehtävien osalta tehtäviä on säädetty lailla HUS-yhtymälle. Lisäksi hyvinvointialueet voivat siirtää tehtäviä HUS-yhtymälle lailla säädettyä HUS-järjestämissopimuksen perusteella. Mallissa järjestämisvastuun integraatio ei toteudu samanlaisen yhden hallinnon toimesta kuin muualla maassa. Erilainen hallintomalli asettaakin Uudenmaan asukkaat erilaiseen asemaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta.<sup>25</sup>

Uudenmaan erillisratkaisun osalta perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota Helsingin kaupunkiin, jolle edelleen jäi sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistehtävä omalla alueellaan. Hyvinvointialueesta annetun lain 23 §:ssä tarkoitettuja aluevaaleja ei toimiteta Helsingissä. Helsingin kaupungin osalta kansanvaltaisuus toteutuu kuitenkin edelleen kunnallisen demokratian puitteissa ja perustuslain 121 §:n 1–3 momentin mukaisena kunnan asukkaiden itsehallintona. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että Helsingissä asukkaat osallistuvat päätöksentekoon sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien osalta kunnallisvaalien välityksellä, eikä valtiosääntöistä tarvetta Helsingin asukkaiden aluetason vaaliosallistumiselle siten ole. Lisäksi valiokunta totesi, että osallistumisoikeuksien kannalta Uudenmaan erillisratkaisu on merkityksellinen kansanvaltaisuuden kannalta myös HUS-yhtymän osalta. HUS-yhtymän ylintä päätösvaltaa käyttää yhtymävaltuusto tai yhtymäkokous sen mukaan kuin perustamissopimuksessa sovitaan. Yhtymävaltuustomallissa Uudenmaan hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki valitsevat jäsenet yhtymävaltuustoon. Yhtymäkokousmallissa Uudenmaan hyvinvointialueiden aluehallitukset ja Helsingin kaupunginhallitus valitsevat edustajat yhtymäkokoukseen. HUS-yhtymän osalta asukkaiden itsehallinto toteutuu siten välillisen demokratian mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan mielestä perusratkaisu ei tältä osin kuitenkaan poikkea HUS:n nykyisestä kuntayhtymämallista. Valiokunta katsoi, ettei ero osallistumisoikeuksissa verrattuna muihin hyvinvointialueisiin muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.<sup>26</sup>

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan hallituksen esityksestä 241/2020 vp antamassa mietinnössä todetaan kansanvaltaisuudesta ja osallistumisoikeuksista, että hyvinvointialueiden perustuminen itsehallintoon edellyttää, että niiden ylin päättävä toimielin eli aluevaltuusto valitaan suorilla aluevaaleilla, joissa hyvinvointialueen asukkailla on yleinen ja yhtäläinen äänioikeus. Aluevaaleista säädetään hyvinvointialueissa ja valtuuston vaalimenettelystä vaalilainsäädännössä. Mietinnössä käsiteltiin kansanvaltaisuutta perustuslakivaliokunnan

25 HE 241/2020 vp, s. 1169

26 PeVL 17/2021 vp, s. 30, kohta 130 ja 131

lausunnon mukaisesti. Mietinnössä, kuten myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa, kiinnitettiin huomiota erityisesti vammaisten henkilöiden edustuksen toteutumiseen hyvinvointialueen vammaisneuvostossa sekä esteettömiin vaikuttamiskeinoihin ja luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuksiin.<sup>27</sup> Erityistä huomiota ei kiinnitetty esimerkiksi hyvinvointialueen palveluksessa olevien henkilöiden vaalikelpoisuuteen hyvinvointialueen toimielimissä.

Hyvinvointialuelain perusteluissa todetaan, että vaikka perustuslain 14 §:ssä ei olekaan nimenomaista mainintaa kansalaisten oikeudesta äänestää aluevaaleissa, voidaan kuitenkin, kun otetaan huomioon perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetty, katsoa, että oikeus osallistua aluevaaleihin täyttää perustuslaissa muutoin edellytetyn hallinnon, tässä tapauksessa aluehallinnon, kansanvaltaisuuden vaatimuksen. Hallituksen esityksessä todetaan, että perustuslaissa säädettyä kansanvaltaisuusvaatimusta voidaan tarkastella myös aluevaalien ehdokasasettelun näkökulmasta. Oikeus asettua ehdolle aluevaaleissa on lähtökohtaisesti kaikilla niillä kyseisen hyvinvointialueen asukkailla, joilla on äänioikeus aluevaaleissa ja joita ei ole julistettu vajaavaltaisiksi. Laissa hyvinvointialueesta säädetään joitain vaalikelpoisuuden rajoituksia, jotka ovat saman tyyppisiä kuin mitä kuntalaissa säädetään.<sup>28</sup> Perusteluissa todetaan, ettei ehdotettu sääntely koskien aluevaaleja sekä hyvinvointialueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ole ristiriidassa perustuslain kanssa.<sup>29</sup>

Aluevaalien lisäksi aluehallinnon kansanvaltaisuutta on hyvinvointialueissa pyritty edistämään eri tavoin. Hyvinvointialueen asukkailla on nimenomainen oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan ja aluevaltuustolla velvollisuus huolehtia siitä, että osallistuminen ja vaikuttaminen voivat käytännössä toteutua. Hyvinvointialueen asukkailla on oikeus tehdä aloitteita hyvinvointialueen toimintaan liittyvistä asioista. Lisäksi aluevaltuusto voi päättää järjestää hyvinvointialueella neuvoa-antavan kansanäänestyksen. Hyvinvointialueella on vaikuttamistoimielimet nuorisoa, vanhuksia ja vammaisia varten sekä kaksikielisillä hyvinvointialueilla kansalliskielilautakunta ja Lapin hyvinvointialueella saamen kielen lautakunta. Nämä kaikki edistävät perustelujen mukaan hyvinvointialueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ja sitä kautta hyvinvointialueen hallinnon kansanvaltaisuutta.<sup>30</sup>

27 StVM 16/2021 vp, s. 15

28 HE 241/2020 vp, s. 1181

29 Hyvinvointialuelain perustelujen mukaan välittömällä vaaleilla turvataan kansanvaltaisuuden vaatimuksen toteutuminen (HE 241/2020 vp, s. 434).

30 HE 241/2020 vp, s. 1181

Hallituksen esityksen (241/2020 vp) johdosta annetuissa perustuslakivaliokunnan lausunnossa, hallintovaliokunnan lausunnossa tai sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietinnössä ei kiinnitetty erikseen huomioita vaalikelpoisuuden rajoittamista koskeviin säännöksiin taikka niiden soveltamiseen suhteessa hyvinvointialueen palveluksessa oleviin henkilöihin. Säännösten voitaneen siten katsoa olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Perustuslaista ei näin ollen johtuisi, että tehtävää hoitavan viranomaisen toimielimiin ei voisi kohdistua viranomaisen palveluksessa olevia henkilöitä koskevia vaalikelpoisuusrajoituksia. Nämä ovat perusteltuja päätöksenteon puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaamiseksi. Työryhmän käsityksen mukaan sääntelyä arvioitaessa huomioon tulee ottaa kansanvaltaisuuden ja hyvän hallinnon takeiden toteutuminen sekä myös perustuslain 14 §:n 3 momentissa säädetty perustuslaillinen toimeksianto edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua muulla tavalla kuin vaaleissa yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Sääntelyn kehittämistä arvioitaessa tulee ottaa huomioon kulloinkin vallitseva tilanne, esimerkiksi hyvinvointialueiden toiminnan käynnistytyä muodostuva päätöksentekojärjestelmä ja organisaatorakenteet.

### 3.1.1 Paikallisen itsehallinnon peruskirja

Suomi on ratifioinut Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991), jossa määritellään paikallisen itsehallinnon keskeiset ominaispiirteet. Peruskirjan tarkoittama paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaan paikallisen itsehallinnon periaate tunnustetaan kansallisessa lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan perustuslaissa (2 artikla). Peruskirjan 3 artikla koskee paikallisen itsehallinnon käsitettä. Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti (1 kohta). Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla välittömillä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen ääni-oikeuden periaatteen mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä. Tämä määräys ei millään tavoin vaikuta kansalaiskokousten tai kansanäänestysten järjestämiseen tai muunlaiseen kansalaisten suoraan osallistumiseen, milloin se on lainsäädännössä sallittu (2 kohta).

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 6 artikla koskee paikallisviranomaisten tehtävien hoitamiseksi asianmukaisia hallintorakenteita ja voimavaroja. Artiklan 1 kohdan mukaan ottaen huomioon lainsäädännön yleisemmät määräykset paikallisviranomaisten on saatava päättää sisäisestä hallintorakenteestaan voidakseen sovittaa sen paikallisiin tarpeisiin ja varmistaakseen tehokkaan hallinnon. Peruskirjan 7 artikla koskee edellytyksiä tehtävien hoitamiseksi paikallishallinnossa. Artiklan 1 kohdan mukaan paikallisella tasolla luottamustehtäviin valittujen tulee voida vapaasti hoitaa tehtävänsä. Heidän tulee voida saada asianmukainen taloudellinen korvaus toimensa harjoittamisesta aiheutuvista kuluista ja, mikäli mahdollista, korvaus ansion menetyksestä tai palkkio tehdystä työstä sekä vastaava sosiaaliturva (2 kohta). Artiklan 3 kohdan mukaan tehtävät ja toiminta, jotka eivät sovi yhteen paikallisen luottamustoimen hoitamisen kanssa, tulee määritellä lainsäädännössä tai niiden tulee ilmetä keskeisissä oikeusperiaatteissa. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3(2) artiklan mukaan päätösvalta itsehallinnon piiriin kuuluvissa asioissa kuuluu vaaleilla valituille elimille. Niiden lisäksi toimeenpanotehtäviä voi kuulua toimielimille, jotka ovat vastuussa vaaleissa valitulle valtuustolle tai vastaavalle.

Peruskirja tuli kansainvälisesti voimaan 1. päivänä syyskuuta 1988. Suomi ratifioi peruskirjan vuonna 1991 ja sitä koskevan lisäpöytäkirjan vuonna 2012. Suomi on saattanut Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaan lailla (1991/1180) ja peruskirja tuli Suomen osalta voimaan 1. päivänä lokakuuta 1991. Suomi ei ollut tehnyt tarkkaa rajausta peruskirjan soveltamisesta vain perustuslain 121 §:ssä tarkoitettuun kunnalliseen itsehallintoon.<sup>31</sup> Suomi antoi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen yhteydessä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen, jonka mukaan peruskirjan ratifioinnin jälkeen tapahtuneiden hallintorakenteiden muutosten johdosta peruskirjaa sovelletaan Suomessa paikallishallintoon ("kunnat"). Kuntia suuremmilla itsehallintoalueilla (Manner-Suomen "hyvinvointialueet") peruskirjaa sovelletaan seuraavilta osin: 2 artikla, 3 artikla, 4 artiklan 1 ja 3-6 kappale, 5 artikla, 6 artikla, 7 artikla, 8 artikla, 9 artiklan 1, 2 ja 4-7 kappaleet, 10 artikla ja 11 artikla. Koska edellä mainitut hallintorakenteiden muutokset eivät koske Ahvenanmaan itsehallintoaluetta, sovelletaan peruskirjaa Ahvenanmaalla paikallishallintoon ("kunnat").

### **Hyvinvointialueen tehtävät**

Hyvinvointialuelaki on hyvinvointialueen hallintoa koskeva yleislaki, jossa säädetään hyvinvointialueen hallinnon ja talouden järjestämisestä. Hyvinvointialueen vastuulla on sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen alueellaan. Hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvista tehtävistä on säädetty sote-järjestämislaissa ja pela-järjestämislaissa. Lisäksi noudatetaan tehtäviä koskevaa erityislainsäädäntöä.

---

31 HE 241/2020 vp, s. 28

Hyvinvointialue järjestää hyvinvointialuelain 6 §:n 1 momentin mukaan sille lailla säädetyt tehtävät. Hyvinvointialue voi lisäksi ottaa itselleen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä, mikäli ne eivät laajuudeltaan vaaranna lakisääteisten tehtävien hoitamista. Tällaiset tehtävät voivat liittyä esimerkiksi hyvinvointialueen edunvalvontaan, kansainväliseen toimintaan sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.<sup>32</sup> Säännöksen 2 momentin mukaan hyvinvointialue voi alueellaan tai yhdessä toisen hyvinvointialueen kanssa myös tämän hyvinvointialueen alueella harjoittaa vähäriskistä liiketoimintaa, jos se tukee lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Hyvinvointialueen toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla säädetään hyvinvointialuelain 15 luvussa.

Hyvinvointialue voi hyvinvointialuelain 6 §:n 3 momentin mukaan Euroopan unionin lain-säädäntöön tai kansainväliseen sopimukseen perustuen hoitaa 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviään yhteistyössä toisen valtion viranomaisen kanssa alueellaan tai tämän toisen valtion alueella hoitaa 1 momentissa tarkoitettuun tehtäväalaansa liittyvää toisen valtion viranomaisen tehtävää yhteistyössä tämän toisen valtion viranomaisen kanssa alueellaan tai tämän toisen valtion alueella. Lisäksi hyvinvointialue voi säännöksen 4 momentin mukaan sopimuksen nojalla ottaa valtiolta hoitaakseen 1 momentissa tarkoitettuun tehtäväalaan liittyvän kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvän tehtävän.

Hyvinvointialueella ei siten ole vastaavan kaltaista yleistä toimialaa kuin kunnilla.<sup>33</sup> Kuntalain 7 §:n 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Hyvinvointialueella on rajoitettu yleinen toimiala. Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan, ettei yleisen toimialan rajaus kuitenkaan muodostu perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta ongelmalliseksi.<sup>34</sup>

Hyvinvointialuelain perusteluissa todetaan, että yleistä toimialaa on katsottu rajoittavan oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa muotoutuneet periaatteet. Perinteisen toimialaopin mukaiset yleisen toimialan määräytymisperusteet ohjaavat ja rajoittavat myös sitä, mitä hyvinvointialue voi ottaa hoitaakseen ja miten se näitä tehtäviä hoitaa. Osa näistä periaatteista on samoja kuin hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, joista säädetään hallintolain (434/2003) 6 §:ssä. Näitä ovat yhdenvertaisuus-, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaate,

32 HE 241/2020 vp, s. 516

33 HE 241/2020 vp, s. 516.

34 Perustuslakivaliokunta on todennut, että kuntia suurempien hallintoalueiden puuttuva tai laissa rajoitettu yleinen toimiala on lähtökohtaisesti vastoin sitä itsehallinnon periaatetta, joka alueelliseen itsehallintoon perinteisesti on liitetty (PeVL 26/2017 vp, s. 22). Valiokunta on myös pitänyt selvänä, että yleinen toimiala vahvistaisi hallintoalueen itsehallinnollista asemaa (PeVL 26/2017 vp, s. 22). PeVL 17/2021 vp, s. 7.

tasapuolisen kohtelun vaatimus sekä harkintavallan väärinkäytön kieltö. Lisäksi vakiintuneesti yleistä toimialaa rajoittaviksi periaatteiksi on katsottu oikeuskäytännössä seuraavat: asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, tehtävän paikallisuus, yksityisen tukemisen kieltö, hallinnon toissijaisuus ja työnjako muiden viranomaisten kanssa sekä spekulatiivisen toiminnan kieltö.<sup>35</sup>

Kuntien ja hyvinvointialueiden välinen toimivallan jako on selkeä. Kunta vastaa edelleen itselleen itsehallintonsa nojalla ottamista tehtävistä (yleinen toimiala) ja kunnille lailla säädetyistä tehtävistä. Kunnat voivat hoitaa tehtäviään myös yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Hyvinvointialue hoitaa sille lailla säädettyjä tehtäviä ja voi hyvinvointialueissa säädetyin tavoin hoitaa tehtäviään yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa.<sup>36</sup>

Hyvinvointialuelain järjestämisvastuuta koskevan 7 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialue vastaa sille lailla säädettyjen tehtävien hoitamisesta, hyvinvointialueen asukkaana laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavan valinnasta, tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Hyvinvointialue voi säännöksen 2 momentin mukaan hoitaa tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle hyvinvointialueelle. Lisäksi hyvinvointialueiden tehtävien järjestäminen voidaan koota yhdelle tai useammalle hyvinvointialueelle, jos se on välttämätöntä palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi, riittävien henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävässä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi taikka muusta vastaavasta ja perustellusta syystä. Säännöksen 3 momentin mukaan tehtäviensä rahoituksesta vastaa hyvinvointialue, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle hyvinvointialueelle tai tehtävän hoitamisesta vastaa lain nojalla toinen hyvinvointialue.

Hyvinvointialuelain 8 §:ssä säädetään tehtäväsiirroista hyvinvointialueen ja kuntien välillä. Säännöksen mukaan hyvinvointialue voi sopimuksen perusteella hoitaa sellaisia kuntien tehtäviä, joita ei ole laissa erikseen säädetty kunnan tehtäväksi. Tällaisten tehtävien hoitamisen edellytyksenä on, että sopimuksen tekemiseen osallistuvat kaikki hyvinvointialueen kunnat, ja ne ovat osoittaneet hyvinvointialueelle tehtävien hoitamiseen rahoituksen. Lisäksi edellytetään, että hoidettavat tehtävät liittyvät hyvinvointialueen tehtäväalaan. Hyvinvointialue voi myös siten kuin laissa erikseen säädetään sopia tehtäviensä järjestämisvastuun siirtämisestä yhdelle tai useammalle sellaiselle kunnalle, jolla hyvinvointialueen arvion mukaan on riittävät taloudelliset ja muut voimavarat näiden tehtävien hoitamiseen.

---

35 HE 241/2020 vp, s. 77 ja 516

36 HE 241/2020 vp, s. 344

Hyvinvointialuelain 9 § koskee palvelujen tuottamista. Jollei lailla toisin säädetä, hyvinvointialue voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta. Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen. Julkisen hallintotehtävän hyvinvointialue voi antaa muulle kuin viranomaiselle kuitenkin vain, jos siitä lailla erikseen säädetään. Vaikka hyvinvointialue hankkii palveluja muulta palvelujen tuottajalta, sillä säilyy järjestämisvastuu. Palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy lisäksi sen mukaan, mitä tässä tai muussa laissa säädetään, sekä mitä hyvinvointialue ja palvelujen tuottaja ovat vastuunjaosta sopineet. Tuottamista koskevan vastuun toteuttamisesta ja sen valvonnasta säädetään lain 10 §:ssä.

Sote-järjestämislain 8 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialue vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan ja on järjestämisvastuussa asukkaidensa sosiaali- ja terveydenhuollosta. Järjestämisvastuun sisällöstä säädetään hyvinvointialuelain 7 §:ssä. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa järjestettäessä ja tuotettaessa on noudatettava lisäksi, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon yleis- ja erityislainsäädännössä säädetään. Sote-järjestämislain 8 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueella on oltava riittävä osaaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja sen on huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi hyvinvointialueella on oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö sekä hallinnollinen ja muu henkilöstö, hallinnassaan asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet sekä muut tarvittavat toimintaedellytykset. Lisäksi hyvinvointialueella on oltava järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto.

Sote-järjestämislain 3 luvussa säädetään palvelujen hankkimisesta yksityiseltä palveluntuottajalta. Edellytyksistä hankkia palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta säädetään sote-järjestämislain 12 §:ssä. Palveluja voidaan hankkia, jos niiden hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Hyvinvointialueen on kuitenkin huolehdittava järjestämisvastuustaan sekä sen järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertaisesta toteutumisesta myös palveluja hankkiessaan. Hankittavien palvelujen on oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa toteuttamisesta myös hankittavien palvelujen osalta. Hyvinvointialue voi kuitenkin hankkia kokonaisuudessaan lääketieteelliset tai hammaslääketieteelliset tukipalvelut sekä niihin liittyvän erityisosaamisen, jos se on tarpeen tukipalvelujen laadun, osaamisen ja kustannustehokkuuden turvaamiseksi.

Sote-järjestämislain 12 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan hyvinvointialue ei saa hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta palveluja, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, jollei lailla erikseen toisin säädetä. Yksityiseltä palveluntuottajalta ei mainitun säännöksen 2 kohdan mukaan saa hankkia myöskään sosiaalihuoltolain 15 §:ssä tarkoitettua yksilö- ja perhekohtaista sosiaalityötä eikä 29 §:ssä tarkoitettua sosiaalipäivystystä, eikä 3 kohdan mukaan terveydenhuoltolain 50 §:ssä tarkoitettuja kiireellisen hoidon ja päivystyksen palveluja lukuun ottamatta mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettua perusterveydenhuollon päivä- ja ilta-aikaista kiireellistä vastaanottoa. Lisäksi 4 kohdan mukaan kiellettyä on hankkia terveydenhuoltolain 40 §:ssä tarkoitettua ensihoitopalvelua lukuun ottamatta mainitun lain 40 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdassa tarkoitettuja palveluja ja 2 kohdassa tarkoitettua muuta palvelua kuin ensihoitopalvelun kokonaisvalmiuden ylläpitämistä eikä ensihoitopalvelusta vastaavan lääkärin tai kenttäjohtajan tehtäviä, jotka on hoidettava kaikilta osin virkasuhteessa. Sote-järjestämislain 13 §:ssä säädetään vuokratyövoimasta ja yksityiseltä palveluntuottajalta hankittavan työvoiman käytöstä ja 17 §:ssä yksityisen palveluntuottajan alihankinnasta.

Hyvinvointialue voi hallintosäännössään päättää sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä hoitavista toimielimistä. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevissa erityislaeissa on viitattava hyvinvointialueen monijäseniseen toimielimeen tilanteissa, joissa hyvinvointialue ei saa siirtää toimivaltaa yksittäiselle viranhaltijalle.<sup>37</sup> Hyvinvointialueella ja HUS-yhtymässä tulee olla tartuntatautilain (1227/2016) mukainen tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin. Lisäksi erityislainsäädäntö sisältää säännöksiä tehtävistä vastaavista viranhaltijoista.<sup>38</sup>

Pela-järjestämislakia sovelletaan lain 1 §:n mukaan hyvinvointialueissa tarkoitettun hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevan pelastustoimen järjestämiseen, kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan. Pelastustoimella tarkoitetaan hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevia pelastuslaissa (379/2011) tai muussa laissa säädettyjä pelastustoimen sekä pelastusviranomaisten tehtäviä. Lakia sovelletaan 1 §:n 3 momentin mukaan myös Helsingin kaupunkiin, ellei pela-järjestämislaissa toisin säädetä. Lain 4 §:n mukaan hyvinvointialue vastaa pelastustoimen järjestämisestä alueellaan. Järjestämisvastuun sisällöstä säädetään hyvinvointialuelain 7 §:ssä.

Pelastuslain 26 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueen pelastusviranomaisia ovat pelastuslaitoksen ylin viranhaltija ja hänen määräämänsä pelastuslaitoksen viranhaltijat sekä hyvinvointialueen asianomainen monijäseninen toimielin. Pelastuslain 27 §:n mukaan hyvinvointialue päättää, millä tavoin pelastuslaitos huolehtii alueellaan pelastustoimelle kuuluvasta ohjauksesta, neuvonnasta ja turvallisuusviestinnästä, pelastustoimen valvontatehtävistä, väestön varoittamisesta vaara- ja onnettomuustilanteesta sekä siihen tarvittavasta hälytysjärjestelmästä sekä pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä.

37 HE 56/2021, s. 26

38 Esim. lastensuojelulain (417/2007) 13 b §:n mukainen lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä ja terveydenhuoltolain (1326/2010) 57 §:n mukainen vastaava lääkäri.



Lisäksi säännöksen mukaan pelastuslaitos tuottaa hyvinvointialueen päättämällä tavalla ensihoitopalveluun kuuluvia palveluita, osallistuu pelastustoimeen kuuluvan ulkomaille annettavan avun ja pelastustoimeen kuuluvan kansainvälisen avun vastaanottamisen edellyttämään valmiuden ylläpitoon sekä huolehtii muistakin muussa laissa hyvinvointialueen pelastustoimelle ja pelastusviranomaiselle säädetyistä tehtävistä.

Hyvinvointialue voi lisäksi tuottaa pelastuslain 32 §:n mukaisia pelastustoimintaan kuuluvia palveluita hankkimalla niitä sopimuspalokunnalta tai muulta pelastusalalla toimivalta yhteisöltä siten kuin siitä hyvinvointialueesta annetussa laissa säädetään.

Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla (615/2021) säädetään vastuusta järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto Uudellamaalla sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen Uudellamaalla liittyvästä hallinnon ja talouden järjestämisestä. Lakia sovelletaan Uudenmaan hyvinvointialueisiin ja Helsingin kaupunkiin sekä HUS-yhtymään niiden järjestäessä sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Pelastustoimen järjestämisestä Uudenmaan hyvinvointialueilla ja Helsingin kaupungissa säädetään pelastustoimen järjestämisestä annetussa laissa (613/2021).

Hyvinvointialueita koskevassa lainsäädännössä on useita tehtäviä, joissa hyvinvointialueille on säädetty yhteistoimintavelvollisuus. Useat hyvinvointialueen tehtävät muodostavat myös kuntien tehtävien kanssa kokonaisuuden. Hyvinvointialuelain 14 §:n mukaan hyvinvointialueen ja sen alueen kuntien on neuvoteltava tehtäviensä hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Säännöksen mukaan neuvotteluissa voidaan sopia ainakin yhteistyön edellyttämistä rakenteista, toimintamalleista ja tiedonkulusta. Hyvinvointialuestrategiaa koskevan hyvinvointialuelain 41 §:n perusteluissa todetaan, että 14 §:ssä tarkoitettu vuorovaikutus ja yhteistyö alueen kuntien kanssa tulee ottaa huomioon myös hyvinvointialuestrategiassa.<sup>39</sup> Lisäksi hyvinvointialueen tehtävääloja koskevassa erityislainsäädännössä on lukuisia hyvinvointialueen ja kuntien tiivistä yhteistyötä edellyttäviä säännöksiä. Yhteistyöhön kuuluvat myös valmiussuunnittelun ja varautumisen tehtävät.

---

39 HE 241/2020 vp, s. 555

## 4 Vaali- ja osallistumisoikeudet

Perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Säännöstä voidaan pitää lähtökohtana arvioitaessa julkisen vallan velvollisuuksia turvata perusoikeuksien toteutuminen. Suomea sitovat myös useat kansainväliset ihmisoikeussopimukset.<sup>40</sup> Perusoikeuksista säädetään perustuslain 2 luvussa. Perusoikeuksien tulkintaan vaikuttavat ihmisoikeustoimielinten päätökset ja perustuslakivaliokunnan lausunnot, jotka muuntavat ja muokkaavat perustuslain 2 luvun säännösten tulkintaa ja soveltamista.<sup>41</sup> Perustuslain 2 §:ssä säädetään yksilöiden oikeudesta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Vaali- ja osallistumisoikeuksista säädetään lain 14 §:ssä.<sup>42</sup>

Oikeudesta osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla. Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Momentissa ei täsmennetä niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulee

40 Hyvinvointialuelain perustelujen (HE 241/2020 vp, s. 25) mukaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustointia koskevien perusoikeuksien kannalta keskeisiä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, joiden noudattamiseen Suomi on sopimusten osapuolena sitoutunut ovat esimerkiksi Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78–80/2002), YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976), Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus, (SopS 18–19/1990), YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26–27/2016, jäljempänä YK:n vammaisyleissopimus), YK:n lapsen oikeuksien sopimus (SopS 60/1991), Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (SopS 2/1998) sekä Euroopan neuvoston alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva Eurooppalainen peruskirja (SopS 23/1998).

41 HE 241/2020 vp, s. 23

42 18 vuotta täyttäneellä Suomen kansalaisella on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä. Pykälän 2 momentin mukaan 18 vuotta täyttäneellä Suomen kansalaisella ja maassa asuvalla muulla Euroopan unionin kansalaisella on oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa sen mukaan kuin lailla säädetään. Lisäksi 3 momentin mukaan jokaisella 18 vuotta täyttäneellä Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella on oikeus äänestää kuntavaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään.

edistämismahdollisuutensa täyttää. Keinona voi tulla kyseeseen esimerkiksi erilaisia osallistumisjärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittäminen. Yksilön vaikuttamismahdollisuudet voivat toteutua esimerkiksi vapaana kansalaistoimintana tai tätä tarkoitusta varten luotujen nimenomaisten mekanismien, kuten kansalaisaloitteen, kautta.<sup>43</sup>

Hyvinvointialuelain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmalla hallintoalueella (hyvinvointialue) sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle hyvinvointialueen toiminnassa. Hyvinvointialueissa säädetään aluevaltuustosta, aluevaaleista, äänioikeudesta aluevaaleissa ja äänestysoikeudesta hyvinvointialueen kansanäänestyksessä, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista, aloiteoikeudesta, hyvinvointialueen kansanäänestyksestä, hyvinvointialueen vaikuttamistoimielimistä, kansalliskielilautakunnasta ja saamen kielen lautakunnasta sekä viestinnästä.

Hyvinvointialuelain 5 luvussa säädetään hyvinvointialueen asukkaiden osallistumisoikeudesta. Lain 28 §:ssä säädetään äänioikeudesta aluevaaleissa ja äänestysoikeudesta hyvinvointialueen kansanäänestyksessä. Äänioikeus aluevaaleissa määräytyy vastaavalla tavalla kuin kuntavaaleissa. Äänioikeutettu on jokainen viimeistään vaalipäivänä 18 vuotta täyttävä henkilö, joka on Suomen tai muun EU:n jäsenvaltion taikka Islannin tai Norjan kansalainen ja jonka kotikunta on joku kyseiseen hyvinvointialueeseen kuuluva kunta 51. päivänä ennen vaalipäivää. Muun valtion kansalainen, jonka kotikunta on joku kyseiseen hyvinvointialueeseen kuuluva kunta 51. päivänä ennen vaalipäivää ja jolla on ollut yhtäjaksoisesti kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan laskettuna 51. päivästä ennen vaalipäivää, on myös äänioikeutettu. Lisäksi EU:n tai Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa oleva, jolla on asuinpaikka kyseiseen hyvinvointialueeseen kuuluvassa kunnassa 51. päivänä ennen vaalipäivää edellyttäen, että hänen tietonsa on tallennettu hänen pyynnöstään väestötietojärjestelmään ja että hän on kirjallisesti ilmoittanut Digi- ja väestötietovirastolle viimeistään 52. päivänä ennen vaalipäivää haluavansa käyttää äänioikeuttaan aluevaaleissa, on säännöksen mukaan äänioikeutettu aluevaaleissa.

Hyvinvointialuelain 29 §:ssä säädetään hyvinvointialueen asukkaiden ja palvelujen käyttäjien oikeudesta osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan. Säännöksen 1 momentin mukaan aluevaltuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan säännöksen 2 momentin mukaan edistää erityisesti järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä asukasraateja, selvittämällä asukkaiden ja hyvinvointialueella säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa, valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia

---

43 HE 309/1993 vp. s 62

hyvinvointialueen toimielimiin, suunnitteleamalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa, järjestämällä mahdollisuuksia osallistua hyvinvointialueen talouden suunnitteluun sekä tukemalla asukkaiden sekä järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.

Hyvinvointialueen jäsenen oikeudesta tehdä aloitteita hyvinvointialueen toimintaa koskevissa asioissa, samoin kuin palvelun käyttäjän oikeudesta tehdä aloitteita kyseistä hyvinvointialueen palvelua koskevassa asiassa, säädetään hyvinvointialuelain 30 §:ssä. Hyvinvointialueen kansanäänestyksestä säädetään 31 §:ssä. Säännöksen mukaan aluevaltuusto voi päättää, että hyvinvointialueen toimivaltaan kuuluvasta asiasta toimitetaan hyvinvointialueen alueella neuvoo-antava kansanäänestys. Kansanäänestyksen toimittamisesta säädetään hyvinvointialueilla ja kunnissa toimitettavissa neuvoo-antavissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetussa laissa (656/1990).

Hyvinvointialuelain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todetaan, että kansalaisten ja kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet toteutuvat joko edustuksellisuuden kautta (ääni- ja äänestys-oikeus vaaleissa) tai vaikuttamalla suoraan (suora demokratia) aloiteoikeuden ja kansanäänestyksen kautta.<sup>44</sup> Hyvinvointialuelain perusteluissa arvioidaan hyvinvointialueen ylimmän päätöksentekuelimen, aluevaltuuston, valinnan suorilla vaaleilla vahvistavan hallinnon kansanvaltaisia piirteitä. Kansanvaltaisuuden vahvistuminen tapahtuu erityisesti verrattuna aiempiin kuntayhtymiin, joissa kunnan asukkaiden demokraattinen päätöksentekijöitä koskeva valinta oli välillistä. Kuntayhtymien toiminnan siirto aluevaaleilla valitun hyvinvointialueen hallintoon vahvistaa asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia. Hyvinvointialuelaki luo perustelujen mukaan edellytykset myös suoralle osallistumiselle hyvinvointialueilla sekä hyvinvointialueen ja sen asukkaiden vuorovaikutukselle.<sup>45</sup>

Hallituksen esityksessä todetaan lähtökohtana olevan hyvinvointialueen asukkaiden mahdollisimman laaja oikeus osallistua hyvinvointialueelle kuuluvien asioiden hoitoon sekä asukkaana että toimimalla luottamushenkilönä.<sup>46</sup> Aluevaalit ovat hyvinvointialueen asukkaiden keskeisin vaikuttamiskeino. Lain mukaan kansalaisilla on hyvinvointialueilla vastaavanlaiset osallistumisoikeudet kuin kunnissa. Työryhmän käsityksen mukaan hyvinvointialueen päättämällä osallisuuden ja vaikuttamisen keinoilla on demokratiaa vahvistava merkitys.

44 Suoraan osallistumiseen on viime vuosikymmeninä kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota sekä lainsäädännössä että käytännössä. Muun muassa kuntalain ja kansalaisaloitteita koskevan sääntelyn pyrkimys on edistää kansalaisten aktiivista osallistumista ja toisaalta kannustaa julkista hallintoa ottamaan käyttöön uusia ja monipuolisia osallistumis- ja vaikuttamiskanavia sekä vastaamaan kansalaisten muuttuneisiin tarpeisiin ja haluan vaikuttaa enenevässä määrin myös vaalien välillä (HE 241/2020 vp, s. 32–34).

45 HE 241/2020 vp, s. 359

46 HE 241/2020 vp, s. 361

Hallituksen esityksessä arvioitiin asukkaiden kiinnostuksen hyvinvointialueen asioita ja esimerkiksi aluevaltuustoa kohtaan ratkaisevan käytännössä sen, millainen äänestysaktiivisuus aluevaaleissa tulisi olemaan. Esityksessä todettiin olevan kuitenkin vaikea ennakoida aluevaalien äänestysaktiivisuutta, sillä äänestyskäyttäytymiseen ja -aktiivisuuden vaikuttavat tutkimusten mukaan lukuisat eri tekijät, joita ovat puoluejärjestelmän ohella muun muassa institutionaaliset, sosioekonomiset ja sosiodemografiset tekijät. Lisäksi äänestysaktiivisuuden ohella arvioitiin olevan vaikea ennakoida sitä, näyttäytyisikö luottamushenkilönä toimiminen houkuttelevana, millaiset tekijät vaikuttaisivat ehdolle asettumiseen ja millä tekijöillä olisi merkitystä valituksi tulemisen kannalta. Hallituksen esityksessä ennakoitiin vaaleilla valittavien aluevaltuustojen merkitsevän luottamushenkilömäärän kasvua, ja todennäköistä arvioitiin olevan, että aluevaaleissa asettuisi ehdolle ja valituiksi tulisi useita sellaisia luottamushenkilöitä, jotka samanaikaisesti eivät olisi ehdolla tai tulisi valituksi kuntavaaleissa. Tällä, samoin kuin hyvinvointialueesta annettavaan lakiin ehdotetuilla säännöksillä hyvinvointialueen asukkaiden osallistumisoikeuksista arvioitiin olevan päätöksenteon etääntymistä hillitsevä vaikutus.<sup>47</sup>

---

47 HE 241/2020 vp, s. 361–363

## 5 Hyvän hallinnon takeet

Julkisen hallinnon toimintaa ohjaavat monet kansalliset ja kansainväliset säädökset ja sitoumukset perustuslaista ja EU:n perustamiskirjoista hallintolakiin. Toimiva julkinen hallinto on keskeinen osa toimivaa demokratiaa ja hyvinvointiyhteiskuntaa.

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Lisäksi hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä 21 §:n kokonaisuudesta. Hyvän hallinnon takeisiin voidaan lukea kuuluviksi kaikki menettelylliset perusoikeudet. Perusoikeus hyvään hallintoon sisältää siten ainakin seuraavat pykälässä yksilöidyt menettelyoikeudet:

- oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti
- oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä
- oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa
- hallintoasian käsittelyn julkisuus
- oikeus tulla kuulluksi hallintoasiaa käsiteltäessä
- oikeus saada perusteltu päätös hallintoasiassa ja
- oikeus hakea muutosta hallintoasiassa annettuun päätökseen.

Perustuslain sisältämä luettelo ei ole tyhjentävä, sillä perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan myös muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Tällaisia hyvän hallinnon takeita ovat muun muassa asiakkaiden tasapuolinen kohtelu ja yksilön kielellisten perusoikeuksien toteuttaminen. Hyvään hallintoon kuuluvat myös muun muassa hallinnon palveluperiaate, menettelyä koskeva neuvonta, virkatoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus, jota varmistavat etenkin vaalikelpoisuus- ja esteellisyysäännökset. Näitä vaatimuksia turvaavia säännöksiä on muun muassa hallintolaissa (434/2003) ja virkamieslaeissa.

Hallintolaissa (434/2003) säädetään tarkemmin hyvän hallinnon perusteista. Lain 1 §:n mukaan hyvään hallintoon kuuluu hallinnon palvelujen laadun ja hallinnon tuloksellisuuden edistäminen. Lain 2 luvussa hyvän hallinnon perusteisiin on tämän lisäksi sisällytetty hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten yhteistyö. Hallinnon yleisistä oikeusperiaatteista säädetään lain 6 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa

asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttyihin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hyvän hallinnon takeisiin kuuluvat myös julkisuusperiaate, perusoikeuksien turvaamisvelvoite sekä virkavastuu, joiden perusteet on määritelty erikseen perustuslaissa. Hallinnon avoimuutta ja julkisuusperiaatteen toteuttamista määrittelee tarkemmin laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki (1999/621). Hyvään hallintoon sisältyy lisäksi sellaisten menettelymuotojen turvaaminen, jotka mahdollistavat osallistumisen ja vaikuttamisen itseään ja elinympäristöään koskevaan viranomaisen päätöksentekoon.

Luottamushenkilön tulee hyvinvointialuelain 74 §:n 2 momentin mukaan edistää hyvinvointialueen ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Hänen käytöksensä ei saa olla yleisesti hyväksytyjen käytösnormien vastaista. Luottamustehtävän poliittinen luonne jo sinänsä merkitsee, että henkilöt suhtautuvat asioihin ja niiden hoitamiseen eri lailla. Käyttäytymissäännös onkin ymmärrettävä toimintaohjeeksi, jolla korostetaan toiminnan moraalisia ja eettisiä arvoja.<sup>48</sup>

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Siksi julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (PL 14.4 §). Julkisen vallan on myös pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa erityisesti elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (PL 20.2 §). Myös perustuslain 124 §:ssä viitataan hyvän hallinnon vaatimukseen. Hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos näin ei vaaranneta perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tässä yhteydessä näillä vaatimuksilla tarkoitetaan lähinnä yhdenvertaisuutta, kielellisiä perusoikeuksia, oikeutta tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta.<sup>49</sup>

48 HE 241/2020 vp, s. 582

49 HE 1/1998 vp, s. 176

### **Esteellisyys**

Esteellisyys on eri asia kuin vaalikelpoisuus. Esteellisyys liittyy aina yksittäisen asian käsittelyyn viranomaisissa, kun taas vaalikelpoisuudessa on kyse siitä, voiko henkilö olla ehdolla ja voidaanko hänet valita tiettyyn toimielimeen. Esteellisyyssäännöksillä pyritään turvaamaan käsittelyn ja päätöksenteon puolueettomuutta. Esteellisyydellä tarkoitetaan, että henkilöllä on sellainen suhde asiaan tai asianosaisiin, että se voi vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä.<sup>50</sup> Este tai estyminen puolestaan tarkoittaa tosiasiallista estettä osallistua luottamustoimen tai muun tehtävän hoitamiseen.<sup>51</sup> Jos esteellinen henkilö ottaa osaa asian käsittelyyn, päätös syntyy virheellisessä järjestyksessä. Virheellisessä järjestyksessä syntynyt päätös voidaan kumota, mikäli päätökseen haetaan muutosta.

Esteellisyyssperusteita sovelletaan hallintoasian käsittelyyn. Epäviralliset apu- ja selvityselimet, joilla ei ole muodollista toimivaltaa hallintoasian käsittelyssä, jäävät useimmiten esteellisyyssäännösten soveltamisalan ulkopuolelle.<sup>52</sup> Myös hyvinvointialuelain ja kuntalain mukaiset vaikuttamistoimielimet, nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä sekä vanhus- ja vammaisneuvosto, jäävät esteellisyyssääntelyn ulkopuolelle. Silloin kun tietyn ryhmän toiminnassa ei ole kysymys hallintoasian käsittelystä, esteellisyyssperusteita ei myöskään sovelleta. Se, mikä on hallintoasian käsittelyä, ei kuitenkaan ole aina välttämättä kovin yksiselitteistä. Esimerkiksi sellaisen työryhmän, joka tekee toimenpide-ehtotuksia asiasta lopullisesti päättävälle toimielimelle, voidaan tulkita käsittelevän hallintoasiaa hallintolaissa tarkoitetulla tavalla, jolloin esteellisyyssperusteet voivat tulla sovellettavaksi tällaisen työryhmän toiminnassa.

Hyvinvointialuelain 102 §:ssä säädetään esteellisyydestä pääosin kuntalakia (97 §) vastaavasti. Pykälässä säädetään erikseen valtuutetun esteellisyyssperusteista aluevaltuustossa ja hyvinvointialueen muiden luottamushenkilöiden, tilintarkastajan sekä hyvinvointialueen henkilöstön esteellisyydestä.<sup>53</sup>

50 HE 241/2020 vp, s. 607

51 Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinat 2023, s. 685

52 Muun muassa valtuustoryhmissä tapahtuva poliittinen valmistelu jää kokonaan kuntalain ja hallintolain sääntelyn ulkopuolelle. Ratkaisussaan KHO 23.1.1997 T 81 korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei valtuuston päätös ollut syntynyt virheellisessä järjestyksessä sillä perusteella, että esteellinen valtuutettu oli osallistunut asian valmisteluun valtuustoryhmässä. Samoin asia ratkaistiin, kun kunnanhallituksen asettamassa työryhmässä (”asiantuntijaelimien tapainen apu- ja selvityselin”) esteellinen henkilö oli valmistellut asiaa (KHO 10.11.1998 T 2478). Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinat 2023, s. 688.

53 HE 241/2020 vp, s. 607



### **Valtuutetun esteellisyys aluevaltuustossa**

Valtuutetun esteellisyyssperusteet aluevaltuustossa ovat rajoitetummat kuin muihin luottamushenkilöihin sovellettavat esteellisyyssperusteet. Hyvinvointialuelain 102 §:n 1 momentissa säädetään valtuutetun esteellisyydestä aluevaltuustossa. Valtuutettu on esteellinen, jos käsiteltävä asia koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Säännös vastaa kuntalain valtuutetun esteellisyyttä koskevaa säännöstä (97.1 §).

Se, koskeeko asia valtuutettua tai hänen läheistään henkilökohtaisesti, on ratkaistava kunkin tilanteen erityispiirteet huomioon ottaen. Yleensä voidaan edellyttää, että asialla on tai voi olla välittömiä vaikutuksia valtuutetun tai läheisen asemaan. Rajanveto on ongelmallista silloin, kun asia koskee laajaa henkilöryhmää tai on osa suurempaa kokonaisuutta. Kuntia koskien tällaisia asioita ovat olleet esimerkiksi kaava-asiat, kunnan henkilöstöä koskevat ja koulun lakkauttamista koskevat asiat. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä esteellisyyttä ei ole kuitenkaan katsottu aina syntyvän, vaikka asian ratkaisulla on ollut välittömiäkin vaikutuksia valtuutetun asemaan.<sup>54</sup>

---

54 Näin esim. ala-asteen koulun lakkauttamista koskevassa ratkaisussa KHO 1998:5, jossa asian käsittelyyn valtuustossa osallistui valtuutettu, jonka kaksi lasta kävi puheena olevaa koulua. Äänestyksessä valtuutettu oli enemmistön kannalla. KHO katsoi, että valtuutettu oli kysymyksessä olevaa asiaa valtuustossa käsiteltäessä toiminut luottamushenkilöasemassa ja ollut osaltaan edustamassa kunnanosan asukkaiden olosuhteita. Valtuutetun ei katsottu olevan esteellinen sillä perusteella, että hänelle tietyssä kunnanosassa asuvana ja koululaisten vanhempana on merkitystä sillä, miten esillä oleva asia ratkaistaan ja miten tietyn kunnanosan koululaisten edut otetaan huomioon. KHO totesi, ettei valtuuston päätös koskenut sillä perusteella, että valtuutetun lapset käyvät puheena olevaa koulua, valtuutetun lapsia laissa tarkoitettulla tavalla siten henkilökohtaisesti, että hän olisi ollut esteellinen ottamaan osaa asian käsittelyyn valtuustossa. Valtuutettu on asukkaiden valtuustoon valitsema ja heitä edustava henkilö. Esteellisyyssääntelyn tarkoitus on turvata asioiden puolueetonta käsittelyä ja estää henkilökohtaisten intressien vaikutus kunnallisessa päätöksenteossa. Päätöksellään KHO vetää rajaa edustukselliseen demokratiaan kuuluvan vaikutusmahdollisuuden ja henkilökohtaisen edun välille. Tässä nimenomaisessa tapauksessa KHO katsoi painavammaksi mahdollisuuden edustaa kuntalaisia. Samoin KHO 1998:68 ja KHO 3.10.2000 T 2468, joissa oli kysymys myös asian valmistelusta kunnanhallituksessa ja lautakunnassa. Ks. myös KHO 1998:19, KHO 1998:36, KHO 1998:68 ja KHO 29.1.1999 T 150. Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, s. 688 ja 695–696.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että ratkaisuihissa KHO on muutenkin tulkinnut "henkilökohtaisesti"-käsittettä melko suppeasti.<sup>55</sup>

Esteellisyyden vaikutus ulottuu asian käsittelyyn kokonaisuudessaan. Esteellinen valtuutettu ei siis saa ottaa osaa asiasta käytävään keskusteluun. Tämän vuoksi valtuutettua ei myöskään lueta läsnä olevaksi niissä asioissa, joissa hän on esteellinen. Tällä voi olla vaikutusta aluevaltuuston kokouksen päätösvaltaisuuteen. Koska aluevaltuuston kokous on julkinen, ei kuitenkaan voida edellyttää, että esteellinen valtuutettu poistuisi kokoustilasta.<sup>56</sup>

Kun valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn tai on jäsenenä muussa toimielimessä, häneen sovelletaan kyseistä toimielintä koskevia esteellisyyssäännöksiä. Esimerkiksi jos valtuutetulla on läsnäolo- ja puheoikeus tai hän on jäsenenä muussa toimielimessä, häneen sovelletaan hallintolain 28 §:n 1 momentin esteelisyysperusteita hyvinvointialueissa säädetyin poikkeuksin.<sup>57</sup>

#### **Esteelisyysperusteet: muut luottamushenkilöt**

Hyvinvointialuelain 102 §:n 2 momentin mukaan muiden luottamushenkilöiden (kuin valtuutettujen valtuustossa), tilintarkastajan ja hyvinvointialueen henkilöstön esteellisyydestä on lähtökohtaisesti voimassa, mitä hallintolain esteelisyysäännöksissä säädetään. Näin ollen heihin sovelletaan hallintolain 28 §:n 1 momentin esteelisyysperusteita eli osallisuus- eli asianosaisjääviä, edustusjääviä, intressijääviä, palvelussuhde- ja toimeksiantosuhteijääviä, yhteisöjääviä ja nk. yleislausekejääviä.

55 Asian ei katsottu koskevan henkilökohtaisesti valtuutettua tai hänen läheistään, kun valtuusto käsitteli kunnanhallituksen nauttimaa luottamusta ja erottamista 1995Kuntal 21 §:n nojalla ja asian käsittelyyn osallistui hallituksen jäseniä (KHO 1998:19), tilinpäätöstä ja vastuuvapauden myöntämistä, kun tilintarkastajat eivät olleet tehneet muistutusta ja valtuutettuina oli kunnanhallituksen jäseniä (KHO 1999:36) eikä myöskään, kun valtuusto käsitteli vastuuvapauden myöntämistä ja käsittelyn kuluessa oli tehty kannatettu ehdotus siitä, että vastuuvapautta ei toistaiseksi myönnetä eräille valtuutetuille (KHO 2019:107). Myöskään ratkaisussa KHO 2021:141 päätöksen ei katsottu koskevan valtuuston puheenjohtajistoa kuntalain 97.1 §:ssä tarkoitettulla tavalla henkilökohtaisesti. Sen sijaan valtuuston kokouksissa paikalla olleen kunnanhallituksen jäsenen esteellisyyttä tuli arvioida hallintolain nojalla, ja kun tilapäisen valiokunnan asettamista koskeva päätöksenteko oli valmisteluvaihe kunnanhallituksen mahdolliselle erottamiselle, kunnanhallituksen jäsentä oli pidettävä asianosaisena, ja kun hän ei ollut tuonut esteellisyyttään esille, eikä se muutoinkaan ollut tullut kokouksessa esille, eikä hän ollut siirtynyt yleisöpaikoille, vaikka sellaiseen olisi ollut mahdollisuus, häntä oli pidettävä hallintolain 28.1 §:n 1 kohdan perusteella esteellisenä (Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, s. 697).

56 HE 241/2020 vp, s. 607

57 HE 241/2020 vp, s. 607

Henkilö on esteellinen hallintolain 28 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun **osallisuuseli asianosaisjääv**in perusteella, mikäli hän tai hänen läheisensä on asianosainen. Osallisuusjäävissä otetaan huomioon kaikki läheiset. Asianosaisella tarkoitetaan hallintolain 11 §:n mukaan henkilöä, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee. Asianosainen on esimerkiksi henkilö, jonka hakemusta, oikaisuvaatimusta tai muuta asiaa käsitellään.<sup>58</sup>

**Edustusjääv**in perusteella henkilö on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä avustaa tai edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (hallintolaki 28 §:n 1 momentin 2 kohta). Edustusjäävissä otetaan huomioon kaikki läheiset. Tämä esteellisyysperuste rajoittuu yleensä siihen asiaan, jossa henkilö tai hänen läheisensä avustaa tai edustaa henkilöä tai yhteisöä, joka on asianosainen taikka hyödyn saaja tai vahingon kärsijä (intressentti). Jos edustaminen on luonteeltaan pysyvää ja henkilöllä on tietynlainen kokonaisvastuu edustettavan asioiden hoidosta, kuten esimerkiksi edunvalvojalla ja uskotulla miehellä, esteellisyys koskee kaikkia edustettavan asioita<sup>59</sup>.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetyn ns. **intressijääv**in perusteella henkilö on esteellinen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen hallintolain 28 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle ns. perhepiiriin kuulvalle läheiselleen. Henkilölle voi olla odotettavissa asian ratkaisusta erityistä hyötyä tai vahinkoa (intressi), kun päätös vaikuttaa henkilön etuun tai on hänelle haitallinen. Edun tai haitan ei välttämättä tarvitse olla luonteeltaan taloudellinen.<sup>60</sup> Hyödyn tai vahingon on kuitenkin oltava ”erityistä”, jotta esteellisyys syntyisi. Henkilöstöön kuuluva tai hänen ns. perhepiiriin kuuluva läheisensä voi olla esteellinen, kun asiassa on kysymys tietyille henkilöstöryhmälle myönnettävästä palkka- tai muusta edusta ja kyseinen henkilö itse kuuluu tuohon ryhmään. Jos päätös, esimerkiksi paikallinen säästösopimus, koskee koko kunnan henkilöstöä, esteellisyyttä ei ole katsottu syntyvän.<sup>61</sup>

58 EOA 22.3.2004 Kanteluasioiden käsittelyssä esteellisyysperusteita oli sovellettava siten, että kantelun kohteena olevaa pidetään kanteluasiassa asianosaisena ja siten esteellisenä osallistumaan kunnan toimielimeltä kantelun johdosta pyydettyjen lausuntojen antamiseen (Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, s. 698).

59 Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, s. 699

60 Kun henkilö tai hänen perhepiiriinsä kuuluva läheinen omistaa huomattavan osan osakkeista sellaisessa osakeyhtiössä, jonka asiaa kunnan viranomainen käsittelee, henkilöllä voi olla hyötyä tai vahinkoa ratkaisusta, vaikka hän itse ei olekaan asianosainen. Näin esim. KHO 2009:89 (Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, s. 700–701).

61 Kuntia koskevassa oikeuskäytännössä kriteeriä on tulkittu siten, että kunnanhallituksen jäsen, jonka puoliso työskenteli kunnanvirastossa, ei ollut esteellinen päättämään ilmaisen päiväkahvin tai teen tarjoamisesta kunnanviraston henkilöstölle (ilman kahvileipää) (KHO:1986 II 33). Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, s. 700–701.

Henkilö on esteellinen hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetyn **palvelus-  
suhde- ja toimeksiantosuhdejäävin** perusteella, jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Palvelussuhde- ja toimeksiantojäävissä läheisiä ei huomioida lainkaan, vaan kohdan soveltamisen kannalta merkitystä on ainoastaan henkilön omalla palvelus- tai toimeksiantosuhteella. Palvelussuhde eli lähinnä työsuhde asianosaiseen tai intresenttiin aiheuttaa sen, että henkilö on esteellinen käsittelemään työnantajaansa koskevaa asiaa.<sup>62</sup>

Myös hyvinvointialue ja kunta voivat olla säännöksen tarkoittamia työnantajia. Kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa oleva henkilö on hyvinvointialueen hallituksen tai lautakunnan jäsenenä esteellinen käsittelemään asiaa, jossa ao. kunta tai kuntayhtymä on intresentti. Vastaavasti hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö on kunnan tai kuntayhtymän hallituksen tai lautakunnan jäsenenä esteellinen käsittelemään asiaa, jossa ao. hyvinvointialue on intresentti.<sup>63</sup> Viranhaltijalla voi myös olla sivutoimi, ja tällöin hän voi olla työsuhteessa (palvelussuhteessa) sivutoimen työnantajaansa, jonka asioita hän ei voi käsitellä hyvinvointialueen tai kunnan hallinnossa.

Kuntalain sääntelyä (97.3 §) vastaavasti palvelussuhde hyvinvointialueeseen ei hyvinvointialuelain 102 §:n 3 momentin mukaan tee luottamushenkilöä, viranhaltijaa eikä työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa hyvinvointialue on asianosainen. Jos luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa, hän on kuitenkin esteellinen. Säännöksen perusteluissa todetaan tämän tarkoittavan lähinnä sitä, että henkilö on valmistellut asiaa ja on voinut vaikuttaa valmistelussa. Asiaa ei siis voi käsitellä kahdessa eri ominaisuudessa, viranhaltijana ja luottamushenkilönä. Säännöstä sovelletaan luonnollisesti vain siinä tapauksessa, että asianosaisena on se hyvinvointialue, jonka viranomaisen käsittelee asiaa. Jos asianosaisena on toinen hyvinvointialue, sen palveluksessa olevan esteellisyys määräytyy samoin perustein kuin muidenkin yhteisöjen palveluksessa olevien.<sup>64</sup>

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetun **yhteisöjäävin** perusteella henkilö on esteellinen, jos hän tai hänen hallintolain 28 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu ns. perhepiiriin kuuluva läheisensä on hallituksen, hallituneuvoston tai niihin rinnastettavan

62 Jos työnantajana on valtio, esteellisyysperusteen soveltaminen kaikkiin valtiota koskeviin asioihin saattaa olla kohtuutonta. Työnantajaksi on yleensä katsottava asianomainen valtion viranomaisen. Vastaavasti jonkin ison yrityksen palveluksessa olevan ”työnantaja” saattaa joissakin tapauksissa olla yrityksen itsenäinen tulosityksikkö (Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, s. 703).

63 Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, s. 703

64 HE 241/2020 vp, s. 607

toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle on odotettavissa asian ratkaisusta erityistä hyötyä tai vahinkoa. Säännöksessä tarkoitettuja yhteisöjä ovat muun muassa osakeyhtiö, osuuskunta ja yhdistys. Yhteisöllä tarkoitetaan myös kuntaa, kuntayhtymää ja hyvinvointialuetta, jotka ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä. Henkilö, joka on yhteisön hallituksen tai hallintoneuvoston jäsen, on esteellinen käsittelemään yhteisön asiaa.<sup>65</sup> Sama koskee yhteisön toimitusjohtajaa tai vastaavaa, esimerkiksi isännöitsijää.<sup>66</sup> Säännöstä sovelletaan myös niin kunnan ja kuntayhtymän hallituksen jäseneen sekä kunnanjohtajaan ja kuntayhtymän johtajaan kuin hyvinvointialueen aluehallituksen jäseneen ja hyvinvointialuejohtajaan.

Yhteisöjääviä sovelletaan myös hyvinvointialuekonserniin kuuluvan yhteisön ja säätiön hallituksen ja hallintoneuvoston jäseniin. Käsiteltäessä tällaisen yhteisön asiaa hyvinvointialueen hallinnossa yhteisön hallituksen ja hallintoneuvoston jäsen ovat esteellisiä.<sup>67</sup> Säännöksen perusteluissa todetaan, että säännöksen mukaan henkilö on esteellinen aina silloin, kun käsitellään hyvinvointialuekonserniin kuuluvan yhteisön tai säätiön asioita. Perustelujen mukaan säännöksellä selkeytetään omistajaohjausta ja valvontaa siten, että henkilö ei voisi valvoa tai ohjata yhteisöä tai säätiötä, jonka toiminnasta henkilö vastaa.<sup>68</sup>

Hyvinvointialuelain 102 §:n 4 momentissa säädetään niin sanotusta yhteisöjäävin poikkeuksesta. Hyvinvointialuelain sääntely vastaa tältäkin osin kuntalain sääntelyä (97 §). Yhteisöjäävipoikkeuksen nojalla hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei sovelleta hyvinvointialueen luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa hyvinvointialueen liikelaitoksessa tai

65 KHO 1996 A 19. Valtuuston puheenjohtaja toimi asunto-osakeyhtiön hallituksen puheenjohtajana. Kunnanhallituksen ratkaisulla suunnitellun kevyen liikenteen väylän ja ajoradan siirtämisestä oli vaikutusta asunto-osakeyhtiön kiinteistön käyttöön. Asian ratkaisusta on ollut odotettavissa asunto-osakeyhtiölle HMenL 10.1 §:n 5 kohdassa tarkoitettua erityistä hyötyä tai vahinkoa. Valtuuston puheenjohtaja oli asunto-osakeyhtiön hallituksen puheenjohtajana esteellinen käsittelemään asiaa kunnanhallituksessa. Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinat 2023, s. 707. Ks. myös KHO 1985 II 34: Valtuusto oli päättänyt myöntää kiinteistöosakeyhtiölle lainan sekä mennä omavelkaiseen takaukseen eräistä yhtiön lainoista. Päätös oli esteellisyyden takia syntynyt virheellisessä järjestyksessä, kun kunnansihteeri, joka oli po. kiinteistöosakeyhtiön hallituksen puheenjohtaja, oli päätöstä tehtäessä pitänyt valtuuston pöytäkirjaa.

66 Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinat 2023, s. 705.

67 Esteellisiä henkilöitä voidaan kuitenkin kuulla kunnan toimielimessä asiantuntijoina. Tällöin heidän tulisi poistua kokouksesta kuulemisen jälkeen, jotta he eivät osallistu päätöksentekoon tai siihen liittyviin keskusteluihin (KHO 1989 A 45).

68 HE 241/2020 vp, s. 607

hyvinvointiyhtymässä.<sup>69</sup> Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos hyvinvointialueen edut ovat ristiriidassa liikelaitoksen tai hyvinvointiyhtymän etujen kanssa taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn.

Yhteisöjäävisäännöstä sovelletaan myös hyvinvointialueen ja kunnan välisessä suhteessa. Yhteisöjäävipoikkeusta ei siis sovelleta. Tämä tarkoittaa, että hyvinvointialueen aluehallituksen tai lautakunnan jäsenenä oleva kunnan ja kuntayhtymän hallituksen jäsen sekä kunnanjohtaja ja kuntayhtymän johtaja ovat esteellisiä asiassa, jossa asianomainen kunta tai kuntayhtymä on intressitön. Vastaavasti kunnan tai kuntayhtymän hallituksen tai lautakunnan jäsenenä oleva hyvinvointialueen aluehallituksen jäsen ja hyvinvointialuejohtaja ovat esteellisiä asiassa, jossa asianomainen hyvinvointialue on intressitön.<sup>70</sup>

Hyvinvointialueella ei, kuten ei kunnassakaan, sovelleta hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohdan ns. laitos- tai virastojääviä (hyvinvointialuelaki 102.4 §).

---

69 Perusteluissa todetaan, että yhteisöjäävipoikkeusta sovelletaan hyvinvointialueen liikelaitoksen johtokunnan ja hyvinvointiyhtymän yhtymähallituksen jäsenten osalta. Hyvinvointialueen liikelaitos ei ole valtion liikelaitosten tapaan erillinen oikeushenkilö, vaan osa hyvinvointialueen organisaatiota. Hyvinvointiyhtymän yhtymähallituksen jäsenet puolestaan ovat hyvinvointiyhtymän jäsenenä olevan hyvinvointialueen luottamushenkilöitä, joten heidän asemansa ja vastuunsa ei ole rinnasteinen esimerkiksi osakeyhtiön hallituksen jäsenen asemaan. HE 241/2020 vp, s. 607

70 Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnot 2023, s 705–706

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan nk. **yleislausekejävin** mukaan henkilö on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä. Tämän esteellisyysperusteen soveltaminen edellyttää, että on olemassa ulkopuolisen havaittava syy puolueettomuuden vaarantumiseen, vaikka muut esteellisyysperusteet eivät suoranaisesti tulekaan sovellettaviksi. Syyn puolueettomuuden vaarantumiseen on oltava suunnilleen samanasteinen kuin erikseen säädetyissä esteellisyysperusteissa.<sup>71</sup>

Hyvinvointialueen hallinnossa ja kunnallishallinnossa ei sovelleta niin sanottua toisen asteen jääviä, joten osallistuminen asian käsittelyyn useissa toimielimissä ei aiheuta esteellisyyttä. Sama henkilö voi osallistua asian käsittelyyn sen kaikissa vaiheissa. Asiaa voidaan ensin käsitellä lautakunnassa, sen jälkeen hallituksessa ja edelleen valtuustossa. Henkilö voi olla kaikkien mainittujen toimielinten jäsen. Ainoa poikkeus on tilanne, jossa luottamushenkilö on viranhaltijana asian käsittelyn aiemmassa vaiheessa esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa (hyvinvointialuelaki 102.3 §, kuntalaki 97.3 §).<sup>72</sup>

Hyvinvointialueen ja kunnan sisäiseen muutoksenhakuun kuuluu oikaisuvaatimusmenettely. Oikaisuvaatimuksella (hyvinvointialuelaki 139 §) jatketaan saman asian käsittelyä ylemmässä viranomaisessa hallintoasiana, eikä oikaisuvaatimuksen käsittelyä pidetä lainkäyttönä. Jos päätös on oikaisuvaatimuksella saatettu toimielimen käsiteltäväksi, asiaa aiemmin käsitellyttä luottamushenkilöä tai viranhaltijaa ei yleensä pidetä esteellisenä. Pääsääntöisesti viranhaltija voi valmistella ja esitellä omasta päätöksestään tehdyn oikaisuvaatimuksen. Mikäli oikaisuvaatimuksen perusteet kohdistuvat esimerkiksi esittelevään viranhaltijaan henkilökohtaisesti, esteellisyyteen on otettava kantaa tapauskohtaisesti.<sup>73</sup>

71 KHO 17.6.2002 T 150. Kunnanhallitus oli kunnanjohtajan toimiessa asian esittelijänä päättänyt antaa opetustoimenjohtajalle virkasäännön perusteella kirjallisen varoituksen. Varoituksen perusteena oli ollut kunnanjohtajan opetustoimenjohtajalle aiemmin antama huomautus ja opetustoimenjohtajan toiminta huomautuksen antamisen jälkeen. Kunnanjohtaja oli ollut asian esittelijä myös kunnanhallituksen kokouksessa, jossa oli käsitelty opetustoimenjohtajan oikaisuvaatimusta kirjallisen varoituksen antamista koskevasta kunnanhallituksen päätöksestä. Kunnanjohtajan tehtäviin esimiehenä sinänsä kuului puuttua alaisensa virkavelvollisuuksien vastaiseen toimintaan ja toimia esittelijänä tällaisessa asiassa. Kun otettiin kuitenkin huomioon tässä asiassa asiakirjoista ja hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenevä kunnanjohtajan toiminta ja asenne opetustoimenjohtajaa kohtaan heidän välillään syntyneen, sähköpostiviestistä alkunsa saaneen konfliktin johdosta, kunnanjohtaja oli näissä oloissa esteellinen toimimaan asiassa esittelijänä kunnanhallituksessa varoitusta annettaessa ja oikaisuvaatimusta käsiteltäessä. Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, s. 708–709

72 Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, s. 711

73 Ks. KHO 8.6.2000 T 1894, KHO 29.2.2000 T 397 (Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, s. 712–713).

Jos vaalikelpoisuutta aluehallitukseen laajennettaisiin hyvinvointialueen henkilöstön osalta, olisi oletettavissa, että esteellisyysarviointia jouduttaisiin tekemään useammin yksittäisten asioiden käsittelyn yhteydessä. Ottaen huomioon kuntia koskeva oikeuskäytäntö, esteellisyystilanteita ei kuitenkaan useinkaan syntyisi esimerkiksi käsiteltäessä hyvinvointialueen talousarviota, strategiaa tai yleisluontoisia asianomaisen henkilön työpaikkaa koskevia asioita. Tilanteet, joissa henkilöstöön kuuluva voisi olla esteellinen, liittyisivät esimerkiksi asioihin, joissa on kysymys tietylle henkilöstöryhmälle myönnettävästä palkka- tai muusta edusta ja kyseinen henkilö itse kuuluu tuohon ryhmään.

Voidaan arvioida, että aluehallituksen jäsenen kohdalla esteellisyysperusteista kyseeseen tulevat todennäköisesti useimmiten osallisuus- tai intressijäävi. Esteellisyystilanteet ovat mahdollisia esimerkiksi palvelujen tuotantoa koskevissa asioissa. Myös yleislausekejäävin käsillä oloa voidaan joutua arvioimaan tapauskohtaisesti. On kuitenkin muistettava, ettei hyvinvointialueita koskevaa oikeuskäytäntöä vielä ole muodostunut.

Hyvinvointialuehallinnon uskottavuus ja toimivuus edellyttävät, että toimielinten jäseninä ei ole henkilöitä, joilla on liian voimakas oma tai taustayhteisönsä intressi valvottavanaan. Pelkät esteellisyyssäännökset eivät riitä turvaamaan päätöksen puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Tämän vuoksi laissa on säädetty myös sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ja vaalikelpoisuusrajoituksista.

### **Sidonnaisuussääntely**

Sidonnaisuuksien ilmoittamista koskeva sääntely täydentää vaalikelpoisuus- ja esteellisyyssääntelyä. Sidonnaisuussääntelyn tarkoituksena on lisätä päätöksenteon puolueettomuutta ja läpinäkyvyyttä. Tiettyjen hyvinvointialueen ja kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tulee tehdä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudestaan sekä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa (hyvinvointialuelaki 89 §, kuntalaki 84 §). Sidonnaisuusilmoitus tehdään tarkastuslautakunnalle, joka valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuuston tiedoksi.



## 6 Hyvinvointialueen vaalikelpoisuutta koskeva sääntely

### Hyvinvointialueen luottamushenkilöt

Hyvinvointialueen luottamushenkilöitä ovat hyvinvointialuelain 74 §:n 1 momentin mukaan valtuutetut ja varavaltuutetut, hyvinvointialueen toimielimiin valitut jäsenet ja muut hyvinvointialueen luottamustoimiin valitut henkilöt sekä hyvinvointialueen hyvinvointiyhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet. Tehtävänsä perusteella hyvinvointialueen toimielimen jäseneksi valittu hyvinvointialueen viranhaltija tai työntekijä ei kuitenkaan ole hyvinvointialueen luottamushenkilö. Hyvinvointialueen luottamushenkilöitä eivät säännöksen perustelujen mukaan ole myöskään osakeyhtiön yhtiökokoukseen tai hallitukseen, säätiön hallitukseen, yhdistyksen hallitukseen, kokoukseen tai vastaavaan toimielimeen tai osuuskunnan hallitukseen tai osuuskunnan kokoukseen nimetyt henkilöt, vaikka kyseinen yhteisö tai säätiö olisi hyvinvointialueen tytäryhteisö.<sup>74</sup>

Luottamustoimeen voidaan hyvinvointialuelain 75 §:n 1 momentin mukaan valita vain henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan. Valtuustoehdokkaaksi voidaan asettaa vain henkilö, joka on antanut kirjallisen suostumuksensa valtuutetun toimen vastaanottamiseen. Hyvinvointialueen luottamushenkilön tulee olla vaalikelpoinen luottamustoimeensa. Jos vaalikelpoisuuteen vaikuttavista seikoista on epäselvyyttä, luottamushenkilön tai henkilön, joka on ehdolla muuhun luottamustoimeen kuin valtuutetuksi, on aluevaltuuston tai asianomaisen toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen vaalikelpoisuutensa arvioinnissa.<sup>75</sup> Yleisestä vaalikelpoisuudesta hyvinvointialueen luottamustoimiin säädetään hyvinvointialuelain 76 §:ssä ja toimielinkohtaisista vaalikelpoisuuden rajoituksista 77–80 §:ssä. Hyvinvointialuelain perustelujen mukaan hyvinvointialueen asukkailla tulee lähtökohtaisesti olla mahdollisimman laaja oikeus osallistua hyvinvointialueen asioiden hoitoon. Valtuutetun vaalikelpoisuuden rajoitukset hyvinvointialueilla ovat siten vähäisemmät kuin esimerkiksi aluehallituksen jäsenen.<sup>76</sup> Ehdokkaiden vaalikelpoisuus tarkistetaan vaalilain (649/2021) mukaisesti.

74 HE 241/2020 vp, s. 582

75 HE 241/2020 vp, s. 583

76 HE 241/2020 vp, s. 583

Varajäseniin sovelletaan hyvinvointialuelain 36 §:n 3 momentin mukaan, mitä varsinaisista jäsenistä säädetään, ja 4 momentin mukaan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta toimielimen jäseniä valittaessa säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 4 a §:ssä.

Luottamustoimesta voi hyvinvointialuelain 75 §:n 3 momentin mukaan erota pätevästä syystä. Eron myöntämisestä päättää luottamushenkilön valinnut toimielin. Aluevaltuusto myöntää eron valtuutetulle ja varavaltuutetulle.

### **Yleinen vaalikelpoisuus**

Yleisellä vaalikelpoisuudella tarkoitetaan edellytyksiä, jotka henkilön on täytettävä, jotta hänet voidaan valita hyvinvointialueen luottamustoimeen. Yleisestä vaalikelpoisuudesta hyvinvointialueen luottamustoimiin säädetään hyvinvointialuelain 76 §:ssä. Säännöksessä tarkoitettujen yleisen vaalikelpoisuuden edellytysten tulisi olla olemassa silloin, kun henkilö valitaan luottamustoimeen.<sup>77</sup> Vaalikelpoinen hyvinvointialueen luottamustoimeen on henkilö, joka on kyseisen hyvinvointialueen asukas, jolla on jollakin hyvinvointialueella äänioikeus aluevaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut valitaan tai vaali muuhun luottamustoimeen toimitetaan ja jota ei ole julistettu vajaavaltaiseksi. Yleinen vaalikelpoisuus ei ole sidottu Suomen kansalaisuuteen.<sup>78</sup> Hyvinvointialueissa ei rajoiteta hyvinvointialueen alueella sijaitsevan kunnan luottamushenkilöiden vaalikelpoisuutta hyvinvointialueen toimielimiin, vastaavasti kuntalaissa ei rajoiteta hyvinvointialueen luottamushenkilöiden vaalikelpoisuutta.

### **Vaalikelpoisuus aluevaltuustoon**

Aluevaltuustoa koskevista vaalikelpoisuuden rajoituksista säädetään hyvinvointialuelain 77 §:ssä. Rajoitukset estävät henkilöä asettumasta ehdokkaaksi aluevaltuustoon.

Vaalikelpoinen aluevaltuustoon ei hyvinvointialuelain 77 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan ole valtion virkamies, joka hoitaa välittömästi hyvinvointialuetta koskevia valvontatehtäviä. Säännöksen perustelujen mukaan valvontatehtäviä hoitava henkilö joutuu virassaan usein tilanteisiin, joissa hyvinvointialueen ja valtion edut ovat vastakkaiset, joten heidän toimintaansa hyvinvointialueen luottamustehtävissä ei voida pitää perusteltuna. Säännös tulee sovellettavaksi, kun sanotut valvontatehtävät kuuluvat virkamiehen varsinaisiin tehtäviin ja vastuulle.<sup>79</sup>

77 HE 241/2020 vp, s. 583

78 HE 241/2020 vp, s. 583

79 HE 241/2020 vp, s. 584

Hyvinvointialuelain 77 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan vaalikelpoinen aluevaltuustoon ei ole hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö, joka toimii aluehallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen tai hyvinvointialueen liikelaitoksen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä. Säännöksellä rajoitetaan lain perustelujen mukaan vain keskeisten vastuullisissa asemassa olevien henkilöiden valitsemista aluevaltuustoon.<sup>80</sup> Säännöksen perustelujen mukaan toimielimen tehtäväalue muodostuu sille laissa säädetyistä ja hyvinvointialueen hallintosäännössä määrätyistä tehtävistä.<sup>81</sup>

Vaalikelpoinen aluevaltuustoon ei 77 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan ole hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun hyvinvointialueen palveluksessa olevaan henkilöön<sup>82</sup>, eikä 4 kohdan mukaan myöskään hyvinvointiyhtymän jäsenenä olevan hyvinvointialueen aluevaltuuston osalta hyvinvointiyhtymän palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun hyvinvointialueen palveluksessa olevaan henkilöön.

Johtavan tehtävän määrittely on yleensä helpompaa kuin johtavaan tehtävään rinnastettavan vastuullisen tehtävän määrittely. Hyvinvointialuelain perustelujen mukaan lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä on henkilö, joka vastaa lautakunnan tehtäväalueella jonkin tehtäväkokonaisuuden johtamisesta. Jos lautakunnan tehtäväalue on suppea ja sen hoidettavana on esimerkiksi vain yksi tehtäväala, voi rajoitus koskea vain yhtä henkilöä, esimerkiksi tehtäväalan vastuuvirkamiestä. Jos toimielimellä sen sijaan on hoidettavanaan useampia tehtäväkokonaisuuksia, koskee rajoitus kutakin eri tehtäväkokonaisuutta johtavaa viranhaltijaa siitä huolimatta, että kyseisiä tehtäviä hoitaa yksi virasto, osasto tai vastaava. Virasto- tai osastopäällikön lisäksi vaalikelpoisuuden rajoitus koskee perustelujen mukaan muitakin johtavia viranhaltijoita.<sup>83</sup>

80 HE 241/2020 vp, s. 584

81 HE 241/2020 vp, s. 584

82 Perustelujen mukaan tällä 3 kohdan sääntelyllä pyritään siihen, ettei hyvinvointialueen tehtävien organisointitapa vaikuttaisi vaalikelpoisuuteen. Tämän vuoksi yhteisön tai säätiön palveluksessa olevan henkilön tulee olla asemaltaan rinnastettavissa 2 kohdassa tarkoitettuun hyvinvointialueen palveluksessa olevaan henkilöön. Tämä edellyttää ensinnäkin, että yhteisön hoitama tehtäväkokonaisuus vastaa laajuudeltaan esimerkiksi hyvinvointialueen lautakunnan hoitamaa tehtäväaluetta. Yksittäistä tehtävää hoitavat yhteisöt eivät tällaisia ole. Toiseksi yhteisön palveluksessa olevalta henkilöltä edellytettäisiin johtavaa tai sellaiseen rinnastettavaa vastuullista asemaa. Yhteisöä tai säätiötä johtavan henkilön lisäksi rajoitus koskee myös sellaista muuta henkilöä, jolla on yhteisössä tai säätiössä vastuu tietyistä tehtäväkokonaisuudesta. Toimitusjohtajan lisäksi vaalikelpoisuutta vailla ovat esimerkiksi yhteisön hallinnosta vastaava hallintojohtaja ja taloudesta vastaava talousjohtaja. HE 241/2020 vp, s. 585

83 HE 241/2020 vp, s. 584

Vaalikelpoisuuden rajoitus koskee myös johtavaan tehtävään rinnastettavassa tehtävässä olevaa henkilöä, joka vastaa tietystä tehtäväkokonaisuudesta. Esimerkiksi viestintäpäällikkö, suunnittelupäällikkö, hyvinvointialueen lakimies, hyvinvointialueen kamreeri ja henkilöstöpäällikkö eivät perustelujen mukaan ole vaalikelpoisia aluevaltuustoon. Hallinnon rakenteet ja vastuualueiden määräytyminen ovat kuitenkin hyvinvointialuekohtaisia, eikä rajoitusten edellyttäisi välttämättä toteutuvan kaavamaisesti samalla nimikkeellä toimivien henkilöiden kohdalla. Vaalikelpoisuus ratkaistaisiinkin kussakin tapauksessa henkilön tosiasiallisten tehtävien ja aseman, ei nimikkeen perusteella.<sup>84</sup> Merkitystä vaalikelpoisuuden arvioinnissa on oikeuskäytännössä annettu myös sille, jos henkilön tehtäviin on kuulunut julkisen vallan käyttämistä.<sup>85</sup>

Perustelujen mukaan, jos tehtäväkokonaisuuden taloudellinen tai muu merkitys hyvinvointialueen organisaatiossa on vähäinen, tehtäväkokonaisuudesta vastaava henkilö ei ole rinnastettavissa johtavaan viranhaltijaan ja on näin ollen vaalikelpoinen aluevaltuustoon. Vaalikelpoisuuden arviointi riippuu tällöin siitä, miten hyvinvointialue on organisoinut tehtäviensä hoidon.<sup>86</sup>

Hyvinvointialueen tehtäviä hoitavat myös hyvinvointialueen organisaatioon kuulumattomat yhteisöt ja säätiöt. Hyvinvointialueen tehtävää hoitavana ja hyvinvointialueen määräämisvallassa olevana yhteisönä voi olla esimerkiksi osakeyhtiö. Perusteluissa todetaan, ettei tehtävien organisoimistavalla kuitenkaan saisi olla vaikutusta vaalikelpoisuussäännösten soveltamiseen.<sup>87</sup>

Kuntalakia vastaavasti myöskään hyvinvointialuelain vaalikelpoisuussäännöksissä ei tehdä eroa hyvinvointialueen viranhaltijoiden ja työntekijöiden välillä, vaan rajoitukset koskevat hyvinvointialueen palveluksessa olevia henkilöitä. Käytännössä rajoitukset koskevat useimmiten viranhaltijoita. Kun säännöksiä tulkitaan suppeasti, rajoitukset koskevat vain tehtävää vakinaisesti hoitavaa henkilöä, eikä esimerkiksi henkilöä, joka hoitaa viranhaltijan tehtäviä tämän ollessa estynyt.<sup>88</sup>

84 HE 241/2020 vp, s. 584

85 Näin esimerkiksi maaseutuasiamiehen osalta KHO 1997:118 ja palopäällikön osalta KHO 30.10.1997 T 2752 (Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, s. 506).

86 HE 241/2020 vp, s. 584

87 Ennen kaikkea tilanne tulee esille silloin, kun hyvinvointialueella on määräämisvalta yhteisössä tai säätiössä. Niissä tapauksissa, joissa hyvinvointialue on vähemmistöosakkaana, ei rinnastettavuus hyvinvointialueen omaan organisaatioon ole yhtä selvä (HE 241/2020 vp, s. 585).

88 Näin kuntia koskien Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, s. 500

Hyvinvointialuelain 77 §:n 1 momentissa tarkoitettussa palvelussuhteessa oleva on 2 momentin mukaan kuitenkin vaalikelpoinen valtuutetuksi, jos palvelussuhde päättyy ennen kuin valtuutettujen toimikausi alkaa. On huomattava, ettei virkavapaalla tai työlomalla olevan henkilön palvelussuhde ole päättynyt, joten virkavapaus tai työloma 77 §:n 1 momentissa tarkoitettusta palvelussuhteesta ei tee henkilöstä vaalikelpoista.

### **Vaalikelpoisuus aluehallitukseen**

Hyvinvointialuelain 78 §:n mukaan lähtökohtana on, että aluehallitukseen vaalikelpoisen tulee olla vaalikelpoinen myös aluevaltuustoon. Aluevaltuuston jäsenyys ei sen sijaan ole edellytys aluehallituksen jäsenyydelle. Vaalikelpoisuuden erityisiä rajoituksia on laissa kohdistettu hyvinvointialueen henkilöstöön ja henkilöihin, jotka ovat kiinteissä liiketoimintasuhteissa siihen. Tietyt keskeiset tehtävät ovat lisäksi sellaisia, että ne estävät valinnan aluehallitukseen.

Vaalikelpoinen aluehallitukseen ei hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan ole hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö, joka toimii välittömästi aluehallituksen alaisena. Säännöksen perusteluissa todetaan, että organisatorisesti aluehallituksen alaisena työskentelevä henkilö ei voi olla samaan aikaan aluehallituksen jäsenenä.<sup>89</sup> Hyvinvointialuelain esitöistä ei edellä todettua tarkemmin ilmene, milloin hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö tulkitaan välittömästi aluehallituksen alaisuudessa olevaksi. Perusteluissa todetaan kuitenkin, että vaalikelpoisuussääntely aluehallitukseen (78 §) vastaa perusteiltaan kuntalain 73 §:n kunnanhallitusta koskevaa sääntelyä.<sup>90</sup> Näin ollen hyvinvointialuelain säännösten tulkinnassa on perusteltua huomioida kuntalain säännökset ja niitä koskevat tulkinnat.<sup>91</sup> Siten voidaan todeta, että aluevaltuuston päättämästä organisaatorakenteesta voi aiheutua se, että hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilöstö on laajasti aluehallituksen alaista, jolloin heitä koskee hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin 1 kohdan mukainen vaalikelpoisuusrajoitus.

Vaalikelpoinen aluehallitukseen ei hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan ole hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätöön palveluksessa oleva henkilö, joka toimii säännöksen 1 kohdassa tarkoitettuun tehtävään rinnastuvassa

89 HE 241/2020 vp, s. 586

90 HE 241/2020 vp, s. 585

91 Voimassa olevan kuntalain esitöissä (HE 268/2014 vp, s. 192) todetaan, ettei vaalikelpoinen kunnanhallitukseen olisi välittömästi kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan palveluksessa oleva henkilö. Aiemmin voimassa olleen kuntalain rajoitukset koskivat vain keskushallinnossa kunnanhallituksen alaisena työskenteleviä. Viittaus ”keskushallinnon” henkilöstöön esitettiin poistettavaksi, koska se oli ollut tulkinnanvarainen ja lähtökohtana voitiin pitää, ettei kukaan organisatorisesti kunnanhallituksen alaisena työskentelevä henkilö voi olla samaan aikaan kunnanhallituksen jäsenenä.

tehtävässä. Säännöksen perusteluissa todetaan, että tällöin hyvinvointialueen ja hyvinvointialuekonserniin kuuluvien yhteisöjen palveluksessa samanlaisissa tehtävissä toimivat henkilöt ovat vaalikelpoisuuden osalta samassa asemassa.<sup>92</sup>

Vaalikelpoisuus aluehallitukseen puuttuu myös hyvinvointialueen palveluksessa olevalta henkilöltä, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa aluehallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelusta (3 kohta). Säännöksen perusteluissa todetaan, että näillä hyvinvointialueen viranhaltijoilla on mahdollisuus vaikuttaa merkittävästi aluehallituksen käsiteltäväksi tuleviin asioihin. Esittelijä voidaan määrätä hallintosäännössä tai esittelijän nimeäminen voidaan jättää hallintosäännössä toimitelimen päätettäväksi. Esittelijän ohella rajoitus koskee perustelujen mukaan henkilöä, jolla on vastuuta asioiden varsinaisesta valmistelusta. Edellytyksenä on, että asiat tulevat aluehallituksen käsiteltäväksi ja että ne kuuluvat aluehallituksen toimivaltaan lain tai hallintosäännön nojalla. Säännöksen soveltaminen edellyttää perustelujen mukaan myös, että aluehallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelu kuuluu asianomaisen viranhaltijan varsinaisiin työtehtäviin. Sääntely ei näin ollen koske esimerkiksi valmistelussa avustavaa henkilöstöä.<sup>93</sup>

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa säädetään liiketoimintaa harjoittavan yhteisön tai säätiön johtohenkilöiden vaalikelpoisuuden rajoittamisesta. Säännöksen mukaan aluehallitukseen ei voida valita yrityksen johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä toimivaa henkilöä, jos aluehallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan yritykselle olennaista hyötyä tai vahinkoa. Vaalikelpoisuusrajoituksen soveltamisen edellytyksenä on, että kohdassa mainitut molemmat edellytykset täyttyvät. Liiketoimintaa harjoittavan yhteisön tai säätiön asema suhteessa hyvinvointialueeseen ja henkilön oma asema yhteisössä tai säätiössä tulee olla säännöksessä edellytetyn mukainen. Intressin on oltava olennainen eli aivan vähäinen taloudellinen tai muu intressi ei synnytä rajoitusta. Lisäksi edellytetään, että asioita käsitellään aluehallituksessa tavanomaisesti eli asioiden on oltava esillä useita kertoja vuodessa. Rajoituksen perusteena on, että tällainen henkilö voisi luottamushenkilönä toimia hyvinvointialueen ja sen asukkaiden edun vastaisesti ja edustamansa yhteisön eduksi tai kilpailevien yhteisöjen vahingoksi. Tätä 4 kohtaa ei sovelleta hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäseneneen (78 § 4 mom).<sup>94</sup>

---

92 HE 241/2020 vp, s. 586

93 HE 241/2020 vp, s. 586

94 HE 241/2020 vp, s. 586

Hyvinvointialuelain 43 §:n mukaan aluehallitus edustaa hyvinvointialuetta työnantajana ja vastaa hyvinvointialueen henkilöstöpolitiikasta. Hyvinvointialueen henkilöstön edunvalvonnasta huolehtivien henkilöiden asema aluehallituksessa ja henkilöstöasioita pääasiallisesti hoitavassa toimielimessä on tämän vuoksi ristiriitainen. Esteellisyyssäännökset eivät pelkästään ole riittävät ongelmien välttämiseksi ja sen vuoksi henkilöstön edunvalvonnasta huolehtivien vaalikelpoisuutta on rajoitettu.<sup>95</sup> Hyvinvointialuelain 78 §:n 2 momentin mukaan 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. Sääntely henkilöstön edunvalvonnasta vastaavien henkilöiden vaalikelpoisuuden rajoittamisesta vastaa kuntalain sääntelyä.

Hyvinvointialueella edunvalvontaa hoitavat kuntia vastaavasti henkilöstöjärjestöjen paikallisosastot, jotka on organisoitu yhdistyksiksi. Paikallisen henkilöstöjärjestön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen tehtävänä on yleensä muun muassa hyväksyä paikallinen neuvottelutulos. Vaalikelpoisuuden rajoitus koskee ainakin tällaisen toimielimen puheenjohtajaa. Rajoitus ei siis koske kaikkia hallituksen jäseniä, vaan ainoastaan päävastuun edunvalvonnasta kantavaa henkilöä. Toiseksi rajoitus koskee niitä henkilöitä, jotka neuvottelevat hyvinvointialueen kanssa virka- ja työehtosopimusratkaisuista tai muuten hoitavat henkilöstön edunvalvontatehtäviä. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi paikallisen henkilöstöjärjestön pääluottamusmiehet ja luottamusmiehet. Sen sijaan työsuojeluvaltuutetuilla tai yhteistoimintaelimiin kuuluvilla henkilöstöjärjestöjen edustajilla ei katsota olevan pykälässä tarkoitettuja edunvalvontatehtäviä. Edunvalvonnasta vastaaminen edellyttää, että edunvalvontatehtävät kuuluvat asianomaisen henkilön varsinaisiin tehtäviin henkilöstöjärjestössä. Satunnainen osallistuminen neuvotteluun ei vielä perustelujen mukaan aiheuta vaalikelpoisuuden menetystä, vaan sovellettavaksi tulevat esteellisyyssäännökset.<sup>96</sup>

Palvelussuhde hyvinvointialueeseen ei siis sinänsä estä valintaa aluehallitukseen. Kuntalakia vastaavasti hyvinvointialuelain 78 §:n 3 momentissa säädetään, että enemmistön aluehallituksen jäsenistä on oltava muita kuin hyvinvointialueen tai hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätion palveluksessa olevia henkilöitä. Vaatimus koskee erikseen varsinaisia ja varajäseniä.<sup>97</sup>

95 HE 241/2020 vp, s. 586

96 HE 241/2020 vp, s. 586–587

97 HE 241/2020 vp, s. 587

Kunnissa henkilöstön asemaa kunnanhallituksessa on pidetty yleisesti ongelmallisena ja kunnanhallituksen toimintakykyä heikentävänä. Myös hyvinvointialueella aluehallitus edustaa hyvinvointialuetta työnantajana ja vastaa hyvinvointialueen henkilöstöpolitiikasta. Erityisesti aluehallituksen puheenjohtaja on keskeinen työnantajan edustaja hyvinvointialueella. Jos aluehallituksen puheenjohtaja on samalla hyvinvointialueen työntekijä, hän on päätöksenteon puolueettomuuden näkökulmasta ongelmallisessa kaksoisroolissa. Tämä näkökulma on hyvinvointialuelain perustelujen mukaan tarpeen ottaa huomioon aluehallituksen kokoonpanoa koskevissa poliittisissa neuvotteluissa.<sup>98</sup>

### **Vaalikelpoisuus muihin toimielimiin**

Hyvinvointialuelain 79 §:ssä säädetään vaalikelpoisuudesta hyvinvointialueen lautakuntaan, pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitavaan toimielimeen, johtokuntaan ja toimikuntaan. Lisäksi säännöksessä viitataan pääasiassa henkilöstöasioista hoitavan toimielimen osalta aluehallitusta koskevaan vaalikelpoisuussäännökseen (78 §).

Säännöksen mukaan, ollakseen vaalikelpoinen hyvinvointialueen lautakuntaan, henkilön tulee ensinnäkin olla vaalikelpoinen aluevaltuustoon. Vaalikelpoinen lautakuntaan ei 1 momentin mukaan ole asianomaisen lautakunnan alainen hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö (1 kohta), eikä henkilö, joka on asianomaisen lautakunnan tehtäväalueella toimivan, hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa (2 kohta). Vaalikelpoinen ei ole myöskään 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 (3 kohta). Tällä tarkoitettaisiin perustelujen mukaan asemaltaan vastaavassa asemassa olevia henkilöitä kuin aluehallituksen osalta 78 §:n 1 momentin 4 kohdassa, mutta rajautuen lautakunnan tehtäväalan mukaan.<sup>99</sup>

Jos henkilöstöasiat ovat hyvinvointialueen hallintosäännön mukaan jonkin muun toimielimen kuin aluehallituksen hoidettavana, tähän pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitavaan toimielimeen sovelletaan 78 §:n 2 momentin säännöstä henkilöstön edunvalvonnasta vastaavien henkilöiden vaalikelpoisuudesta.<sup>100</sup> Henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisella hyvinvointialueella huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtaja ei näin ollen ole vaalikelpoinen pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitavaan lautakuntaan. Vaalikelpoinen ei myöskään ole henkilö, joka yhteisön neuvottelijana tai muussa vastaavassa ominaisuudessa vastaa sen edunvalvonnasta.

98 HE 241/2020 vp, s. 587

99 HE 241/2020 vp, s. 588

100 HE 241/2020 vp, s. 588



Pykälän 3 momentissa säädetään johtokunnan ja toimikunnan jäsenen vaalikelpoisuudesta. Niihin voidaan valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen aluehallitukseen ja lautakuntaan tai joka ei ole kyseisen hyvinvointialueen asukas. Säännöksen perusteluissa todetaan, että johtokuntaan ja toimikuntaan voitaisiin valita periaatteessa kuka hyvänsä äänioikeutettu henkilö eli asemaan tai hyvinvointialueen alueella asumiseen liittyviä rajoituksia vaalikelpoisuuteen ei olisi.<sup>101</sup>

#### **Vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan**

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei hyvinvointialuelain 80 §:n mukaan ole aluehallituksen jäsen taikka henkilö, joka on aluehallituksen jäsenen tai hyvinvointialuejohtajan hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu läheinen. Vaalikelpoinen ei myöskään ole henkilö, joka on hyvinvointialueen tai hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa taikka toimitusjohtajana tai siihen rinnastuvassa asemassa hyvinvointialueen määräysvallassa olevassa yhteisössä tai säätiössä. Lisäksi henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen aluehallitukseen, ei ole vaalikelpoinen myöskään tarkastuslautakuntaan. Koska vaalikelpoisuus aluehallitukseen edellyttää vaalikelpoisuutta aluevaltuustoon, tulee siis ensin tarkasteltavaksi vaalikelpoisuus aluevaltuustoon 77 §:n mukaisesti ja tämän jälkeen vaalikelpoisuus aluehallitukseen 78 §:n mukaisesti.<sup>102</sup> Pykälässä säädetään vaalikelpoisuudesta tarkastuslautakuntaan lähtökohtaisesti kuntalain 75 §:ää vastaavasti. Perustelujen mukaan sääntelyssä keskeistä on, etteivät aluehallitukseen tai hallitustyöskentelyyn sidoksissa olevat henkilöt ole vaalikelpoisia tarkastuslautakuntaan. Myöskään hyvinvointialueen tai hyvinvointialuekonsernin palveluksessa oleva henkilö ei ole tarkastuslautakuntaan vaalikelpoinen.<sup>103</sup>

#### **Vaalikelpoisuus hyvinvointiyhtymän toimielimiin ja hyvinvointialueiden yhteiseen toimielimeen**

Hyvinvointialuelain 81 §:ssä säädetään vaalikelpoisuudesta hyvinvointiyhtymän toimielimiin. Säännöksen mukaan vaalikelpoinen on henkilö, joka täyttää lain 76 §:n mukaiset yleisen vaalikelpoisuuden edellytykset (kotikunta, äänioikeus, täysivaltaisuus). Vaalikelpoinen ei kuitenkaan ole 77 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu välittömästi hyvinvointialuetta koskevia valvontatehtäviä hoitava valtion virkamies eikä saman hyvinvointiyhtymän palveluksessa oleva henkilö.

Vaalikelpoisuudesta hyvinvointialueiden yhteiseen toimielimeen säädetään hyvinvointialuelain 82 §:ssä. Hyvinvointialueiden yhteisessä toimielimessä jäsenenä voivat olla asianomaisten hyvinvointialueiden vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt.

101 HE 241/2020 vp, s. 588

102 HE 241/2020 vp, s. 588

103 HE 241/2020 vp, s. 588

**Vaalikelpoisuuden menettäminen**

Hyvinvointialuelain 83 §:ssä säädetään vaalikelpoisuuden menettämiseen liittyvistä seikoista. Pykälän 1 momentin mukaan valinnan tehneen toimielimen on todettava luottamustoimi päättyneeksi, kun henkilö menettää vaalikelpoisuutensa. Valtuutetun osalta päätöksen tekee aluevaltuusto. Säännöksen 2 momentin mukaan luottamushenkilö ei menetä vaalikelpoisuuttaan toimielimeen, jos hänet otetaan väliaikaisesti enintään kuuden kuukauden ajaksi 77–80 §:ssä tarkoitettuun palvelussuhteeseen. Palvelussuhteen kesäessä hän ei kuitenkaan saa hoitaa luottamustointiaan.

## 7 Vaalikelpoisuusrajoituksia koskeva kunnallis- ja kuntalain sääntely

### 7.1 Kunnallislakien kehitys

Suomen kunnallishallinto on kehittynyt toisaalta kaupunkien, toisaalta maaseudun kunnallishallintona. Kunnallishallinto järjestettiin maassamme vuoden 1865 asetuksella kunnallishallituksesta maalla (1865MKunA) ja vuoden 1873 asetuksella kunnallishallituksesta kaupungissa (1873KKunA). Nämä asetukset oli valmisteltu Ruotsin vuoden 1862 kunnallislainsäädäntöä seuraten. Maaseudullakin maallisten asioiden hoito erotettiin kirkollisten asioiden hoidosta. Kunnallishallinnosta maalla tulivat huolehtimaan alueiltaan seurakuntia vastaavat maalaiskunnat. Kuntien jäsenten piiri ja toimiala säänneltiin perusteiden mukaan, jotka ovat edelleenkin voimassa.<sup>104</sup>

Kunnallislainsäädäntöä uudistettiin perusteellisesti vuonna 1917, jolloin eduskunta hyväksyi ja vahvisti maalaiskuntain kunnallislain (1917MKunL), kaupunkien kunnallislain (1917KKunL) ja kunnallisen vaalilain (1917KVaaliL) sekä lain kansanäänestyksestä. Näiden mukaan äänioikeus ja vaalikelpoisuus laajentuivat ja valtuusto tuli kaikissa kunnissa pakolliseksi. Vuonna 1919 annettuun Suomen Hallitusmuotoon (HM) sisällytettiin säännös siitä, että kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon. Kunnallishallintoa kehitettiin 1920- ja 1930-luvuilla, jolloin annettiin lukuisia lakeja, joilla sen toimintaa eri alojen kohdalta säänneltiin. Talvi- ja jatkosotien aikana ja sen jälkeen jouduttiin kunnallishallinnon järjestämisessä antamaan erityisiä säännöksiä, jotka koskivat muun muassa evakuoitujen ja luovutettujen kuntien asioiden hoitamista.<sup>105</sup>

Kunnallislaisissa 642/1948 kaupunkeja ja maalaiskuntia koskevaa sääntelyä yhtenäistettiin.<sup>106</sup> Vuoden 1948 kunnallislaki kumosi muun muassa 1917KunL:n ja 1917KKunL:n sekä säännöksiä 1873KKunA:sta ja 1898MKunA:sta. Kunnallislaisista tuli kunnallishallinnon yleistä järjestysmuotoa ja toimintaa säätelevä peruslaki. Siihen sisältyi yleisten ja erityisten säännösten lisäksi säännökset muun muassa kunnallisvaltuustosta, kunnanhallituksesta, kaupunginhallituksesta ja lautakunnista. Kunnallislakia säädettäessä pyrkimyksenä oli lähinnä voimassa olleiden alan säännösten järjestäminen ja saattaminen eheämmäksi

104 Hannus – Hallberg, Kuntalaki, 1997, s. 30

105 Hannus – Hallberg, Kuntalaki, 1997, s. 31.

106 HE 192/1994 vp, s. 29

ja täydellisemmäksi kokonaisuudeksi. Lailla toteutettiin myös merkittäviä uudistuksia; esimerkiksi äänioikeudesta annettiin uudet säännökset, valtuutettujen lukumäärä kaupungeissa ja kauppaloissa sekä maalaiskunnissa yhtenäistettiin ja luottamusmiesten esteellisyydestä annettiin säännökset. Vuoden 1948 kunnallislakiin tehtiin sen voimassaoloaikana lukuisia muutoksia.<sup>107</sup>

Käytännössä merkittävä, paljon epäselvyyttä ja hankaluuksia aiheuttanut vaalikelpoisuuden rajoitus vuoden 1948 kunnallislaisissa oli se, että kunnan tilivelvollinen viranhaltija ei ollut vaalikelpoinen kunnallisvaltuustoon eikä –hallitukseen.<sup>108</sup> Se, ketkä viranhaltijat ja minkälaisin edellytyksin oli katsottava tilivelvolliseksi, oli kuitenkin monesti vaikea ratkaista. Verraten vähämerkityksinenkin tilivelvollisuus saattoi johtaa vaalikelvottomuuteen. Toisaalta monet korkeassa asemassa olevat viranhaltijat olivat vaalikelpoisia, kun heidän virkaansa ei liittynyt tilivelvollisuutta. Rajoitus ei sikälikään ollut tasapuolinen, ettei se kohdistunut työsopimussuhteessa oleviin, vaikka nämä olisivat muutoin olleet samassa asemassa kuin tilivelvolliset viranhaltijat. Kunnallislaisissa 953/1976 tästä epäasianmukaisena pidetystä rajoituksesta luovuttiin.<sup>109</sup>

Kunnallislain uudistus saatettiin alulle vuonna 1968, jolloin asetettiin komitea laatimaan ehdotukset yleistä kunnallishallintoa ja -taloutta koskevan lainsäädännön kokonaisuutarkastuksesta. Kunnallishallintokomitean mietintö valmistui vuonna 1973 (1973:60) ja eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen kunnallislaki ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi marraskuussa 1976. Kunnallislaki 953/1976 tuli voimaan vuoden 1977 alusta.<sup>110</sup> Lakia säädettäessä ajatus oli, että vaalikelpoisuuden rajoittamisen tuli kohdistua mahdollisimman harvoihin, jotta säännöksen soveltamisvaikeudet eivät muodostuisi kovin suuriksi ja jotta ei liiaksi sidottaisi kunnan äänioikeutettuja jäseniä siinä, ketkä he haluavat

107 Hannus – Hallberg, Kuntalaki, 1997, s. 32–33

108 Vuoden 1948 kunnallislaisissa esiintyivät käsitteet tilivelvollinen ja tilintekijä. Tilivelvollisen käsite aiheutti käytännössä paljon epäselvyyttä ja erosi tilintekijän käsitteestä. Niinpä siitä luovuttiin vuoden 1976 kunnallislaisissa. Nimitys tilivelvollinen otettiin uudessa laissa käyttöön tarkoittamaan sitä, mitä aikaisemmassa kunnallislaisissa oli sanottu tilintekijästä. Vuoden 1976 kunnallislaisissa tilivelvollinen on yhtä kuin vuoden 1948 kunnallislain mukainen tilintekijä. Hannus; Uusi kunnallislaki 1977, s. 96.

109 Hannus, Uusi kunnallislaki 1977, s. 191. Tilivelvollisia koskevaa rajoitusta ei pidetty asianmukaisena, joten se korvattiin vuoden 1976 kunnallislaisissa säännöksillä, joiden mukaan vailla vaalikelpoisuutta olivat paitsi kunnanjohtaja ja apulaiskunnanjohtaja myös muu kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan keskushallinnon johtava viranhaltija ja asemaltaan tällaiseen viranhaltijaan rinnastettava hallinnonalan johdossa toimiva viranhaltija. Hannus – Hallberg; Kuntalaki 1997, s. 232.

110 Sisäasiainministeriössä laadittu ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle kunnallislaki ja siihen liittyviksi laeiksi muodostui eräissä kohdin kunnallishallintokomitean mietinnöstä poikkeavaksi. Hannus – Hallberg, Kuntalaki, 1977, s. 34 – 35

saada edustajikseen kunnanvaltuustoon. Puoluejärjestelmän edellytettiin pitävän huolta siitä, ettei ehdokkaiksi aseteta henkilöitä, joiden jäsenyyttä valtuustossa ei voitaisi katsoa asianmukaiseksi.<sup>111</sup>

Vuoden 1976 kunnallislain mukaan luottamushenkilöitä olivat kunnallisten toimielinten jäsenet. Luottamushenkilöitä olivat lisäksi tilintarkastajat ja muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt.<sup>112</sup> Kunnan viranhaltijoiden vaalikelpoisuutta laajennettiin valtuuston osalta, mutta rajoitettiin kunnanhallituksen ja lautakuntien osalta.<sup>113</sup> Luottamushenkilöitä vaadittiin vaalikelpoisuus toimeensa. Hänellä tuli olla yleinen vaalikelpoisuus kuntansa luottamustoimiin (17 §), ja lisäksi hänen tuli täyttää eri luottamustoimiin ehkä vaadittavat kelpoisuusehdot (mm. 40 §, 56 §, 69 § 1 mom), joita lakisääteisten lautakuntien ja johtokuntien osalta on asetettu myös asianomaista hallinnon alaa koskevissa laeissa.<sup>114</sup>

Milloin luottamustoimeen oli valittu henkilö, jolta puuttui vaalikelpoisuus siihen, vaalia koskeva päätös voitiin valituksen johdosta kumota. Kunnanhallitus saattoi myös suorittaessaan kunnallislain 59 §:n 3 momentin nojalla valtuuston päätöksiin kohdistuvaa lailisuusvalvontaa jättää tällaisen valtuuston päätöksen täytäntöön panematta. Mutta jos päätös sai lainvoiman ja pantiin täytäntöön, ei siihen, että valitulta puuttui kelpoisuus, voitu enää vedota, eivätkä päätökset, joiden tekemiseen ko. henkilö oli osallistunut, olleet sanotusta syystä syntyneet virheellisessä järjestyksessä.<sup>115</sup> Sääntely vastasi näin ollen tältä osin nykyistä.

111 Hannus; Uusi kunnallislaki, 1977, s. 191–193

112 Hannus, Uusi kunnallislaki, 1977, s. 193

113 Hannus – Hallberg, Kuntalaki, 1977, s. 36

114 Luottamustoimeen oli 17 §:n mukaan vaalikelpoinen henkilö, jolla oli kotipaikka asianomaisessa kunnassa ja jolla oli äänioikeus kunnallisvaaleissa, ja joka ei ollut hoidon alainen. Hänen oli tullut myös antaa kunnallisvaalilain (361/72) mukaisesti suostumuksensa valtuutetun toimen vastaanottamiseen. Erityiset kelpoisuusehdot joidenkin kunnan luottamustoimien osalta saattoivat olla joko yleistä vaalikelpoisuutta joltakin osin laajentavia tai sitä supistavia. Laajentavia ne olivat silloin, kun niiden mukaan luottamustoimeen voitiin valita muukin kuin kunnan jäsen. Tällaisia säännöksiä oli sekä kunnallislaissa (92 § 1 mom ja 104 § 1 mom) että eräissä muissa laeissa. Supistavista kelpoisuusehdoista taas oli kysymys, milloin joiltakin yleisen vaalikelpoisuuden omaavilta evättiin kelpoisuus tiettyyn luottamustoimeen (40 §, 55 § 1 mom ja 69 § 2 mom) tai milloin luottamustoimeen valittavalta vaadittiin perehtyneisyys asianomaiseen hallinnon alaan tms. erityinen kelpoisuus, niin kuin joidenkin lautakuntien ja johtokuntien osalta oli säädetty. Jotta kunnanvaltuuston harkintavaltaa luottamushenkilöiden vaaleissa ei rajoitettaisi, ei erityisiä kelpoisuusvaatimuksia tullut kuitenkaan asettaa muissa kuin sellaisissa tapauksissa, joissa niitä voitiin pitää välttämättöminä. Hannus, Uusi kunnallislaki, 1977, s. s. 90–91 ja 113–115

115 Hannus, Uusi kunnallislaki, 1977, s. 113–115

Vuoden 1976 kunnallislain 40 §:ssä rajoitettiin kunnan henkilöstön vaalikelpoisuutta valtuustoon kunnanjohtajan ja apulaiskunnanjohtajan ohella välittömästi kunnanhallituksen alaisena toimivan kunnan keskushallinnon johtavan viranhaltijan sekä asemaltaan tällaiseen viranhaltijaan rinnastettavan hallinnonalan johdossa toimivan viranhaltijan osalta. Sen mitä luettiin kunnan keskushallintoon, ei kuitenkaan katsottu olevan täysin varmasti määriteltävissä. Oikeuskirjallisuudessa on todettu siihen kuuluneen kunnan hallintoa ja taloutta yleisesti ja yhteisesti palvelevat toiminnot sekä ne kunnan erityishallinnonaloihin kohdistuvat toiminnot, joista kunnanhallituksen ja -valtuuston tuli huolehtia. Keskushallintoon tulkittiin kuuluvan myös sellaiset asiat, joiden hoitaminen pääsäännön mukaan olisi uskottu lautakunnalle, mutta jotka esimerkiksi pienissä kunnissa useinkin oli järjestetty kunnanhallituksen hoidettavaksi. Ratkaisevana pidettiin sitä, että asioiden hoito kuului kunnan keskushallintoa edustavalle kunnanhallitukselle. Tällöin katsottiin, että milloin viranhaltijan ja kunnanhallituksen välissä oli lautakunta tai johtokunta, luottamushenkilö ei toiminut välittömästi kunnanhallituksen alaisena. Käytännössä asialla ei oikeuskirjallisuudessa todetun mukaan ollut kuitenkaan suurta merkitystä, koska asianomainen johtavana toimiva viranhaltija oli yleensä jo muulla perusteella vaalikelpoisuutta. Oikeuskirjallisuudessa on todettu myös, että joku viranhaltija saattoi toimia joissakin hänen vastuualueeseensa kuuluvissa asioissa välittömästi kunnanhallituksen alaisena ja joissakin toisissa asioissa lautakunnan alaisena, mutta tällöin vastuu ensiksi mainituista asioista riitti tekemään hänet vaalikelvottomaksi.<sup>116</sup> Kunnallislain 40 §:n mukaan vaalikelpoisia valtuustoon eivät olleet myöskään eräät lääninhallituksen johtavat virkamiehet eivätkä lääninoikeuden tuomarit.<sup>117</sup>

Kunnallislain 40 §:ssä tarkoitetussa virkasuhteessa oleva voitiin mainitun säännöksen 2 momentin mukaan valita valtuutetuksi, jos virkasuhde päättyi ennen valtuutettujen toimikauden alkamista. Jos valtuutettu otettiin enintään kuuden kuukauden ajaksi hoitamaan tehtävää, joka 40 §:n nojalla aiheutti vaalikelpoisuuden menettämisen, hän ei menettänyt vaalikelpoisuuttaan. Palvelussuhteen kestäessä valtuutettu ei kuitenkaan saanut hoitaa luottamustointaan.<sup>118</sup>

116 Hannus, Uusi kunnallislaki, 1977, s. 193

117 Hannus, Uusi kunnallislaki, 1977, s. 248–249

118 2 momentin toisen virkkeen säännös oli asiallisesti aikaisemman kunnallislain mukainen, mutta kolmannessa virkkeessä oleva säännös oli uutta. Se teki valtuutetulle mahdolliseksi pysyä valtuutetun toimessaan, vaikka hänet määrättiin tai otettiin sellaiseen virkaan tai muutoin virkasuhteeseen, missä olevalla ei 1 momentin mukaan ollut vaalikelpoisuutta valtuutetuksi, väliaikaisesti tai tilapäisesti enintään kuuden kuukauden ajaksi. Tällöin hän ei kuitenkaan saanut ko. aikana hoitaa valtuutetun tointaan. Hannus; Uusi kunnallislaki 1977, s. 196

Kunnallislain (953/1976) 40 §:n voitiin katsoa koskevan niitä kunnan viranhaltijoita, jotka viimeksi ennen kunnanjohtajaa (ja mahdollista apulaiskunnanjohtajaa), joutuivat ottamaan kannan kunnanhallituksessa, ja edelleen ehkä tämän esityksen pohjalta kunnanvaltuustossa, käsiteltäviin asioihin. Esimerkkeinä mainittiin kunnansihteeri, kunnankamreeri, kunnanreviisori ja hallintojohtaja sekä muut mahdolliset tiettyjen keskushallinnon tehtäväryhmien hoidosta vastuussa olevat viranhaltijat, joiden ja kunnanhallituksen välissä ei ollut muita kuin kunnanjohtaja (tai mahdollinen apulaiskunnanjohtaja). Ratkaisevaa ei ollut virkanimike vaan tosiasiallinen asema, mikä kyseessä olevalla viranhaltijalla keskushallinnon tietyn tehtäväryhmän asioista johtovastuussa olevana viranhaltijana oli. Kuten todettu, se, mitä luettiin keskushallintoon, ei kuitenkaan ollut täysin varmasti määriteltävissä.<sup>119</sup> Myös vuoden 1976 kunnallislakia muutettiin moneen kertaan.<sup>120</sup>

Vuoden 1976 kunnallislaisissa luovuttiin aikaisemman lain vaalikelpoisuuden rajoituksista, jotka kohdistuivat paitsi tilivelvolliseen viranhaltijaan, myös maalaiskunnassa kunnanhallituksen kohdalla nimismieheen, muuhun ulosottomieheen ja poliisimieheen.<sup>121</sup>

Vuoden 1976 kunnallislaisissa kunnanhallitusta koskevat säännökset sisältyivät 5 lukuun. Kunnallislain 55 §:n 1 momentin mukaan vaalikelpoisuudesta kunnanhallituksen jäseneksi ja varajäseneksi oli voimassa, mitä 40 §:n 1 momentissa oli säädetty vaalikelpoisuudesta valtuutetuksi. Kunnanhallituksen alainen kunnan keskushallinnon viranhaltija ja pysyväisluonteisessa työsopimussuhteessa oleva työntekijä ei kuitenkaan ollut vaalikelpoinen. Vaalikelvottomia eivät näin ollen olleet ainoastaan ne johtavat viranhaltijat, joita ei voitu valita valtuustoon.<sup>122</sup> Erona kunnanvaltuustoa koskevaan vaalikelpoisuussäännökseen oli lisäksi se, että lyhytaikaisestikin väliaikaisena tai tilapäisenä kunnanhallituksen alaiseen keskushallinnon virkasuhteeseen määrittäminen teki asianomaisesta vaalikelvottoman kunnanhallitukseen, eikä vaalikelpoisuuden esteen poistuminen toimikauden alkamiseen mennessä tehnyt mahdolliseksi asianomaisen henkilön valintaa kunnanhallitukseen.<sup>123</sup>

Vuoden 1976 kunnallislakiin johtaneessa kunnallishallintokomitean mietinnössä (1973:60) ja siihen perustuen hallituksen esityksessä (HE 140/1975 vp) katsottiin, että vaalikelpoisuuden yleensä tulisi olla kunnallisen demokratian periaatteista johtuen mahdollisimman laajan. Mietinnöstä ilmenee, ettei tuolloin ajateltu todennäköiseksi tilannetta, jossa kunnanhallitukseen valittaisiin kovin monta kunnan virkamiestä tai työntekijää.

119 Hannus; Uusi kunnallislaki 1977, s. 191–193

120 Hannus – Hallberg, Kuntalaki, 1997, s. 37–38

121 Hannus – Hallberg, Kunnallislaki, 1987, s. 296–297

122 Hannus – Hallberg, Kunnallislaki, 1987, s. 297

123 Hannus; Uusi kunnallislaki 1977, s. 230

Mietinnössä viitattiin tässä yhteydessä myös työpaikkademokratian toteuttamiseen liittyviin näkökohtiin.<sup>124</sup> Hallituksen esityksessä todettiin säännöksessä jouduttavan ottamaan kanta siihen, onko rajoitettava kunnan virkamiesten ja työntekijöiden vaalikelpoisuutta kunnanhallitukseen ja minkä perusteiden mukaan rajoittaminen tapahtuisi. Tässä kohden kunnallisen luottamusmiesvallan vahvistamiseen ja virastodemokratian toteuttamiseen liittyvien näkökohtien todettiin käyvän ristiin.<sup>125</sup> Myös oikeuskirjallisuudessa on luottamushenkilö- ja muusta hallinnosta erillään toimivan virasto- ja työpaikkademokratian todettu olevan asia erikseen.<sup>126</sup> Vuoden 1976 kunnallislakia säädettäessä lähdettiinkin siitä, että tämä järjestelmä toimii erillään luottamushenkilöhallinnon järjestelmästä.<sup>127</sup> Kunnallishallintokomitean mietinnössä tuotiin esiin myös se, että kunnallisen demokratian vahvistamispyrkimys edellyttää nimenomaan luottamusmiesten, muiden kuin kunnan palveluksessa olevien ja siten virkakoneistoa edustavien, aseman lujittamista ja vaikutusvallan lisäämistä kunnan hallinnossa.<sup>128</sup>

Kysymys, olisiko ja miten rajoitettava vaalikelpoisuutta kunnanhallituksen kunnan viranhaltijoiden ja työntekijöiden kohdalla, on ollut hankala.<sup>129</sup> Kunnallishallintokomitean mietinnössä (1973: 60) asetuttiin sille kannalle, että kunnan viranhaltijoita ja työntekijäitä (lyhytaikaisessa tilapäisessä palvelussuhteessa olevia lukuun ottamatta) ei lainkaan tulisi voida valita kunnanhallitukseen.<sup>130</sup> Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että vaikka olikin pyrittävä vahvistamaan kunnallista kansanvaltaa ja luottamushenkilöiden panosta kunnallishallinnossa, ei näin pitkälle kuitenkaan katsottu voitavan mennä, vaan vaalikelpoisuutta rajoitettiin vain niiden viranhaltijoiden ja työntekijöiden osalta, jotka toimivat

124 Kunnallishallintokomitean mietintö 1973: 60, s. 67

125 Perusteluissa todettiin, että soveliaimmalta näyttää evätä vaalikelpoisuus välittömästi kunnanhallituksen alaisina toimivilta kunnan keskushallinnon virkamiehiltä ja pysyväisluonteisessa työsopimussuhteessa olevilta työntekijöiltä, mutta ei muilta kunnan virkamiehiltä eikä työntekijöiltä. HE 140/1975 vp, s. 6

126 Hannus – Hallberg; Kunnallislaki, 1987, s. 297

127 Hannus; Uusi kunnallislaki 1977, s. 230

128 Kunnallishallintokomitean mietintö 1973: 60, s. 67

129 Vuoden 1976 kunnallislain perusteluissa todetaan, että se, miten on säädeltävä niiden kunnan virkamiesten piiri, joita ei tulisi voida valita valtuutetuiksi, on vaikea kysymys. HE 140/1975 vp, s. 5

130 Lyhytaikaisuuden tarkemman määrittelyn todettiin kuitenkin olevan vaikeata, Kunnallishallintokomitean mietintö 1973: 60, s. 67



kunnan keskushallinnossa kunnanhallituksen alaisina.<sup>131</sup> Kunnallislain 55 §:n mukaan 40 §:n 2 momentissa säädettyä ei sovellettu. Näin ollen lyhytaikaisestikin väliaikaisena tai tilapäisenä kunnanhallituksen alaiseen keskushallinnon virkasuhteeseen määrääminen teki asianomaisesta vaalikelvottoman. Vaalikelvottomuuden esteen poistuminen siihen mennessä, kun toimikausi alkaa, ei myöskään tehnyt mahdolliseksi asianomaisen valitsemista kunnanhallitukseen.<sup>132</sup> Kunnallislain 55 §:n 2 momentin mukaan jos kunnanhallituksen jäsen valittiin kunnanvaltuuston puheenjohtajaksi tai varapuheenjohtajaksi, hänen toimensa jäsenenä päättyi. Sama koski varajäsentä. Säännös sisältyi myös aikaisempaan kunnallislakiin, tosin vain maalaiskuntia koskeneena. Oikeuskirjallisuudessa on viitattu säännöksen tulkintaan, jonka mukaan jos kunnanhallituksen puheenjohtaja, varapuheenjohtaja tai muu jäsen tai varajäsen, joka valitaan valtuuston puheenjohtajaksi taikka varapuheenjohtajaksi, voi kieltäytyä tästä, hän ei ollut velvollinen luopumaan kunnanhallituksesta.<sup>133</sup>

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, etteivät vuoden 1976 kunnallislain vaalikelpoisuussäännökset vastanneet käytännön tilannetta ja niiden soveltamiseen vaikutti kunnan tehtävien hoidon organisointi- ja järjestämistapa. Lisäksi säännökset koskivat vain kunnan omaa henkilöstöä.<sup>134</sup> Maaliskuussa 1991 asetettiin komitea laatimaan ehdotus uudeksi kunnallislaki.

## 7.2 Kuntalaki 365/1995

Vuoden 1976 kunnallislain korvasi kuntalaki 365/1995, joka annettiin kunnalliskomitean mietintöön (1993:33) perustuneesta hallituksen esityksestä HE 192/1994 vp. Lakiehdotus erosi monissa kohdin komitean ehdottamasta. Uusi kuntalaki sisälsi perussäännökset kunnallishallinnon yleisestä järjestysmuodosta. Sillä säänneltiin kuntien itsehallinnon

131 Kunnan elinkeinoasiamiestä oli hänen tehtäviään ja asemaansa koskevat määräykset huomioon ottaen pidettävä kunnanhallituksen alaisena kunnan keskushallinnon viranhaltijana. Hän ei niin ollen ollut vaalikelpoinen kunnan tilintarkastajaksi (KHO 1982 II 22). Hannus – Hallberg; Kunnallislaki, 1987, s. 296–297 ja Hannus – Hallberg, Kuntalaki, 1997, s. 47 ja 238. Mietintöluonnokseen antamassaan lausunnossa Suomen Kaupunkiliitto katsoi, että riittäisi, jos kunnan keskushallinnon virkamiehiltä ja pysyväisluonteisessa työsopimussuhteessa olevilta työntekijöiltä evättäisiin vaalikelpoisuus kunnanhallituksen jäseneksi, Kunnallishallintokomitean mietintö 1973: 60, s. 67.

132 Hannus – Hallberg, Kunnallislaki, 1987, s. 297

133 Hannus; Uusi kunnallislaki 1977, s. 230

134 Valtuuston kunnallislain mukaiset vaalikelpoisuussäännökset koskivat vain kunnan keskushallinnon tai hallinnonalan johtajia. Heihin tuli rinnastaa muutkin vastuullisissa tehtävissä toimivat henkilöt, jotka eivät kuitenkaan johtaneet koko hallinnon alaa. Hannus, Uusi kunnallislaki, 1977, s. 193

välttämättömät edellytykset. Laissa selkeytettiin vaaleilla valittujen valtuutettujen asemaa ja vastuuta ja erotettiin poliittinen johtaminen ja hallinnon johtaminen toisistaan. Kaikissa kunnissa tuli lain mukaan olla valtuusto, kunnanhallitus, kunnanjohtaja, tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Valtuusto päätti muutoin kunnan organisaatiosta ja sille tuli mahdolliseksi erottaa toimielimen jäsenet kesken toimikauden epäluottamuksen vuoksi. Laissa tuli aikaisempaa korostetummin esille kuntalaisten osallistumisoikeuden toteutuminen. Järjestelmä perustui kuitenkin edustukselliseen demokratiaan, ja suoran demokratian keinot olivat täydentäviä.<sup>135</sup>

Vuoden 1995 kuntalain perusteluista ilmenee, että kunnallisen kansanvallan vahvistaminen oli kunnallislain keskeinen uudistamistavoite, mihin pyrittiin ensisijaisesti vahvistamalla luottamushenkilöiden asemaa, lisäämällä luottamushenkilöiden määrää, ottamalla käyttöön varajäsenjärjestelmä sekä parantamalla edellytyksiä toimia luottamushenkilönä. Lakiin otettiin myös säännöksiä suoran osallistumisen ja vaikuttamisen muodoista. Perusteluissa todetaan, että kunnan asukkaiden perusoikeuksiin kuuluu äänioikeus kunnallisvaaleissa ja vaalikelpoisuus kunnallisiin luottamustoimiin. Kuntalaisten osallistumisesta säädettiin kunnallislaissa kuitenkin hajanaisesti.<sup>136</sup> Kun asukkaiden osallistumisoikeutta haluttiin korostaa, tuli asiaa koskevat säännökset koota yhteen. Tavoitteena oli luoda perinteisen edustuksellisen demokratian rinnalle edellytykset suoralle osallistumiselle, ja valtuuston vastuulla oli näiden edellytysten luominen. Valtuuston katsottiin olevan velvollinen luomaan kunnan asukkaille monimuotoiset oikeudet osallistua. Kuntien tuli kehittää myös vapaamuotoisia menettelytapoja kuntalaisten kuulemiseksi ennen päätöksentekoa, esimerkiksi järjestää mielipidetiedusteluja ja asukaskokouksia. Lakiin otettiin aiempaa yksityiskohtaisemmat säännökset kunnan asukkaiden suorista osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista. Laissa haluttiin kiinnittää huomiota suoran demokratian tärkeyteen.<sup>137</sup>

Luottamushenkilöillä on keskeinen asema kunnan hallinnossa. Kunnallishallinto toimii edustuksellisen demokratian periaatteella siten, että päätöksenteosta vastaavat joko asukkaiden vaaleissa valitsevat valtuutetut tai näiden valitsevat luottamushenkilöt. Luottamushenkilöt edustavat siten kunnan hallinnossa kunnan asukkaita ja käyttävät kunnan päätösvaltaa. Kuntalain 365/1995 perusteluiden mukaan mahdollisimman monella kunnan asukkaalla tulisi olla oikeus pyrkiä luottamustehtäviin. Toisaalta luottamushenkilöiden keskeisen aseman vuoksi kiinnitetään erityistä huomiota heidän toimintansa vastuullisuuteen ja yleensä käyttäytymisen asiallisuuteen. Yksittäisen luottamushenkilön

135 HE 192/1994 vp, s. 1

136 HE 192/1994 vp, s. 31–34

137 HE 192/1994 vp, s. 31–34

syyllystyminen asemansa väärinkäyttämiseen tai asiattomaan eduntavoitteluun johtaa herkästi koko järjestelmän arvosteluun. Näistä syistä muun muassa vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat erityisen huomion kohteena.<sup>138</sup>

Edelleen vuoden 1995 kuntalain perusteluissa todetaan, että vaalikelpoisuussäännökset rajoittavat kansalaisten mahdollisuuksia osallistua kunnalliseen toimintaan. Tästä syystä rajoitusten tulisi olla mahdollisimman vähäisiä ja säännösten mahdollisimman yksiselitteisiä. Kunnallishallinnon toimivuus ja uskottavuus edellyttävät kuitenkin vaalikelpoisuuden rajoitusten laajentamista. Perustelujen mukaan kunnan henkilöstöön kuuluvien jäsenyys kunnan toimielimissä on eräissä tapauksissa osoittautunut ongelmalliseksi, ja erityisesti ongelmat ovat koskeneet kunnanhallitusta. Joissakin kunnissa jopa enemmistö kunnanhallituksen jäsenistä on kuulunut kunnan henkilöstöön. Kunnanhallitus edustaa usein kuntaa työntantajana, joten kunnan henkilöstön osallistuminen päätöksentekoon palkka- ja muista eduista on horjuttanut päätöksenteon uskottavuutta silloinkin, kun muodollista esteellisyyttä ei ole ollut. Myös esimies-alaisuudet ovat saattaneet vääristyä, kun kunnanhallituksessa oleva viranhaltija tai työntekijä luottamushenkilönä on ollut esimiehensä yläpuolella. Perusteluissa todetaan henkilöstöasioita käsiteltäessä joudutun jopa tilanteisiin, joissa kunnanhallitus ei edes varajäsenillä täydennettynä ole ollut päätösvaltainen esimerkiksi kunnan henkilöstömenojen säästöistä päätettäessä.<sup>139</sup>

Vuoden 1995 kuntalain perusteluissa todetaan, että kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välinen suhde on keskeinen kunnan johtamisjärjestelmässä. Perusteluissa todetaan, että kunnan johtaminen jakautuu poliittiseen ja ammattijohtamiseen. Karkeasti poliittiseen johtamiseen kuuluu tavoitteenasettelu, toiminnan suuntaviivoista päättäminen sekä linjaratkaisujen tekeminen. Kunnan ylin päätöksenteko perustuu edustukselliseen demokratiaan. Ylintä päätösvaltaa käyttää valtuusto. Valtuusto tekee tärkeimmät poliittiset ratkaisut ja määrittelee näin kunnan tahdon. Tämä on poliittisen johtamisen tärkein osa. Poliittisessa johtamisessa korostuu vastuu kuntalaisille.<sup>140</sup> Kunnanhallituksen poliittista vastuuta voitaisiin vuoden 1995 kuntalain perustelujen mukaan korostaa edellyttämällä, että kunnanhallitukseen olisi valittava vaaleissa kunnan asukkaiden luottamuksen saaneita valtuutettuja. Tällaista vaatimusta ei kuitenkaan kirjattaisi lakiin, vaan kunta itse harkitsee hallituksensa kokoonpanon.<sup>141</sup>

138 HE 192/1994 vp, s. 35

139 Vuoden 1993 alussa valittujen kunnanhallitusten jäsenistä noin 14 % oli oman kunnan palveluksessa. Vähintään puolet jäsenistä oli oman kunnan palveluksessa kolmessa kunnassa ja vähintään kolmannes 44 kunnassa (Suomen Kuntaliiton tilastotuotanto 1993). HE 192/1994 vp, s. 35–37

140 HE 192/1994 vp, s. 30

141 HE 192/1994 vp, s. 31

Kunnan asukkaiden valitsema valtuusto ja sen alainen kunnan muu luottamushenkilöhallinto, asukkaiden suora osallistuminen sekä toiminnan sisäiset päätöksenteko- ja menettelysäännöt ovat vuoden 1995 kuntalain perustelujen mukaan kokonaisuus. Tämän kokonaisuuden toimivuus on kunnallisen itsehallinnon ja demokratian sekä asukkaiden tarvitsemien palvelujen kannalta ratkaiseva. Hallitusmuodon säännöksistä tai yleisesti hyväksytyistä itsehallinnon periaatteista ei perusteluiden mukaan voitu tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä, millä tavoin kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon on lainsäädännössä järjestettävä. Organisaatiosäännösten tulee turvata kunnallisen demokratian toteutuminen. Kunnallishallinnon perustuminen asukkaiden itsehallintoon merkitsee muun muassa sitä, että kunnan asukkaiden on valittava kunnan ylin päättävä elin, kunnanvaltuusto. Valtuustolla kunnan ylimpänä toimielimenä on yleinen toimivalta päättää kunnan asukkaiden yhteisistä asioista. Kunnan hallinnon tulee muutenkin perustua luottamushenkilöiden eli asukkaiden edustajien määräävään asemaan.<sup>142</sup>

Edelleen vuoden 1995 kuntalain esitöissä todetaan valtuuston päätösvallan yleisyyden ja ensisijaisuuden periaatteen olevan sopusoinnussa kunnallislain uudistamiselle asetetun demokratiatavoitteen kanssa. Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin ei suoranaisesti katsottu edellyttävän valtuuston päätösvallan ensisijaisuutta, mutta kylläkin sitä, että valtuusto päättää keskeisistä asioista. Myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan katsottiin korostavan suoraan vaaleilla valitun toimielimen päätösvallan ensisijaisuutta. Toisaalta korostettiin mahdollisuutta suoraan osallistumiseen esimerkiksi kansanäänestyksiä järjestämällä. Kunnalla oli laaja vapaus asettaa tarvittavat toimielimet ja järjestää hallintonsa, joten organisaatiot saattoivat eri kunnissa poiketa hyvinkin paljon toisistaan. Kuntalain oli turvattava kansanvallan toteutumisen edellytykset, mutta vastuu organisaation toimivuudesta oli kunnilla itsellään. Valtuuston oli kuitenkin aina asetettava kunnanhallitus. Hallinnollisesti muut lautakunnat kuin tarkastuslautakunta olivat kunnanhallituksen alaisia. Vuoden 1995 kuntalaissa kunnanhallituksen tehtävät olivat pitkälti vastaavia kuin aiemmassa kunnallislaisissa.<sup>143</sup>

Kunnallishallinnon poliittisen uskottavuuden parantamiseksi selvennettiin ja osittain tiukennettiin vaalikelpoisuusrajoituksia kunnan tai kunnan omistaman yhteisön palveluksessa olevien henkilöiden osalta. Vuoden 1995 kuntalain perusteluissa todetaan, että kunnan luottamushenkilöhallinnon perusrakenteita ei kunnallislain valmistelussa asetettu kyseenalaiseksi. Organisaatiosäännösten keskeinen tavoite oli eri kuntamuotoja koskevien säännösten yhtenäistäminen. Kunnanhallituksen ja lautakuntien asemaan ei tehty merkittäviä muutoksia.<sup>144</sup>

142 HE 192/1994 vp, s. 24

143 HE 192/1994 vp, s. 26 – 27

144 HE 192/1994 vp, s. 6

Useat vuoden 1995 kuntalakiin ehdotetuista säännöksistä vastasivat perusteluiden mukaan periaatteiltaan aiempia. Kansalaisten todettiin kuitenkin kiinnittävän entistä enemmän huomiota kunnallispolitiikan moraalisiin ja eettisiin arvoihin, ja kunnallishallinnon julkisen kuvan ja uskottavuuden parantamisen vaativan aiempaa kriittisempää suhtautumista vaalikelpoisuuteen ja esteellisyyteen. Vaalikelpoisuuden rajoituksia koskevat säännösehdotukset laadittiinkin niin, että ne vastasivat aiempaa paremmin yleisiä käsityksiä luottamustoimeen kelpoisista henkilöistä ja niin, että todennäköisimmät eturistiriitatilanteet olisi mahdollista jo ennakolta välttää. Luottamushenkilöitä koskevat säännökset koottiin yhteen lukuun, jossa määriteltiin luottamushenkilöt sekä heidän yleiset oikeutensa ja velvollisuutensa. Lukuun otettiin myös muita luottamushenkilön oikeudellista asemaa koskevia säännöksiä, kuten säännökset vaalikelpoisuudesta. Perustelujen mukaan sääntelyltä edellytettiin vaalikelpoisuuden rajoitusten toteutumista tasapuolisesti erilaisissa organisaatiomalleissa. Tehtävien hoidon organisointi vaikutti tuolloin voimassa olevassa kunnallislaissa ratkaisevasti vaalikelpoisuussäännösten soveltamiseen. Säännöksiä ei voitu soveltaa, jos kunta oli antanut tehtävän esimerkiksi omistamansa osakeyhtiön hoitettavaksi. Tämä epäkohta pyrittiin uudessa laissa poistamaan siten, että kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön henkilöstön vaalikelpoisuus määräytyi pääosin samoin perustein kuin kunnan oman henkilöstön vaalikelpoisuus.<sup>145</sup>

Vaalikelpoisuuden rajoitukset valtuustoon olivat vuoden 1995 kuntalaissa edelleen vähäisemmät kuin muihin toimielimiin, esimerkiksi kunnanhallitukseen. Rajoitukset ulottuivat kuitenkin jonkin verran laajemmalle kuin aiemmin. Laissa pyrittiin aiempaa lakia vastaavasti rajoittamaan vain keskeisten vastuullisessa asemassa olevien henkilöiden valitsemista valtuustoon. Aiemmassa laissa valtuustoon eivät olleet vaalikelpoisia kunnanhallituksen alaisena toimivat kunnan keskushallinnon johtavat viranhaltijat eivätkä myöskään asemaltaan tällaiseen viranhaltijaan rinnastettavat hallinnonalan johdossa toimivat viranhaltijat. Perusteluissa todetaan kunnissa päädytyn kuitenkin hyvinkin erilaisiin organisaatiomalleihin, minkä vuoksi vaalikelpoisuuden rajoitukset pyrittiin uudessa laissa laatimaan siten, että ne soveltuisivat kaikkiin organisaatiomalleihin.<sup>146</sup>

Vuoden 1995 kuntalaissa vaalikelpoisuudesta valtuustoon säädettiin 34 §:ssä. Säännöksen 1 momentin 2 kohdan mukaan vaalikelpoinen ei ollut kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka toimi kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä. Hallinnonalan johtavassa asemassa olevan viranhaltijan lisäksi selkeästi tehtäväalueesta vastuussa olevien henkilöiden ei siis katsottu olevan vaalikelpoisia.<sup>147</sup> Vaalikelpoisuutta vailla olivat näin ollen

145 HE 192/1994 vp, s. 36–39

146 HE 192/1994 vp, s. 93

147 HE 192/1994 vp, s. 93

paitsi kunnanjohtaja ja apulaiskunnanjohtaja myös muu kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan keskushallinnon johtava viranhaltija ja asemaltaan tällaiseen viranhaltijaan rinnastettava hallinnonalan johdossa toimiva viranhaltija. Vaalikelpoinen ei ollut myöskään kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voitiin rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun kunnan palveluksessa olevaan henkilöön (3 kohta), eikä kuntayhtymän jäsenkunnan valtuuston osalta kuntayhtymän palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voitiin rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun kunnan palveluksessa olevaan henkilöön (4 kohta). Vuoden 1995 kuntalaissa pyrittiin kohdentamaan kunnan palvelussuhteessa olevien vaalikelpoisuutta valtuustoon koskevat rajoitukset edelleen vain keskeisiin vastuullisissa asemassa oleviin viranhaltijoihin ja työntekijöihin.<sup>148</sup> Nämä olivat 34 §:n 2 momentin mukaan kuitenkin vaalikelpoisia, jos heidän 1 momentissa tarkoitettu palvelussuhteensa päättyi ennen valtuutettujen toimikauden alkamista. Vaalikelpoisia valtuustoon eivät 34 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan olleet myöskään välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä hoitavat valtion virkamiehet.<sup>149</sup>

Vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen säädettiin vuoden 1995 kuntalaissa 35 §:ssä. Ollakseen vaalikelpoinen kunnanhallitukseen henkilön tuli ensinnäkin olla vaalikelpoinen valtuustoon. Sekä kunnan henkilöstön, että henkilöstön edunvalvonnasta vastaavan henkilön vaalikelpoisuutta kunnanhallitukseen rajoitettiin aiempaan lakiin nähden. Vaalikelpoisuuden rajoitus ulottui kunnanhallituksen alaisten työntekijöiden lisäksi lautakuntien esittelijöihin tai kunnanhallituksen käsiteltäviksi tulevista asioista muuten valmisteluvastuussa oleviin henkilöihin. Näillä kunnan viranhaltijoilla katsottiin olevan

148 Vaalikelpoisia valtuustoon eivät vuoden 1995 kuntalain 34 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan olleet kunnan palveluksessa olevat henkilöt, jotka toimivat kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä, eivätkä 3 kohdan mukaan kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevat henkilöt, jotka voitiin asemaltaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuihin henkilöihin. Säännöksen 1 momentin 4 kohta koski vaalikelpoisuutta kuntayhtymän jäsenkunnan valtuustoon, johon vaalikelpoisiksi ei katsottu kuntayhtymän palveluksessa olevia asemaltaan 2 kohdassa tarkoitettuihin kunnan palveluksessa oleviin henkilöihin rinnastettavia henkilöitä.

149 Kun näiden virkamiesten oli tehtävissään valvottava valtion etua, josta kunnan etu usein eroaa, ei katsottu sopivaksi, että he voisivat toimia kunnallisina luottamushenkilöinä. Sekä vuoden 1948 että 1976 kunnallislaisissa vaalikelpoisuus valtuustoon oli eväty eräiltä johtavilta lääninhallituksen ja lääninoikeuden virkamiehiltä. Vuoden 1995 kuntalaissa vaalikelpoisuusrajoitusta laajennettiin niin, että se käsitti paitsi lääninhallituksessa myös muussa alue- ja piirihallinnossa samoin kuin valtion keskushallinnossa toimivat virkamiehet, jotka hoitivat välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä. Toisaalta vaalikelpoisuusrajoitus ei koskenut enää lääninoikeuden tuomareita, jotka saattoivat kuitenkin tulla lääninoikeudessa esteellisiksi käsittelemään kuntansa lainkäyttöasioita. Hannus – Hallberg; Kuntalaki 1997, s. 231.

mahdollisuus vaikuttaa merkittävästi kunnanhallituksen käsiteltäväksi tuleviin asioihin. Kunnanhallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelun tuli kuitenkin kuulua asianomaisen viranhaltijan varsinaisiin työtehtäviin, joten sääntely ei koskenut esimerkiksi valmistelussa avustavaa henkilöstöä.<sup>150</sup>

Vuoden 1995 kuntalain vaalikelpoisuutta kunnanhallitukseen koskevan 35 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla vain kunnan palveluksessa olevat kunnanhallituksen alaiset kunnan keskushallinnossa toimivat henkilöt olivat vailla vaalikelpoisuutta kunnanhallitukseen. Säännös oli asiallisesti jokseenkin saman sisältöinen kuin vastaava säännös vuoden 1976 kunnallislaissa. Rajoitus koski kuitenkin myös tilapäisluonteisessa palvelussuhteessa olevia keskushallinnon viranhaltijoita ja työntekijöitä. Näiden 1 kohdassa tarkoitettujen ei katsottu pitävän päästä esimiestensä yläpuolelle. Esimerkiksi toimistosihteerin tai vahvistestarin ei katsottu pitävän päästä jäseneksi kunnanhallitukseen, jonka alainen kunnanjohtajakin on. Säännöksen 2 kohdassa evättiin vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen esittelijä- tai valmistelutason työntekijöiltä, joilla oli pääsy käsittelemään ja päättämään kunnanhallituksessa käsiteltävistä asioista, joista suurin osa tuli lautakuntien tehtäväalueelta. Vastaavaa säännöstä ei ollut vielä vuoden 1976 kunnallislaissa. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu näillä tarkoitettujen ainoastaan viranhaltijoita ja työntekijöitä, joiden varsinaisiin tehtäviin ao. asioiden valmistelu ja/tai esittely kuului, ei kuitenkaan avustavaa henkilöstöä.<sup>151</sup> Myös 35 §:n 1 momentin 3 kohdan yritysjohtajia ym. koskeva säännös oli uutta. Vaalikelvottomia kunnanhallitukseen olivat sen mukaan henkilöt, jotka hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä oli sellainen yhteisö, jolle kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu oli omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa. Nämä henkilöt olivat aiemmin olleet vaalikelpoisia kunnanhallitukseen, mutta esteellisiä yritystään tai muuta yhteisöään koskevissa asioissa. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että jos esteellisyytilanteita esiintyy usein, ei asianomaisen jäsenyyttä kunnanhallituksessa voida pitää soveliaana. Vaarana on tällöin, että tällainen henkilö voi keskeisessä luottamushenkilön asemassaan toimia kunnan edun syrjäyttäen yhteisönsä eduksi tai sen kilpailijoiden vahingoksi. Jotta tätä rajoitusta voitaisiin soveltaa, tällaisia asioita tulisi käsitellä kunnanhallituksessa tavanomaisesti eli ainakin useita kertoja vuodessa.<sup>152</sup>

150 HE 192/1994 vp, s. 36–39

151 Vaalikelvottomuus saattoi koskea useampaakin kuin yhtä viranhaltijaa tai työntekijää tietynlaisten asioiden kohdalla, esim. asemakaava-asioissa sekä ao. arkkitehtejä ja insinöörejä että heidän esimiestään. Hannus – Hallberg; Kuntalaki 1997, s. 238–239

152 Hannus – Hallberg; Kuntalaki 1997, s. 239.

Kuntalain perusteluissa todetaan, että kunnanhallituksen keskeisen aseman vuoksi sen jäsenten vaalikelpoisuuden rajoitukseen on kiinnitetty erityistä huomiota. Kunnanhallitus vastaa pitkälti kunnan henkilöstöpolitiikasta ja usein hoitaa myös muuten kunnan henkilöstöasioita. Henkilöstöasiat on voitu organisoida myös erillisen toimielimen hoidettaviksi. Perusteluissa todetaan, että kunnan henkilöstöasioita hoitava toimielin edustaa kuntaa työnantajana. Kunnan henkilöstön edunvalvonnasta huolehtivien henkilöiden asema kunnanhallituksessa ja henkilöstöasioita pääasiallisesti hoitavassa toimielimessä on tämän vuoksi ristiriitainen, eikä esteellisyyssäännösten voida katsoa pelkästään olevan riittävät ongelmien välttämiseksi. Henkilöstön edunvalvonnasta huolehtivien vaalikelpoisuutta rajoitettiin vuoden 1995 kuntalain 35 §:n 2 momentissa. Vaalikelpoisia kunnanhallitukseen ja henkilöstöasioita pääasiallisesti hoitavaan toimielimeen eivät olleet kunnan henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa kunnassa huolehtivan paikallisen henkilöstöjärjestön hallituksen puheenjohtaja eivätkä esimerkiksi pääluottamusmiehet. Henkilöstöasioita pääasiallisesti hoitavia toimielimiä olivat esimerkiksi henkilöstölautakunnat tai henkilöstöasioita varten asetetut toimielimen jaostot. Tätä vaalikelpoisuuden rajoitusta ei aikaisemmissa kunnallislaeissa tunnettu.<sup>153</sup>

Vuoden 1995 kuntalaissa kunnanhallituksen jäsenyyden osalta merkittävä muutos aiempaan oli kunnan palveluksessa olevien määrän rajoittaminen. Enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä tuli 35 §:n 3 momentin mukaan olla muita kuin kunnan tai kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä. Säännöksen tarkoituksena oli varmistaa kunnanhallituksen ”varsinaisten” luottamushenkilöjäsenten

---

153 Vaalikelpoisuuden rajoitukset koskivat henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa kunnassa vastaavia henkilöitä. Kunnassa edunvalvontaa hoitavat yleensä henkilöstöjärjestöjen paikallisosastot, jotka on organisoitu yhdistyksiksi. Paikallisen henkilöstöjärjestön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen tehtävänä on yleensä muun muassa hyväksyä paikallinen neuvottelutulos. Vaalikelpoisuuden rajoitus koski ensinnä tällaisen toimielimen puheenjohtajaa. Rajoitus ei perustelujen mukaan koskenut kaikkia hallituksen jäseniä, vaan ainoastaan päävastuun edunvalvonnasta kantavaa henkilöä. Toiseksi rajoitus koski niitä henkilöitä, jotka neuvottelevat kunnan kanssa virka- ja työehtosopimusratkaisuista tai muuten hoitavat henkilöstön edunvalvontatehtäviä. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi paikallisen henkilöstöjärjestön pääluottamusmiehet ja luottamusmiehet. Sen sijaan työsuojeluvaltuutetuilla tai yhteistoimintaelimiin kuuluvilla henkilöstöjärjestöjen edustajilla ei perustelujen mukaan katsottu olevan pykälässä tarkoitettuja edunvalvontatehtäviä. Edunvalvonnasta vastaaminen edellytti, että edunvalvontatehtävät kuuluvat asianomaisen henkilön varsinaisiin tehtäviin henkilöstöjärjestössä. Satunnainen osallistuminen neuvotteluun ei vielä aiheuttanut vaalikelpoisuuden menetystä, vaan sovellettavaksi tulevat esteellisyyssäännökset. HE 192/1994 vp, s. 36–39 ja 95–96.



enemmistö kunnanhallituksessa. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu senkin olevan kunnallisen kansanvallan näkökulmasta liikaa, että viranhaltijoita ja työntekijöitä olisi kunnanhallituksen jäseninä niin paljon kuin mihin säännös antaa myöten.<sup>154</sup>

Vaalikelpoisuudesta muihin toimielimiin säädettiin 36 §:ssä, erikseen vaalikelpoisuudesta lautakuntaan (1 mom), pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitavaan toimielimeen (2 mom) sekä johtokuntaan ja toimikuntaan (3 mom). Valtuustoon vaalikelvoton ei ollut vaalikelpoinen myöskään lautakuntaan. Vaalikelvoton oli myös asianomaisen lautakunnan alainen kunnan palveluksessa oleva henkilö, sekä henkilö, joka oli asianomaisen lautakunnan tehtäväalueella toimivan, kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätion palveluksessa. Myöskään henkilö, joka oli hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä, jos kysymyksessä oli sellainen yhteisö, jolle asianomaisessa lautakunnassa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu oli omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa, ei ollut vaalikelpoinen lautakuntaan. Pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitavaan toimielimeen sovellettiin, mitä vaalikelpoisuutta kunnanhallitukseen koskevan 35 §:n 2 momentissa säädettiin. Henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa kunnassa huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtaja ei ollut vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Vaalikelpoinen ei myöskään ollut henkilö, joka yhteisön neuvottelijana tai muussa vastaavassa ominaisuudessa vastasi edunvalvonnasta. Lautakunnan vaalikelpoisuussäännöksiä ei 36 §:n 3 momentin mukaan sovellettu johtokuntaan ja toimikuntaan, joihin voitiin valita sellainenkin henkilö, joka ei ollut vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan tai jonka kotikunta kunta ei ollut.

Vaalikelpoisuudesta tarkastuslautakuntaan säädettiin aiemmin voimassa olleessa kuntalaisissa tarkastuslautakuntaa koskevan 71 §:n 4 momentissa. Tarkastuslautakunnan jäsenten vaalikelpoisuuden rajoitukset vastasivat aiemmin voimassa olleen kunnallislain mukaisia tilintarkastajille asetettuja vastaavia rajoituksia. Vaalikelvoton oli kunnanjohtaja tai kunnanhallituksen jäsen, näiden lähisukulainen tai sellaiseen verrattavissa oleva henkilö.

---

154 Oikeuskirjallisuudessa on pohdittu sitä, miten on meneteltävä, jos jonkun tai joidenkin kunnanhallituksen jäsenten ryhtyminen kunnan tai sen määräämisvallassa olevan yhteisön palvelukseen johtaa siihen, ettei kunnanhallituksen kokoonpano enää täytä 3 momentissa asetettua vaatimusta. Siihen ei ole säännöksestä tai laista muutoinkaan katsottu löytyvän varmaa vastausta, mikäli asianomaisiin ei voida soveltaa, mitä 35 §:n 1 momentin kohdissa on säädetty, eivätkä he siis menetä vaalikelpoisuuttaan kunnanhallitukseen. Tällöinkin on huolehdittava, että kunnanhallituksen kokoonpano on lainmukainen. Hannus – Hallberg; Kuntalaki 1997, s. 240–241.

Vaalikelpoinen ei myöskään ollut kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva henkilö eikä henkilö, joka ei ollut vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.<sup>155</sup>

Kuten nykyisin, myös vuoden 1995 laissa vaalikelpoisuussäännösten estämättä henkilö saattoi asettua ehdolle valtuustoon, jos vaalikelpoisuuden este poistui ennen valtuutetun toimikauden alkamista. Valtuutettu ei myöskään menettänyt vaalikelpoisuuttaan, vaikka hänet valittiin enintään kuusi kuukautta kestävään palvelussuhteeseen. Palvelussuhteen kestäessä hän ei kuitenkaan saanut hoitaa luottamustointa. Kunnanhallituksessa ja lautakunnassa ei kuitenkaan ollut vastaavia poikkeuksia.<sup>156</sup>

### 7.3 Kuntalaki 410/2015

Voimassa olevan kuntalain (410/2015) 69 §:n mukaan kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Tehtävänsä perusteella kunnan toimielimen jäseneksi valittu kunnan viranhaltija tai työntekijä ei kuitenkaan ole kunnan luottamushenkilö. Luottamustoimeen voidaan 70 §:n mukaan valita vain henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan. Valtuustoehdokkaaksi voidaan asettaa vain henkilö, joka on antanut kirjallisen suostumuksensa valtuutetun toimen vastaanottamiseen.

Luottamushenkilöiden vaalikelpoisuutta koskeva sääntely vaihtelee toimielimittäin muun muassa toimielimen tehtävien ja siellä käsiteltävien asioiden luonteen mukaisesti. Yleisinä vaalikelpoisuuden edellytyksinä kunnan luottamustoimeen 71 §:n mukaan on, että henkilöllä on kotikunta siinä kunnassa, jossa hän on ehdokkaana, henkilöllä on jossakin kunnassa äänioikeus kuntavaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut valitaan ja henkilö ei ole vajaavaltainen. Myös voimassa olevassa kuntalaissa valtuutettuja koskevat vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat vähäisempiä kuin muiden toimielinten jäsenten. Valtuuston käsittelemät asiat ovat luonteeltaan yleisiä ja koskettavat usein miltei jokaista kuntalaista. Kuntalain perusteluissa todetaan, että toisaalta on pidetty tärkeänä, että vaalikelpoisuutta valtuustoon ei liaksi rajoiteta, jotta kuntalaiset voivat valita edustajikseen valtuustoon mieleisensä henkilön.<sup>157</sup>

155 HE 192/1994 vp, s. 116, HE 263/2006 vp, s. 27

156 HE 192/1994 vp, s. 36. Vuoden 1995 kuntalain 34 §:n 2 mom ja 37 §:n 2 mom.

157 HE 241/2020 vp, s. 80

Vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat poikkeus kuntalaisten oikeudesta osallistua kunnan hallintoon. Oikeuksia rajoittavien säännöksiä on yleensä tulkittava suppeasti. Rajatapauksessa henkilö katsotaan vaalikelpoiseksi.<sup>158</sup> Voimassa olevaa kuntalakea koskevan hallituksen esityksen yleisperustelujen nykytilan arviointia koskevan kohdan mukaan vaalikelpoisuuden sääntelyssä ovat punnittavina toisaalta oikeus osallistua kunnan asioiden hoitoon luottamushenkilönä ja toisaalta kunnallishallinnon uskottavuus ja toimivuus. Vaalikelpoisuussääntelyllä pyritään karsimaan epäasiallisia kytkentöjä kunnallisesta päätöksenteosta. Aiempaa, vuoden 1995 kuntalakea valmisteltaessa vaalikelpoisuussäännöksiä kiristettiin tuntuvasti. Valtuustojen kohdalla rajattiin kunnan oman – erityisesti johtavassa asemassa olevan – henkilöstön vaalikelpoisuutta. Vaalikelpoisuussäännöksiä osalta eniten keskustelua onkin herättänyt kunnan henkilöstön vahva osallistuminen oman kunnan päätöksentekoon luottamushenkilönä. Erityisesti kunnanhallituksen jäsenten vaalikelpoisuus on ollut esillä. Käytännön ongelma on hallituksen esityksen mukaan ollut se, että kunnan työntekijä saa hallituksen jäsenenä eräänlaisen esimiesaseman kunnan koko henkilöstöorganisaatioon. Myös hallitukseen valitun työntekijän esimiehestä tulee tavallaan hallitukseen valitun työntekijän alainen. Kunnanhallitusta koskevat vaalikelpoisuussäännökset ovat hallituksen esityksen mukaan kompromissi, jossa on otettu huomioon, ettei kunnan henkilöstöä voida sulkea kokonaan kunnanhallituksen ulkopuolelle. Kunnan henkilöstön vaikutusvaltaa on lisäksi rajattu säännöksellä, jonka mukaan enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on aina oltava muita kuin kunnan tai kuntakonsernin palveluksessa olevia henkilöitä.<sup>159</sup>

### **Vaalikelpoisuus valtuustoon**

Vaalikelpoisuudesta valtuustoon säädetään kuntalain 72 §:n 1 momentissa. Vaalikelpoinen valtuustoon ei säännöksen 1 kohdan mukaan ole välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä hoitava valtion virkamies.<sup>160</sup> Sääntely vastaa aiemmin voimassa olleen vuoden 1995 kuntalain sääntelyä. Valtuutetun vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat vähäisemmät kuin esimerkiksi kunnanhallituksen jäsenen.<sup>161</sup>

158 HE 268/2014 vp, s. 31

159 HE 268/2014 vp, s. 76–77

160 Valtion viranomaisilla on kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä. Valvontatehtäviä hoitava henkilö joutuu virassaan usein tilanteisiin, joissa kunnan ja valtion edut ovat vastakkaiset, joten heidän toimintaansa kunnan luottamustehtävissä ei voida pitää perusteltuna. HE 268/2014 vp, s. 190.

161 HE 268/2014 vp, s. 190.

Kuntalain 72 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan vaalikelpoinen valtuustoon ei ole kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka toimii kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtävälueen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä. Säännöksen perustelujen mukaan toimielimen tehtävälue muodostuu sille laissa säädetyistä ja kunnan hallintosäännössä määrätystä tehtävistä. Säännöksen perusteluissa todetaan kunnissa olevan hyvinkin erilaisia organisaatiomalleja, minkä vuoksi vaalikelpoisuuden rajoitukset on pyritty laatimaan siten, että ne soveltuvat kaikkiin organisaatiomalleihin.<sup>162</sup>

Lautakunnan tehtävälueen johtavassa tehtävässä katsotaan perustelujen mukaan olevan henkilön, joka vastaa lautakunnan tehtävälueella jonkin tehtäväkokonaisuuden johtamisesta.<sup>163</sup> Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että säännöksessä tarkoitettu johtava tehtävä on selkeästi kunnanhallituksen ja lautakunnan tehtävälueen ”ykkösjohdajalla”. Tällaisia ovat ainakin keskushallinnon johtavat ja hallinnonalan johdossa toimivat viranhaltijat: kunnanjohtaja, apulaiskunnanjohtaja, toimialajohtaja, hallintojohtaja, sivistystoimenjohtaja, sosiaalijohtaja, terveysjohtaja, kunnaninsinööri jne. Johtavassa tehtävässä voidaan katsoa toimivan myös henkilön, joka vastaa kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtävälueella jostakin tehtäväkokonaisuudesta eli ”vastuualueesta” suoraan asianomaiselle toimielimelle ilman, että hän on toisen viranhaltijan alainen.<sup>164</sup>

Vaalikelpoisuuden rajoitus koskee vuoden 1995 kuntalakiä vastaavasti myös johtavaan tehtävään rinnastettavassa tehtävässä olevaa henkilöä, joka vastaa tietystä tehtäväkokonaisuudesta.<sup>165</sup> Tällöin rajoitus voi koskea itsenäisessä asiantuntijatehtävässä toimivaa viranhaltijaa tai tietystä tehtäväkokonaisuudesta jonkun muun viranhaltijan alaisena

162 HE 268/2014 vp, s. 190.

163 Jos lautakunnan tehtävälue on suppea ja sen hoidettavana on esimerkiksi vain ympäristönsuojelu, voi rajoitus koskea vain yhtä henkilöä, esimerkiksi ympäristönsuojelusihteeriä. Jos toimielimellä sen sijaan on hoidettavanaan useampia tehtäväkokonaisuuksia kuten esimerkiksi ympäristönsuojelu, rakennusvalvonta ja kaavoitus, koskee rajoitus kutakin eri tehtäväkokonaisuutta johtavaa viranhaltijaa siitä huolimatta, että kyseisiä tehtäviä hoitaa yksi virasto, osasto tai vastaava. Virasto- tai osastopäällikön lisäksi vaalikelpoisuuden rajoitus koskisi muitakin johtavia viranhaltijoita. HE 268/2014 vp, s. 191

164 Toimialansa asioissa lautakunnan esittelijänä toimiva nuorisosihteeri katsottiin vaalikelpoisuussäännöstä sovellettaessa johtavassa tehtävässä toimivaksi viranhaltijaksi, samoin palopäällikkö (KHO 30.10.1997 T 2752.). Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, s. 501.

165 Hallituksen esityksessä mainitaan esimerkkeinä yleensä vaalikelpoisuutta vailla olevina henkilöinä kunnanhallituksen tehtävälueella työskentelevät elinkeinoasiamies, viestintäpäällikkö, suunnittelupäällikkö, kunnan- tai kaupunginlakimies, kunnan- tai kaupunginkamreeri, henkilöstöpäällikkö, yleiskaavapäällikkö ja asemakaavapäällikkö. HE 268/2014 vp, s. 191. Päällikkö-nimike on usein muutettu johtaja-nimikkeeksi. Nimike ei ratkaise vaalikelpoisuutta, vaan asema organisaatiossa. Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, s. 502.

vastaavaa viranhaltijaa.<sup>166</sup> Jos tehtäväkokonaisuudesta vastaava viranhaltija ei ole esittelijä, hänet on kuitenkin voitu katsoa johtavaan tehtävään rinnastettavaa vastuullista tehtävää hoitavana henkilönä vaalikelpoisuutta vailla olevaksi (näin esim. KHO 31.10.1997 T 2783, jossa oli kysymys palopäällikön vaalikelpoisuudesta).

Kuntalain perusteluissa todetaan, että vaalikelpoisuus ratkaistaan kussakin tapauksessa henkilön tosiasiallisten tehtävien ja aseman, ei nimikkeen perusteella ja että hallinnon rakenteet ja vastuualueiden määräytyminen ovat kuntakohtaisia eikä rajoitusten edellytetä välttämättä toteutuvan kaavamaisesti samalla nimikkeellä toimivien henkilöiden kohdalla.<sup>167</sup> Vaalikelpoisuuden arviointi riippuu viime kädessä siitä, miten kunta on organisoanut tehtäviensä hoidon.<sup>168</sup> Oikeuskirjallisuudessa on todettu johtavan tehtävän määrittelyn olevan yleensä helpompaa kuin johtavaan tehtävään rinnastettavan vastuullisen tehtävän määrittelyn, ja että yleistäen voidaan sanoa, että virastopäällikkötasoisten ja pienemmässä kunnassa osastopäällikkötasoisten henkilöiden lisäksi vaalikelpoisuuden rajoitukset koskevat myös alemmaa johtoa eli ”toimistopäällikkötasoisia” viranhaltijoita, jotka ovat eri vastuualueiden päälliköitä.<sup>169</sup>

Kuntalain 72 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, joka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun kunnan palveluksessa olevaan henkilöön, ei myöskään ole vaalikelpoinen valtuustoon. Säännöksen perusteluissa todetaan, että kunnan tehtäviä hoitavat usein kunnan organisaatioon kuulumattomat yhteisöt ja säätiöt. Sääntelyllä pyritään siihen, ettei kunnan tehtävien organisointitapa vaikuttaisi vaalikelpoisuuteen.<sup>170</sup> Vaalikelpoisuuden rajoitukset koskevat johtohenkilöitä vain sellaisessa yhteisössä tai säätiössä, jossa kunnalla on määräysvalta. Tällaiset yhteisöt ovat useimmiten osakeyhtiöitä. Määräysvalta määräytyy

166 Oikeuskirjallisuudessa on kuntien osalta katsottu, etteivät eri lautakuntien tehtäväalueilla esimerkiksi yleiskaava- ja asemakaavapäällikkö, rakennustarkastaja, kunnanrakennusmestari, kunnanarkkitehti, ympäristönsuojelusihteri, talouspäällikkö, hallintopäällikkö, kulttuurijohtaja tai -sihteri, liikuntajohtaja tai -sihteri, nuorisosihteri, palopäällikkö ja maataloussihteri yleensä ole vaalikelpoisia valtuustoon. Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, s. 505

167 Hallituksen esityksessä todetaan, HE 268/2014 vp, s. 191

168 Jos tehtäväkokonaisuuden taloudellinen tai muu merkitys kunnan organisaatiossa on vähäinen, tehtäväkokonaisuudesta vastaava henkilö ei ole rinnastettavissa johtavaan viranhaltijaan ja on näin ollen vaalikelpoinen valtuustoon. HE 268/2014 vp, s. 191

169 Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, s. 501

170 Niissä tapauksissa, joissa kunta on vähemmistöosakkaana, ei rinnastettavuus kunnan omaan organisaatioon ole yhtä selvä. HE 268/2014 vp, s. 191. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että kun kunta on yhteisön vähemmistöosakkaana, yhteisöä ei ole perusteltu rinnastaa kunnan omaan organisaatioon. Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, s. 512.

samoin perustein kuin kuntakonsernissa. Kunnalla on määräysvalta yhteisössä tai säätiössä, jos kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n edellytykset täyttyvät. Säännös ei näin ollen koske sellaisia yhteisöjä, joissa kunnalla ei ole edellä kuvattua määräysvaltaa. Perustelujen mukaan esimerkiksi terveyspalveluja tuottavan yksityisen osakeyhtiön toimitusjohtaja on vaalikelpoinen valtuustoon, vaikka yhtiö olisi tehnyt kunnan kanssa sopimuksen palvelujen tuottamisesta.<sup>171</sup>

Oikeuskirjallisuudessa on korostettu sitä, että kuntalain 72 §:n 1 momentin 3 kohdan vaalikelpoisuuden rajoitusta sovelletaan kuitenkin vain, jos molemmat seuraavat edellytykset täyttyvät; yhteisö tai säätiö kuuluu kuntakonserniin ja yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö voidaan rinnastaa kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen säännöksessä tarkoitettuihin kunnan johtohenkilöihin. Tulkinta-apua voidaan hakea vertaamalla tilannetta siihen, että kunta hoitaisi yhteisön tehtävät omassa organisaatiossaan: mikä olisi yhteisön toimihenkilön asema kunnan organisaatiossa ja aiheuttaisiko asema silloin vaalikelpoisuuden puuttumisen.<sup>172</sup> Pykälän 4 kohta koskee kuntayhtymän jäsenkunnan valtuuston osalta kuntayhtymän palveluksessa olevaa henkilöä, joka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuun kunnan palveluksessa olevaan henkilöön. Kuntayhtymässä kunnalta ei edellytä määräämisvaltaa edellytyksenä sille, että vaalikelpoisuuden rajoitukset tulevat sovellettavaksi.<sup>173</sup>

Edellä 72 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa palvelussuhteissa olevat ovat kuitenkin säännöksen 2 momentin mukaan vaalikelpoisia valtuutetuiksi, jos heidän palvelussuhteensa päättyy ennen valtuutettujen toimikauden alkamista.

Ehdokkaiden vaalikelpoisuus tarkistetaan vaalilain mukaisesti. Vaalikelpoisuutta rajoittavia säännöksiä tulkitaan suppeasti ja sanamuotonsa mukaan.<sup>174</sup>

Jos valtuutettu menettää vaalikelpoisuutensa, hänen toimikautensa päättyy. Varavaltuutetun kutsumisesta säädetään 17 §:n 2 momentissa. Säännöksen mukaan, jos valtuutetun on todettu menettäneen vaalikelpoisuutensa, hänet on vapautettu toimestaan tai hän on kuollut, valtuuston puheenjohtaja kutsuu hänen sijaansa jäljellä olevaksi toimikaudeksi asianomaisen vaaliliiton, puolueen tai yhteislistan järjestyksessä ensimmäisen varavaltuutetun.

171 HE 268/2014 vp, s. 191 ja Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinat 2023, s. 512

172 Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinat 2023, s. 513.

173 HE 268/2014 vp, s. 192

174 Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinat 2023, s. 500

### **Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen**

Perusteiltaan vaalikelpoisuussäätely kunnanhallitukseen (73 §) vastaa aiemmin voimassa olleen, vuoden 1995 kuntalain 35 §:n säätelyä.<sup>175</sup> Ainoa muutos aiempaan lakiin nähdessä koskee kunnanhallituksen tehtäväalueella toimivan ja kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevaa henkilöstöä. Se on saatettu samaan asemaan kuin kunnan omassa palveluksessa oleva, kunnanhallituksen alaisena toimiva henkilöstö.<sup>176</sup> Kunnanhallitus on kunnan toiminnan kannalta käytännössä keskeisin toimielin ja sen tehtävistä johtuu tarve rajata myös päätöksentekoon osallistuvia henkilöitä.<sup>177</sup>

Kuntalain 73 §:n mukaan kunnanhallitukseen vaalikelpoisen pitää ensinnäkin olla vaalikelpoinen myös valtuustoon. Kunnanhallitukseen eivät siten ole vaalikelpoisia vaalikelpoisuutta valtuustoon koskevan 72 §:n 1 momentin 1 kohdassa mainitut eräät valtion virkamiehet, 2 kohdassa mainitut kunnan palveluksessa olevat johtavassa tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä toimivat henkilöt, eivätkä 3 kohdassa mainitut kuntakonsernin palveluksessa olevat henkilöt, jotka asemaltaan voidaan rinnastaa 2 kohdassa tarkoitettuihin kunnan viranhaltijoihin ja työntekijöihin. Kuntayhtymän jäsenkunnan valtuuston osalta vaalikelpoisia eivät ole kuntayhtymän palveluksessa olevat asemaltaan 72 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin kunnan palveluksessa oleviin henkilöihin rinnastettavat henkilöt. Edellä tarkoitettussa palvelussuhteessa oleva on kuitenkin vaalikelpoinen, jos hänen palvelussuhteensa päättyy ennen valtuutettujen toimikauden alkamista (72 § 2 mom).

Kuntalain 72 § rajoittaa vain keskeisten vastuullisessa asemassa olevien henkilöiden valitsemista valtuustoon. Kun kunnissa on päädytty hyvinkin erilaisiin organisaatioratkaisuihin ja toimintoja on yhtiötetty tai kunnat hoitavat toimintoja yhteistoiminnassa, vaalikelpoisuuden rajoituksissa on pyritty siihen, että ne soveltuvat erilaisiin organisaatioratkaisuihin ja ottavat huomioon palvelujen järjestämis- ja tuotantotavat.<sup>178</sup>

Kuntalain 73 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kunnanhallitukseen ei ole vaalikelpoinen välittömästi kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan palveluksessa oleva henkilö. Aiemman kuntalain rajoitukset koskivat vain keskushallinnossa kunnanhallituksen alaisena työskenteleviä. Hallituksen esitystä 268/2014 vp koskevassa mietinnössään hallintovaliokunta totesi, että käytännössä välittömästi kunnanhallituksen alaisena toimivia kunnan palveluksessa olevia henkilöitä ovat sellaiset henkilöt, joiden tehtävänkuvaan kuuluvat tyypillisesti kuntien keskushallinnolle kuuluvat tehtävät. Toisin sanoen he ovat

175 HE 268/2014 vp, s. 192

176 Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, s. 521

177 HE 241/2020 vp, s. 80

178 Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, s. 499

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.<sup>179</sup> Kuntalaista on kuitenkin poistettu tukinnanvaraisuutta aiheuttanut ”keskushallinnon” henkilöstö. Viittaus ”keskushallinnon” henkilöstöön esitettiin poistettavaksi, koska sen katsottiin olevan tulkinnanvarainen ja lähtökohtana voitiin pitää, ettei kukaan organisatorisesti kunnanhallituksen alaisena työskentelevä henkilö voi olla samaan aikaan kunnanhallituksen jäsenenä.<sup>180</sup> Rajoitus koskee kaikkia organisatorisesti kunnanhallituksen alaisia viranhaltijoita ja työntekijöitä heidän asemastaan ja tehtävistään riippumatta.<sup>181</sup>

Oikeuskirjallisuudessa esitetyn näkemyksen mukaan ”Tietty keskeiset tehtävät ovat lisäksi sellaisia, että ne estävät valinnan hallitukseen. Vaalikelpoinen ei siten ole henkilö, joka toimii välittömästi hallituksen alaisena eli johon hallitus voi suoraan kohdistaa työn johto- ja valvontavaltaa”.<sup>182</sup>

Aiemmin voimassa olleen kuntalain sääntelyä täydennettiin nykyisen lain 73 §:n 1 momentin 2 kohdassa siten, ettei myöskään vastaavalla tavalla kunnanhallituksen tehtäväalueella toimivan, kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Säännöksen tarkoituksena on rinnastaa vaalikelpoisuuden osalta samassa asemassa olevat kunnan palveluksessa ja kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden palveluksessa olevat henkilöt.<sup>183</sup> Kunnan tehtävien organisointi ei vaikuta vaalikelpoisuuteen. Kunnanhallituksen tehtäväalueella yhteisö toimii silloin, kun se on organisatorisesti kunnanhallituksen alainen eikä esimerkiksi lautakunnan tai johtokunnan alainen.<sup>184</sup>

Säännöksen 3 kohdan mukaan vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ei ole kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelusta. Valtuusto voi päättää, että lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja ja että lautakuntaa tällöin kutsutaan valiokunnaksi. Vaalikelpoisuusrajoitus koskee myös valiokunnan, muttei johtokunnan esittelijää ja valmistelijää. Esittelijä voidaan määrätä hallintosäännössä tai jättää

179 HaVM 55/2014 vp, s. 12

180 HE 268/2014 vp, s. 192.

181 Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinat 2023, s. 522

182 Hallinto-oikeus; Olli Mäenpää, Vaalikelpoisuus ja valinta/Vaalikelpoisuuden edellytykset/Vaalikelpoisuus hallitukseen, verkkokirjahylly, almatalent.fi, päivitetty 2.1.2023.

183 HE 268/2014 vp, s. 192

184 Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinat 2023, s. 522



asia hallintosäännön määräyksen nojalla toimielimen päätettäväksi. Esittelijällä on viime kädessä vastuu myös asian valmistelusta. Hän ei kuitenkaan aina itse varsinaisesti valmistele asiaa esityslistalle. Esittelijän ohella rajoitus koskee henkilöä, jolla on vastuuta asioiden varsinaisesta valmistelusta. Valmisteluvastuu on arvioitava aina kunta- ja tilannekohtaisesti.<sup>185</sup> Säännöksen perustelujen mukaan näillä kunnan viranhaltijoilla on mahdollisuus vaikuttaa merkittävästi kunnanhallituksen käsiteltäväksi tuleviin asioihin. Edellytyksenä on, että asiat tulevat kunnanhallituksen käsiteltäväksi ja että ne kuuluvat kunnanhallituksen toimivaltaan lain tai hallintosäännön nojalla. Säännöksen soveltaminen edellyttää myös, että kunnanhallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelu kuuluu asianomaisen viranhaltijan varsinaisiin työtehtäviin. Sääntely ei perustelujen mukaan koske esimerkiksi valmistelussa avustavaa henkilöstöä<sup>186</sup> Kunnanhallituksen mahdollisuus käyttää 92 §:n mukaista otto-oikeutta yksittäisessä asiassa ei vaikuta lautakunnan ja valiokunnan asioiden valmistelijan vaalikelpoisuuteen.<sup>187</sup>

Vaalikelpoisuussäännöksissä ei tehdä eroa viranhaltijoiden ja työntekijöiden välillä, vaan rajoitukset koskevat ”kunnan palveluksessa olevia henkilöitä”. Käytännössä rajoitukset koskevat useimmiten viranhaltijoita. Kun säännöksiä tulkitaan suppeasti, rajoitukset koskevat vain tehtävää vakinaisesti hoitavaa henkilöä eivätkä esimerkiksi henkilöä, joka hoitaa viranhaltijan tehtäviä hänen ollessa estynyt. Virkavapaalla tai työlomalla oleva henkilö on edelleen palvelussuhteessa kuntaan, joten virkavapaus tai työloma ei tee henkilöstä vaalikelpoista.<sup>188</sup>

Liiketoimintaa harjoittavan yhteisön tai säätiön johtohenkilöitä ei kuntalain 73 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan voida valita kunnanhallitukseen, jos kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa kyseiselle yhteisölle tai säätiölle. Kunnan intressit ja liikeyrityksen intressit saattavat olla toisilleen vastakkaisia. Vaalikelpoisuuden rajoituksen perusteena on, että tällainen henkilö voisi luottamushenkilönä toimia kunnan ja sen asukkaiden edun vastaisesti ja edustamansa yhteisön eduksi tai kilpailevien yhteisöjen vahingoksi.<sup>189</sup> Liikeyritysten johtohenkilöitä koskeva vaalikelpoisuusrajoitus ei 73 §:n 4 momentin mukaan koske kunnan määräysvallassa olevan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäseniä.<sup>190</sup> Aiemmassa kuntalaissa ei ollut vastaavaa säännöstä.

185 Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, s. 523

186 HE 268/2014 vp, s. 192

187 Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, s. 524

188 Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat, 2023, s. 500

189 Ennen vuoden 1995 kuntalakia nämä henkilöt saattoivat toimia luottamushenkilöinä vaalikelpoisuussäännösten estämättä myös sellaisessa kunnan toimielimessä, joka toimii asianomaisen liikeyrityksen tehtävälueella (HE 268/2014 vp, s. 192).

190 Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat, 2023, s. 531

Samoin kuin aiemmassa kuntalaissa, myös voimassa olevassa laissa on säännös henkilöstön edunvalvonnasta vastaavien henkilöiden vaalikelvottomuudesta kunnanhallitukseen.<sup>191</sup> Kuntalain 73 §:n 2 momentin mukaan henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa kunnassa huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtaja ei ole kunnanhallitukseen vaalikelpoinen. Myöskään henkilö, joka yhteisön neuvottelijana tai muussa vastaavassa ominaisuudessa vastaa edunvalvonnasta, ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Säännöksen perustelujen mukaan rajoitus koskee ainoastaan päävastuun edunvalvonnasta kantavaa henkilöä sekä niitä henkilöitä, jotka neuvottelevat kunnan kanssa virka- ja työehtosopimusratkaisusta tai muuten hoitavat henkilöstön edunvalvontatehtäviä. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi paikallisen henkilöstöjärjestön pääluottamusmiehet ja luottamusmiehet. Sen sijaan työsuojeluvalltuutetuilla tai yhteistoiminta-alueisiin kuuluvilla henkilöstöjärjestöjen edustajilla ei katsota olevan säännöksessä tarkoitettuja edunvalvontatehtäviä. Edunvalvonnasta vastaaminen edellyttää, että edunvalvontatehtävät kuuluvat asianomaisen henkilön varsinaisiin tehtäviin henkilöstöjärjestössä. Satunnainen osallistuminen neuvotteluun ei vielä aiheuta vaalikelpoisuuden menetystä, vaan sovellettavaksi tulevat esteellisyysäännökset.<sup>192</sup> Pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitavia toimielimiä koskeva rajoitus on 74 §:n 2 momentissa.

Kunnanhallitus edustaa kuntaa työnantajana ja vastaa kunnan henkilöstöpolitiikasta. Jos henkilöstöasiat eivät ole erillisen toimielimen hoidettavina, kunnanhallitus tai sen jaosto huolehtii usein myös käytännössä henkilöstöasioista. Henkilöstön edunvalvonnasta vastaavien henkilöiden asema kunnanhallituksessa ja pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitavassa toimielimessä on ristiriitainen. Oikeuskirjallisuudessa on todettu ongelmien tulleen esiin erityisesti silloin, kun kunnat ovat tehneet laajoja säästöpäätöksiä, joiden keskeisenä kohteena ovat henkilöstömenot. Pelkät esteellisyysäännökset eivät ole olleet riittäviä ristiriitatilanteiden ratkaisemiseksi.<sup>193</sup>

Lain 78 §:n 3 momentissa säädetyllä rajoituksella varmistetaan kunnanhallituksen toimintakykyä vielä siten, että enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava aina muita kuin kunnan tai kuntakonsernin palveluksessa olevia henkilöitä. Säännös voi vaikuttaa kunnanhallituksen toimintakykyyn erityisesti henkilöstön asemaa koskevia asioita käsiteltäessä.<sup>194</sup> Vuoden 1995 kuntalain eduskuntakäsittelyssä korostettiin, että säännös

191 Säännös vastaa vuoden 1995 kuntalain 35 §:n 2 momenttia

192 HE 268/2014 vp, s. 193

193 HE 268/2014 vp, s. 193

194 Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat, 2023, s. 530

on henkilöstöä koskeva ehdoton yläraja eikä kiintiö, johon henkilöstöllä olisi erityinen oikeus.<sup>195</sup> Vaatimus koskee erikseen varsinaisia ja varajäseniä.<sup>196</sup> Varajäsenistä on soveltuvin osin voimassa, mitä varsinaisista jäsenistä on säädetty (18 § 4 mom).<sup>197</sup>

Voimassa olevan kuntalain perusteluissa todetaan, että kunnan ja kuntakonsernin palveluksessa olevien henkilöiden asemaa kunnanhallituksessa on pidetty yleisesti ongelmallisena ja kunnanhallituksen toimintakykyä heikentävänä. Kunnanhallitus edustaa kuntaa työnantajana ja vastaa kunnan henkilöstöpolitiikasta. Erityisesti kunnanhallituksen puheenjohtaja on keskeinen työnantajan edustaja kunnassa. Jos kunnanhallituksen puheenjohtaja on samalla kunnan työntekijä, hän on päätöksenteon puolueettomuuden näkökulmasta ongelmallisessa kaksoisroolissa. Tämä näkökulma on perusteltua ottaa huomioon kunnanhallituksen valintaa koskeissa poliittisissa neuvotteluissa.<sup>198</sup>

### **Vaalikelpoisuus muihin toimielimiin**

Kuntalain 74 §:ssä säädetään vaalikelpoisuudesta lautakuntaan ja valiokuntaan sekä johtokuntaan ja toimikuntaan. Pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitavan toimielimen osalta viitataan kunnanhallitusta koskevaan vaalikelpoisuussäännökseen. Verrattuna vuoden 1995 kuntalakiin sääntelyyn ei tehty muita muutoksia kuin se, että lautakunnan ohella mainitaan valiokunta.<sup>199</sup>

Ollakseen vaalikelpoinen lautakuntaan ja valiokuntaan on lain 74 §:n 1 momentin mukaan oltava vaalikelpoinen valtuustoon. Vaalikelpoinen lautakuntaan ja valiokuntaan ei säännöksen 1 kohdan mukaan ole ao. lautakunnan tai valiokunnan alainen kunnan palveluksessa oleva henkilö. Lautakunnan ja valiokunnan alainen henkilöstö on asemastaan riippumatta vailla vaalikelpoisuutta. Vaalikelpoisuuden rajoitus koskee vain sitä lautakuntaa ja vain sitä valiokuntaa, jonka alainen henkilö on.<sup>200</sup> Myöskään henkilö, joka on ao.

195 HaVM 18/1994 vp, s. 11

196 HE 268/2014 vp, s. 193

197 Jos kunnanhallituksen jäsenten luku on parillinen, säännöksen mukaan ei ole riittävä, että kuntakonsernin ulkopuolisia on kunnanhallituksessa yhtä paljon kuin kuntakonsernin palveluksessa olevia. Laista ei löydy menettelytapaohjetta sellaisen tilanteen varalta, että kunnanhallituksen kokoonpano tulee 3 momentin vastaiseksi toimikauden aikana. Näin voi käydä esimerkiksi silloin, kun hallituksen jäsen otetaan vaalin jälkeen kunnan tai kunnan yhtiön palvelukseen. Lähtökohtana voidaan pitää, ettei uusista palvelussuhteista syntynyt tilanne saa vaikuttaa niihin kunnan palveluksessa oleviin, jotka alun perin oli valittu hallitukseen. Tilanteen laukaisemiseksi selvintä olisi, että säännöksen vastaisen tilanteen aiheuttaneet hallituksen jäsenet pyytäisivät itse eroa hallituksesta. Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat, 2023, s. 530–531

198 HE 268/2014 vp, s. 193

199 Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat, 2023, s. 514

200 Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat, 2023, s. 532

lautakunnan tai valiokunnan tehtäväalueella toimivan, kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa, ei ole vaalikelpoinen (2 kohta). Säännöksen 3 kohdan mukaan 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 ao. lautakunnassa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa, ei ole vaalikelpoinen lautakuntaan tai valiokuntaan.

Jos henkilöstöasiat ovat jonkin muun toimielimen kuin kunnanhallituksen hoidettavana, tähän toimielimeen sovelletaan 74 §:n 2 momentin mukaan, aiempaa kuntalakiä vastaavasti, 73 §:n 2 momentin säännöstä henkilöstön edunvalvonnasta vastaavien henkilöiden vaalikelpoisuudesta.<sup>201</sup> Pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitavia toimielimiä ovat esimerkiksi henkilöstölautakunta ja henkilöstöasioita varten asetetut toimielimen jaostot.<sup>202</sup> Henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa kunnassa huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtaja ei näin ollen ole vaalikelpoinen kunnanhallituksen lisäksi myöskään lautakuntaan tai valiokuntaan. Vaalikelpoinen ei myöskään ole henkilö, joka yhteisön neuvottelijana tai muussa vastaavassa ominaisuudessa vastaa edunvalvonnasta.

Johtokuntaan ja toimikuntaan voidaan 74 §:n 3 momentin mukaan valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan tai jonka kotikunta kunta ei ole. Säännös vastaa aiemmin voimassa olleen kuntalain 36 §:n 3 momenttia.

### **Vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan**

Vaalikelpoisuudesta tarkastuslautakuntaan säädetään kuntalain 75 §:ssä pääosin aiemmin voimassa olleen kuntalain 71 §:n sääntelyä vastaavalla tavalla. Sääntelyssä keskeistä on edelleen, etteivät kunnanhallitukseen tai kunnanhallitustyöskentelyyn sidoksissa olevat henkilöt ole vaalikelpoisia tarkastuslautakuntaan. Myöskään kunnan tai kuntakonsernin palveluksessa oleva henkilö ei ole vaalikelpoinen.<sup>203</sup> Pykälän 1 momentin 4 kohtaa täsmennettiin lailla 419/2021 siten, ettei kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön toimitusjohtaja tai sitä vastaavassa asemassa kunnan määräysvallassa olevassa yhteisössä tai säätiössä oleva ole vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan. Aiemmin vaalikelpoisuusrajoitus koski henkilöitä, jotka ovat kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa. Lain soveltamisessa oli ilmennyt tarkentamisen tarvetta siitä, onko kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön toimitusjohtaja vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan. Tulkintaepäselvyyttä oli aiheuttanut se, että palveluksessa oleminen tarkoittaa

201 HE 268/2014 vp, s. 194

202 Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat, 2023, s. 535

203 HE 268/2014 vp, s. 194

työoikeudellisessa mielessä lähtökohtaisesti joko työ- tai virkasuhdetta. Toimitusjohtajan sijaan on esimerkiksi osakeyhtiössä toimitusjohtaja ole työ- tai virkasuhteessa. Perustelujen mukaan säännöksen tarkoitus huomioon ottaen oli perusteltua, että toimitusjohtajaa ja sitä vastaavassa asemassa yhteisössä tai säätiössä olevaa henkilöä koskisi yhteisön tai säätiön muuta henkilöstöä vastaava vaalikelpoisuusrajoitus.<sup>204</sup>

### **Vaalikelpoisuus kuntayhtymän toimielimiin ja kuntien yhteiseen toimielimeen**

Vaalikelpoinen kuntayhtymän toimielimiin on kuntalain 76 §:n mukaan henkilö, joka 71 §:n mukaan on vaalikelpoinen kuntayhtymän jäsenkunnan luottamustoimeen (yleinen vaalikelpoisuus). Vaalikelpoinen ei kuitenkaan ole 72 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka toimii kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä, eikä saman kuntayhtymän palveluksessa oleva henkilö. Vaalikelpoinen muun kuin 58 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimielimen (yhtymävaltuusto tai yhtymäkokous) 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 tuottaa 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.

Kuntien yhteisessä toimielimessä, josta säädetään 51 §:ssä, jäsenenä voivat 77 §:n mukaan olla asianomaisten kuntien vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt.

### **Vaalikelpoisuuden menettäminen**

Kuntalain 78 §:n mukaan, jos luottamushenkilö menettää vaalikelpoisuutensa, hänet valinnut toimielin toteaa luottamustoimen päättyneeksi. Valtuutetun osalta päätöksen tekee valtuusto. Päätös pannaan täytäntöön heti.<sup>205</sup> Jos luottamushenkilö valitaan väliaikaisesti enintään kuuden kuukauden ajaksi hoitamaan tehtävää, joka aiheuttaisi vaalikelpoisuuden menettämisen, hän ei menetä vaalikelpoisuuttaan. Väliaikaisen palvelussuhteen kesäessä hän ei kuitenkaan saa hoitaa luottamustoimintaansa.

204 HE 242/2020 vp, s. 50–51

205 Luottamustoimen päättyminen vaalikelpoisuuden menettämisen vuoksi on toimielimen nimenomaisesti todettava. Muuten päättymisen ajankohta voisi jäädä tulkinnanvaraiseksi. Selvyyden vuoksi voidaan todeta, että vaalikelpoisuuden menetyksen syy on luottamushenkilön olosuhteissa tapahtunut muutos eli kysymys on tosiasioiden toteamisesta. Kysymys ei ole eron myöntämisestä, eikä luottamushenkilön tarvitse pyytää eroa luottamustoimestaan. Harjula – Prättälä; Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat 2023, 2. 541

## 8 Hyvinvointialueen johtaminen

### 8.1 Hyvinvointialueen johtamista koskeva sääntely

Hyvinvointialueen pakollisia toimielimiä ovat hyvinvointialuelain 35 §:n 1 momentin mukaan aluevaltuusto, aluehallitus ja tarkastuslautakunta. Hyvinvointialueella on oltava myös hyvinvointialuelain 33 §:ssä tarkoitettu kansalliskielilautakunta ja saamen kielen lautakunta sekä vaalilain (649/2021) 12 a §:n edellyttämä aluevaalilautakunta. Muilta osin hyvinvointialueen organisaatio jää hyvinvointialueen itsensä harkittavaksi.

Hyvinvointialueen toimielinorganisaatiossa voi hyvinvointialuelain 35 §:n 2 momentin mukaan olla lautakuntia, jotka vastaavat aluevaltuuston niille antamien pysyväisluonteisten tehtävien hoitamisesta. Säännöksen perusteluissa todetaan lautakuntien lukumäärän jäävän aluevaltuuston harkintaan ja lautakuntien toimivan aluehallituksen alaisina.<sup>206</sup> Aluevaltuusto voi asettaa myös johtokuntia liikelaitoksen tai tehtävän hoitamista varten, sekä jaostoja aluehallitukseen, lautakuntaan ja johtokuntaan. Johtokunta eroaa lautakunnasta lähinnä siinä, että niiden jäseniä eivät koske samanlaiset vaalikelpoisuusrajotukset kuin lautakuntia. Johtokunta voi myös toimia organisatorisesti lautakunnan alaisena.<sup>207</sup> Säännöksen 3 momentin mukaan aluehallitus ja aluevaltuuston päätöksen nojalla muukin toimielin voi asettaa toimikunnan määrätyn tehtävän hoitamista varten. Aluehallituksen, lautakunnan ja johtokunnan jaostoihin sovelletaan, mitä asianomaisesta toimielimestä säädetään (4 mom). Hyvinvointialueen toimielin- ja hallinto-organisaation tulee olla aluevaltuuston päätettävissä ja sen tulee ilmetä hyvinvointialueen hallintosäännöstä. Ilman nimenomaista aluevaltuuston päätöstä hyvinvointialueen organisaatioon ei siten voi tulla uusia pysyviä toimielimiä.<sup>208</sup>

Hyvinvointialueella on laaja harkintavalta toimivalta- ja vastuusuhteiden määrittelyssä. Uudistuksen sisältämä integraatitavoite myös käytännössä osaltaan ohjaa hyvinvointialueiden johtamis- ja hallintorakenteita. Aluevaltuuston tehtävistä säädetään hyvinvointialuelain 22 §:ssä. Aluevaltuusto vastaa hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää hyvinvointialueen päätösvaltaa. Säännöksen perusteluissa (HE 241/2020 vp, s 534) todetaan, että hyvinvointialueen alueen asukkaiden itsehallinto toteutuu heidän aluevaltuustoon valitsemiensa edustajien kautta. Aluevaltuusto on siten hyvinvointialueen ylintä

206 HE 241/2020 vp, s. 552

207 HE 241/2020 vp, s. 552

208 HE 241/2020 vp, s. 553

päätöksentekovaltaa käyttävä toimielin ja sen tulisi tehdä hyvinvointialuetta ja sen toimintaa koskevat tärkeimmät päätökset. Aluevaltuuston tehtäviä koskeva pykälä perustuu aluevaltuuston päätösvallan yleisyydelle. Päätösvalta kuuluu aluevaltuustolle, jollei asiasta ole erikseen toisin säädetty tai jollei valtuusto ole itse siirtänyt toimivaltaansa hyvinvointialueen muille viranomaisille. Laissa säädetään aluevaltuustolle kuuluvasta hyvinvointialueen toiminnan ja talouden kokonaisvastuusta, joka aluevaltuustolla on riippumatta siitä, miten toiminnan hoitaminen on hyvinvointialueella organisoitu. Aluevaltuusto voi itse päättää siitä, miten se jakaa sille kuuluvaa päätösvaltaa alaisilleen viranomaisille. Erityisesti säännöksen 2 momentissa tarkoitetuissa keskeisissä asioissa hyvinvointialueen päätösvallan tulisi kuitenkin aina säilyä aluevaltuustolla. Aluevaltuusto päättää säännöksen 2 momentin mukaan muun muassa hyvinvointialuestrategiasta, hyvinvointialueen hallintosäännöstä ja hyvinvointialueen talousarviosta ja taloussuunnitelmasta.

Hyvinvointialueella on oltava hallintosääntö. Hallintosäännössä aluevaltuusto voi hyvinvointialuelain 96 §:n nojalla siirtää sille kuuluvaa päätösvaltaa hyvinvointialueen muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Laissa aluevaltuustolle säädettyä toimivaltaa ei kuitenkaan voi hallintosäännöllä siirtää.

Hyvinvointialuelain 95 §:ssä säädetään hallintosäännön vähimmäissisällöstä. Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelystä sekä aluevaltuuston toiminnasta normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Hyvinvointialueen hallintosäännössä määritellään muun muassa johtamisjärjestelmä, toimielimet sekä tehtävien ja toimivallan jako eri toimielinten välillä. Hallintosäännössä annetaan määräyksiä hallinnon ja toiminnan järjestämiseen liittyvistä asioista ja määritellään hyvinvointialueen toimielin- ja viranhaltijarakenne sekä niiden väliset toimivalta- ja vastuusuhteet. Lisäksi hallintosääntö sisältää määräykset muun muassa henkilöstöorganisaatiosta. Hallintosääntö on hyvinvointialueen hallinnon ja toiminnan keskeinen ohjausväline. Hyvinvointialueen hallinnossa on noudatettava hallintosäännön määräyksiä. Hallintosääntö sitoo myös aluevaltuustoa; se ei voi poiketa hallintosäännöstä muuten kuin sitä muuttamalla. Hyvinvointialuelain 95 §:n 3 momentin mukaan hyvinvointialue, joka ylläpitää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 34 §:ssä tarkoitettua yliopistollista sairaalaa, voi hallintosäännössä määrätä, että hyvinvointialueen alueella toimiva lääketieteellistä koulutusta antava yliopisto nimeää enintään kaksi edustajaa ja heille henkilökohtaiset varaedustajat hyvinvointialueen toimielimeen, ei kuitenkaan aluevaltuustoon tai tarkastuslautakuntaan.

Hyvinvointialueella on hyvinvointialuelain 41 §:n mukaan oltava strategia, jossa aluevaltuusto päättää hyvinvointialueen toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Hyvinvointialueen strategiassa tulee ottaa huomioon muun muassa omistajapolitiikka, henkilöstöpolitiikka ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Säännöksen perustelujen mukaan strategiassa aluevaltuuston tulee linjata ja asettaa pitkän aikavälin

tavoitteet ainakin hyvinvointialueen asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen, palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen, hyvinvointialueen tehtäviä koskevissa laeissa säädettyihin palvelutavoitteisiin, omistajapolitiikkaan, henkilöstöpolitiikkaan sekä hyvinvointialueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin liittyen. Perusteluissa todetaan, että hyvinvointialuestrategian sisällöllinen ulottuvuus on hyvin laaja ja kattaa käytännössä hyvinvointialueen koko toiminnan. Hyvinvointialueen toimintaa johdetaan hyvinvointialuelain 42 §:n mukaan aluevaltuuston hyväksymän hyvinvointialuestrategian mukaisesti. Hyvinvointialuestrategiassa on otettava huomioon hyvinvointialueen tehtäväaloja koskevat muut strategisen tason suunnitteluasiakirjat. Tällainen on esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu palvelustrategia.<sup>209</sup>

Hyvinvointialuelain 41 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan strategia sisältää myös hyvinvointialueen henkilöstöpolitiikkaa koskevat linjaukset. Momentin 6 kohdan mukaan valtuusto linjaa strategiassa asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kokonaisuutta. Lain 29 §:n 1 momentin mukaan aluevaltuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Perusteluissa todetaan hyvinvointialuestrategian velvoittavuuden olevan luonteeltaan poliittista ja toiminnallista eli se ohjaa päätösvalmistelua ja päätöksentekoa.<sup>210</sup>

Hyvinvointialuelain 42 §:ssä säädetään, että aluehallitus johtaa hyvinvointialueen toimintaa, hallintoa ja taloutta, ja että hyvinvointialuejohtaja johtaa aluehallituksen alaisena hyvinvointialueen hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Säännöksen perustelujen mukaan hyvinvointialuejohtaja on asemaltaan kunnanjohtajaa vastaava viranhaltija-johtaja, joka toimii aluehallituksen alaisena.<sup>211</sup>

---

209 StVM 16/2021 vp, s. 19

210 HE 241/2020 vp, s. 556–557

211 Sen sijaan asemaltaan kunnan pormestaria vastaavan luottamushenkilöjohtajan valitsemista hyvinvointialueen johtoon ei ehdotettu mahdollistettavaksi. Pormestarimalli soveltuu hyvinvointialueita paremmin paikallisyhteisöinä toimiviin kuntiin. Hyvinvointialueen toiminnan poliittisesta johtamisesta vastaa aluehallituksen puheenjohtaja, joka voi toimia tehtävässään myös päätoimisesti tai osa-aikaisesti (HE 241/2020 vp, s. 557).



Aluehallituksen tehtävistä säädetään hyvinvointialuelain 43 §:ssä, jonka 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 järjestämistä kuuluville palvelujen muiden tuottajien ohjauksesta ja valvonnasta;
7. huolehtia hyvinvointialueen sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä;
8. huolehtia hyvinvointialueen sisäisen tarkastuksen järjestämisestä.

Hyvinvointialueen konsernijohtoon kuuluvat hyvinvointialuelain 50 §:n mukaan aluehallitus, hyvinvointialuejohtaja ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Hallintosäännössä määrätään konsernijohdon tehtävistä ja toimivallan jaosta. Konsernijohto vastaa hyvinvointialuekonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä, jollei hallintosäännössä toisin määrätä. Aluehallituksen tehtävistä hyvinvointialuekonsernin omistajaohjauksessa ja konsernivalvonnassa säädetään hyvinvointialuelain 50 §:ssä, ja 51 §:n mukaan aluehallituksen tulee järjestää hyvinvointialueen riippumaton sisäinen tarkastus.

#### **Toimielimen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat**

Hyvinvointialuelain 38 §:n mukaan aluevaltuusto tai muu valinnasta vastaava toimielin valitsee jäseniksi valituista toimielimen puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia. Aluevaltuusto voi päättää, että aluevaltuuston ja aluehallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat sekä lautakuntien puheenjohtajat toimivat päätoimisina tai osa-aikaisina luottamushenkilöinä. Hyvinvointialuelain 44 §:n mukaan aluehallituksen puheenjohtaja johtaa poliittista yhteistyötä, jota aluehallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää. Aluehallituksen puheenjohtajan muista tehtävistä määrätään hallintosäännössä.

Hyvinvointialueen ja hyvinvointialuejohtajan on 46 §:n mukaan tehtävä johtajasopimus, jossa sovitaan hyvinvointialueen johtamisen edellytyksistä. Johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä hyvinvointialuejohtajan ja aluehallituksen puheenjohtajan työnjaosta hyvinvointialueen johtamisessa. Otettaessa sopimukseen työnjakoa koskevia määräyksiä on otettava huomioon, mitä hallintosäännössä määrätään.

## 8.2 Henkilöstön kuuleminen ja vaikuttamiskanavat

Hyvinvointialuelain 41 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen strategiassa tulee ottaa huomioon muun ohella myös henkilöstöpolitiikka. Hyvinvointialueen palveluksessa olevan henkilöstön osallistamista ja kuulemista sääntelee laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella (449/2007, jäljempänä yhteistoimintalaki). Yhteistoiminnan ja samalla myös yhteistoimintalain tarkoitus on määritelty lain 1 §:ssä. Lain tarkoituksena on edistää työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa. Yhteistoiminta tarkoittaa neuvottelua ja kuulemista. Työnantajan on neuvoteltava valmisteilla olevien toimenpiteiden perusteista, vaikutuksista ja vaihtoehtoista, ennen kuin asia ratkaistaan. Neuvottelut on käytävä yhteistoiminnan hengessä eli avoimessa vuorovaikutuksessa ja tavoitteena on saavuttaa yksimielisyys. Kuultuaan henkilöstöä työnantaja päättää, mihin toimenpiteisiin asiassa ryhdytään. Lain perusteluissa korostetaan avointa vuorovaikutusta, osapuolten välistä luottamusta sekä esimiesten ja alaisten välisessä vuorovaikutuksessa päivittäin tapahtuvaa yhteistyötä.

Hyvinvointialueen palveluksessa olevan henkilöstön osallistamisen ja kuulemisen kannalta keskeinen on hyvinvointialueen luottamusmiesjärjestelmä (HYVTES VII luku), joka on yhteistoimintajärjestelmä, jonka tarkoitus on edistää virka- ja työehtosopimusten noudattamista, työnantajan ja viranhaltijan/työntekijän välillä syntyvien erimielisyyksien tarkoituksenmukaista, oikeudenmukaista ja nopeaa selvittämistä sekä työrauhan ylläpitämistä. Lisäksi luottamusmiesjärjestelmän tarkoituksena on edistää ja kehittää paikallista sopimista sekä tuloksellisuutta ja työelämän laatua. Kunta- ja hyvinvointialueen pääsopimus mahdollistaa paikallisen työ- ja virkaehtosopimuksen tekemisen, mikäli siihen on paikallisista erityisolosuhteista aiheutuva perusteltu syy. Luottamusmiesjärjestelmä mahdollistaa paikallisten erityisolosuhteiden arvioinnin.

Kunta- ja hyvinvointialueen työsuojelun yhteistoimintaa koskevan työ- ja virkaehtosopimuksen mukaan työsuojelun yhteistoiminta on työnantajan ja henkilöstön vuorovaikutteista yhteistoimintaa, jonka tarkoituksena on mahdollistaa työntekijöiden osallistuminen ja vaikuttaminen työpaikan terveellisyttä ja turvallisuutta koskevien asioiden käsittelyyn. Työsuojelun yhteistoiminta-asioita käsitellään välittömänä yhteistoimintana työnantajana tai tämän edustajana toimivan esihenkilön ja työntekijän kesken. Työntekijää edustavalla työsuojeluvaltuutetulla on oikeus osallistua asian käsittelyyn

työntekijän pyynnöstä tai tarvittaessa muutoinkin. Laajakantoiset ja työpaikkaa yleisesti koskevat työsuojelun yhteistoiminta-asiat käsitellään edustuksellisenä yhteistoimintana työsuojelutoimikunnassa tai muussa vastaavassa yhteistoimintaelimessä.

Hyvinvointialueen asukkaiden osallistumisoikeuksia koskevat lain 5 luvussa säädetyt osallistumisen ja vaikuttamisen menettelyt koskevat hyvinvointialueen palveluksessa olevia henkilöitä asukkaina ja palvelunkäyttäjinä.

## 9 Nykytilan arviointia

### 9.1 Hyvinvointialueen hallintosäännöt ja organisaatiot

Työryhmä on käynyt läpi hyvinvointialueiden organisaatorakenteita talousarvioiden ja hallintosääntöjen pohjalta sekä kuullut asiantuntijoita.

Hyvinvointialueiden organisaatiot ovat monelta osin vielä rakentumassa. Hyvinvointialueilla on erilaisia toimielinrakenteita ja niiden organisaatiot poikkeavat toisistaan. Muun muassa palvelujen järjestämisen taustalla olevasta integraatio- sekä niin kutsutusta yhden budjetin mallista johtuu, että hyvinvointialueen tehtäviä hoitavia lautakuntia ei ole tällä hetkellä muodostettu suurimmassa osassa hyvinvointialueita. Hyvinvointialueen lautakuntien rooli onkin erilainen kuin lautakuntien rooli kunnissa. Hyvinvointialueen lautakunnat ovat kantaa ottavia, linjaavia toimielimiä. Kahta hyvinvointialuetta (Pohjois-Savon ja Varsinais-Suomen hyvinvointialue) lukuun ottamatta päätösvalta on keskittynyt aluehallitukselle. Tällä hetkellä ainoastaan neljällä hyvinvointialueella organisaatio on muodostettu siten, että lautakunnilla on järjestämistehtävää koskevaa toimivaltaa ja lautakunnan alaisuudessa tehtäviä hoitavaa henkilöstöä.

Voidaan todeta, että valtaosassa hyvinvointialueita aluehallituksen tehtäviin kuuluu sille laissa säädettyjen tehtävien osalta myös hyvinvointialueen palvelutehtäviin liittyvää toimivaltaa. Aluehallitukselle on osoitettu hyvinvointialueiden talousarvioissa merkittävästi taloudellisia tavoitteita sekä talouden osalta päätösvaltaa. Hyvinvointialueilla ei pääsääntöisesti ole sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea johtavia lautakuntia. Hyvinvointialueilla lautakuntien tehtävät liittyvät muun muassa valmisteluun, seurantaan ja erilaisiin palvelujen edistämistehtäviin. Hyvinvointialueelle laissa säädettyjä tehtäviä koskeva toimivalta on hallintosäännössä voitu osoittaa aluehallitukselle. Aluehallituksen toimivaltaan voi kuulua järjestämisvastuun toteuttaminen taikka hallintosäännön nojalla sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen piiriin kuuluvia asiakokonaisuuksia. Siten toisin kuin kunnissa, hyvinvointialueiden organisaatioissa ei pääsääntöisesti ole lautakuntarakennetta, jossa lautakunnille on osoitettu järjestämistehtäviä ja päätösvaltaa sekä hyvinvointialueen talousarviossa sitovia taloudellisia tavoitteita. Voidaan myös todeta, että joillakin hyvinvointialueilla luottamushenkilöiden määrä on varsin suuri, johon tuen toimielinten määrästä.

Hyvinvointialueen palveluksessa olevat henkilöt ovat sijoittuneita käytännössä palvelu- tai tulosalueille, jotka sijoittuvat luottamushenkilöorganisaatiossa pääosin pelkästään aluehallituksen alaisuuteen. Erityisesti pelastustoimessa saattaa olla myös erillinen lautakunta, jonka alaisuuteen henkilöstö sijoittuu. Varsinaisessa operatiivisessa toiminnassa on erilaisia esimies-alaisrakenteita.

Hyvinvointialueilla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien hoitamisen organisaatorakenne poikkeaa edellä kuvatusti siitä, millainen se oli kunnissa, joissa tehtävät oli osoitettu lautakunnille. Arvioitaessa hyvinvointialueen palveluksessa olevan henkilöstön vaalikelpoisuutta tiettyä (palvelu)tehtävää hoitavaan toimielimeen henkilöstön asema vastaa organisaatorakenteesta johtuen käytännössä kunnissa ja kuntayhtymissä ollutta tilannetta. Toimielimen tehtäväalueella toimielimen alaisuudessa työskentelevä henkilöstö ei ole vaalikelpoista kyseiseen toimielimeen. Hyvinvointialueilla vaalikelpoisuutta aluehallitukseen on rajoitettu välittömästi aluehallituksen alaisen hyvinvointialueen palveluksessa olevan henkilöstön osalta. Säännös vastaa kuntalain sääntelyä. Vaalikelpoisuutta lautakuntaan on rajoitettu lautakunnan alaisen henkilöstön osalta. Myöskään kunnan palveluksessa olevien vaalikelpoisuutta koskevista kuntalain säännöksistä johtuen sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä hoitavaan lautakuntaan ei voitu valita lautakunnan alaista henkilöstöä. Kuntayhtymän palveluksessa oleva henkilöstö ei ole ollut vaalikelpoista mihinkään kuntayhtymän toimielimiin. Aluehallituksen tehtäväalue määrittyy aluehallitukselle laissa säädettyjen ja sille hallintosäännössä määrättyjen tehtävien perusteella.

Ensimmäisissä aluevaaleissa ehdokkaana oli ja valituksi tuli varsin paljon sittemmin hyvinvointialueen palvelukseen siirtyneitä henkilöitä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammateissa toimivia henkilöitä.

Ensimmäisissä aluevaaleissa valituista aluevaltuutetuista istuvia kunnanvaltuutettuja oli 76,7 prosenttia ja kansanedustajia 7,8 prosenttia (lähde: Tilastokeskus, Aluevaalit 2022, tarkastuslaskennan tulos).<sup>212</sup> Aluevaltuustojen osalta istuvia kunnanvaltuutettuja on puheenjohtajina tai varapuheenjohtajina jopa 91 prosenttia (lähde: Kuntaliitto 3/2022).<sup>213</sup>

Hyvinvointialueiden aluehallituksissa on kaikkiaan 286 jäsentä. Jäseniä on 11–17, ja tyypillisin jäsenmäärä on 13. Lähes kaikki aluehallitusten jäsenet ovat aluevaltuutettuja. Aluehallituksissa istuvia kunnanvaltuutettuja on jopa 79 prosenttia. Aluehallitusten osalta istuvia kunnanvaltuutettuja on puheenjohtajina tai varapuheenjohtajina 67 prosenttia.

212 [https://www.stat.fi/til/alvaa/2022/03/alvaa\\_2022\\_03\\_2022-02-01\\_fi.pdf](https://www.stat.fi/til/alvaa/2022/03/alvaa_2022_03_2022-02-01_fi.pdf)

213 <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2022/aluevaltuustojen-ja-hallitusten-puheenjohtajistosta-82-prosenttia-istuvia>

Aluehallitusten jäseninä on myös 9 kansanedustajaa (lähde: Kuntaliitto 3/2022).<sup>214</sup> Joillakin hyvinvointialueilla aluehallituksen jäseninä on tällä hetkellä yksittäisiä hyvinvointialueen palveluksessa olevia henkilöitä.

Aluehallitusten jäsenet edustavat kaikkiaan 129 kuntaa (44% kunnista). Kuntakattavuus vaihtelee alueittain Varsinais-Suomen 26 prosentista Vantaan–Keravan 100 prosenttiin (lähde: Kuntaliitto 3/2022).<sup>215</sup>

---

214 <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2022/aluevaltuustojen-ja-hallitusten-puheenjohtajistosta-82-prosenttia-istuvia>

215 <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2022/aluevaltuustojen-ja-hallitusten-puheenjohtajistosta-82-prosenttia-istuvia>

## 10 Kuulemistilaisuuksissa esitetyt näkökulmat

### **Kuulemisissa esitetyt näkökulmat**

Vaalikelpoisuutta käsiteltiin eri näkökulmista. Todettiin lähtökohta, että vaalikelpoisuudesta on säädettävä lailla. Reunaehtoja sääntelylle, jonka peruselementit ovat samat kuin kunnilla, tulee perustuslaista ja paikallisen itsehallinnon peruskirjasta. Perustuslaissa on useita kriteerejä, jotka rajoittavat vaalikelpoisuuden määrittelyä (kuten 2 §, 14 §, 121 §). Itsehallintoalueilla keskeinen elementti on luottamushenkilöhallinto, jonka perusteet pitää turvata. Lisäksi on huomioitava hyvän hallinnon vaatimus, josta säädetään lailla. Julkista päätösvaltaa tulee käyttää puolueettomasti ja riippumattomasti.

Kuulemisissa korostettiin sitä, ettei hyvinvointialueen asukkaiden osallistumista saa rajoittaa liikaa. Rajoitusten on oltava oikeasuhtaisia kansanvallan ja asukkaiden itsehallinnon suhteen, sekä sen suhteen, että pystytään estämään puolueettomuuden vaarantuminen (rakenteellinen esteellisyyden estäminen). Vaalikelpoisuussääntelyn tulisi olla täsmällistä ja ennakoitavaa. Vaalikelpoisuussäännöksillä turvataan etukäteen päätöksenteon puolueettomuutta siten, että todennäköisimpiä eturistiriitatilanteita vältettäisiin jo ennakolta.

Arvioitaessa hyvinvointialuelain 78 §:n säännöstä, tulee arvioida muun muassa sitä, onko se riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen, onko sille riittävän vahvat perusteet, ovatko luottamushenkilöhallinto (demokratia) ja hyvän hallinnon vaatimukset oikein huomioitu ja miten säännös suhteutuu siihen, että aluehallitus on keskeinen toimielin.

Löydettävissä on perusteluita sekä sille, että hyvinvointialueen palveluksessa olevan henkilöstön vaalikelpoisuutta rajoitetaan nykyisen sääntelyn mukaisesti, kuin myös sille, ettei sitä rajoiteta yhtä laajasti. Hyvinvointialueen hallinnon uskottavuus ja toimivuus edellyttävät, että toimielimen jäsenenä ei ole henkilöitä, joilla on liian voimakas oma tai taustayhteisönsä intressi valvottavanaan. Luottamus hyvinvointialueen päätöksentekojärjestelmään voi horjua, jos luottamushenkilöiden epäillään ajavan omaa tai taustayhteisönsä etua.

Hallituksen yleinen tehtäväkenttä ja erikseen mainitut tehtävät liittyvät välillisesti myös johtamiseen ja näkyvät työnantajaroolissa. Työnantajaroolin näkökulmasta vaalikelpoisuuden rajaamisessa olennaista on aluehallituksen tehtävä, jossa se lain mukaan toimii työnantajan edustajana ja vastaa hyvinvointialueen henkilöstöpolitiikasta. Aluehallitus päättää työnantajan edustajana viime kädessä esimerkiksi paikallisten virka- ja työehtosopimusten solmimisesta ja sopimusratkaisujen paikallisten erien kohdentamisesta, jollei päätösvaltaa

ole delegoitu esimerkiksi henkilöstöjaokseen tai jollekin viranhaltijalle. Niiden tehtävät poikkeavat kuitenkin hyvinvointialueittain. Tällöinkin lain mukaan on mahdollista 96 §:n ja 97 §:n nojalla asian ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi. Aluehallituksella on sen lakisääteisten tehtävien lisäksi tehtäviä, jotka aluevaltuusto on sille hallintosäännöllä delegoinut (esimerkiksi päättää toimialajohtajan ottamisesta, päättää virkojen perustamisesta ja lakkauttamisesta jne.)

Aluehallituksen työnantajatehtäviin liittyen tuotiin esille, että hyvinvointialueilla noudatetaan lakia työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella (449/2007), jonka 4 §:n 2 momentin mukaan, jos hyvinvointialueen talousarvioehdotuksessa edellytetään sellaisia toimenpiteitä, joiden toteuttaminen todennäköisesti aiheuttaisi useita irtisanomisia, osa-aikaistamisia, lomautuksia taikka merkittäviä heikennyksiä palvelussuhteiden ehdoissa, toimenpiteitä on käsiteltävä yhteistoimintalain mukaisessa yhteistoimintamenettelyssä ennen kuin aluehallitus tekee aluevaltuustolle lopullisen talousarvioehdotuksen. Hyvinvointialueen palveluksessa olevan henkilöstön osallistamisen ja kuulemisen kannalta keskeistä on hyvinvointialan luottamus- miesjärjestelmä (HYVTES VII luku) ja työsuojelun yhteistoiminta-asioiden käsittely kunta- ja hyvinvointialan työsuojelun yhteistoimintaa koskevan työ- ja virkaehtosopimuksen mukaisessa menettelyssä.

Esille tuotiin myös se näkökulma, että hyvinvointialueen työntekijät ovat usein myös hyvinvointialueen asukkaita, joiden osallistamiselle ja kuulemiselle on useita eri kanavia (hyvinvointialuelain 32 §:n mukaiset vaikuttamistoimielimet, 33 §:ssä säädetyt kielilautakunnat, 29 §:n mukaiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä muut vaikuttamiskanavat, kuten kansalaisten, asiakkaiden ja sidosryhmien vaikuttaminen erilaisten foorumien, paneelien ja neuvottelukuntien kautta).

Kuulemisissa todettiin lisäksi, ettei vaalikelpoisuussäätelyssä ole kyse samassa ammatissa, mutta eri työnantajien palveluksessa, toimivien välisestä yhdenvertaisuudesta.

Kahta hyvinvointialuetta lukuun ottamatta päätösvalta on keskittynyt aluehallitukselle. Hyvinvointialueiden organisaatiot ovat kuitenkin monelta osin vielä rakentumassa. Hyvinvointialueilla on erilaisia toimielinrakenteita, jotka voidaan jaotella esimerkiksi seuraavasti; perinteinen lautakuntamalli, valmisteleva lautakuntamalli ja valiokuntamalli. Hyvinvointialueilla on käytössä erilaisia lautakuntien organisointimalleja, kuten teema-, elämäntahti- ja hallinnonalamalli. Valmistelevassa lautakuntamallissa poliittinen päätöksenteko on keskittynyt aluehallitukselle. Yksittäisiä valiokuntia löytyy lisäksi joiltakin hyvinvointialueilta osana muita toimielinmalleja.



Johtamista koskien tuotiin esille, että uudistus mahdollistaa rakenteellisen integraation, jonka pitäisi johtaa myös toiminnalliseen integraatioon. Hyvinvointialueet ovat tällä hetkellä kolmoisjohtajuusjärjestelmiä (poliittinen, ammatillinen, professiojohtaminen), ja muistuttavat sairaanhoitopiirejä. Päätöksenteon tulisi keskittyä järjestämisenäkökulmaan, jossa olennaista on kansalaisten palvelutarve. Onnistuminen edellyttää järjestelmän uudistumiskykyä ja yhdistävää johtajuutta. Kuulemisissa tuotiin esille myös valmistelevien toimielinten rooli hyvinvointialueen päätöksenteossa. Hyvinvointialueet ovat itsehallintonsa nojalla keskittäneet päätösvaltaa aluehallituksille. Valmistelevilla toimielimillä, ja erityisesti niiden puheenjohtajilla, on kuitenkin mahdollisuus käyttää tosiasiallista vaikutusvaltaa aluehallituksen käsittelyyn tuotaviin asioihin.

Vaalikelpoisuutta aluehallitukseen (ja kunnanhallitukseen) rajoitetaan paljon tiukemmin Suomessa kuin naapurimaissa. Aluehallituksen asema vaihtelee maiden välillä: Ruotsilla ja Suomella on yhteneväinen malli, Tanskassa ja Norjassa ”hallitus” on valtuuston valiokunta. Ruotsin ja Tanskan aluehallinnon palveluksessa työskentelee suhteellisesti pienempi osuus väestöstä kuin Suomen hyvinvointialueiden palveluksessa (Ruotsissa n. 290 000 htv eli 27 per 1 000 asukasta, Tanskassa n. 125 000 htv eli 21 per 1 000 asukasta ja Suomessa n. 200 000 htv eli 36 per 1 000 asukasta). Kuntien ja alueiden päättävissä elimissä on kaikissa verrokkimaissa paljon kuntien ja alueiden palveluksessa olevia henkilöitä.

Ruotsin kuntalaki<sup>216</sup> sääntelee sekä kuntien että alueiden toimintaa. Laissa on yhteneväiset periaatteet niin kunnissa kuin alueilla. Laki rajoittaa vain muutamien johtajien vaalikelpoisuutta kunnan/alueen luottamustehtäviin (3 S); Kunnanjohtaja/aluejohtaja ei ole vaalikelpoinen oman kunnan/alueen luottamustehtäviin ja lautakunnan alaisuudessa toimivan hallinnon johtaja ei ole vaalikelpoinen lautakuntaan (tulkitaan suppeasti: sosiaalijohtaja ei ole vaalikelpoinen sosiaalilautakuntaan, mutta saman sektorin yksikönjohtaja voisi periaatteessa toimia lautakunnan jäsenenä).

Tanskan aluelaisissa<sup>217</sup> (§9) säädetään ainoastaan aluevaltuuston/aluehallituksen puheenjohtajan vaalikelpoisuudesta. Tanskassa (ja Norjassa) aluehallitus on juridiselta asemaltaan valtuuston valiokunta. Vaaleissa valitaan 41 valtuutettua, hallituksessa (forretningsudvalg) vähintään 11 ja korkeintaan 19 jäsentä. Molemmilla toimielimillä on sama puheenjohtaja. Kukaan, joka työskentelee alueen palveluksessa ei voi olla aluevaltuuston/-hallituksen puheenjohtaja. Puheenjohtaja ei voi myöskään toimia samanaikaisesti kunnanvaltuuston puheenjohtajana, kaupungin hallituksen jäsenenä (isot kaupungit) tai jonkun kunnan hallituksen, lautakunnan tms. puheenjohtajana. Aluevaltuuston puheenjohtajan pitää erota tehtävästään, jos hänet valitaan esimerkiksi jonkun kunnan toimielimen puheenjohtajaksi.

216 Kommunallag (2017:725) Svensk författningssamling 2017:2017:725 t.o.m. SFS 2022:638 – Riksdagen

217 Regionsloven (retsinformation.dk)

### **Työpajassa esitetyt näkökulmat**

Työpajan puheenvuoroissa tuotiin esille se, että hyvinvointialueilla tulisi voida toteuttaa vahvaa integraatiota ja yhden budjetin mallia tukevaa henkilöstön sijoittumista aluehallituksen alaisuuteen. Mikäli henkilöstö sijoittuu useiden lautakuntien alaisuuteen, sen katsottiin luovan riskiä integraation rikkoutumiseen. Yleinen näkemys oli se, ettei vaalikelpoisuus aluehallitukseen voi riippua pelkästään organisaatiomallista. Organisaatiorakenteen ollessa hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön integraatiotavoitetta tukevalla tavoin sellainen, että henkilöstö on pääosin aluehallituksen alainen, organisaatiorakenteen ei tulisi perusteetta rajoittaa henkilöstön vaalikelpoisuutta niissä tehtävissä, jotka eivät ole lain perusteella suoraan aluehallituksen toimivaltaan kuuluvia, eikä henkilöllä ole muutoin siten itsenäistä tai johtavaa asemaa, että vaalikelpoisuus aluehallituksessa voisi asettaa hänet suoran esihenkilönsä ”yläpuolelle” luottamustoimielimen jäsenenä. Puheenvuoroissa ei erikseen otettu kantaa hyvinvointialueen henkilöstön vaalikelpoisuuteen aluehallitukseen tilanteessa, jossa aluehallituksella on laissa säädettyjen tehtävien lisäksi sille hallintosäännössä määrättyjä sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen tehtäviä.

Työpajassa esitettiin useita näkemyksiä, joiden mukaan hyvinvointialueen henkilöstön vaalikelpoisuutta aluehallitukseen tulisi mahdollistaa laajemmin. Yksittäisiä näkemyksiä esitettiin muun muassa siitä, että erityisesti vaaleissa valituilla aluevaltuuston jäsenillä tulisi olla yhtenäiset mahdollisuudet tulla valituksi aluehallitukseen ja sen jaostoihin, jos hyvinvointialueen palveluksessa olevan luottamushenkilön tehtäviin ei kuulu nk. työnantajatehtäviä. Henkilöstön osallisuutta päätöksenteossa pidettiin tärkeänä.

Työpajassa esitettiin useassa puheenvuorossa, että aluehallituksen vaalikelpoisuussäännöksen sana ”välitön” tulisi muuttaa tarkemmaksi esimerkiksi tehtäväkuvien tai tehtävien määrittämisen kautta. Vaalikelpoisuuden rajoittaminen tulisi paremmin kohdentaa johtavassa asemassa oleviin sekä sellaisiin henkilöihin, joiden tehtäväkuvaan kuuluvat keskus- tai konsernihallintoon kuuluvat tehtävät. Operatiivisen tason, muun kuin aluehallituksen ns. yleisen toimivallan piirissä toimivan, henkilöstön vaalikelpoisuus aluehallitukseen tulisi turvata perustuslaillisten oikeuksien ja demokratian toteutumisen turvaamiseksi. Tässä yhteydessä korostettiin sitä, että tällöin tulisi pystyä tarkastelemaan henkilön tosiasiallisia työtehtäviä ja asemaa, eikä ainoastaan nimikettä, jotta rajoituksia tehtäisiin ainoastaan silloin, kun se on täysin välttämätöntä. Näin perusoikeuksia ei rajoitettaisi liikaa.

Aluehallituksen vaalikelpoisuutta koskeva säännös, tai ainakin sen tulkinta, on johtanut siihen, että alueensa suurimpina työnantajina iso osa hyvinvointialueen asukkaista käytännössä menettää mahdollisuuden osallistua itsehallinnolliseen päätöksentekoon aluehallituksen jäsenenä. Eräiden puheenvuorojen mukaan vaihtoehtona olisi rakentaa raskas hallinnollinen organisaatio lautakuntaportaineen, mitä pidettiin useimmissa puheenvuoroissa epätarkoituksenmukaisena.

Eräiden näkemysten mukaan sääntelyssä tulisi ottaa huomioon se asetelma, että vaalikelpoisuuden rajoittamisella rajataan myös sitä, että oman organisaation henkilöstöllä ei ole luottamushenkilönä mahdollisuutta asettua oman organisatorisen esihenkilönsä "esihenkilöksi".

Puheenvuoroissa korostettiin sitä, että hyvinvointialueen hallinnon uskottavuus ja toimivuus edellyttävät, että toimielimen jäsenenä ei ole henkilöitä, joilla on liian voimakas oma tai taustayhteisönsä intressi valvottavanaan. Luottamus hyvinvointialueen päätöksentekojärjestelmään voi horjua, jos luottamushenkilöiden epäillään ajavan omaa tai taustayhteisönsä etua.

Työpajassa henkilöstöjärjestöjen puheenvuoroissa tuotiin esille myös lainsäädännön kehittämistarve siitä, että mahdollisuutta sopia henkilöstöedustuksesta (puhe- ja läsnäolo-oikeus) aluehallituksessa ja/tai sen jaostoissa ei suljettaisi pois tai ettei lainsäädännön voisi tulkita sulkevan sitä pois. Työpajassa tuotiin esille myös se, ettei säännöksen muuttamisen taustalla saa olla "henkilöstön osallistamisen" motiivit, vaan henkilöstön näkökulmien huomioon ottaminen ja kuuleminen liittyen päätöksentekoon tulee turvata muulla tavoin (kuten kunnissa).

## 11 Työryhmässä käsitellyt vaihtoehdot

### **Henkilöstön asemaa koskevat lähtökohdat**

Edellä kuvatusti kunnallis- ja kuntalakia koskevassa säädösvalmistelussa on perinteisesti käsitelty henkilöstön asemaan toimielimen jäsenenä liittyvää ongelmatiikkaa. Esimerkiksi kunnallishallintokomitean mietinnössä (1973:60) asetettiin sille kannalle, että viranhaltijoita ja työntekijöitä ei lainkaan tulisi valita kunnanhallitukseen, lyhytaikaisessa palvelusuhteessa olevia lukuun ottamatta. Vaikka onkin pyrittävä vahvistamaan kunnallista kansanvaltaa, ei näin pitkälle kuitenkaan katsottu voitavan mennä. Lisäksi myöhemmässä lainvalmistelussa on muun muassa todettu ongelmalliseksi, jos enemmistö kunnanhallituksen jäsenistä koostuu kunnan henkilöstöstä. Lainsäädännön kehitys on johtanut siihen, että vaalikelpoisuutta on rajoitettu muun muassa säätämällä nykyisin laissa oleva kiintiö siitä, ettei enemmistö hallituksen jäsenistä voi olla organisaation palveluksessa olevia. Sääntelyssä on huomioitu vaalikelpoisuusrajoituksena henkilön asema organisaatiossa sekä toimielimen alaisuudessa toimiminen, joista on säädetty eri aikoina vaihtelevin tavoin (ks. luku 7). Kuntalakia valmisteltaessa on ollut muun muassa esillä vaihtoehto, jossa kunnanhallituksen puheenjohtajistoon eivät olisi olleet vaalikelpoisia kunnan ja kuntakonsernin palveluksessa olevat henkilöt. Ehdotetusta kunnan tai kuntakonsernin työntekijän vaalikelpoisuuden rajoittamisesta kunnanhallituksen puheenjohtajistossa kuitenkin luovuttiin lausuntokierroksen jälkeen.

Vaalikelpoisuutta koskevilla rajoituksilla on eri aikoina pyritty turvaamaan päätöksenteon puolueettomuutta ja hallituksen työskentelyedellytyksiä. Hyvinvointialueiden hallintoa koskevat säännökset vastaavat lähtökohdiltaan kuntia koskevaa sääntelyä.

Perustuslakivaliokunta on kuntia suurempien alueiden itsehallinnon osalta todennut, että sen välttämättömiä peruselementtejä ovat itsehallinnon kansanvaltainen perusta ja siihen nojautuva demokraattinen päätöksenteko sekä maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperusta.

Itsehallintoon kuuluu hyvinvointialueen asukkaiden oikeus itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta hyvinvointialueelle merkitsi sitä, että kaikki hyvinvointialueen tehtävät kuuluvat suoraan aluevaaleilla valitun itsehallinnollisen organisaation järjestämisvastuulle (pl. HUS-yhtymä). Aiemmin kansanvaltaisuus toteutui välillisesti kuntayhtymämuodossa ja kuntien yhteistoiminnassa. Tästä johtuen kansanvaltaisuuden voidaan yleisesti katsoa toteutuvan aiempaa laajemmin hyvinvointialueen

toimielinten osalta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen järjestämisessä. Kansanvaltaisuus toteutuu siten, että asukkaat valitsevat aluevaaleilla luottamushenkilöt aluevaltuustoon, joka on hyvinvointialueen ylin päättävä toimielin. Aluevaltuusto valitsee hyvinvointialueen aluehallituksen sekä muut toimielimet, jotka eivät siten ole kansanvallan toteutumisen suoria välineitä. On myös huomattava, että aluehallitukseen tai kunnanhallitukseen ei ole edellytyksenä valtuuston jäsenyys taikka esimerkiksi oleminen ehdokkaana vaaleissa.

Työryhmän käsityksen mukaan perustuslaista ei johdu, että tehtävää hoitavan viranomaisen toimielimiin ei voisi kohdistua viranomaisen palveluksessa olevia henkilöitä koskevia vaalikelpoisuusrajoituksia. Sääntelyn tulee kuitenkin olla oikeasuhtaista. Huomioon tulee ottaa kansanvaltaisuuden toteutuminen ja hyvän hallinnon takeet, yhdenvertaisuus sekä perustuslaillinen toimeksianto edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua muulla tavalla kuin vaaleissa yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Aluevaalien lisäksi kansanvaltaisuutta ja osallistumisoikeuksia edistetään hyvinvointialueilla ja hyvinvointialueen päättämällä tavalla eri tavoin.

Hyvinvointialueen hallintoa koskevan sääntelyn taustalla on tullut huomioida kuntalainkin säännösten taustalla ollut lähtökohta, jonka mukaan hallituksen tehtävien luonne vaatii tiukempia rajoituksia vaalikelpoisuuteen kuin valtuuston tehtävien luonne. Täten voimassa oleva sääntely on mahdollinen. Sääntelyn kehittäminen on myös osin tarkoituksenmukaisuuskysymys, jossa tulee ottaa huomioon erilaiset näkökulmat. Vaalikelpoisuusrajoitukset rajoittavat osallistumisoikeuksia, mutta niillä turvataan päätöksenteon puolueettomuutta sekä toimielimen työskentelyedellytyksiä. Rajoitusten tulisi siten olla oikeasuhtaisia, organisaatioriippumattomia ja tarkkarajaisia.

Arvioitaessa, missä määrin hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilöstö voi olla edustettuna toimielimissä, tulee huomioida hyvän hallinnon vaatimukset. Sääntelyssä tulee varmistaa, että julkista päätösvaltaa käytetään puolueettomasti ja riippumattomasti, eikä esiinny niin kutsuttua rakenteellista esteellisyyttä. Erilaiset kaksoisroolit ovat alttiita puolueettomuuden vaarantumisen epäilyille. Sekä esteellisyyssäännökset että vaalikelpoisuussäännökset turvaavat osaltaan päätöksenteon puolueettomuutta. Esteellisyyssääntelyn ei sen sijaan katsota riittävästi turvaavan päätöksenteon puolueettomuutta kaikissa tilanteissa, mistä syystä vaalikelpoisuussäännöksille on ollut, ja on edelleen tarvetta. Esteellisyyssäännöksillä on suhteellisen vakiintunut tulkinta- ja oikeuskäytäntö kuntien osalta, eikä työryhmä pidä niiden muuttamista tarkoituksenmukaisena esimerkiksi säätämällä niihin uusia poikkeuksia aluehallituksen osalta.

Työryhmä katsoo, ettei kansanvaltaisuuden ja demokratian toteutumisen kannalta ole tarkoituksenmukaista rajoittaa jatkossakaan suoraan säännöspерusteisesti vaalikelpoisuutta koko hyvinvointialueen henkilöstön osalta. On huomattava, ettei voimassa oleva säännös suoraan rajoita koko henkilöstön vaalikelpoisuutta, vaan vaalikelpoisuusrajoitusten käsillä-olo johtuu hyvinvointialueen päättämästä toimielinrakenteesta. Muun muassa palvelujen järjestämisen taustalla olevasta integraatiomallista johtuu, että hyvinvointialueen tehtäviä hoitavia lautakuntia ei ole tällä hetkellä muodostettu. Työryhmän on kuitenkin tullut arvioida, mikä merkitys hyvinvointialueiden nykyisillä organisaatioilla on sääntelyn kehittämisen kannalta. Vaikka vaalikelpoisuusrajoitukset kohdistuvat laajasti henkilöstöön, on tämä perusteltua, jos henkilöstö organisaatioissa sijoittuu kyseisen toimielimen alaisuuteen. Ongelmallisena asetelmana voidaan pitää sitä, että henkilö voi toimielimen jäsenenä laajasti vaikuttaa häntä itseään koskeviin päätöksiin. Sääntelyn voidaan siten katsoa olevan hyvän hallinnon toteutumisen kannalta oikeasuhtaista ottaen huomioon myös muut lakisäätteiset osallisuuden ja vaikuttamisen mahdollisuudet.

Työryhmä toteaa, että hyvinvointialue päättää itsehallintonsa nojalla organisaatorakenteestaan. Työryhmä ei pidä toteuttamiskelpoisena esimerkiksi sellaista sääntelyä, jossa säädettäisiin tarkemmin lautakuntarakenteesta tai siitä, että henkilöstön tulisi olla aina jonkun tehtävää hoitavan toimielimen alaisuudessa.

Työryhmän on tullut arvioida, mikä vaikutus hyvinvointialueen palveluksessa olevien henkilöiden vaalikelpoisuuteen on sillä, että aluehallituksen tehtävät koskevat laajasti hyvinvointialueen tehtäviä. Hyvinvointialueen rajatusta toimialasta johtuu, että aluehallituksessa käsiteltävät asiat liittyvät pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien järjestämiseen sekä näitä tehtäviä palveleviin johtamis- ja hallintotehtäviin. Hyvinvointialueen rajatusta tehtäväalasta ja rahoitusmallista johtuen ei voida täysin verrata tilannetta siihen, mikä se oli tehtävien ollessa kunnan järjestämisvastuulla. Voidaan esimerkiksi arvioida, että intressiristiriitilanteita henkilöstöön kuuluvien luottamushenkilöiden osalta voisi syntyä siten useammin. Henkilöstön asemaa arvioitaessa vertailukohtaa voitaisiin hakea esimerkiksi alueen sosiaali- ja terveydenhuoltoa hoitaneiden sairaanhoitopiirien toiminnasta. Tämä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista, koska hyvinvointialue on itsehallinnollinen toimija, jonka ylintä päätösvaltaa käyttävät vaaleilla valitut luottamushenkilöt. Siten työryhmä ei pidä mahdollisena hyvinvointialueen rajatusta tehtäväalasta huolimatta lain säännöksillä rajoittaa koko henkilöstön vaalikelpoisuutta kaikkiin toimielimiin kuntayhtymien tavoin.

Vaalikelpoisuutta aluehallitukseen koskeva arviointi tulisi tehdä paitsi aluehallituksen hyvinvointialuelain mukaisten tehtävien, myös hallintosäännön määräysten perusteella hoidettavien tehtävien valossa. Työryhmä arvioi, missä määrin sääntelyä olisi mahdollista kehittää niin, että soveltaminen ei johtaisi vaalikelpoisuuden kategoriseen rajoittamiseen koko henkilöstön osalta.

Vaalikelpoisuusrajoitukset rajoittavat osallistumisoikeuksia ja kansanvaltaisuutta. Vaalikelpoisuusrajoitukset saattavat vaikuttaa hyvinvointialueen asukkaiden halukkuuteen asettua ehdolle aluevaaleissa. Tämä voi johtua siitä, että hyvinvointialue on sosiaali- ja terveydenhuollon, samoin kuin pelastustoimen osalta suuri kyseisten ammattialojen työnantaja. Erityisesti pienemmillä hyvinvointialueilla rajoitukset voivat kohdistua laajemmin alueen asukkaisiin. Työryhmä toteaa, että vaalikelpoisuus aluevaltuustoon on kuitenkin varsin laaja rajoitusten kohdistuessa hyvinvointialueen johtavissa tehtävissä toimiviin. Itsehallinnon kansanvaltaisena perustana on asukkaiden vaaleilla valitsema ylin päättävä toimielin, aluevaltuusto. Kun taas jäsenet muihin hyvinvointialueen toimielimiin valitsee aluevaltuusto, eikä valinta siten perustu aluevaaleihin.

Toisaalta voidaan pitää myös kansanvaltaisuutta jossain määrin kaventavana tilannetta, jossa henkilöstö olisi säädösperusteisesti laajaan edustettuna aluehallituksessa. Sääntelyä arvioitaessa onkin pidettävä erillään toisistaan tilanne, jossa on kysymys luottamushenkilöstä, joka on hyvinvointialueen palveluksessa tilanteesta, jossa kysymys on muusta henkilöstön edustajasta aluehallituksessa. Luottamushenkilöhallinto ja virasto- ja työpaikkademokratia ovat kaksi eri asiaa.

#### **Aluehallituksen tehtäväalueen huomioiminen (sääntelyn täsmentäminen)**

Työryhmän käsityksen mukaan nykysääntely on mahdollinen ja sen voidaan katsoa olevan myös perusteltu tässä muistiossa edellä esitettyjen näkökulmien nojalla. Vaalikelpoisuusrajoituksilla turvataan esteellisyysäännösten lisäksi aluehallituksen päätöksentekokykyä ja toiminnan läpinäkyvyyttä ja uskottavuutta. Säännöksen muuttaminen perusteiltaan ei työryhmän käsityksen mukaan ole välttämätöntä.

Työryhmä toteaa, että hyvinvointialuelain aluehallituksen vaalikelpoisuutta koskevaa 78 §:ää on mahdollista myös kehittää tai täsmentää eri tavoin. Säännöksen kehittämistarpeet ovat osin ainakin teknisluonteisia sekä täsmentäviä.

Kehittämistarpeen arvioinnissa huomioitavia seikkoja ovat muun muassa aluehallituksen tehtävä työnantajaroolissa, toiminnan ja hallinnon johtamisessa sekä hyvinvointialuelaisissa säädettyjen palvelujen järjestämisessä. Merkitystä on sisäisen valvonnan ja konsernihallinnon tehtävien järjestämiskyvyllä sekä muualla laissa säädettyillä aluehallituksen vastuulla olevilla tehtävillä. Nämä tehtävät ovat keskeisiä arvioitaessa henkilöstöön kuuluvan asemaa aluehallituksen jäsenenä. Aluehallituksen tehtäviin liittyy käytännössä erityisesti resurssien kohdentamiseen ja riittävyyteen sisältyviä päätöksiä, joilla on vaikutusta laajasti hyvinvointialueen henkilöstöön.

Aluehallitus vastaa hyvinvointialuelain mukaisesti hyvinvointialueen hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Aluehallitus valvoo hyvinvointialueen etua, ja jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa hyvinvointialuetta ja käyttää sen puhevaltaa. Aluehallitus edustaa hyvinvointialuetta työnantajana ja vastaa hyvinvointialueen henkilöstöpolitiikasta. Lisäksi kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003) säädetään työnantajalle runsaasti velvoitteita sekä tehtäviä työyhteisön kehittämiseen ja työturvallisuuden liittyen.

Voimassa olevassa säännöksessä ei ole suoranaisesti määritelty ilmaisua 'välittömästi'. Hyvinvointialuelain 78 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan organisatorisesti aluehallituksen alaisena työskentelevä henkilö ei voi olla samaan aikaan aluehallituksen jäsenenä. Muun muassa kunnallislain sääntelyn tulkinnassa katsottiin, että milloin viranhaltijan ja kunnanhallituksen välissä on lautakunta tai johtokunta, luottamushenkilö ei toimi välittömästi kunnanhallituksen alaisena. Kuntalain säännöksessä rajoitus kohdistettiin aiemmin kunnan keskushallintoon, mutta tämän tulkittiin esimerkiksi kunnallislakia koskevassa oikeuskirjallisuudessa koskevan myös sellaisia tehtäviä, joita ei organisaation pienuuden vuoksi hoitanut esimerkiksi lautakunta vaan kunnan keskushallintoa edustava kunnanhallitus. Kunnan keskushallinnon määrittely oli osoittautunut tulkinnanvaraiseksi, ja viittaus "keskushallinnon" henkilöstöön poistettiin. Voimassa olevassa kuntalaissa on hyvinvointialuelakia vastaavasti säädetty vaalikelpoisuuden rajoitus. Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan lähtökohtana olevan, ettei kukaan organisatorisesti kunnanhallituksen alaisena työskentelevä henkilö voi olla samaan aikaan kunnanhallituksen jäsenenä. Voimassa olevaa kuntalakia koskevassa hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 55/2014 vp, s. 12) todetaan, että käytännössä säännöksessä tarkoitettuja henkilöitä ovat sellaiset, joiden tehtävänkuvaan kuuluvat tyypillisesti kunnan keskushallinnolle kuuluvat tehtävät. Tällaiset henkilöt 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.

Ottaen huomioon kunnallislainsäädännön kehitys sekä oikeuskirjallisuudessa esitetyt tulkinnat voidaan katsoa, että hyvinvointialueen tehtäväalan ohella huomioon tulee ottaa toimielimen tehtäväalue sekä se, onko viranhaltijoiden ja aluehallituksen välissä lautakuntia. Lainsäädännössä tulisi suhtautua pidättyvästi sellaisiin rakenteisiin, joissa kaksoisrooleissa johdetaan henkilöä itseään koskevaa toimintaa.



Vaihtoehdossa, jossa sääntelyä ei oleellisesti muutettaisi, tulisi työryhmän käsityksen mukaan hyvinvointialuelain 78 §:n säännöstä kuitenkin tarkentaa 1 momentin 1 kohdassa olevan ilmaisun ”välittömästi aluehallituksen alaisena toimiva hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö” osalta. Tarkoituksenmukaista olisi muuttamalla 1 momentin 1 kohtaa kohdistaa kyseinen rajoitus sellaiseen henkilöstöön, joka toimii aluehallituksen tehtäväalueella. Vaalikelpoinen ei olisi aluehallituksen alaisena aluehallituksen tehtäväalueella toimiva hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö.

Aluehallituksen tehtäväalue määräytyisi hyvinvointialuelain 43 §:n, 50 §:n ja 51 §:n sekä hyvinvointialueen hallintosäännön perusteella. Hallintosäännössä määrätään hyvinvointialuelain 95 §:n mukaisesti muun muassa toimielimistä ja niiden tehtävistä sekä hyvinvointialueen tehtäviä koskevan toimivallan siirtämisestä toimielimille.

Tässä vaihtoehdossa säännöksen soveltaminen johtaisi siihen, että vaalikelvottomuus aluehallitukseen olisi laajaa, jos hyvinvointialueen hallintosäännön mukaisesti henkilöstö olisi aluehallituksen alaista, eikä hyvinvointialueella olisi lautakuntien alaista henkilöstöä. Kyseinen muutos kuitenkin selkiyttäisi nykytilaa, jossa on käyty keskustelua säännöksen sanamuodon ”välittömästi aluehallituksen alaisuus” tulkinnasta. Työryhmä kuitenkin toteaa, että oikeuskäytäntöä säännöksen nykyisestä muodosta ei vielä ole.

### **Henkilöstöä koskevat vaalikelpoisuusrajoitukset**

Työryhmän näkemyksen mukaan tulee arvioida, onko tarkoituksenmukaista taikka mahdollista säätää henkilöstön osalta joitakin tarkennuksia tai poikkeuksia kansanvaltaisuuden edistämiseksi. Minkälaista sääntelyn tulisi olla yhtäältä yhden tehtävää hoitavan toimielimen organisaatiossa ja toisaalta mallissa, jossa toimielimiä on enemmän? On huomioitava, että aluehallituksen rooli, vaikka se sisältäisi nk. substanssitehtäviä, poikkeaa sen keskeisen aseman vuoksi lautakunnan roolista. Tästä näkökulmasta ajatellen on tarkoituksenmukaista pohtia, miten hyvinvointialueen palveluksessa olevan henkilöstön vaalikelpoisuusrajoituksia olisi mahdollista lieventää.

Sääntelyn tulee turvata aluehallituksen edellytykset johtaa hyvinvointialueen toimintaa ja tehdä henkilöstön asemaan liittyviä päätöksiä. Työryhmä on arvioinut, että hallinnon ja talouden johtaminen ja etenkin aluehallituksen tehtävä edustaa hyvinvointialuetta työnantajana ja vastata hyvinvointialueen henkilöstöpolitiikasta kohdistuvat koko henkilöstöön. Tämä koskee myös konsernijohdon ja valvonnan tehtäviä. Tästä asetelmasta katsottuna hyvinvointialueen palveluksessa olevien henkilöiden jäsenyys aluehallituksessa ei ole täysin ongelmattonta päätöksenteon puolueettomuuden ja riippumattomuuden kannalta. Esteellisyyssäännökset eivät estä hyvinvointialueen palveluksessa olevia henkilöitä osallistumasta sellaisten yksittäisten päätösten tekoon, jotka ovat yleisluonteisia (esimerkiksi strategiat ja suunnitelmat). Lisäksi tarvitaan vaalikelpoisuusrajoituksia.

Henkilön asemaan liittyvä rajanveto vaalikelpoisuutta koskevassa säännöksessä on haastavaa. Riskiarvioita on mahdollista tehdä eri näkökulmista, mutta sääntelyn tarkkarajaisuutta on hankala saavuttaa. Riskiarvioinnissa tulee muun muassa huomioida aluehallituksen tehtävien merkityksen lisäksi henkilön tehtävät ja muodostuvat esimies-alaisuudet. Lain-säädäntöteknisesti ei olisi mahdollista itse säännöksessä luetella tyhjentävästi ja yksiselitteisesti vaalikelvottomia henkilöitä. Tarkkarajainen sääntely, jossa säännöksessä nimettäisiin eri henkilöstöryhmät, ei ole mahdollista ottaen huomioon se, että niiden asema määräytyy pääosin hyvinvointialueen hallintosäännöstä, ja organisaatiot poikkeavat toisistaan.

Työryhmän käsityksen mukaan arvioitavaksi tulevat muun ohella yhdenvertaisuusnäkökulmat. Hyvinvointialueen palveluksessa olevien henkilöiden asettamiselle keskenään eri asemaan suhteessa työnantajana toimivaan aluehallitukseen tulisi löytyä perustellut syyt. Hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin 1 kohdassa on kuitenkin kysymys käytännössä pelkästään henkilön työntekijäasemasta, missä suhteessa koko henkilöstö on toisiaan vastavassa asemassa.

Työryhmä toteaa, että vaalikelpoisuusrajoituksia sovellettaessa hyvinvointialueen palveluksessa olevia henkilöitä eivät ole yksityisen palveluntuottajan palveluksessa olevat (sote-järjestämislain 13 §:ssä tarkoitettu hankittu ja vuokrattu työvoima). Työryhmän käsityksen mukaan näitä henkilöryhmiä ei voida säännöksessä rinnastaa hyvinvointialueen palveluksessa oleviin samaa ammattiryhmää edustaviin henkilöihin. Heidän asemansa eroaa oleellisesti hyvinvointialueen palveluksessa olevista, koska he ovat yksityisen työnantajan palveluksessa ja suorittavat hankintamenettelyn perusteella rajattuja tehtäviä. Yhdenvertaisuussääntelystä ei siten johdu, että kyseiset henkilöt tulisi asettaa samaan asemaan ammattiryhmään perustuen. Ottaen huomioon aluehallituksen tehtäväalue voidaan arvioida, ettei aluehallituksen päätöksenteon puolueettomuus ja riippumattomuus yleisellä tasolla vaarannu, jos yksityisen palveluksessa olevia on aluehallituksen jäsenenä. Esteellisyyssäännökset riittävät turvaamaan päätöksenteon puolueettomuutta asiakohtaisesti esimerkiksi silloin, kun kyseessä on kyseisen henkilön työnantajaa koskeva asia. Työryhmän käsityksen mukaan on riittävää, että keskeisten tällaisten yhteisöjen johtajat ja heihin rinnastettavat henkilöt on rajattu vaalikelpoisuuden ulkopuolelle 78 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella (henkilöt, jotka ovat 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).

Työryhmä on arvioinut esihenkilö-alaisuusuhdeiden merkitystä vaalikelpoisuusrajoitusten laajuudelle. Tältä osin on todettava, että samoin kuin kunnissa, operatiivista työnjohtoa varten henkilöstöllä on lähiesihenkilöitä ja organisaatiossa on erilaisia toimialuerakenteita sekä tiimirakenteita. Hyvinvointialuejohtajaa lukuun ottamatta virkavaalia koskevaa toimivaltaa voidaan delegoida toimielimelle tai viranhaltijalle. Työsuhteisen henkilöstön valinta on niin ikään usein delegoitu muulle kuin toimielimelle. Aluehallitus tai muu toimielin ei tavanomaisesti käsittele välittömästi työnjohtoon kuuluvia asioita. Vaalikelpoisuusrajoitusta aluehallitukseen ei siten ole tarkoituksenmukaista määritellä operatiivisen ja työnjohdollisen tehtävän taikka virantäyttämistä koskevan toimivallan perusteella. Henkilöstöorganisaatiot määräytyvät kunkin hyvinvointialueen hallintosäännössä. Tarkkarajainen säättäminen tältä osin ei olisi mahdollista, koska kysymys on viime kädessä yksittäisen henkilön asemaa ja tehtäviä koskevasta arvioinnista. Sääntelyn ei myöskään tulisi mahdollistaa tilannetta, jossa hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö aluehallituksen jäsenen roolissa tosiasiaissa johtaisi organisaatiossa olevia esihenkilöitä. Hyvinvointialueen palveluksessa olevien vaalikelpoisuutta arvioitaessa pelkkään aluehallituksen työnjohdolliseen rooliin ja työnantaja-asemaan kohdistuva riskiarviointi olisi kuitenkin liian suppeaa ottaen huomioon aluehallituksen keskeinen asema ja muut tehtävät.

Henkilön virka- ja työtehtävät voivat muodostaa ongelmallisen asetelman suhteessa aluehallituksen toimintaan. Ongelmatilanteet, joissa puolueettoman käsittelyn voidaan arvioida toistuvasti vaarantuvan, liittyisivät työryhmän käsityksen mukaan etenkin niin kutsuttuihin hallintotehtäviin ja tehtäviin, jotka koskevat aluehallituksessa käsiteltävien asioiden valmistelua. Palvelutehtävillä sitä vastoin ei ole suoraa yhteyttä aluehallituksessa käsiteltävien päätösten valmisteluun, mutta päätökset saattavat, johtuen aluehallitukselle osoitetuista tehtävistä, kohdistua toistuvasti myös palvelutehtävissä olevaan henkilöstöön. Kuten edellä on todettu, hyvinvointialueen tehtäväala rajautuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäviin, mistä johtuen aluehallituksessa tehdään toistuvasti sellaisia päätöksiä, joilla on liityntää kyseisiä tehtäviä hoitaviin.

Työryhmän käsityksen mukaan vaalikelpoisuuden rajausta tulisi lähtökohtaisesti tehdä henkilön tehtävien kautta toimenkuvaperusteisesti kytkeytyen aluehallituksen tehtäväalueeseen. Yksiselitteisen henkilöjoukon rajaaminen sääntelyteitse ei ole edellä todetusti mahdollista. Jos 78 §:n 1 momentin 1 kohdan vaalikelpoisuusrajoitus säädettäisiin koskemaan aluehallituksen alaisia hyvinvointialueen palveluksessa olevia hyvinvointialueen hallinnossa toimivia, olisivat (sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen) palvelutehtävissä olevat vaalikelpoisia. Rajanveto hallintotehtäviin voi kuitenkin olla jossain määrin tulkinnanvarainen. Lisäksi aluehallituksen päätösvaltaan kuuluvien asioiden valmistelua voi tapahtua organisaatiomallista riippuen myös toimialoilla, palvelualueilla sekä lautakunnissa. Tästä syystä hallintotehtävien määrittelyä tulisi säännöksessä ja etenkin sen perusteluissa täsmentää. Tässä vaihtoehdossa hyvinvointialueen hallinnolla tarkoitettaisiin aluehallitukselle hyvinvointialuelaisissa säädettyjä hallintotehtäviä. Vaalikelpoisuusrajoitus

kohdistuisi henkilöihin, jotka aluehallituksen alaisuudessa hoitavat hyvinvointialuelain 43 §:ssä, 50 §:ssä ja 51 §:ssä tarkoitettuja hallintotehtäviä. Tässä vaihtoehdossa vaalikelpoisuusrajoitus lähtökohtaisesti kohdistuisi henkilöihin, joiden tehtävät liittyvät läheisimmin aluehallituksen johtamis- ja valvontatehtäviin, ja henkilöihin, joiden tehtävät liittyvät päätösten valmisteluun, joita kuvataan jäljempänä.

Työryhmän käsityksen mukaan toinen edellä mainittua vastaava sääntelyvaihtoehto on muuttaa pykälän 1 momentin 1 kohdan vaalikelpoisuusrajoitus kohdistumaan aluehallituksen alaisena aluehallitukselle hyvinvointialueissa säädettyjä tehtäviä hoitaviin. Tällöin säännöksessä vaalikelpoisuusrajoitus kohdistuisi hyvinvointialuelain 43 §:ssä, 50 §:ssä ja 51 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä aluehallituksen alaisuudessa hoitaviin henkilöihin. Säädösteknisesti rajoitus voitaisiin muotoilla mainittuihin säännöksiin viittaamalla.

Edellä mainitut ovat toisaalta pääsääntöisesti sellaisia tehtäviä, joita koskevat jo voimassa olevat vaalikelpoisuusrajoitukset (77 § 1 momentin 2 kohta, 78 § 1 momentin 3 kohta). Tässä vaihtoehdossa vaalikelpoisuusrajoitus 1 momentin 1 kohdassa säädetysti kohdistuisi seuraaviin tehtäviin: hallinto, taloudenhoito, aluevaltuuston päätösten valmistelu, täytäntöönpano ja laillisuuden valvonta, hyvinvointialueen edun valvominen, hyvinvointialueen edustaminen ja sen puhevallan käyttäminen, hyvinvointialueen työnantajatehtävät ja henkilöstöpolitiikka, hyvinvointialueen toiminnan yhteensovittamisesta vastaaminen, hyvinvointialuekonsernin omistajaohjaus, konsernivalvonta, hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen muiden tuottajien ohjaus ja valvonta, sisäinen valvonta, riskienhallinta ja sisäinen tarkastus. Rajoituksella estettäisiin sellaisten henkilöiden jäsenyys aluehallituksessa, joiden tehtävät koskisivat aluehallituksen lakisääteisiä tehtäviä koskevien päätösten valmistelua ja täytäntöönpanoa.

Vaalikelpoisuusrajoitus ei koskisi hallintosäännössä erikseen määrättyjä tehtäviä. Varsinaiset sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelutehtävät jäisivät siten rajoituksen ulkopuolelle. Lisäksi rajoitus ei koskisi lautakunnan alaisuudessa hallintotehtäviä hoitavia, muutoin kuin 78 § 1 momentin 3 kohdan rajoituksen perusteella (hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa aluehallituksen käsiteltäviksi tulevien asioiden valmistelusta). Jos aluehallituksessa käsitellään tiettyä palvelua koskevaa asiaa, tulevat esteellisyysäännökset tapauskohtaisesti sovellettavaksi. Tässä vaihtoehdossa vaalikelpoisuussäntelyllä ei poistettaisi kaikkia mahdollisia eturistiriitatilanteita, mutta säännöksen soveltaminen ei johtaisi kaikkien hyvinvointialueen palveluksessa olevien vaalikelvottomuuteen silloinkaan, kun henkilöstö on aluehallituksen alaista.

Tässä vaihtoehdossa sääntelyn riskejä arvioitaessa on arvioitava, ovatko jotkut aluehallituksen tehtävät kuitenkin sen kaltaisia, että niistä johtuen vaalikelpoisusrajoitus tulisi kohdistaa koko henkilöstöön tai henkilöstöön laajemmin. Lisäksi säädösvalmistelussa tulisi arvioida tulisiko vaalikelpoisusrajoitus kohdistaa myös sellaisiin henkilöihin, joiden tehtävät koskisivat edellä mainittuja aluehallituksen lakisääteisiä tehtäviä, mutta henkilö olisi organisaatiossa muun toimielimen alaisuudessa. Tällöin kuitenkin aluehallituksen ja henkilön välissä olisi lautakunta. Tästä johtuen arvioitava on, mikä olisi oikeasuhtainen sääntelykokonaisuus mukaan lukien esimerkiksi niin kutsuttu kiintiösäännös, puheenjohtajiston asema sekä esteellisyysäännösten riittävyys. Sääntelyn vaihtoehtoja arvioitaessa tulee luonnollisesti arvioida vaalikelpoisuutta aluehallitukseen koskevan säännöksen kokonaisuuden toimivuus (78 §:n 1 momentin eri kohdat ja muut momentit).

## Hyvinvointialueen palveluksessa olevia koskeva kiintiösäännös

Työryhmä on arvioinut 78 §:n 3 momentin tarkistamistarvetta. Säännöksen mukaan enemmistön aluehallituksen jäsenistä on oltava muita kuin hyvinvointialueen tai hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä. Säännös turvaa aluehallituksen työskentelyedellytyksiä. Tästä syystä säännös on edelleen tarpeen, ja tulee nykyisin sovellettavaksi erityisesti, mikäli hyvinvointialueella on tehtäviä hoitavia lautakuntia, joiden alaiset henkilöt olisivat vaalikelpoisia aluehallitukseen. Kiintiösäännös on tarpeen myös vaihtoehdossa, jossa aluehallituksen tehtäväalueella toimivien mahdollisuutta toimia aluehallituksen jäsenenä laajennettaisiin.

Työryhmän käsityksen mukaan säännöksen mukaisen kiintiön suuruutta on arvioitava. Eriyisesti mikäli hyvinvointialueen palveluksessa olevan henkilöstön vaalikelpoisuutta laajennettaisiin säännösperusteisesti edellä kuvatusti olennaisesti, työryhmän käsityksen mukaan aluehallituksen työskentelyedellytysten sekä yleisellä tasolla puolueettoman päätöksenteon turvaamiseksi kiintiön suuruuden tulisi olla pienempi kuin 50 %. Hyvinvointialueen lakisääteisestä tehtäväalasta johtuu, että aluehallituksen päätökset kohdistuvat kunnanhallituksen tehtäviin verrattuna rajatumpien tehtävien hoitoon. Tämä asettaa haasteita puolueettoman päätöksenteon turvaamiselle tilanteessa, jossa näitä tehtäviä hoitamaan henkilöstöön kuuluvia olisi laajasti aluehallituksen jäseninä. Tämä tulisi huomioida myös kiintiön suuruutta arvioitaessa. Voidaan arvioida, että kiintiön tulisi olla nykyisääntelyn mukaista pienempi. Käytännössä tulee huolehtia aluehallituksen kokoonpanon lainmukaisuudesta, esimerkiksi kiintiön noudattamisesta tilanteissa, joissa aluehallituksen toimikauden aikana aluehallituksen jäsen siirtyy hyvinvointialueen palvelukseen.

## Puheenjohtajisto

Työryhmä on arvioinut puheenjohtajiston sekä päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemaan liittyen olevan vaalikelpoisuusrajoitusten kehittämistarvetta. Erityisesti mikäli hyvinvointialueen palveluksessa olevan henkilöstön vaalikelpoisuutta laajennettaisiin, työryhmä pitää ongelmallisena edellä mainitut aluehallituksen tehtävät ja toimintakyky huomioiden, jos hyvinvointialueen palveluksessa olevien henkilöiden vaalikelpoisuutta ei rajoitettaisi lainkaan puheenjohtajistossa toimimisen osalta. Aluehallituksen puheenjohtajalla on hyvinvointialuelain 44 ja 46 §:n sekä hallintosäännön määräysten mukaisesti hyvinvointialueen johtamiseen liittyviä tehtäviä. Esimerkiksi hyvinvointialuejohtajan ja aluehallituksen puheenjohtajan työnjako on seikka, josta voi aiheutua ongelmaa, jos puheenjohtaja olisi samalla hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö. Aluehallituksen puheenjohtaja on keskeinen työnantajan edustaja hyvinvointialueella sekä myös suhteessa hyvinvointialuejohtajaan. Jos aluehallituksen puheenjohtaja on samalla hyvinvointialueen palveluksessa, hänen voidaan arvioida olevan päätöksenteon puolueettomuuden näkökulmasta ongelmallisessa kaksoisroolissa. Puheenjohtajistoa koskevan vaalikelpoisuusrajoituksen voitaisiin arvioida parantavan aluehallituksen toimintakykyä. Ongelmalliseksi voitaisiin katsoa myös tilanne, jossa puheenjohtajistoon kuuluva hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö samalla olisi päätoiminen tai osa-aikainen luottamushenkilö.

## Johtotehtävissä olevat

Hyvinvointialueen ylintä johtoa sekä muita vastaavia johtotehtäviä koskevat erikseen säädetyt vaalikelpoisuusrajoitukset. Työryhmä on lisäksi arvioinut, voitaisiinko rajoitus kohdistaa pelkästään hyvinvointialueen johtotehtävissä olevaan henkilöstöön siten, että hyvinvointialueen palveluksessa olevien vaalikelpoisuusrajoitus aluehallitukseen määriteltäisiin pelkästään 77 §:n 1 momentin 2 kohdan sekä 78 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella. Tällöin muut kuin johtavassa ja siihen rinnastettavassa tehtävässä toimivat sekä esittelijät ja vastuuvalmistelijat olisivat vaalikelpoisia aluehallitukseen. Lisäksi rajoitus koskisi edelleen henkilöstön edunvalvonnasta huolehtivia henkilöitä, joita tarkoitetaan 78 §:n 2 momentissa. Hyvinvointialuelain 77 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan vaalikelvoton aluevaltuustoon, ja siten myös aluehallitukseen, on hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö, joka toimii aluehallituksen tai lautakunnan tehtävälueen tai hyvinvointialueen liikelaitoksen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä. Säännöksellä rajoitetaan keskeisten vastuullisessa asemassa olevien henkilöiden valitsemista aluevaltuustoon. Säännöksessä toimielimen tehtävälue muodostuu sille laissa säädetyistä ja hyvinvointialueen hallintosäännössä määrätyistä tehtävistä. Lautakunnan tehtävälueen johtavassa tehtävässä katsottaisiin olevan henkilön, joka vastaa lautakunnan tehtävälueella jonkin tehtäväkokonaisuuden johtamisesta. Säännöksen

perustelujen mukaan, jos lautakunnan tehtäväalue on suppea ja sen hoidettavana olisi esimerkiksi vain yksi tehtäväala, voi rajoitus koskea vain yhtä henkilöä, esimerkiksi tehtäväalan vastuuvirkamiestä. Jos toimielimellä sen sijaan on hoidettavanaan useampia tehtäväkokonaisuuksia, koskee rajoitus kutakin eri tehtäväkokonaisuutta johtavaa viranhaltijaa siitä huolimatta, että kyseisiä tehtäviä hoitaisi yksi virasto, osasto tai vastaava. Virasto- tai osastopäällikön lisäksi vaalikelpoisuuden rajoitus koskee muitakin johtavia viranhaltijoita. Vaalikelpoisuuden rajoitus koskee myös johtavaan tehtävään rinnastettavassa tehtävässä olevaa henkilöä, joka vastaa tietystä tehtäväkokonaisuudesta. Esimerkiksi viestintäpäällikkö, suunnittelupäällikkö, hyvinvointialueen lakimies, hyvinvointialueen kamreeri ja henkilöstöpäällikkö eivät olisi vaalikelpoisia aluevaltuustoon. Säännöksen perustelujen mukaan hallinnon rakenteet ja vastuualueiden määräytyminen ovat hyvinvointialuekohtaisia eikä rajoitusten edellytettäisi välttämättä toteutuvan kaavamaisesti samalla nimikkeellä toimivien henkilöiden kohdalla. Vaalikelpoisuus ratkaistaan kussakin tapauksessa henkilön tosiasiallisten tehtävien ja aseman, ei nimikkeen perusteella. Jos tehtäväkokonaisuuden taloudellinen tai muu merkitys hyvinvointialueen organisaatiossa on vähäinen, tehtäväkokonaisuudesta vastaava henkilö ei olisi rinnastettavissa johtavaan viranhaltijaan ja olisi näin ollen vaalikelpoinen aluevaltuustoon. Vaalikelpoisuuden arviointi riippuisi tällöin siitä, miten hyvinvointialue on organisoinut tehtäviensä hoidon.

Aluehallitusta koskevan 78 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan vaalikelvoton aluehallitukseen on hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa aluehallituksen käsiteltäviksi tulevien asioiden valmistelusta. Säännöksen perustelujen mukaan näillä hyvinvointialueen viranhaltijoilla on mahdollisuus vaikuttaa merkittävästi aluehallituksen käsiteltäväksi tuleviin asioihin. Esittelijän ohella rajoitus koskee henkilöä, jolla on vastuuta asioiden varsinaisesta valmistelusta. Edellytyksenä on, että asiat tulevat aluehallituksen käsiteltäväksi ja että ne kuuluvat aluehallituksen toimivaltaan lain tai hallintosäännön nojalla. Sääntely ei koske esimerkiksi valmistelussa avustavaa henkilöstöä.

Työryhmä toteaa, että edellä mainittujen rajoitusten osata on todettavissa riski usein toistuvasta esteellisyydestä, jolloin kyseiset kaksoisroolit tulee jatkossakin olla suljettu pois vaalikelpoisuussääntelyllä. Vaalikelpoisuuden rajoituksia koskevien säännösten tulisi vastata yleisiä käsityksiä luottamustoimeen kelpoisista henkilöistä niin, että todennäköisimmät eturistiriitatilanteet olisi mahdollista jo ennakolta välttää.

Työryhmän käsityksen mukaan vaalikelpoisuusrajoituksen kohdistaminen pelkästään johtotehtävissä toimiviin ei olisi tarkoituksenmukaista. Myöskään edellä kuvattujen rajoitusten lisänä pelkkä kiintiösäännös ei työryhmän käsityksen mukaan riittävästi turvaisi päätöksenteon puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Tällaisessa vaihtoehdossa vaalikelpoisuus muodostuisi liian laajaksi, eikä olisi riittävä turvaamaan puolueetonta ja riippumatonta päätöksentekoa. Tämä johtuisi siitä, että aluehallitukseen voisi tulla valituksi

hyvinvointialueen palveluksessa olevia henkilöitä, jotka tosiasiallisesti tehtäviensä kautta pystyisivät vaikuttamaan aluehallituksen päätösten sisältöön. Työryhmän käsityksen mukaan aluehallitukseen ei tulisi olla mahdollista valita sellaisia henkilöitä, jotka välillises-tikään edes avustavassa roolissa valmistelevat aluehallituksen käsittelyyn tulevia asioita tai hyvinvointialuetta laajemmin koskevia hallintoasioita, joissa päätösvaltaa on voitu dele-goida viranhaltijalle. Siten on tarkoituksenmukaista, että johtavien ja niihin verrattavien tehtävien ohella on säädetty muitakin vaalikelpoisuusrajoituksia aluehallitukseen. Työ-ryhmä on pohtinut tältä osin myös sitä, olisiko mahdollista määritellä vaikutusmahdoli-suutta aluehallituksen käsittelemiin asioihin organisaatiossa päätettyjen johtamistasojen perusteella. Jos aluehallituksen ja hyvinvointialuejohtajan alla henkilöstöorganisaatiossa on useita esihenkilötasoja, on todennäköistä, että kaikkien, jotka toimivat näiden eri orga-nisaation eri tasoilla olevien esihenkilöiden alaisuudessa, ei tosiasiallisesti voida katsoa voivan vaikuttaa aluehallituksen päätösten sisältöön. On kuitenkin todettava, että ylei-sesti kaikkiin hyvinvointialueisiin soveltuvaa esihenkilötasoihin perustuvaa vaalikelpoi-suusrajoitusta aluehallitukseen ei ole mahdollista tarkkarajaisesti säätää, koska toimivallan delegoinnit ja esihenkilötasot ovat kunkin hyvinvointialueen itsensä päätettävissä alue-valtuuston hyväksymässä hallintosäännössä. Esihenkilö-alaistasojen lisäksi merkitystä on henkilön tosiasiallisilla vastuilla ja tehtävillä. Samankaltaisissa tehtävissä oleva henkilö voi organisaatiossa asettua erilaisille tasoille. Ja toisaalta, koska hallinnon rakenteet ja vas-tualueet määräytyvät hyvinvointialuekohtaisesti, ei ole tarkoituksenmukaista, että rajoi-tukset säädösperusteisesti toteutuvat kaavamaisesti samalla esihenkilötasolla tai kuten ei myöskään samalla nimikkeellä toimivien henkilöiden kohdalla. Hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetyn rajauksen mukaan aluehallituksen päätösten valmis-teluun osallistuvat ovat vaalikelvottomia. Siten esimerkiksi esittelijän alaisena asioita val-mistelevat henkilöt eivät voi tulla valituksi aluehallitukseen, mikä osaltaan varmistaa myös esittelijän riippumattomuutta.

Edellä käsitelty päätöksentekoon vaikuttamisen mahdollisuus ei kuitenkaan ole ainoa näkökulma asiaan, vaan hyvinvointialueen palveluksessa olevien henkilöiden asemaa aluehallituksessa tulee tarkastella laajemmin toimielimen yleisen riippumattomuuden, johtamiskyvyn sekä toimintakyvyn näkökulmista. Tästä näkökulmasta pelkästään joh-totehtäviin ja niitä vastaaviin kohdistuvaa rajoitusta ei voida pitää riittävänä. Myös alue-hallituksen päätöksenteon puolueettomuus ja riippumattomuus tehdä koko henkilöstöä koskevia päätöksiä saattaisi vaarantua, jos vaalikelpoisuutta ei rajoitettaisi johtavia ja vas-taavia tehtäviä laajemmin (tätä asetelmaa on kuvattu edellä kohdassa Henkilöstöä kos-kevat vaalikelpoisuusrajoitukset). Aluehallituksen toiminta- ja johtamiskyvyn kannalta ongelmallinen olisi tilanne, jossa aluehallitukseen tulisi valituksi kiintiösäännöksen mukai-nen määrä hyvinvointialueen palveluksessa olevia henkilöitä. Lisäksi todennäköisesti syn-tyisi ongelmallisia esihenkilö-alaisrakenteita.



## 12 Johtopäätökset

Työryhmän käsityksen mukaan vaalikelpoisuusrajoituksista tulee säätää lailla. Vaalikelpoisuutta koskevaa sääntelyä arvioitaessa tulee ottaa huomioon kansanvaltaisuuden ja hyvän hallinnon takeiden toteutuminen sekä myös perustuslaillinen toimeksianto edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua muulla tavalla kuin vaaleissa yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Työryhmän käsityksen mukaan lähtökohtana tulisi edelleenkin olla se, että hyvinvointialueen asukkailla tulee olla mahdollisimman laaja oikeus osallistua hyvinvointialueen asioiden hoitoon. Hyvinvointialueen alueen asukkaiden itsehallinto toteutuu heidän aluevaltuustoon valitsemiensa edustajien kautta. Valtuutetun vaalikelpoisuuden rajoitusten tulee olla vähäisemmät kuin esimerkiksi aluehallituksen jäsenen. Vaalikelpoisuuden sääntelyssä ovat punnittavina toisaalta oikeus osallistua hyvinvointialueen asioiden hoitoon luottamushenkilönä ja toisaalta hallinnon uskottavuus ja toimivuus. Vaalikelpoisuusrajoituksilla turvataan hyvän hallinnon toteutumista. Pelkät esteellisyyssäännökset eivät riitä puolueettomuusvaatimuksen huomioimiseksi. Jos vaalikelpoisuusrajoituksista ei säädettäisi ollenkaan, jouduttaisiin asiakohtaisesti arvioimaan henkilön esteellisyyttä, mikä asettaisi kysymyksiä päätöksenteon yleisestä riippumattomuudesta sekä johtaisi turhaan hallinnolliseen taakkaan.

Luottamushenkilöhallinnossa on kysymys edustuksellisesta demokratiasta, jonka lisäksi henkilöstön osalta ovat käytössä myös suoran demokratian keinot hyvinvointialueen osallisuusjärjestelmässä. Hyvinvointialueen palveluksessa olevan henkilöstön vaalikelpoisuuden laajentamisessa tulee huomioida luottamushenkilöhallinnon ja henkilöstön kuulemista koskevien säännösten ja menettelyjen eroavaisuus.

Työryhmän käsityksen mukaan säännösperusteisesti ei jatkossakaan tule rajoittaa koko hyvinvointialueen henkilöstön mahdollisuutta tulla valituksi hyvinvointialueen toimielimiin. On huomattava, ettei voimassa oleva säännös suoraan rajoita koko henkilöstön vaalikelpoisuutta, vaan vaalikelpoisuusrajoitusten käsilläolo johtuu hyvinvointialueen itsehallintonsa nojalla päättämästä toimielinrakenteesta. Aluevaltuustojen tekemistä organisaatoratkaisuista johtuen aluehallituksen alaisuudessa voi olla valtaosa hyvinvointialueen palveluksessa olevista henkilöistä, joihin saattaa tästä syystä kohdistua vaalikelpoisuusrajoitus aluehallitukseen. Päätöksenteon uskottavuuden, puolueettomuuden ja riippumattomuuden kannalta ongelmallisena voidaan pitää asetelmaa, jossa työntekijä on aluehallituksen jäsenenä johto- ja esihenkilöasemassa koko henkilöstöorganisaation nähdessä.

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 toimielintehävät muodostuvat laissa säädetyistä ja hallintosäännössä määrättyistä tehtävistä.

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. Edellä arviomuistossa on kuvattu tarkemmin työryhmän näkemysten perusteita. Seuraavassa tiivistettynä arviomuistion johtopäätökset:

- **Säännös on perusteltu, täsmentäminen aluehallituksen tehtäväalueen osalta**

Työryhmän käsityksen mukaan voimassa oleva säännös vaalikelpoisuudesta aluehallitukseen on perusteeltaan tarkoituksenmukainen. Hyvinvointialuelain mahdollistava sääntely on perusteltu. Sääntely antaa liikkumavaraa itsehallintoon kuuluvalla päätöksenteolle ja kunkin hyvinvointialueen alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamiselle. Vaalikelpoisuussääntely turvaa päätöksenteon yleistä puolueettomuutta ja riippumattomuutta esteellisyyssääntelyn lisäksi. Sääntelyllä estetään etukäteen usein toistuviksi arvioituja esteellisyystilanteita. Henkilö on ongelmallisessa kaksoisroolissa, jos hän voi toimielimen jäsenenä johtaa häntä itseään koskevaa toimintaa. Sääntelyn 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 määrättyistä tehtävistä.

- **Säännöksen muuttaminen on mahdollista tietyin edellytyksin**

Säännöksen sisällöllinen muuttaminen on mahdollista, mutta se on osin arvovalintakysymys. Sääntelyn 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 työkentelyedellytyksiä. Rajoitusten tulisi siten olla oikeasuhtaisia, organisaatoriippumattomia ja tarkkarajaisia. Säännöstä voidaan muuttaa esimerkiksi kohdistamalla vaalikelpoisuusrajoitus henkilöihin, jotka toimivat hyvinvointialueissa aluehallitukselle säädetyissä hallintotehtävissä erotuksena niin kutsutuista palvelutehtävistä.

- **Puheenjohtajisto ja hyvinvointialueen palveluksessa olevia koskeva kiintiö**

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 sääntelyllä. Lainsäädännön perusvalmistelussa tulisi lisäksi arvioida muutostarvetta tältä osin siinäkin tapauksessa, että säännökseen ei tehtäisi muita sisällöllisiä muutoksia.

- **Hallinnon kehittyminen, muodostuva oikeuskäytäntö ja tutkimus**

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 ratkaisuista aluevaltuustojen päätöksillä. Myös mahdollinen johtamista koskeva tieteellinen tutkimus hyvinvointialueen johtamisjärjestelmistä vaikuttaa lainsäädäntöratkaisujen vaihtoehtojen arviointiin.

- **Kuntalain muutostarpeiden arviointi**

Lainsäädännön perusvalmistelussa tulee arvioida vastaavien muutosten tekemisen tarkoituksenmukaisuus myös kuntien toimielimiä koskien.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0295 160 01  
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-367-466-0 (pdf)

Kesäkuu 2023