

Vaalikelpoisuus hyvinvointialueen toimielimiin

(pl. aluevaltuusto)

Hyvilin yleiskirje 1(10.12.2024) koskee vaalikelpoisuutta aluevaltuustoon.

Tässä yleiskirjeessä käydään läpi luottamushenkilöiden valintaa hyvinvointialueen muihin toimielimiin kuin aluevaltuustoon sekä luottamushenkilön kaksoisroolia ja siitä mahdollisesti aiheutuvaa esteellisyyttä.

Toimielimet pääosin asettaa aluevaltuusto aluevaalien jälkeen kesäkuun kokouksessa. Asettamisessa noudatetaan hyvinvointialuelakia (611/2021).

Hyvinvointialueen pakolliset toimielimet

Hyvinvointialuelain 35 §:n mukaan hyvinvointialueella on oltava aluevaltuuston lisäksi aluehallitus ja tarkastuslautakunta. Saman lain 33 §:n mukaan kaksikielisellä hyvinvointialueella on kansalliskielilautakunta ja hyvinvointialueella, johon kuuluu saamelaiden kotiseutualueeseen kuuluva kunta, on saamen kielen lautakunta (Lapin hyvinvointialue).

Vaalilain 12 a §:n mukaan aluevaltuuston on asetettava hyvinvointialueelle toimikaudelleen aluevaalilautakunta, joka aluevaaleissa vahvistaa ehdokasasettelun ja vahvistaa vaalien tuloksen. Aluevaalilautakuntien jäsenten ja varajäsenten tulee mahdollisuuksien mukaan edustaa hyvinvointialueella edellisissä aluevaaleissa ehdokkaita asettaneita äänestäjäryhmiä.

Hyvinvointialueen muut toimielimet

Hyvinvointialuelain 35 §:n mukaan aluevaltuusto voi asettaa:



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

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

Aluehallituksen, lautakunnan ja johtokunnan jaostoihin sovelletaan, mitä asianomaisesta toimielimestä säädetään.

Pakollisten toimielinten (aluehallitus ja tarkastuslautakunta) lisäksi hyvinvointialue voi päättää itsehallintonsa nojalla omasta organisaatorakenteestaan eli muun muassa siitä, mitä toimielimiä hyvinvointialueella tarvitaan ja miten monta jäsentä toimielimessä on. Hyvinvointialueen hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset toimielimistä.

Aluehallituksen sekä tarkastuslautakunnan ja muiden lautakuntien jäsenet valitaan aluevaalien jälkeen kesäkuussa pidettävässä aluevaltuuston kokouksessa. Aluevaltuusto voi päättää, että muu toimielin kuin aluevaltuusto valitsee johtokunnan jäsenet tai osan jäsenistä. Jäseniä johtokuntaan tai jaostoon ei tarvitse valita kesäkuussa, vaan valinta voidaan tehdä myös myöhemmin pidettävässä kokouksessa. Johtokunta eroaa lautakunnasta lähinnä siinä, että niiden jäseniä eivät koske samankaltaiset vaalikelpoisuusrajoitukset.

Ennen toimielinten asettamista puolueet käyvät keskenään toimielinten kokoonpanoja koskevia neuvotteluja, jotta toimielinten paikkajaot vastaavat puolueiden saamaa kannatusta aluevaaleissa. Etenkin aluehallituksen kokoonpanoa koskevilla neuvotteluilla tulisi myös kiinnittää erityistä huomiota luottamus henkilön kaksoisrooleihin, jotta toimielimen puolueeton päätöksenteko voidaan turvata. Toimielinten asettamisessa tulee lisäksi ottaa huomioon naisten ja miesten välinen tasa-arvo siten kuin naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 a §:ssä säädetään. Säännöksen mukaan toimielimessä tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisestä syystä muuta johdu.

Henkilön velvollisuudet luottamustoimeen ottamisessa ja sen jälkeen

Hyvinvointialuelain 75 §:n mukaan luottamustoimeen voidaan valita vain henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan. Laki edellyttää kirjallista suostumusta ainoastaan aluevaltuutetuilta, joten muiden kohdalla myös suullinen suostumus on riittävä. Suostumus on kuitenkin saatava ennen kuin henkilö valitaan toimielimeen. Kuntaliiton tavoin myös Hyvil katsoo, että kaikki suostumukset tulisi ottaa kirjallisina.

Luottamushenkilön tulee olla vaalikelpoinen luottamustoimeensa. Henkilön, joka on ehdolla muuhun luottamustoimeen kuin valtuutetuksi, on aluevaltuuston tai asianomaisen toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen vaalikelpoisuutensa arvioinnissa (75 § 2 momentti). Epäselvässä tilanteessa vaalikelpoisuuden rajoituksia tulkitaan henkilön eduksi, jolloin rajatapauksessa henkilö katsotaan vaalikelpoiseksi. Tämän taustalla on yleinen perustuslain tulkintaan perustuva käsitys siitä, että vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat poikkeus hyvinvointialueen asukkaiden oikeudesta osallistua hyvinvointialueen hallintoon.

Kun henkilö on tullut valituksi luottamustoimeen, tulee hänen edistää hyvinvointialueen ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla (74 §:n 2 momentti).

Luottamushenkilö on tehtävässään myös rikosoikeudellisessa vastuussa (RL 40 luku). Esimerkiksi julkisuuslain 23 §:ssä on säädetty salassa pidettävän tiedon vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta. Luottamushenkilön em. pykälän vastainen menettely voi tulla arvioitavaksi rikoslaisissa tarkoitettuna virkasalaisuuden tai virkavelvollisuuden rikkomisena.

Yleinen vaalikelpoisuus (76 §)

Yleisellä vaalikelpoisuudella tarkoitetaan edellytyksiä, jotka henkilön on täytettävä, jotta hänet voidaan valita hyvinvointialueen luottamustoimeen. Pykälässä tarkoitettujen yleisen vaalikelpoisuuden edellytysten tulee olla olemassa silloin, kun henkilö valitaan luottamustoimeen.

Yleisen vaalikelpoisuuden edellytykset ovat:

- henkilö on asianomaisen hyvinvointialueen asukas

- henkilöllä on jollakin hyvinvointialueella äänioikeus sinä vuonna, jona vaali luottamustoimeen toimitetaan (18-vuotias viimeistään silloin, kun päätös toimielimen asettamisesta tehdään) ja
- henkilöä ei ole julistettu vajaavaltaiseksi (käräjäoikeuden päätöksellä).

Hyvinvointialueen asukas on henkilö, jolla on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta hyvinvointialueella.

Säännöksen perusteella yleinen vaalikelpoisuus ei ole sidottu Suomen kansalaisuuteen, joten myös 18-vuotias ulkomaalainen voi tulla valituksi hyvinvointialueen luottamustoimeen. Muiden kuin Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin tai Norjan kansalaisen kohdalla vaaditaan lisäksi, että henkilö on asunut Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään kaksi vuotta.

Vaalikelpoisuus aluehallitukseen (78 §)

Jotta henkilö voi tulla valituksi aluehallitukseen, tulee hänen ensinnäkin olla aluehallituksen lisäksi vaalikelpoinen myös aluevaltuustoon (ks. vaalikelpoisuudesta aluevaltuustoon Hyvilin yleiskirje nro/10.12.2024). Näin ollen esimerkiksi tietyissä keskeisissä tehtävissä olevat ("johtohenkilöt") eivät ole vaalikelpoisia aluehallitukseen.

Lisäksi pykälässä on säädetty vaalikelpoisuuden muista rajoituksista, jotka kohdistuvat hyvinvointialueen henkilöstöön tai niihin, joilla on kiinteä liiketoimintasuhde hyvinvointialueeseen.

Vaalikelpoinen aluehallitukseen ei ole:

Aluehallituksen alainen henkilöstö eli

- välittömästi aluehallituksen alaisena toimiva hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö

Organisatorisesti aluehallituksen alaisena työskentelevä henkilö ei voi olla samaan aikaan aluehallituksen jäsenenä (HE 241/2020 vp). Aluehallituksen vaalikelpoisuuden rajautumiseen vaikuttaa hyvinvointialueen toimielinrakenne. Esimerkiksi jos hyvinvointialue on organisoitunut siten, ettei hyvinvointialueella ole päättäviä lautakuntia tai lautakuntien alaisuudessa ei ole henkilöstöä, toimii henkilöstö tällöin välittömästi aluehallituksen alaisena. Lautakuntien alaiseen henkilöstöön vaalikelpoisuuden rajaus ei ulotu.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus 15.11.2024 (t. 2360/2024) katsoi, että A siirryttyään sairaanhoitajaksi hyvinvointialueen kunnan päihde- ja mielenterveysyksikköön ei enää ollut vaalikelpoinen aluehallitukseen, koska hän toimii organisatorisesti aluehallituksen alaisuudessa. Lisäksi hallinto-oikeus katsoi, että koko hyvinvointialueen henkilöstö toimii aluehallituksen alaisuudessa, eikä muiden toimielinten alaisuudessa ole henkilöstöä. Ratkaisussa hallinto-oikeus linjasi, että terveyden ja toimintakyvyn edistämisen lautakunta ei vastaa toimialasta sillä tavoin itsenäisesti, että toimialalla työskentelevän henkilöstön voitaisiin katsoa toimivan lautakunnan alaisuudessa. Päätökseen on haettu valituslupaa/valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Aluehallituksen tehtäväalueella toimivan konserniyhteisön henkilöstö eli

- hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö, joka toimii 1 kohdassa tarkoitettuun tehtävään rinnastuvassa tehtävässä

Tällöin hyvinvointialueen ja hyvinvointialuekonserniin kuuluvien yhteisöjen palveluksessa samanlaisissa tehtävissä toimivat henkilöt olisivat vaalikelpoisuuden osalta samassa asemassa (HE 241/2020 vp.). Kuntalakiä koskevassa hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 55/2014 vp.) yhteisön osalta todetaan, että tällaisia yhteisöjä voivat olla esimerkiksi yhtiöt, joille on siirretty kunnan toimitilojen hallinta tai ruoka- ja siivouspalvelu kokonaisuudessaan tai valtaosin. Kyseessä ovat siten niin sanotut yhteiset palvelut, joita kaikki muut kunnan toimialat käyttävät ja tarvitsevat oman toimintansa tueksi. Tässäkin hyvinvointialueen organisointitapa ratkaisee, kuuluuko toiminta tai palvelu aluehallituksen tehtäväalueelle.

Lautakuntien esittelijät ja vastuuvalmistelijat eli

- hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö, joka lautakunnan esittelijänä tai muuten vastaa aluehallituksen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelusta

Näillä hyvinvointialueen viranhaltijoilla on mahdollisuus vaikuttaa merkittävästi aluehallituksen käsiteltäväksi tuleviin asioihin. Esittelijän ohella rajoitus koskisi edelleen henkilöä, jolla on vastuuta asioiden varsinaisesta valmistelusta. Edellytyksenä on, että asiat tulevat aluehallituksen käsiteltäväksi ja että ne kuuluvat aluehallituksen toimivaltaan lain tai hallintosäännön nojalla (HE 241/2020 vp).

Edellä mainitun perusteella hyvinvointialueen organisointitapa myöskin siten rajaa, keitä henkilöitä aluehallitukseen käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelu koskee, kun valmistelu kuuluu henkilön varsinaisiin työtehtäviin.

Liikeryitysten johtohenkilöt eli

- henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä tai säätiössä, jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle aluehallituksessa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.

Rajoituksen perusteena on, että tällainen henkilö voisi luottamushenkilönä toimia hyvinvointialueen ja sen asukkaiden edun vastaisesti ja edustamansa yhteisön eduksi tai kilpailevien yhteisöjen vahingoksi. Lisäksi edellytyksenä on, että liiketoimintaa harjoitetaan kyseisellä hyvinvointialueella ja että kyseessä on vähäistä suurempi taloudellinen tai muu intressi ja että liikeryityksen asioita käsitellään aluehallituksessa useita kertoja vuodessa. Palkatun henkilöstön ohella vastuullisessa asemassa voisi myös olla yrityksen toimintaan osallistuva omistaja (HE 241/2020 vp.). Palkatusta henkilöstä rajoitus lähinnä koskee toimitusjohtajaa ja varatoimitusjohtajaa. Perustelujen nojalla säännöstä ei näytettäisi sovellettavan yksityisyrittäjiin.

Tätä liikeryitysten johtohenkilöitä koskevaa vaalikelpoisuuden rajoitusta ei sovelleta hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäseneneen (78 § 4 momentti). Heihin sovelletaan hallintolain yhteisöjääviperustetta.

Henkilöstön edunvalvonnasta vastaavat henkilöt eli

- henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisella hyvinvointialueella huolehtivan yhteisön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtaja tai henkilö, joka yhteisön neuvottelijana tai muussa vastaavassa ominaisuudessa vastaa hyvinvointialueen edunvalvonnasta.

Aluehallitus edustaa kuntaa työnantajana ja vastaa hyvinvointialueen henkilöstöpolitiikasta. Hyvinvointialueen henkilöstön edunvalvonnasta huolehtivien henkilöiden asema aluehallituksessa ja henkilöstöasioita pääasiallisesti hoitavassa toimielimessä on tämän vuoksi ristiriitainen. Hyvinvointialueella edunvalvontaa hoitavat henkilöstöjärjestöjen paikallisosastot, jotka on organisoitu yhdistyksiksi. Paikallisen henkilöstöjärjestön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen tehtävänä on yleensä muun muassa hyväksyä paikallinen neuvottelutulos. Vaalikelpoisuuden rajoitus koskisi ainakin tällaisen toimielimen puheenjohtajaa. Rajoitus ei koskisi kaikkia hallituksen jäseniä, vaan ainoastaan päävastuun edunvalvonnasta kantavaa henkilöä. Toiseksi rajoitus koskisi 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 yhteistoiminta-elimien kuuluvilla henkilöstöjärjestöjen edustajilla ei katsottaisi olevan pykälässä tarkoitettuja edunvalvontatehtäviä (HE 241/2020 vp.).

Säännös ei estä valitsemasta henkilöstön edunvalvonnasta vastaavaa henkilöä valtuuston puheenjohtajistoon, jolloin hänellä on läsnäolo- ja puheoikeus kunnanhallituksen kokouksessa. Vaalikelpoisuusrajoituksen tarkoitus huomioon ottaen oikeuskirjallisuudessa tätä ratkaisua on arvosteltu.

Lain 78 §:n 3 momentin mukaan enemmistön aluehallituksen jäsenistä on oltava muita kuin hyvinvointialueen tai hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätien palveluksessa olevia henkilöitä.

Edellä mainittu vaatimus koskee erikseen varsinaisia ja varajäseniä. Edelleen säännöksen perusteluissa mm. todetaan, että 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 tarpeen ottaa huomioon aluehallituksen kokoonpanoa koskevissa poliittisissa neuvotteluissa (HE 241/2020 vp.).

Vaalikelpoisuus lautakuntaan (79 §)

Aluehallituksen tavoin jäsenyys lautakuntaan edellyttää myös vaalikelpoisuutta aluevaltuustoon. Eli jos henkilö ei ole vaalikelpoinen aluevaltuustoon, ei hän ole vaalikelpoinen myöskään lautakuntaan.

Kuten aluehallitusta koskevassa edeltävässä pykälässä, myös tässä säännöksessä on säädetty vaalikelpoisuuden erityisistä rajoituksista, jotka lähtökohtaisesti vastaavat 78 §:n rajoituksia.

Vaalikelpoinen lautakuntaan ei ole:

Lautakunnan alainen henkilöstö eli

- asianomaisen lautakunnan alainen hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö.

Lautakunnan tehtäväalueella toimivan konserniyhteisön henkilöstö eli

- henkilö, joka on asianomaisen lautakunnan tehtäväalueella toimivan, hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa.

Liikerytysten johtohenkilöt eli

- 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.

Tällä tarkoitettaisiin asemaltaan vastaavassa asemassa olevia henkilöitä kuin aluehallituksen osalta 78 §:n 1 momentin 4 kohdassa, mutta rajautuen lautakunnan tehtäväalan mukaan (HE 241/2020 vp.).

Henkilöstön edunvalvonnasta vastaavat henkilöt eli

- jos henkilöstöasiat olisivat hyvinvointialueen hallintosäännön mukaan jonkin muun toimielimen kuin aluehallituksen hoidettavana, tähän toimielimeen sovellettaisiin 78 §:n 2 momentin säännöstä henkilöstön edunvalvonnasta vastaavien henkilöiden vaalikelpoisuudesta.

KHO 25.3.2002 T 668: Terveyslautakunta ei ollut pääasiallisesti henkilöstöasioita hoitava toimielin.

Vaalikelpoisuus johtokuntaan ja toimikuntaan (79.3 §)

Lain 79 §:n 3 momentin mukaan johtokuntaan ja toimikuntaan voidaan valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen aluehallitukseen ja lautakuntaan tai joka ei ole kyseisen hyvinvointialueen asukas.

Johtokuntaan ja toimikuntaan voitaisiin valita kuka hyvänsä äänioikeutettu henkilö eli asemasta tai kotikunnasta johtuvia rajoituksia vaalikelpoisuuteen ei olisi (HE 241/2020 vp.). Ainoat edellytykset johtokuntaan ja toimikuntaan on 18-vuoden ikä ja ettei henkilöä ole julistettu vajaavaltaiseksi käräjäoikeuden päätöksellä.

Vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan (80 §)

Hyvinvointialuelain 80 §:n mukaan vaalikelpoisia tarkastuslautakuntaan eivät ole aluehallitukseen tai hallitustyöskentelyyn sidoksissa olevat henkilöt. Hyvinvointialueen tai hyvinvointialuekonsernin palveluksessa oleva ei siis ole vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan.

Lain 125 §:n mukaan tarkastuslautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:

- aluehallituksen jäsen

Tämä vaalikelpoisuuden ajoitus seuraa aluehallituksen asemasta hyvinvointialueen toimintaa, taloutta ja hallintoa johtavana toimielimenä.

- henkilö, joka on aluehallituksen jäsenen tai hyvinvointialuejohtajan hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu läheinen

Myös liikelaitoksen johtokunnan jäsenten ja liikelaitoksen johtajan hallintolain läheiset olisivat vaalikelvottomia tarkastuslautakuntaan (HE 241/2020 vp.).

- henkilö, joka on hyvinvointialueen tai hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa taikka toimitusjohtajana tai siihen rinnastuvassa asemassa hyvinvointialueen määräysvallassa olevassa yhteisössä tai säätiössä ja
- henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen aluehallitukseen.

Koska vaalikelpoisuus aluehallitukseen edellyttää vaalikelpoisuutta aluevaltuustoon, tulee siis ensin tarkasteltavaksi vaalikelpoisuus valtuustoon ja tämän jälkeen vaalikelpoisuus aluehallitukseen.

Vaalikelpoisuus tilapäiseen valiokuntaan (40 §)

Tilapäisen valiokunnan jäsenten on oltava valtuutettuja ja varavaltuutettuja.

Tilapäinen valiokunta pääsääntöisesti asetetaan sen jälkeen, kun luottamushenkilöiden erottamista koskeva asia tai hyvinvointialuejohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskeva asia on tullut vireille. Valiokunta voidaan viimesijaisena

asettaa myös silloin, jos päätösvaltaista aluehallituksen kokousta ei muutoin saada pidettyä.

Säännöksen 4 momentin mukaan, jos aluehallituksen jäsenet ja varajäsenet ovat esteellisiä hoitamaan aluehallitukselle 42 tai 43 §:n mukaan kuuluvia tehtäviä eikä aluehallitusta saada tästä syystä päätösvaltaiseksi, aluevaltuuston tulee asettaa tilapäinen valiokunta, joka hoitaa niitä aluehallituksen käsiteltäviä asioita, joita aluehallituksen jäsenten ja varajäsenten esteellisyys koskee. Tätä tehtävää varten asetetun valiokunnan jäsenten vaalikelpoisuuteen sovelletaan, mitä aluehallituksen jäsenten vaalikelpoisuudesta säädetään, ja siihen sovelletaan muuten, mitä aluehallituksesta säädetään. Tätä tehtävää varten asetetun tilapäisen valiokunnan toimikausi päättyy, kun näiden asioiden käsittely hyvinvointialueella on päättynyt.

Vaalikelpoisuus hyvinvointiyhtymän toimielimiin (81 §)

Vaalikelpoinen hyvinvointiyhtymän toimielimiin on henkilö, joka täyttää yleiset vaalikelpoisuuden edellytykset (kotikunta, äänioikeus ja täysivaltaisuus) hyvinvointiyhtymän jäsenenä olevan hyvinvointialueen luottamustoimeen. Vaalikelpoinen ei kuitenkaan ole välittömästi hyvinvointialuetta koskevia valvontatehtäviä hoitava valtion virkamies eikä saman hyvinvointiyhtymän palveluksessa oleva henkilö.

Säännöksen 2 momentti vastaa aluehallituksen ja lautakunnan sääntelyä liikeyrityksen johtohenkilöiden vaalikelpoisuudesta yhtymähallitukseen ja yhtymähallituksen alaisiin toimielimiin.

Johtokuntaan ja toimikuntaan ei ole asemasta tai kotikunnasta johtuvia rajoituksia.

Vaalikelpoisuus hyvinvointialueiden yhteiseen toimielimeen (82 §)

Hyvinvointialueiden yhteisessä toimielimessä jäsenenä voivat olla asianomaisten hyvinvointialueiden vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt.

Vaalikelpoisuuden menettäminen (83 §)

Hyvinvointialuelain 83 §:n mukaan valinnan tehneen toimielimen on todettava luottamustoimi päättyneeksi, kun henkilö menettää vaalikelpoisuutensa. Valtuutetun osalta päätöksen tekee aluevaltuusto. Päätös pannaan täytäntöön heti. Poikkeuksena tähän on enintään kuuden kuukauden pituinen väliaikainen

vaalikelvottomuuden aiheuttava palvelussuhde. Tultuaan valituksi tällaiseen palvelussuhteeseen, hän ei menetä vaalikelpoisuutta toimielimeen. Palvelussuhteen keskeisessä henkilö ei kuitenkaan saa hoitaa luottamustehtäväänsä.

Esteellisyys kaksoisroolissa

Usein kysytään, että voiko henkilö toimia samaan aikaan sekä hyvinvointialueen että kunnan luottamustoimissa.

Esteellisyydellä ei tarkoiteta samaa kuin vaalikelpoisuudella. Esteellisyys tarkoittaa, että henkilöllä on sellainen suhde asiaan tai asianosaisiin, että se voi vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä. Esteellisyyssääntelyllä pyritään takaamaan päätöksenteon puolueettomuus tapauskohtaisesti jäävämällä päätöksenteosta mahdollisesti esteellinen toimielimen jäsen. Vaalikelpoisuus puolestaan koskee sitä, että voiko henkilö ylipäätään olla ehdolla ja tulla valituksi toimielimeen. Vaalikelpoisuussäännöksillä turvataan päätöksenteon puolueettomuutta siten, että muun muassa todennäköisimpiä eturistiriitatilanteita vältettäisiin jo ennakolta.

Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa kaksois- (jopa kolmois-) roolit. Sama henkilö voi toimia päättäjänä sekä hyvinvointialueella että kunnassa (ja mahdollisesti olla myös kansanedustaja).

Valtuutettu ei ole aluevaltuustossa esteellinen kaksoisroolin perusteella. Aluevaltuutettu siten voi olla myös kunnanvaltuutettu tai jäsenenä muussa kunnan toimielimessä. Muutoinkin aluevaltuutettu voi olla jäävi ainoastaan asianosaisjääviyden perusteella eli silloin, jos asia koskee häntä henkilökohtaisesti tai hänen hallintolain 28 §:n tarkoittamaa läheistään. Valtuutettuun kohdistuvat esteellisyytilanteet siten ovat varsin selkeitä.

Muissa toimielimissä kuin aluevaltuustossa sovelletaan valtuutetun esteellisyyttä tiukempia esteellisyyssäännöksiä, jolloin aluehallituksen ja lautakuntien kohdalla kaksoisrooli saattaa joissakin tilanteissa aiheuttaa esteellisyyden. Tällöin yleensä sovellettavaksi tulee hallintolain esteellisyysperusteista joko yhteisöjääviperuste tai esteellisyyden nk. yleislauseke: jos luottamus puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu. Hyvinvointialuelain 102 §:n 4 momentin yhteisöjäävin poikkeusta ei sovelleta kaksoisroolitalanteessa.

Esimerkiksi kunnan ja kuntayhtymän hallituksen jäsen on esteellinen aluehallituksessa sellaisessa asiassa, jossa tämä kunta tai kuntayhtymä on asianosainen tai kunnalle tai kuntayhtymälle olisi ratkaisusta odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, ja toisin päin. Kunta on yleensä asianosainen silloin, kun hyvinvointialueen toimielin

käsittelee kunnan kiinteistöihin liittyvää asiaa, taikka kun hyvinvointialueen toimielin käsittelee kunnan vaatimuksia riita-asiassa. Kunta voi olla intresenti (eli päätöksestä on hyötyä tai haittaa kunnalle) silloin, kun hyvinvointialueen ratkaisu vaikuttaa suoraan esimerkki toimitilojen käyttöön ja vuokraukseen sekä palveluiden saatavuuteen ko. kunnassa.

Kunnan lisämäärärahan myöntämistä koskevasta ratkaisusta oli katsottava olleen odotettavissa erityistä hyötyä yhtiölle, jonka toimitusjohtaja oli asiasta päättämässä ollut kunnanhallituksen jäsen ja näin ollen ko. jäsen oli yhteisöjääviyden perusteella esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn (KHO:2018:24).

Hyvinvointialueen palveluverkkoa koskevien päätösten sekä myös palveluverkkoon liittyvien liitännäisasioiden kohdalla joudutaan tarkastelemaan mahdollisia esteellisyysilanteita yhteisöjääviyden tai yleislausekkeen perusteella erityisesti Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisun (3.5.2024, t. 1055/2024) jälkeen, jossa hallinto-oikeus katsoi, että tulevaisuuslautakunnan jäsenet olivat esteellisiä osallistumaan palveluverkkosuunnitelman valmisteluun tulevaisuuslautakunnan kokouksissa hallintolain yhteisöjääviyden perusteella siitä syystä, että he olivat toimineet samaan aikaan myös hyvinvointialueen jäsenkuntien kunnanhallitusten jäseninä. Tulevaisuuslautakunnan kokouksiin osallistuneet hyvinvointialueen jäsenkuntien valtuustojen puheenjohtajistoon kuuluvat henkilöt sen sijaan eivät olleet esteellisiä tällä perusteella. Yksin hyvinvointialueen jäsenen kunnan valtuuston puheenjohtajistoon kuuluminen ei myöskään perusta hallintolaissa tarkoitettua muuta erityistä syytä (yleislauseke) esteellisyyden syntymiselle.

Hyvinvointialueella luottamustoimeen

työskentelevän

vaalikelpoisuus

Hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän työntekijä ja viranhaltija voi samalla olla myös luottamushenkilönä hyvinvointialueella tietyin rajauksin. Ensinnäkin hyvinvointialueen tai hyvinvointialueen määräysvallassa olevan yhteisön johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä toimiva henkilö ei voi tulla valituksi aluehallitukseen, eikä henkilöstön edunvalvonnasta vastaava tietyin edellytyksin. Toiseksi suoraan aluehallituksen alla työskentelevä ei voi samalla olla aluehallituksen jäsen. Sama koskee myös suoraan lautakunnan alla työskenteleviä hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän työntekijöitä ja viranhaltijoita, jotka eivät ole vaalikelpoisia lautakuntaan.

Se, miten vaalikelpoisuuden rajoitus tulisi nähdä, riippuu hyvinvointialueen organisaatorakenteesta. Tähän ei toistaiseksi juurikaan ole oikeuskäytäntöä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden (t. 2360/2024) päätöksen perusteella henkilöstö (kunkin asemasta riippumatta) laajasti voi kuulua aluehallituksen alaisuuteen. Joka tapauksessa hyvinvointialueella työskentelevien tilanne on ongelmallinen.

Palvelussuhdejäävin soveltamista koskeva poikkeus

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan luottamushenkilö, viranhaltija tai työntekijä on esteellinen käsittelemään työnantajaansa koskevaa sellaista asiaa, jossa työnantaja on asianosainen tai asian ratkaisusta on odotettavissa työnantajalle erityistä hyötyä tai vahinkoa, kun työnantaja on muu kuin oma hyvinvointialue tai hyvinvointiyhtymä. Esimerkiksi jos aluehallituksen tai hyvinvointialueen lautakunnan taikka hyvinvointiyhtymän hallituksen jäsenenä on kunnan palveluksessa oleva henkilö, hän on esteellinen käsittelemään asiaa, jossa ao. kunta on asianosainen tai sille on odotettavissa asian ratkaisusta erityistä hyötyä tai vahinkoa. Käytännössä esteellisyys saattaa syntyä esimerkiksi hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän ja kunnan välisessä sopimusasiassa.

Palvelussuhde tai toimeksiantosuhde omaan hyvinvointialueeseen ei tee henkilöstä jääviä. Tähän on kuitenkin luottamushenkilöä koskeva poikkeus, jonka mukaan, jos hän on palvelussuhteessa käsitellyt asiaa (valmistellut tai viranhaltijana esitellyt), ei hän voi käsitellä asiaa luottamushenkilönä. Poikkeus ei mahdollista kahdessa eri roolissa toimimisen.

Lopuksi

Hyvinvointialuelain vaalikelpoisuussäännökset ovat sisällöltään lähes identtiset kuntalain vaalikelpoisuussäännösten kanssa, ja myös oikeuskäytännön perusteluissa on paljon yhteneväisyyksiä. Näin ollen tulkinta-apua voi hakea myös kunnan luottamustoimia koskevista hallinto-oikeuksien tai korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista (ks. esimerkiksi kuntaliiton yleiskirje 2025 kunnanhallituksen, lautakuntien ja muiden toimielinten valinnat).

Kaksoisrooliin liittyvästä esteellisyydestä ei kuitenkaan ole toistaiseksi muodostunut esimerkiksi sellaista korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä, joka helpottaisi sääntelyn tulkintaa. Salminen oikeudellisessa selvityksessään (VM 1:2025) katsoo, että nykytilanteessa myös olisi edellytyksiä esimerkiksi hyvinvointialuetasolla rajoittaa vaalikelpoisuutta aluehallitukseen ja lautakuntiin, jos henkilöllä on luottamustehävä kunnanhallituksessa.

Koska kaksoisroolien kieltävää lainsäädäntöä ei ole, tulee kysymykset esteellisyydestä aina tapauskohtaisesti ratkaistavaksi. Ennen kuin kaksoisroolitalanteista on olemassa linjaavaa oikeuskäytäntöä tai rajoittavaa lainsäädäntöä, lienee suositeltavaa varovaisuusperiaatteen mukaisesti epäselvässä tilanteessa, että luottamushenkilö jääväisi itsensä, vaikka se saattaa tarpeettomasti laajentaa tilanteita esteellisyystilanteiksi.

Apulaisoikeusasiamies (AOA 16.11.2010 Dnro 1695/4/09) on yleisellä tasolla korostanut sitä, että yleisen luottamuksen turvaamiseksi hallintotoiminnan puolueettomuuteen luottamushenkilön tulisi tulkinnallisessa tilanteessa vetäytyä osallistumisesta asian käsittelyyn.

Käytännön perusteella vaikuttaa siltä, että kaksoisrooleihin liittyvät ongelmat ovat koskeneet nimenomaan kunnan luottamustehtävissä toimivien osallistumista hyvinvointialueiden päätöksentekoon aluehallituksessa tai lautakunnassa eikä niinkään toisin päin.

Hyvilin suositukset

Kun hyvinvointialueen aluehallituksessa tai lautakunnassa käsitellään kuntaa tai kuntayhtymää koskevia asioita, ao. kunnan ja kuntayhtymän hallituksen jäsenet sekä kunnanjohtaja ja kuntayhtymän johtaja sekä heidän läheisensä tulisi jäävätä itsensä hallintolain yhteisöjäävin perusteella. Silloin kun kunta ei ole intressentti ja muissa epäselvissä tilanteissa kunnan em. luottamushenkilöiden lisäksi myös kunnanjohtajan (sekä kuntayhtymän johtajan) tulisi jäävätä itsensä yleislausekejäävin perustella huomioden kunnanjohtajan erityinen asema ja tehtävät sekä päätöksenteon luottamuksen turvaaminen kokonaisuutena.

Edelleen kunnanvaltuuston puheenjohtajistoon kuuluvan aluehallituksen jäsenen tulisi arvioida tapauskohtaisesti ne poikkeukselliset tilanteet, joissa hän varovaisuusperusteen mukaisesti yleislausekejäävin perusteella olisi esteellinen. Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi, onko hän osallistunut ko. asian käsittelyyn kunnanhallituksessa, onko hän julkisesti ottanut asiaan vahvasti kantaa, jäsenen kaksoisrooli ja päätöksenteon puolueettomuus.

Jotta erityisesti aluehallituksen toimintakyky voidaan turvata kaikessa päätöksenteossa, Hyvil vahvasti suosittaa, että puolueiden välisissä toimielinten kokoonpanoja koskevissa neuvotteluissa luottamushenkilön kaksoisrooliin ja sen tuomiin esteellisyyksiin kiinnitettäisiin huomiota. Ei ole tarkoituksenmukaista, että hyvinvointialueen päätöksenteko vaarantuu ja vaikeutuu sen vuoksi, että päätösvaltaista kokousta ei saada pidettyä kaksoisrooleista johtuen.

Lähteitä ja lisätietoja:

Pasi Leppänen, Johanna Sorvettula, Auli Valli-Lintu, Hyvinvointialue - Järjestäminen, hallinto ja talous, Helsinki 2024.

Valtiovarain ministeriön (VM) julkaisuja 1:2025 (Janne Salminen, Samanaikainen toiminta luottamustehtävissä kotimaisen julkishallinnon useilla eri tasoilla - oikeudellinen selvitys)

VM:n ohjeistus [linkki](#) sekä kuntaliiton [yleiskirje 2/2025](#) vaalikelpoisuudesta

HYVIL

Minna Korkiakoski-Västi
toimitusjohtaja

Niina Kolju
juristi