

16.12.2024

Dnro 3113/00.01.02.02/2024

Itä-Suomen hallinto-oikeus

PL 1744

50100 Mikkeli

ita-suomi.hao@oikeus.fi

ITÄ-SUOMEN HALLINTO-OIKEUELLE

Asia

Lausunto asiassa dnro 2326/03.04.04.04.09/2024, joka koskee valitusta Etelä-Savon hyvinvointialueen aluevaltuuston päätöksestä 7.10.2024 § 70.

Lausunnon antaja

Etelä-Savon hyvinvointialueen aluehallitus ("Etelä-Savon hyvinvointialue)

Y-tunnus 3221315-8

Porrassalmenkatu 35-37

50100 Mikkeli

Yhteyshenkilö

Henkilöstölakimies Aki Rasimus

kirjaamo@etelasavonha.fi, aki.rasimus@etelasavonha.fi

p. 040 656 7444

Porrassalmenkatu 35-37

50100 Mikkeli

Lausunto

Itä-Suomen hallinto-oikeus on pyytänyt Etelä-Savon hyvinvointialueelta lausuntoa Loikkasen valituksen johdosta. Hallinto-oikeus on lisäksi kehottanut Etelä-Savon hyvinvointialuetta toimittamaan kaikki valituksenalaisen päätöksen perusteena olevat asiakirjat ja muun tarvittavan selvityksen, joihin kuuluvat ainakin kaikki valtuuston päätöksen liitteet sekä Etelä-Savon hyvinvointialueen hallintosääntö.

Etelä-Savon hyvinvointialue toteaa, että valituksenalaisen päätöksen pöytäkirja on pantu nähtäville yleiseen tietoverkkoon hyvinvointialueen verkkosivustolle 12.10.2024.

Etelä-Savon hyvinvointialue kunnioittavasti vaatii, että Loikkasen valitus sekä oikeudenkäyntikuluja koskeva vaatimus hylätään jäljempänä esitetyillä perusteilla.

Loikkasen valitus tulee ensisijaisesti hylätä kokonaisuudessaan ja ainakin niiltä osin, kun asia on palautettu valmisteluun. Asia ei ole valituskelpoinen.

Mikäli hallinto-oikeus kuitenkin katsoo, että valituksenalainen päätös olisi osaksikaan valituskelpoinen, Etelä-Savon hyvinvointialue toteaa, että valitus tulee hylätä kokonaisuudessaan. Aluevaltuuston päätöksenteko on tapahtunut aluevaltuuston kokouksessa normaalin parlamentaarisen päätöksentekomenettelyn, hyvinvointialueesta annetun lain ja hyvinvointialueen hallintosäännön mukaisesti, eikä sitä rasita mikään valituksessa esitetty muotovirhe.

PERUSTELUT

1. Asian valituskelpoisuus

1.1 Päätös ei ole valituskelpoinen

Hyvinvointialueesta annetun lain (laki hyvinvointialueesta 29.6.2021/611) 141 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä aluevalitusta. Säännös on samansisältöinen kuin kunnallisvalituksesta on säädetty kuntalain (10.4.2015/410) 136 §:ssä.

Etelä-Savon hyvinvointialue toteaa, ettei valituksenalainen päätös ole valituskelpoinen. Päätös ei ensisijaisesti ole kokonaisuudessaan valituskelpoinen. Toissijaisesti päätös ei ole valituskelpoinen seuraavien alakohtien osalta:

Terveyspalvelut

1. *Sairaalapalveluiden ja päivystyksen muutokset*
2. *Akuuttipalveluiden muutokset*
3. *PTH-osastojen keskittyminen*

sekä

Ikääntyneiden palvelut

12. *Geriatrinen osastojen arviointi ja kehittäminen, Kerimäen lyhytaikaisyksikön siirto Savonlinnan sairaalan tiloihin.*

16.12.2024

Dnro 3113/00.01.02.02/2024

Edellä mainitut kohdat aluevaltuusto on palauttanut valituksenalaisella päätöksellään aluehallituksen uudelleen valmisteltaviksi, joten näiden alakohtien osalta asiassa ei ole vielä kysymys valituskelpoisesta päätöksestä, vaan aluevaltuusto ratkaisee kohdat myöhemmin tehtävällä päätöksellään.

1.2 Valituskelpoisuutta koskevaa oikeuskäytäntöä

Kuntalakia sovellettaessa oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että periaatelinjaukset, joita on tarkoitus noudattaa tulevia päätöksiä tehtäessä, eivät ole valituskelpoisia ratkaisuja.¹ Talouden tasapainottamiseen ja sopeutustoimiin liittyvien linjausten voidaan katsoa olevan sellainen periaatelinjaus, joka ei ole hyvinvointialuelain 141 §:n mukaan valituskelpoinen ratkaisu.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 5.2.2015 T 272, on todettu seuraavaa:

”Valtuusto oli päättänyt hyväksyä kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä hyvinvointineuvoloiden tulevaisuuden rakenteen vaiheittain pääosin keskitetyn rakennevaihtoehdon mukaisesti päätöksestä tarkemmin ilmenevin lisäohjein. Hallinto-oikeus arvioi, että valtuuston päätöksellä ei ollut sitovia oikeudellisia vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen yksityiskohtaisempaa suunnittelua ja toteuttamista koskevassa päätöksenteossa, vaikka valtuusto olikin päättänyt, että jatkovalmistelu perustuu yhteen kolmesta esitetystä palvelumallista. Valtuuston päätöstä oli siten pidettävä asian valmisteluun rinnastettavana periaatepäätöksenä, johon ei saa hakea muutosta valittamalla. Tämän johdosta valitus oli jätettävä tutkimatta. KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.”

Päätöksessä, jolla tiettyyn hankkeeseen ryhtymistä selvitetään tarkoituksena tuoda asia vielä kokonaisuudessaan uudelleen toimitelimen käsiteltäväksi, on kyse asian valmistelusta, eikä tällaista periaatepäätöstä voida pitää valituskelpoisena. Jos sen sijaan hankkeeseen jo sitoudutaan ja tehdään ratkaisu eri vaihtoehtojen välillä, vaikka rahoitus ja yksityiskohdat tuodaan myöhemmin päätettäväksi, päätös saattaa olla valituskelpoinen. Esimerkiksi talousarviopäätös on valituskelpoinen. Sen sijaan talousarvion perusteluissa mainitut säästökohteet, jotka vaikuttavat määrärahoihin, mutta joista vielä päätetään erikseen, eivät ole valituskelpoisia.²

¹ Harjula – Prättälä: Kuntalaki 2019, s. 933.

² Leppänen – Sorvettula – Valli-Lintu: Hyvinvointialue 2024 s. 702, Harjula – Prättälä: Kuntalaki 2019, s. 923.

Taloussuunnitelmaa (110 §) ei ole myöskään pidetty valituskelpoisena, kun sen sisältämät asiat tulevat vielä myöhemmin talousarvion yhteydessä päätettäviksi.³

KHO 21.12.2011 T 3692: 1995 KuntaL 65, 90 ja 91 § huomioon ottaen valtuuston päätös talousarvion hyväksymisestä on sinänsä valituskelpoinen. Sivukoulun lakkauttaminen oli yksi talousarvion perusteluihin otetuista opetustoimen säästökohteista, joissa oli kysymys eräiden muidenkin koulujen lakkauttamisesta ja jotka osaltaan vaikuttivat talousarviossa opetustoimeen varattuihin määrärahoihin. Valtuuston päätöksellä talousarvion hyväksymisestä ei vielä kuitenkaan lopullisesti päätetty koulujen lakkauttamisesta, joka tuli valtuuston päätettäväksi erillisen valmistelun jälkeen. Valitusta oli perusteltu seikoilla, jotka tulivat ratkaistaviksi siinä yhteydessä, kun valtuusto tekee lopullisen päätöksen koulun lakkauttamisesta. Valittajien oikeussuoja tai kaupungin hallinnon ja toiminnan lainmukaisuuden valvonta ei edellyttänyt mahdollisuutta saada tehdä kunnallisvalitus talousarvion hyväksymispäätöksestä siltä osin kuin talousarvion perusteluihin oli otettu periaatteellisuonteinen kannanotto koulun lakkauttamisesta. Samoin KHO 8.4.2014 T 1190⁴.

Etelä-Savon hyvinvointialue toteaa siten, että valituksenalainen päätös rinnastuu edellä todetuissa KHO:n päätöksissä todetulla tavalla periaatelinjaukseen, joka ei ole valituskelpoinen. Päätöksessä ei ole lopullisesti päätetty palveluverkosta siten kuin valituksessa on esitetty, vaan kyseessä on toimialakohtaisista sopeuttamistavoitteista vuosille 2025 – 2026. Sopeuttamistoimet ovat osa Etelä-Savon hyvinvointialueen sopeuttamisohjelmaa, joka on tarkoitus vahvistaa aluevaltuuston erillisellä päätöksellä vuoden 2025 talousarvion liitteeksi.

Pelastustoimen palveluista Etelä-Savon hyvinvointialue toteaa, että pelastustoimen järjestämisestä säädetyn lain (613/2021) 6 §:n mukaisesti aluevaltuusto päättää pelastustoimen palvelutasosta. Pelastustoimen palvelutasopäätös on erillinen asia ja siitä päätetään myöhemmin aluevaltuustossa.

1.3 Päätöksen kohdista 35, 9, 5 ja 6

Loikkanen katsoo, että erityisesti valituksenalaisen päätöksen kohdat 35 (Pelastus- ja turvallisuuspalvelujen uudet toimenpiteet), kohta 9 (Terveyspalvelujen toimialan uudet

³ Harjula – Prättälä: Kuntalaki 2019, s. 923, KHO 6.4.2001 T 800.

⁴ Kunnanvaltuusto oli hyväksynyt vuoden 2012 talousarvion siten, että L:n koululle varattiin määräraha vain kevätlukukaudeksi 2012 ja koulun toiminnan todettiin loppuvan 31.7.2012. Kunnanvaltuusto oli sittemmin keväällä 2012 päättänyt, että L:n koulu lakkautetaan 31.7.2012. Kuntalain 65, 90 ja 91 § huomioon ottaen valtuuston päätös talousarvion hyväksymisestä on sinänsä valituskelpoinen. Muutoksenhakija ja hänen asiakumppaninsa olivat valittaneet S:n kunnanvaltuuston päätöksestä L:n koulun lakkauttamisen osalta. Valitusta oli perusteltu menettelyllisillä seikoilla, jotka tulevat ratkaistavaksi siinä yhteydessä, kun valtuusto tekee erillisen valmistelun jälkeen lopullisen päätöksen L:n koulun lakkauttamisesta. Tähän nähden valittajien oikeussuojan tarve tai kunnan hallinnon ja toiminnan lainmukaisuuden valvonta eivät edellyttäneet mahdollisuutta saada tehdä kunnallisvalitusta talousarvion hyväksymispäätöksestä siltä osin kuin talousarvion perusteluihin oli otettu valtuuston periaatteellis³luonteinen kannanotto L:n koulun lakkauttamisesta. Valtuuston talousarvion hyväksymistä koskeva päätös koskee L:n koulun lakkauttamisen osalta vain valmistelua eikä siihen saanut tältä osin hakea muutosta.

Lausunto

5/12)

16.12.2024

Dnro 3113/00.01.02.02/2024

toimenpiteet; Diagnostisten ja tukipalvelujen sopeutustoimet) sekä kohdat 5 ja 6 (Terveyspalvelujen toimialan uudet toimenpiteet: Sote-keskuspalveluiden tilakäytön tiivistys skenaarion 1 mukaisesti; suun terveydenhuollon sopeutustoimet) olisivat valituskelpoisia asiaratkaisuja.

Päätöksen kohdassa 35 on päätetty seuraavaa:

Pelastustoimen henkilöstömuutokset, 0,76 M€. Onnettomuuksien ennaltaehkäisy 2 htv:n vähentäminen. Palomiehet 11 htv:n vähennys. Lisäksi aluehallitukselle ja aluevaltuustolle annetaan kokonaisselvitys muutosten kytkennästä ensihoitopalveluihin. Mikäli esimerkiksi maaseutualueiden ensihoitopalvelut heikkenevät oleellisesti pidättää valtuusto oikeuden tehdä uuden päätöksen talousarviokokouksessaan.

Päätöksen kohdassa 9 on päätetty seuraavaa:

Diagnostisten ja tukipalveluiden sopeutustoimet, 1,26 M€. Kuvantamisen laitemuutokset ja palveluverkkomuutokset. Ostopalvelujen ja lisätyön vähentäminen (etäradiologien ja kliinisen fysiologin rekrytointi). Toimien vähentäminen ja tehtävämuutokset (7 htv:n vähenemä). Lääkekustannusten vähentäminen.

Päätöksen kohdassa 5 on päätetty seuraavaa:

Sote-keskuspalveluiden tilankäytön tiivistys skenaarion 1 mukaisesti, 1,28 M€.

Päätöksen kohdassa 6 on päätetty seuraavaa:

Suun terveydenhuollon sopeutustoimet, 0,15 M€.

Etelä-Savon hyvinvointialue katsoo, ettei päätöksessä ole ollut valituksessa esitetyllä tavalla tosiasiallisesti kyse palveluverkosta päättämisestä. Valituksenalaisen päätöksen kohteena olevien toimenpiteiden sisältöä on jokaisen kohdan osalta avattu päätöksen liitteinä olevassa tausta-aineistossa. Aineisto koostuu talouden tasapainottamisohjelman toteuttamiseksi suunnitelluista sopeutustoimenpiteistä, toimenpiteiden vaikutusarvioista, suunnitelmista ja kustannushyötyarvioista. Kyse on jokaisen kohdan osalta suunnitelluista muutoksista ja erilaisista skenaarioista, joita tarvitaan talouden tasapainottamiseksi.

Muutosten toteuttaminen edellyttää myös hyvinvointialueen palvelustrategian päivittämistä. Palvelustrategiassa asetetaan tavoitteet sille, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutetaan ottaen huomioon hyvinvointialueiden asukkaiden tarpeet, paikalliset olosuhteet,

Etelä-Savon hyvinvointialue Eloisa

Mikkeli: Porrassalmenkatu 35–37, 50100 Mikkeli
Savonlinna: Keskussairaalantie 6, 57120 Savonlinna
Pieksämäki: Tapparakatu 1–3, 76101 Pieksämäki
Vaihde 015 411 4100 | kirjaamo@etelasavonha.fi | www.etelasavonha.fi

palvelujen saatavuus ja saavutettavuus sekä kustannusvaikuttavuus. Lain esitöiden⁵ mukaan palvelustrategian tarkoituksena olisi ottaa kantaa muun ohella palveluverkon toteutukseen, lähipalvelujen saavutettavuuteen ja toteutustapaan sekä yleisesti palvelujen saavutettavuuteen. Silloin kun palveluja kootaan suurempiin kokonaisuuksiin, hyvinvointialue voisi palvelustrategiassaan ottaa kantaa siihen, miten asukkaille turvataan näiden palvelujen saavutettavuus hyvinvointialueen alueen eri osissa asuville henkilöille.

Etelä-Savon hyvinvointialue toteaa lisäksi, että hyvinvointialueesta annetun lain 22 §:n mukaan aluevaltuuston tehtäviin kuuluu muun muassa hyvinvointialuestrategiasta päättäminen ja 41 §:n mukaisesti hyvinvointialueen strategiassa tulee ottaa huomioon muun muassa palvelujen järjestämistä ja tuottamista koskevat strategiset linjaukset. Lain 42 §:n mukaisesti hyvinvointialuetta johdetaan aluevaltuuston hyväksymän hyvinvointialuestrategian mukaisesti. Siten aluevaltuusto ei ole ylittänyt toimivaltaansa, vaikka sen katsottaisiinkin valituksenalaisella päätöksellään päättäneen tosiasiallisesti hyvinvointialueen palvelustrategiasta ja palveluverkosta.

1.4 Valitusosoituksesta

Koska valituksenalaiseen päätökseen on liitetty valitusosoitus aluevalituksen tekemiseen, Loikkanen katsoo, että päätös olisi tämän vuoksi automaattisesti valituskelpoinen.

Etelä-Savon hyvinvointialue toteaa, ettei hyvinvointialueen osalta ole vielä ehtinyt muodostua oikeuskäytäntöä päätösten valituskelpoisuudesta ja aiempi oikeuskäytäntö pohjautuu kuntalain pohjalta tehtyihin tulkintoihin. Asia on näin ollen tulkinnanvarainen ja lopulta hallinto-oikeuden ratkaistavaksi jää, onko valituksenalainen päätös valituskelpoinen vai ei. Etelä-Savon hyvinvointialue on siten varmuudeksi liittännyt valitusosoituksen valituksenalaiseen päätökseen.

Sillä, että päätökseen on liitetty valitusosoitus, ei ole kuitenkaan oikeudellisesti merkitystä. Oikeuskirjallisuudessa on vakiintuneesti katsottu, ettei valitusosoitus tuo valitusoikeutta sellaiseen päätökseen, josta ei saa lain mukaan valittaa⁶. Valitusosoitus tai sen puuttuminen määräytyy yksinomaan asiaa koskevan lainsäädännön mukaan. Aluevaltuusto ei voi muutoksenhakuohjauksellaan vaikuttaa valitusoikeuden tai sen käyttämisen edellytyksiin, koska kyse on lailla säädettävästä asiasta.

2. Päätöksentekomenettelyä koskevat väitteet

2.1 Asian palauttaminen uudelleen valmisteltavaksi

Loikkanen esittää valituksessaan, että valtuuston käsittelemä asiakokonaisuus olisi tullut kokonaisuudessaan palauttaa uudelleen valmisteltavaksi. Loikkasen esittämä näkemys on

⁵ HE 241/2020 vp., s. 680 (Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi).

⁶ Harjula – Prättälä: Kuntalaki 2019, s. 969.

Lausunto

7/12)

16.12.2024

Dnro 3113/00.01.02.02/2024

virheellinen. Kokouksen puheenjohtaja on asiakokonaisuuden käsittelyn alussa⁷ tehnyt asian käsittelyyn liittyvät ehdotukset, jotka on hyväksytty yksimielisesti:

- 1. ”Jokaisen toimialan kohdalla käydään erillinen keskustelu seuraavassa järjestyksessä: ikääntyneiden palvelut, sosiaalipalvelut, konsernipalvelut, pelastus- ja turvallisuuspalvelut, terveystalot ja terveystalot sisällä viimeisenä kohdat 1 – 3.*
- 2. Mikäli mahdollisilla muutosesityksillä on vaikutuksia talousarvioon, muutosesityksessä tulee mainita, etsiikö toimiala korvaavia säästöjä, vai nostetaanko toimialan talousarviotaamia. Jos vastaesitys ei sisällä edellä mainittuja tietoja, muutosesitys tulkitaan sopeutusesitystä vähentäväksi ja talousarviotaamia lisääväksi.*
- 3. Jos muutosesitys pitää sisällään toimialoja ylittäviä esityksiä, ne käsitellään viimeisenä.”*

Aluevaltuusto on siten hyväksynyt, että valituksenalainen asiakohda § 70 käsitellään siten, että se pilkotaan toimialakohtaisesti puheenjohtajan käsittelyä koskevan ehdotuksen mukaisesti. Samaa käsittelytapaa on noudatettu myös Etelä-Savon aluehallituksen kokouksessa kun asiakokonaisuutta on valmisteltu.

Kuten Loikkanen on todennut, ikääntyneiden palvelujen toimialan uudet toimenpiteet (alakohdat 12 – 17) osalta aluevaltuutettu Tuukka Suomalainen on tehnyt alakohdalla 12 koskevan seuraavan esityksen asian palauttamisesta uudelleen valmisteltavaksi:

”Kerimäen lyhytaikaisyksikön siirto Savonlinnan sairaalan tiloihin laitetaan uudelleen valmisteluun. Kun jäljempänä kokouksessa terveystalot kohdat 1 – 3 on menossa uudelleen valmisteluun, on johdonmukaista laittaa uudelleen valmisteltaviksi kaikki ne asiat, jotka liittyvät sairaaloiden tilakysymyksiin, työnjakoon ja toimeenpanoaikatauluun.”

Vastoin Loikkasen esittämää, aluevaltuutettu Tuukka Suomalaisen esitys ei kuitenkaan ole käsittänyt esitystä siitä, että koko asiakokonaisuus tulisi palauttaa uudelleen valmisteltavaksi, vaan ainoastaan kyseinen alakohda 12. Aluevaltuuston kokouksessa on vielä erikseen käytetty työjärjestyspuheenvuoroja siitä, koskeeko Suomalaisen palautusehdotus ainoastaan kohtaa 12 vai tulisiko koko asiakohda § 70 palauttaa uudelleen valmisteluun. Suomalainen on käydyssä keskustelussa vielä tarkentanut esityksensä sisältöä siten, että palautusehdotus koskee ainoastaan ”Kerimäen lyhytaikaisyksikön siirtoa Savonlinnan sairaalan tiloihin” ja loppuosa Suomalaisen esityksestä on katsottava ainoastaan ehdotuksen perusteluiksi⁸. Siten puheenjohtajan tekemä äänestysesitys on ollut samansisältöinen kuin

⁷ Kokousvideotallenteen aika 36.00 alkaen §:n 70 käsittely (aika 20.53 alkaen työjärjestyksen käsittely).

⁸ Kokousvideotallenteen aika 1.03.20 alkaen.

Tuukka Suomalaisen tekemä esitys asian palauttamisesta uudelleen valmisteluun. Loikkasen valituksessaan esittämä väite siitä, että esityslistassa mainittu asia ”*Etelä-Savon hyvinvointialueen talouden tasapainottaminen ja uusien sopeutustoimien hyväksyminen*” olisi tullut olla keskustelun ja mahdollisen uudelleen valmistelua koskevan äänestyksen kohteena, on virheellinen.

Etelä-Savon hyvinvointialueen hallintosäännön 106 §:n (Pöydällepano ja asian palauttaminen valmisteltavaksi) mukaan:

”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.”

Aluevaltuuston puheenjohtaja on hallintosäännön mukaisesti aluevaltuutettu Suomalaisen valmisteluun palautusesityksen tultua kannatetuksi, esittänyt, että seuraavien puheenvuorojen on koskettava Suomalaisen tekemää palautusesitystä. Loikkanen on valituksessaan virheellisesti todennut, että kokouksessa olisi vasta tässä vaiheessa ryhdytty puheenjohtajan toimesta jakamaan asiaa eri osiin siten, että esimerkiksi kohdat 12 – 17 tai 1 – 3 äänestettiin eri asioina ja että joistakin päätöskohdista tehtiin lopulliset asiaratkaisut. Kuten Etelä-Savon hyvinvointialue on aiemmin todennut, asiakohdan käsittely toimialakohtaisesti on hyväksytty ennen asiakohdan § 70 käsittelyn aloittamista eikä vasta Suomalaisen tekemän palautusesityksen jälkeen. Kun asiakohdan käsittely toimialakohtaisesti alakohdittain on hyväksytty ennen asiakohdan käsittelyn aloittamista, puheenjohtajan tekemä äänestysesitys on ollut myös hallintosäännön 106 §:n mukainen.

Asiakohtaa ei ole jaettu eri osiin omavaltaisesti puheenjohtajan toimesta siten kuin Loikkanen virheellisesti esittää. Aluevaltuuston puheenjohtaja on kokouksessa esittänyt asiakohdan käsittelyä toimialakohtaisesti ja tämä on hyväksytty yksimielisesti. Asian käsittelyssä on noudatettu hyväksyttyä käsittelytapaa ja hyväksyttyä menettelyä vastaesitysten sisällöstä ja käsittelystä. Siten Etelä-Savon hyvinvointialue katsoo, ettei aluevaltuuston päätös ole syntynyt Loikkasen esittämällä tavalla virheellisessä järjestyksessä ja alakohdan 12 osalta on voitu äänestää erikseen yksinomaan alakohdan 12 palauttamisesta valmisteluun.

Valituksenalaisen päätöksen on myös katsottava ilmaisevan aluevaltuutettujen enemmistön kannan asiassa, joten valtuuston päätöstä ei tämänkään vuoksi tule kumota virheellisessä järjestyksessä syntyneenä⁹. Alakohtiin jaettu asian käsittely ja noudatettu äänestysmenettely on ollut myös tarpeen kokouksen sujuvan etenemisen mahdollistamiseksi käsiteltävänä olevan asiakokonaisuuden laajuuden vuoksi ja asia on käsitelty samoin myös aluehallituksessa. Väite siitä, että osakohtia koskeva jaettu päätös vaikeuttaisi päätösten ymmärtämistä, ei pidä paikkaansa. Aluevaltuuston puheenjohtaja on menetellyt Etelä-Savon hyvinvointialueen hallintosäännön 106 §:n mukaisesti eikä valituksenalainen päätös ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

⁹ KHO 29.5.2001 T 1292: Valtuuston puheenjohtaja ei ollut saattanut esittelemäänsä äänestysjärjestystä valtuuston päätettäväksi. Lisäksi äänestys oli toimitettu vastoin valtuuston työjärjestyksen määräystä. Kun kuitenkin äänestysselostuksen perusteella voitiin epäilyksettä todeta, että päätös ilmaisi valtuutettujen enemmistön kannan asiassa, valtuuston päätöstä ei ollut kumottava näillä perusteilla virheellisessä järjestyksessä syntyneenä.

16.12.2024

Dnro 3113/00.01.02.02/2024

2.2 Aluevaltuutettujen puheoikeuden rajaaminen

Loikkasen valituksessaan esittämää aluevaltuutettujen puheenvuorojen rajoittamista koskevan osalta Etelä-Savon hyvinvointialue toteaa seuraavaa. Kuten Loikkanen on valituksessaan todennut, Etelä-Savon hyvinvointialueen hallintosäännön 105 §:n mukaan kokouksen kulun turvaamiseksi puheenjohtajalla on oikeus yksittäisessä asiassa rajoittaa valtuutettujen puheenvuorojen pituutta siten, että ryhmäpuheenvuoro voi kestää 10 minuuttia ja muu puheenvuoro kaksi (2) minuuttia.

Loikkanen on valituksessaan sekoittanut kaksi eri asiaa. Aluevaltuuston keskustellessa edellisessä kappaleessa 2.1 käsitellyn asiakokonaisuuden alakohdan 12 palauttamisesta uudelleen valmisteltavaksi, aluevaltuuston puheenjohtaja ei ole rajoittanut aluevaltuutettujen puheenvuoroja Loikkasen esittämällä tai millään muullakaan tavalla. Aluevaltuuston puheenjohtaja ei ole evännyt puheenvuoroja Loikkasen nimeämiltä aluevaltuutetuilta (Laine Janne, Strandman Jaana, Nieminiitty Sanna, Peitsaro Panu, Koskela Jouni ja Kuikka Seija) tai keneltäkään muulta aluevaltuutetulta. Aluevaltuuston puheenjohtaja on nimenomaisesti todennut, ettei kyseisen alakohdan 12 osalta ole enää ollut pyydettyjä puheenvuoroja päättäessään asian käsittelyyn.

Loikkasen viittaama puheenvuorojen epäämisestä koskenee asiakokonaisuuden alakohtia 1 – 3, jotka on aluevaltuuston valituksenalaisella päätöksellä päätetty palauttaa aluehallitukselle uudelleen valmisteluun. Nämä alakohtat on käsitelty alakohdan § 70 lopussa sen jälkeen, kun kaikki muut asiakokonaisuuden alakohtat on käsitelty aluevaltuutettujen hyväksymän käsittelyjärjestyksen mukaisesti. Aluevaltuutetut ovat käyneet kyseisistä alakohdista vilkasta keskustelua, ja puheenvuorot ovat rönsyilleet ohi käsiteltävän asian. Aluevaltuuston puheenjohtaja on muistuttanut aluevaltuutettuja, että puheenvuorojen tulee koskea vain sillä hetkellä käsiteltävänä olevia alakohtia 1 – 3. Aluevaltuuston puheenjohtaja on tehnyt keskustelun kuluessa lopulta päätöksen, ettei uusia puheenvuoroja enää myönnetä, mutta kaikki tähän asti pyydetty puheenvuorot saadaan pitää. Aluevaltuuston puheenjohtaja on tilanteessa todennut, ettei aluevaltuutettu Strengellin puheenvuoropyynnön jälkeen oteta enää uusia puheenvuoroja, jotta asian käsittely pääsee eteenpäin. Lisäksi aluevaltuuston puheenjohtaja on muistuttanut uudelleen, että keskustelun tulee koskea ainoastaan alakohtien 1 – 3 palauttamista uudelleen valmisteluun ja että puheenvuoron pituus on kaksi minuuttia.¹⁰

Aluevaltuuston puheenjohtajan suorittama puheenvuorojen epääminen on siten koskenut alakohtia 1 – 3, jotka on aluevaltuuston valituksenalaisella päätöksellä palautettu

¹⁰ Kokousvideotallenteen aika 5.35.20 alkaen.

aluehallitukselle uudelleen valmisteluun. Kuten Etelä-Savon hyvinvointialue on jo todennut, näiden alakohtien osalta ei ole vielä kysymys valituskelpoisesta päätöksestä asiassa, vaan aluevaltuusto ratkaisee kohdat myöhemmin tehtävällä päätöksellään. Kun alakohtat 1 – 3 eivät siten ole valituskelpoisia ja kun puheenvuorojen epääminen on koskenut ainoastaan näiden alakohtien osalta käytyä keskustelua ja päätöksentekoa, puheenvuorojen epäämisellä ei ole ollut sellaista vaikutusta valituksenalaisen päätöksen käsittelyyn kuin Loikkanen on aluevalituksessaan esittänyt. Tosiasiassa puheenvuorojen epäämisellä ei ole ollut lainkaan vaikutusta asian käsittelyyn aluevaltuustossa, koska nämä alakohtat on palautettu uudelleen valmisteluun ja nämä alakohtat tulevat uudelleen valmistelun jälkeen aluevaltuustossa joka tapauksessa päätettäväksi. Evätyt puheenvuorot eivät ole siten Loikkasen väittämällä tavalla liittyneet ilmeisesti ratkaistaviin asioihin ja asian palauttamiseen kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi. Aluevaltuuston päätöstä alakohtien 1 – 3 osalta mahdollisesti rajoittavilla muotovirheillä ei siten ole voinut olla vaikutusta aluevaltuuston päätöksen lopputulokseen.

3. Oikeudenkäyntikulut

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (5.7.2019/808) mukaan osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle.

Etelä-Savon hyvinvointialue katsoo, ettei ole kohtuutonta, että Loikkanen pitää oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Loikkasen valitus on tehty ilmeisen puutteellisilla ja virheellisillä tiedoilla aluevaltuuston kokouksen tosiasiallisesta kulusta ja yksimielisesti hyväksytystä käsittelytavasta ja -järjestyksestä. Etelä-Savon hyvinvointialue on joutunut lausunnossaan oikaisemaan useita Loikkasen valituksessaan esittämiä virheellisyyksiä ja väärinkäsityksiä, joten korvausvelvollisuutta arvioitaessa ei ole katsottava kohtuuttomaksi Loikkasen velvoittamista vastaamaan itse oikeudenkäyntikuluistaan.

4. Täytäntöönpanokieltovaatimuksesta

Hyvinvointialueesta annetun lain 148 §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

Aluevalitus itsehallinnollisen yhteisön päätöksestä on niin sanottu kassatorinen muutoksenhakekeino, joten hallinto-oikeus ei voi tehdä asiasisällöllistä ratkaisua asiassa, joka perustuisi tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Mikäli päätöstä rasittaisi laillisuusvirhe, hallinto-oikeus voi ainoastaan kumota päätöksen ja tällöin asia tulisi aluevaltuuston uudelleen päätettäväksi. Kun Loikkasen valituksessaan esittämät mahdolliset menettelyvirheet koskevat pääosin valituksenalaisen päätöksen alakohtia 1 – 3 sekä 12 ja kun nämä on jo aluevaltuuston päätöksellä palautettu aluehallitukselle uudelleen

Lausunto

11/12)

16.12.2024

Dnro 3113/00.01.02.02/2024

valmisteluun, ei näihin päätöskohtiin voi edes kohdistua täytäntöönpanotoimia ennen kuin kohtien osalta on tehty aluevaltuustossa uusi päätös.

Mikäli hallinto-oikeus kumoaisi valituksenalaisen päätöksen kokonaisuudessaan ja asia tulisi myöhemmin uudelleen päätettäväksi, aluevaltuuston alkuperäisen päätöksen jälkeen tehdyt täytäntöönpanotoimet eivät myöskään ole sellaisia, joita ei voisi palauttaa lähtötilanteeseen tai johonkin myöhemmin päätettävään tilanteeseen talousarvion puitteissa. Näin ollen valitus ei kävisi hyödyttömäksi mahdollisesti jo toteutettujen täytäntöönpanotoimien osalta. Täytäntöönpanokiellon määrittämiselle ei tämänkään vuoksi ole perusteita.

Aluevaltuuston valituksenalaisessa päätöksessä on kyse toimialakohtaisista sopeuttamistavoitteista vuosille 2025 – 2026. Sopeuttamistoimet ovat osa Etelä-Savon hyvinvointialueen sopeuttamishjelmaa, jonka tarkoituksena on kattaa hyvinvointialueen alijäämää. Hyvinvointialueesta annetun lain 115 § 2 momentin mukaan hyvinvointialueen taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Valituksenalaiset sopeuttamistavoitteet tulee ottaa huomioon hyvinvointialueen taloussuunnitelmassa, joka on kyseisen lainkohdan mukaan laadittava siten, että se on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään toisen talousarviovuotta seuraavan vuoden päättyessä. Mikäli alijäämää ei saada katetuksi sen vuoksi, että päätöksen täytäntöönpano kielletään, tällä on suora vaikutus hyvinvointialueen talousarvioon ja alijäämien kattamiseen siten, että hyvinvointialueeseen kohdistetaan lain 123 §:n mukainen arviointimenettely. Täytäntöönpanokiellon määrittäminen merkitsisi myös sitä, ettei Etelä-Savon hyvinvointialue voisi laatia talousarviotaan hyvinvointialueesta annetun lain 115 §:n mukaisessa määräajassa. Valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä valituksen käsittelyn ajaksi aiheutuisi siten hyvinvointialueelle ja hyvinvointialueen palveluiden järjestämiselle haittaa.

5. Lopuksi

Etelä-Savon hyvinvointialue katsoo, ettei aluevaltuuston päätös 07.10.2024 § 70 ole virheellisessä järjestyksessä syntynyt eikä päätös ole muutoinkaan lainvastainen Loikkasen esittämällä perusteilla.

Mikäli hallinto-oikeus kuitenkin katsoo, että aluevaltuuston päätöstä 07.10.2024 § 70 rasittaa joku menettelyvirhe, Etelä-Savon hyvinvointialue lausuu käsityksensä, ettei tällaisella mahdollisella menettelyvirheellä ole voinut olla vaikutusta päätöksen lopputulokseen. Kun Loikkasen valituksessaan esittämät mahdolliset menettelyvirheet koskevat pääosin valituksenalaisen päätöksen alakohtia 1 – 3 sekä 12 ja kun nämä on jo aluevaltuuston päätöksellä palautettu aluehallitukselle uudelleen valmisteluun, ei aluevaltuuston päätöstä

Etelä-Savon hyvinvointialue Eloisa

Mikkeli: Porrassalmenkatu 35–37, 50100 Mikkeli

Savonlinna: Keskussairaalantie 6, 57120 Savonlinna

Pieksämäki: Tapparakatu 1–3, 76101 Pieksämäki

Vaihde 015 411 4100 | kirjaamo@etelasavonha.fi | www.etelasavonha.fi

kyseisten alakohtien osalta mahdollisesti rajoittavilla muotovirheillä ole voinut olla vaikutusta aluevaltuuston päätöksen lopputulokseen. Etelä-Savon hyvinvointialue toteaa, että näin ollen valituksenalainen päätös tulisi edellä esitetyillä perusteilla jättää kumoamatta.

Mikkeli 16.12.2024

Etelä-Savon hyvinvointialueen hallitus

LIITTEET

1. Etelä-Savon hyvinvointialueen aluevaltuuston päätös 7.10.2024 § 70 liitteineen
2. Etelä-Savon hyvinvointialueen hallintosääntö (22.11.2022 96 §)
3. Videotallenne Etelä-Savon hyvinvointialueen aluevaltuuston kokouksesta 7.10.2024 ([Hyperlinkki videotallenteeseen](#))