

Vastine Itä-Suomen hallinto-oikeudelle, Tohmajärven kunnan aluevalitus
(1597/03.04.04.04.09/2023)
6725/00.01.02.01/2023

Aluehallitus 21.09.2023 § 195

Lisätiedot Juristi Sakari Kela
sakari.kela@siunsote.fi
Puh. 013 330 8292

Päätösehdotus Hyvinvointialuejohtaja Leivonen Kirsi:

Aluehallitus päättää antaa hyvinvointialueen hallintosäännön 5 §:n 4 momentin 15 -kohdan nojalla asian selostusosassa esitetyn lausunnon Tohmajärven kunnan valitukseen sekä pyytää hallinto-oikeutta hylkäämään valituksen ja siihen liittyvän täytäntöönpanokieltovaatimuksen oikeudenkäyntikuluvaatimuksineen, mikäli valitusta ei tätä ennen ole jätetty tutkimatta hyvinvointialuelain 141 §:n nojalla.

Päätös Keskustelun kuluessa Tapio Hämäläinen esitti päätökseen liitettäväksi seuraavan lausuman:

"Aluehallitus ymmärtää valittajan huolen hyvinvointialueen asukkaiden perusoikeuksien tasavertaisesta toteutumisesta. Aluehallitus myös tiedostaa palvelustrategian ja palveluverkon valmisteluun ja toteutukseen mahdollisesti liittyvät riskit koskien hyvinvointialueen asukkaiden yhdenvertaista kohtelua. Aluehallitus jatkaa palvelustrategian ja palveluverkon valmistelua ja toteutusta siten, että kaikissa kunnissa ja pitäjissä turvataan tavalla tai toisella lähilääkäripalvelut. Välttämätöntä on myös luoda mittarit, joilla seurataan lääkäripalvelujen toteutumista ja toimivuutta. Toteuttamisessa voidaan käyttää mm omalääkärijärjestelmää, ulkoistamista, yksityistä sektoria, ammatinharjoittajamallia ja soveltuvin osin tarvittaessa myös etälääkärimallia. Tärkeintä on turvata hoidon jatkuvuus."

Osmo Pirhonen kannatti Tapio Hämäläisen tekemää esitystä.

Puheenjohtaja totesi tehdyn esittelijän ehdotuksesta poikkeavan kannatetun esityksen, ja asiasta tulee äänestää. Puheenjohtaja esitti äänestystavaksi nimenhuutoäänestystä ja -järjestykseksi seuraavaa: Esittelijän ehdotuksen kannalla olevat äänestävät JAA, ja Tapio Hämäläisen esityksen kannalla olevat äänestävät EI. Äänestystapa ja -järjestys hyväksyttiin.

Seuranneessa äänestyksessä annettiin 9 JAA-ääntä (Auvinen, Elo, Heinonen, Kaita, Mustonen, Puruskainen-Saarelainen, Reijonen, Taponen, Tirkkonen) ja 2 EI-ääntä (Hämäläinen, Pirhonen).

Puheenjohtaja totesi aluehallituksen hyväksyneen esittelijän päätösehdotuksen.

Selostus

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuusto päätti 22.6.2023 § 44 Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen palvelustrategiasta, johon sisältyy myös palveluverkkosuunnitelma.

Päätöksestä Tohmajärven kunta on tehnyt 1.8.2023 päivätyn aluevalituksen, joka esityslista liitteenä.

Itä-Suomen hallinto-oikeus kehottanut (Dnro 1597/2023) Pohjois-Karjalan hyvinvointialuetta antamaan lausuntonsa valitukseen 22.9.2023 mennessä.

Lausuntonaan Pohjois-Karjalan hyvinvointialue esittää seuraavaa:

Päätöksen valituskelpoisuus

Hallinto-oikeus on lähetteessään pyytänyt hyvinvointialuetta esittämään oman näkemyksensä päätöksen valituskelpoisuudesta.

Hyvinvointialuelain 141 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä aluevalitusta. Säännös on saman sisältöinen kuin kunnallisvalituksesta on säädetty kuntalain 136 §:ssä.

Kuntalain puolella oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että periaatelinjaukset, joita on tarkoitus noudattaa tulevia päätöksiä tehtäessä, eivät ole valituskelpoisia ratkaisuja (Harjula, Prättälä, Kuntalaki, 2019, s. 933). Erityisesti palvelustrategiaa voidaan pitää sellaisensa periaatelinjauksena, joka ei ole hyvinvointialuelain 141 §:n mukaan valituskelpoinen ratkaisu.

Palveluverkkosuunnitelman osalta Pohjois-Karjalan hyvinvointialue viittaa KHO:n taltioratkaisuun KHO 5.2.2015 T 272, jossa käsitelty asia keskeisiltä osiltaan rinnastuu valituksenalaisessa päätöksessä päätettyyn palveluverkkosuunnitelmaan:

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

Aluehallituksen päätöksen 13.6.2023 § 135 selostusosassa on todettu seuraavaa:

”Palvelustrategian ja -verkkosuunnitelman hyväksymisen jälkeen on määrä käynnistää palvelustrategian ja verkkosuunnitelman toimeenpanon suunnittelu. Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen palvelustrategian toimeenpano-ohjelma tullaan yhteensovittamaan hyvinvointialueen talous- ja investointi- sekä henkilöstösuunnitelmien kanssa.”

Aluevaltuuston päätös 22.6.2023 palveluverkkoa koskevasta suunnitelmasta rinnastuu em. KHO:n taltioratkaisussa kuvattuun tapaukseen, joskin jälkimmäisessä on ollut kyse kuntalain tulkinnasta. Palveluverkkoa koskevat lopulliset päätökset tapahtuvat hyvinvointialueen lakisääteisen talousarvion ja -suunnitelman hyväksymisen yhteydessä. Nämä päätökset ovat asian osalta lopullisia ja valituskelpoisia ratkaisuja. Aluehallitus on kokouksessaan 30.6.2023 § 142 päättänyt aluevaltuuston kokouksen 22.6.2023 § 44 päätöksen täytäntöönpanosta seuraavaa:

§ 44 Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen palvelustrategia
- käynnistetään toimeenpanon suunnittelu yhdessä aluehallituksen ja johtoryhmän kanssa talousarvion 2024 valmistelun aikataulussa

Palvelustrategia ja sen sisältämä palveluverkkosuunnitelma kattaa vuodet 2024 – 2038 ja se tulee toimimaan tulevina vuosina hyvinvointialueen muutosohjelmana tasapainotetun palvelutuotannon saavuttamiseksi.

Aluevaltuuston päätökseen 22.6.2023 § 44 on liitetty valitusosoitus aluevalituksen tekemiseen. Hyvinvointialueuudistuksen osalta ei vielä ole ehtinyt muodostua oikeuskäytäntöä ja aiempi oikeuskäytäntö perustuu kuntalain pohjalta tehtyihin tulkintoihin. Asia on näin ollen tältä osin tulkinnanvarainen ja se on yhteiskunnallisesti erityisen merkittävä ja kansalaisten perusoikeuksiin kohdistuva. Näin olen jää lopulta hallinto-oikeuden arvioitavaksi, onko päätös valituskelpoinen ratkaisu. Sillä, että päätökseen on liitetty valitusosoitus, ei ole asiassa merkitystä. Oikeuskirjallisuudessa on vakiintuneesti katsottu, että valitusosoitus ei tuo valitusoikeutta sellaiseen päätökseen, josta ei saa lain mukaan valittaa (Harjula-Prättälä: Kuntalaki, s. 969, Mäenpää: Hallinto-oikeus, 2023, s. 552). Valitusoikeus tai sen puuttuminen määräytyy asiaa koskevan lainsäädännön mukaan, tässä tapauksessa hyvinvointialuelain 140 ja 141 §:en mukaan. Aluevaltuusto ei voi muutoksenhakuohjauksella vaikuttaa valitusoikeuden tai sen käyttämisen edellytyksiin.

Mikäli hallinto-oikeus päätyy arvioinnissaan siihen, että kyse on ollut myös palveluverkon osalta asian valmistelusta, valitus tulee ensisijaisesti jättää kokonaisuudessaan tutkimatta.

Valituksenalainen päätös on asetettu nähtäväksi yleisessä tietoverkossa hyvinvointialueen verkkosivustolla 26.6.2023.

Täytäntöönpanokieltovaatimuksesta

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue vastustaa täytäntöönpanokiellon määräämistä. [Asian merkittävyys huomioiden hyvinvointialue pyytää hallinto-oikeutta ratkaisemaan täytäntöönpanokieltoasian mahdollisimman pikaisesti välipäätöksellä.](#)

Järjestämislain (612/2021) 11 §:ssä säädetään seuraavaa:

Palvelustrategia

Hyvinvointialueen on laadittava taloutensa ja toimintansa suunnittelua ja johtamista varten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia osana hyvinvointialuestrategiaa. Palvelustrategiassa on otettava huomioon 22 §:ssä tarkoitettut sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet.

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.

Palvelustrategian merkitystä perustellaan lain esitöissä seuraavasti (HE 241/2020 vp., s. 680):

Hyvinvointialue asettaisi palvelustrategiassa tavoitteet sille, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutetaan ottaen huomioon hyvinvointialueen asukkaiden tarpeet ja paikalliset olosuhteet. Palvelustrategian ensisijaisena tavoitteena olisi määritellä miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutetaan hyvinvointialueen alueella.

Palvelustrategian tarkoituksena olisi tämän mukaisesti ottaa kantaa muun ohella palveluverkon toteutukseen, lähipalvelujen saatavuuteen ja toteutustapaan sekä yleisesti palvelujen saavutettavuuteen. Silloin kun palveluja kootaan suurempiin kokonaisuuksiin, hyvinvointialue voisi palvelustrategiassa ottaa kantaa siihen, miten asukkaille turvataan näiden palvelujen saavutettavuus hyvinvointialueen alueen eri osissa asuville henkilöille.

Täytäntöönpanokiellon määrääminen tarkoittaisi sitä, että hyvinvointialue ei voisi toteuttaa sille lainsäädännössä säädettyä järjestämistehtävää. Vahvistettu palvelustrategia on perusteena moniin hyvinvointialueen kannalta välttämättömiin ratkaisuihin valtiovallan suuntaan (mm. investointisuunnitelman hyväksymismenettely). Hyvinvointialuelain 148 §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

Aluevalitus itsehallinnollisen yhteisön päätöksestä on ns. kassatorinen muutoksenhakekeino, joten hallinto-oikeus ei voi tehdä asiasisällöllistä ratkaisua asiassa, joka perustuisi tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Mikäli päätöstä rasittaisi laillisuusvirhe, hallinto-oikeus voi sen pelkästään kumota, jolloin asia tulisi uudelleen päätettäväksi itsehallinnon mukaisesti. Kuntien omistamat sotekiinteistöt on vuokrattu voimaanpanolain 22 §:n mukaisesti aina 31.12.2025 saakka (osin 31.12.2024 saakka). Mikäli hallinto-oikeus kumoaisi aluevaltuuston päätöksen 22.6.2023 § 44, ja asia tulisi myöhemmin uudelleen päätettäväksi, aluevaltuuston alkuperäisen päätöksen jälkeen tehdyt täytäntöönpanotoimet eivät ole sellaisia, joita ei voisi palauttaa lähtötilanteeseen tai johonkin muuhun myöhemmin päätettävän palveluverkkosuunnitelman osoittamaan tilanteeseen. Näin

ollen valitus ei käy hyödyttömäksi jo toteutettujen täytäntöönpanotoimien osalta. Täytäntöönpanokiellon määräämiselle ei ole perusteita.

Tohmajärven kunta on valitukseensa sisältyvän täytäntöönpanokieltovaatimuksen lisäksi lähettänyt hallinto-oikeudelle 15.8.2023 asiakirjoja, joissa väitetään hyvinvointialueen ryhtyneen jo panemaan aluevaltuuston päätöstä 22.6.2023 täytäntöön. Hallinto-oikeus 17.8.2023 päivätyllä saatteella varannut hyvinvointialueelle mahdollisuuden lausua myös tätä väitteestä.

Aluevaltuuston 22.6.2023 hyväksymä palveluverkkosuunnitelma on yleiskatsaus järjestämistä vastuun toteuttamiseen tarvittavasta toimipisterakenteesta. Aluehallituksen päätöksen 13.6.2023 § 135 selostusosassa on todettu seuraavaa:

”Palvelustrategian ja -verkkosuunnitelman hyväksymisen jälkeen on määrä käynnistää palvelustrategian ja verkkosuunnitelman toimeenpanon suunnittelu. Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen palvelustrategian toimeenpano-ohjelma tullaan yhteensovittamaan hyvinvointialueen talous- ja investointi- sekä henkilöstösuunnitelmien kanssa.”

Aluevaltuuston 22.6.2023 hyväksymä palveluverkkosuunnitelman toimeenpano edellyttää siis tarkempaa toimeenpanon suunnittelua, joka tapahtuu talousarvion ja -suunnitelman laatimisen yhteydessä.

Aluevaltuusto on kokouksessaan 14.12.2022 § 89 päättänyt hyväksyä vuotta 2023 koskevan talousarvion. Siihen on liittynyt talouden tavoiteohjelmaksi nimetty suunnitelma. Aluevaltuusto on em. päätöksellään hyväksynyt aluehallituksen ehdotukseen 30.11.2022 sisältyneen tavoitteen:

”Palveluverkkoon vaikuttavat säästöt yhteensä 2,25 miljoonaa euroa poistetaan toimialueiden talouden tavoiteohjelman toimeenpanosuunnitelmista. Tästä vähintään 1 miljoonan euron säästötarve kohdistetaan organisaation sisäisiin tehostamistoimiin, jotka käynnistetään välittömästi.”

Tohmajärven kunnan viittaama yhteistoiminnallinen keskustelu työnantajan ja henkilöstön välillä on normaalia lakisääteistä yhteistoiminnallista vuorovaikutusta työnantajan ja henkilöstön välillä ja liittyy talouden tavoiteohjelman tavoitteiden toteuttamiseen, ei 22.6.2023 päätettyyn palveluverkkosuunnitelmaan, vaikkakin se ajallisesti sattuu kesälle 2023.

Yleistä soteuudistuksesta ja hyvinvointialueen itsehallinnosta

Soteuudistuksen myötä julkishallintoon muodostui uusi itsehallinnon taso, hyvinvointialueet. Asukkaiden itsehallintoon perustuvien kuntien lisäksi hyvinvointialueet ovat itsehallinnollisia viranomaisia suhteessa valtioon ja kuntiin (HE 241/2020 vp. s. 344). 31.12.2022 saakka Pohjois-Karjalan maakunnan alueella sote-palveluiden järjestämisestä vastasi kuntayhtymä ja sen jäsenkunnat käyttivät omistajaohjauksellista valtaa kuntayhtymän

toimintaan. Tämä tilanne muuttui 1.1.2023 järjestämisvastuun siirryttyä hyvinvointialueelle.

Yleisenä toteamuksena valituksessa estetyissä väitteissä korostuu entiseen kuntayhtymäaikaan kohdistuva kunnan omistajaohjaus, jolle ei enää ole sijaa 1.1.2023 lukien. Hyvinvointialue on itsehallinnollinen organisaatio, jonka ylintä päätösvaltaa käyttää suorilla vaaleilla valittu aluevaltuusto. Aluevaltuusto on 22.6.2023 § 44 päättäessään palvelustrategiasta ja -verkosta käyttänyt sille laissa säädettyä itsehallinnollista päätösvaltaa. Tämä on otettava huomioon ratkaistaessa valituksessa esitettyjä lukuisia eri väitteitä.

Laki edellyttää hyvinvointialueen laativan palvelustrategian ja palveluverkko on osa sitä. Asiaa ei tule tarkastella kuntarajojen mukaan vaan maakunnan asukkaiden tarvitsemien palvelujen näkökulmasta. Olipa palveluverkko millainen tahansa, niin jonkun kunnan maantieteellisellä alueella palvelupisteet joka tapauksessa sijaitsevat. Tätä ei kuitenkaan tule ratkaista kuntien intressien pohjalta vaan maakunnan asukkaiden tarpeista käsin.

Kunta hyvinvointialueen jäsenenä - asianosaisuus

Hyvinvointialuelain 3 §:n mukaan hyvinvointialueen **jäsen** on muiden muassa kunta, joka sijaitsee hyvinvointialueen alueella.

Jotta kunta olisi **asianosainen** hyvinvointialueen toimielimessä käsiteltävässä asiassa, tulisi toimielimen päätöksen vaikuttaa *välittömästi* kunnan oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen. Pelkästään tosiasiallinen intressi ei vielä riitä asianosaisuuden perusteeksi, vaan intressin on oltava oikeudellinen (Kulla: Hallintomenettelyn perusteet, 2018, s. 149). Jäljempänä selostetulla tavalla kunnan omistamat sotekiinteistöt on jo vuokrattu hyvinvointialueelle aina 31.12.2025 saakka. Kunnalla ei siis ole ollut oikeudellista intressiä asiaan palveluverkkosuunnitelmasta päätettäessä. Tosiasiallinen intressi ei ole asianosaisaseman perusteeksi riittävä silloinkaan, kun se saattaa olla jonkun tahon kannalta merkityksellinen. Esimerkiksi pelkästään päätöksestä mahdollisesti seuraava epäsuora taloudellinen etu tai haitta ei sellaisenaan riitä tuottamaan asianosaisasemaa (Niemivuo – Keravuori: Hallintolaki, 2003, s. 147). Kunnalle hyvinvointialueen jäsenenä hyvinvointialuelain 142 §:ssä säädetty valitusoikeus ei myöskään tarkoita samaa kuin asianosaisuus.

Hyvinvointialueen palvelujen tuottamista koskeva päätös ei vaikuta hyvinvointialuelain 142.1 §:ssä tarkoitetulla tavalla välittömästi kunnan etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen, joten **kunta ei ole hallintolain 11 §:ssä tarkoitettu asianosainen tällaisessa asiassa**. Asiaa ei muuta se, että hyvinvointialue on voimaanpanolain 22 §:n mukaisesti vuokrannut sote-kiinteistöt kunnalta. Hallituksen esityksessä voimaanpanolaiksi (HE 241/2020 vp. s. 281) todetaan toimitilojen vuokraamisesta seuraavaa:

”Hyvinvointialue päättäisi palveluverkostaan ja tarvitsemistaan toimitiloista itsehallintonsa puitteissa eli hyvinvointialueella olisi ratkaisuvallta asiassa.”

Esteellisyysväitteistä

Kunta ei ole valituksenalaisen päätöksen osalta asianosaisen asemassa, joten esteellisyys tulee arvioitavaksi valituksessa esitettyjen perusteiden osalta seuraavasti:

1. Onko asian valmistelun yhteydessä tehty sellaisia ratkaisuja, joista voi seurata jollekin kunnalle erityistä hyötyä tai vahinkoa (HallintoL 28 § 1 mom. 5 -kohta, viimeinen virke)?
2. Onko asian valmisteluun osallistunut henkilöitä, joiden puolueettomuus muusta erityisestä syystä on vaarantunut (HallintoL 28 § 1 mom. 7 -kohta)?

Palvelustrategia on yleisluontoinen asiakirja, joka käsittelee pohjois-karjalaisille ihmisille tuotettavia palveluja. Siinä mielessä sen tarkoitus onkin tuottaa erityistä hyötyä kaikille maakunnan ihmisille, sen sijaan vahinkoa kenellekään sillä ei tavoitella. Kunnallishallinnon puolella muodostuneen oikeuskäytännön mukaan intressijäävi ei voi olla kyseessä sellaisessa tilanteessa, jossa tehtävä päätös koskee tasapuolisesti kaikkia sen vaikutuspiirissä olevia tahoja (esim. KHO 1986 II 33, 6.9.1994 T 3928 ja 23.9.2013 T 2996). Mikäli esteellisyys tulkittaisiin palvelustrategian osalta toisin, likipitään kaikki maakunnassa vaalikelpoiset luottamushenkilöt olisivat esteellisiä käsittelemään asiaa. Palvelustrategian merkittävyys huomioiden laaja kansalaiskeskustelu on jopa välttämätöntä, joten yleislausekejääviyskään ei voi tulla kysymykseen kenenkään luottamushenkilön osalta.

Palveluverkko on osa palvelustrategiaa ja sen osalta kyse on siitä, onko jollekin kunnalle odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa asian valmistelussa tehdyistä ratkaisuksista ja onko joku kunnan luottamushenkilö ollut hyvinvointialueella käsittelemässä asiaa siten, että hän olisi ollut tässä ominaisuudessa esteellinen. Selvyydeksi todettakoon, että hyvinvointialuelain 102 §:n mukaan aluevaltuustossa aluevaltuutetun esteellisyys määräytyy eri tavalla, aluevaltuutettu olisi esteellinen vain, mikäli päätös koskisi häntä *henkilökohtaisesti*, ja tästä ei valituksenalaisessa päätöksessä ja valituksessa ole kyse.

Ensisijaisesti Pohjois-Karjalan hyvinvointialue katsoo, että palveluverkkoa koskevalla ratkaisulla ei ole odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa millekään kunnalle ja että valitus esteellisyysväitteiden osalta tulee hylätä jo tällä perusteella. Kuten valituksessakin todetaan, hyvinvointialue ja kunnat ovat voimaanpanolain nojalla jo tehneet toimitilojen vuokrauksesta vuokrasopimukset 31.12.2025 saakka. Tehtiinpä palveluverkosta minkäläinen päätös hyvänsä, niin tehdyt sopimukset pätevät yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden mukaisesti. Esteellisyyttä on arvioitava sen ajankohdan tilanteen mukaan, jolloin asiaa käsitellään (Mäenpää: Hallinto-oikeus, 2023, s. 419). Näin ollen tulevaisuuslautakunnan käsitellessä asiaa, kiinteistöjen hallinnan osalta on olemassa hyvinvointialuetta ja kuntia sitova ja lakiin perustuva ratkaisu. Intressijääviä sovellettaessa on mahdoton ajatus, että asiaa tarkasteltaisiin päätöksen tekohetkellä jonkin tulevaisuudessa vuosien kuluttua

mahdollisesti syntyvän seikan perusteella. Tulevaisuuslautakunnan aloittaessa asian valmistelun 13.12.2022, kuntien kiinteistöomaisuutta koskevat vuokrasuhteet on jo ratkaistu kolmen vuoden ajaksi. Mikä tahansa kuviteltavissa oleva hyöty tai vahinko ei riitä esteellisyysperusteeksi, hyödyn tai vahingon on oltava *erityistä*. Voimaanpanolain 22 §:n mukaisesti hyvinvointialue voi itsehallintonsa nojalla päättää jatkaa tai olla jatkamatta kuntien kanssa tehtyjä vuokrasopimuksia 31.12.2025 jälkeen. HE 241/2020 vp. s. 281:

”Hyvinvointialueen ja kunnan välillä solmittaisiin kunnan omistamien, sosiaali- ja terveystoimen tai pelastustoimen käytössä olevien toimitilojen hallinnasta vuokrasopimus siten, että se olisi voimassa vähintään 31.12.2025 saakka. Kunnilla ja hyvinvointialueella olisi siten kolme vuotta aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen ja sen seurauksena syntyviin muutoksiin. Hyvinvointialueelle olisi yksipuolinen oikeus pidentää vuokrasopimuksen voimassaoloa vielä vuodella ja sen tulisi ilmoittaa tämän oikeutensa käyttämisestä kunnalle viimeistään 12 kuukautta ennen vuokrasopimuksen voimassaolon päättymistä. Hyvinvointialue päättäisi palveluverkostaan ja tarvitsemistaan toimitiloista itsehallintonsa puitteissa eli hyvinvointialueella olisi ratkaisuvälillä asiassa.”

Kun vielä huomioidaan voimaanpanolain 43 ja 44 §:ssä kunnille säädetty oikeus saada korvaus valtiolta omaisuusjärjestelyistä kunnalle aiheutuvista kustannuksista, voidaan todeta, että toimipisteverkkoa koskevasta ratkaisusta ei ole odotettavissa millekään kunnalle erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Mikäli hallinto-oikeus vastoin edellä lausuttua katsoisi, että palveluverkkoa koskevasta ratkaisusta voisi olla jollekin kunnalle erityistä hyötyä tai vahinkoa, todettakoon lisäksi seuraavaa:

Valitus kohdistuu tulevaisuuslautakunnassa tehtyyn valmisteluun, joka on kirjattu valituksen liitteenä 1 olevan aluevaltuuston pöytäkirjan sivuilla 75 – 102.

Esteellisyyttä on arvioitava sen ajankohdan tilanteen mukaan, jolloin asiaa on käsitelty ja ratkaistava esteellisyyttä koskevat kysymykset sen mukaan mitä asiassa on kulloinkin oltu päättämässä.

Tulevaisuuslautakunnan kokouksen 13.12.2022 § 51 kirjauksista ilmenee, mistä asiassa on ollut kyse ja mikä asiakirja palvelustrategia ja siihen liittyvä palveluverkkosuunnitelma on. Lautakunta on päättänyt kokouksessaan palvelustrategian valmistelun periaatteista ja asian etenemisestä. Asiassa ei ole tehty sellaista ratkaisua, josta voisi olla odotettavissa erityistä vahinkoa millekään kunnalle.

Tulevaisuuslautakunnan kokouksissa 15.2. ja 15.3.2023 asiaa on jatkotyöstetty niiden teemojen osalta, jotka oli edellisissä kokouksissa käsitelty. Edelleenkin asiassa ei ole tehty sellaista ratkaisua, josta voisi olla odotettavissa erityistä vahinkoa millekään kunnalle.

Tulevaisuuslautakunnan kokouksessa 12.4.2023 asia on edennyt siihen vaiheeseen, että palveluverkosta on laadittu useita eri vaihtoehtoja, skenaariot 1 – 3. Skenaariot kuvaavat niitä mahdollisia vaihtoehtoja, joiden

mukaisesti palveluverkko voitaisiin rakentaa. Valmistelu ei siis ole tähdännyt vielä tässä vaiheessa johonkin tiettyyn malliin, vaan kaikki vaihtoehdot ovat olleet avoinna. Esimerkiksi skenaario 3 vastaa lähinnä nykytilaa ja esimerkiksi Juuassa ja Tohmajärvellä olisi sen mukaisesti lähipalvelupiste. Ei voida osoittaa, että vaihtoehtoisista ratkaisuista seuraisi jollekin kunnalle erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Valmistelun pohjalta laaditut vaihtoehtoiset mallit on tämän kokouksen jälkeen lähetetty laajalle lausuntokierrokselle.

Tulevaisuuslautakunnan kokouksessa 26.4.2023 on päätetty jatkaa edellisessä kokouksessa päätettyä lausuntoaika.

Ensimmäinen vaihe käsittelyketjussa, jonka osalta voidaan edes teoreettisesti arvioida mahdollista esteellisyttä, on tulevaisuuslautakunnan kokous 2.6.2023. Vasta tässä kokouksessa on ensimmäisen kerran otettu kantaa eri vaihtoehtojen välillä. Tätä edeltävä valmistelu on tähdännyt puhtaasti siihen prosessiin, jonka pohjalta ratkaisua valmistellaan.

Hyvinvointialue on itsehallinnollinen organisaatio ja sen luottamushenkilöt on asetettu tehtäviinsä demokraattisen prosessin myötä. Hyvinvointialueen palvelustrategia ja siihen liittyvä palveluverkkoratkaisu on lakisääteinen asia. Kuinka tulevaisuuslautakunnassa oltaisiin voitu 13.12.2022 todeta se, ketkä luottamushenkilöistä olisivat esteellisiä, kun asiaa alettiin valmistella täysin puhtaalta pöydältä ilman mitään ennalta asetettua näkemystä päätöksen sisällön suhteen? Kun vielä huomioidaan, että palvelustrategia ja -verkkoratkaisu tulee koskemaan yhtäläisesti kaikkia pohjois-karjalaisia sote-palvelujen käyttäjiä, olisi demokraattisen päätöksenteon kannalta täysin kestävä ratkaisu ryhtyä pelkästään oletusten varassa lähtemään rajaamaan luottamushenkilöitä pois asian valmistelusta. Huomattava osa hyvinvointialueen luottamushenkilöistä on samalla myös kuntien luottamushenkilöitä.

Kuten edellä on esitetty, Pohjois-Karjalan hyvinvointialue katsoo ensisijaisesti, että millekään kunnalle ei ratkaisusta ole odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, jolloin esteellisyys ei ylipäätään voi tulla kyseeseen hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 -kohdassa tarkoitetulla tavalla. Hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä ei juurikaan lainvalmistelussa pohdittu päätöksentekomenettelyihin liittyviä asioita, vaan oletettiin niiden järjestyvän hallintolain ja kuntalain pohjalta vakiintuneen oikeuskäytännön myötä. Kuntaliitto ja sittemmin Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy lanseerasi hyvinvointialueuudistuksen valmisteluvaiheessa *varovaisuusperiaatteeksi* kutsutun ohjeen, joka suosittaa esteellisyyden huomioimista päätöksenteossa. Tätä periaatetta noudattaen asian virkamiesvalmistelussa suositettiin, että tulevaisuuslautakunnan kokoukseen 2.6.2023 ei osallistuisi sellaisia luottamushenkilöitä, jotka samalla ovat hyvinvointialueen kuntien kunnanhallitusten jäseniä tai varajäseniä. Vastaavalla tavalla suositeltiin aluehallituksen kokouksen 13.6.2023 § 135 osalta. Kokouspöytäkirjoista voidaan todeta, että näin on myös toimittu. Näihin kokouksiin ei ole osallistunut kunnanhallituksen jäseniä tai varajäseniä.

Valituksen sivulla 11 väitetään, että esteellisiä olisivat myös tulevaisuuslautakunnan kokouksessa 2.6.2023 läsnä olleet kuntien valtuustojen puheenjohtajistoihin kuuluvat luottamushenkilöt. He eivät kuitenkaan ole hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 -kohdassa tarkoitettuja väitetyn intressentin tahon hallituksen tai hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäseniä. Ilmeisesti tämän osalta valituksessa tarkoitetaan em. lainkohdan 7 -kohdassa tarkoitettua ns. yleislausekejäviyttyä. Todettakoon, että valituksessa ei millään tavalla perustella sitä erityistä syytä, minkä vuoksi puheenjohtajistoon kuuluvien osalta luottamus muusta syystä vaarantuisi. Yleislausekkeessa mainittu erityinen syy rinnastuu merkittävydeltään muihin konkreettisiin esteellisyysperusteisiin (Mäenpää, Hallinto-oikeus, 2023, s. 412). Näin ollen yleislausekejäviytteen ei riitä se, että joku on jossakin asemassa. Tulee voida osoittaa se, että hän olisi toiminut tuossa asemassaan sellaisella tavalla, josta seuraisi luottamuksen vaarantuvan hänen puolueettomuuteensa. Tällaista ei valituksessa ole osoitettu, joten valitus tältä osin on hylättävä. Sama koskee myös muita luottamushenkilöitä, joiden valituksessa väitetään olleen esteellisiä yleislausekejäviyttyden perusteella.

Hallinto-oikeus on saatteessaan edellyttänyt hyvinvointialueen hankkivan tulevaisuuslautakunnan kokoukseen osallistuneiden ja esteellisiksi väitettyjen luottamushenkilöiden lausunnot. Lausunnot toimitetaan hallinto-oikeudelle muun aineiston ohessa. Esteellisiksi väitettyjen luottamushenkilöiden lausunnoista ei ilmene seikkaa, joiden vuoksi heidän puolueettomuutensa voitaisiin katsoa muusta erityisestä syystä vaarantuneen.

On täysin mahdollista, että esteellisyys konkretisoituu asian käsittelyn ollessa vireillä. Esimerkiksi päätöskokouksessa tehdään kannatettu ehdotus, josta johtuen joku luottamushenkilö tulee esteelliseksi kesken asian käsittelyn. Tässä tapauksessa asiaa on käsitelty viidessä kokouksessa, jossa ei ole tehty sellaista ratkaisua, josta ei voi seurata millekään kunnalle erityistä hyötyä tai vahinkoa. 2.6.2023 kokouksessa tilanne on ollut toinen, siinä on päätetty esittää aluehallitukselle konkreettista ratkaisua, skenaario 2 b:tä. Sen osalta voidaan ajatella, että ratkaisusta voisi olla teoreettisesti ajateltuna jollekin kunnalle hyötyä tai vahinkoa ja josta seuraten intressentin tahon hallituksen jäsenet ja varajäsenet voisivat olla esteellisiä. Tämä ei kuitenkaan voine tässä tapauksessa tulla kyseeseen edellä selostetuista syistä johtuen, koska konkreettista oikeudellista intressiä asiaan ei millään kunnalla ole.

Tässä tapauksessa esteellisyyden arvioiminen valituksessa esitetyin perustein on suomalaisessa oikeuskäytännössä uusi asia. Kyse on itsehallinnollisen organisaation toisen itsehallinnollisen organisaation päätöksestä tekemästä valituksesta. Vaalikelpoisuussäännökset eivät huomioi kunnan ja hyvinvointialueen luottamushenkilöiden kaksoisroolin mukanaan tuomia tulkintatilanteita. Soteuudistuksen yksi keskeisimmistä tavoitteista on kansanvaltaisuuden ja demokratian lisääminen. Luottamushenkilöt saavat mandaattinsa suoran vaalin perusteella. Luottamushenkilön tulee edistää hyvinvointialueen ja sen asukkaiden etua

sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla.

Päätöksentekomenettelyä koskevat väitteet

Hyvinvointialueen kokousmenettelyissä noudatetaan kunnallishallinnossa muotoutunutta juoksevaa ja täydentyvää pöytäkirjamenettelyä. Asiaa on käsitelty kuudessa tulevaisuuslautakunnan kokouksessa, kerran aluehallituksessa tulevaisuuslautakunnan valmistelun pohjalta ja lopulta aluevaltuustossa 22.6.2023. Asian kaikki käsittelyvaiheet on luettavissa lopullisesta aluevaltuuston pöytäkirjasta.

Aluehallituksen yksimielinen esitys 22.6.2023 § 44 aluevaltuustolle on seuraava:

Aluehallitus esittää aluevaltuustolle, että se hyväksyy liitteenä olevan palvelustrategian ja siihen sisältyvän palveluverkkosuunnitelman (vaihtoehto 2 b) täydennettynä seuraavasti:

- 1) palvelustrategia-asiakirjassa korvataan termit 'soteasema' ja 'liikkuva palvelu' termillä 'liikkuva lähipalvelu'
- 2) liikkuvat lähipalvelut järjestetään pääsääntöisesti laajan palvelun soteasemien toimesta tarkoituksen mukaisissa toimitiloissa ja toimintamalleilla
- 3) asukkaiden palvelutarpeeseen perustuvat liikkuvat lähipalvelut järjestetään kaikkiin hyvinvointialueen kuntiin, joissa ei ole laajan palvelun soteasemaa (Heinävesi, Juuka, Polvijärvi, Rääkkylä ja Tohmajärvi)
- 4) palvelustrategian s. 29 kuva 7 poistetaan
- 5) palvelustrategia asiakirja muokataan vastaamaan edellä esitettyjä muutoksia.

Päätöksen perustelut muodostuvat kokouspöytäkirjan selostusosissa esitetyistä seikoista, jotka tässä tapauksessa ovat hyvinkin laajat. Kyseessä ei ole asianosaisasia, joten hallintolain 44 §:ssä säädetyt asianosaiseen liittyvät päätöksen sisältövaatimukset eivät tule sovellettaviksi.

Aluevaltuuston lopulliseksi päätökseksi tuli lopulta aluehallituksen esitys kohtaan 3 tehdyllä lisäyksellä ”... liikkuvat lähipalvelut järjestetään *kiinteään toimipisteeseen* kaikkiin hyvinvointialueen kuntiin...” Väite siitä, että päätös olisi epäselvä tai siitä ei ilmenisi miten asia on ratkaistu ei pidä paikkaansa. Päätös on tulevaisuuslautakunnan 2.6.2023 § 66 esittämä skenaario 2b, lisättyä aluehallituksen 13.6.2023 § 135 päätöksessä täydennetyllä 5 -kohtaisella luettelolla, ja joista aluevaltuusto lopullisessa päätöksessään täydensi 3 -kohtaa kahdella sanalla, ”kiinteään toimipisteeseen”.

Vielä valituksessa väitetään itse päätöksen tapahtuneen menettelyltään virheellisesti.

Hallinto-oikeudelle on toimitettu videotallenne kokouksen kulusta. Tiivistetysti päätöksentekomenettely tapahtui seuraavasti, kellonajat videotallenteen aikajanalta:

- puheenjohtaja toteaa keskustelun päättyneeksi (44:30)

- puheenjohtaja toteaa palveluverkkoon tehdyt kannatetut vastaesitykset aluehallituksen pohjaesitykseen (46:12)
- puheenjohtaja tekee äänestysesityksen (46:45), jonka aluevaltuusto hyväksyy
- ensin äänestetään pohjaehdotuksesta eniten poikkeavan kahden kannatetun vastaehdotuksen välillä (Keskustan valtuustoryhmä – Auvinen), Keskustan valtuustoryhmän ehdotus voittaa
- sitten äänestetään edellisen äänestyksen voittaneen ehdotuksen ja Sari Huovisen ehdotuksen välillä – Keskustan valtuustoryhmän ehdotus voittaa
- jäljellä on aluehallituksen pohjaesitys ja aiemmissa äänestyksissä voittanut Keskustan valtuustoryhmän ehdotus
- puheenjohtaja tiedustelee aluevaltuustolta, voidaanko Keskustan valtuustoryhmän ehdotus hyväksyä aluevaltuuston yksimieliseksi kannaksi (56:00)
- Kukaan aluevaltuutetuista ei vastusta puheenjohtajan esittämää menettelytapaa, joten puheenjohtaja toteaa Keskustan valtuustoryhmän ehdotuksen tulleen yksimielisesti aluevaltuuston päätökseksi (57:35).

Aluevaltuuston päätöksenteko on tapahtunut kokouksessa normaalin parlamentaarisen päätöksentekomenettelyn ja hyvinvointialueen hallintosäännön (117 §) mukaisesti, eikä sitä rasita mikään muotovirhe. Kahden äänestyksen jälkeen vastakkain on lopulta ollut aluehallituksen pohjaesitys ja Keskustan valtuustoryhmän ehdotukseksi nimetty muutosehdotus. Kun aluevaltuusto on ollut tässä vaiheessa yksimielisesti Keskustan muutosehdotuksen kannalla, puheenjohtaja on voinut todeta sen aluevaltuuston päätökseksi. Asiassa ei enää ole tarvinnut äänestää aiemmissa äänestyksissä voittanutta ehdotusta pohjaehdotusta vastaan. Tästä KHO 1971 II 39:

Valtuuston kokouksessa oli tehty kunnanhallituksen ehdotuksesta poikkeava kannatettu ehdotus. Valtuuston puheenjohtajan tiedusteltua kukaan valtuutetuista ei ollut ilmoittanut kannattavansa kunnanhallituksen ehdotusta. Enemmän äänestyksen toimittaminen näiden ehdotusten välillä katsottiin tarpeettomaksi.

Valitus tulee hylätä päätöksentekoon liittyvien väitteiden osalta.

Vaikutusmahdollisuuksien varaaminen

Kuten edellä on osoitettu, kunta ei ole valituksenalaisen päätöksen osalta hallintolain 11 §:ssä tarkoitettu asianosainen. Tästä johtuen asiassa ei tule sovellettavaksi hallintolain 6 luvussa asianosaisasemaan liittyvät säännökset. Muiden kuin varsinaisten asianosaisten vaikutusmahdollisuuksista säädetään hallintolain 41 §:ssä sekä erityisesti hyvinvointialuetta koskien hyvinvointialuelain 29 ja 34 §:issä.

Tulevaisuuslautakunta on kokouksessaan 12.4.2023 § 41 päättänyt seuraavaa:

Tulevaisuuslautakunta päättää käynnistää liitteenä olevasta palvelustrategialuonnoksesta lausuntokierroksen, joka kestää 2.5.2023 saakka. Lausuntokierros on kaikille avoin ja lausuntopyyntö julkaistaan hyvinvointialueen verkkosivulla. Erikseen lausuntopyynnot lähetetään alueen kunnille ja hyvinvointialueen toimielimille. Asukkaille ja henkilöstölle avataan kohdennetut kyselyt.

Vaikutusmahdollisuuksien varaamisen yhteydessä kertynyt aineisto on liitetty aluevaltuuston kokouksen pöytäkirjan 22.6.2023 § 44 liitteiksi 38 – 42. Kuntien lausunnot on koostettu liitteeksi 40. Tohmajärven kunnan lausunto liitteen 40 sivuilla 41-51.

Pöytäkirjan liitteenä oleva dokumentaatio osoittaa, että alueen asukkaille, hyvinvointialueen työntekijöille, vaikuttamistoimielimille ja muille toimielimille sekä kunnille on varattu vaikutusmahdollisuudet asian valmistelussa ja vaikuttamismahdollisuus on myös toteutunut. Esimerkiksi asukkailta on saatu yhteensä 2108 kannanottoa. Kansalaisadressissa oli 9240 allekirjoittajaa. Joidenkin kuntien pyynnöstä lausuntoaikaa jatkettiin kahdella viikolla. Asiaa tulevaisuuslautakunnalle valmistelleet viranhaltijat ovat erikseen kiertäneet kaikki hyvinvointialueen kunnat. Strategiajohtaja ja muutosjohtaja tapasivat Tohmajärven kunnan edustajat 18.4.2023. Hyvinvointialueen puolelta lähetetyssä tapaamispyynnössä lausuttiin seuraavaa:

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen palvelustrategian ja palveluverkkosuunnitelman valmistelu on alkanut ja tavoitteena on asiakirjojen hyväksyminen kesäkuun aluevaltuuston kokouksessa. Tarkoitus on, että tulevaisuuslautakunta päättäisi ensimmäisistä luonnoksista kokouksessaan 12.4.2023, jonka jälkeen asiakirjoista avautuu avoin lausuntokierros 2.5.2023 saakka.

Tulemme pyytämään alueen kunnilta lausuntoa asiaan. Tulemme mielellämme lausuntokierrosvaiheessa esittelemään luonnosversioita ja käymään asiasta keskustelua kunnan johdon kanssa.

Vierailut kunnissa on aikataulutettu viikolle 16. Alla ohjelma jonka mukaan kierrämme kuntia. Osalla vierailuista olemme mukana molemmat ja osalla vain toinen meistä.

Toivomme, että alla olevat ajat sopivat teille. Aikataulu on melko tiukka ja vierailut suunniteltu liikkumisen kannalta järkeviksi kokonaisuuksiksi.

Voitte päättää itse teiltä osallistuvat henkilöt.

Valituksessa on viitattu hyvinvointialuelain 14 §:ssä säädettyyn hyvinvointialueen ja kuntien neuvotteluun. Edellä kuvattu neuvottelukierros kuntien kanssa ei liity 14 §:ssä säädettyyn neuvotteluelvoitteeseen. Se on liittynyt kunnille varattuun vaikutusmahdollisuuksien toteuttamiseen palvelustrategiaa ja -verkkoa koskevassa päätöksenteossa. Lain 14 §:ssä tarkoitettua neuvottelumekanismia ollaan rakentamassa erillisellä sopimuksella, joka on luonnosvaiheessa. Luonnoksen kohdassa 2 kuvataan yhteistyötä seuraavasti:

”Tässä sopimuksessa sovimme osapuolten välisestä yhteistyöstä, strategisen ja operatiivisen tason, hyvinvointikoordinaattoriverkoston sekä alueellisten kumppanuusryhmien ja Pohjois-Karjalan hyvinvoinnin kumppanuusryhmän yhteistyörakenteista ja vastuutahoista.

Asukkaiden terveyden, hyvinvoinnin ja turvallisuuden edistäminen on kaikkien sopimuspuolten yhteinen tehtävä.”

Todettakoon vielä, että lausuntopalaute on johtanut konkreettisiin muutoksiin kaavaillun toimipisteverkon rakenteessa. Alkuperäisen skenaario 2 tarkentui tulevaisuuslautakunnan kokouksessa 2.6.2023 versioon 2 b. Lautakunnan pöytäkirjassa asiaa perustellaan seuraavasti:

Käytettävissä olevat asiakkaiden ja potilaiden palvelutarvetta koskevat tiedot, henkilöstön saatavuutta ja taloutta koskevat tiedot sekä saatu lausuntopalaute huomioiden tulevaa palveluverkkoa on järkevää kehittää skenaario kahden pohjalta. Tämä malli on selkeästi kompromissi palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden välillä. Malli on vaikuttavuusarvion mukaan vain hieman skenaario yhtä heikompi. Talouden osalta tämä skenaario on n. 3 milj. € kalliimpi kuin edullisin vaihtoehto. Saadun palautteen mukaan lähellä olevat palvelut ovat kuitenkin kansalaisten kannalta niin tärkeitä, että suurempi kustannus on perusteltu.

Väite kuulemiseen ja vaikuttamiseen liittyvien velvollisuuksien laiminlyönnistä ei pidä paikkaansa ja valitus on näin ollen hylättävä.

Perusoikeusnäkökulma – päätöksen aineellisoikeudellinen lainmukaisuus

Valituksen sivuilla 23-24 viitataan perusoikeuksien supistumiseen siitä näkökulmasta, että valituksenalaisessa päätöksessä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita keskitetään niille paikkakunnille, jossa toimii yksityiset palvelut ja vähennetään niiltä paikkakunnilta, jossa yksityisiä vaihtoehtoja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille ei ole lainkaan. Lisäksi valituksessa annetaan ymmärtää, että liikkuvien lähipalvelujen myötä lähipalveluita supistettaisiin.

Valitus perusoikeuksien supistamisen osalta perustuu virheellisiin olettimiin.

Suomen perustuslain (731/1999) 19 § 3 momentti velvoittaa julkisen vallan turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Tätä veloitetta täsmennetään mm sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 4 §:ssä, joka määrää, että hyvinvointialueen on suunniteltava ja toteutettava sosiaali- ja terveydenhuolto sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisena kuin asiakkaiden tarve edellyttää. Lisäksi saman järjestämislain 22 § velvoittaa hyvinvointialueita ottamaan toiminnassaan sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet ja valtioneuvoston asettamat talouden finanssipoliittiset tavoitteet. Edelleen järjestämislain 40 § edellyttää, että hyvinvointialueen on omavalvonnassaan erityisesti varmistettava palvelujen saatavuus, jatkuvuus, turvallisuus ja laatu sekä asiakkaiden yhdenvertaisuus. Em lisäksi myös terveydenhuoltolain (1326/2010) 8 § edellyttää, että terveydenhuollon toiminnan on oltava laadukasta, turvallista ja asianmukaisesti toteutettua.

Palveluverkkosuunnitelman taustamateriaaleissa on kuvattu laajasti, mitä termillä lähipalvelu ja liikkuva lähipalvelu konkreettisesti tarkoitetaan. Myös THL on julkaisussaan (Raportti 43/2010) määritellyt lähipalvelun, sekä kuvannut erilaisia tapoja tuottaa lähipalvelua. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen keskeiset käsitteet (THL, Kanta 1.11.2011) -sanasto määrittelee lähipalvelun: *"Palvelu, jota annetaan asiakkaan päivittäisessä elinympäristössä tai tarjotaan asiakkaille helposti saavutettavana sähköisenä palveluna"* ja *"Osa sosiaali- ja terveyspalveluista on perusteltua järjestää lähipalveluina joko palvelun luonteen vuoksi (esim. kotihoito) tai siksi, että asiakkaat tarvitsevat niitä usein tai toistuvasti. Lähipalvelu voidaan toteuttaa esimerkiksi liikkuvassa suunhoidon yksikössä tai rokotusbussissa lähellä asiakasta."* Liikkuvan lähipalvelun käsitteellä tarkoitetaan lähipalvelua, joka tuodaan lähelle kauempaa. Perusoikeuksien näkökulmasta merkityksellisempää on, että palvelua on tarjolla, eikä suinkaan se, tuotetaanko sitä entisestä terveysasema -nimisestä rakennuksesta. Perusoikeuksien toteutuminen ei ole sellaisenaan sidoksissa kiinteistöön tai palvelujen tuottamistapaan, vaan sen sijaan riittävän palvelutason tarjoamiseen, kun muutoin monien eri lakien ja asetusten asettamat edellytykset toteutuvat. Liikkuva lähipalvelua ei siten voida huolellisen palveluverkkosuunnitelman päätöksentekomateriaaliin perehtymisen perusteella todeta olevan palvelujen heikentämistä, vaan pikemminkin niiden saatavuuden parantamista.

Palveluverkkosuunnitelmalla nimenomaisesti parannettaisiin palvelujen monien eri tuotantotapojen myötä saatavuutta koko alueella palvelutarvetta vastaten. Pohjois-Karjalan hyvinvointialue pyrkii kaikin käytettävissä olevin keinoin jo nyt turvaamaan perusoikeuksien toteuttamista, ostamalla käytännössä kaikkea palvelua, mitä sen hankintalain puitteissa on mahdollista ostaa, mutta tästä huolimatta tällä hetkellä sote-ammattilaisia Suomessa ei ole tarpeeksi saatavilla jokaiseen pieneen taajamaan. Lähivuosina sote-ammattilaisten määrä on voimakkaasti vähenevä mm. eläköitymisen myötä ja lähivuosien tilanne on paheneva. Perusoikeuksien ja lain velvoitteiden täyttämiseksi lähitulevaisuudenkin tarpeisiin palvelutuotannon on uudistuttava. Lisäksi ammattilaisista moni haluaa itse enemmän toimia suuremmissa työyksiköissä, joissa työn kuorma on hallittua ja moniammatillinen yhteistyö, sekä laadukas ammattilaisen työn tekeminen on tosiasiallisesti mahdollista. On tärkeä tiedostaa, että valvovat viranomaiset ovat asettaneet vaatimuksia mm. uransa alkuvaiheessa toimivien ammattilaisten ohjaamiselle ja työn seurannalle, mitkä eivät aina ole mahdollisia pienten paikkakuntien pienissä yksiköissä. Lisäksi palveluverkkosuunnitelmassa ei enää katsota palvelujen tuottamista entisajan kuntarajojen mukaan, vaan palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta tarkastellaan alueellisesti, mahdollistaen myös maaseutumaisen alueen asukkaiden palvelujen kehittämistä.

Edellä kuvattujen syiden vuoksi ja nimenomaan palvelujen tuottamisen turvaamiseksi, ja jotta perusoikeuksia voidaan alueen asukkaille yhdenvertaisesti turvata, palveluita tuotaisiin palveluverkkosuunnitelman mukaisella tavalla laajan palvelun sote-aseteilta ympäröiviin maaseutumaisen alueen taajamiin suuremmilta sote-aseteilta ja samaan

aikaan mahdollistettaisiin alueellisina palveluina jopa palvelujen laajempia sote-asemien aukioloaikoja. Tällainen toiminta edellyttää työvuorosuunnittelunkin perusteella suurempia toimintayksiköitä.

Jotta palvelut voidaan tuottaa useiden eri lakien edellyttämällä tavalla laadukkaasti, asiakas- ja potilasturvallisesti, perusoikeuksia kunnioittaen, palvelutuotannon tuottamistapojen tulee mahdollistaa täyttää näiden lakiin ja valvovien viranomaisten asettamat vaatimukset. Myös asiakas- ja potilasturvallisuuden näkökulmasta perusoikeuksia voidaan parhaiten toteuttaa suuremmista yksiköistä palveluita tuottaen. Moniammatillinen työ on alueen asukkaan kannalta todennäköisimmin ja sujuvimmin järjestettävissä suuremmista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita tarjoavista yksiköistä, joista palveluita voidaan siis järjestää palveluverkkosuunnitelmassa kuvatuin tavoin, ammattilaisten liikkua lähemmäs kansalaisten luontaisia liikkumisalueita. Palvelutuotantomallin on myös muutettava sote-ammattilaisten vajeen ja samanaikaisen palvelutarpeen kasvun, sekä asiakas- ja potilasturvallisuuden kohentamisen vuoksi, jotka osaltaan edistävät perusoikeuksien toteutumista. Lisäksi luopumalla tarkoitukseen nähden ylisuurista toimitiloista ja käyttämällä siitä säästyvä euromäärä palvelutuotannon monipuolistamiseen pikemminkin parannetaan palvelujen monikanavaista saatavuutta, ja varmistetaan palvelujen saatavuutta alueella lainsäätäjän edellyttämällä tavalla.

Osana palveluverkkosuunnitelmaa on kuvattu myös ne palvelujen tuottamisen kriteerit, jolla – sote-aseman rakennuksen sijainnista riippumatta – palveluita tullaan tuomaan aiempaa yhdenvertaisemmin lähipalveluna eri palvelutuotannon keinoin alueen asukkaiden tarpeeseen. Liikkuvilla lähipalveluilla tuodaan palvelujen tarvetta vastaten palveluita kuntalaisten lähelle, esimerkiksi varhaiskasvatukseen, kouluille, taajamiin missä asiakkaiden liikkumista muutoinkin tapahtuu, mutta toisaalta tuottamispaikka voi olla muu kuin vuosikymmeniä sitten tarpeettoman suureksi rakennettu, usein elinkaarensa loppupuolella oleva nykyinen terveysasema. Vanhat tilat eivät mahdollista useinkaan moniammatillisen työn kehittämistä moderniksi sosiaali- ja terveysasemaksi. Perusoikeuksien toteutumisen kannalta palveluverkkosuunnitelman mukaiset palvelujen tuottamistavat todennäköisimmin mahdollistaisivat alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumisen. Merkittävässä roolissa tässä on palveluverkkosuunnitelman palvelujen tuottamisen kriteerien yhdenmukaistaminen ja niiden avoin esittäminen. Suunnitelmassa esitetyt kriteerit perustuvat myös ajan kuluessa muuttuvaan väestön alueelliseen palvelutarpeeseen.

Siten on ilmeistä, että valittaja ei ole riittävällä huolellisuudella perehtynyt palvelujen tuottamisen suunnitelmaan ja tavoitteisiin nimenomaisesti parantaa alueen palveluita, palvelujen tuotantopaikasta riippumatta. Rakennusriippumattomuus ennemmin vahvistaa perusoikeuksien toteutumista aiempaa yhdenvertaisemmalla tavalla. Julkisen vallan on turvattava palvelut, jota se valtion antamalla rahoituksella ja asetetuilla vaatimuksilla parhaan kykynsä mukaisesti pyrkii toteuttamaan alueensa asukkaiden palvelujen tuottamisen turvaamiseksi.

Edellä kuvatuin seikkojen perusteella valituksessa esitetty väite perusoikeuksien heikentämisestä on perusteeton ja valitus tulee hylätä.

Yhteenveto

Aluevaltuuston päätös 22.6.2023 § 44 ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen ei ole ylittänyt toimivaltaansa eikä päätös muutenkaan ole lainvastainen valituksessa esitetyn perustein, joten se on hylättävä, mikäli valitusta ei jätetä kokonaan tutkimatta hyvinvointialuelain 141 §:n nojalla.