

ITÄ-SUOMEN HALLINTO-OIKEUDELLE

Asia Vastaselitys asiassa 1593/2023

Päätös, johon haetaan muutosta

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston 22.6.2023 antama päätös § 44.

Vastaselityksen antaja

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

Vastaselityksen antamiselle asetettu määräaika

Itä-Suomen hallinto-oikeus on pyytänyt vastaselitystä 18.12.2023 mennessä. Pyynnöstä hallinto-oikeus on kuitenkin myöntänyt lisää aikaa vastaselityksen antamiselle 21.12.2023 saakka.

VASTASELITYS

Päätöksen valituskelpoisuus

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluehallitus (jäljempänä myös pelkkä *hyvinvointialue*) on lausunnossaan todennut, että mikäli hallinto-oikeus päätyy arvioinnissaan siihen, että kyse on ollut asian valmistelusta, tulee valitus ensisijaisesti jättää kokonaisuudessaan tutkimatta, koska hyvinvointialuelain 141 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta tai valittaa.

Vastaselityksen antaja katsoo, että valituksenalaisessa päätöksessä ei ole ollut kyse päätöksestä, joka koskisi vain valmistelua tai täytäntöönpanoa. Hyvinvointialue on lausunnossaan vedonnut vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön siltä osin kuin oikeuskäytännössä on katsottu, että periaatelinjaukset, joita on tarkoitus noudattaa tulevia päätöksiä tehtäessä, eivät ole valituskelpoisia ratkaisuja. Kuitenkaan niin lausunnosta kuin mistään aiemmastakaan hyvinvointialueen päätösasiakirjasta ei ilmene se seikka, että asiassa oltaisiin tosiasiallisesti ja täydellä varmuudella tekemässä erillisiä *valituskelpoisia päätöksiä* palvelustrategian tai palveluverkkosuunnitelman osalta taikka miltä osin jo aiemmassa vaiheessa olevat prosessivirheet voitaisi saattaa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

Hyvinvointialueen lausunnossa ei suoraan oteta kantaa päätöksen valituskelpoisuuteen, mutta lausunnosta on tulkittavissa, että hyvinvointialueen näkemyksen mukaan kyse olisi ollut vain asian valmistelusta. Tämän osalta hyvinvointialue on esimerkiksi viitannut korkeimman hallinto-oikeuden taltioratkaisuun 5.2.2015 T 272, jossa valtuuston päätöstä pidettiin asian valmisteluun rinnastettavana periaatepäätöksenä.

Todettakoon aluksi selvyuden ja oikeuslähdeoppia koskevan argumentoinnin vuoksi, että vakiintuneesti on katsottu, etteivät korkeimman hallinto-oikeuden taltioratkaisut ole tyypillisesti sovellettavia oikeuslähteitä, eikä niiden käyttö oikeusohjeena ole sopivaa. Esimerkiksi *Mäenpää* on todennut,

ettei oikeudellista ratkaisua ei voida rakentaa velvoittamattoman oikeuslähteen varaan.¹

Juuan kunta toteaa edellä mainittua taltioratkaisua koskien, että edellä viitattun päätöksen käyttö oikeuslähteenä on muutoinkin ongelmallista. Tuossa ratkaisussa todellisuudessa esimerkiksi sosiaali- ja terveysasioiden päivystystoiminta oli jo keskitetty valtuustovaiheen käsittelyssä. Toisaalta valitus kohdistui päätökseen, jossa lähipalveluiden kokonaisuus ja muu palveluiden järjestäminen sekä uudistuksen yksityiskohdat eivät olleet lainkaan tiedossa ja tuon vuoksi sekä KHO että HaO tulkitsivat päätöksen ainoastaan periaatepäätökseksi.

Mikäli oikeuskäytäntöön halutaan viitata, valituskelpoisuuden arvioinnissa korostetaan oikeuskäytännön näkökulmasta perusoikeusmyönteistä tulkintaa sekä sitä, millaisia konkreettisia seikkoja valituksenalainen päätös sisältää, miten yksityiskohtaisesti asiaa viranomaiset ovat käsitelleet ja onko erillislainsäädäntö edellyttänyt asiaa tuotavaksi uudelleen muutoksenhakuun.²

Oikeuskäytännössä ja lain esitöissä muutoksenhakukelvottomuus koskee lähtökohtaisesti vain hyvin yleisluontoisia asiakirjoja ja joissa yleensä kyse selkeästi periaatteista, arvoista tai muista abstrakteista seikoista. Kuten todettua, Pohjois-Karjalan hyvinvointialue on rakentanut oikeudellisen argumenttinsa sen varaan, että koko palveluverkkosuunnitelmaa sekä palvelustrategiaa koskeva yhdistetty päätös, jossa on satoja sivuja materiaalia, konkreettisia linjauksia, palvelutuotantomenetelmiä ja vaikutusten arviointia, on ainoastaan valmistelua.³

¹ Mäenpää 2017, s. 113. Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent Oy 2017.

² Myös tapaukset, jotka ovat tulkinnallisia sen suhteen onko päätös valituskelpoinen vai ei, korkein hallinto-oikeus on kallistunut perusoikeusmyönteiseen tulkintaan ja korostanut valitusoikeuden merkitystä. Kts. KHO 2020:87.

³ Huolimatta siitäkin, että hyvinvointialue on liittänyt aluevaltuustoon päätökseen valituskelpoisuutta koskevan muutoksenhakuohjeen vain kiistääkseen sen jälkeenpäin.

Tässä hyvinvointialue on tehnyt virheellisen arvion. Oikeuskirjallisuudessa tähän lähtökohtaan on suhtauduttu pidättyvästi, sillä suunnitelmat ja periaatepäätökset on usein katsottu valituskelpoisiksi, jos kyseessä on valtuuston kannanotto tietyn vaihtoehdon valintaan.⁴

Korkeimman hallinto-oikeuden prejudikaattikäytännössä hyvinvointialueen argumenttia tukee ainoastaan ja vain osittain vuosikirjaratkaisu KHO 2010:8 ja tuossakin ratkaisussa korkeimman hallinto-oikeuden enemmistö päätyi valituskelvottomuuteen sen vuoksi, että valitun joukkoliikennematkaisuun toteuttamisen edellytykset oli voitu ratkaista valtuuston päätöksestä riippumatta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa ja asia oli tuotava myös vesilaissa säädetyllä tavalla muutoksenhaun alaisuuteen. Tuossa ratkaisussa valtuusto ei myöskään sulkenut muita ratkaisuvaihtoehtoja pois.

Käsillä olevassa hyvinvointialueen ratkaisussa huomioon on otettava se, ettei käsillä olevassa asiassa ole kyse mistään yllä olevasta seikasta. Yleisesti ottaen voitane todeta, että oikeuskäytäntö pikemmin puoltaa asian käsittelyä valituskelpoisena. Korkeimman hallinto-oikeuden prejudikaattikäytäntöä voidaan tulkita jopa selkeäksi.

Mikäli alamme tarkastella asiaa muutoin oikeuslähdeopillisesti, esimerkiksi hallituksen esityksessä eläinhuoltolaiksi todetaan, että lain 11 §:n tarkoittamat suunnitelmat ovat muutoksenhakukelpoisia.⁵ Kyseinen lainkohta koskee peruseläinlääkäripalveluita koskevia suunnitelmia, jotka ovat rinnasteisia palveluverkkosuunnitelmaan, joka puolestaan käsillä olevassa asiassa on valituksenalainen.

Vasta-argumenttina voidaan toki huomauttaa, että hyvinvointialueita koskeva lainsäädäntö on oikeuskäytännön näkökulmasta uutta, eikä vakiintunutta oikeuskäytäntöä ole. On kuitenkin huomattava, että hyvinvointialuetta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan selkeästi, että jos *esimerkiksi*

⁴ Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 138. Hallintolainkäyttölaki. Kauppakaari Oy. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1997.

⁵ HE 81/2009 vp, s. 46.

asiaa valmisteltaisiin lautakunnassa ja aluehallituksessa ennen valtuustokäsittelyä, vain aluevaltuuston päätös olisi valituskelpoinen. Aluevaltuuston päätöksestä tehtävässä aluevalituksessa voitaisiin kuitenkin vedota kaikkiin päätöksenteon virheisiin, myös sellaisiin, jotka ovat syntyneet asian valmisteluvaiheessa esimerkiksi asiaa lautakunnassa käsiteltäessä.⁶ Nythän käsillä olevassa asiassa kyse on merkittävältä osalta lautakuntavaiheessa syntyneistä esteellisyyksistä, jossa hyvinvointialueen jäsenet käyttävät laissa suotua oikeuttaan valvoa päätöksenteon laillisuutta.

Mikäli siirrytään tarkastelemaan mitä hyvinvointialueen valmisteluasiakirjoissa on todettu valituksenalaisen asian sisällöstä, on havaittavissa, ettei kyse ole periaatteista, jotka olisivat niin yleisiä, ettei asiaan voisi hakea muutosta. Hyvinvointialue on vastineessaan todennut muun muassa seuraavasti: *palveluverkkosuunnitelman taustamateriaaleissa on kuvattu laajasti, mitä termillä lähipalvelu ja liikkuva lähipalvelu konkreettisesti tarkoitetaan.* Näin hyvinvointialue itse myöntää, että käsillä olevassa asiassa ei ole kyse periaatteista vaan konkreettisista palvelujen tuottamiseen liittyvästä suunnitelmasta. Tämä toistuu useita kertoja vastineessa kunnan valitukseen.

Valituksenalaisessa päätöksellä on esimerkiksi määritetty selkeät tavoitteet, ne eivät ole enää periaatetasoisia. Lisäksi siinä todetaan, että mittarit valmistellaan erilliseen täytäntöönpanosuunnitelmaan.⁷

Juuan kunta korostaa Itä-Suomen hallinto-oikeudelle, että valituksenalaiseen asiaan on hyvinvointialueen toimesta kytketty alun perin kaksi erillistä asiaa *palvelustrategia* sekä *palveluverkkosuunnitelma* ja jotka loppuvai-

⁶ HE 241/2020 vp, s. 644.

⁷ **Palvelustrategia** sisältää:

- Palvelukokonaisuuksia koskevat palvelujen järjestämisen tavoitteet, toimenpiteet ja mittarit
- Tarvittavat linjaukset oman palvelutuotannon ja ostopalvelujen osalta sekä infran omistamisesta
- Perustason palvelujen vahvistamisen konkreettiset tavoitteet

Palveluverkkosuunnitelma sisältää:

- Konkreettisen suunnitelman palveluverkosta, joka toimeenpanee palvelustrategian linjausten toteuttamista
- Kuvauksen verkostomaisesti toimivasta sote-keskuksesta, ml. perhekeskus ja digitaaliset palvelut
- Kuvauksen yhteisasiakastoiminnasta

heessa on yhdistetty yhdeksi sekä keskeiset periaatteet ja konkreettiset suunnitelmat yhdistäväksi suureksi kokonaisuudeksi, jossa määritetään hyvinkin yksityiskohtaisesti palvelutuotannosta sekä tuottamistavoista.

Muutoksenhakukelpoisuuden puolesta on löydettävissä lisää argumentteja. 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.

Kuten jo valituksessa on todettu, viranhaltijat valmistelevat jo kuluvalle vuodelle 2023 toimeenpanosuunnitelman, jolla *valituksenalaista päätöstä ryhdytään toimeenpanemaan* syksyn 2023 aikana. Valituksenalainen päätös siten ohjaa keskeisesti palvelustrategiaan ja palveluverkkosuunnitelmaan liittyviä jatkotoimenpiteitä. Lisäksi päätöksessä § 142 on edellä mainitusti linjattu, että aluevaltuuston päätöstä voidaan ryhtyä panemaan täytäntöön. *Mikäli kyse olisi hyvinvointialuelain tarkoittamasta valmistelusta, ei päätös olisi täytäntöön pantavissa*.

Hallinto-oikeudelle aiemmin toimitettujen tietojen mukaan hyvinvointialueen henkilöstö on aloittanut päätöksen toimeenpanon ja aluehallitus on päättänyt panna aluevaltuuston päätöksen täytäntöön. Mikäli kyse olisi vain päätösvalmistelusta, nämä vaiheet olisivat tarpeettomia. Hyvinvointialue on ensinnäkin ilmoittanut jo osalle Pohjois-Karjalan kunnista sähköpostitse, ettei se aio uusia vuokrasopimuksiaan ja aloittanut henkilöstön muutosneuvottelut niillä terveysasemilla, joilla toiminta tulee valituksenalaisen päätöksen mukaan muuttumaan. Hyvinvointialue on kiistänyt ainoastaan valitusosoituksen oikeellisuuden, ei edellä mainitun aluehallituksen täytäntöönpanopäätöksen virheellisyyttä.

Yhteistoimintamenettely käynnistäminen on selkeästi sen luontoinen oikeudellisia vaikutuksia sisältävä toimenpide, joka on tehtyjen päätösten täytäntöönpanoa, ei asian valmistelua. Tällä on myös välittömiä oikeusvaikutuksia, joka on edelleen merkki siitä, että aluevaltuuston tekemä päätös on muutoksenhakukelpoinen asiakirja. Yt-menettelyä koskevissa kutsuissa viitataan jo tehtyyn ja nyt valituksenalaiseen ratkaisuun. Aineistoa on toimitettu Tohmajärven kunnan toimesta hallinto-oikeuden käyttöön.

Käsillä olevassa asiassa kyse ei ole valmistelusta vaan varsinaisesta lopullisesta asiaratkaisusta, joka ohjaa täytäntöönpanoa. Tämä todetaan suoraan valituksenalaisessa asiakirjassa seuraavasti: *Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen palvelustrategian toimeenpano-ohjelma tullaan yhteensovittamaan hyvinvointialueen talous- ja investointi- sekä henkilöstösuunnitelmien kanssa.*⁸

Mikäli käsillä olevassa ja samankaltaisissa asioissa hallintotuomioistuimet toteaisivat palvelustrategiaa ja palveluverkkoverkkoa tai vastaavan tasoiset päätökset vain valmisteluksi, käytännössä se merkitsisi valituskieltoa ja rajaisi merkittävän osan hyvinvointialueiden tulevaisuuden päätöksistä muutoksenhaun ulkopuolelle.⁹

Hyvinvointialuelakia koskevassa hallituksen esityksessä tuodaan selkeästi esiin vain yksi ja ainoa poliittisluontoinen asiakirja, josta ei voi hakea muutosta. Tämä on koko hyvinvointialuetta koskeva strategia¹⁰, jonka Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen valtuusto on hyväksynyt 11.10.2022 § 67. Lain esitöistä ei voi tehdä laajentavaa tulkintaa.

⁸ Tältä osin on todettava, että mikäli sote-kiinteistöjen vuokrasopimukset vain päätetään ilmoituksella, ei noihin rakennuksiin ole ylipäättään syytä tehdä talous- ja investointisuunnitelmia. Ei ole mitään investoitavaa, eikä asiaa tarvitse tuoda talousarviovaiheessa investointilistalle.

⁹ Tällainen tulkinta johtaisi tulevaisuudessa esimerkiksi siihen, että esteelliset henkilöt voisivat konkreettisesti osallistua asian käsittelyyn, valmisteluun ja päättämiseen. *Kaikilta* prosessivirheitä välttyttäisiin ilmoittamalla, että päätös ei ole muutoksenhakukelpoinen ja tekemällä myöhemmin ennalta sovitulla linjauksella muodollisesti oikea ratkaisu. Teoriassa hyvinvointialueet ja muut julkishallinnon organisaatiot voisivat aina vastaavissa tapauksissa kiistää muutoksenhaun ilmoittamalla, että suunnitelmat tarkentuvat myöhemmin. Tämä tekisi laillisuusvalvonnan pitkälti hyödyttömäksi.

¹⁰ HE 241/2020 vp, s. 556.

Käsillä olevassa tapauksessa muutoksenhakuoikeus on kiistetty jälkikäteen hyvinvointialueen toimesta. Toimivan muutoksenhakujärjestelmän ja kansalaisten julkisiin toimijoiden kohdistuvan laillisuusvalvonnan kannalta olisi ongelmallista, mikäli jokaisella kerralla, kun päätöksentekijän päätökseen kohdistuu valitus, se yritetään ohittaa tekemällä väite muutoksenhakukelvottomuudesta ja antamalla selitys, että myöhemmin, kenties vuoden tai vuosien päästä asiaan annetaan muutoksenhakukelpoinen päätös. Yleisesti ottaen valituskieltoon, joka tehdään jälkikäteisellä tulkinnalla, tulisi suhtautua pidättyvästi.

Uuden muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen tekeminen ei ylipäätään ole kaikilta osin tarpeen, mikäli kyse vain tekemättä jättämisestä tai siirtämällä asia operatiivisen eli tosiasiallisen hallintotoiminnan puolelle. Käsillä olevassa asiassa lainsäädäntö ei uusiin valituskelpoisiin ratkaisuihin velvoita, kuten edellä mainituissa oikeustapauksissa.

On muutoinkin hyvän hallinnon periaatteiden vastaista kiistää valituskelpoisuus vasta sen useita kuukausia päätöksenteon jälkeen ja vasta muutoksenhakuvaiheessa. Mikäli hyvinvointialue on kokenut, että muutoksenhakuosoitus on ollut virheellinen, sen olisi tullut korjata päätöstään tältä osin ja antaa oikea tieto siitä, onko päätös muutoksenhakukelpoinen vai ei. Vielä 15.12.2023 mennessä valitusosoitusta ei ole korjattu, vaikka hyvinvointialue on itse ilmaissut antaneensa virheellisen tiedon. Hallintolain mukaan viranomaisen tulisi itse oikaista virheellinen tieto oma-aloitteisesti ja varsinkin nyt, kun muutoksenhakukelpoisuus on kiistetty.

Mikäli päädytään tulkintaan, jonka mukaan hyvinvointialueen strategiankin alaiset ratkaisut ovat pitkälti muutoksenhakukelvottomia, sillä perusteella että ne ilman erityislainsäädäntöä voidaan ratkaista myöhemmin edelleen tarkennettavin ja lopullisin linjauksin, se aiheuttaisi epävarmuutta laillisuusvalvonnan osalta.

Ensinnäkin muutoksenhakijan kannalta olisi epäselvää, milloin hän voisi käyttää perustuslailla taattua oikeutta hakea muutosta tällaisessa tilanteessa. Etenkin esteellisyyttä koskevat väitteet ovat vakavia, ja ne tulisivat tutkia

hallintolainkäytön mukaisessa järjestyksessä mahdollisimman pian, kun asiaa on käsitelty esteellisenä. On myös vaarana, että prosessivirheväitteet unohtuvat. Tämä ei liene tavoiteltava lähtökohta.

Valituksenalainen päätös ei siten koske vain valmistelua tai täytäntöönpanoa. Vastaselityksen antajan käsityksen mukaan aluevaltuuston päätös § 44 on nimenomaisesti se päätös, jota ryhdytään myöhemmin panemaan täytäntöön, ja koska täytäntöönpanoa koskevista päätöksistä ei hyvinvointialuelain 141 §:n mukaan saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä aluevalitusta, on valituksenalaisen päätöksen oltava valituskelpoinen.

Hyvinvointialue on itsekin lausunnossaan todennut, että aluevaltuuston alkuperäisen päätöksen jälkeen tehdyt täytäntöönpanotoimet eivät ole sellaisia, joita ei voisi palauttaa lähtötilanteeseen. Näin ollen myös hyvinvointialue katsoo, että aluevaltuuston päätös on täytäntöönpantavissa oleva päätös, mikä tukee sitä tulkintaa, että kyse ei ole pelkästä valmistelusta, vaan kyseessä on valituskelpoinen päätös.

Hyvinvointialue on lausunnossaan lisäksi todennut, että sillä seikalla, että päätökseen on liitetty valitusosoitus, ei ole asiassa merkitystä. Vaikka sillä ei olisikaan valituskelpoisuuden kannalta merkitystä, onko päätökseen liitetty valitusosoitus vai ei – on kuitenkin katsottava, että myös aluevaltuusto on alun perin katsonut kyseessä olevan valituskelpoinen päätös, koska päätökseen on valitusosoitus liitetty.

Joka tapauksessa valitusosoituksen osalta vastaselityksen antaja haluaa korostaa sitä, että hyvinvointialueen jäsenillä, kuten kunnilla, on ollut oikeus luottaa siihen, että päätös on valituskelpoinen, kun päätökseen on viranomaisen toimesta liitetty valitusosoitus. Mikäli vastoin perusteltua näkemystä katsottaisiin, että kyse ei ole valituskelpoisesta päätöksestä, todetaan selvyyden vuoksi, että siinäkin tapauksessa hyvinvointialueen aluevaltuusto on määrättävä korvaamaan vastaselityksen antajan oikeudenkäyntikulut. *Tässä tilanteessa hyvinvointialueen aluevaltuusto olisi itse vähäistä suuremmalla huolimattomuudella aiheuttanut turhan oikeudenkäynnin, minkä*

vuoksi olisi kohtuutonta, että vastaselityksen antaja joutuisi itse vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Asianosaisasema

Hyvinvointialueen lausunnon mukaan 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. Tämän osalta vastaselityksen antaja viittaa kaikkeen jo valituksessa lausuttuun ja toteaa, että palvelustrategialla ja palveluverkkosuunnitelmalla on konkreettisia oikeudellisia ja taloudellisia vaikutuksia kuntiin, minkä vuoksi jäsenkuntia on pidettävä asianosaisena palvelustrategiaan ja palveluverkkosuunnitelmaan liittyvässä päätöksenteossa.

Esteellisyys

Toisin kuin hyvinvointialueen lausunnossa on todettu, katsoo vastaselityksen antaja edelleen ensisijaisesti, että koska hyvinvointialueen jäsenkunnat ovat asiassa asianosaisasemassa, valituksessa 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

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue on lisäksi lausunnossaan katsonut, että palveluverkkoa koskevalla ratkaisulla ei ole odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa millekään kunnalle ja että valitus esteellisyysväitteiden osalta tulee hylätä jo tällä perusteella. Tätä arviointia tehdessään hyvinvointialue on lähestynyt asiaa käytännössä ainoastaan kiinteän omaisuuden näkökulmasta. Kuten valituksessa on hyvin yksityiskohtaisesti tuotu esiin, jo yksin päätöksen luonteen vuoksi on selvää, että ratkaisusta on odotettavissa jokaiselle hyvinvointialueen jäsenkunnalle joko hyötyä tai vahinkoa esteellisyyden muodostavalla tavalla. 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.*

Juuan kunta huomauttaa, että kuntalain 39 §:n mukaan kunnanhallituksen lakisääteisenä tehtävänä on valvoa kunnan etua. Kunnan tehtäviksi on kuntalain 1 §:n 2 momentissa säädetty asukkaidensa hyvinvoinnin ja alueensa elinvoimaisuuden edistämisen. Näihin asioihin kuuluu kiistattomasti laadukkaasti toimivat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. On sitten erittäin poikkeuksellista ja selkeästi esteellisyyden laukaisevaa, mikäli toisen kunnan hallituksen jäsenet valmistelevat edustamalle kunnalleen suotuisia ratkaisuja toisen kunnan kustannuksella päättämällä minkä tasoisia sote-palveluita sijoitetaan millekin alueelle.

Tämä todetaan virallisasiakirjoissa. Esteellisyytilanteet ovat mahdollisia esimerkiksi palvelujen tuotantoa koskevissa asioissa. Hyvinvointialuehallinnon uskottavuus ja toimivuus edellyttävät, että toimielinten jäsenenä ei ole henkilöitä, joilla on liian voimakas oma tai taustayhteisönsä intressi valvottavanaan.¹¹

Hyvinvointialue on lausunnossaan esteellisyyden osalta myös väittänyt, että ensimmäinen vaihe käsittelyketjussa, jonka osalta voidaan edes teoreettisesti arvioida mahdollista esteellisyyttä, on tulevaisuuslautakunnan kokous 2.6.2023. Tätä hyvinvointialue on perustellut sillä, että vasta tässä kokouksessa on otettu kantaa eri vaihtoehtojen välillä. Hallintolaki on kuitenkin hyvin yksiselitteinen sen suhteen, missä vaiheessa prosessia esteellisyys on omiaan muodostumaan. HL 27 §:ssä kielletään esteellisen virkamiehen osallistuminen asian käsittelyyn, ja kuten jo valituksessa on tuotu ilmi, hallintolain esitöissä todetaan selvästi, että em. lainkohdan ilmaisulla ei tarkoiteta ainoastaan ratkaisun tekemistä, vaan myös *ratkaisua välittömästi edeltäviä toimia, eli asian esittelyä ja valmistelua*.

Hyvinvointialueen lausunnossa on tuotu esiin, että ennen 2.6.2023 järjestettyä kokousta tulevaisuuslautakunnan kokouksissa on ainoastaan tehty valmistelevia toimenpiteitä, kuten päätetty palvelustrategian valmistelun periaatteista ja asian etenemisestä, jatkotyöstetty näitä teemoja myöhemmissä

¹¹ Arviomuistio hyvinvointialueen toimielinten kokoonpanoa koskevan sääntelyn muutostarpeista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:48, s. 39.

kokouksissa ja mm. lähetetty vaihtoehtoiset mallit laajalle lausuntokierrokselle. Hallituksen esityksen mukaan esteellinen virkamies ei saisi *millään lailla* osallistua sellaisiin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun. Esimerkkeinä tällaisista toimista hallituksen esityksessä on mainittu lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen. Siten on selvää, että hyvinvointialueen itsensäkin listaamat toimenpiteet ennen 2.6.2023 järjestettyä kokousta ovat olleet sellaista lain esitöiden tarkoittamaa asian käsittelyä, jossa esteellisyys muodostuu.

Valituksessa on hyvin seikkaperäisesti selostettu lain esitöiden kanta siihen, kuinka monijäsenisessä päätöksentekuelimessä on erityiseen tärkeää huomioida se, ettei esteellinen henkilö osallistu edes asiaa koskevaan keskusteluun, koska tuossa keskustelussa ilmi tulleet mielipiteet voivat myöhemmin vaikuttaa päätöksentekuelimen muiden jäsenten mielipiteisiin, ja siten myös esteellinen henkilö pystyisi läsnä ollessaan vaikuttamaan asian käsittelyyn. Valituksessa on niin ikään seikkaperäisesti yksilöity se, mitä esteellisyyden muodostavia toimia missäkin prosessin vaiheessa on tehty.

Hyvinvointialue on lausunnossaan pohtinut ääneen, kuinka tulevaisuuslautakunnassa olisi 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.

Vastaselityksen antajan näkökulmasta vastaus tähän kysymykseen on hyvin selvä. Jo tuossa vaiheessa on ollut tiedossa se seikka, että palvelustrategia ja palveluverkkosuunnitelma tulevat merkittäväällä tavalla vaikuttamaan kaikkiin hyvinvointialueen jäsenkuntiin, edellä todetusti joko parantaen tai heikentäen näiden asemaa. Siten on selvää, että kaikkien sellaisten luottamushenkilöiden, jotka toimivat jossakin jäsenkunnassa luottamustehtävässä, olisi tullut jo tässä vaiheessa jättäytyä pois asian käsittelystä. Koska kyse on uudesta lainsäädännöstä, jonka tulkinnasta ei ole saatavilla oikeuskäytännön muovaamia ohjeita, tulisi luottamushenkilöiden toimia erityistä varovaisuutta noudattaen toimiessaan tässä kaksoisroolissa.

Hyvinvointialue on lausunnossaan lisäksi väittänyt, että valituksessa ei millään tavalla perustella sitä erityistä syytä, minkä vuoksi puheenjohtajistoon kuuluvien osalta luottamus muusta syystä vaarantuisi. Valituksessa on *Hallintolain mukainen esteellisyys – yleislausekejäävi* -otsikon alla perusteltu yleisjääviyttä konkretian kautta.

Vastaselityksen antaja edelleen katsoo, että valituksessa tarkemmin yksilöidyn perustein jäsenkuntien luottamushenkilöt ovat kaksoisroolissaan toimiessaan olleet esteellisiä, minkä vuoksi valituksenalainen päätös syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja päätös on siitä syystä kumottava.

Päätöksentekomenettelyä koskevat virheet

Valituksessa on todettu, että valittajan näkemyksen mukaan valituksenalainen päätös ei täytä HL 44 §:n vaatimuksia kirjallisen päätöksen sisällöstä. Tämän osalta hyvinvointialue on lausunnossaan lausunut ainoastaan siitä, että kyseessä ei ole asianosaisasia, minkä vuoksi hallintolain 44 §:ssä säädettyt asianosaiseen liittyvät päätöksen sisältövaatimukset eivät tule sovellettavaksi. Vastaselityksen antaja edelleen katsoo, että kunta on asianosaisasemassa ja myös asiaosaiseen liittyvät sisältövaatimukset olisi tullut täyttää.

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue on vastineessaan tuonut esiin sen, että hallinto-oikeudelle on toimitettu videotallenne kokouksen kulusta siltä osin, kun valittaja on saattanut aluevaltuuston puheenjohtajan menettelyn arvioitavaksi. Juuan kunta korostaa, että päätös tulisi ilmetä selkeästi asiakirjanäytön perusteella.

Toisaalta videossa esitetyt tapahtumat toimivat hyvin valituksen tukena. Kohdassa 57.35 todetaan seuraavasti: *Kukaan aluevaltuutetuista ei vastusta puheenjohtajan esittämää menettelytapaa, joten puheenjohtaja toteaa Keskuksen valtuustoryhmän ehdotuksen tulleen yksimielisesti aluevaltuuston päätökseksi.*

Hyvinvointialueesta annetun lain 109 §:n mukaan, *jos toimielin on asiasta yksimielinen tai vastaehdotusta ei ole kannatettu, puheenjohtaja toteaa päätöksen. Muussa tapauksessa puheenjohtaja toteaa ehdotukset, joita ei kannatuksen puuttuessa oteta äänestettäväksi, ja ehdotukset, joista äänestetään. Päätökseksi tulee ehdotus, joka on saanut eniten ääniä, tai äänen mennessä tasan ehdotus, jota puheenjohtaja on äänestänyt.*

Laissa ei sen sijaan säädetä siitä, että laissa säädetyn menettelyn voisi valtuutetuilta tiedostamalla ohittaa ja muuttaa jälkikäteen myös äänestyksen seurauksena tulleen ratkaisun yksimieliseksi. Puheenjohtajan tulee todeta ne ehdotukset, joista on äänestetty ja päätökseksi tulee eniten ääni saanut ehdotus.

Hyvinvointialue ei ole vastineessaan ottanut kantaa valituksessa esitettyyn prosessivirheeseen hallintolain 32 §:n mukaisesta soveltamisesta, joten vastaselityksen antaja katsoo hyvinvointialueen myöntävän tehdyn virheen kuulemispyynnön yksilöimättömydestä.

Joka tapauksessa vastaselityksen antaja edelleen katsoo, että päätöksen perusteella ei voida todeta riittävällä selkeydellä ja varmuudella, miten asia on tosiasiallisesti ratkaistu. Vastaselityksen antajan näkemyksen mukaan mikään hyvinvointialueen lausunnossa esittämä seikka ei anna aihetta arvioida asiaa toisin – valituksenalainen päätös on poikkeuksellisen epäselvä, eikä se täytä HL 44 §:n vaatimuksia kirjallisen päätöksen sisällöstä. Vastineen antaja on viitannut oikeuskäytännön osalta ainoastaan tapaukseen KHO 1971 II 39 eli 50 vuotta vanhaan oikeustapaukseen, joka perustui 1940-luvulla voimaan tulleeseen ja moneen kertaan kumottuun kunnallislakiin. Juuan kunta on puolestaan tuonut esiin, sen että esimerkiksi puheenjohtajan menettely rikkoo vuonna 2021 voimaantulleeseen hyvinvointialuelain 109 §:ää. Hyvinvointialue ei ole ottanut kantaa siihen, miten hyvinvointialuetta koskeva 1.7.2021 voimaan tullut lainsäädäntö mahdollistaa nyt käsillä olevan menettelyn vaan tyytyy viittaamaan vanhentuneeseen prejudikaattiin sekä videotodisteluun.

Vaikutusmahdollisuuksien varaaminen

Vastaselityksen antaja on valituksessaan katsonut, ja katsoo edelleen, että valituksenalainen päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä myös sen vuoksi, että viranomaisen on päätöksen valmistelussa laiminlyönyt hallintolaissa ja hyvinvointialueilla sille säädetyt velvollisuudet koskien vaikuttamismahdollisuuksien varaamista sekä kuulemista.

Hyvinvointialue on lausunnossaan todennut, että mm. asukkaille on varattu vaikutusmahdollisuudet ja tästä osoituksena on esitetty tieto siitä, että asukkailta on saatu yhteensä 2 108 kannanottoa ja kansalaisadressissa on 9 240 allekirjoittajaa. Valituksessa ei ole kuitenkaan väitetty, etteikö vaikutusmahdollisuuksia olisi varattu lainkaan – valituksessa on korostettu sitä, että *vaikutusmahdollisuuksien varaamista ei ole toteutettu hallintolain ja hyvinvointialuelain edellyttämällä tavalla.*

Kuten valituksessa on todettu, 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. *Nämä seikat hyvinvointialue on laiminlyönyt* – lausunnossa ei ole otettu näihin seikkoihin mitään kantaa.

Lisäksi valituksessa nostettiin keskeisenä ongelmana esiin, että 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. Myöskään näihin seikkoihin hyvinvointialueen lausunnossa ei ole otettu kantaa.

Hyvinvointialue ei lausunnossaan käytännössä lainkaan ottanut kantaa myöskään kunnille varattuihin vaikutusmahdollisuuksiin ja niihin liittyviin puutteisiin. Kuten valituksessa nostettiin esiin, hyvinvointialueen jäsenkun-

nille ei varattu riittävästi aikaa lausuman antamiseen, minkä lisäksi 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. Lausuntopyynnössä ei myöskään ollut edes yksilöity niitä seikkoja, joista lausuntoa halutaan. Kun otetaan huomioon asiakokonaisuus ja asian laajuus, *ei annetun määräajan ja yksilöimättömän pyynnön voida katsoa täyttävän lain edellytyksiä koskien vaikutusmahdollisuuksien varaamista.*

Hyvinvointialue on todennut, että strategiajohtaja ja muutosjohtaja tapasivat Juuan kunnan edustajat 17.4.2023 ja kunnan puolelta tapaamiseen osallistuivat kunnan virkamies- ja luottamushenkilöjohtoa. Tässä kohtaa Juuan kunta haluaa tuoda esiin sen, että tapaamisesta ei pidetty minkäänlaista pöytäkirjaa, asiaa ei käsitelty kuulemistilaisuutena vaan oli luonteeltaan epävirallinen ja tavanomainen vierailu.

Todettakoon lopuksi vielä, että vastaselityksen antaja edelleen katsoo, että 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.

Perusoikeusnäkökulma

Hyvinvointialue on valituksessaan väittänyt, että valitus perusoikeuksien supistamisen osalta perustuu virheellisiin olettimiin. Lausunnon mukaan valittaja ei ole riittävällä huolellisuudella perehtynyt palvelujen tuottamisen suunnitelmaan ja tavoitteisiin. Lausunnossa on tämän osalta mm. avattu tarkemmin termejä lähipalvelu ja liikkuva lähipalvelu. Toisin kuin hyvinvointialue on väittänyt, kyse ei ole ollut virheellisistä olettamista – jo valituksessa on avattu sitä, että liikkuvat lähipalvelut tarkoittavat käytännössä sitä, että palvelut tuodaan tarpeen mukaan liikkuvasti paikkakunnalle tiettyinä

erillisinä ajankohtina, jolloin paikkakunnalla ei sijaitse erillistä kiinteää jatkuvassa käytössä olevaa sote-asemaa.

Hyvinvointialue on lausunnossaan väittänyt, että perusoikeuksien näkökulmasta merkityksellisempää on se, että palvelua on tarjolla kuin se, että toteutetaanko sitä entisellä terveysasemalla. Valituksessa ei ole pyritty väittämään, että perustusoikeudellinen ongelma olisi palvelun tarjoamisen eksakti toteutuspaikka. Kuten valituksessa todetaan, valituksenalaisella päätöksellä supistetaan perustuslain mukaista perusoikeutta merkittäväällä tavalla, kun hyvinvointialueen jäsenkunnista lakkautetaan olemassa olevat sote-asemat ja sote-palvelut korvataan ainoastaan liikkuvilla lähipalveluilla – jolloin asukkaiden mahdollisuudet päästä terveydenhoidon piiriin supistuvat, sillä liikkuvat lähipalvelut eivät ole heidän tavoitettavissaan samoin kuin niissä kunnissa, joihin sijoitetaan laajan palvelun soteasemat, joissa palveluita on tarjolla useammin ja laajemmin kuin liikkuvien lähipalveluiden ollessa kyseessä.

Keskeiseksi ongelmaksi tässä muodostuu valituksessakin mainitusti se, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita keskitetään niille paikkakunnille, jossa toimii jo valmiiksi myös yksityiset palveluntuottajat ja palveluita vähennetään juuri niiltä paikkakunnilta, jossa yksityistä vaihtoehtoa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille ei ole lainkaan olemassa. Valituksenalaisella päätöksellä ei noudateta hyvinvointialuelain mukaista velvollisuutta kohdella asukkaita yhdenvertaisesti.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) asiantuntijaryhmä on 24.10.2023 antanut asiantuntija-arvion sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä hyvinvointialueittain ja valtakunnallisesti. Tuon asiantuntija-arvion mukaan Pohjois-Karjalan väestön arvioitu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarve vuodelle 2023 on maan suurin (indeksi 1,25, koko maa 1,00). Alueen väestön palvelutarpeeseen suhteutetut sosiaali- ja terveydenhuollon nettokäyttökustannukset ovat olleet useana vuonna pienemmät kuin maassa keskimäärin (vuonna 2021 indeksi 88, koko maa 100). Samaan ai-

kaan monien palvelujen *yhdenvertainen saatavuus on huonontunut*. Vuosien ajan johdonmukaisena jatkuneen sopeuttamisen jälkeen saavutettavissa oleva säästöpotentiaali ja tuottavuuden lisäys väistämättä pienenevät. *Monien palvelujen yhdenvertainen saatavuus on heikentynyt*. Jos alueella joudutaan lähivuosina edelleen jatkamaan talouden tiukkaa sopeuttamista, *yhdenvertaisten, riittävien palvelujen järjestäminen vaikeutuu entisestään*.

Edellä poimitut otteet THL:n asiantuntija-arviosta tukevat vastaselityksen antajan näkemystä siitä, että valituksenalainen päätös on lainvastainen siltä osin, kun päätöksellä supistetaan hyvinvointialueen asukkaiden perusoikeuksia merkittäväällä tavalla taloudellisiin syihin vedoten sekä siitä, että valituksenalaisella päätöksellä ei noudateta hyvinvointialuelain mukaista velvollisuutta kohdella asukkaita yhdenvertaisesti.

Yhteenveto

Kuten jo valituksessa on todettu, valituksenalainen päätös ja siihen liittyvä valmistelu- ja käsittelyprosessi on kokonaisuudessaan ollut erittäin epäselvää ja vastoi hyvän hallinnon periaatteita.

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

Muuta

Vastaselityksen antaja edelleen varaa oikeuden täydentää valitusta sekä perusteluiden että todistelun osalta.

Mikäli valitus hylätään sen vuoksi, että asia katsotaan olevan muutoksenhakuelvoton, on Pohjois-Karjalan hyvinvointialue määrättävä maksamaan kaikki oikeudenkäynnistä aiheutuneet kustannukset. Hyvinvointialue on tuossa tapauksessa liittännyt tietoisesti virheellisen valitusosoituksen ja aiheuttanut tarpeettoman oikeudenkäynnin. Silloin, kun valitus on tehty viranomaisen päätökseensä liittämän valitusosoituksen mukaisesti, korvausta on

oikeuskäytännössä määrätty maksettavaksi, vaikka valitus on päätöksen valituskelvottomuuden vuoksi jätetty tutkimatta (ks. korkein hallinto-oikeus 29.9.2009 taltionumero 2376, lyhyt ratkaisuseloste).

Paikka ja päiväys

19. päivänä joulukuuta 2023

Juuan kunnanhallituksen puolesta

Henri Tanskanen

Juuan kunnanjohtaja