



HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS

Sörnäistenkatu 10
00580 Helsinki
Sähköpostilla: helsinki.hao@oikeus.fi

Asia

Lausunto aluevalituksen johdosta asiassa 1921/03.04.04.04.09/2023

Lausunnon antaja

Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen aluevaltuusto

Lausunnon antajan edustaja ja prosessiosoite

Juristi Tiia Tuovinen
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue
PL 1000, 01301 VANTAA
sähköposti: tiia.tuovinen@vakehyva.fi
puhelin: +358 40 1839590

Muutoksenhaunalainen päätös

Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen aluevaltuuston päätös 14.3.2023 § 17

Puhevalta

Hyvinvointialueesta annetun lain (jäljempänä hyvinvointialuelaki (611/2021)) 43 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan aluehallituksen tulee valvoa hyvinvointialueen etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa hyvinvointialuetta ja käyttää sen puhevaltaa.

Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hallintosäännön 36 §:n mukaan hyvinvointialueen juristin toimivaltaan kuuluu hyvinvointialueen edustaminen oikeudenkäynneissä ja puhevallan käyttö suhteessa tuomioistuimiin.

Helsingin hallinto-oikeus on pyytänyt aluehallitusta hankkimaan lausunnon aluevaltuustolta kyseessä olevan valituksen johdosta, joten tämän lausunnon antaa aluevaltuusto.



Lausunto

Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen aluevaltuusto (jäljempänä myös erikseen ”hyvinvointialue” ja ”aluevaltuusto”) esittää pyydettyinä lausuntona, että aluevaltuuston päätöstä 14.3.2023 § 17 (jäljempänä myös ”aluevaltuuston päätös” tai ”pätös”), ei kumota aluevalituksen johdosta ja että hallinto-oikeus pysyttää aluevalituksen kohteena olevan päätöksen.

Aluevaltuuston päätös on syntynyt lainmukaisessa järjestyksessä ja päätös on lainmukainen. Perustelujen osalta viitataan jäljempänä tässä lausunnossa esitettyjen perusteiden lisäksi aluevalituksen kohteena olevan päätöksen 14.3.2023 § 17 perusteluihin.

Näin ollen aluevalitus tulee hylätä. Aluevaltuusto esittää myös, että hallinto-oikeus määrää aluevalituksen tekijän vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Lausunnon perustelut

Helsingin hallinto-oikeus on pyytänyt aluehallitusta hankkimaan aluevaltuuston lausunnon aluevalituksen johdosta koskien Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen aluevaltuuston päätöstä 14.3.2023 § 17.

Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen aluevaltuusto on päättänyt 14.3.2023 § 17 todeta hyvinvointialuelain 83 §:n mukaisesti aluevalituksen tekijän luottamustoimen päättyneeksi Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen terveydenhuollon palvelut - jaostossa ja valita hänen tilalleen uuden terveydenhuollon palvelut -jaoston jäsenen toimikauden loppuun. Hyvinvointialueella aluehallituksella on jaostoja, joihin sovelletaan hyvinvointialuelain 35 §:n mukaisesti, mitä asianomaisesta toimielimestä säädetään.

Aluevalituksen tekijä on valittanut aluehallituksen päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen ja vaatinut, että päätös kumotaan kokonaisuudessaan lain vastaisena. Lisäksi aluevalituksen tekijä on vaatinut, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialue veloitetaan korvaamaan hänen mahdolliset oikeudenkäyntikulunsa asiassa.



Aluevalituksen tekijä on tuonut valituksessaan esille, että on ollut työsuhteessa Vantaan kaupunkiin vuodesta 2007 alkaen. Vuodesta 2014 alkaen aluevalituksen työntekijällä on ollut palvelussuhde Vantaan kaupungin lastensuojelun tukiyksikössä, tehostetun perhetyön sosiaaliohjaajana. Hyvinvointialueuudistuksen myötä aluevalituksen tekijän palvelussuhde sijoittuu Lasten, nuorten ja perheiden palvelujen toimialalle. Aluevalituksen tekijän palvelussuhde on ollut välittömästi aluehallituksen alaisuudessa 1.1.2023 alkaen johtuen hyvinvointialueen henkilöstöorganisaatorakenteesta, jossa Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen toimialaa lukuun ottamatta koko hyvinvointialueen henkilöstö on aluehallituksen alaisuudessa. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen aluevaltuusto on päättänyt hyvinvointialueen henkilöstöorganisaatiosta osana hallintosäntöä ensimmäisessä kokouksessaan 8.3.2022 § 4 (Liite 1 Aluevaltuuston päätös 8.3.2022 § 4, Liite 2 hallintosäntö 8.3.2022 lukien).

Aluevalituksen tekijän luottamustoimi terveydenhuollon palvelut -jaostossa on todettu päättyneeksi aluevaltuuston päätöksellä 14.3.2023 § 17, koska hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti vaalikelpoinen aluehallitukseen on henkilö, joka on vaalikelpoinen aluevaltuustoon, ei kuitenkaan välittömästi aluehallituksen alaisena toimiva hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö. Hyvinvointialuelain esityöt (HE 241/2020 vp, s. 585) täsmentävät kyseessä olevan 78 §:n (vaalikelpoisuus aluehallitukseen) tulkintaa seuraavasti "Vaalikelpoisuussäntely aluehallitukseen vastaisi perusteiltaan kuntalain 73 §:n kunnanhallitusta koskevaa sääntelyä". Näin ollen hyvinvointialuelain säännösten tulkinnassa on perusteltua huomioida kuntalain säännökset ja niitä koskevat tulkinnat.

Kuntalain (410/2015) esitöissä (HE 268/2014 vp, s. 192) todetaan 73 §:n (vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen) osalta: "Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ei olisi välittömästi kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan palveluksessa oleva henkilö. Nykyisen lain rajoitukset koskevat vain keskushallinnossa kunnanhallituksen alaisena työskenteleviä. Viittaus "keskushallinnon" henkilöstöön esitetään poistettavaksi, koska se on ollut



tulkinnanvarainen ja lähtökohtana voidaan pitää, ettei kukaan organisatorisesti kunnanhallituksen alaisena työskentelevä henkilö voi olla samaan aikaan kunnanhallituksen jäsenenä."

Kuntalain 73 §:n kunnanhallituksen vaalikelpoisuutta koskevaa sääntelyä kommentoivassa oikeuskirjallisuudessa (Harjula ja Prättälä, 2019, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat s. 504), mainitaan, että: "Välittömästi kunnanhallituksen alaisena työskentelevä henkilö ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Rajoitus koskee kaikkia organisatorisesti kunnanhallituksen alaisia viranhaltijoita ja työntekijöitä heidän asemastaan ja tehtävistään riippumatta." Kuntaliiton 8/2022 hyvinvointialueiden osalta tulkitsema (Liite 3) ja edelleen Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen 2.1.2023 kirjeellään ohjeistama on linjassa edellä mainittujen kanssa. Myös valtiovarainministeriö on lähettänyt aiheesta kirjeen hyvinvointialueelle 23.11.2022. Valtiovarainministeriön kirjeessä todetaan, että jos aluehallituksessa on jäsenenä henkilö, joka siirtyy 1.1.2023 palvelussuhteeseen, jossa hän on välittömästi aluehallituksen alaisena, hän menettää vaalikelpoisuutensa (Liite 4).

Aluevalituksen tekijä on tuonut esille perustuslain 18 §:n mukaisen oikeuden työhön ja 19 §:n mukaiset osallistumis- ja vaalioikeudet ja esittänyt hyvinvointialueen päätöksen 14.3.2023 § 17 olevan näitä perusoikeuksia rajoittavana perustuslain vastainen. Aluevalituksen tekijä on myös huomauttanut, että perusoikeuksia voidaan rajoittaa ainoastaan lain tasoisella sääntelyllä. Kuten edellä on tuotu esille, hyvinvointialue on noudattanut tässä tapauksessa hyvinvointialuelain 78 ja 83 §:iä ja perustanut aluevaltuuston päätöksen 14.3.2023 § 17 suoraan näihin hyvinvointialuetta velvoittaviin säännöksiin. Tästä huolimatta aluevalituksen tekijä on esittänyt, että hyvinvointialue olisi poikennut hyvinvointialuelain 78 §:n mukaisesta sanamuodosta ja olisi korvannut aluehallituksen vaalikelpoisuutta määrittävän "välittömästi aluehallituksen alaisena" ilman perusteita lausemuodolla "organisatorisesti aluehallituksen alaisena". Todettakoon, ettei tämä pidä paikkansa, sillä kyseessä oleva päätös on perusteltu sanamuodoltaan 78 §:n mukaisesti. Päätöksen perusteluissa on mainittu



hyvinvointialuelain esitöissä viitattu kuntalain 73 §:n sääntely esitöineen, koska lainsäätäjällä on täsmentänyt hyvinvointialuelain 78 §:n tulkintaa kuntalakiin viittaamalla. Tällöin lain sanamuotoa ei laajenneta, vaan lakia tulkitaan lain laatijoiden tarkoitukseen nojaamalla. Hyvinvointialuelaki määrittää hyvinvointialueen organisaattiorakenteen aluevaltuuston päätettäväksi (PeVL 17/2021 vp, s. 8). Aluevaltuuston päättämästä organisaattiorakenteesta aiheutuu se, että hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilöstö on laajasti aluehallituksen alaista, jolloin heitä koskee hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin 1 kohdan mukainen vaalikelpoisuusrajoitus.

Hyvinvointialue on halunnut varmistaa hyvissä ajoin avoimesti tiedottamalla, että luottamushenkilöillä on ollut käytössään tarvittava tieto hyvinvointialueuudistuksen aiheuttamista muutoksista ja hyvinvointialuetta ohjaavasta lainsäädännöstä. Asiaa on käsitelty jo ennen aluevaltuuston toimikauden aloitusta osana aluevaltuutettujen perehdyttämiskoulutuksia ja asiasta on lähetetty aluevaltuustolle ohjeistusta 18.2.2022 (Liite 9). Tämän jälkeen hyvinvointialue on tiedottanut luottamushenkilöitä Kuntaliiton verkkosivuille 12.8.2022 päivittämistä lain tulkinnasta ja valtiovarainministeriön 23.11.2022 toimittamasta kirjeestä ja selvittänyt vaalikelpoisuutta koskevaa lainsäädäntöä useassa eri tilaisuudessa, kuten esimerkiksi aluehallituksen selostustilaisuuksissa 12.9.2022, 4.10.2022 ja 12.1.2023 sekä hyvinvointialueen valtuustovaliokunnassa 8.12.2022 ja 31.1.2023. Aluevaltuustoryhmien puheenjohtajille ja aluehallituksen jäsenille on 11.10.2022 toimitettu sähköposti (Liite 7), jossa on selostettu, mitä lain tulkinta tulee käytännössä tarkoittamaan niiden luottamushenkilöiden näkökulmasta, jotka ovat hyvinvointialueen palveluksessa vielä 1.1.2023 alkaen. Edelleen 2.1.2023 hyvinvointialue on lähettänyt aluevaltuustoryhmien puheenjohtajille ja sihtereille sekä aluehallituksen ja sen alaisten jaostojen jäsenille ja varajäsenille sähköpostin, jolla hyvinvointialue on toistanut aiemmin hyvinvointialuelain vaalikelpoisuussääntelystä esitettyä tulkintaa ja pyytänyt vaalikelpoisuutensa menettäneitä luottamushenkilöitä toimittamaan hyvinvointialuelain 75 §:n perusteella ilmoituksensa luottamustoimesta eroamisesta, mikäli vaalikelpoisuuden menettäminen tulee luottamushenkilön



kohdalla kyseeseen (Liite 8). Asiaa on käsitelty myös aluevaltuuston selostustilaisuudessa 2.2.2023 (korjattu päivämäärä, Liite 6).

Luottamushenkilö voi erota luottamustoimesta hyvinvointialuelain 75 §:n 3 momentin perusteella pätevistä syistä. Eron myöntämisestä päättää luottamushenkilön valinnut toimielin. Aluevaltuuston on tullut todeta aluevalituksen tekijän luottamustoimi aluehallituksen alaisessa terveydenhuollon palvelut -jaostossa päättyneeksi, koska aluevalituksen tekijä ei ole eronnut kyseisestä luottamustoimestaan.

Toisin kuin aluevalituksen tekijä on valituksessaan todennut, luottamustoimessa toimimisessa ei ole kyse jääviysasiasta, vaan siitä, ettei aluevalituksen tekijä ole hyvinvointialueen työntekijäksi siirryttyään vaalikelpoinen terveydenhuollon palvelut -jaostoon. Vaalikelpoisuudessa on kyse siitä, voiko henkilö ylipäätään toimia ja tulla valituksi toimielimen luottamushenkilöksi (Harjula ja Prättälä, 2019, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat s. 476). Tällöin luottamushenkilön vaalikelpoisuus ei ole ratkaistavissa esteellisyysäännöksillä. Valtiovarainministeriö asetti toimikaudelle 9.1.–15.6.2023 hyvinvointialueen toimielinten kokoonpanoa koskevan sääntelyn muutostarpeita arvioivan työryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida erityisesti vaalikelpoisuutta koskevien säännösten kehittämistarpeita (Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:48, s. 10). Työryhmä on tulkinnut vaalikelpoisuussääntelyn turvaavan päätöksenteon yleistä puolueettomuutta ja riippumattomuutta esteellisyysäntelyn lisäksi. Valtiovarainministeriön työryhmä on katsonut, että sääntelyn voidaan katsoa olevan hyvän hallinnon toteutumisen kannalta oikeasuhtaista ottaen huomioon myös muut lakisäätiset osallisuuden ja vaikuttamisen mahdollisuudet (Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:48, s. 105). Vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat hyvinvointialueissa asetettu poikkeus hyvinvointialueiden asukkaiden oikeudesta osallistua hyvinvointialueensa hallintoon. Vaalikelpoisuussäännöksillä turvataan päätöksenteon puolueettomuutta siten, että todennäköisimpiä eturistiriitatilanteita vältettäisiin jo ennakoita (Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:48, s. 8). Hallintolain (434/2003) 6 §:n oikeusperusteen mukaisesti hyvinvointialueen aluevaltuusto on



päätöksellään 14.3.2023 § 17 tulkinnut tätä vaalikelpoisuudelle asetettua poikkeusta puolueettomasti, kohdellen luottamushenkilöitä tasapuolisesti ja käyttänyt toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.

Yhteenveto

Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen aluevaltuuston päätös 14.3.2023 § 17 on noudattanut kokonaisuudessaan nykyistä lainsäädäntöä, jolloin aluevaltuusto on käyttänyt toimivaltaansa lain vaatimassa laajuudessa. Vaalikelpoisuutta koskevan sääntelyn tulisi olla perusteinen tarkkarajaisempaa, jotta hyvinvointialueella olisi mahdollisuus tulkita henkilöstönsä vaalikelpoisuutta heidän toimenkuvastaan riippuen.

Aluevaltuuston päätöstä 14.3.2023 § 17 ei tule kumota aluevalituksen johdosta.

Aluevalitus tulee hylätä.

TODISTELU

Kirjalliset todisteet

Liite 1 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen aluevaltuuston päätös 8.3.2022 § 4

Teema: Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen aluevaltuusto on päättänyt henkilöstöorganisaatiosta, jossa aluevalituksen tekijän palvelussuhde on välittömästi aluehallituksen alaisuudessa

Liite 2 Päätösversio Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hallintosäännöstä 8.3.2022

Teema: Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen henkilöstöorganisaatiossa aluevalituksen tekijän palvelussuhde on välittömästi aluehallituksen alaisuudessa

Liite 3 Kuvakaappaus SOTE-muutostuki, usein kysytyt kysymykset, Kuntaliiton Internet-sivut, päivitetty 12.8.2022

Teema: Hyvinvointialuelain 78 §:ää on tulkittava siten, että organisatorisesti kukaan aluehallituksen alainen työntekijä ei ole vaalikelpoinen aluehallitukseen

Liite 4 Valtiovarainministeriön kirje hyvinvointialueille 23.11.2022

Teema: Valtiovarainministeriö on tuonut esille vaalikelpoisuuden kannalta keskeistä lainsäädäntöä, organisatorisesti aluehallituksen alaisena työskentelevä henkilö ei voi olla samaan aikaan aluehallituksen jäsenenä



Liite 5 Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen hallintosäätö 14.3.2023

Teema: 14.3.2023 päätöksentekohetkellä Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella on edelleen voimassa hallintosäätö, jonka perusteella aluevalituksen tekijän palvelussuhde on välittömästi aluehallituksen alaisuudessa

Liite 6 Diat aluevaltuuston selostustilaisuudesta 2.2.2023

Teema: Hyvinvointialue on antanut tietoa lainsäädännön vaikutuksista hyvinvointialueuudistuksessa ennen aluevaltuuston päätöstä 14.3.2023 § 17

Liite 7 Hyvinvointialueelta luottamushenkilöille lähetetty sähköposti 11.10.2022

Teema: Hyvinvointialue on antanut tietoa lainsäädännön vaikutuksista hyvinvointialueuudistuksessa ennen aluevaltuuston päätöstä 14.3.2023 § 17

Liite 8 Hyvinvointialueelta luottamushenkilöille lähetetty sähköposti 2.1.2023

Teema: Hyvinvointialue on antanut tietoa lainsäädännön vaikutuksista hyvinvointialueuudistuksessa ennen aluevaltuuston päätöstä 14.3.2023 § 17

Liite 9 Ohjeistus 18.2.2022, Lisäaineistoa jaostoista, vaalikelpoisuudesta ja esteellisyydestä

Teema: Hyvinvointialue on jakanut luottamushenkilöille ajantasaista tietoa lainsäädännöstä ennen kuin aluevaltuusto on päättänyt hyvinvointialueen organisaatorakenteesta 8.3.2023

Vantaalla 18.8.2023

Laati

Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen aluevaltuuston puolesta,

juristi Tiia Tuovinen