

Valitusluonnos hallinto-oikeudelle

Tiivistelmä

Hankasalmen kunta esittää Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle, että se kumoaisi Keski-Suomen hyvinvointialueen valtuuston päätöksen 13.06.2023 § 49 ”Keski-Suomen sairaanhoitopiirin tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2022”.

Keski-Suomen hyvinvointialueen muutoksenhakuohjeen mukaisesti, aluevalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä hyvinvointialueen jäsen. Hyvinvointialueiden yhteistoiminnassa järjestettyjä tehtäviä koskevasta päätöksestä aluevalituksen saa tehdä myös yhteistoimintaan osallinen hyvinvointialue ja sen jäsen. Valituksen saa tehdä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomaisena on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

Hyvinvointialueen valtuusto sairaanhoitopiirin tilinpäätöstä käsitellessään päätti siis olla laittamatta täytäntöön kuntayhtymävaltuuston 17.6.2022 tekemän päätöksen peruspääoman alentamisesta. Kyseinen sairaanhoitopiirin päätös on lainvoimainen. Hyvinvointialueen valtuuston omassa valmistelutekstissä tämä asia yksiselitteisesti todetaan.

Hyvinvointialueen sairaanhoitopiirin tilinpäätöstä koskevassa valmistelutekstissä selkeästi vielä kuvataan, kuinka Keski-Suomen sairaanhoitopiirin hallituksessa sairaanhoitopiirin valtuuston päätöksen täytäntöönpano on tehty hyvin perusteellisen valmistelun kautta. Sairaanhoitopiirin hallitus päätti 28.12.2022, että vuodelta 2022 laadittava tilinpäätös valmistellaan sairaanhoitopiirin valtuuston kesäkuussa 2022 tekemän lainvoimaisen päätöksen mukaisesti ja siinä huomioidaan sairaanhoitopiirin peruspääoman alentaminen 24 miljoonalla eurolla.

Keski-Suomen hyvinvointialueen valtuusto ei siis käsitellessään Keski-Suomen sairaanhoitopiirin tilinpäätöstä vuodelta 2022 voi päättää enää sairaanhoitopiirin tekemän 1) lainvoimaisen ja 2) jo täytäntöön pannun päätöksen täytäntöön panematta jättämisestä.

Hyvinvointialueen perustamista koskevan voimaannpanolain mukaan sen tulee kyllä Keski-Suomen sairaanhoitopiirin tilinpäätös käsitellä, mutta ei voimaannpanolaki anna hyvinvointialueelle mahdollisuutta takautuvasti muuttaa Keski-Suomen sairaanhoitopiirin tekemiä lainvoimaisia ja täytäntöön jo pantuja päätöksiä.

Saman voimaannpanolain mukaisesti Keski-Suomen hyvinvointialueella olisi ollut mahdollisuus valittaa Keski-Suomen sairaanhoitopiirin päätöksestä vuonna 2022, jos se olisi katsonut sen aiheelliseksi. Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta määrittää seuraavasti:

39 §

Siirrettävän kuntayhtymän viranomaisen toimivalta

Edellä 20 §:ssä tarkoitetun kuntayhtymän viranomaisena ei voi 21 §:ssä tarkoitetun selvityksen antamisen jälkeen päättää asioista, joilla olisi merkittäviä hyvinvointialuetta sitovia vaikutuksia, paitsi jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisyyden vuoksi lykätä tai jos hyvinvointialue antaa päätökselle suostumuksen.

Edellä 20 §:ssä tarkoitetun kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, joka on tehty 21 §:ssä tarkoitetun selvityksen antamisen jälkeen, mutta ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle, saa valittaa kuntalaissa säädetyllä tavalla myös sillä perusteella, että päätös on tämän pykälän 1 momentin vastainen. Valitusoikeus on myös hyvinvointialueella.

Keski-Suomen hyvinvointialue ei ole Keski-Suomen sairaanhoitopiirin päätöksistä valittanut. Keski-Suomen sairaanhoitopiirin tilinpäätös Keski-Suomen hyvinvointialueen on hyväksyttävä sairaanhoitopiirin talouden, toiminnan ja päätösten mukaisena.

Laajempi kuvaus asian suhteen

Hyvinvointialueen valtuusto päätti 13.6.2023 § 49 sairaanhoitopiirin tilinpäätöksen käsittelyn yhteydessä olla laittamatta täytäntöön sairaanhoitopiirin valtuuston 17.6.2022 § 9 tekemää päätöstä alentaa peruspääomaansa osana sairaanhoitopiirin alijäämän kattamista ja saattaa asian sairaanhoitopiirin valtuuston käsiteltäväksi. Ja tämän pohjalta Keski-Suomen hyvinvointialueen valtuusto 13.6.2023 § 49 hyväksyi Keski-Suomen sairaanhoitopiirin tilinpäätöksen lainvoimaisen päätöksen vastaisena.

Tämän valituksen liitteenä 1) on Sairaanhoitopiirin päätös 17.6.2022, joka on lainvoimainen.

Hyvinvointialueella olisi ollut valitusoikeus sairaanhoitopiirin valtuuston kesäkuun 2022 päätökseen Hyvinvointialueen perustamista koskevan voimaannpanolain mukaisesti kesällä 2022, jos se olisi katsonut valitukselle olevan aihetta.

Peruspääoman alentaminen sairaanhoitopiirin päätöksenteossa pohjautui jo aiemmin laadittuun sairaanhoitopiirin alijäämän kattamissuunnitelmaan ja sairaanhoitopiirin päätöksenteossa asiasta päätettiin ensimmäisen kerran jo syksyllä 2021. Kun Keski-Suomen sairaanhoitopiirin talousarviosta vuodelle 2022 päätettiin, niin peruspääoman alentaminen linjattiin selkeästi talousarviossa alijäämän kattamisen yhdeksi keinoksi yksimielisellä sairaanhoitopiirin valtuuston päätöksellä. Tämä asiakirja on tämän asiakohdan kohdalta liitteenä 2)

Keski-Suomen sairaanhoitopiirin päätös kesäkuussa 2022 oli myös huolella harkittu. Tätä kuvaa hyvin se, että sairaanhoitopiirin valtuustolle oli 30.3.2022 valmisteltu erillinen perustelumuistio, missä kuvattiin se, että peruspääoman alentamista voidaan käyttää yhtenä keinona alijäämän kattamiseen Keski-Suomen tilanteessa, vaikka asian kohdalla olikin valmistelun kuluessa noussut esiin uusia näkökohtia ja suosituksia mm. kirjanpitolautakunnan kuntajaostolta. Perustelumuistio on liitteenä 3).

Perustelumuistion taustalla oli luultavimmin se, että Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirille oli annettu peruspääoman alentamiseen kirjanpitolautakunnan kuntajaostolta kielteinen lausunto. Keski-Suomen sairaanhoitopiirissä huolella harkittiin muistiossa kuvatusti sen jälkeen peruspääoman alentamista alijäämän kattamisen keinona – mutta se edelleen katsottiin mahdolliseksi. Muistiossa on siis ennen kaikkea otettu huomioon Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston 22.3.2022 antama lausunto (lausunto 127) kuntayhtymän alijäämän kattamisesta peruspääomaa alentamalla. Lausuntoa oli pyytänyt Länsi-Pohjan sairaanhoitopiiri.

Muistion kautta voi todeta, että harkitusti Keski-Suomen sairaanhoitopiiri kävi läpi sen olennaisen periaatteen toteutumisen, että menon tulee kohdistua oikealle maksajalle ja tekemänsä harkinnan jälkeen sairaanhoitopiirin valtuusto päätti kesäkuussa 2022 perussopimuksen mukaisesti sairaanhoitopiirin

peruspääomaa alentaa.

Syksyn 2022 kuluessa sairaanhoitopiirin tilintarkastaja ja tarkastuslautakunta pyysivät vielä sairaanhoitopiirin hallitusta selvittämään kirjanpitolautakunnan kuntajaostolta kantaa erikseen Keski-Suomen tilanteeseen. Kuntajaosto ei antanut Keski-Suomen sairaanhoitopiirille omaa lausuntoa, vaan jaoston puolesta vastasi Kuntakilan sihteeri viitaten lähinnä jaoston aiempiin kantoihin. Sairaanhoitopiirin hallitus pyysi tämän jälkeen – varmasti siksikin, koska Kuntakilan sihteerin kirjelmä oli hyvin kriittinen – vielä erikseen tilintarkastajaltaan lausunnon tilanteesta. Tilintarkastaja totesi sairaanhoitopiirin hallitukselle, että asiakokonaisuus kuuluu kunnallisen itsehallinnon piiriin ja sen jälkeen sairaanhoitopiirin hallitus päätti 28.12.2022 seuraavasti:

“Hallitus päättää, että peruspääoman alentaminen toimeenpannaan valtuuston lainvoimaisen päätöksen mukaisesti. Vuodelta 2022 laadittava tilinpäätös valmistellaan tämän mukaisesti. Tilinpäätöksen käsittelyn yhteydessä todetaan pyydetty lausunto ja siihen saatu Kuntakilan sihteerin vastaus.”

Kokonaisuudessaan tämä sairaanhoitopiirin hallituksen päätös on liitteenä 4)

Keski-Suomen sairaanhoitopiirin valtuuston vuoden 2022 kesäkuinen päätös vielä siis joulukuussa 2022 pantiin hyvin konkreettisesti täytäntöön sairaanhoitopiirissä. Siksi Keski-Suomen hyvinvointialueen päätös olla laittamatta täytäntöön sairaanhoitopiirin valtuuston vuoden 2022 kesäkuun päätöstä, joka siis on jo laitettu täytäntöön – on kuntalain ja hallintolain perusteella kestävä. Ei saman asian täytäntöön panosta voi lukuisia kertoja päättää – tai etenkin jo täytäntöön pantua päätöstä jättää laittamatta täytäntöön.

Jos Hyvinvointialue katsoisi sairaanhoitopiirin päätöksen olevan lainvastainen, sillä olisi ollut mahdollisuus valittaa päätöksestä Hyvinvointialueuudistusta koskevan voimaannonlain 39 §:n mukaisesti. Sen sijaan, että se itse ryhtyisi käytännössä tuomioistuimeksi ja arvioimaan Keski-Suomen sairaanhoitopiirin päätösten lainmukaisuutta.

Keski-Suomen hyvinvointialueen toiminta ja päätöksenteko keväällä 2023 oli kuntien näkökulmasta kaiken kaikkiaan hyvin outoa:

- 24.2.2023 tulivat kuntiin hyvinvointialueelta ensimmäiset tiedot sairaanhoitopiirin tilinpäätöksestä (valmisteltu sairaanhoitopiirin toiminnan ja päätösten mukaisesti)
- 28.2.2023 kuntiin tuli päivityksiä tilinpäätöksen liitetietoihin (niissä ei ollut mitään yllättävää)
- 1.3.2023 tuli päivitetty liitetieto peruspääoman jakautumisesta (ja tässä siis huomioitu peruspääoman alentaminen sairaanhoitopiirin päätösten mukaisesti, kuten pitikin)
- 7.3.2023 saapui kuntiin kuntayhtymän päivitetty rahoituslaskelma sekä liitetietoja, ja tässä sähköpostissa oli ensimmäisen kerran ilmoitus, että hyvinvointialueen ministeriöiden kanssa käymien ohjausneuvottelujen takia kysytään tilintarkastajalta vielä kannanottoa peruspääoman alentamiseen (mitään kirjallista muistiota ohjausneuvotteluista ei kunnille ole esitetty)
- 8.3.2023 tuli kuntiin tieto, että tilinpäätöstä korjataan, eikä peruspääomaa alennetakaan – kovin pitkää harkintaa ja valmistelua ei asian kohdalla toteutettu
- ja samalle päivälle 8.3. oli kirjattu sitten kunnille jo laskut, jotka myös sen jälkeen kuntiin heti lähetettiin ja joilla 24 miljoonan summaa kunnilta perittiin hyvinvointialueelle

- laskut lähtivät kuntiin, ennen kuin hyvinvointialueella oli ollut mitään käsittelyä asiakokonaisuudesta. Mikään toimielin ei ollut kumonnut sairaanhoitopiirin lainvoimaista päätöstä, eikä kukaan ollut tehnyt laskutuksesta päätöstä.
- kuntien kritisoitua toimintaa laskutus jätettiin odottamaan hyvinvointialueen valtuuston päätöstä Keski-Suomen sairaanhoitopiirin tilinpäätöksen suhteen

Perusteluksi kumota sairaanhoitopiirin lainvoimainen päätös Keski-Suomen hyvinvointialue on siis esittänyt kunnille käytännössä sen, että asiakokonaisuus nousi hyvinvointialueen ja ministeriöiden (STM, SM, VM) välisissä ohjausneuvotteluissa esille ja neuvotteluissa yksi asiantuntija oli arvellut peruspääoman alentamisen olevan voimaanpanolain vastainen. Mitään muistiota ohjausneuvottelusta ei nähtävästi ole, tai ainakaan sitä ei ole ollut kunnille toimittaa.

Kyseisen ohjausneuvottelun jälkeen Hyvinvointialue pyysi sairaanhoitopiirin tilintarkastajalta uutta lausuntoa, jonka se sai edellä kuvatun aikataulun perusteella hyvin nopeasti. Tilintarkastajan kanta nopealla harkinnalla maaliskuussa 2023 olikin toinen kuin joulukuussa 2022.

Kuvatun aikataulun pohjalta nousee kyseenalaiseksi, onko valmistelua nyt keväällä 2023 tehty huolellisesti ja harkiten. Hyvän hallinnon mukaiset periaatteet edellyttäisivät erittäin vahvoja perusteluja ja huolellista valmistelua sekä kunnan harkintaa lainvoimaisen päätöksen muuttamiseen/kumoamiseen ryhtymiselle. Siitähän hyvinvointialueen päätöksessä nyt on kuitenkin kyse.

Mitään sellaista, mikä ei olisi ollut tiedossa jo kesäkuussa 2022 tai joulukuussa 2022, ei käytännössä ole Hyvinvointialueen puolelta esiin nyt vuoden 2023 valmistelussa tuotu. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston näkemys ja voimaanpanolain määräykset olivat Keski-Suomen sairaanhoitopiirillä tiedossa niin kesäkuussa 2022 kuin joulukuussa 2022 sen tehdessä ratkaisujaan. Lainvoimaista ja täytäntöön pantua päätöstä ei noin vain tilintarkastajan mielipiteen muuttumisen vuoksi voi lähteä kumoamaan Keski-Suomen sairaanhoitopiirin tilinpäätöksen vahvistamisen yhteydessä.

Hyvinvointialue on ollut Keski-Suomen sairaanhoitopiirin valmistelusta ja päätöksistä erittäin hyvin koko prosessin ajan tietoinen. Hyvinvointialueen talousjohtaja toimi aiemmin Keski-Suomen sairaanhoitopiirin talousjohtajana. Hän on ollut sairaanhoitopiirin peruspääoman alentamista koskevan perustelumuongon valmistelijana ja marraskuun 2022 kunnanjohtajakokouksessa esittelemässä asiaa vielä kunnanjohtajille ja hyvinvointialueen johtajalle. Tästä on Keski-Suomen Liiton laatima kokousmuistio ja kokouksen esittelymateriaali liitteenä 5)

Yhteenveto

Hankasalmen kunta esittää Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle, että Keski-Suomen hyvinvointialueen valtuuston päätös 13.6.2023 § 49 ”Keski-Suomen sairaanhoitopiirin tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2022” kumotaan lainvastaisena, koska se on tehty lainvoimaisten ja täytäntöön pantujen päätösten vastaisesti.

Hankasalmen kunta tekee valituksen sillä perusteella, että

- 1) Keski-Suomen hyvinvointialueen päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, koska hyvinvointialueen valtuuston ei olisi tullut sairaanhoitopiirin tilinpäätöstä käsitellessään tehdä päätöstä olla laittamatta täytäntöön Keski-Suomen sairaanhoitopiirin lainvoimaista päätöstä, jonka sairaanhoitopiiri itse oli jo aiemmin myös laittanut täytäntöön. Keski-Suomen hyvinvointialueella olisi ollut hyvinvointialueiden perustamista koskeneen voimaanpanolain mukaisesti ollut

mahdollisuus valittaa Keski-Suomen sairaanhoitopiirin valtuuston päätöksestä, mutta siihen hyvinvointialue ei ole katsonut olleen aihetta.

- 2) Keski-Suomen hyvinvointialue on päätöstä tehdessään myös ylittänyt toimivaltansa, koska voimaannapolain perusteella hyvinvointialueella ei ole päätösvaltaa Keski-Suomen sairaanhoitopiirin päätöksenteon osalta muutoin, kuin että sille on säädetty velvollisuus käsitellä sairaanhoitopiirin viimeinen tilinpäätös.
- 3) Keski-Suomen hyvinvointialueen päätös on lainvastainen siksikin, että sen kautta hyvinvointialue yksipuolisella päätöksellä muuttaa omaksi edukseen sairaanhoitopiirin aiemman päätöksen peruspääoman alentamisesta

Hankasalmen kunta esittää, että hallinto-oikeus palauttaisi asian uudelleen valmisteltavaksi Keski-Suomen hyvinvointialueelle, joka voisi näin valmistella Keski-Suomen sairaanhoitopiirin tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen lainmukaisesti sairaanhoitopiirin lainvoimaisiin päätöksiin, toimintaan ja talouteen perustuen.

Koska on oletettavaa, että Keski-Suomen hyvinvointialueen päätöksestä 13.6.2023 § 49 ”Keski-Suomen sairaanhoitopiirin tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2022” voi tulla useita valituksia hallinto-oikeuteen, on varmasti hallinto-oikeudelta perusteltua harkita asioiden yhdessä käsittelyä siinä tapauksessa.

Liitteet:

Keski-Suomen hyvinvointialueen päätös 13.6.2023 § 49

sekä

- 1) Sairaanhoitopiirin päätös 17.6.2022
- 2) Ote Keski-Suomen sairaanhoitopiirin talousarviosta vuodelle 2022 (peruspääoman alentaminen alijäämän kattamisen keino)
- 3) Sairaanhoitopiirin valtuustolle 30.3.2022 valmisteltu perustelumustio (kuvataan, miksi peruspääoman alentamista voidaan käyttää yhtenä keinona alijäämän kattamiseen Keski-Suomen tilanteessa)
- 4) Keski-Suomen sairaanhoitopiirin hallituksen päätös 28.12.2022 (kuvaava sairaanhoitopiirin päätöksen selkää täytäntöönpanoa)
- 5) Keski-Suomen Liiton laatima kokousmuistio ja kokouksen esittelymateriaali kunnanjohtajakokouksesta (Sairaanhoitopiirin ja Hyvinvointialueen talousjohtaja esittelemässä peruspääoman alentamista)