



VM/KAO: Papunen, Kuittinen

20.9.2021

Vaalikelpoisuudesta ensimmäisissä aluevaaleissa

Tausta

Sote-uudistusta koskeva lainsäädäntö on ensimmäisiltä osiltaan tullut voimaan 1.7.2021. Aluevaltuustoa ja luottamushenkilöitä koskeva sääntely tulee pääosin voimaan 1.3.2022. Järjestämistä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien järjestämisestä siirtyy nykyisiltä kunnallisilta toimijoilta hyvinvointialueille 1.1.2023. Tällöin myös tehtäviä nykyisin hoitava henkilöstö siirtyy hyvinvointialueiden palvelukseen.

Nk. voimaanpanolain 16 §:n mukaan ensimmäiset aluevaalit toimitetaan 23.1.2022. Vaalien toimittamista koskevia erityissäännöksiä on niin ikään voimaanpanolain 16 §:ssä, minkä lisäksi sovelletaan hyvinvointialueesta annetun lain sekä vaalilain aluevaalien toimittamista koskevia säännöksiä. Ehdokkaiden vaalikelpoisuus tarkistetaan vaalilain mukaisesti.

Vaalilain mukaan ehdokashakemukset aluevaaleissa jätetään viimeistään 14.12.2021 kello 16 mennessä. Ehdokasasettelu ja ehdokasnumerot vahvistetaan 23.12.2021.

Lähtökohdat

Vaalikelpoisuudesta hyvinvointialueen toimielimeen säädetään hyvinvointialuelain 10 luvussa. Yleisestä vaalikelpoisuudesta hyvinvointialueen luottamustoimeen on säännökset lain 76 §:ssä ja vaalikelpoisuudesta aluevaltuustoon on säännökset lain 77 §:ssä. Vaalikelpoisuuden menettämisestä säädetään hyvinvointialuelain 83 §:ssä.

Vaalikelpoisuudesta ensimmäisissä aluevaaleissa ei ole erityissäännöksiä, joten myös ensimmäisissä aluevaaleissa vaalikelpoisuutta arvioidaan edellä mainittujen pykälien mukaisesti.

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

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

Hyvinvointialuelain 77 §:n mukaan vaalikelpoinen aluevaltuustoon ei ole:

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

Vaalikelpoisuussäännösten soveltamisesta ensimmäisissä aluevaaleissa

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviä nykyisin hoitava henkilöstö siirtyy hyvinvointialueiden palvelukseen 1.1.2023, joten ensimmäisiä aluevaaleja toimitettaessa hyvinvointialueiden palveluksessa on vain joitakin väliaikaisten valmistelutoimielimien palkkaamia henkilöitä. Näitä henkilöitä lukuun ottamatta edellä kuvatuista vaalikelpoisuutta koskevista säännöksistä sovellettavaksi tulee käytännössä vain yleistä vaalikelpoisuutta koskevat säännökset sekä valtion virkamiehiä koskeva vaalikelpoisuuden rajoittaminen.

Hyvinvointialueille siirtyvien, kunnallisten toimijoiden palveluksessa tällä hetkellä olevien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien hoitamisesta vastaavien henkilöiden osalta hyvinvointialuelain 77 §:n 2-4 kohdan säännökset eivät ehdokasasettelun päättyessä tule sovellettavaksi, sillä nämä henkilöt eivät vielä tällöin ole hyvinvointialueen palveluksessa. Palvelussuhteeseen perustuvia vaalikelpoisuutta rajoittavia säännöksiä ei näin ollen sovelleta sellaisiinkaan johtaviin viranhaltijoihin, jotka nykyisessä tehtävässään eivät ole kuntalain säännösten mukaan vaalikelpoisia kunnan tai kuntayhtymän luottamustoimeen.

Hyvinvointialuelain 35 §:n mukaan hyvinvointialueella on oltava aluevaltuuston lisäksi aluehallitus ja tarkastuslautakunta. Kansalliskielilautakunnasta sekä saamen kielen lautakunnasta säädetään 33 §:ssä. Lisäksi aluevaltuusto voi asettaa:

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

Aluehallitus ja aluevaltuuston päätöksen nojalla muukin toimielin voi asettaa toimikunnan määrätyn tehtävän hoitamista varten.

Siten hyvinvointialueen organisaatorakennetta (lautakunnat, johtokunnat, ym.) ei säännellä lailla, vaan siitä päättää aluevaltuusto hallintosäännön määräyksillä aikaisintaan keväällä 2022. Myös hyvinvointialueen konsernirakenne muodostuu vasta myöhemmin. Voimaanpanolain 20 §:n mukaisesti sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit siirretään suoraan lain nojalla varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen hyvinvointialueille 1.1.2023. Siten myös esimerkiksi yhtiöiden osakkeet siirtyvät hyvinvointialueille. Hyvinvointialueelle siirtyy kunnista 1.1.2023

voimaanpanolain 23 §:n mukaisesti muun muassa sellaisen osakeyhtiön osakkeet, jotka kunta omistaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä tai tuottamista varten, jos osakeyhtiön tosiasiallinen päätoimiala on sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaminen. Muiden kuin edellä mainittujen osakeyhtiöiden osakkeet eivät siirry kunnista. Hyvinvointiyhtymiä voidaan perustaa vasta aluevaltuustojen päätöksellä. Hyvinvointiyhtymä perustetaan hyvinvointialuelain 58 mukaisesti hyvinvointialueiden välisellä aluevaltuustojen hyväksymällä sopimuksella (*perussopimus*). Hyvinvointiyhtymän tehtävinä voi olla vain sen jäsenenä olevien hyvinvointialueiden toimialaan kuuluvien tehtävien tukipalvelujen tuottamiseen liittyviä tehtäviä. Hyvinvointiyhtymälle ei voida siirtää järjestämisvastuuta.

Ehdokasasettelun päättymiseen mennessä ei siis ole muodostunut tai tiedossa organisaatorakennetta, johon tehtäviä nykyisin hoitava henkilöstö siirtyy. Kun luovuttavia organisaatioita kullakin alueella on useita, ja vastaanottavia alueita vain yksi, voidaan pitää selvänä, että useat tällä hetkellä esimerkiksi lautakunnan esittelijänä tai muussa vastaavassa johtavassa tehtävässä toimivat henkilöt eivät uudessa organisaatorakenteessa toimi vastaavassa tehtävässä. Edelleen on kiinnitettävä huomiota siihen, että kun järjestämisvastuun siirtoon on aikaa yli vuosi, varmuutta ei ole siitäkään, onko henkilö enää siirtohetkellä nykyisessä tehtävässään tai nykyisen työnantajan palveluksessa.

Edellä kuvatun perusteella voidaan todeta, että järjestämisvastuun siirtymisen yhteydessä hyvinvointialueen palvelukseen siirtyvän henkilön nykyisestä tehtävästä ei voida tehdä sellaisia johtopäätöksiä henkilön mahdollisesta tulevasta sijoittumisesta hyvinvointialueen organisaatorakenteessa, joiden perusteella hänen vaalikelpoisuuttaan voitaisiin rajata hyvinvointialuelain 77 §:n 2-4 kohdan perusteella. Vaalikelpoisuuden rajoittamista koskevia säännöksiä on tulkittava suppeasti, joten nimenomaisen säännöksen puuttuessa vaalikelpoisuutta ei voida rajoittaa esimerkiksi hallinnollisella ohjauksella.

Hyvinvointialuelain 77 §:n mukaisesta valtion virkamiehiä koskevasta vaalikelpoisuuden rajoituksesta todetaan lain perusteluissa, että siinä otettaisiin huomioon valtion virkamiehen hyvinvointialueisiin kohdistuvat valvontatehtävät. Välittömästi hyvinvointialueita koskevia valvontatehtäviä hoitava valtion virkamies ei olisi vaalikelpoinen aluevaltuustoon. Valvontatehtäviä hoitava henkilö joutuu virassaan usein tilanteisiin, joissa hyvinvointialueen ja valtion edut ovat vastakkaiset, joten heidän toimintaansa hyvinvointialueen luottamustehtävissä ei voida pitää perusteltuna. Säännös tulisi sovellettavaksi, kun virkamiehen varsinaisiin tehtäviin ja vastuulle kuuluisivat sanotut valvontatehtävät. Säännöksen tarkoittamaan valvontaan kuuluisivat myös perinteiset ohjaustehtävät kuten ohjeiden ja määräysten antaminen, hyvinvointialueen toiminnan tarkastaminen taikka näihin liittyvä päätöksenteko. Jos virkamies ainoastaan satunnaisesti hoitaisi hyvinvointialueita koskevia valvontatehtäviä, hän olisi vaalikelpoinen. Säännös ei myöskään koskisi avustavaa henkilöstöä eikä henkilöitä, jotka ovat työsopimussuhteessa valtioon. Säännös ei myöskään koskisi lainsäädäntötoimintaa. Valtion virkamiehiä, joita säännös koskisi, olisi sekä valtion keskushallinnossa, että aluehallinnossa. Vaalikelpoisuuden rajoitus ei koskisi hallinto-oikeuden tuomareita. Valtuutettuina he olisivat kuitenkin esteellisiä käsittelemään hallinto-oikeudessa oman hyvinvointialueensa lainkäyttöasioita.

Vaalikelpoisuuden menettäminen järjestämisvastuun siirron jälkeen

Hyvinvointialuelain 83 §:ssä säädetään vaalikelpoisuuden menettämisestä. Jos luottamushenkilö menettää vaalikelpoisuutensa, hänet valinnut toimielin toteaa luottamustoimen päättyneeksi. Valtuutetun osalta päätöksen tekee aluevaltuusto. Päätös pannaan täytäntöön heti. Poiketen siitä, mitä lain 77–80 §:ssä säädetään, luottamushenkilö ei menetä vaalikelpoisuuttaan toimielimeen, jos hänet otetaan väliaikaisesti enintään kuuden kuukauden ajaksi 77–80 §:ssä tarkoitettuun palvelussuhteeseen. Palvelussuhteen kestäessä hän ei kuitenkaan saa hoitaa luottamustointaan.

Kuten edellä on todettu, aluevaltuusto päättää hyvinvointialueen organisaatorakenteesta hallintosäännön määräyksillä aikaisintaan keväällä 2022. Voidaan arvioida, että varsin monet niistä kunnallisen toimijan palveluksessa olevista henkilöistä, jotka nykyisessä tehtävässään eivät ole vaalikelpoisia kunnan tai kuntayhtymän toimielimeen, siirtyvät uudessa organisaatorakenteessa sellaiseen tehtävään, että he eivät hyvinvointialuelain 77 §:n sääntelyn perusteella ole vaalikelpoisia aluevaltuustoon. Mikäli tällainen henkilö on tullut valituksi aluevaltuustoon ensimmäisissä aluevaaleissa, tulee hyvinvointialuelain 83 §:n sääntelyn vaalikelpoisuuden menettämisestä sovellettavaksi. Näin ollen, jos henkilö toimii järjestämisvastuun siirron jälkeen tehtävässä, jossa hän ei ole vaalikelpoinen aluevaltuustoon, aluevaltuusto toteaa hänen luottamustehtävänsä päättyneeksi.

Erinäisiä huomioita

Hyvinvointialuelain säännöksillä ei rajoiteta hyvinvointialueen alueella olevan kunnan palveluksessa olevan henkilön tai luottamushenkilön vaalikelpoisuutta aluevaltuustoon pelkästään tällä perusteella. Näin ollen ei ole estettä sille, että esimerkiksi kunnan palvelukseen jäävä kunnan johtava viranhaltija tulisi valituksi aluevaltuustoon tai että henkilö toimisi samaan aikaan sekä kunnan että hyvinvointialueen valtuutettuna tai muuna luottamushenkilönä. Tällaisessa tilanteessa on kuitenkin huomioitava, että yksittäistä asiaa käsiteltäessä henkilö voi olla esteellinen käsittelemään asiaa toisessa roolissaan.

Kuntalain sääntelyä vastaavasti hyvinvointialueilla ei rajoiteta hyvinvointialueelle sopimuksen perusteella palveluja tuottavien yritysten tai järjestöjen toimihenkilöiden vaalikelpoisuutta aluevaltuustoon. Esimerkiksi hyvinvointialueelle palveluja tuottavan yrityksen toimitusjohtaja on siten vaalikelpoinen aluevaltuustoon. Tällaisessa tilanteessa on kuitenkin huomioitava, että yksittäistä asiaa, esimerkiksi hyvinvointialueen ja kyseisen yrityksen välistä sopimusta käsiteltäessä, henkilö on esteellinen käsittelemään asiaa valtuutettuna aluevaltuustossa. Lisäksi on huomioitava, että tällaisen henkilön vaalikelpoisuutta rajoitetaan eräisiin muihin hyvinvointialueen toimielimiin, kuten aluehallitukseen.

Lisätietoja

Erkki Papunen
Neuvotteleva virkamies
Valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto
Puh. 02955 30167, etunimi.sukunimi@gov.fi