VALTIOVARAINMINISTERIÖ

3.7.2017

Kunta- ja aluehallinto-osasto

Hallintovaliokunnalle

HE 15/2017 asiantuntijakuuleminen 21.6. VM:n täydentävästä vastineesta

Lisäselvitys hallintovaliokunnalle maakuntavaltuuston vaalikelpoisuussääntelystä

Hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriön 26.6.2017 toimittamaan lisäselvitykseen maakuntavaltuuston vaalikelpoisuussääntelystä täydennystä seuraavista kysymyksistä.

- rajoitukset huomioon ottaen, kuinka monta henkilöä vaalikelpoisuuden arvioidaan koskevan?

Maakuntalain 61 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan mukaan maakunnan ja liikelaitoksen palveluksessa sekä maakunnan konserniyhtiöiden palveluksessa olevien henkilöiden vaalikelpoisuusrajoitus maakuntavaltuustoon koskee vain johtavassa tai siihen rinnastettavassa asemassa olevia henkilöitä (esim. liikelaitoksen johtajaa tai toimialajohtajaa, yhtiön toimitusjohtajaa, hallintojohtajaa tai talousjohtajaa). Maakunnan konserniyhtiön johtohenkilön osalta edellytetään lisäksi, että kyse on yhteisöstä, joka hoitaa lautakunnan tehtäväalaa tai vastaavaa laajempaa tehtävää, eikä ainoastaan yksittäistä tehtävää.

Sen sijaan momentin 4 kohdan osalta vastaavaa yhteisön hoitaman tehtävän laajuuteen liittyviä edellytystä ei ole, vaan rajoitus koskee kaikkia sote-palveluja tai muita maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavien yhteisöjen johtohenkilöitä. Mainitun kohdan mukaan ”maakuntavaltuustoon ei olisi vaalikelpoinen henkilö, joka on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa maakunnan liikelaitoksessa tai sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai muita maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavassa yhteisössä tai säätiössä”. Säännöksen perustelujen mukaan palkatun henkilöstön ohella vastuullisessa asemassa voisi myös olla tällaisen yrityksen toimintaan osallistuva omistaja.

Em. vaalikelpoisuusrajoitus koskee ainoastaan sote-palveluja tuottavia yhteisöjä, joten se ei koske sosiaali- ja terveyspalveluiden ammatinharjoittajia tai toiminimellä toimivia yrittäjiä. Toisaalta rajoitus koskee myös hyvin pienten sote-palveluja tuottavien yhteisöjen kuten muutaman työntekijän työllistävän osakeyhtiön tai yhdistyksen hallituksen jäseniä tai omistajia.

Esitetyn vaalikelpoisuusrajoituksen piiriin kuuluvien henkilöiden määrästä ei ole olemassa tarkkaa arviota. Jonkinlaista arviota voi esittää sote-palvelutuottajien lukumäärän perusteella. Esimerkiksi hallituksen esityksen tuottajalaiksi (HE 52/2017) perustelujen mukaan yksityisten sote-palvelujen antajien rekisterissä oli vuoden 2016 lopussa luvanvaraisten sosiaalipalvelujen tuottajia 1 241 ja toimintayksiköitä 2 372. Ilmoituksenvaraisten sosiaalipalvelujen tuottajia oli 3 390 ja toimintayksiköitä 5 255. Luvanvaraisten terveydenhuollon pal-

velujen tuottajia oli 5 206 ja toimipaikkoja 13 440. Terveydenhuollon itsenäisiä ammatinharjoittajia oli rekisterissä 17 314 ja heillä 25 240 toimipaikkaa – mutta heitä kyseinen vaalikelpoisuusrajoitus ei koske. Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteri YTR:n mukaan terveyspalveluja tuotti noin 15 740 yritystä vuonna 2011. Yksityinen toiminta on keskittynyt suuriin yrityksiin. Lääkäriasema- ja yksityislääkäritoiminnassa 13—14 suurimman yrityksen markkinaosuus oli 50—60 prosenttia. Hammaslääkäripalveluissa, laboratoriotutkimuksissa ja ensihoidon palveluissa 2—3 suurimman yrityksen markkinaosuus oli työllisyydellä mitattuna noin 30 prosenttia vuonna 2011. Sosiaalipalvelujen osalta yritystoiminta keskittyy asumispalveluihin.

Hallituksen esityksessä on katsottu, että myös yksittäistä sote-palvelutehtävää hoitavan yhteisön johtohenkilöllä voi olla sellainen asema, joka tulee ottaa huomioon vaalikelpoisuutta arvioitaessa. Valmistelussa on katsottu, että valtuutetun esteellisyyssäännökset eivät turvaa riittävästi sitä, että päätöksentekijän puolueettomuus ei vaarantuisi, koska valtuutetun esteellisyysperusteiden mukaan asian tulisi koskea henkilökohtaisesti valtuutettua tai hänen läheistään. Esteellisyyssäännökset eivät täyty vain sillä perusteella, että valtuutetun yhteisöllä olisi odotettavissa erityistä hyötyä tai haittaa. Täten päätöksenteon puolueettomuutta ei voida katsoa turvattavan ainoastaan yksittäisiä päätöksiä koskevilla esteellisyyssäännöksillä.

Esityksen valmistelussa on arvioitu vaihtoehtoja nyt ehdotetun vaalikelpoisuusrajoituksen sijasta. Jos vaalikelpoisuutta pyritään määrittelemään esimerkiksi toiminnan vähäisyyden tai merkityksen perusteella, ongelmana on, miten tämä laissa määritellään. Kaikissa näissä vaihtoehdoissa ongelmana on ollut, etteivät vaalikelpoisuusrajoitussäännökset ole laajuudeltaan rinnastettavissa maakunnan omaan henkilöstöön tai niillä ei ole ollut kaikissa tilanteissa turvattavissa riittävästi puolueettomuusolettamaa päätöksenteossa. Tämän perusteella valtiovarainministeriö katsoo ensisijaisesti, ettei säännöstä ole perusteltua muuttaa.

Jos sote-palvelutuottajien vaalikelpoisuusrajoitusta kuitenkin halutaan vielä valiokunnassa jotenkin lieventää, olisi ehkä mahdollista hakea mallia siitä, miten maakuntahallituksen vaalikelpoisuussääntelyssä otetaan huomioon erilaisten yhteisöjen asema (62 §:n 1 momentin 4 kohta). Maakuntahallituksen vaalikelpoisuutta rajoitetaan niiden yhteisöjen osalta, joiden intressissä olevia asioita käsitellään tavanomaisesti ko. toimielimessä. Vastaava sanamuoto on käytössä kuntalaissa kunnanhallitusta koskevissa vaalikelpoisuussäännöksissä (kuntalaki 1410/2015, 73 §). Säännöksen tulkinnasta on olemassa myös aiemmin voimassa olleeseen kuntalakiin perustuvaa oikeuskäytäntöä.

Tällöin maakuntavaltuustoon ei olisi vaalikelpoinen henkilö, joka on

> ”hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka johtavassa ja vastuullisessa tehtävässä tai siihen rinnastettavassa asemassa maakunnan liikelaitoksessa tai sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai muita maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavassa yhteisössä tai säätiössä, *jos kysymyksessä on sellainen yhteisö, jolle maakuntavaltuustossa tavanomaisesti käsiteltävien asioiden ratkaisu on omiaan tuottamaan olennaista hyötyä tai vahinkoa.* ”

- vaikuttaako yhtiöittämisvelvoitteen purku tähän jotenkin?

Yhtiöittämisvelvoitteesta luopumisella ei ole suoraa vaikutusta siihen, kuinka moneen henkilöön sovellettaisiin kohdassa 4 tarkoitettua sote-tuottajia koskevaa vaalikelpoisuusrajoitusta. Enemmänkin yhtiöittämisvelvoitteesta luopuminen vaikuttaa siihen, kuinka suuri osuus maakunnan henkilöstöstä on maa-

kunnan tai liikelaitoksen palveluksessa ja toisaalta maakunnan konserniyhtiöiden palveluksessa (kohdat 2 ja 3).

- mitä tarkoitetaan ilmaisuilla ”yksittäistä tehtävää hoitavat yhteisöt” tai ”… säätiön palveluksessa olevat henkilöt”? Eihän yhteisöllä kai tarkoiteta esim. ICT-palvelukeskusyhtiötä?

Yksittäistä tehtävää hoitavalla yhteisöllä on 3 kohdan perusteluissa tarkoitettu vastaavankaltaista asemaa kuin 2 kohdassa tarkoitetuissa tehtävissä maakunnan palveluksessa olevilla henkilöillä. Eli kyseessä tulee olla vastaavanlaajuinen tehtäväkokonaisuus kuin esimerkiksi maakunnan jonkin toimialan johtajalla. Jos yhtiö hoitaisi esimerkiksi yhtä rajattua tehtävää kuten kuvantamispalvelua tai jonkin toimipaikan siivousta, olisi kyseessä yksittäinen tehtävä.

Kyseinen 3 kohdan säännös ei koske valtakunnallista maakuntien palvelukeskusyhtiötä, koska palvelukeskusyhtiö ei ole minkään yksittäisen maakunnan määräysvallassa oleva tytäryhtiö. Sen sijaan palvelukeskusyhtiön johtohenkilöihin voidaan soveltaa 4 kohtaa.

- milloin henkilö on johtavassa asemassa yhteisössä? yli 20 % omistuksesta? vai miten sitä arvioidaan?

Omistusosuuden tulee olla sellainen, että sen perusteella henkilöllä on määräysvaltaa yhtiössä ja toisaalta yhtiötä koskevilla ratkaisuilla on vaikutusta ko. henkilön etuun.

- vaalikelpoisuusrajoituksia perusteellaan ainakin osaksi sillä, että maakuntavaltuutettujen osalta esteellisyyssääntely on suppeampi kuin muilla luottamushenkilöillä. Miksi maakuntavaltuutetuilla on suppeampi esteellisyyssääntely kuin esim. kunnanvaltuutetuilla?

Maakuntavaltuutetun esteellisyyssäännökset ovat vastaavat kuin kunnanvaltuutetuilla (maakuntalaki 84 §, kuntalaki 97 §). Molemmissa laeissa valtuutetun esteellisyysperusteet valtuustossa olisivat lievemmät kuin muihin luottamushenkilöihin sovellettavat perusteet. Valtuutettu olisi valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolaissa tarkoitettua läheistään.

Hallitusneuvos Eeva Mäenpää