

ITÄ-SUOMEN HALLINTO-OIKEUDELLE

ASIA Lausunto asiassa dnro 159/03.04.04.04.09/2025, joka koskee valitusta Etelä-Savon hyvinvointialueen aluevaltuuston päätöksestä 11.12.2024 § 77

LAUSUNNON ANTAJA

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

Porrassalmenkatu 35-37, 50100 Mikkeli

Lakimies, VT Tarja Poikolainen

040 359 9483

tarja.poikolainen@etelasavonha.fi

VALITTAJA

Markus Hämäläinen ("Hämäläinen")

LAUSUNTO

Itä-Suomen hallinto-oikeus on pyytänyt Etelä-Savon hyvinvointialueelta lausuntoa Hämääläisen valituksen johdosta. Hallinto-oikeus on lisäksi kehottanut Etelä-Savon hyvinvointialuetta toimittamaan kaikki valituksenalaisen päätöksen perusteena olevat asiakirjat ja muun tarvittavan selvityksen.

Etelä-Savon hyvinvointialue toteaa, että valituksenalaisen päätöksen pöytäkirja on pantu nähtäville yleiseen tietoverkkoon hyvinvointialueen verkkosivustolle 15.12.2024.

Etelä-Savon hyvinvointialue kunnioittavasti vaatii, että valitus tulee hylätä kokonaisuudessaan jäljempänä esitetyillä perusteilla. Aluevaltuuston päätöksenteko on tapahtunut aluevaltuuston kokouksessa normaalin parlamentaarisen päätöksentekomenettelyn, hyvinvointialueesta annetun lain ja hyvinvointialueen hallintosäännön mukaisesti, eikä sitä rasita mikään valituksessa väitetty muotovirhe.

PERUSTELUT

1. Valitusperusteista ja tapahtumainkulusta

Hämäläinen väittää valituksessaan, että valituksen kohteena olevan päätöksen valmisteluun kuuluvassa aluehallituksen 2.12.2024 § 270 kokouksessa aluehallituksen puheenjohtaja esti aluehallituksen jäsen Jouni Koskelan läsnäolon kokouksessa vastoin laillista perustetta virheellisellä esteellisyystulkinnalla. Hämäläinen lisäksi väittää, että samaisessa valmistelukokouksessa ei noudatettu Etelä-Savon hyvinvointialueen hallintosäännön 146 §:n menettelyä, koska puheenjohtaja ei saattanut Tero Juutin, Janne Laineen, Jouni Koskelan ja Eija Stenbergin esteellisyysskysymystä aluehallituksen ratkaistavaksi. Edelleen Hämäläinen väittää, että esteellinen ja esteelliseksi ilmoittautunut henkilöstölakimies otti osaa käsittelyyn ennen poistumistaan aluevaltuuston kokouksesta 11.12.2024 § 77.

Aluehallituksen valmistelukokouksessa 25.11.2024 § 255 on käsitelty vuoden 2025 talousarviota ja vuosien 2025–2027 taloussuunnitelmaa. Hyvinvointialuejohtajan esitys on ollut seuraava:

”Aluehallitus päättää esittää aluevaltuustolle, että se hyväksyy liitteenä olevan vuoden 2025 talousarvion ja 2025-2027 taloussuunnitelman liitteineen. Lisäksi aluehallitus esittää aluevaltuustolle, että se valtuuttaa talouspalvelut tekemään talousarviokirjaan tarvittaessa teknisiä korjauksia.”

Asian käsittelystä on pöytäkirjan esteellisyyksien osalta merkitty seuraavaa:

”Merkittään, että seuraavat kokouksesta §:n 253 aikana poistuneet henkilöt olivat esteellisinä poissa myös tämän asian käsittelystä: Soili Moilanen (Pieksämäen kaupunginhallituksen pj., yhteisöjäävi, HL 28.1 §:n 5 kohta), Erkki Huupponen (Pieksämäen kaupunginvaltuuston pj., yleislausekejäävi, HL 28.1. §:n 7 kohta), Jouni Koskela (Savonlinnan kaupunginvaltuuston 3. vpj., yleislausekejäävi, HL 28.1. §:n 7 kohta) , Janne Laine (Savonlinnan kaupunginhallituksen esittelijä, HL 28.1 §:n 5 kohta), Panu Peitsaro (Savonlinnan kaupunginhallituksen jäsen, yhteisöjäävi, HL 28.1 §:n 5 kohta), Eija Stenberg (Savonlinnan kaupunginhallituksen puheenjohtaja, yhteisöjäävi, HL 28.1 §:n 5 kohta), Jaana Strandman (Mikkelin kaupunginhallituksen jäsen, yhteisöjäävi, HL 28.1 §:n 5 kohta) ja Tommi Vehmala (Kangasniemen kunnanvaltuuston puheenjohtaja, yleislausekejäävi, HL 28.1. §:n 7 kohta).”

”Merkittään myös, että esteellisten tilalla asian käsittelyssä olivat Heidi Honkanen (Soili Moilasan henkilökohtainen varajäsen), Heli Järvinen (Jouni Koskelan henkilökohtainen varajäsen), Tero Juuti (Panu Peitsaron henkilökohtainen varajäsen), Ari Hartonen (Eija Stenbergin henkilökohtainen varajäsen), Hannu Karvinen (Janne Laineen henkilökohtainen varajäsen) ja Kirsi Visunen (Jaana Strandmanin henkilökohtainen varajäsen).”

Jouni Koskela on siten katsonut olleensa estynyt asian käsittelystä hallintolain 28.1 §:n 7) -kohdan perusteella (yleislausekejäävi). Esteellisen Jouni Koskelan tilalla asian käsittelyssä on ollut Koskelan henkilökohtainen varajäsen (Heli Järvinen).

Pöytäkirjaan on lisäksi merkitty, että aluehallitus päätti jatkaa asian käsittelyä seuraavassa kokouksessa 2.12.2024.

Aluehallituksen kokouksessa 2.12.2024 § 270 aluehallitus on jatkanut edellisessä kokouksessa aloittamansa asian käsittelyä, ja käsittely on koskenut täysin samaa hyvinvointialuejohtajan esitystä kuin mitä on käsitelty aluehallituksen kokouksessa 25.11.2024 § 255. Osa edellisessä kokouksessa 25.11.2024 § 255 esteellisyytensä ilmoittaneista aluehallituksen jäsenistä on edelleen ilmoittanut esteellisyytensä saman asian käsittelyssä. Osa aiemmassa kokouksessa esteellisyytensä ilmoittaneista jäsenistä (Janne Laine, Jouni Koskela ja Eija Stenberg) puolestaan ilmoittivat 2.12.2024 § 270 kokouksessa saaneensa uutta tietoa esteellisyydestään ja kertoivat, etteivät he katso olevansa esteellisiä asiaa käsiteltäessä. Edelleen esteellisyyksistä käydyn keskustelun aikana Tero Juuti teki Janne Laineen ja Jouni Koskelan kannattamana seuraavan esityksen:

”Aluehallitus toteaa, että Eija Stenberg, Jouni Koskela ja Janne Laine eivät ole todenneet itseään tässä vaiheessa esteelliseksi, joten heidän tulee jatkaa kokouksessa, jollei aluehallitus ota heidän esteellisyyttään käsittelyyn. Perusteena on Teuvo Pohjalaisen julkisuudessa esittämä lausunto.”

Kokouksessa on puheenjohtajan toimesta todettu, että esteellisyyden tapauskohtainen harkinta koskee itse asiaa kokonaisuutena ja näin ollen asian käsittelyn alkaessa päätetyt esteellisyydet koskevat myös asian jatkokäsittelyä. Käsiteltävänä olevan asian esteellisyydet on todettu aluehallituksen kokouksessa 25.11.2024 §:ssä 255 ja toimielimen päättämät esteellisyydet ovat edelleen voimassa myös jatkokokouksessa. Edelleen kokouksessa on todettu, että Tero Juutin tekemää vastaesitystä ei oteta käsittelyyn, koska sen kannattajat ovat edellä mainituin perustein esteellisiä asian

käsittelyssä. Jouni Koskelan henkilökohtainen varajäsen on ollut Koskelan tilalla käsiteltäessä asiaa kokouksessa.

2. Jatkokokouksen menettelyvirhettä koskeva väite

2.1 Hallintosäännöstä ja jatkokokouksesta

Etelä-Savon hyvinvointialueen hallintosäännön 135 §:ssä (Jatkokokous) todetaan seuraavaa:

”Jos kaikkia kokouskutsussa mainittuja asioita ei saada kokouksessa käsiteltyä, käsittelemättä jääneet asiat voidaan siirtää jatkokokoukseen, johon ei tarvitse antaa eri kutsua. Kokouksesta poissa olleille lähetetään sähköinen viesti jatkokokouksen ajasta ja paikasta sekä jatkokokouksen päätöksentekotavasta.”

Hallintosäännön 146 §:ssä (Esteellisyys) puolestaan todetaan, että:

”Ennen asian käsittelyn aloittamista esteellisen henkilön on ilmoitettava esteellisyydestään ja esteellisyyden aiheuttamasta perusteesta sekä vetäydyttävä asian käsittelystä ja poistuttava kokouksesta.

Puheenjohtajan on tarvittaessa saatettava kokoukseen osallistuvan esteellisyys toimielimen ratkaistavaksi. Asianomaisen henkilön tulee tarvittaessa antaa selvitystä seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa. Annettuaan pyydetyn selvityksen asianomaisen henkilön on poistuttava kokouksesta.

Henkilö, jonka esteellisyyden toimielin ratkaisee, saa osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsittelyyn vain hallintolain 29 §:ssä tarkoitetussa poikkeustilanteessa.

Esteellisyyttä koskeva ratkaisu on perusteltava pöytäkirjaan.”

Aluehallitus on kokouksessaan 25.11.2024 §:ssä 255 päättänyt, että asian käsittelyä jatketaan seuraavassa kokouksessa 2.12.2024 (§ 270). Kyseessä on ollut Etelä-Savon hyvinvointialueen hallintosäännön 135 §:n mukaisesta menettelystä. Sekä käsittelyn aloittaneessa kokouksessa että 2.12.2024 pidetyssä jatkokokouksessa esittelijän kyseistä asiaa (§ 255 ja § 270) koskevan päätösehdotuksen sisältö on ollut täysin sama. Asian käsittelyä ei ole saatu päätökseen käsittelyn aloittaneessa 25.11.2024 § 255 kokouksessa, vaan päätös on syntynyt vasta jatkokokouksessa 2.12.2024 § 270.

Etelä-Savon hyvinvointialueen hallintosäännön 146 §:n mukaan esteellisyydestä tulee ilmoittaa ennen asian käsittelyä¹. Kun asian käsittely on aloitettu 25.11.2024 kokouksessa ja kun muun muassa Jouni Koskela on tilanteessa katsonut itsensä

¹ Lisäksi esimerkiksi Hallintomenettelyn perusteet 2024, s. 244: ”Virkamiehen esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä, koska asiaa käsittelevän henkilön esteettömyys on lainmukaisen menettelyn edellytys. Tältä pohjalta esteellisyyuskysymykset on pyrittävä selvittämään käsittelyn alkuvaiheessa.”

esteelliseksi, ei esteellisyyksiä ole tullut enää erikseen tarkastella jatkokokouksessa 2.12.2024 erityisesti sellaisten aluehallituksen jäsenten osalta, joiden esteellisyysperuste on ollut sama molemmissa kokouksissa ja joiden asema ei ole millään lailla kokousten välissä muuttunut. Esteellisyydet on ilmoitettu ennen asian käsittelyä ja esteellisyysasian käsittely on siten saatu päätökseen, eikä esteellisyyttä ole siten enää pääasian käsittelyn kuluessa tullut ottaa uudelleen käsittelyyn.

Etelä-Savon hyvinvointialue toteaa, että esteellisyys koskee koko valmistelu- ja päätöksentekoprosessia alusta saakka. Asiassa on ollut kyse yksinomaan siitä, kuinka esteellisyysperustetta tulisi tulkita, eikä tällaista tulkintaa ole ollut perusteltua muuttaa jatkokokouksessa kesken saman asian käsittelyä. Kokouksessa on puheenjohtajan toimesta todettu, että esteellisyyden tapauskohtainen harkinta koskee itse asiaa kokonaisuutena ja näin ollen asian käsittelyn alkaessa päätetyt esteellisyydet koskevat myös asian jatkokäsittelyä.

Kun Tero Juutin tekemää vastaesitystä koskien muun muassa Jouni Koskelan esteellisyyttä on kannattanut kaksi esteellistä aluehallituksen jäsentä (Koskela ja Janne Laine), vastaesitystä ei ole otettu käsittelyyn. Etelä-Savon hyvinvointialueen hallintosäännön 146 §:n mukaan puheenjohtajan on tarvittaessa saatettava kokoukseen osallistuvan esteellisyys toimielimen ratkaistavaksi. Hallintosäännön mukaista perustetta Koskelan esteellisyyden ratkaisemiseksi ei jatkokokouksessa ole enää ollut, kun asia on jo kokouksessa 25.11.2024 ennen asian käsittelyn aloittamista ratkaistu. Edelleen vastaesitystä on kannattanut ainoastaan esteelliset jäsenet, joten tänäkään vuoksi asiasta ei ole tullut enää erikseen äänestää².

Joka tapauksessa, kun Jouni Koskela on ennen asian käsittelyn aloittamista todennut itse olevansa esteellinen ja esteellisyyden ilmoittaminen, arviointi ja ratkaisu kuuluvat ensisijaisesti hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan asianomaiselle henkilölle itselleen, ei aluehallituksen kokouksella ole ollut perusteltua syytä tehdä Koskelan esteellisyyttä koskevaa erillistä päätöstä enää asian käsittelyn jatkokokouksessa 2.12.2024 § 270.³ Koskela on itse ilmoittanut esteellisyydestään Etelä-Savon hyvinvointialueen ohjeistuksen pohjalta. Etelä-Savon hyvinvointialue katsoo, ettei

² Etelä-Savon hyvinvointialueen hallintosäännön 149 ja 150 §:t.

149 §: ”Jos keskustelun aika ei ole tehty kannatettuja ehdotuksia, puheenjohtaja toteaa pohjaehdotuksen toimielimen päätökseksi. Jos puheenjohtaja toteaa toimielimen yksimielisesti kannattavan kokouksessa tehtyä ehdotusta, puheenjohtaja toteaa ehdotuksen toimielimen päätökseksi.”

150 §: jos puheenjohtaja toteaa toimielimen yksimielisesti kannattavan kokouksessa tehtyä ehdotusta, puheenjohtaja toteaa ehdotuksen toimielimen päätökseksi.”

³ Esimerkiksi KHO 1996 T 3804, jossa todettiin valtuutettujen katsoneen itsensä esteellisiksi ja ilmoittaneen esteellisyydestä saattamatta kysymystä valtuuston ratkaistavaksi. Valtuutettujen tilalle oli kutsuttu varajäsenet. Valtuuston päätös ei ollut syntynyt virheellisessä järjestyksessä sen vuoksi, että kunnan opettajina toimineet valtuuston jäsenet olivat katsoneet itsensä esteellisiksi perusteella, joka sittemmin oli osoittautunut aiheettomaksi, ja että heidän tilalleen kutsutut varajäsenet olivat osallistuneet asian käsittelyyn ja päätöksentekoon.

saman asian käsittelyssä voida tehdä enää uutta ratkaisua esteellisyyden suhteen sen jälkeen, kun asiasta on jo kokouksessa kertaalleen päätetty.

Samaan lopputulokseen on tultu myös aiemmin Etelä-Savon hyvinvointialueen aluehallituksessa käsitellyssä asiassa 29.1.2024 § 31, jossa asiaan liittyi myös kysymys esteellisyyksien voimassaolosta aluehallituksessa saman asian jatkokäsittelyssä. Tuolloin Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:ltä saadun lausunnon mukaan on katsottava, että esteellisyyden tapauskohtainen harkinta koskee itse asiaa kokonaisuutena, mukaan lukien valmistelu, kokouksenkäsittelyt ja täytäntöönpano. Näin ollen tapauskohtaista harkintaa ei ole rajoitettu vain yhden kokousasian käsittelyyn, vaan se koskee esimerkiksi myös saman asian jatkokäsittelyä. Mikäli ko. asiaa koskevasta esteellisyydestä toimitin on jo päättänyt, eikä kokousasiassa tai esteellisyysperusteissa ole tapahtunut muutoksia, esteellisyys ja sen syy todetaan asian jatkokäsittelyn yhteydessä ja merkitään pöytäkirjaan.

Aluehallituksen kokouksessa 2.12.2024 kyseessä oli täten saman asian jatkokäsittely. Käsiteltävänä olleessa asiassa eikä esteellisyysperusteissa ollut tapahtunut muutoksia marraskuun kokouksenkäsittelyn jälkeen. Näin ollen aluehallitus ei tarvinnut ottaa esteellisyysasiaa käsittelyyn enää kokouksessaan 2.12.2024, vaan aikaisemmin tehdyn esteellisyyspäätöksen toteaminen riitti.⁴

3. Esteellisyydestä

3.1 Lainsäädännön esteellisyysperusteista ja luottamushenkilön puolueettomuudesta

Hyvinvointialueesta annetun lain 102 §:n 1 momentin mukaan valtuutettu on aluevaltuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Jos valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään.

Pykälän 2 momentin mukaan muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä hyvinvointialueen viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä.

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Hallintolain 29 §:n 2 momentin

⁴ Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n lausunto 24.1.2024, s. 9

mukaan virkamiehen tulee ottaa esille omasta aloitteestaan mahdollinen jääviytensä kyseessä olevaan asiaan.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7) -kohta sisältää ns. esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7) -kohdan esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen keskeinen tehtävä on turvata asian käsittelyn objektiivista puolueettomuutta eli erityisesti yleistä luottamusta menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen⁵ yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 28 §:n 1 momentin 7) -kohdan osalta, että mainittu säännös sisältäisi hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6) -kohtaa vastaavan esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen. Mainitun lainkohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Tällaisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen saman asteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyysperusteissa.

Lähtökohtana esteellisyyden yleislausekkeen soveltamisessa on, että erityinen syy rinnastuu merkittävyydeltään muihin, konkreettisiin esteellisyysperusteisiin. On mahdotonta määritellä tyhjentävästi sellaisia muita erityisiä syitä, jotka vaarantavat luottamuksen virkamiehen puolueettomuuteen siten, että siitä aiheutuu esteellisyys. Siksi kokonaisarvion merkitys korostuu. Sen perusteella erityinen syy voi olla esimerkiksi yhteisiä intressejä osoittava kiinteä yhteys, virkamiehelle erityisen merkityksellinen ja kiinteä ystävyys-, yhteistyö- tai kiistasuhde asianosaiseen taikka muunlainen vahva sidonnaisuus tai keskinäinen lojaalisuus, joka voi aiheutua muun muassa yhteisistä taloudellisista intresseistä.⁶

Esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen keskeinen tehtävä ja tarkoitus on turvata käsittelyn objektiivisuutta ja puolueettomuutta eli yleistä luottamusta virkamiesten ja viranomaisten riippumattomuuteen. Se tulee sovellettavaksi silloin, kun muiden esteellisyysperusteiden edellytykset eivät täyty. Säännös voi tulla sovellettavaksi tilanteissa, joissa yksittäiset seikat eivät sinänsä johtaisi esteellisyysarviointiin, mutta kokonaisuutena arvioiden ne voivat aiheuttaa epäilyn virkamiehen puolueettomuuden vaarantumisesta.⁷

Keskeisinä perusteina esteellisyyttä ja sen vaikutuksia arvioitaessa on pidetty asian laatua, asian arvoa eli intressin suuruutta, virkamiehen harkintavallan laajuutta sekä

⁵ HE 72/2002 vp.

⁶ Mäenpää: Hallinto-oikeus 2013, s. 396 – 397.

⁷ Kuusikko: Esteellisyys hallinnossa 2018, s. 356.

hallinnon tehokkuusvaatimusta. Asian laatua arvioitaessa pohditaan sitä, voiko esteellisyys ylipäättään vaikuttaa käsiteltävänä olevaan asiaan.⁸

Hyvinvointialuelain 74.2 §:n mukaan luottamushenkilön tulee edistää hyvinvointialueen ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Säännöksellä on vaikutus luottamushenkilön puolueettomuuden arviointiin. Hallituksen esityksen mukaan⁹ luottamushenkilön tulee edistää hyvinvointialueen ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Luottamushenkilön edellytetään kohtelevan hyvinvointialueen asukkaita tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti.

Hyvinvointialueen on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 11 §:n mukaan laadittava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia. Palvelustrategia laaditaan hyvinvointialueen talouden ja toiminnan suunnittelua ja johtamista varten. Strategiassa on otettava huomioon myös sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet. Palvelustrategiassa hyvinvointialue päättää järjestämisvastuulleen kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon pitkän aikavälin tavoitteet. Lisäksi hyvinvointialue asettaa palvelustrategiassaan tavoitteet sille, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutetaan ottaen huomioon hyvinvointialueen asukkaiden tarpeet, paikalliset olosuhteen, palvelujen saatavuus ja saavutettavuus sekä kustannusvaikuttavuus.

Käytännössä esimerkiksi sairaalan sijaintiin liittyvillä asioilla voi olla vaikutusta myös alueen elinvoimaisuuteen, työ- ja opiskelupaikkoihin jne. Elinvoimalla voidaan ymmärtää ainakin tehokasta ja toimivaa elinkeino- ja palvelurakennetta, joka houkuttelee ja sitouttaa kuntaan sekä yrityksiä, yhteisöjä että kaikenikäisiä ihmisiä. Elinvoimaan kuuluvat kunnan alueen työllistymismahdollisuudet ja toimivat julkiset sote-palvelut sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävät. SoTePe-palveluiden laajuudella tai niiden lakkauttamisella voi olla välittömiä vaikutuksia kuntaan. Tästä voi aiheutua erityistä vahinkoa tai hyötyä ko. kunnalle. Mikäli kyse on pienestä kunnasta, pienikin toimipiste voi joissakin tapauksissa merkitä kunnalle erityistä hyötyä tai vahinkoa.¹⁰

Asiassa tulee arvioida tapauskohtaisesti, onko palvelustrategiasta ja palveluverkkosuunnitelmasta erityistä hyötyä tai vahinkoa kunnalle. Palvelustrategian ja palveluverkkosuunnitelman sisällön tarkkuustaso vaikuttaa arvioon kunnan välittömästä edusta tai vahingosta. Esimerkiksi sairaalan asemaan liittyvillä asioilla voi olla vaikutusta ei vain kiinteistöihin, vaan myös alueen elinvoimaisuuteen, työ- ja opiskelupaikkoihin jne. Tästä voi aiheutua erityistä

⁸ Kulla: Hallintomenettely perusteet 2003, s. 130.

⁹ HE 241/2020 vp.

¹⁰ Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n lausunto 19.5.2023, s. 9.

vahinkoa tai hyötyä kunnalle. Kunnalle palveluverkkosuunnitelman merkityksen voidaan katsoa olevan välitön, mikäli suunnitelma nimenomaan koskee kunnan kiinteistössä sijaitsevaa hyvinvointialueen toimipistettä. Mikäli palveluverkkosuunnitelmalla on vain välillinen vaikutus kunnan hyötyyn tai haittaan, esteellisyysperuste ei muodostu yhteisöjäävin perusteella. Yleislausekejäävin perusteella henkilö on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä. Kaksoisroolissa olevalle henkilölle voi olla esimerkiksi haastavaa toimia riippumattomasti tilanteissa, joissa aluehallituksessa päätetään palveluverkosta osana tulevia sopeuttamistoimia sosiaali- ja terveyspalvelujen laajuudessa ja tasossa.¹¹

3.2 Hyvilin ja Eloisan ohjeistuksesta esteellisyysperusteita koskien

Etelä-Savon hyvinvointialue on 29.04.2024 antanut toimintaohjeen koskien esteellisyttä hyvinvointialueen toimielimissä. Toimintaohje on yhteenvedo Etelä-Savon hyvinvointialueen aluehallituksen tilaamien ja sen käytössä olevien oikeudellisten asiantuntijoiden antamien lausuntojen pohjalta. Lausuntonsa ovat antaneet emeritusprofessori Olli Mäenpää, professori Tomi Voutilainen, julkisoikeuden dosentti Matti Muukkonen, emeritusprofessori Teuvo Pohjolainen sekä Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy.

Toimintaohjeessa on todettu, että kunnanvaltuuston puheenjohtajiston jääviys syntyy yleislausekkeen (hallintolain 28.1 §:n 7) kohdan perusteella. Toimintaohjeessa on todettu, että kun puheenjohtajistoon kuuluva osallistuu asian käsittelyyn hyvinvointialueen muun keskeisen toimielimen kuin aluevaltuuston jäsenenä voi syntyä esteellisyys yleislausekkeen perusteella. Edelleen, jos esimerkiksi puheenjohtajistoon kuuluva on osallistunut asian käsittelyyn kunnanhallituksessa ja siellä ottanut kantaa, hän voi tulla jääviksi yleislausekkeen perusteella. Toimintaohjeessa on johtopäätöksenä ja toimenpide-esityksenä todettu, että palveluverkkoa koskevan asian käsittelyssä kunnanvaltuuston puheenjohtajiston jääviys syntyy siten yleislausekkeen kautta.

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy on lausunnossaan esittänyt näkemyksensä, että kuntien valtuustojen puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat ovat hallintolain 28.1 §:n 7) kohdan mukaisesti esteellisiä aluehallituksessa. Palveluverkon muutoksilla voi olla vaikutuksia muun muassa kuntien elinvoimaan ja vuokratuloihin. Tällöin Hyvil Oy:n lausunnon mukaan voi muodostua kaksoisrooli ja päättäjistä tulee hallintolain mukaan esteellisiä.

¹¹ Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n lausunto 19.5.2023, s. 9 – 10.

3.3 Esteellisyttä koskevat johtopäätökset

Etelä-Savon hyvinvointialue on asianmukaisesti ja huolellisesti selvittänyt vallitsevaa käytäntöä ja näkemystä siitä, missä tilanteissa hyvinvointialueen toimielimissä voi syntyä esteellisyys edustajan toimiessa niin sanotussa kaksoisroolissa sekä kunnan että hyvinvointialueen toimielimessä.

Etelä-Savon hyvinvointialue on johdonmukaisesti noudattanut tekemänsä selvityksen tulosta. Kun Jouni Koskela kuuluu Savonlinnan kaupunginvaltuuston puheenjohtajistoon ja kun kokouksessa on käsitelty talousarvion ja taloussuunnitelman vahvistamisen osana Savonlinnan sairaalaan kohdistuvia palveluiden lakkauttamisia, joilla voi olla konkreettinen vaikutus erityisesti hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen toteuttamisorganisaatioon, alueelliseen järjestämiseen ja saatavuuteen, Etelä-Savon hyvinvointialue katsoo, että Jouni Koskela on ollut hallintolain 28.1 §:n 7) kohdan perusteella asiaa käsiteltäessä esteellinen. Savonlinnan kaupungilla ja Koskelalla itsellään voidaan katsoa objektiivisesti arvioiden olevan intressi pyrkiä säilyttämään sairaalapalvelut oman kunnan alueella. Tämän voidaan katsoa olennaisesti heikentävän luottamusta päätöksentekoon ja sen objektiivisuuteen.

4. *Henkilöstölakimiehen osallistumisesta asian käsittelyyn*

Henkilöstölakimiehen läsnäolo- ja puheoikeus aluevaltuuston kokouksessa 11.12.2024 § 77 on perustunut henkilöstölakimiehen asemaan Etelä-Savon hyvinvointialueella, henkilöstölakimies ei siis ole aluevaltuutettu, vaan hyvinvointialueen viranhaltija, jonka esteellisyydestä säädetään hallintolain 27-30 §:ssä.

Asiakohtaa koskeva esitys on ollut seuraava:

”Aluevaltuusto

- 1. hyväksyy liitteenä olevan vuoden 2025 talousarvion ja 2025-2027 taloussuunnitelman liitteineen ja*
- 2. valtuuttaa talouspalvelut tekemään talousarviokirjaan tarvittaessa teknisiä korjauksia.”*

Puheenjohtaja on todennut, että asian käsittely aloitetaan yleiskeskustelulla, jonka jälkeen edetään talousarviokirjan sisällysluettelon mukaisessa järjestyksessä.

Kohdassa käydyn keskustelun aikana Janne Laine on tehnyt seuraavan vastaesityksen:

”Lisätään konsernipalveluiden kohtaan uusi kohta. Asetetaan konsernipalveluiden, hallinnon, johtamisjärjestelmän ja esimiesten määrän vähentämiseen 3 miljoonan euron säästötavoite, jolla summalla lievennetään terveystalouden säästötavoitetta. Konsernipalveluissa vähennetään muun muassa lakimiesten, viestintähenkilöstön ja esimiesten määrää. Lisäksi erotaan Hyötilin

jäsenyydestä ja säästetään Hyötilin jäsenmaksut sekä lopetetaan konsulttipalveluiden käyttö. Myös kaikkien muiden toimialojen hallintohenkilöstön ja esimiesmäärää vähennetään.”¹²

Henkilöstölakimies on vastaesityksen jälkeen välittömästi kommentoinut, että tehty vastaesitys on muun muassa työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annetun lain vastainen. Henkilöstölakimies on lisäksi todennut, että mikäli Laineen ehdotuksen käsittelyä kannatetaan eli ehdotus otetaan käsittelyyn, hän joutuu jäävämmään itsensä asian käsittelystä.¹³

Kohdasta 7.4 on käyty muuta keskustelua, mutta Laineen tekemää vastaesitystä on kannatettu suullisesti vasta noin 25 minuutin kuluttua vastaesityksen tekemisestä¹⁴. Välittömästi tämän jälkeen henkilöstölakimies on poistunut kokouksesta¹⁵.

Etelä-Savon hyvinvointialue katsoo siten, ettei henkilöstölakimies ole ottanut osaa asian käsittelyyn siten kuin valituksessa on väitetty. Etelä-Savon hyvinvointialue toteaa, että Laineen vastaesityksen käsittelyn ja henkilöstölakimiehen esteellisyysperusteen on katsottava alkaneen vasta kun vastaesitystä on kannatettu. Aluevaltuustossa tehtyjä esityksiä pitää jonkin toisen aluevaltuutetun kannattaa, jotta ehdotus otetaan huomion päätöksenteossa ja äänestyksessä. Ehdotusta, jota kukaan ei ole kannattanut, ei oteta käsittelyyn eikä huomioida äänestystilanteessa.¹⁶

Etelä-Savon hyvinvointialue toteaa, ettei henkilöstölakimies ole ollut hallintolain mukaisesti esteellinen kohdan käsittelyssä sellaisenaan kuin sitä on aluevaltuustolle esitetty. Käydyn keskustelun aikana aluevaltuutettu Laine on tehnyt kohtaan konsernipalveluita koskevan esityksen, jota on myöhemmin kannatettu. Kun aluevaltuutettu Laineen esitystä on kannatettu ja kohta on siten tullut otettavaksi käsittelyyn aluevaltuuston kokouksessa, henkilöstölakimies on tullut esteelliseksi ja poistunut kokouksesta.

¹² Kokousvideotallenteen aika 8.23.45 alkaen.

¹³ Kokousvideotallenteen aika 8.25.05 alkaen.

¹⁴ Kokousvideotallenteen aika 8.48.35 alkaen.

¹⁵ Aluevaltuuston pöytäkirjaan on merkitty, että henkilöstölakimies poistui esteellisenä (asianosaisuusjäävi HL 28.1 §:n 1 kohta) kokouksesta klo 18.40.

¹⁶ Hallintosäännön 109 ja 110 §:t.

109 §: ”Äänestykseen otetaan pohjaehdotus ja kannatetut ehdotukset. Ehdotusta, joka on tehty vaihtoehtoisena tai menee käsiteltävän asian ulkopuolelle, ei kuitenkaan oteta äänestykseen.”

110 § koskee äänestystapaa ja äänestysjärjestystä.

5. Lopuksi

Etelä-Savon hyvinvointialue katsoo, ettei aluevaltuuston päätös 11.12.2024 § 77 ole virheellisessä järjestyksessä syntynyt eikä päätös siten ole hyvinvointialuelain 140 §:n 2 momentin vastainen Hämmäläisen esittämällä perusteilla.

Mikkeli hallinto-oikeus kuitenkin katsoo, että aluevaltuuston päätöstä 11.12.2024 § 77 rasittaa joku menettelyvirhe, Etelä-Savon hyvinvointialue lausuu käsityksensä, ettei tällaisella mahdollisella menettelyvirheellä ole voinut olla vaikutusta päätöksen lopputulokseen. Esteellisten henkilöiden poistaminen kokouksesta ei ole voinut vaikuttaa päätöksen lopputulokseen, sillä asian käsittelyyn on joka tapauksessa osallistunut esteellisen henkilön henkilökohtainen varajäsen. Myöskään henkilöstölakimiehen mahdollinen osallistuminen asian käsittelyyn aluevaltuustossa ei ole vaikuttanut asian käsittelyyn, sillä aluevaltuutettu Laineen tekemää vastaesitystä on joka tapauksessa kannatettu ja siten vastaesitys on otettu aluevaltuuston kokouksessa käsittelyyn ja vastaesityksestä on asianmukaisesti äänestetty.

Toisaalta, jos myöhemmin tehtäisiin ratkaisu siitä, ettei Koskela olisikaan ollut esteellinen asian käsittelyssä ja Koskela on turhaan poistettu jatkokokouksesta, tämä ei sellaisenaan voi vaikuttaa päätöksen lainmukaisuuteen. Etelä-Savon hyvinvointialue katsoo, että epävarmoissa tilanteissa varovaisuus on jo yksin laillisuusperiaatteen toteutumisen kannalta parempi vaihtoehto ja tällöin esteellisyysasiassa on noudatettu hyvinvointialueen oikeusoppineilta saamaa selvitystä¹⁷. Esteellisyyden huomioimatta jättäminen olisi joka tapauksessa aiheuttanut menettelyvirheen, mutta päinvastaisessa tapauksessa menettelyvirhettä ei ole syntynyt. Etelä-Savon hyvinvointialue toteaa, että näin ollen valituksenalainen päätös tulee edellä esitetyillä perusteilla jättää kumoamatta.

Mikkeli 31.03.2025

Etelä-Savon hyvinvointialueen aluehallitus

¹⁷ Päätöksen ei katsota syntyneen virheellisessä järjestyksessä, jos henkilö tulkinvaraisessa tilanteessa itse vetäytyy asian käsittelystä (KHO 4.11.1996/3804; KHO 15.3.1999 T449).