

## KORKEIN HALLINTO-OIKEUS

Päiväys

11.12.2024

Kanta-Hämeen hyvinvointialueen aluevaltuusto  
omahame@omahame.fi

Diaarinumero

3045/03.04.04.04.09/2024

### Päätös, jota muutoksenhaku koskee

Hämeenlinnan hallinto-oikeus, 15.11.2024, 2360/2024

### Muutoksenhakija

Erja Anita Hirviniemi

## LAUSUMAPYYNTÖ MUUTOKSENHAKEMUKSESTA

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 42 §:n 1 momentin mukaan päätöksen tehneen viranomaisen on hallintotuomioistuimen pyynnöstä annettava selostuksensa asiasta, vastattava oikeudenkäynnin osapuolen esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin sekä lausuttava esitetystä selvityksestä.

Korkein hallinto-oikeus pyytää lausumaan oheisen muutoksenhakemuksen johdosta.

Lausuma pyydetään toimittamaan **8.1.2025 mennessä**. Vastauksessa on mainittava asian diaarinumero.

Asiassa aiemmin kertynyt aineisto on korkeimman hallinto-oikeuden käytettävissä.

Vastaus pyydetään toimittamaan sähköpostin liitetiedostona osoitteeseen korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi tai valtioneuvoston suojatun sähköpostipalvelun kautta: <https://turvaviesti.om.fi/>. Liitetiedostot tulee nimetä selkeästi niin, että tiedoston nimi kuvaa mahdollisimman hyvin tiedoston sisältöä. Tiedoston nimessä on suositeltavaa esittää myös jokin tarkentava tieto, kuten asiakirjan laatimispäivämäärä. Vastauksen voi myös toimittaa postitse alla olevaan osoitteeseen.

Nora Kurenkunnas

Notaari

Puh. 029 56 40302

**Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot**

Fabianinkatu 15, 00130 Helsinki

PL 180, 00131 Helsinki

Puh. 029 56 40200

korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

[sähköinen asiointi](https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet) (osoitteessa <https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>)

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla [www.kho.fi](http://www.kho.fi).

## KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE

### VALITUSLUPAHAKEMUS JA VALITUS VAALIKELPOISUUTTA ALUEHALLITUKSEEN KOSKEVASSA ASIASSA

Päätös, jota valituslupahakemus ja valitus koskevat

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 2360/2024, 15.11.2024 Dnro 1049/03.04.04.04.09/2023, joka koskee valitusta Kanta-Hämeen hyvinvointialueen aluevaltuuston päätöksestä 9.5.2023 § 31

Valittaja. Erja Hirviniemi

Osoite:

sähköposti:

puhelin:

Asiamies: Juhani Lehto

Osoite:

sähköposti:

puhelin:

Prosessiosoite: samat yhteystiedot kuin asiamiehellä

#### *Asian tausta*

Kanta-Hämeen hyvinvointialueen aluevaltuusto on todennut päätöksellään 9.5.2023 Erja Hirviniemen menettäneen vaalikelpoisuuden aluehallituksen varajäsenyyteen hänen tehtyään määräaikaisten työsopimuksen, joka koskee työskentelyä sairaanhoitajana hyvinvointialueeseen kuuluvassa Riihimäen päihde- ja mielenterveysyksikössä. Hirviniemi on aluevalituksellaan Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen vaatinut aluevaltuuston päätöksen kumoamista. Hämeenlinnan hallinto-oikeus on päätöksellään 15.11.2024 (2360/2024) hylännyt Hirviniemen aluevalituksen.

#### *Vaatimukset*

Katson, että asiassa tulee myöntää valituslupa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella, koska lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Pyydän, että korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan ja tutkii valituksen.

#### *Perustelut valitusluvan myöntämiselle*

- 1) hyvinvointialueilla on ollut erilaisia tulkintoja siitä, miten hyvinvointialuelain 78 § 1 momenttia sovelletaan. Joillakin hyvinvointialueilla aluehallituksen kaikki työntekijäjäsenet katsottiin vaalikelvottomiksi aluehallitukseen ja saatiin vapaaehtoisesti eroamaan

vetoamalla säännöksen laajaan tulkintaan. Joillakin hyvinvointialueilla työntekijäjäseniä on jatkanut aluehallituksessa myös vuodenvaihteessa 2022-2023 tapahtuneen hyvinvointialueen työntekijöiksi siirtymisen jälkeen ilman että aluevaltuusto olisi todennut heidän menettäneen vaalikelpoisuutensa. Kanta-Hämeen hyvinvointialue teki 78 § 1 momentin tulkinnan perusteella päätöksen katsoa Erja Hirviniemen menettäneen vaalikelpoisuutensa ja näin ollen menettäneen oikeuden aluehallituksen varajäsenyyteen.

- 2) hyvinvointialueiden hallinnollisten ratkaisujen ohjaamisesta vastaava Valtiovarainministeriö on todennut työntekijöiden vaalikelpoisuutta aluehallituksessa koskevien säännösten tulkinnan ongelman asettamalla yhden työryhmän 2023 asiaa selvittämään. Työryhmän muistio (Arviomuistio hyvinvointialueen toimielinten kokoonpanoa koskevan sääntelyn muutostarpeesta. VM 48:2023) ei ratkaissut tulkintaongelmaa, vaan esitti asian jatkovalmistelua kesäkuussa 2023. Valtiovarainministeriö on marraskuussa 2024 asettanut (Valtiovarainministeriön asettamispäätös 15.11.2024 Useilla hallinnon tasoilla luottamushenkilönä toimimista arvioiva työryhmä) uuden työryhmän, jonka yhtenä tehtävänä on hakea valtakunnallisesti yhtenäistä ratkaisua vaalikelpoisuuteen hyvinvointialueen hallitukseen hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin tulkinnalla tai tarkistamisella. Tämä ohjaavan viranomaisen toistuva reaktio lain erilaiseen soveltamiseen eri alueilla kertoo, että on tärkeää saada asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi.
- 3) kun tulkintaongelma liittyy hyvinvointialuelain pykäliin, jotka ovat identtisiä kuntalain vastaavien vaalikelpoisuutta kunnanhallitukseen määrittäviin pykäliin, on hyvinvointialuelain säännösten tulkinnalla merkitystä myös siihen, miten kunnissa tulisi vastaavia pykälä tulkita.
- 4) kyse on periaatteellisesti vaativasta rajanvedosta: vaalikelpoisuuden tulisi olla mahdollisimman laaja, siksi vaalikelpoisuuden rajausten pitäisi olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Ja jos rajauksen suhteen ei ole tarjolla yksiselitteistä säännöstä, sitä olisi tulkittava suppeasti eikä laajasti asukkaiden oikeutta rajaavasti. Kanta-Hämeen hyvinvointialueella on yli 7000 työntekijää, kaikilla hyvinvointialueilla lähes 200 000 työntekijää. Siksi kaikkiin hyvinvointialueiden työntekijöihin kohdistuva Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenevä raja on varsin kaukana vaalikelpoisuusrajoitusten suppeasta tulkinnasta ja on siten ilmeisen lainvastainen.

## **Valitus**

### ***Vaatimukset***

Pyydän, että korkein hallinto-oikeus kumoaa edellä mainitut valituksen kohteena olevat hallinto-oikeuden ja samalla aluevaltuuston päätökset lainvastaisina virheellisen laintulkinnan vuoksi.

### ***Perustelut***

Erja Hirviniemen aluevalituksessa on kyse hyvinvointialueesta annetun lain 78 §:n 1 momentin 1 kohdan soveltamisesta. Lakitekstin mukaan:

” Vaalikelpoinen aluehallitukseen on henkilö, joka on vaalikelpoinen aluevaltuustoon, ei kuitenkaan:

- 1) välittömästi aluehallituksen alaisena toimiva hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö;”

Hallinto-oikeuden aluevalituksen hylkäämiseen päätyvän päätöksen perustelu alkaa toteamuksella: *"Lain esitöistä ilmenee, että hyvinvointialueesta annetun lain 78 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädettyä vaalikelpoisuuden rajoitusta on tarkoitettu sovellettavan kaikkiin organisatorisesti aluehallituksen alaisina työskenteleviin henkilöihin."* Tämä toteamus perustuu hallituksen esityksen (HE 241/2020) lakiesityksen yksityiskohtaisessa perustelussa (sivuilla 585-586) esitettyyn lausumaan: *"Vaalikelpoisuus aluehallitukseen vastaisi perusteiltaan kuntalain 73 §:n kunnanhallitusta koskevaa sääntelyä. Lähtökohtana on, että aluehallitukseen vaalikelpoisen pitäisi olla vaalikelpoinen myös aluevaltuustoon. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan vaalikelpoinen aluehallitukseen ei olisi välittömästi aluehallituksen alaisena toimiva hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilö. Organisatorisesti aluehallituksen alaisena työskentelevä henkilö ei voi olla samaan aikaan aluehallituksen jäsenenä."*

78 §:n 1 momentin 1 kohdan soveltamiseen ei hallituksen esityksessä tai eduskunnan valiokuntien lausunnoissa ja mietinnöissä tämän enempää palata. Useat valiokunnat vain toteavat, että vaalikelpoisuutta koskevat hallituksen pykälät vastaavat kuntalain vastaavia pykäläitä. Tästä voidaan kuitenkin päätellä, että lainsäätäjä ei ole kokenut tarpeelliseksi lausua lakipykälän soveltamisestakaan mitään sellaista, mikä poikkeaisi kuntalain vastaavien säädösten soveltamisesta. Erja Hirviniemen aluevalituksen perusteluissa on päädytty vetoamaan kuntalain (410/2015) esitöissä esitettyyn kannanottoon eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnössä 55/2015: *"Käytännössä "välittömästi kunnanhallituksen alaisena toimivia kunnan palveluksessa olevia henkilöitä" ovat sellaiset henkilöt, joiden tehtävänkuvaaan kuuluvat tyypillisesti kuntien keskushallinnolle kuuluvat tehtävät. Toisin sanoen he 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."*

Hallinto-oikeuden päätöksen perustelun mukaan Hirviniemen tapausta ei pidä arvioida tämän lausuman pohjalta, koska: *"Kyseinen kuntalakia koskevassa hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 55/2014 vp esitetty kannanotto koskee sitä, miten kuntalain 73 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetty vaalikelpoisuuden rajoitus ilmenee käytännössä kunnissa. Kannanotto perustuu siihen, miten tehtävien jako kunnanhallituksen ja lautakuntien välillä on yleensä järjestetty kunnissa. Siitä ei sen vuoksi ole saatavissa johtoa käsillä olevan kaltaisiin tapauksiin, joissa hyvinvointialue on järjestänyt hallintonsa olennaisesti toisella tavalla niin, ettei lautakuntien alaisuudessa ole lainkaan henkilöstöä."*

Hallinto-oikeuden perustelu rakentuu olettamuksien varaan. Se olettaa, että hallintovaliokunnan tarkoituksena on ollut esittää vain kuvaus kunnissa lausunnon laatimishetkellä tai sitä ennen tai uuden lain soveltamisen käynnistyessä olevasta perinteisestä tai vallitsevasta käytännöstä eikä normatiivista kannanottoa juridisesti perustellusta käytännöstä. Se olettaa, että hyvinvointialueiden hallintosäännöt määrittävät hyvinvointialueiden hallinnon olennaisesti toisella tavalla kuin kuntien hallintosäännöt. Se olettaa, että työntekijän "kunnanhallituksen välitön alaisuus" on määritettävä kunnan tai hyvinvointialueen luottamushenkilötoimielinten rakenteen perusteella eikä esihenkilö -alaisuudet määrittävän kunnan tai hyvinvointialueen henkilöstörakenteen pohjalta.

Ensimmäinen olettamus aliarvioi eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnön 55/2014 vp lausuman merkitystä ja tulkitsee sitä virheellisesti. Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä He 268/2014 vp s. 77 todetaan myös, että "kunnanhallitusta koskevat vaalikelpoisuussäännökset ovat 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 oltava muita kuin kunnan tai kuntakonsernin palveluksessa olevia. ” Hallintovaliokunnan mietintö puolestaan antaa soveltamisohjeen siitä mitä välitön alaisuus tarkoittaa. Kuntalain säätämisen jälkeen vaalikelpoisuutta on vain niukasti ja kuntalakiin viitataan käsitelty maakuntahallintoa ja sittemmin hyvinvointialueita koskevissa hallituksen esityksissä tai valiokuntalausunnoista (HE 15/2017, HaVL 3/2018 vp, HE 241/2020 vp , HaVL 12/2021 vp) . Hallintovaliokunta ei ole asiasta enää lausunut, ilmeisesti siksi, että on olettanut aiemman oikeustilan jatkuvan. Merkitystä voi olla myös sillä, että hallintovaliokunta ei ole ollut mietintövaliokunta, mikä puolestaan johtui siitä, että hyvinvointialueita koskeva laki liittyi laajaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudenlaista järjestämistä koskevaan lakikokonaisuuteen. Tällaisessa kontekstissa oli tärkeää lausua monista keskeisistä muutoksista, esimerkiksi kuntien itsehallintoon liittyen. Hallitukseen esityksessä HE 241/2020 vp viitataan kuntalakea koskevaan hallituksen esitykseen, mutta ei hallintovaliokunnan mietintöön HaVM 55/2015 vp. Onko se kenties virkamiesvalmistelussa unohtunut, kun laajaa lakipakettia on kiireessä käsitelty?

Kuntalakea koskevasta hallituksen esityksestä ilmenee vaalikelpoisuutta valtuustoon koskevasta kohdasta (HE 268/2014 vp s. 190), että vaalikelpoisuussäännökset on pyritty määrittelemään niin, etteivät ne riippuisi kunnan valitsemasta organisaatiomallista vaan tehtävistä. Tällä periaatteellisella tavoitteella lienee merkitystä myös hallituksen jäsenen vaalikelpoisuutta koskevien säännösten tulkinnassa.

Koska vaalikelpoisuussäännökset on otettu kuntalaista lähes sellaisinaan, tulkinnassa pitää antaa merkitystä kuntalain lainvalmisteluasiakirjoille ja edellä mainitulle sääntelyhistorialle.

Hallinto-oikeuden toinen ja kolmas oletamus näyttävät perustuvan tulkintaan, jonka mukaan kunnan tai hyvinvointialueen hallintosäännössä määrittelemä toimielinorganisaatio tai siihen kuuluva luottamushenkilöorganisaatio määrittäisi myös työntekijöiden ”organisatorisen alaisuuden”. Hyvinvointialueiden hallintosäännöt on yleisesti rakennettu niin, että toimielinorganisaatiota koskevat pykälät on koottu omaksi osakokonaisuudeksi tai luvuksi hallintosäännössä ja henkilöstöorganisaatiota koskevat pykälät toiseksi osakokonaisuudeksi tai luvukseen. Sama jaottelu kahdeksi erilaiseksi organisaatioksi on myös Suomen Kuntaliiton julkaisussa Kunnan hallintosääntömalli (Kuntaliitto 2023). Voinee olettaa, että malli ilmentää ainakin suuressa osassa kuntia omaksuttua organisaation hallintosäännöllä tapahtuvaa määrittämistä. Näin on ainakin Kanta-Hämeen useimpien kuntien osalta. Toimielinorganisaatiota koskevissa pykälissä käsitellään ennen muuta toimielinten tehtäviä ja toimivallan jakoon liittyviä kysymyksiä. Henkilöstöorganisaatiota koskevissa pykälissä taas määritellään rakennetta esimerkiksi toimialueisiin, tulosalueisiin, toimintayksiköihin sekä määritellään organisaation eri tasoilla olevat esihenkilöiden ja alaisten suhteet.

Sekä kunnissa että hyvinvointialueilla henkilöstöorganisaatio määrittyy yleisesti kunnanjohtajan tai hyvinvointialuejohtajan johtamaksi hierarkkiseksi rakenteeksi, jossa kaikki työntekijät ovat alaisia. Tässä ei kuitenkaan ole kysymys ”välittömästä” vaan eri organisaatiotasojen johtajien kautta välittyvästä alaisuudesta. Toimielinorganisaatiota koskevissa hallintosäännön pykälissä olisi mahdollista delegoida kunnanhallituksen tai aluehallituksen henkilöstöön liittyvää toimivaltaa kunnanjohtajan tai hyvinvointialuejohtajan sijasta tai lisäksi lautakunnalle. Tämä on poikkeuksellista hyvinvointialueiden hallintosäännöissä (VM 48/2023, Arviointimuistio...). Se ei kuitenkaan näytä olevan myöskään niin yleinen kuntien hallintosäännöissä, että sillä perusteella olisi mahdollista kiistää kuntalain esitöiden kannanottojen soveltumattomuus hyvinvointialuelain vastaavien pykälien tulkintaan.

**LOPUKSI**

Perustuslaissa säädettyjen osallistumisoikeuksien vuoksi vaalikelpoisuusrajausten tulee olla vähäisiä, hyvin perusteltuja, tarkkarajaisia ja täsmällisiä. Nyt kyseessä oleva hyvinvointialueista annetun lain 78 §:n 1 momentti ei tätä vaatimusta hyvin täytä. Sen vuoksi tulkinnassa pitää ottaa vahvasti esille perusoikeuksien punninta, lain kokonaisuus ja uudenlainen konteksti. Näin ei ole tehty hallinto-oikeuden eikä aluevaltuuston asiaa koskeissa päätöksissä. Tulkinnassa ” välittömästi aluehallituksen alaisena toimiva”- sanamuotoa on tulkittu ikään kuin organisaatiolta edellytettäisiin vastaavaa rakennetta ja toimivaltaa kuin oletetussa kuntien lautakuntamallissa eikä tulkinnassa ole lähdetty sisällöllisestä tulkinnasta pohtimaan, mitä välitön alaisuus voisi tarkoittaa aivan uudensuomalaisessa ja oletetusta kuntamallista poikkeavassa ympäristössä. Tämä johtaa kohtuuttomaan tulokseen. Tällä aikaansaadaan tulkinta, jolla vaalikelpoisuusrajoitteet ulottuvat jopa kaikkiin hyvinvointialueen työntekijöihin ja viranhaltijoihin. Tämä ei ole oikeasuhtaista eikä täytä perustuslain osallistumisoikeuksista johdettavia vaatimuksia, kun otetaan huomioon, että hyvän hallinnon takeet turvataan myös esteellisyysäännöksillä. Lisäksi tulkinta on ongelmallinen sääntelyn kokonaisuuden kannalta, koska se tekee tarpeettomaksi lain 78 §:n 4 momentin, jonka mukaan enemmistön aluehallituksen jäsenistä on oltava muita kuin hyvinvointialueen tai sen määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia. Lainsäätäjän tarkoituksena mitä ilmeisemmin ei ole ollut näin laaja-alainen vaalikelpoisuuden rajaaminen.

Hallintorakenteesta päättäminen on itsehallinnon keskeinen osa, mutta itsehallinnosta tuskin voidaan johtaa oikeutta määritellä vaalikelpoisuusrajoituksia koko henkilöstöön, koska rajaukset on säädettävä laissa ja vielä selkeästi, täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Mikäli tuollainen kohtuuttoman laaja tulkinta hyväksytään, se tarkoittaisi samalla sitä, että itsehallinnollisella hyvinvointialueella on oikeus tehdä henkilöstöstään vaalikelvottomia aluehallitukseen siten, että *samaa tehtävää hoitava* on vaalikelpoinen yhdessä mutta ei toisessa hyvinvointialueessa. Eihän tämä voi olla sääntelyn tarkoitus, koska tuollainen toimivalta kuuluu lainsäätäjälle. Tulkinnassa pitää ottaa huomioon, että kuntien ja hyvinvointialueiden organisaatorakenteet on rakennettu eri tavoin, mutta tarkoituksena ei ole ollut täysin erilaiset valitusta organisaatiomallista johdettavat vaalikelpoisuusrajoitteet.

Edellisen perusteella voidaan todeta, että Hyvinvointialuelain 78 §:n 1 momentin 1 kohdan teksti ja sen esitöissä esitetyt lausumat eivät tuota yksiselitteistä ja täsmällistä ohjetta lain soveltamiseen ja että hallinto-oikeus perustaa päätöksensä monilta osin dokumentoimattomiin oletuksiin lainsäätäjän tarkoituksesta lainkohdan soveltamisesta. Kun kysymys on asukkaan perusoikeudeksi katsottavan vaalikelpoisuuden rajoittamisesta, olisi joka tapauksessa noudatettava yleistä ratkaisuojetta, jonka mukaan epävarmuuden vallitessa on perusoikeuksien rajoittamisessa sovellettava suppeampaa eikä laajinta mahdollista tulkintaa.

Näillä perusteilla Erja Hirviniemi ei ole toiminut Kanta-Hämeen hyvinvointialueen aluehallituksen välittömässä alaisuudessa ja on siksi ollut vaalikelpoinen Kanta-Hämeen hyvinvointialueen aluehallituksen varajäseneksi.