

ITÄ-SUOMEN HALLINTO-OIKEUDELLE

Asia

Aluevalitus Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston 22.6.2023 antamaan päätökseen § 44 sekä **pyyntö täytäntöönpanotoimien kieltämistä koskevan määräyksen antamisesta**

Päätös, johon haetaan muutosta

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston 22.6.2023 antama päätös § 44, jolla on hyväksytty Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen palvelustrategia 2023–2038 ja siihen liittyvä palveluverkkosuunnitelma.

Valittaja

Juuan kunta
Poikolantie 1, 83900 Juuka
email. kirjaamo@juuka.fi
puh. 040 104 2012 (kirjaamo)
jäljempänä myös ”*valittaja*”

Tiedoksisaannista

Valituksen kohteena oleva päätös on tehty 22.6.2023. Valittaja on hyvinvointialueen jäsen ja saanut päätöksen siten tietoonsa seitsemän päivän kuluessa siitä, kun pöytäkirja on ollut nähtävänä yleisessä tietoverkossa, eli aikaisintaan 29.6.2023. Hyvinvointialueista annetun lain (611/2021, hyvinvointialuelaki) 145 § 3 momentti.

Valitus on siten toimitettu hallinto-oikeudelle määräajassa.

TÄYTÄNTÖÖNPANON KIELTÄMINEN

Juuan kunta kunnioittavasti vaatii jäljempänä mainituin perustein, että hallinto-oikeus antaa asiassa täytäntöönpanoa koskevan määräyksen, jolla hallinto-oikeus kieltää laittamasta täytäntöön aluevaltuuston 22.6.2023 tekemää päätöstä § 44 siihen saakka, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

Hyvinvointialuelain 148 §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai viranhaltija taikka valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

Aluevaltuuston päätöstä ei voida panna täytäntöön, sillä siitä valittaminen voisi käydä täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi. Jäljempänä tarkemmin yksilöidyllä aluevalituksella valittaja vaatii hallinto-oikeutta kumoamaan valituksenalaisen päätöksen ja palauttamaan asian aluevaltuuston uudelleen käsiteltäväksi.

Kuten tarkemmin jäljempänä aluevalituksen perusteluista ilmenee, aluevaltuuston päätöksellä hyväksyttiin palvelustrategia ja siihen sisältyvä palveluverkkosuunnitelma (skenaario 2b). Päätöksen vaikutukset ovat hyvin laaja-alaiset, mutta yksi vaikutusten kannalta keskeisin seikka on se, että päätöksen myötä Nurmekseen, Lieksaan, Kontiolahdelle, Outokumpuun, Liperiin,

Ilomantsiin ja Kiteelle sijoitetaan laajan palvelun sote-asetat. Muihin hyvinvointialueen kuntiin sijoitetaan päätöksen mukaan ainoastaan liikkuvat lähipalvelut. Mikäli aluevalitus menestyisi ja asia käsiteltäisiin uudelleen aluevaltuustossa, voitaisiin palvelustrategiaa ja palveluverkkosuunnitelmaa koskevassa päätöksenteossa tulla eri lopputulokseen valitun skenaarion osalta, jolloin sote-asettien konkreettinen sijoittelu voisi vielä muuttua, eikä esim. nyt lakkautettavaksi päätetyt sote-asetat välttämättä päätyisikään lakkautettaviksi.

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluehallitus on 30.6.2023 tehnyt päätöksen § 142, jolla on todettu aluevaltuuston päätösten (mukaan lukien § 44) syntyneen oikeassa järjestyksessä, niiden olevan valtuuston toimivallassa, minkä lisäksi on todettu, etteivät ne ole lainvastaisia, joten aluehallitus on päättänyt panna ne täytäntöön. Aluehallituksen päätöksessä on aluevaltuuston päätöksen § 44 osalta todettu, että seuraavaksi käynnistetään toimeenpanon suunnittelu yhdessä aluehallituksen ja johtoryhmän kanssa talousarvion 2024 valmistelun aikataulussa.

Valittajan saamien tietojen ja asiakirjanäytön mukaan viranhaltijat valmistelevat jo kuluvalle vuodelle 2023 toimeenpanosuunnitelman, jolla valituksenalaista päätöstä ryhdytään toimeenpanemaan syksyn 2023 aikana. Valituksenalainen palvelustrategia on alkanut ohjaamaan hyvinvointialueen tosiasiallista hallintotoimintaa ja päätöksentekoa jo heinäkuussa 2023. Valituksenalainen päätös siten ohjaa keskeisesti palvelustrategiaan ja palveluverkkosuunnitelmaan liittyviä jatkotoimenpiteitä. Koska täytäntöönpanoa koskevista päätöksistä ei hyvinvointialuelain 141 §:n mukaan saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä aluevalitusta, on täytäntöönpanon kieltäminen tässä vaiheessa kriittistä.

Edellä todetun mukaisesti täytäntöönpanotoimiin ryhtyminen ennen asian lainvoimaista ratkaisemista on omiaan aiheuttamaan merkittävää vahinkoa hyvinvointialueen jäsenkunnille.

Edellä esitetyin perustein valittaja vaatii, että hallinto-oikeus antaa asiassa täytäntöönpanoa koskevan määräyksen, jolla hallinto-oikeus kieltää laittamasta täytäntöön aluevaltuuston 22.6.2023 tekemää päätöstä § 44 siihen saakka, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

ALUEVALITUS

Valitusoikeudesta

Valittajalla on valitusoikeus asiassa, sillä valittaja on hyvinvointialueen jäsen. Hyvinvointialueista annettu laki (611/2021, hyvinvointialuelaki) 16 luku 142 § ja 1 luku 3 §.

Miltä osin päätökseen vaaditaan muutosta

Valittaja hakee muutosta 22.6.2023 annettuun päätökseen § 44:n kokonaisuudessaan.

Vaatimukset

Juuan kunta kunnioittavasti vaatii, että hallinto-oikeus:

1. kumoaa Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston 22.6.2023 antaman päätöksen § 44 ja palauttaa asian valmisteltavaksi; ja
2. velvoittaa Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen maksamaan valittajan oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa korkolain 4.1 §:n mukaisine viivästyskorkeineen kuukauden kuluttua ratkaisun antamisesta.

PERUSTEET

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston (jäljempänä myös ”aluevaltuusto”) 22.6.2023 antama päätös § 44 on syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja on muutoin lainvastainen.

Päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä

Tausta

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuusto on tehnyt 22.6.2023 päätöksen § 44 koskien Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen palvelustrategiaa 2023–2038. Aluevaltuuston päätös on tehty aluehallituksen esityksen johdosta. Aluehallituksen esitys on taas perustunut tulevaisuuslautakunnan valmistelemaan palvelustrategiaan ja palveluverkkosuunnitelmaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (sote-järjestämislaki, 612/2021) 11 § edellyttää, että hyvinvointialueen on laadittava taloutensa ja toimintansa suunnittelua ja johtamista varten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia osana hyvinvointialuestrategiaa. Lain mukaan palvelustrategiassa hyvinvointialue päättää järjestämisvastuulleen kuuluvan *sosiaali- ja terveydenhuollon pitkän aikavälin tavoitteet*. Lisäksi hyvinvointialue asettaa palvelustrategiassa tavoitteet sille, *miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutetaan* ottaen huomioon hyvinvointialueen asukkaiden tarpeet, paikalliset olosuhteet, palvelujen saatavuus ja saavutettavuus sekä kustannusvaikuttavuus.

Palvelustrategiaan sisältyy palveluverkkosuunnitelma. Tulevaisuuslautakunta on osana valmistelutyötään laatinut kolme eri skenaariota palveluverkkosuunnitelmaksi ja lopulta päättänyt, mikä näistä kolmesta skenaariosta esitellään aluehallitukselle ja -valtuustolle. Skenaarioissa on konkreettisesti määriteltä se, *minkälaiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut mihinkin hyvinvointialueen jäsenkuntaan sijoitetaan*. Vaihtoehtoina skenaarioissa on sotepalvelukeskus, laajan palvelun sote-asema, sote-asema ja liikkuvat palvelut.

Palvelustrategian mukaan hyvinvointialueen sote-asemaverkoston runkoina ovat sotepalvelukeskus, joka sijaitsee Joensuun kantakaupungissa sekä laajan palvelun sote-asemat. Jokaisessa skenaariossa on siten yksi sotepalvelukeskus, joka sijaitsee Joensuussa. Laajan palvelun sote-asemia sen sijaan on jokaisessa skenaariossa sijoitettu hieman eri kuntiin ja jäljelle jääviin kuntiin

sijoitetaan joko sote-asema tai liikkuvat palvelut. Selvyyden vuoksi todetaan, että laajan palvelun sote-aseamalla tarkoitetaan sellaista sote-asemaa, joka on korkeintaan 40 minuutin etäisyydellä, ja jossa sijaitsee laajat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Sote-aseamalla tarkoitetaan vuorostaan suppeamman palvelun sote-asemaa, jossa palveluiden saatavuus on laajan palvelun asemaan verrattuna huomattavasti heikompi. Liikkuvat palvelut tarkoittaa sitä, että palvelut tuodaan tarpeen mukaan liikkuvasti paikkakunnalle tiettyinä erillisinä ajankohtina, eikä paikkakunnalla sijaitse kiinteää jatkuvassa käytössä olevaa sote-asemaa.

Aluevaltuuston päätöksellä päädyttiin hyväksymään tulevaisuuslautakunnan valmisteleva ja aluehallituksen muokkaama palveluverkkosuunnitelma, skenaario 2b, johon tehtiin muutoksia vielä aluevaltuustossakin. Päätöksen myötä Nurmekseen, Lieksaan, Kontiolahdelle, Outokumpuun, Liperiin, Ilomantsiin ja Kiteelle sijoitettiin laajan palvelun sote-asemat. Muihin hyvinvointialueen kuntiin sijoitettiin liikkuvat lähipalvelut.

Esteellisyys

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen palvelustrategiaa ja palveluverkkosuunnitelmaa valmistelleen tulevaisuuslautakunnan kokouksiin on osallistunut Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen jäsenkuntien luottamushenkilöitä, esimerkiksi kunnanhallituksen jäseniä ja puheenjohtajia.

Valittajan näkemyksen mukaan valituksenalainen päätös on syntynyt väärässä järjestyksessä vastoin hyvän hallinnon perusteita, sillä jäsenkuntien luottamushenkilöt ovat olleet kaksoisroolinsa vuoksi esteellisiä osallistumaan valituksenalaisen päätöksen valmisteluun.

Oikeudellinen arviointi

Esteellisyydestä koskien hyvinvointialueen toimielimiä säädetään hyvinvointialuelain 102 §:ssä ja hallintolain (hallintolaki 434/2003, HL) 27–30

§:ssä. Arvioitaessa lautakunnassa toimivan henkilön kaksoisrooliin perustuvaa esteellisyyttä, on lainsäädännöllisenä lähtökohtana hyvinvointialuelain 102.2 §, jonka mukaan muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä hyvinvointialueen viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä säädetään hallintolain 27-30 §:ssä.

Edellä mainitun HL 27 §:n mukaan *virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä*, jos hän on esteellinen. Esteellisyyttä arvioidaan HL 28 §:n esteellisyyssperusteiden mukaisesti. HL 28 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan *virkamies on esteellinen jos hän on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosaisten tai jolle ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa*. Yhteisöllä tarkoitetaan myös kuntaa, kuntayhtymää ja hyvinvointialuetta, jotka ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä. Lisäksi on huomioitava HL 28 §:n 1 momentin 7 kohta, jonka mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Päätöksen valmistelu ja valmisteluun osallistuneet luottamushenkilöt

HL 27 §:ssä kielletään esteellisen virkamiehen osallistuminen asian käsittelyyn. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp, s. 80) mukaan lainkohdan ilmaisulla ei tarkoiteta ainoastaan ratkaisun tekemistä, vaan myös ratkaisua välittömästi edeltäviä toimia, eli *asian esittelyä ja valmistelua*. Hallituksen esityksen mukaan esteellinen virkamies ei saisi *millään lailla* osallistua sellaisiin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun (läsnäolokielto). Esimerkkeinä hallituksen esityksessä on mainittu *lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen*.

Lain esitöissä on korostettu, että monijäsenisessä päätöksentekaelimessä on erityiseen tärkeää huomioida se, ettei esteellinen henkilö osallistu asiaa kos-

kevaan keskusteluun, sillä keskustelussa ilmi tulleet mielipiteet voivat vaikuttaa päätöksentekojen muiden jäsenten mielipiteisiin, ja siten myös esteellinen henkilö pystyisi läsnä ollessaan vaikuttamaan asian käsittelyyn.

Edellä todetusti Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen palvelustrategiaa ja palveluverkkosuunnitelmaa on valmistellut tulevaisuuslautakunnaksi nimetty hyvinvointialueen toimielin. Palvelustrategiaa ja palveluverkkosuunnitelmaa on valmisteltu tulevaisuuslautakunnassa ensimmäisen kerran 13.12.2022 (pöytäkirja 6/2022), jolloin tulevaisuuslautakunnassa päätettiin (§ 51) palvelustrategian valmistelun periaatteista ja etenemisestä (aikataulusta). Lisäksi päätettiin lähettää edellä mainitut tiedoksi aluehallitukselle. Tuolloin päätettiin myös, että valmisteluun tulee kuulumaan lausuntokierros. Tällöin kokoukseen on pöytäkirjan mukaan osallistunut Kiteen kaupunginhallituksen puheenjohtaja Sinikka Musikka, Kontiolahden kunnanhallituksen puheenjohtaja Matti Mäntynen, Heinäveden kunnanhallituksen varajäsen Auvo Gustafsson, Kontiolahden kunnanhallituksen varajäsen Anna-Helena Kosela, Lieksan kaupunginhallituksen jäsen Tarja Kärkkäinen, Kiteen kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Mervi Holopainen, Joensuun kaupunginvaltuuston 2. varapuheenjohtaja Asseri Kinnunen sekä Kontiolahden kunnanvaltuuston 2. varapuheenjohtaja Aulikki Sihvonen.

Valittaja korostaa tässä yhteydessä, että tulevaisuuslautakunnassa valmistelua ohjasi edellä mainittu Kiteen kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Sinikka Musikka. Musikka toimi samalla myös tulevaisuuslautakunnan puheenjohtajana.

Seuraavan kerran palvelustrategiaa ja palveluverkkosuunnitelmaa on käsitelty tulevaisuuslautakunnan 15.2.2023 pidetyssä kokouksessa (pöytäkirja 2/2023). Päätösten § 17 ja § 18 mukaan merkittiin tietoon saatetuksi, että palvelustrategiatyö etenee ja palveluverkkosuunnitelman valmistelu käynnistyy rinnakkain palvelustrategiatyön kanssa siten kuin päätöksessä § 51 on todettu. Tällöin kokoukseen on pöytäkirjan mukaan osallistunut Kiteen kaupunginhallituksen puheenjohtaja Sinikka Musikka, Kontiolahden kun-

nanhallituksen puheenjohtaja Matti Mäntynen, Heinäveden kunnanhallituksen varajäsen Auvo Gustafsson, Kontiolahden kunnanhallituksen varajäsen Anna-Helena Kosela sekä Lieksan kaupunginhallituksen, Tarja Kärkkäinen, Kiteen kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Mervi Holopainen sekä Kontiolahden kunnanvaltuuston 2. varapuheenjohtaja Aulikki Sihvonen.

Seuraavan kerran palvelustrategiaa ja palveluverkkosuunnitelmaa on käsitelty tulevaisuuslautakunnan 15.3.2023 pidetyssä kokouksessa (pöytäkirja 3/2023). Päätöksen § 27 mukaan merkittiin tietoon saatetuksi, että palvelustrategian ja palveluverkkosuunnitelman valmistelu on edennyt tulevaisuuslautakunnan 13.12.2022 asettamien askelmerkkien mukaisesti. Tuossa kokouksessa päätettiin myös, että luonnokset tullaan käsittelemään 12.4.2023 järjestettävässä kokouksessa. Lisäksi päätettiin kuulemisista; päätettiin, että lausuntokierroksella tullaan pyytämään palautetta luonnoksiin asukkailta, henkilöstöltä, hyvinvointialueen toimielimiltä, kunnilta ja muilta sidosryhmiltä. Tällöin kokoukseen on pöytäkirjan mukaan osallistunut Kiteen kaupunginhallituksen puheenjohtaja Sinikka Musikka, Kontiolahden kunnanhallituksen puheenjohtaja Matti Mäntynen, Heinäveden kunnanhallituksen varajäsen Auvo Gustafsson, Kontiolahden kunnanhallituksen varajäsen Anna-Helena Kosela sekä Lieksan kaupunginhallituksen jäsen Tarja Kärkkäinen, Kiteen kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Mervi Holopainen sekä Kontiolahden kunnanvaltuuston 2. varapuheenjohtaja Aulikki Sihvonen.

Palvelustrategian ja palveluverkkosuunnitelman valmistelussa merkittävä vaihe on ollut 12.4.2023 pidetty kokous (pöytäkirja 4/2023), jossa päätettiin käynnistää palvelustrategialuonnoksesta lausuntokierros (§ 41). Lausuntokierros julkaistiin kaikille avoimena ja lausuntopyyntö julkaistiin hyvinvointialueen verkkosivulla. Hyvinvointialueen kunnille ja toimielimille lähetettiin 12.4.2023 kokouksen päätösten perusteella erikseen lausuntopyynnot, ja asukkaille ja hyvinvointialueen henkilöstölle avattiin kohdennetut kyselyt. Tällöin päätettiin siten palvelustrategialuonnoksen hyväksymisestä sekä lausuntojen pyytämisestä. Tällöin kokoukseen on pöytäkirjan mukaan osallistunut Kiteen kaupunginhallituksen puheenjohtaja Sinikka Musikka,

Kontiolahden kunnanhallituksen puheenjohtaja Matti Mäntynen, Heinäveden kunnanhallituksen varajäsen Auvo Gustafsson, Kontiolahden kunnanhallituksen varajäsen Anna-Helena Kosela sekä Lieksan kaupunginhallituksen jäsen Tarja Kärkkäinen, Kiteen kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Mervi Holopainen, Joensuun kaupunginvaltuuston 2. varapuheenjohtaja Asseri Kinnunen sekä Kontiolahden kunnanvaltuuston 2. varapuheenjohtaja Aulikki Sihvonen.

Seuraavan kerran palvelustrategiaa ja palveluverkkosuunnitelmaa valmisteltiin 26.4.2023 pidetyssä kokouksessa (pöytäkirja 5/2023), jossa päätettiin jatkaa lausuntojen määräaikaan 16.5.2023 saakka, § 48. Kokouksessa siis päätettiin jälleen lausuntojen pyytämiseen liittyen. Tällöin kokoukseen on pöytäkirjan mukaan osallistunut Kiteen kaupunginhallituksen puheenjohtaja Sinikka Musikka, Kontiolahden kunnanhallituksen puheenjohtaja Matti Mäntynen, Kontiolahden kunnanhallituksen varajäsen Anna-Helena Kosela, Lieksan kaupungin-hallituksen jäsen Tarja Kärkkäinen, Kiteen kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Mervi Holopainen, Joensuun kaupunginvaltuuston 2. varapuheenjohtaja Asseri Kinnunen sekä Kontiolahden kunnanvaltuuston 2. varapuheenjohtaja Aulikki Sihvonen.

Edellä listatuissa kokouksissa on ollut paikalla nimetyt esteelliset hyvinvointialueen jäsenkuntien luottamushenkilöt, ja he ovat siten olleet päättämässä muun muassa edellä mainittujen lausuntojen pyytämistä ja kuulemisista. Henkilöt ovat siten osallistuneet asian käsittelyyn hallintolain esteellisyyden muodostumista tarkoittavalla tavalla. Valittaja katsoo, että esteelliset luottamushenkilöt ovat merkittäväällä tavalla osallistuneet palvelustrategian ja palveluverkon valmisteluun.

Palvelustrategian ja palveluverkkosuunnitelman valmistelussa merkittävin yksittäinen vaihe on ollut tulevaisuuslautakunnan 2.6.2023 järjestämä kokous (pöytäkirja 7/2023), jossa hyväksyttiin palvelustrategia ja palveluverkkosuunnitelma (skenaario 2b), päätös § 66. Lisäksi tuolloin päätettiin esittää ne aluehallituksen ja -valtuuston hyväksyttäväksi. Kokoukseen ja päätök-

sentekoon osallistui pöytäkirjan mukaan Kiteen kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Mervi Holopainen, Joensuun kaupunginvaltuuston 2. varapuheenjohtaja Asseri Kinnunen sekä Kontiolahden kunnanvaltuuston 2. varapuheenjohtaja Aulikki Sihvonen.

Myös 2.6.2023 järjestettävässä kokouksessa on ollut paikalla esteellisiä luottamushenkilöitä. Tässä kokouksessa luottamushenkilöt ovat osallistuneet konkreettiseen valituksenalaisen päätöksen valmistelua koskevaan päätöksentekoon, koska kyseisessä kokouksessa on nimenomaisesti päätetty aluehallitukselle ja -valtuustolle esiteltävästä palvelustrategiasta ja palveluverkkosuunnitelmasta.

Hallintolain mukainen esteellisyys – asianosaisasema

HL 28.1 §:n 5 kohta, eli yhteisöjääviys, tulee sovellettavaksi hyvinvointialueen palvelustrategiaa koskevassa asiassa ensinnäkin silloin, kun luottamushenkilö on jäsenenä sellaisessa yhteisössä, joka on päätöksessä asianosaisena.

Selvyyden vuoksi todetaan, että kunnanvaltuusto ei ole hallintolain 28.1 §:n 5 kohdassa tarkoitettu ”hallitus, hallintoneuvosto tai niihin rinnastettava toimielin”. Valittajan näkemyksen mukaan kunnanvaltuuston puheenjohtaja kuitenkin rinnastuu lain tarkoittamaan hallituksen jäsentä vastaavaan asemaan, sillä puheenjohtajalla on kaupunginhallituksessa sekä läsnäolo- että puheoikeus.

Tulevaisuuslautakunta on itse päätöksessään § 66 todennut, että kunnat eivät olet asianosaisen asemassa hyvinvointialueen päättäessä palvelustrategiasta ja palveluverkosta. Valittajan näkemyksen mukaan lautakunnan johdtopäätös on virheellinen ja kunnat ovat päätöksenteossa asianosaisasemassa.

HL 3 luvun 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Koska palvelustrategiaa ja palveluverkkosuunnitelmaa koskeva päätös vaikuttaa muun muassa siihen, minkä kuntien omistamiin kiinteistöihin tullaan sijoittamaan sote-asemia ja minkä kuntien omistamat kiinteistöt jäävät vastavuoroisesti tyhjiksi strategian mukanaan tuomien muutosten myötä, on katsottava, että päätös koskee jäsenkuntien oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia hallintolain tarkoittamalla tavalla.

Lainsäätäjän tarkoitus on ollut jättää asianosais-käsite tulkinnanvaraiseksi ja laaja-alaiseksi. Lain esitöiden (HE 72/2002 vp, s. 63-64) mukaan käsite on kirjoitettu väljään muotoon, jotta se mahdollistaisi riittävän joustavuuden ja tapauskohtaisen harkinnan asianosais-aseman määräytymisessä.

Asianosaisasemaa arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös kunnan toimitiloja koskevaan lainsäädäntöön. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annetun lain (616/2021) 22 §:ssä säädetään kuntien käytössä olevien toimitilojen siirtymisistä hyvinvointialueiden hallintaan. Hyvinvointialueet ja kunnat ovat tehneet toimitilojen vuokrauksesta 1.1.2023 alkaen vuokrasopimukset siten, että ne ovat voimassa ainakin 31.12.2025 saakka. Hyvinvointialueelle on annettu säädöksessä yksinomainen oikeus pidentää vuokrasopimuksen voimassaoloaikaa. Vuokrasopimuksessa sovitun vuokran on katettava toimitilaan liittyvät kohtuulliset pääoma- ja ylläpitokustannukset. Tämän lainkohdan nojalla kunta on siis velvollinen vuokraamaan perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä aiemmin olleet toimitilat hyvinvointialueille kolmeksi, tarvittaessa neljäksi, vuodeksi.

Mainitun lain nojalla kunnalle syntyy toisaalta myös oikeus saada vuokratuottoja toimitilojen vuokrasta hyvinvointialueelta kattamaan tilojen pääoma- ja ylläpitokustannukset. Koska vuokra-aika on lain nojalla säädetty vähintään vuoden 2025 loppuun saakka, ja palvelustrategia ja palveluverk-

kosuunnitelma kohdistuvat jo kuluvaan vuoteen 2023, ovat ne vaikutuksiltaan päällekkäiset. Palvelustrategian ohella hyväksytty palveluverkkosuunnitelma koskee konkreettisesti sitä, millaisia sosiaali- ja terveysalan palveluita kunnan alueella tulee tulevaisuudessa olemaan. Kunnasta riippuen palveluverkkosuunnitelma joko lisää, pitää samana tai vähentää kuntien hyvinvointialueelle vuokraamien sote-toimitilojen käyttötarvetta ja -astetta. Toimitilojen säilyttäminen kunnassa ja niiden vuokraaminen hyvinvointialueelle on kunnan näkökulmasta olennainen tulonlähde.

Koska palvelustrategialla ja palveluverkkosuunnitelmalla on edellä kuvastusti konkreettisia oikeudellisia ja taloudellisia vaikutuksia kuntiin, on jäsenkuntia pidettävä asianosaisena palvelustrategiaan ja palveluverkkosuunnitelmaan liittyvässä päätöksenteossa.

Koska hyvinvointialueen jäsenkunnat ovat asiassa asianosaisasemassa, katsoo valittaja ensisijaisesti, että edellä mainitut kuntien luottamushenkilöt (pl. valtuustojen jäsenet) ovat HL 28.1 §:n 5 kohdan eli yhteisöjääviyden nojalla esteellisiä toimimaan asian käsittelyssä tai olemaan läsnä asiaa käsiteltäessä – *luottamushenkilö on esteellinen, jos hän on mm. hallituksen jäsenenä sellaisessa yhteisössä, joka on asiassa asianosainen.*

Hallintolain mukainen esteellisyys – erityinen hyöty tai vahinko

Mikäli vastoin valittajan perusteltua näkemystä katsottaisiin, että jäsenkunnilla ei ole asiassa asianosaisasemaa, katsoo valittaja toissijaisesti, että edellä mainitut kuntien luottamushenkilöt ovat olleet esteellisiä ratkaisusta hyvinvointialueen jäsenkunnille odotettavissa olleen erityisen hyödyn tai vahingon myötä.

HL 28.1 §:n 5 kohta, eli yhteisöjäävyys tulee sovellettavaksi hyvinvointialueen palvelustrategiaa ja palveluverkkosuunnitelmaa koskevassa asiassa myös silloin, kun käsitellään asiaa, johon liittyvästä ratkaisusta voi olla odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa kunnalle, ja asian käsittelyyn osallistuu ko. kunnan luottamushenkilö.

Selvyyden vuoksi todetaan, että kunnanvaltuusto ei ole hallintolain 28.1 §:n 5 kohdassa tarkoitettu ”hallitus, hallintoneuvosto tai niihin rinnastettava toimielin”. Valittajan näkemyksen mukaan kunnanvaltuuston puheenjohtaja kuitenkin rinnastuu lain tarkoittamaan hallituksen jäsentä vastaavaan asemaan, sillä puheenjohtajalla on kaupunginhallituksessa sekä läsnäolo- että puheoikeus.

Palvelustrategiaa ja palveluverkkosuunnitelmaa koskeva päätös on luonteeltaan sellainen, että käytännössä jokaisen hyvinvointialueen jäsenkunnan tilanne voi tarjottavien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden osalta joko parantua tai heikentyä merkittävästi aiempaan verrattuna. Jo yksin päätöksen mainitun luonteen vuoksi on selvää, että ratkaisusta on odotettavissa jokaiselle hyvinvointialueen jäsenkunnalle joko hyötyä tai vahinkoa esteellisyyden muodostavalla tavalla.

Tulevaisuuslautakunta on itsekkin todennut päätöksen § 51 selostus-osiossa, että ” *Palvelustrategian hyväksyminen valmistuessaan tulee olemaan hyvinvointialueen tärkein päätös, jolla määritetään kokonaisuutena, miten palvelut jatkossa toteutetaan ja mihin suuntaan niitä alueella kehitetään. Päätöksellä on merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, minkä vuoksi valmistelu tulee tehdä erityisellä huolella, aikaa ja asiantuntemusta riittävästi siihen käyttäen*”.

Valituksenalainen päätös on ollut erityisen edullinen etenkin Lieksan, Kiiten ja Kontiolahden kannalta, koska niihin sijoitettiin laajan palvelun sote-asetat. Epäedullinen päätös oli vuorostaan esimerkiksi Heinäveden, Juuan, Rääkkylän, Tohmajärven ja Polvijärven kannalta, jotka joutuvat tyytymään liikkuviin lähipalveluihin, ja jotka ovat niin ajallisesti kuin matkallisestikin kauimpana lähimmästä laajan palvelun sote-asetasta. Sinänsä konkreettista höydyn tai vahingon syntymistä ei edellytetä, vaan arvioitavana on, onko ratkaisusta ollut asian käsittelyssä odotettavissa hyötyä tai vahinkoa jollekin jäsenkunnalle. Tämä on tuotu esiin lähinnä esimerkinomaisesti.

Kun päätöksen hyöty- tai vahinkopotentialiaa arvioidaan pidemmällä aikajänteellä, on syytä kiinnittää huomiota kunnan yleiseen elinvoimaisuuteen ja palvelustrategian ja palveluverkkosuunnitelman vaikutusta mainittuun elinvoimaisuuteen. Niiden kuntien elinvoimaisuus kasvaa huomattavasti, joihin sijoitetaan laajan palvelun sote-asetat. Vastavuoroisesti niiden kuntien elinvoimaisuus laskee, joissa on jatkossa tarjolla ainoastaan liikkuvat lähipalvelut. Pitkällä aikavälillä sote-palveluilla tai niiden puutteella on huomattava merkitys kunnan elinvoimaisuuden kannalta. Mahdollista hyötyä tai vahinkoa on tässä tapauksessa pidettävä konkreettisenä, merkittävänä ja erittäin todennäköisenä.

Hyöty- ja vahinkopotentialiaa arvioitaessa viitataan myös edellä mainittuun koskien jäsenkuntien omistuksessa olevia kiinteistöjä. Palvelustrategiaa ja palveluverkkosuunnitelmaa koskevalla päätöksellä on jäsenkuntien kannalta merkittäviä oikeudellisia ja taloudellisia vaikutuksia. Riippuen päätöksen lopputuloksesta, on ollut odotettavissa, että ratkaisusta on myös oikeudellisesta ja taloudellisesta näkökulmasta joko merkittävää taloudellista hyötyä tai vahinkoa hyvinvointialueen jäsenkunnille.

Valittaja korostaa lisäksi sitä, että tulevaisuuslautakunnan 2.6.2023 tekemän päätöksen § 66:n mukaan ”Tulevaisuuslautakunnan lausuntopyynnössä on kysymys vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta. Hallintolain 41 § mukaan ”jos asian ratkaisulla voi olla *huomattava vaikutus* muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta.”. Siten on selvää, että tulevaisuuslautakunnan omankin harkinnan mukaan on kyse asiasta, jolla voi olla huomattava vaikutus jäsenkuntiin, ja siksi näille kunnille onkin varattu hallintolain mukainen mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta.

Koska valituksenalaisessa päätöksessä ja sen valmistelussa on kyse sellaisen asian käsittelystä, johon liittyvästä ratkaisusta on ollut odotettavissa erityistä hyötyä tai haittaa hyvinvointialueen jäsenkunnille, ovat näiden jäsenkuntien luottamushenkilöt (pl. kunnanvaltuutetut) olleet HL 28.1 §:n 5 kohdan eli

yhteisöjääviyden nojalla esteellisiä toimimaan asian käsittelyssä tai olemaan läsnä asiaa käsiteltäessä – *luottamushenkilö on esteellinen, jos hän on mm. hallituksen jäsenenä sellaisessa yhteisössä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.*

Hallintolain mukainen esteellisyys – yleislausekejäävi

Mikäli vastoin valittajan perusteltua näkemystä katsottaisiin, että jäsenkunnilla ei ole asiassa asianosaisasemaa, eikä ratkaisusta ole ollut odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa jäsenkunnille, katsoo valittaja viimesijassa, että kaikki edellä mainitut kuntien luottamushenkilöt ovat olleet esteellisiä yleislausekejääviyden perusteella.

HL 28.1 §:n 7 kohdan eli niin sanotun yleislausekkeen mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Tällaisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa. Yleislausekejääviydellä on lainsäädännössä pyritty korostamaan yleistä luottamusta hallintomenettelyn puolueettomuuteen. Selvyyden vuoksi todetaan, että yleislausekejääviys pätee kaikkiin edellä listattuihin luottamushenkilöihin.

On selvää, että ulkopuolinen voi ryhtyä epäilemään sellaisen tulevaisuuslautakunnan jäsenen puolueettomuutta, joka osallistuu sellaisen päätöksen valmisteluun, joka voi olla erittäin edullinen nimenomaisesti luottamushenkilön edustaman kunnan kannalta, etenkin ottaen huomioon palvelustrategian suuri merkitys kunnille ja sen asukkaille.

On kyseenalaistettava, voiko kunnan luottamushenkilö ylipäänsä toimia riippumattomasti ulkopuolisen kansalaisen näkökulmasta tällaisessa tilanteessa ottaen huomioon, että luottamushenkilön ensisijainen tehtävä kuntalain 69 §:n mukaan kunnan luottamushenkilönä on kunnan ja kuntalaisten edun ajaminen ja taas vuorostaan hyvinvointialuelain 74.2 § mukaan luottamushenkilön tulisi edistää hyvinvointialueen ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla.

Ulkopuolisen näkökulmasta nämä edut ovat valituksenalaiseen päätökseen liittyvissä olosuhteissa keskenään ristiriidassa.

Koska päätöksentekoon osallistuneiden jäsenkuntien luottamushenkilöiden puolueettomuus on edellä kuvatun mukaisesti vaarantunut, ovat edellä listatut jäsenkuntien luottamushenkilöt olleet esteellisiä toimimaan asian käsittelyssä tai olemaan läsnä asiaa käsiteltäessä – *virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.*

Lopuksi

Koska jäsenkuntien edellä listatut luottamushenkilöt ovat kaksoisroolissaan toimiessaan olleet edellä kuvatun mukaisesti esteellisiä, on valituksenalainen päätös syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Tämän vuoksi Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston 22.6.2023 antama päätös 44 § tulee kumota ja palauttaa asia valmisteltavaksi.

Muut menettelyvirheet

Kuulemiseen ja vaikuttamiseen liittyvien velvollisuuksien laiminlyönti

Valittajan näkemyksen mukaan valituksenalainen päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä myös sen vuoksi, että viranomaisen on päätöksen valmistelussa laiminlyönyt hallintolaissa ja hyvinvointialuelaissa sille säädetyt velvollisuudet koskien vaikuttamismahdollisuuksien varaamista sekä kuulemista.

Hallintolain 32 §:ssä säädetään, että lausuntoa tai muuta selvitystä koskevassa pyynnössä on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä. Tulevaisuusvaliokunta ei ole yksilöinyt lausumapyyntönsään, mistä erityisistä seikoista lausuntoa pyydetään. Lausuntopyyntö oli laadittu siten, että lausuntoa pyydettiin käytännössä palveluverkosta ja strategiasta koko-

naisuudessaan. Ottaen huomioon esitetyn aineiston laadun ja laajuuden, lausuntopyynnössä olisi tullut yksilöidä ne kohdat, joista lausunto erityisesti halutaan.

HL 41 §:ssä säädetään, että mikäli asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla.

Hyvinvointialuelain 34 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen toiminnasta on tiedotettava hyvinvointialueen asukkaille, palvelujen käyttäjille sekä järjestöille ja muille yhteisöille. Hyvinvointialueen tulee antaa riittävästi tietoja hyvinvointialueen järjestämistä palveluista, taloudesta, hyvinvointialueen hallinnossa valmistelussa olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Hyvinvointialueen on tiedotettava siitä, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa.

Valittajan näkemyksen mukaan hyvinvointialueen olisi tullut varata asukkaille ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyötahoille hallintolain 41 §:n mukainen mahdollisuus siten kuin hyvinvointialuelain 34 §:n 1 momentissa säädetään. Palveluiden käyttäjät eivät saaneet verkkokyselyn kautta tasapuolisesti tietoa esitetystä aineistosta, eikä heillä siten ole mahdollisuutta tulla kuulluksi lain edellyttämällä tavalla. Esimerkiksi avoimia yleisötilaisuuksia saatavilla olleesta aineistosta ei järjestetty lainkaan, vaikka Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen palveluverkkosuunnitelmalla ja palvelustrategialla on huomattavia vaikutuksia perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien toteutumiseen ja tämä olisi tullut huomioida kuulemismenettelyssä kokonaisuudessaan.

Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä ratkaisutoimenpiteen kohteena oleva asia olisi yksilöitävä keskeisiltä osiltaan ja samalla ilmoituksessa olisi selitettävä, mistä asiasta on kysymys ja minkälaiset ratkaisun kohteena olevien asemaan liittyvät vaikutukset saattavat olla. Valittaja toteaa tämän osalta, että lausumapyynnön yhteydessä esitetty aineisto ei sisältänyt lainkaan välttämättömiä vaikutusarvioita väestöön, henkilökuntaan, kiinteistöjen käyttöasteisiin taikka muita asian ratkaisemisen kannalta oleellisia tietoja, joista olisi tullut lähettää kuulemispyyntö. Puutteellisen vaikutusarvioinnin vuoksi useat Pohjois-Karjalan kunnat eivät ole antamissaan lausunnossa kyenneet ottamaan kantaa läheskään kaikkiin palvelustrategian osa-alueisiin.

Valittajan näkemyksen mukaan perustavanlaatuisia vaikuttamismahdollisuuksia on laiminlyöty päätöksen valmistelussa myös siltä osin, kun esimerkiksi hyvinvointialueen jäsenkunnille ei varattu riittävästi aikaa lausuman antamiseen. Vastausaika lausuntopyyntöön on ollut 13.4.-2.5.2023 eli alle kolme viikkoa. Muiden ohella myös valittaja pyysi lisäaikaa lausunnon antamiselle 30.8.2023 saakka, sillä annettu määräaika ei täyttänyt hallintolain 33 §:ssä säädettyä – *asiakirjan täydentämistä, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika*. Valittaja toi tuolloin esiin huolensa siitä, että lausunnon antamiseen on varattu vain 12 täyttä työpäivää lausuntopyynnön saapuessa Pohjois-Karjalan kuntien kirjaamoon iltapäivällä 13.4.2023. Ottaen huomioon asian laadun ja vaikuttavuuden, asetettua määräaikaa ei ole pidettävä riittävänä. Ensin asiassa annettiin vastaus, jossa todettiin, ettei lausunnon antamiseen voida myöntää lisäaikaa, koska se vaarantaisi valmistelun etenemisen tulevaisuuslautakunnan ja aluevaltuuston päätösten mukaisessa aikataulussa. Hieman myöhemmin tulevaisuuslautakunta pyörsi aiemmin antaman vastauksensa täysin ja päätti myöntää lisäaikaa 16.5.2023 saakka. Valittajan näkemyksen mukaan myöskään uusi määräaika ei kuitenkaan ollut riittävä asian laatu ja vaikuttavuus huomioiden.

Edellä esitetyin perustein valittaja katsoo, että valituksenalainen päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä myös siltä osin, kun päätöksen valmistelussa ei ole varattu vaikuttamismahdollisuuksia siten kuin hallintolaki määrää, eikä osapuolten kuulemista tai viestintävelvoitetta hoidettu lain edellyttämällä tavalla. Tämän vuoksi Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston 22.6.2023 antama päätös § 44 tulee kumota ja palauttaa asia valmisteltavaksi.

Asianosaisasemaan liittyvät laiminlyönnit

Kuten edellä esteellisyyttä käsiteltävässä osiossa on todettu, valittajan näkemyksen mukaan tulevaisuuslautakunnan sekä hyvinvointialueen aluehallituksen ja -valtuuston johtopäätös asianosaisasemaan liittyen on virheellinen – valittajan näkemyksen mukaan jäsenkunnilla on asiassa asianosaisasema.

Hallintolain 34 § velvoittaa, että asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kuten edeltä ilmenee, kuntia ei ole pidetty asianosaisena, minkä vuoksi heille on varattu vain HL 41 §:n mukainen vaikuttamismahdollisuus. Kuten edeltä kuitenkin lisäksi ilmenee, valittajan näkemyksen mukaan myös tuon perustavanlaatuisen vaikuttamismahdollisuuden varaaminen on laiminlyöty, eikä siihen liittyvää velvollisuutta ole täytetty asianmukaisesti.

Valittajan näkemyksen mukaan valituksenalainen päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä myös siltä osin, kun kuntaa ei ole pidetty asiassa asianosaisena, eikä hallintolaista tulevia asianosaisasemaan liittyviä velvollisuuksia, kuten kuulemisvelvollisuutta, ole noudatettu asianmukaisesti.

Palveluverkkosuunnitelmaa koskeva muutos päätöksenteossa

Tulevaisuuslautakunta on 2.6.2023 tehnyt päätöksen § 66, jolla on päätetty esitellä aluehallitukselle- ja valtuustolle palveluverkkosuunnitelmaksi ske-

naario 2b. Aluehallitus on käsitellyt asiaa 13.6.2023 kokouksessa (pöytäkirja 7/2023) ja tehnyt palvelustrategiaa ja palveluverkkosuunnitelmaa koskevan päätöksen § 135.

Pöytäkirjasta ilmenee, että esittelijä täydensi kokouksessa päätösehdotusta ja aluehallitus hyväksyi yksimielisesti täydennetyn päätösehdotuksen. Alkuperäistä pohjaehdotusta muutettiin mm. siltä osin, että sote-asemat ja liikkuvat palvelut korvattiin yhdellä yhteisellä termillä: liikkuva lähipalvelu. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että Juuan ja Heinäveden kuntiin suunnitellut kiinteät sote-asemat poistuivat suunnitelmasta ja tilalle tuli liikkuvat lähipalvelut. Erityisen ongelmallinen tämä muutos on koko hallintoprosessin kannalta siitä syystä, että tällaista lopputulosta ei esitelty yhdessäkään tulevaisuuslautakunnan valmistelemassa skenaariossa – eli ne kunnat, joihin tämä merkittävä muutos vaikuttaa, eivät päässeet missään vaiheessa prosessia edes lausumaan tällaisesta vaihtoehdosta.

Valittajan näkemyksen mukaan päätöstä rasittaa myös tältä osin menettelyvirhe, sillä tehtyä muutosta ei ole perusteltu aluehallituksen päätöksessä lainkaan. HL 45 §:n mukaan päätös on perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Tämä perusteluvollisuus on laiminlyöty täysin.

Hyvinvointialueen ja kuntien neuvottelu

Hyvinvointialuelain 14 §:n mukaan hyvinvointialueen ja sen alueen kuntien on neuvoteltava vähintään valtuustokausittain tehtäviensä hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Neuvottelussa voidaan sopia ainakin yhteistyön edellyttämistä yhteistoimintarakenteista, toimintamalleista sekä yhteistyön edellyttämästä tiedonkulusta.

Lain esitöiden (HE 241/2020 vp, s. 525) mukaan lailla edellytettäisiin neuvottelua vähintään valtuustokausittain, mutta sääntely ei estäisi neuvottelua useammin valtuustokauden aikana. Tärkeänä on erityisesti pidetty sitä, että

sosiaali- ja terveydenhuollon sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävien kuten lasten, nuorten ja perheiden palvelujen sekä työ- ja toimintakykyä tukevien palvelukokonaisuuksien toteuttamiseksi tehdään yhteistyötä eri viranomaisten välillä. Yhteistyön tarve on merkityksellinen etenkin perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

Valittaja haluaa kiinnittää huomiota siihen, että myöskään hyvinvointilain asettamaa neuvotteluvollisuutta ei ole lainkaan huomioitu palvelustrategiaa ja palveluverkkosuunnitelmaa koskevassa prosessissa, vaikka kyse on erittäin merkittävästä yhteistyöstä.

Päätöksen lainvastaisuus

Valittaja katsoo edellä kuvatun mukaisesti, että Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston 22.6.2023 antama päätös § 44 tulisi kumota, sillä se on syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Valittajan näkemyksen mukaan valituksenalainen päätös on kuitenkin ollut myös lainvastainen ja se tulisi viimekädessä kumota lainvastaisuuden vuoksi.

Perusoikeuksien supistaminen

Valituksenalainen päätös on lainvastainen siltä osin, kun päätöksellä supistetaan hyvinvointialueen asukkaiden perusoikeuksia merkittäväällä tavalla taloudellisiin syihin vedoten. Valituksenalaisella päätöksellä vahvistetun Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen palvelustrategian ja palveluverkkosuunnitelman keskeinen päämäärä on saattaa hyvinvointialueen talous kestävälle pohjalle. Vaikka sinänsä päämäärä on tärkeä, on sen toteuttamisessa perusoikeudellisia haasteita, sillä päätöksenteossa palveluverkkoskenaarion valintaa on perusteltu lähinnä vain taloudellisesta näkökulmasta.

Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä, minkä lisäksi julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Lisäksi julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Valituksenalaisessa päätöksessä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita keskitetään niille paikkakunnille, jossa toimii yksityiset palveluntuottajat ja palveluita vähennetään niiltä paikkakunnilta, jossa yksityistä vaihtoehtoa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille ei ole lainkaan. Valituksenalaisella päätöksellä supistetaan perustuslain mukaista perusoikeutta merkittäväällä tavalla, kun hyvinvointialueen jäsenkunnista lakkautetaan olemassa olevat sote-asetat ja sote-palvelut korvataan ainoastaan liikkuvilla lähipalveluilla. Etenkin lähipalveluiden supistamista on pidettävät perustuslain kannalta erittäin haasteellisena. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on selvästi linjattu, että perusoikeuksien supistamista ei voi kestävästi perustella taloudellisilla syillä. Valittajan näkemyksen mukaan päätös on tästä syystä lainvastainen.

Päätös on valittajan näkemyksen mukaan lainvastainen myös siltä osin, kun siinä ei noudateta hyvinvointialuelain 7 §:ssä määriteltyä velvollisuutta koskien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua. Sanotun 7 §:n mukaan hyvinvointialue vastaa sille lailla säädettyjen tehtävien hoitamisesta, hyvinvointialueen asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä *järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta*.

Valittaja haluaa tuoda hallinto-oikeudelle esiin sen, että matkaa Juuan keskustaajamasta Joensuussa sijaitsevaa keskussairaalaan on lähes 90 kilometriä. Laajan palvelun sosiaali- ja terveystasemaan Nurmekseen matkustaa henkilöautolla 40 minuuttia yhdensuuntaisena matkana. Toisin sanoen kiireellisissä päivystystilanteissa omasta kunnasta ei ole saatavilla hoitoa, vaan hoitoon voi hakeutua vain, jos on mahdollisuus matkustaa autolla tai ambulanssilla. Julkiset kulkuyhteydet ovat heikot, eivätkä luonnollisesti sovellu kriisitilanteisiin. Juuan keskustaajaman ulkopuoliset kylät ovat vieläkin heikommassa asemassa, sillä esimerkiksi Kajoosta ja Petrovaarasta matkustus-aika Nurmekseen on noin tunti ja ehdoton edellytys liikkumiselle on oma

auto tai ambulanssi. Joensuuhun matkaa tulisi pitkälti yli toistasataa kilometriä.

Valituksenalainen päätös asettaa esimerkiksi harva-asutusalueiden asukkaat muiden toimenpiteiden saatavuuden kannalta eriarvoiseen asemaan verrattuna niihin asukkaisiin, jotka asuvat sellaisissa kunnissa, joihin sijoitetaan laajan palvelun sote-asemat.

Lopuksi

Valittajan näkemyksen mukaan valituksenalainen päätös ja siihen liittyvä valmistelu- ja käsittelyprosessi ovat kauttaaltaan olleet vastoin hyvän hallinnon periaatteita. Prosessissa on jätetty laajasti huomioimatta sekä hyvinvointialuelain että hallintolain määräyksiä. Prosessi on kaikinensa valmisteltu ja saatettu päätökseen liian nopealla aikataululla, mikä on osaltaan johtanut siihen, että valituksenalainen päätös pitää sisällään lukuisia menettelyvirheitä ja on jopa myös lainvastainen.

Valituksenalaisesta päätöksestä on yleisesti todettava, että päätös on poikkeuksellisen epäselvä. Aluevaltuuston pöytäkirjasta ja päätöksestä on vaikea viimekädessä edes tulkita sitä, mitä päätöksiä kokouksessa on tehty ja mitkä asiat ovat vaikuttaneet mihinkin päätöksentekoon.

HL 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi: päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta; asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu; päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Valittajan näkemyksen mukaan valituksenalainen päätös ei täytä HL 44 §:n vaatimuksia kirjallisen päätöksen sisällöstä. Päätöksestä ei ensinnäkään käy ilmi asianosaiset, sillä jäsenkuntia ei ole pidetty asiassa asianosaisina. Päätöksen perusteella on myös mahdoton aukottomasti tulkita, mihin asianosai-

set ovat oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia on muutoin ratkaistu. Kuten todettua, päätös on vähintäänkin epäselvä ja jättää paljon tulkinnanvara.

Päätöksen ja päätösmenettelyn epäselvyydestä kertoo myös seuraava esimerkki. Pöytäkirjasta ilmenee, että aluevaltuusto on ensin äänestänyt pohjaehdotuksesta eniten poikkeavien esitysten välillä (Keskusta vs. Eeva-Liisa Auvinen) ja todennut, että Keskustan valtuustoryhmän esitys on voittanut äänestyksen. Seuraavaksi on äänestetty voittaneen esityksen sekä Sari Huovisen esityksen välillä – Keskustan valtuustoryhmän esityksen todettiin voittaneen toisenkin äänestyksen. Tämän jälkeen pöytäkirjasta ilmenee seuraavaa ”*Seuraavaksi puheenjohtaja kysyi aluevaltuustolta, voiko valtuusto yksimielisesti hyväksyä asiassa edellisen äänestyksen voittaneen Keskustan valtuustoryhmän esityksen aluevaltuuston päätökseksi asiassa. Aluevaltuusto hyväksyi puheenjohtajan esityksen.*” Käytännössä päätös siten julistettiin yksimieliseksi, vaikka siitä oli juuri aikaisemmin äänestetty.

Hyvinvointialuelain 109 §:ssä todetaan, että jos toimielin on asiasta yksimielinen tai vastaehdotusta ei ole kannatettu, puheenjohtaja toteaa päätöksen. Muussa tapauksessa puheenjohtaja toteaa ehdotukset, joita ei kannatukseen puuttuessa oteta äänestettäviksi, ja ehdotukset, joista äänestetään. Puheenjohtaja saattaa toimielimen hyväksyttäväksi äänestystavan ja, jos äänestyksiä on toimitettava useampia, äänestysjärjestyksen sekä tekee äänestysesityksen siten, että vastaus ”jaa” tai ”ei” ilmaisee kannanoton ehdotukseen. Äänestys toimitetaan avoimesti. Päätökseksi tulee ehdotus, joka on saanut eniten ääniä, tai äänen mennessä tasan ehdotus, jota puheenjohtaja on äänestänyt. Pöytäkirjasta ilmenee edellä kuvatusti, että puheenjohtaja on äänestyksen osalta menetellyt päätöksenteossa lainvastaisesti.

Yhteenveto

Kaikki edellä esitetty huomioiden todetaan lopuksi, että Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston 22.6.2023 antama päätös § 44 on syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja on muutoin lainvastainen.

Aluehallituksen olisi tullut hyvinvointialuelain 101 §:n nojalla jättää päätös täytäntöön panematta, koska päätös on selvästi syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja ollut muutoinkin lainvastainen. Jo aluehallituksen olisi siten tullut saattaa asia uudelleen käsiteltäväksi. Aluehallituksella ja sen esittelijänä toimivalla hyvinvointialueen johtajalla on täytynyt olla tieto siitä, että päätöksentekoon on osallistunut useita esteellisiä henkilöitä, kuulemisprosessiin liittyy vaikeuksia ja valtuuston päätös ei itsessään täytä muodollisia edellytyksiä hallintopäätökselle.

Koska aluehallitus on kuitenkin tehnyt asiassa päinvastaisen päätöksen (§ 135), tulee hallinto-oikeuden antaa asiassa täytäntöönpanoa koskeva määräys, jolla hallinto-oikeus kieltää laittamasta täytäntöön aluevaltuuston 22.6.2023 tekemää päätöstä § 44 siihen saakka, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

Oikeudenkäyntikuluista

Valittaja katsoo, että heidän oikeudenkäyntikulunsa on määrättävä Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston korvattavaksi. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 10 luvun 95 §:n mukaan oikeudenkäynnin 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.

Käsillä olevassa tapauksessa olisi kohtuutonta, että valittaja joutuisi vastaaman omista oikeudenkäyntikuluistaan, sillä aluevaltuuston päätökseen liittyy lukuisia menettelyvirheitä sekä selviä lainvastaisuuksia.

Muuta

Valittaja varaa oikeuden täydentää valitusta sekä perusteluiden että todistelun osalta.

LIITTEET

1. Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 3/2023 (sis. valituksenalainen päätös § 44)
2. Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen palvelustrategia 2023-2038
3. Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen palveluverkon skenaariot 1-3 vuoteen 2038, versio 1.2 13.6.2023
4. Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen tulevaisuuslautakunnan pöytäkirja 6/2022
5. Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen tulevaisuuslautakunnan pöytäkirja 2/2023
6. Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen tulevaisuuslautakunnan pöytäkirja 3/2023
7. Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen tulevaisuuslautakunnan pöytäkirja 4/2023
8. Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen tulevaisuuslautakunnan pöytäkirja 5/2023
9. Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen tulevaisuuslautakunnan pöytäkirja 7/2023
10. Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluehallituksen pöytäkirja 7/2023
11. 13.4.2023 lausuntopyyntö (sähköposti)
12. Lisäaikapyyntö 18.4.2023
13. Vastaus lisäaikapyyntöön 20.4.2023

Paikka ja päiväys

31. päivänä heinäkuuta 2023

Juuan kunta