

**Lausunto Etelä-Savon hyvinvointialueelle hallintosäännön muuttamista
koskevasta menettelystä**

SISÄLLYS

1 Lausuntopyyntö	1
2 Sovellettava lainsäädäntö ja määräykset	1
3 Hallintosääntömuutosta koskeva asia.....	3
4 Muutosehdotuksen tekeminen käsiteltävänä olevaan asiaan	3
5 Johtopäätökset ja suositukset	5

1 Lausuntopyyntö

Etelä-Savon hyvinvointialue on pyytänyt minulta lausuntoa hallintosäännön muuttamista koskevasta menettelystä.

Lausuntopyynnössä on pyydetty arvioimaan seuraavia kysymyksiä hallintosäännön muuttamista koskevasta menettelystä:

- Onko määrävänä tekijänä käsiteltävän asian pykälän otsikko vai pykälän sisältö, kun harkitaan luottamushenkilön muutosesityksen suhdetta käsiteltävään asiaan?
- Onko luottamushenkilöillä oikeus tehdä aluehallituksen ja aluevaltuuston kokouksessa asiansäilytyksen aikana muutosesityksiä muihin kuin käsiteltävinä oleviin hallintosäännön kohtiin?
- Voidaanko hallintosääntöön kirjattuun aluehallituksen toimivallan § 9 muihin alakohtiin esittää muutoksia luottamushenkilöiden toimesta, jotka kohdistuvat muihin hallintosäännön kohtiin tai on viranhaltijoiden toimivaltaan tai täysin uusia hallintosääntöön kirjaamattomia asioita? Edellyttääkö tämä asian lisäämistä esityslistalle kokouksen työjärjestyksen hyväksymisen yhteydessä?
- Edellyttääkö kaikki hallintosääntömuutokset hallintolain ja hyvinvointialuelain sekä hallintosäännön mukaista valmistelua?
- Onko aluehallituksen ja aluevaltuuston puheenjohtajalla hallintosäännön 109 ja 150 §:ien nojalla oikeus olla ottamatta muutosesityksen käsiteltäväksi, vaikka ne olisivat kannatettuja?

2 Sovellettava lainsäädäntö ja määräykset

Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021, hyvinvointialuelaki) 95 §:n hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset ainakin muun muassa toimielimistä, toimielimen päätöksentekotavoista, esittelystä ja aluevaltuuston kokousmenettelystä. Edelleen hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset hallinnon ja toiminnan järjestämisestä sekä päätöksenteko- ja hallintomenettelystä.

Hyvinvointialuelain 22 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan aluevaltuusto päättää hyvinvointialueen hallintosäännöstä.

Hyvinvointialuelain 29 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan. Aluevaltuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä.

Hyvinvointialuelain 35 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan aluevaltuusto voi asettaa aluehallituksen alaisena toimivia lautakuntia hoitamaan pysyväisluonteisia tehtäviä.

Hyvinvointialuelain 43 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan aluehallituksen tulee vastata aluevaltuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta.

Hyvinvointialuelain 98 §:n mukaan aluehallituksen on valmistettava aluevaltuustossa käsiteltävät asiat lukuun ottamatta asioita, jotka koskevat aluevaltuuston toiminnan sisäistä järjestelyä tai jotka 40 §:ssä tarkoitettu tilapäinen valiokunta tai 125 §:ssä tarkoitettu tarkastuslautakunta on valmistellut.

Hyvinvointialuelain 100 §:n 1 momentin mukaan aluevaltuuston voi käsitellä asian, joka on mainittu kokouskutsussa ja joka on valmisteltu 98 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Pykälän 2 momentin mukaan, jos asia on kiireellinen, aluevaltuusto voi päättää ottaa asian käsiteltäväkseen, vaikka sitä ei ole mainittu kokouskutsussa. Jos asiaa ei ole valmisteltu, päätös asian ottamisesta käsiteltäväksi on tehtävä yksimielisesti.

Hyvinvointialuelain 101 §:n mukaan, jos aluehallitus katsoo, että aluevaltuuston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, aluevaltuusto on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen, aluehallituksen on jätettävä päätös täytäntöön panematta. Asia on viipymättä saatettava aluevaltuuston uudelleen käsiteltäväksi.

Hallintolain (434/2003) 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 5 §:n 3 momentin mukaan suunniteltaessa tiedonhallintamallin sisältöön vaikuttavia olennaisia hallinnollisia uudistuksia ja tietojärjestelmien käyttöönottoa tiedonhallintayksikössä on arvioitava näihin kohdistuvat muutokset ja niiden vaikutukset.

Etelä-Savon hyvinvointialueen hallintosäännön (aluevaltuusto 22.11.2022, hallintosääntö) mukaan:

- 4 §: Aluehallituksen esittelijänä toimii hyvinvointialuejohtaja.

Hallintosäännön mukaan aluevaltuustossa:

- 104 §: Asiat käsitellään esityslistan mukaisessa järjestyksessä, jollei aluevaltuusto päättä toisin. Aluehallituksen ehdotus on käsittelyn pohjana (pohjaehdotus).
- 106 §: Jos keskustelun kuluessa tehdään kannatettu ehdotus asian pöydällepanosta, palauttamisesta valmisteltavaksi tai jokin muu ehdotus, jonka hyväksyminen keskeyttäisi asian käsittelyn, seuraavien puhujien on puheenjohtajan kehotuksesta rajoitettava puheenvuoronsa koskemaan vain tätä ehdotusta. Jos ehdotus hyväksytään yksimielisesti tai äänestämällä, puheenjohtaja keskeyttää asian käsittelyn. Jos ehdotus hylätään, asian käsittely jatkuu.
- 109 §: Äänestykseen otetaan pohjaehdotus ja kannatetut ehdotukset. Ehdotusta, joka on tehty vaihtoehtoisena tai menee käsiteltävän asian ulkopuolelle, ei kuitenkaan oteta äänestykseen

3 Hallintosääntömuutosta koskeva asia

Hyvinvointialueen aluevaltuuston on pitänyt antaa hyvinvointialueen viranomaisia sitova hallintosääntö hyvinvointialuelain 22 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla. Hallintosääntö määrittelee hyvinvointialueen viranomaisten tehtäviä ja toimivaltasuhteita. Se on merkityksellinen hyvinvointialueelle kohdistuvan lainsäädännön täytäntöönpanon kannalta. Hallintosäännössä voidaan antaa määräyksiä lakia ja asetusta alemmalla tasolla hyvinvointialueella noudatettavasta asiankäsitely- ja päätöksentekomenettelystä, mutta määräykset voivat olla ainoastaan lain tai asetuksen sääntelyä täsmentäviä tai muuten tarkentavia. Hallintosäännössä ei voida muodostaa oikeusnormeja, jotka olisivat yleisemmän asteiseen sääntelyyn nähden ristiriitaisia.

Hallintosääntö koskee hyvinvointialueen sisäisen hallinnon järjestämistä. Tästä syystä hallintosäännön valmistelu ja siitä päättäminen ovat hallintoasian käsitelyä (Kulla – Salminen, Hallintomenettelyn perusteet, 2024, s. 89), johon sovelletaan soveltuvin osin hyvinvointialueilla hallintomenettelyä ohjaavia säännöksiä hyvinvointialuelaista ja hallintolaista. Hallintolain eri säännösten soveltamisala poikkeaa toisistaan riippuen, minkälaisesta hallintoasiasta on kysymys, jolloin merkitystä on käsiteltävän asian ominaispiirteillä, kuten hallinnon sisäisiin toimiin liittyvillä ratkaisuilla (Laakso – Suviranta - Tarukannel, Yleishallinto-oikeus, 2006, s. 93).

Hallintosääntö on hyväksytty hyvinvointialuetta perustettaessa kokonaisuutena. Muutettaessa hallintosääntöä, voi muutoksen kohteena olla hallintosääntö kokonaisuudessaan (kokonaisuudistus) tai yksittäiset hallintosäännön määräykset. Tehtäessä hallintosääntöön muutoksia, on ne valmisteltava asianmukaisesti hyvän hallinnon vaatimukset huomioiden sekä huomiotava muun muassa hyvinvointialuelain 29 §:n 1 momentissa tarkoitettujen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen. Lisäksi tehtäessä hallintosääntöön muutoksia, jotka tarkoittavat olennaisia hallinnollisia uudistuksia, on hyvinvointialueen tehtävä tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin mukainen muutosehdotusarviointi ennen muutoksen tekemistä. Tällaisia olennaisia hallinnollisia uudistuksia ovat muun muassa hyvinvointialueen viranomaisrakenteiden muuttaminen, kuten lautakunnan perustaminen taikka lakkauttaminen.

Hallintosääntö sitoo myös aluevaltuustoa, eikä se voi poiketa hallintosäännöstä ilman sen muuttamista säädetyssä ja määrättyssä järjestyksessä (Leppänen, Sorvettula, Valli-Lintu: Hyvinvointialue – järjestäminen, hallinto ja talous, 2024, s. 244). Hallintosääntöön tehtävät muutokset käsittelee ja hyväksyy aluevaltuusto tehdyn pohjaehdotuksen perusteella. Kysymys on tällöin tyypillisesti hallintosäännön tiettyjen määräysten muuttamisesta, jolloin asiana aluevaltuustossa on käsiteltävänä muutosehdotukset eikä koko hallintosääntö. Aluevaltuusto voi käsitellä hallintosääntöä kokonaisuudessaan ainoastaan lähetekeskustelumaisesti esimerkiksi valtuustoaloitteiden kautta, jolloin kysymys ei ole varsinaisesta hallintosääntöön kohdistuvasta päätöksenteosta, vaan valmistelun käynnistävästä ohjauksesta. Poikkeuksellisesti hyvinvointialue voi uudistaa koko hallintosäännön, mutta tällöin valmistelun ja päätöksenteon kohteena on oltava hallintosääntö kokonaisuudessaan eikä yksittäinen hallintosäännön määräyksen muuttaminen.

4 Muutosehdotuksen tekeminen käsiteltävänä olevaan asiaan

Hyvinvointialuelain 43 §:n 1 momentin 2 kohdan ja 98 §:n nojalla aluehallituksen tehtävänä on valmistella hallintosääntöön ehdotettavat muutokset. Käytännössä aluehallitus voi ohjata viranhaltijoiden valmistelutyötä lähinnä aluehallituksen kokouksessa esitettävän tilannekatsausten kautta taikka muussa epävirallisessa kokoontumisessa. Sinällään hallintosäännön muuttaminen on

myös poliittinen prosessi, jolloin valmistelussa on otettava huomioon poliittinen ohjaus siltä osin kuin ohjaus pitäytyy lainsäädännön asettamissa raameissa.

Etelä-Savon hyvinvointialueen hallintosäännön mukaan pääsääntöisenä esittelijänä aluehallituksessa toimii hyvinvointialuejohtaja, jonka tehtävänä on lisäksi hallintosäännön 24 §:n mukaan vastata aluehallituksessa käsiteltävien asioiden valmistelusta. Siten hyvinvointialuejohtajalla on valmisteluprosessissa johtovastuu ja hän vastaa perustuslain 118 §:ssä tarkoitetulla tavalla virkavastuulla hänen esittelystään valmistelun asian lainmukaisuudesta. Hyvinvointialuejohtajan tehtävänä onkin hallintosäännön muutosten valmisteluprosessin käytännön johtaminen sekä sen varmistaminen, että valmistelu tehdään lain ja hallintosäännön mukaisesti erityisesti noudattaen hyvän hallinnon vaatimuksia muun muassa hallintolain 31 §:n asianmukaisesta selvittämisvelvollisuudesta sekä hyvinvointialuelain vaikuttamismahdollisuuksista huolehtien.

Hyvinvointialuejohtajan muutosehdotukset hallintosääntöön muodostavat aluehallituksessa hallintosäännön 145 §:ssä tarkoitetun pohjaehdotuksen. Tässä vaiheessa pohjaehdotuksena on nimenomaisesti ne muutosehdotukset, jotka koskevat hallintosäännön muutoksia toisin sanoen niitä määräyksiä, joihin muutosta ehdotetaan. Aluehallituksessa voidaan käsitellä vain esittelyn pohjalta esitettyjä muutosehdotuksia taikka aluehallitus voi hallintosäännön 147 §:n mukaisesti palauttaa muutosehdotukset uudelleen valmisteltavaksi. Aluehallituksessa voidaan tehdä myös muutosehdotuksia ehdotettuihin määräysmuutoksiin, mutta tällöin on arvioitava, ovatko muutokset sellaisia, että ne edellyttäisivät jatkovalmistelua esimerkiksi ehdotusten laillisuuden varmistamiseksi.

Aluehallituksen käsittelyn ja hyväksymisen jälkeen hallintosääntöön ehdotettavat muutokset kirjataan hallintosäännön 93 §:n mukaisesti esityslistaan siinä muodossa kuin aluehallitus on esityspäätöksellään päättänyt. Esityslistan otsikointi ja sisältö on syytä vastata muutosehdotuksia siten, että esityslistasta ilmenee ne määräykset, joihin muutoksia esitetään. Sinällään muutosehdotukset sisältävä hallintosääntö on hyvään hallintotapaan kuuluvana syytä sisällyttää esityslistan liitteeksi. Tällöin muutettavat määräykset on suositeltavaa esittää nk. rinnakkaisteksteinä, jolloin liitteessä ilmenee niin voimassa olevat kuin ehdotetut muutosmääräykset. Tällöin aluevaltuustossa ei voi muodostua käsitystä siitä, että asiankäsittelyn kohteena olisi koko hallintosäännön hyväksyminen.

Hyvinvointialuelain 98 §:n mukaisesti aluevaltuustossa käsiteltävät asiat on valmisteltava aluehallituksessa, jossa hyväksytty ehdotus aluevaltuustolle muodostaa hallintosäännön 104 §:ssä tarkoitetun pohjaehdotuksen. Aluevaltuusto on siten sidottu käsittelemään esityslistan mukaisia asioita ja niissä ehdotetun rajoissa, kuten hallintosääntöön tehtäviä yksittäisten määräysten muutoksia. Hyvinvointialuelain 100 §:n 1 momentin mukaan aluevaltuuston voi käsitellä asian, joka on mainittu kokouskutsussa ja joka on valmisteltu 98 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Tästä syystä aluevaltuustolla ei ole toimivaltaa ottaa oma-aloitteisesti hallintosääntöä käsiteltäväkseen kokonaisuutena, vaan se on sidottu laajuudeltaan aluehallituksen pohjaehdotukseen, johon aluevaltuuston kokouksessa voidaan tehdä vastaehdotuksia hallintosäännössä säädetyllä tavalla. Hyvinvointialuelain 100 §:n 2 momentin mukaan asia voidaan ottaa kiireellisenä käsiteltäväksi yksimielisellä päätöksellä. Kuitenkin hallintosäännön muutoksia voi olla hankalaa perustella kiireellisyydellä muutoin kuin täysin poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta. Tästä syystä hallintosääntö tai hallintosäännön yksittäisiä määräyksiä voidaan muuttaa vain säädetyin ja määrätyn mukaisesti valmistelun ja esittelyn pohjalta.

5 Johtopäätökset ja suositukset

1. Aluevaltuuston käsittelyä sitoo esityslistassa oleva aluehallituksen esitys. Merkitystä on käsiteltävän asian sisällöllä eikä asiakohdan otsikolla. Hyvään hallintoon kuitenkin kuuluu, että aluevaltuusto ja yleisö voivat saada käsiteltävästä asiasta selon asian otsikon perusteella. Aluevaltuusto ei voi laajentaa käsiteltävää asiaa esityslistassa selostetusta asiasta. Siten hallintosäännön muutosten käsittelyn yhteydessä aluevaltuuston päätöksentekovalta rajautuu niihin määräysehdoiksi, jotka aluehallitus on tehnyt aluevaltuustolle eikä hallintosääntöön kokonaisuutena.
2. Luottamushenkilö voi tehdä aluevaltuuston kokouksessa haluamiaan muutosehdotuksia, mutta valtuuston puheenjohtajan on huolehdittava hallintosäännön 109 §:n mukaisesti siitä, että hallintosäännön muutosmääräysten ulkopuolelle meneviä ehdotuksia ei oteta äänestykseen. Puheenjohtaja voi muistuttaa valtuutettua hänen aloiteoikeudestaan, jota hän voi käyttää erikseen ja erillään käsiteltävästä asiasta hallintosäännön mukaisesti.
3. Aluevaltuutetut voivat tehdä aloitteita hallintosäännön muuttamiseksi, mutta valtuutetut eivät voi tehdä muutosehdotuksia hallintosääntöön, jos muutoksia ei ole ensin valmisteltu aluehallituksessa. Valtuutettujen muutosehdotukset voivat kohdistua ainoastaan aluehallituksen pohjaehdotuksessa mainittuihin muutoksiin hallintosäännössä.
4. Hallintosääntöön voidaan tehdä muutoksia ainoastaan aluehallintolain 98 §:ssä säädetyssä ja hallintosäännössä määrättyssä järjestyksessä. Aluevaltuutetut voivat tehdä aluevaltuuston kokouksessa muutosehdotuksia ainoastaan aluehallituksen tekemään pohjaehdotukseen. Kun kysymys on hallintosäännön yksittäisten määräysten muuttamisesta, voi vastaehdotukset kohdistua ainoastaan näihin muutosmääräysehdoiksi.
5. Aluevaltuuston ja aluehallituksen puheenjohtajien velvollisuutena on huolehtia, että toimielimien kokoukset järjestetään ja toteutetaan laillisessa järjestyksessä. Tästä syystä puheenjohtajan on huolehdittava, että tehdyt vastaehdotukset liittyvät hallintosäännön muutosten pohjaehdotukseen ja muut ehdotukset ohjataan käsiteltäväksi asiakohdassa, jossa voidaan tehdä aloitteita. Lisäksi säädetyssä ja määrättyssä järjestyksessä asia voidaan myös palauttaa uudelleen valmisteltavaksi tai ehdotus voidaan hylätä kokonaisena asiakohtana taikka osittain.

Aluehallituksen on suositeltavaa laatia hallintosäännön muutosehdotukset siten, että aluevaltuuston esityslistassa esitetään ainoastaan pohjaehdotuksena muutosehdotusten kohteena olevat määräykset eikä koko hallintosääntöä.

19.1.2025

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti