

Janne Salminen

28.9.2022

Suomen Lääkäriliitto

## **Vaalikelpoisuudesta hyvinvointialueen aluehallitukseen**

### *Toimeksianto*

1. Suomen Lääkäriliitto on pyytänyt oikeustieteellistä asiantuntijalausuntoa vaalikelpoisuudesta hyvinvointialueen aluehallitukseen. Lausuntopyyntö on rajattu koskemaan erityisesti sitä, kuinka olisi tulkittava hyvinvointialueesta annetun lain 78.1 §:n 1 kohtaa, jonka mukaan vaalikelpoinen ei kuitenkaan ole välittömästi aluehallituksen alaisena toimiva hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö.
2. Hyvinvointialueiden aluehallitukset on valittu nykyisten aluevaltuustojen toimikaudeksi. Kysymys aluehallitusten eräiden jäsenten vaalikelpoisuudesta liittyy etenkin siihen, että kuntien ja sairaanhoitopiirien sosiaali- ja terveysalan henkilöstö siirtyy vuoden 2023 alusta lukien hyvinvointialueiden palvelukseen. Tällä hetkellä aluehallituksissa lienee esimerkiksi kuntien ja sairaanhoitopiirien palveluksessa olevia lääkäreitä ja muuta sosiaali- ja terveysalan henkilöstöä, joiden asema suhteessa hyvinvointialueeseen muuttuu mainitun henkilöstön siirtymisen yhteydessä.

### *Lainsäädäntö*

3. Hyvinvointialueista ja niiden hallinnosta on säädetty laissa hyvinvointialueesta. Lain 35 §:n mukaan hyvinvointialueella on oltava aluevaltuuston lisäksi aluehallitus ja tarkastuslautakunta. Lisäksi aluevaltuusto esimerkiksi voi asettaa aluehallituksen alaisena toimivia lautakuntia hoitamaan pysyväisluonteisia tehtäviä. Samoin se voi päättää perustaa jaostoja aluehallitukseen.
4. Hyvinvointialueesta annetun lain 37.2 §:n mukaan aluehallituksen sekä tarkastuslautakunnan ja muiden lautakuntien jäsenet valitaan kesäkuussa pidettävässä aluevaltuuston kokouksessa. Lain 75 §:n mukaan luottamustoimeen voidaan valita vain siihen suostunut henkilö. Luottamushenkilön ja henkilön, joka on ehdolla muuhun luottamustoimeen kuin valtuutetuksi, on aluevaltuuston tai asianomaisen toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitystä vaalikelpoisuuden arvioimiseksi.
5. Vaalikelpoisuudesta aluehallitukseen on puolestaan säädetty hyvinvointialueesta annetun lain 78 §:ssä. Lain 78.1 §:n mukaan vaalikelpoinen aluehallitukseen on henkilö, joka on vaalikelpoinen aluevaltuustoon. Lain 78.1 §:n 1 kohdan mukaan vaalikelpoinen ei kuitenkaan ole välittömästi aluehallituksen alaisena toimiva hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö. Samassa momentissa on sää-

detty myös muista vaalikelvottomuuden perustavista olosuhteista. Vaalikelvottomuussääntelyn kokonaisuuteen kuuluu muun muassa säännös siitä, että vaalikelvoinen ei ole hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa aluehallituksen käsiteltäviksi tulevien asioiden valmistelusta (lain 78.1 §:n 3 kohta). Lisäksi lain 78.3 §:n mukaan enemmistön aluehallituksen jäsenistä on oltava muita kuin hyvinvointialueen tai hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä. Lain 83.1 §:n mukaan valinnan tehnyt toimielin toteaa luottamustoimen välittömin vaikutuksin päättyneeksi, jos luottamushenkilö menettää vaalikelvottomuutensa, kuitenkin niin, että valtuutetun osalta asiasta päättää aluevaltuusto.

### *Lainvalmisteluaineisto*

6. Lainsäädäntökokonaisuutta koskevassa hallituksen esityksessä (HE hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi ym, 241/2020 vp, s. 585 alkaen) on todettu, että vaalikelvottomuussääntely aluehallitukseen (78 §) vastaisi perusteiltaan kuntalain 73 §:n sääntelyä kunnanhallituksen osalta. Esityksen mukaan lähtökohtana on, että aluehallitukseen vaalikelvoisen pitää olla vaalikelvoinen myös aluevaltuustoon.

7. Hallituksen esityksessä 78.1 §:n 1 kohdan mukainen vaalikelvottomuuden rajoitus saa vain vähän huomiota. Sen osalta todetaan yksinomaan, että organisatorisesti aluehallituksen alaisena työskentelevä henkilö ei voi olla samaan aikaan aluehallituksen jäsenenä. Siltä osin kuin vaalikelvottomuutta ehdotettiin rajoitettavaksi myös lautakuntien esittelijöiden ja muuten valmistelusta vastaavien osalta esitettiin perusteluna, että näillä viranhaltijoilla on mahdollisuus vaikuttaa merkittävästi aluehallituksen käsiteltäväksi tuleviin asioihin. Säännöksen soveltaminen edellyttäisi esityksen mukaan myös, näiden asioiden valmistelu kuuluisi asianomaisen viranhaltijan varsinaisiin työtehtäviin. Sääntely ei siten hallituksen esityksen mukaan koskisi esimerkiksi valmistelussa avustavaa henkilöstöä. Vastaavasti saman säännöksen 2 momenttiin otetun henkilöstön edunvalvonnasta vastaavien henkilöiden vaalikelvottomuuden rajoittamisen (joka niin ikään vastaa kuntalain sääntelyä) osalta on nimenomaisesti nostettu esiin, että aluehallitus edustaisi kuntaa työnantajana ja vastaa hyvinvointialueen henkilöstöpolitiikasta, minkä johdosta näiden ihmisten asema aluehallituksessa ja henkilöstöasioita pääasiallisesti hoitavassa toimielimessä olisi ristiriitainen eivätkä esteellisyyssäännökset pelkästään ole riittävät ongelmien välttämiseksi. Esimerkkinä käsitellään sitä, että hyvinvointialueella edunvalvontaa hoitavat kuntia vastaavasti henkilöstöjärjestöjen paikallisosastot, jotka on organisoitu yhdistyksiksi, joissa hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen tehtävänä on yleensä muun muassa hyväksyä paikallinen neuvottelutulos. Vaalikelvottomuuden rajoitus koskisi ainakin tällaisen toimielimen puheenjohtajaa. Sama rajoitus koskisi henkilöitä, jotka neuvottelevat hyvinvointialueen kanssa virka- ja työehtosopimusratkaisuihin tai hoitavat henkilöstön edunvalvontatehtäviä rajoituksen kattaessa tällöin esimerkiksi paikalliset pääluottamusmiehet ja luottamusmiehet. Kuitenkaan esimerkiksi työsuojeluvaltuutetun asema ei vaikuttaisi vaalikelvottomuuteen. Lainkohdan 3 momentti on kuntalakia vastaava, ja sen taustana on hallituksen esityksen mukaan se, että 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.

8. Hallituksen esityksestä on aiheellista ottaa esiin myös aluevaltuuston vaalikelpoisuudesta todettu (HE 241/2020 vp, s. 585-585). Aluevaltuuston osalta painotetaan sitä, että hyvinvointialueen asukkailla tulee olla mahdollisimman laaja oikeus osallistua hyvinvointialueen asioiden hoitoon ja että valtuutetun vaalikelpoisuuden rajoitukset hyvinvointialueilla ovat siten vähäisemmät kuin esimerkiksi aluehallituksen jäsenen. Viitattaessa hyvinvointialueen palveluksessa olevien henkilöiden vaalikelpoisuuteen hallituksen esityksessä on mainittu, että säännöksellä rajoitetaan vain keskeisten vastuullisessa asemassa olevien henkilöiden valitsemista aluevaltuustoon. Valtuustoon eivät ole tältä osin vaalikelpoisia aluehallituksen tai lautakunnan tehtäväalueella johtavassa tai siihen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä toimivat henkilöt. Tässä yhteydessä on todettu erikseen, että toimielimen tehtäväalue muodostuu sille laissa säädetyistä ja hyvinvointialueen hallintosäännössä määrätyistä tehtävistä. Hallituksen esityksen mukaan vaalikelpoisuuden rajoitus koskee myös johtavaan tehtävään rinnastettavassa tehtävässä olevaa henkilöä, joka vastaa tietyistä tehtäväkokonaisuudesta. Tällöin esimerkiksi viestintäpäällikkö, hyvinvointialueen lakimies tai kamreeri ja henkilöstöpäällikkö eivät ole vaalikelpoisia aluevaltuustoon. Samalla on tosin kiinnitetty huomiota myös siihen, että hallinnon rakenteet ja vastuualueiden määräytyminen ovat hyvinvointialuekohtaisia eikä rajoitusten edellytetä välttämättä toteutuvan kaavamaisesti. Vaalikelpoisuus olisikin ratkaistava kussakin tapauksessa henkilön tosiasiallisten tehtävien ja aseman perusteella. Hallituksen esityksessä katsotaan myös, että tehtäväkokonaisuudesta vastaava henkilö ei ole rinnastettavissa johtavaan viranhaltijaan ja on näin ollen vaalikelpoinen aluevaltuustoon, jos tehtäväkokonaisuuden taloudellinen tai muu merkitys hyvinvointialueen organisaatiossa on vähäinen. Eduskuntakäsittelyn yhteydessä syntyneessä valiokuntien mietinnössä tai lausunnoissa ei ole mainintoja tarkasteltavaan asiaan liittyen.

#### *Kuntalain vastaavat säännökset*

9. Laissa vaalikelpoisuudesta säädetyin ja etenkin lainvalmisteluaineiston perusteella on ilmeistä, että lakiin omaksutun sääntelymallin esikuva on kunnan päätöksentekuelinten jäsenten vaalikelpoisuutta koskevassa lainsäädännössä. Siten hyvinvointialueesta annetun lain 78 §:n säännöksen esikuva on kuntalain 73 §. Tämän vuoksi on aiheellista luoda katsaus kuntalain kyseiseen sääntelyyn.

10. Kuntalain 73.1 §:n mukaan vaalikelpoinen kunnanhallitukseen on henkilö, joka on vaalikelpoinen valtuustoon. Kelpoinen ei kuitenkaan ole 1) välittömästi kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan palveluksessa oleva henkilö; 2) henkilö, joka on kunnanhallituksen tehtäväalueella toimivan, kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa; 3) kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelusta; 4) henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä tai säätiössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle kunnanhallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa. Lain 73.2 §:n mukaan henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa kunnassa huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtaja ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Vaalikelpoinen ei myöskään ole henkilö, joka yhteisön neuvottelijana tai muussa vastaavassa ominaisuudessa vastaa edunvalvonnasta. Pykälän 3 momentin mukaan enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä. Lisäksi lain 73.4 §:n mukaan 1 momentin 4 kohtaa ei sovelleta kunnan määräysvallassa olevan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä.

11. Taustana on se, että jo nykyistä edeltäneeseen kuntalakiin oli sisällytetty aikaisempaa tiukemmat säännökset luottamushenkilöiden vaalikelpoisuudesta (ks. tästä esim. HaVM 11/2000 vp). Nykyistä kuntalakea koskevassa hallituksen esityksessä puolestaan (HE 268/2014 vp, s. 192) 73.1 §:n 1 kohtaa vastaavaa vaalikelpoisuuden rajoitusta on perusteltu todeten, että aikaisemman lain rajoitukset koskivat vain keskushallinnossa kunnanhallituksen alaisena työskenteleviä. Viittaus ”keskushallinnon” henkilöstöön haluttiin poistaa, koska se oli aikaisemmin ollut tulkinnanvarainen ja lähtökohdaksi sopi, että kukaan organisatorisesti kunnanhallituksen alaisena työskentelevä henkilö ei voi olla samaan aikaan kunnanhallituksen jäsenenä. Yleisesti ottaen luottamushenkilöiden vaalikelpoisuudesta oli tarkoitus säätää pääosin nykyistä kuntalakea edeltänyttä lakia vastaavasti. Keskeisenä ajatuksena oli se, että vaalikelpoisuussäännöksillä turvataan ”kunnallishallinnon uskottavuus ja toimivuus siten, ettei luottamushenkilöllä ole liian voimakkaita muita intressejä valvottavanaan” (HE 268/2014 vp, s. 104).

Hallituksen esityksessä myös tuodaan yleisesti esiin, että kuntalain vaalikelpoisuuden sääntelyssä ovat punnittavina toisaalta oikeus osallistua kunnan asioiden hoitoon luottamushenkilönä ja toisaalta kunnallishallinnon uskottavuus ja toimivuus. Vaalikelpoisuussääntelyllä pyritään karsimaan epäasiallisia kytkeviä päätöksenteosta. Samalla kun vaalikelpoisuutta on kavennettu, on ollut otettava huomioon, ettei kunnan henkilöstöä voida sulkea kokonaan kunnanhallituksen ulkopuolelle. Kunnan henkilöstön vaikutusvaltaa rajaa myös säännös siitä, että enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai kuntakonsernin palveluksessa olevia henkilöitä (HE 268/2014 vp, s. 76-77). Kuntalakea koskevassa hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 55/2014 vp on tulkittu niin, että käytännössä ”välittömästi kunnanhallituksen alaisena toimivia kunnan palveluksessa olevia henkilöitä” ovat sellaiset henkilöt, joiden tehtävänkuvaan kuuluvat tyypillisesti kuntien keskushallinnolle kuuluvat tehtävät. Mietinnön mukaan he ovat toisin sanoen ”toistuvasti ja läheisesti tekemisissä kunnanhallituksen yleishallinnon ja nykyisin myös konsernijohtamiseen liittyvän valmistelun ja päätöksenteon kanssa” ja kyseessä ovat ”pääsääntöisesti sellaiset tehtävät, joiden vaikutusalue ulottuu koko kunnan organisaatioon eikä tehtävä rajaudu yksinomaan jollekin toimialalle tai tehtäväalueelle”.

12. Kuntalain osalta korostetaan, että vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat poikkeus kuntalaisten oikeudesta osallistua kunnan hallintoon. Siten tällaisia säännöksiä on yleensä tulkittava suppeasti. Vuoden 2014 hallituksen esityksessä on tämän vuoksi todettu, että käytännössä tämä merkitsee, että henkilö on rajatapauksessa katsottava vaalikelpoiseksi (HE 268/2014 vp, s. 31). Sama näkökanta on esillä myös esimerkiksi nykyistä edeltävän kuntalain säädösaineistossa. Esimerkiksi hallintovaliokunta totei, että vaalikelpoisuussäännösten soveltamisessa on niiden rajoittavasta luonteesta johtuen tulkinnan oltava suppea. Samalla se on katsonut, että vaalikelpoisuuden rajoittamiselle oli kuitenkin tarpeet, koska kunnallishallinnon uskottavuutta ja yleistä luotettavuutta ei voitu ylläpitää tältä osin yksinomaan esteellisyyssäännöksin, vaan erityisen tärkeänä pidettiin, että jo ennakolta katkaistaan epäterveitä kytkeviä (HaVM 18/1994 vp). Sitten sääntelyä arvioitaessa on korostunut yhtäältä vaalikelpoisuuden rajoitusten luonne osallistumisoikeuksien rajoituksena ja toisaalta tarve turvata erityisesti kunnanhallituksessa päätöksenteon riippumattomuus ja uskottavuus (HaVM 11/2000 vp).

13. Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 18.6.2014, taltio 1959 tuodaan esiin kuntalain vaalikelpoisuuden rajoitukset poikkeuksina yleisestä vaalikelpoisuudesta ja sen vuoksi tarve tulkita niitä suppeasti. Vaalikelpoisuuden rajoittaminen on kuitenkin perusteltua puolueettomuuteen liittyvistä syistä, jos niitä ei voi poistaa esteellisyyssäännöksiä soveltamalla.

### *Arviointia*

14. Hyvinvointialueille pakolliset lakisääteiset toimielimet ovat vain aluevaltuusto, aluehallitus ja tarkastuslautakunta. Lisäksi hyvinvointialueella on oltava aluevaalilautakunta. Kuten Matti Niemivuo on todennut, muilta osin hyvinvointialueen hallinto-organisaatio jää hyvinvointialueen itsensä harkittavaksi. Yleensä aluevaltuusto päättää asetettavista toimielimistä, ja määräykset niistä otetaan hyvinvointialueesta annetun lain 95 §:ssä säädettyyn hallinto-sääntöön (Matti Niemivuo, Uusi aluehallinto – hyvinvointialueista maakuntaitsehallintoon? Kauppakamari 2022, s. 312). Tämä voi puolestaan merkitä sitä, että toimielinrakenteen näkökulmasta suoraan aluehallituksen alainen organisaatio voi muodostua laajaksi ja hyvin kattavaksi.

15. Niemivuo on samassa tutkimuksessaan todennut, että luottamushenkilöiden vaalikelpoisuuden määräytymiseen vaikuttaa kaksi eri suuntaan menevää periaatetta. Hänen mukaansa on tärkeitä, että hyvinvointialueen asukkaat voivat laajasti osallistua luottamushenkilöinä hyvinvointialueen yhteisten asioiden hoitoon. Samalla hyvinvointialueen luottamushenkilöiksi ei saisi valita niitä, joilla olisi hyvinvointialueen päätöksentekojärjestelmän uskottavuuden ja toimivuuden näkökulmasta liian vahva oma tai taustayhteisönsä etu valvottavana. Eturistiriidat yksittäistapauksissa on mahdollista ottaa huomioon soveltamalla esteellisyysäännöksiä. Niemivuo on painottanut, että vaalikelpoisuuden rajoitukset merkitsevät poikkeusta hyvinvointialueen hallintoon osallistumisessa. Asukkaita edustavat ensi sijassa aluevaltuutetut, minkä vuoksi heidän kohdallaan vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat vähäisempiä kuin muiden luottamushenkilöiden. Kuitenkin Niemivuo mukaan ”[k]aikissa tapauksissa luottamushenkilöiden vaalikelpoisuutta on tulkittava suppeasti”, millä tarkoitettaneen tässä kuitenkin puhua vaalikelpoisuuden rajoituksista (Niemivuo emt. s. 329-331). Hyvinvointialueen aluehallituksen vaalikelpoisuutta koskeva sääntely muistuttaa läheisesti kuntalain vastaavaa sääntelyä, minkä vuoksi sitä koskevaa tulkintaa voidaan tietyissä rajoissa käyttää myös tässä. Sen osalta Heikki Harjula ja Kari Prättälä (Kuntalaki – tausta ja tulkinnat, 10. painos, Alma Talent 2019, s. 502-505) ovat todenneet, että rajoitukset koskevat muun muassa ”suoraan” kunnanhallituksen alaisen henkilöstön lisäksi lautakuntien esittelijöitä ja asioiden valmistelijoita ja että ”välittömästi kunnanhallituksen alaisena työskentelevien henkilöiden” vaalikelvottomuutta merkitsevä rajoitus koskee organisatorisesti kunnanhallituksen alaisia viranhaltijoita ja työntekijöitä heidän asemastaan ja tehtävistään riippumatta.

16. Säännöksen tulkintaongelmat johtuvat osin nimenomaan siitä, että kunnallishallinnossa kunnanhallituksen alaisuudessa toimii useita eri lautakuntia kunnan laajan tehtäväkentän mukaisesti. Hyvinvointialueella on puolestaan kapeampi tehtäväkenttä, ja pakollisia lautakuntia on vain yksi.

17. Siten myös hyvinvointialuetta koskevassa laissa samansisältöinen säännös vaalikelpoisuudesta aluehallitukseen kuin kuntalaisissa vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen toimii tässä erilaisessa kontekstissa merkittävästi eri tavalla, ja yhtäläinen tulkinta näyttäisi johtavan varsin laajaan hyvinvointialueen henkilöstön vaalikelvottomuuteen aluehallituksen osalta.

18. Suomen perustuslain 2.2 §:n mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevan perustuslain 14.3 §:n mukaan jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla. Perustuslain 14.4 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksente-

koon. Perustuslain 121 §:ssä on säädetty kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta. Pykälän 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Kunnallisesta itsehallinnosta on pykälän 1 momentissa nimenomaisesti säädetty, että kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Lisäksi kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslain esitöiden mukaan lailla säätämisen vaatimus koskee esimerkiksi 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 on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus (HE 1/1998 vp, s. 176).

19. Osallistumisoikeuksien kannalta vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat ongelmallisia. On kuitenkin huomattava, että tässä lausunnossa käsiteltävä tulkintakysymys koskee aluehallituksen eikä aluevaltuuston vaalikelpoisuuden rajoitusta. Aluehallituksen vaalikelpoisuuden rajoitukset voivat olla perustellusti jonkin verran laajempia kuin aluevaltuuston osalta. Sääntelyn taustalla on pyrkimys luoda luottamuselimen toimivallan käytölle sellainen tila, että se olisi mahdollisimman vapaa asiattomina pidettävistä intresseistä. Järjestely turvaa siten päätöksenteon julkista luotettavuutta. Sen tarkoitukselliset ovat myös perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät, ja niiden voidaan katsoa saavan tukea perustuslain 21 §:n säännöksestä, jonka mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Periaatteellisella tasolla aluehallituksen vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat myös yhteensopivat itsehallinnon periaatteiden kanssa.

20. Vaalikelpoisuuden rajoitusten tulee olla lähtökohtaisesti kuitenkin vähäisiä ja ainakin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laissa määriteltyjä sen johdosta, että kysymys on ihmisten mahdollisuuksista osallistua hyvinvointialueen toimintaan. Nykyinen sääntely on tulkinnanvaraisuudessaan ja laveudessaan joka tapauksessa ongelmallista.


21. Hyvinvointialueesta annetun lain 78.1 §:n 1 kohdan tulkinta, jonka mukaan hyvinvointialueen organisointitavasta riippuen miltei koko sen henkilöstö voisi olla vailla vaalikelpoisuutta aluehallitukseen, koska kysymyksessä on ”välittömästi aluehallituksen alaisena toimiva hyvinvointialueen palveluksessa” oleva henkilöstö, on sangen kattava ja vaikuttaisi olevan myös sääntelyn tarkoituksellisen vastainen. Sellainen tulkinta ei olisi myöskään oikeasuhtainen yksilöiden osallistumisoikeuksien kannalta. Tulkinta tekisi myös useissa tapauksissa tavallaan tarpeettomaksi esimerkiksi lain 78.4 §:n säännöksen, jonka mukaan enemmistön aluehallituksen jäsenistä on oltava muita kuin hyvinvointialueen tai hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätön palveluksessa olevia henkilöitä.

22. Tulkinnaa tulisikin etsiä tarkempaa ja todellista sisältöä hyvinvointialueesta annetun lain 78.1 §:n 1 kohdan vaatimukselle henkilön toimimisesta *välittömästi* aluehallituksen alaisena vaalikelpoisuuden rajoituksen perusteena. Tämä olisi linjassa sen kanssa, että edellä esitellyssä aineistossa kauttaaltaan korostetaan vaalikelpoisuuden rajoitusten poikkeusluonnetta ja tarvetta pikemminkin supistamaan tulkintaan. Lainsäätäjän tarkoituksena ei selvästikään ole ollut säätää, että kaikkiin tai lähes kaikkiin hyvinvointialueen palveluksessa oleviin henkilöihin kohdistuisi aluehallituksen osalta vaalikelpoisuuden rajoitus.

23. Siitä, mitä välittömässä aluehallituksen alaisuudessa toimiminen voisi olla, saa puolestaan johtoa muun muassa edellä kuntien tilanteen johdosta lausutusta. Tulkinnaa on siten perusteltua antaa

olennaistakin merkitystä sille, että kuntien ja hyvinvointialueiden hallinnot lienee käytännössä järjestetty lautakuntarakenteen näkökulmasta toisistaan poikkeavasti.

24. On täysin mahdollista, että vaalikelpoisuuden rajoituksista aluehallitusta koskien saadaan aikaan ratkaisuja hallinto-oikeuksista ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Lisäksi asia voisi olla tulla tutkittavaksi myös ylimpien laillisuusvalvojen puolelta esimerkiksi asiaa koskevan kantelun johdosta.



Janne Salminen  
julkisoikeuden professori