

11.5.2022

Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen ky
yhtymähallituksen puheenjohtaja Jertta Harinen
jertta.harinen@luottamus.kontiolahiti.fi

Asia: Lausunto koskien kuntayhtymälle saapunutta oikaisuvaatimusta

Viite: Puhelinkeskustelu ja sähköpostitoimeksianto 11.5.2022

Pyydettyinä lausun seuraavaa:

Oikaisuvaatimuksesta ja sen kohteena olevien päätösten oikaisuvaatimuskelpoisuudesta

1. Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä (Siun sote) on 14.4.2022 vastaanottanut kuntalain (410/2015) 134 §:n tarkoittaman oikaisuvaatimuksen koskien yhtymähallituksen tekemiä päätöksiä 30.3.2022 § 75 sekä 8.4.2022 § 84.
 - a. Minulla ei ole lausuntoa antaessani ollut käytettävissä tietoa siitä, onko oikaisuvaatimuksen tekijä ollut asianosainen tai kuntayhtymän jäsenkunnan jäsen siten kuin kuntalain 137 §:n 1 ja 2 momenteissa oikaisuvaatimusoikeudelta edellytetään. Lausuntoa antaessani oletan, että oikaisuvaatimuksen tekijällä on oikeus tehdä oikaisuvaatimus.
 - b. Minulla ei liioin ole ollut käytettävissäni tietoa siitä, milloin oikaisuvaatimuksen tekijä on saanut tiedon päätöksestä. Olipa kyse kummasta tahansa (asianosainen tai jäsenkunnan jäsen), on 14.4.2022 viranomaiseen toimitettu oikaisuvaatimus tehty kuntalain 138 §:n tarkoittamassa ajassa, sillä tiedoksianto niin asianosaiselle (kirjeitse tai sähköisesti) kuin jäsenkunnan jäsenelle johtaa yhdessä oikaisuvaatimusajan kanssa siihen, ettei oikaisuvaatimusaika ole voinut vielä kulua loppuun.
 - c. Välijohtopäätöksenä on siten todettava, että oikaisuvaatimus on saapunut viranomaiseen määräajassa, mikäli sen tekijällä on – kuten oletan – oikeus tehdä oikaisuvaatimus kyseisistä päätöksistä.
2. Yhtymähallitus on 30.3.2022 § 75 tekemällään päätöksellä päättänyt korottaa merkittävästi lisääntyvän vastuun perusteella päätöksessä mainittujen johtavien viranhaltijoiden kokonaispalkkaa 10 %:a siltä ajalta, kun kyseiset viranhaltijat ”toimivat virkavastuulla sekä Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymässä että Pohjois-Karjalan hyvinvointialueella. Päätös on voimassa 1.4.2022 alkaen korkeintaan 31.12.2022 asti.
3. Yhtymähallitus on 8.4.2022 § 84 päättänyt täsmentää edellä mainittua päätöstään siten, että määräaikaiset korotukset laitetaan täytäntöön sen jälkeen, kun Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluehallitus ja Siun soten yhtymähallitus ovat hyväksyneet sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annetun lain (616/2021, sote-uudistuksen voimaannpanolaki) 12 §:ssä tarkoitettua virka-apua koskevan sopimuksen ja kyseinen sopimus on allekirjoitettu.
4. Edellä mainitun oikaisuvaatimuksen voidaan katsoa kohdistuvan molempiin yhtymähallituksen tekemiin päätöksiin.
5. Yhtymähallituksen kokouksen 30.3.2022 pöytäkirjaan on liitetty muutoksenhakuosoitus, jonka mukaisesti päätöksestä on mahdollista tehdä oikaisuvaatimus. Yhtymähallituksen kokouksen 8.4.2022 pöytäkirjaan on liitetty muutoksenhakuosoitus, jonka mukaan

11.5.2022

kyseinen päätös koskee vain (valmistelua tai) täytäntöönpanoa, jolloin päätös ei olisi oikaisuvaatimuskelpoinen.

- a. Nähdäkseni epäselvyyttä ei ole siitä, onko yhtymähallituksen 30.3.2022 § 75 tekemä päätös oikaisuvaatimuskelpoinen vai ei.
- b. Sen sijaan arvioitaessa 8.4.2022 § 84 tehtyä päätöstä on otettava huomioon se, että oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi Heikki Harjula ja Kari Prättälä (Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Alma Talent 2019, 136 §:n selityksen alaluku 8) ovat todenneet seuraavaa: ”Täytäntöönpanosta päättävällä viranomaisella saattaa joskus olla täytäntöönpanossa siinä määrin itsenäistä harkintavaltaa, että päätöstä ei voida katsoa ”vain” täytäntöönpanoksi. Täytäntöönpanosta ei ole kysymys, jos täytäntöönpanija toteuttaa täytäntöönpanon toisin kuin on alun perin päätetty. Päätös saattaa tällöin olla valituskelpoinen”. Nähdäkseni oikeuskäytännössä ei ole käsitelty täysin vastaavaa tai edes tälle rinnasteista kysymystä, jonka lisäksi on huomattava, että niin nykyisen kuntalain kuin sitä edeltävän (laki 365/1995, 91 §) ja hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021, 141 §) esityöt (HE 268/2014 vp, s. 238/I–239/I, HE 192/1994 vp, s. 122/II–123/I ja HE 240/2020 vp, s. 644) ovat perusteluiltaan tiukkoja. Kuten Harjula ja Prättälä huomauttavat, saattaa päätös olla muutoksenhakukelpoinen, mikäli täytäntöönpano toteutetaan täytäntöönpano toisin kuin alun perin on päätetty. Tässä yhteydessä on nimittäin huomattava, että kuntalain 136 §:ssä oleva muutoksenhakukielto koskee vain niitä tilanteita, joissa kyse on *vain* (valmistelusta tai) täytäntöönpanosta.

Hyvinvointialueen hallinnon järjestäminen ja kysymys palkkauksesta

1. Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän yhtymähallitus on 30.3.2022 § 75 tekemällään päätöksellä pyrkinyt ratkaisemaan sosiaali- ja terveystalvelu-uudistuksen toimeenpanoon liittyneen ongelman Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen alueella.
 - a. Sote-uudistuksen voimaanpanolain 5 §:n mukaisesti hyvinvointialueet ovat tulleet perustetuksi 1.7.2021 alkaen (sote-uudistuksen voimaanpanolaki 69 §).
 - b. Sote-uudistuksen voimaanpanolain 18 §:n mukaisesti henkilöstö siirtyy kuntayhtymästä hyvinvointialueelle. Säännöksen esitöiden (HE 241/2020 vp, s. 891) mukaisesti tämä tapahtuu 31.12.2022.
 - c. Sote-uudistuksen voimaanpanolain 12 §:n mukaisesti ”[k]unkin hyvinvointialueen kuntien, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueiden, sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja alueen pelastustoimen sekä tarvittaessa muiden viranomaisten on osallistuttava hyvinvointialueen toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmisteluun ja annettava hyvinvointialueelle siinä tarpeellista virka-apua”. Säännöksen esitöissä (HE 241/2020 vp, s. 885) ei ole täsmennetty mitä tällä tarkoitetaan.
 - d. Oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. Alma Talent 2018, I. II.5.7.9, Virka-apu) on virka-avun osalta todettu seuraavaa: ”Virka-apu tarkoittaa, että viranomaisen avustaa toista viranomaista käyttämällä toimivaltaansa niin, että virka-avun saaja pystyisi toteuttamaan lakisääteisen tehtävänsä. Virka-avun sisältönä on useimmiten tosiasiallinen julkisen vallan käyttö, jolla virka-apua saava viranomaisen pystyy – toisen viranomaisen avulla – toteuttamaan tehtävänsä asianosaisen tai sivullisen vastustuksesta huolimatta”. Edelleen Mäenpään (ibid.) mukaan: ”Virka-avun saamisen yleisenä edellytyksenä on, että

11.5.2022

toimi tai tehtävä, jonka toteuttamiseksi virka-apua pyydetään, kuuluu sitä pyytävän viranomaisen tehtäväpiiriin. Virka-avun tulee lisäksi perustua nimenomaiseen säännökseen, ja sen antajan on pysyttävä oman toimivaltansa rajoissa toimiessaan virka-apuviranomaisena. Virka-apu voi sisältää vain sellaisia toimia, joihin virka-avun antaja yleensäkin olisi toimivaltainen. Menettelyn on muutenkin oltava lainmukaista, ja virka-apupyynnö on yksilöitävä. Virka-apua koskevat säännökset eivät näin ollen laajenna virka-apua saavan viranomaisen toimivaltaa, eivätkä ne myöskään perusta virka-avun antajalle uutta toimivaltaa (PeVL 10/2005 vp, s. 2–3)”.

- e. Edellä esitetyn perusteella jää jossain määrin epäselväksi se, miten ylipäätään lainsäätäjä on ajatellut hyvinvointialueiden järjestäytymisen toteutettavan. On nimittäin huomattava, että sote-uudistuksen voimaantulon 17 §:n mukaisesti vastuu hyvinvointialueen toiminnan ja hallinnon järjestämiseksi tarpeellisista toimenpiteistä on aluehallituksella. Myöskään tämän säännöksen esitöissä (HE 241/2020 vp, s. 889–890) ei selvennetä, että miten aluehallituksen tulisi hallinto järjestää.
 - f. Nähdäkseni tässä suhteessa oleelliseksi kysymykseksi nousee se, että hyvinvointialue on jo siis 1.7.2021 alkaen ollut julkisoikeudellisena oikeushenkilönä olemassa. Käytyjen aluevaalien jälkeen vastuu organisoida alueen toiminta on kuulunut alueen toimielimille, erityisesti aluehallitukselle ja -valtuustolle. Tässä suhteessa loogista olisi, että hyvinvointialue ryhtyisi itsenäisesti perustamaan ja täyttämään muitakin virkoja, joita sen toiminta edellyttää. Samalla myös aluevaltuuston tulisi hyvinvointialueesta annetun lain 95 §:n 1 momentin 2 kohdan alakohdan a mukaisesti päättää lain 96 §:n tarkoittamalla tavalla toimivallan siirtämisestä, so. toimivallan osoittamisesta omassa organisaatiossaan toimiville viranomaisille, so. toimielimille ja viranhaltijoille. On nimittäin huomattava, ettei virka-avun antamisella ole mahdollista synnyttää toimivaltuuksia kuntayhtymän palveluksessa olevalle henkilöstölle uusia toimivaltuuksia. Kokonaisuudessaan pidän kritiikille alttiina ratkaisua, jossa kuntayhtymän viranhaltijoita on ikään kuin ”vuokrattu” hyvinvointialueen palvelukseen. Perustellumpi ratkaisu – tilanteessa, jossa kuntalaki ja laki hyvinvointialueesta eivät tunnista mahdollisuutta kunnan (tässä kuntayhtymän) ja hyvinvointialueen yhteiseen virkaan (vrt. kuntalaki 53 § ja laki hyvinvointialueesta 56 §) – olisi ollut ottaa kuntayhtymän palveluksessa olevia viranhaltijoita joko toistaiseksi voimassa olevaan tai määräaikaiseen, joko kokoaikaiseksi tai osa-aikaiseksi siten, että vastaavasti kuntayhtymä myöntäisi näille esimerkiksi koko- tai osa-aikaisen virkavapaan hyvinvointialueen viran hoitamiseen. Tällöin myös hyvinvointialue voisi itsenäisesti päättää palveluksessaan olevien viranhaltijoiden palkkauksesta sekä osoittaa toimivallan heille. Korostan vielä kerran, ettei virka-apua hyödynnettäessä tyypillisesti luoda uusia toimivaltuuksia viranhaltijoille, jotka virka-apua antavat, vaan heidän on toimittava omien toimivaltuuksiensa puitteissa. Sen sijaan taas pääsääntöisesti toisessa julkisyhteisössä kyseisen julkisyhteisön toimivaltaiset viranomaiset osoittavat toimivaltuuksia näiden tehtävien hoitamiseen.
2. Vaikka näkemykseni siitä, miten hyvinvointialueen hallinnon järjestäminen olisi tullut kunta- ja aluelainsäädännön puitteissa järjestää, poikkeaa toteutuneesta, on syytä siirtyä tarkastelemaan pääasiaa. Tässä suhteessa oleellista on se, onko yhtymähallituksella ollut toimivalta tarkistaa kyseisten henkilöiden palkkausta tai onko sillä siihen ollut jopa

11.5.2022

velvollisuus. Yhtymähallituksella on – huomioiden hallintolain (434/2003) 6 §:ssä tarkoitettut hallinnon yleiset oikeusperiaatteet – ollut toimivalta käyttää harkintaa sen suhteen millaista palkkaa se viranhaltijoilleen maksaa.

- a. Asiassa on syytä ottaa huomioon kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen II luvun määräykset koskien tehtäväkohtaista palkkaa sekä sen muutoksia. Huomautan tässäkin yhteydessä, että malli on rakennettu tilanteeseen, jossa kyse olisi kunnan tai kuntayhtymän taikka näiden yhteisen viran tilanteesta. Kyseisen luvun 10 §:n mukaan, mikäli viranhaltijan tehtävien vaatavuus olennaisesti muuttuu, tarkistetaan tehtäväkohtaista palkkaa. Määräyksen soveltamisohjeen mukaisesti tehtävän vaatavuuden muutoksen perusteena voi olla esimerkiksi määräaikainen lisätehtävä. Edelleen soveltamisohjeen mukaan tehtävämuutoksella tarkoitetaan virantoimitusvelvollisuuden muuttamista (ks. laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta, 304/2003, viranhaltijalaki 23 §, 627/2021). KVTES II luvun 9 §:n mukaan taas viranhaltijoille voidaan määrätä lisätehtäviä ja -vastuita, mikä taas osaltaan vaikuttaa tehtävien vaatavuuteen sekä sitä kautta tehtäväkohtaiseen palkkaan.
- b. Nähdäkseni mahdolliset palkkauksen muutosta koskevat päätökset ovat kuntayhtymän päätösvallassa. Ongelmaksi nyt lähinnä muodostuu se, että miten on perusteltavissa palkkauksen muutokset tilanteessa, jossa viranhaltija määrätäänkin hoitamaan jonkun toisen julkisyhteisön puitteissa olevia tehtäviä. Mikäli kyse olisi jo mainitusta yhteisestä virasta, olisi mahdollista ja KVTES:n mainittujen määräysten perusteella perusteltua tarkistaa viranhaltijan tehtävien vaatavuutta ja sitä kautta palkkausta. Tätä analogisesti hyödyntäen tähän jossain määrin hankalaan toimintatapaan, voidaan päätyä siihen, että palkkauksen tarkistaminen on mahdollista. Korostan kuitenkin edelleen sitä, että valittu toimintamalli ei nähdäkseni ole perusteltu erityisesti kunta- ja hallinto-oikeudellisen systematiikan näkökulmasta.
- c. Käytettävissä olleen aineiston perusteella jää epäselväksi onko tehtäviä aidosti lisätty vai onko vaihtoehtoisesti joitain tehtäviä vähennetty. On sinänsä huomattava, että ylimmät viranhaltijat ovat tyypillisesti sellaisia, ettei heihin sovelleta esimerkiksi ylityökorvauksia, vaikkakin heillä on ihan normaali virkaehtosopimuksen osoittama työaika. Tämä johtaa siihen tilanteeseen, että lisäämällä viranhaltijoiden tehtäviä, on sinänsä mahdollista lisätä näiden työmäärää ja sitä kautta myös synnyttää peruste maksaa korkeampaa palkkaa.
- d. Asiassa on kuitenkin syytä huomioida ainakin kaksi asiaa. Ensinnäkin viranomaisen arvioitavaksi jää, onko tehtävien muutos ollut siinä määrin oleellinen, että se edellyttää tehtävien vaatavuuden uudelleen arviointia. Toisekseen on syytä huomioida, että KVTES jättää viranomaiselle harkintavaltaa sen suhteen millainen mahdollinen kompensatio on. Jos olen oikein ymmärtänyt, niin kuntayhtymän omien – sinänsä ei velvoittavien – ohjeiden mukaan tämäntyyppisissä tehtävissä korotus voi olla *enintään* 10 % tehtäväkohtaisesta palkasta. Ohjeessa näin ollen jätetään harkintavaltaa 0 ja 10 % välille.

Oikaisuvaatimuksesta

1. Yhtymähallitukselle tehdyn oikaisuvaatimuksen keskeinen väite liittyy kuntayhtymän palveluksessa olevan henkilöstön yhdenvertaiseen kohteluun. Oikaisuvaatimuksessa viitataan yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 5 §:ssä viranomaisille säädettyyn

11.5.2022

velvollisuuteen edistää yhdenvertaisuutta. Oikaisuvaatimuksen tekijän näkemyksen mukaan tehdyt päätökset lisäävät eriarvoisuutta päätöksen kohteena olevien ja muun henkilöstön välillä.

2. Nähdäkseni yhtymähallitus on sinänsä voinut tehdä edellä mainitut päätökset, eikä yhdenvertaisuuslakia, ainakaan sen velvoittavilta osin ole rikottu. Sinänsä – vaikkakin edelleen kritisoin valittua tapaa ”vuokrata” viranhaltijoita hyvinvointialueelle – yhtymähallituksella on toimivalta päättää palkantarkastuksista. Edelleen nähdäkseni päätöksentekoa voidaan pitää puutteellisena lähinnä sen osalta, ettei siinä kerrota, miltä osin tehtävät ovat muuttuneet, eikä nähtävästi päätöstä esimerkiksi juuri virantoimitusvelvollisuuksien muuttamisesta ole tehty. Ts. päätösten perusteella ei täysin käy selväksi se, että mitä nämä päätöksen kohteena olevat henkilöt jatkossa tekevät.
3. Sen sijaan nostan esiin sen, että yhtymähallituksella on nähdäkseni laaja harkintavalta asiassa. Mikäli ”vuokrausmalli” pystytään perustelemaan, tulisi myös viranhaltijoiden virantoimitusvelvollisuutta muuttaa ja sitä kautta arvioida sitä, onko tehtävien vaativuus muuttunut. Edelleen korostan kuitenkin sitä, että tämä voi olla oikeudellisesti hankalaa perustella siksi, että muodollisesti – huolimatta siitä, että lopulta kuntayhtymän henkilöstö on siirtymässä hyvinvointialueen palvelukseen – ei pitäisi olla mahdollista ikään kuin tehdä toisen julkisyhteisön ”töitä” silloin, kun kyse on peruslakien rajat ylittävistä tilanteista.
4. Koska oikaisuvaatimuksen voi tehdä myös muilla kuin laillisuusperusteilla (vrt. kunnallisvalitus), on yhtymähallituksella oikaisuvaatimusta käsitellessään mahdollisuus käyttää myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Koska päätös ei ole tullut lainvoimaiseksi, eikä kyse ole itseoikaisusta, on yhtymähallituksella mahdollisuus sekä pysyttää päätös että kumota taikka muuttaa sitä oikaisuvaatimuksen johdosta. Tältä osin yhtymähallitus joutuu kuitenkin kiinnittämään huomiota edellä mainittuihin seikkoihin. Tarkoituksenmukaisimmaksi ratkaisuksi näkisin kuitenkin sen, että hyvinvointialueella vielä pohdittaisiin sitä, että sille kriittistä kuntayhtymän henkilöstöä otettaisiin suoraan joko koko- tai osa-aikaisesti hyvinvointialueen palvelukseen. Tässä yhteydessä huomautan kuitenkin vielä, että hyvinvointialueen tulisi tuolloin huomioida viranhaltijain 4 §:n vaatimukset. Erityisesti tuon esiin, että en sinänsä näe mahdollisena hyödyntää kyseisen säännöksen 3 momentissa (627/2021) säädettyä mallia, jossa hallintosääntöön sisällytetyn erityisen perusteen nojalla hyvinvointialueen palvelukseen otettaisiin henkilöstöä ilman hakumenettelyä. Nähdäkseni tuleva lakiin perustuva liikkeen luovutus on aivan validi peruste.

Espoossa 11.5.2022



Matti Muukkonen
HTT, YTM, ÖTM (väit.), yrittäjä