

ITÄ-SUOMEN HALLINTO-OIKEUDELLE

Asia: Lausunto aluevalitukseen Dnro 2386/2024

Lausunnon antaja:

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue (jälj. Siun sote), aluehallitus

Asiamies ja prosessiosoite:

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue / juristi, VT Sakari Kela

Tikkamäentie 16, M/4

80210 JOENSUU

sakari.kela@siunsote.fi

Puh. 0504531491

kirjaamo@siunsote.fi

Valittajat: Rääkkylän kunta

1. Hyvinvointialueen puhevallasta asiassa

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen hallintosäännön 9 §:n 6 momentin 33 -kohdan mukaan aluehallituksen tulee antaa selitys aluevaltuuston päätöksestä tehtyyn valitukseen.

2. Täytäntöönpanokieltovaatimuksesta

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue vastustaa täytäntöönpanokiellon määräämistä. Asian merkittävyys huomioiden hyvinvointialue pyytää hallinto-oikeutta ratkaisemaan täytäntöönpanokielloasian 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 tarkoitetut 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.

Rääkkylän kunnan aluevalituksessa perustellaan sillä, että täytäntöönpanoon ryhtyminen on omiaan aiheuttamaan merkittävää vahinkoa hyvinvointialueen **jäsenkunnille**. Termi jäsenkunta liittyi aikaan ennen hyvinvointialuetta, jolloin kunnat olivat **kuntayhtymän** jäsenkuntia. Nyt kunnat ovat kyllä hyvinvointialueen jäseniä aivan samalla tavalla kuin yksittäinen kansalainenkin. Kansalainen käyttää sote-palveluja, kunta organisaationa ei juurikaan. Hallinto-oikeus on jo aikaisemmassa ratkaisussaan todennut, että kunnat eivät ole asianosaisia palvelustrategia ja -verkkoasiassa. Hallinto-oikeus kumosi aluevaltuuston kesällä 2023 tekemän aikaisemman päätöksen, koska päätöksentekoon oli osallistunut tulevaisuuslautakunnan alkuvalmisteluissa kuntien hallitusten jäseniä ja varajäseniä ja joiden edustamille kunnille ratkaisusta olisi voinut seurata erityistä hyötyä tai haittaa. Nyt valituksessa ei tällaista edes väitetä. Oikeampaa olisi kysyä täytäntöönpanokiellon osalta, että mitä vahinkoa palvelustrategia viivästyttämisestä voi seurata hyvinvointialueella ja sen asukkaille.

Täytäntöönpanokiellon määrääminen tarkoittaisi sitä, että hyvinvointialue ei voisi toteuttaa sille lainsäädännössä säädettyä järjestämistehtävää. Hyvinvointialue aloitti toimintansa 1.1.2023, eikä sillä valituksista johtuen ole vielä kukaan vahvistettua palvelustrategiaa, joka on perusteena moniin hyvinvointialueen kannalta

välttämättömiin ratkaisuihin valtiovallan suuntaan (mm. investointisuunnitelman hyväksymismenettely). Oikeudenkäynnistä hallinto-asioissa annetun lain (808/2019) 122 §:n 3 momentin 3 -kohdan mukaan päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos sen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Palvelustrategian täytäntöönpano mitä suuremmissa määrin toteuttaa yleistä etua pohjoiskarjalaisten kansalaisten sote-palvelujen tuottamisessa.

Aluevalitus itsehallinnollisen yhteisön päätöksestä on ns. kassatorinen muutoksenhakukeino, 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. Täytäntöönpanokiellon määräämiselle ei ole perusteita.

3. Väite strategiajohtajan esteellisyydestä

Yhteisöjäävipoikkeus ja sen poikkeus

Hyvinvointialuelain 102 §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei sovelleta hyvinvointialueen luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa hyvinvointialueen liikelaitoksessa tai hyvinvointiyhtymässä. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos hyvinvointialueen edut ovat ristiriidassa liikelaitoksen tai hyvinvointiyhtymän etujen kanssa taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn. Myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohtaa ei sovelleta hyvinvointialueella.

Hallituksen esityksessä hyvinvointialuelaksi (HE 241/2021 vp. s. 607) ns. yhteisöjäävipoikkeusta perustellaan seuraavasti:

Yhteisöjäävipoikkeusta sovellettaisiin kuitenkin hyvinvointialueen liikelaitoksen johtokunnan ja hyvinvointiyhtymän yhtymähallituksen jäsenten osalta. Hyvinvointialueen liikelaitos ei ole valtion liikelaitosten tapaan erillinen oikeushenkilö, vaan osa hyvinvointialueen organisaatiota. Hyvinvointiyhtymän yhtymähallituksen jäsenet puolestaan ovat hyvinvointiyhtymän jäsenenä olevan hyvinvointialueen luottamushenkilöitä, joten heidän asemansa ja vastuunsa ei ole rinnasteinen esimerkiksi osakeyhtiön hallituksen jäsenen asemaan.

Hyvinvointialueuudistusta koskevan lainsäädännön valmisteluasiakirjoissa ei tarkemmin perustella sitä, miksi yhteisöjäävipoikkeus on haluttu ottaa hyvinvointialuelakiin, todetaan vain, että hyvinvointiyhtymän hallituksen jäsenet eivät asemansa ja vastuunsa osalta rinnastu esimerkiksi osakeyhtiön hallituksen jäsenen asemaan. Tässä, kuten monessa muussakin hyvinvointialuelain hallintoa koskevissa säännöksissä, ”lainataan” säännökset kuntalaista. Yhteisöjäävin poikkeus on kuntalaissa sanasta sanaan samansisältöinen kuin hyvinvointialuelaisissa. Näin ollen lainsäätäjän tarkoitusta voidaan hakea myös kuntalain esitöistä. Kuntalakiin yhteisöjäävipoikkeus tuli kuntalain muutoksella 519/2007. Hallituksen esityksessä 263/2006 yhteisöjäävipoikkeusta perustellaan seuraavasti:

Ehdotettavalla muutoksella pyrittäisiin parantamaan kunnan mahdollisuuksia konsernijohtamiseen väljentämällä esteellisyssäätelyä konsernin sisällä.

Kuntayhtymät tuottavat huomattavan osan kuntasektorin palveluista. Erityisesti erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon, erityishuollon ja ammatillisen koulutuksen toimialoilla kuntayhtymät ovat keskeisiä toimijoita. Merkittävä osa kuntien menoista syntyy sellaisesta toiminnasta, jota kuntayhtymät hoitavat. Kunnan keskeiset luottamushenkilöt ja viranhaltijat eivät kuitenkaan yhteisöjäävin vuoksi ole voineet ottaa osaa kuntayhtymän toimintaa koskevien asioiden käsittelyyn. Kunnassa suurimman poliittisen vastuun kantavat luottamushenkilöt eivät voi osallistua kuntien vastuulla olevan toiminnan ja kuntien rahoittaman kuntayhtymän asioiden käsittelyyn kunnassa. Päätöksenteon eriytyminen on koettu ongelmaksi toiminnan ja talouden ohjauksessa.

Esimerkiksi kuntayhtymän tai kuntakonserniin kuuluvan osakeyhtiön hallituksen jäsen ei pääsääntöisesti olisi esteellinen osallistumaan kyseistä yhteisöä koskevan asian käsittelyyn kunnassa.

Ehdotuksen mukaan yhteisöjääviä sovellettaisiin edelleen asioissa, joissa kunnan ja kuntayhtymän, tytäryhteisön tai liikelaitoksen edut olisivat ristiriidassa esimerkiksi käsiteltäessä niiden välisiä sopimuksia. Esteellisyys syntyisi myös esimerkiksi kunnan viranomaisen käsitellessä tytäryhteisön rakennuslupa-asiaa viranomaisen ominaisuudessa.

Hakijoiden tai asianosaisten tasapuolisen kohtelun varmistaminen voi edellyttää tasapuolisuuden varmistamiseksi esteellisyssäännösten soveltamista myös kilpailullisessa tilanteessa, jossa viranomaisen ratkaisu ei voi olla kaikkien hakijoiden tai asianosaisten odotusten mukainen. Ehdotuksen mukaan esteellisyystilanne syntyisi myös muissa tilanteissa, joissa yhdenvertaisuus vaarantuisi.

Esteellisyssäännösten muutos esitetyllä tavalla voi aiheuttaa aluksi soveltamisongelmia erityisesti tasapuolisen kohtelun ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimusten arvioinnissa. Hallintokäytännössä syntyvien tilanteiden moninaisuuden vuoksi soveltamistilanteita ei ole mahdollista kuvata tarkemmin lakitekstissä. Viime kädessä tulkinta muodostuisi oikeuskäytännössä.

KHO:2021:69

Yhteisöjäävipoikkeusta koskeva asia on ollut kerran korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä edellä mainitussa asiassa. Asiassa oli kyse kaava-asiasta, jossa KHO kumosi kaupunginvaltuuston päätöksen, koska asian valmisteluun osallistunut kaupunginhallituksen jäsen oli samalla kaava-asiassa intressenttinä olleen energiayhtiön hallituksen jäsen:

”...X on tämän vuoksi ollut kuntalain (365/1995) 52 §:n 4 momentissa (519/2007) tarkoitetulla tavalla esteellinen osallistumaan kaava-asian käsittelyyn kaupunginhallituksessa.”

Ratkaisusta on pääteltävissä ensinnäkin, että yhteisöjäävipoikkeuksen poikkeus (intressiristiriita, tasapuolisuuden vaarantuminen) on **itsenäinen esteellisyyssperuste** hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 -kohdassa säädettyyn yhteisöjääviin nähden. Mikäli väite intressiristiriidasta tai tasapuolisuuden vaarantumisesta automaattisesti johtaisi hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 -kohdassa tarkoitetun asianosaisuuden tai odotettavissa olevan erityisen hyödyn tai vahingon arviointiin, olisi koko hyvinvointialuelain 102 §:n 4 momentin säännös tarpeeton. Näin ollen intressiriita tai tasapuolisuuden vaarantumista ei voida arvioida hallintolain yhteisöjääviä koskevien periaatteiden mukaisesti.

Seikat, joiden perusteella KHO kyseisessä ratkaisussa katsoi kyseisessä asiassa tasapuolisuuden vaarantuneen olivat seuraavat (allev. tässä):

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Pori Energia Sähköverkot Oy:n toimiminen kaavan ohjausryhmässä tai lausuntojen antaminen kaavoituksen eri vaiheissa eivät merkitse sitä, että Pori Energia Oy tai sen tytäryhtiö olisivat kaava-asiassa asianosaisia. Ottaen muun ohella huomioon kaavoituksen luonteen eri intressejä ja tavoitteita yhteensovittavana menettelynä, ei myöskään voida katsoa, että yhtäältä kunnan edut ja toisaalta Pori Energia Oy:n alla tarkemmin kuvattu enimmäkseen tytäryhtiön kautta välillisesti ilmenevä taloudellinen hyöty kaava-asiassa, olisivat kuntalain (365/1995) 52 §:n 4 momentissa tarkoitetulla tavalla keskenään eturistiriidassa.

Asiassa voidaan kuitenkin katsoa olevan kiistatonta, että Pori Energia Sähköverkot Oy tulee saamaan osayleiskaavan mahdollistaman tuulivoimahankkeen toteutumisesta taloudellista hyötyä sen johdosta, että tuulivoimapuisto liitetään sen sähköverkkoon.

Kaavoitus on päätöksentekoa, jossa joudutaan sovittamaan yhteen erilaisia, myös keskenään ristiriidassa olevia eri tahojen vaatimuksia ja tekemään valintoja eri vaihtoehtojen välillä. Asian tasapuolisen käsittelyn vaatimuksella on siten kaavoitusta koskevassa päätöksenteossa korostunut merkitys. Arvioitaessa sitä, vaarantuuko käsittelyn tasapuolisuus kaava-asiassa esteellisyyden synnyttävällä tavalla, huomiota on kiinnitettävä muun ohella kaavaratkaisusta eri tahoille odotettavissa olevaan taloudelliseen hyötyyn. Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon edellä mainittu Pori Energia Oy:lle kaavaratkaisun toteutumisesta odotettavissa oleva taloudellinen hyöty, asian tasapuolisen käsittelyn voidaan tässä tapauksessa katsoa edellyttäneen, ettei Pori Energia Oy:n hallituksen jäsen osallistu kaava-asian käsittelyyn kaupunginhallituksessa.

ISLAB-hyvinvointiyhtymä osana hyvinvointialuekonsernia

Hyvinvointiyhtymästä säädetään hyvinvointialuelain 8. luvussa, joka koskee hyvinvointialueiden yhteistoimintaa. Pohjois-Karjalan hyvinvointialue on yksi ISLABin jäsenistä. Hyvinvointialueissa säädetään kahdessatoista kohdassa hyvinvointialueen omistajaohjauksesta. Keskeisin säännös omistajaohjauksen osalta on lain 48 §:

Omistajaohjauksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla hyvinvointialue omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan.

Omistajaohjaus voi liittyä perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, palvelujen tuottamista koskeviin ja muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen hyvinvointialuetta eri

yhteisöissä edustaville henkilöille, muuhun hyvinvointialueen määräysvallan käyttöön sekä muihin vastaaviin seikkoihin.

Strategiajohtajan työnkuvaan kuuluu muiden muassa seuraavia asioita:

- johtaa hyvinvointialuestrategian ja palvelustrategian laatimista ja ohjaa strategioiden toimeenpanoa kaikkien toimialueiden osalta
- vastaa konserniohjeen mukaisesta konserniohjauksesta
- vastaa strategisista kumppanuuksista

Yleisellä tasolla voidaan sanoa, että strategiajohtajan keskeisenä tehtävänä on toteuttaa hyvinvointialuelain 48 §:ssä säädettyä omistajaohjausta. Huomioiden mitä kuntalain vastaavasta yhteisöjäävipoikkeuksesta on lain esitöissä todettu, strategiajohtajan osallistuminen konserniyhteisön hallintoon mitä suuremmissa määrin täyttää yhteisöjäävipoikkeuksen edellytykset. Eryteisesti siltä osin, kuin hyvinvointialueella on mahdollisuus vaikuttaa yhteen terveydenhuollon keskeiseen ja lakisääteisen yhteistoiminnan muotona toteutettavaan tukipalveluun, kliinisten diagnostisten palvelujen tuottamiseen, joita ilman terveydenhuolto ei voi toimia.

Intressiristiriita?

Palvelustrategiassa ja palveluverkkosuunnitelmassa ei mainita ISLAB-hyvinvointiyhtymää sanallakaan. Olipa palveluverkko millainen hyvänsä, tarvittavat kliiniset diagnostiset tukipalvelut määräytyvät lääketieteellisin perustein, niistä päättää hoitava lääkäri. Hyvinvointiyhtymän tehtävänä ei ole tuottaa voittoa. Perussopimuksen mukaisesti hyvinvointiyhtymä rahoittaa toimintansa palveluiden myynnillä jäsenille. Palveluista laskutetaan toteutuneen käytön mukaan omakustannusperiaatteella.

Siun sote on yksi perustajana oleva hyvinvointialue hyvinvointiyhtymä ISLABissa, hankkii tarvittavat tukipalvelut ISLABilta nyt ja tulee tekemään se jatkossakin. Intressiristiriidassa voisi olla kyse esimerkiksi seuraavanlaisissa tilanteissa:

- päätettäisiin irtautua yhtymästä
- päätettäisiin irrottaa jokin palvelukokonaisuus yhtymästä ja ostaa se muualta
- päätettäisiin lisätä jokin uusi palvelukokonaisuus yhtymän tehtäväksi

Palvelustrategia ja -verkkopäätös ei sisällä mitään sellaista, jonka voisi katsoa muodostavan hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän välille intressiristiriitaa.

Tasapuolisuuden vaarantuminen?

Todettakoon, että tasapuolisuus hyvinvointialuelain 102 §:n 4 momentissa tarkoittaa tasapuolisuuden vaatimusta hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän välisissä asioissa. Sillä ei ole mitään tekemistä esimerkiksi sen kanssa, koetaanko palvelustrategiaan ja -verkkoon perustuvat palvelut maakunnan sisällä kohdentuvan tasapuolisesti.

ISLABilta hankittavat palvelut määräytyvät lääketieteellisin perustein ja ne ovat tyystin riippumattomia päätetystä palveluverkosta. Edellä viitatus KHO:n ratkaisusta valituksenalainen päätös poikkeaa olennaisesti. Ensinnäkin siinä oli kyse kaava-asiasta, johon jo luonteensa mukaisesti liittyy maankäytön kannalta monia keskenään ristiriitaisia tavoitteita. Salliiko kunta omistamansa osakeyhtiön rakennuttaa 14 tuulivoimalaa alueelle vai kaavoitetaanko alue virkistyskäyttöön.

Palveluverkkoa koskevaan päätökseen ei liity minkäänlaista kilpailuasetelmaa eri intressien välillä. Hyvinvointialue on hyvinvointiyhtymän jäsenenä nimenomaan sen vuoksi, että hyvinvointiyhtymä on nähty parhaimmaksi vaihtoehdoksi tuottaa diagnostisia tukipalveluja. Palveluverkkoa koskeva päätös ei millään tavalla muuta tätä asetelmaa. Kaava-asioissa kunnalla on kaavoitusmonopoli ja sitä toteuttaessaan kunta voi valita maankäytöllisesti useista eri vaihtoehdosta.

KHO piti ratkaisussaan merkittävänä seikkana kaavaratkaisusta energiayhtiölle seuraavan potentiaalisen taloudellisen hyödyn, jota pidettiin merkityksellisenä. Palveluverkkoa koskevasta ratkaisusta ei seuraa hyvinvointiyhtymälle sen enempää taloudellista hyötyä kuin haittaakaan. ISLABin tulot perustuvat suoritteisiin, joiden hinta määräytyy omakustannusperiaatteella ja joiden suoritteiden määrä ei riipu ensinkään valitusta palveluverkosta, vaan lääketieteellisistä perusteista.

Puolueettomuuden vaarantuminen muusta erityisestä syystä (yleislausekejäävi)?

Jotta puolueettomuuden vaarantumisesta edes voitaisiin puhua, tulisi palveluverkkoa koskevalla päätöksenteon ja hyvinvointiyhtymän välillä olla olemassa jokin olosuhde, jossa puolueettomuus ylipäätään voisi vaarantua. Hyvinvointialueen ja -yhtymän välillä ei ole edellä kerrotuin tavoin intressiristiriitaa eikä palveluverkkoa koskeva päätös muuta millään tavalla valittua yhteistoiminnan lakisäateistä muotoa, joten kyse ei ole myöskään tasapuolisuuden vaarantumisesta.

Oikeuskirjallisuudessa mahdollista yleislausekejääviä kuvataan seuraavin kuvauksin:

- on olemassa ulkopuolisen havaittavissa oleva **syy** puolueettomuuden vaarantumiseen
- syy puolueettomuuden vaarantumiseen on oltava saman asteinen kuin varsinaisissa esteellisyyssperusteissa

Syyksi viranhaltijan puolueettomuuden vaarantumiseen ei käy se, että viranhaltija tekee työnsä. Strategiajohtajan tehtäviin kuuluu toteuttaa laissa säädettyä

omistajaohjausta, joka on suhteessa konserniyhteisöön lainsäädännöllisesti mahdollistettu hyvinvointialuelain 102 §:ään otetulla säännöksellä. Yhteisöjäviä ei silloin sovelleta. Tulevaisuuslautakunnan tulee hallintosäännön 12 §:n mukaisesti valmistella palvelustrategiaan ja -verkkoon liittyvät asiat. Hallintosäännön 83 §:n mukaisesti strategiajohtaja toimii tulevaisuuslautakunnan esittelijänä.

Yhteenveto

Strategiajohtajan toimiminen hyvinvointiyhtymän hallituksen puheenjohtajana toteuttaa hyvinvointialuelain 48 §:ssä säädettyä hyvinvointialueen omistajaohjausta osakkuusyhteisöön nähden. Hyvinvointialuelain 102 §:n 4 momentissa säädetyn yhteisöjäviä koskevan poikkeuksen tarkoituksena on nimenomaan mahdollistaa omistajaohjauksen toteutuminen konserniohjauksen keinoin.

Hyvinvointialue on järjestämistä vastuussa hyvinvointialueissa ja järjestämislaissa säädettyistä sosiaali- ja terveystalv palveluista ja tähän tarvitaan muiden muassa ISLAB hyvinvointiyhtymän tuottamia palveluja. Hyvinvointialue ja hyvinvointiyhtymä ovat järjestämistä vastuun kannalta "samalla puolella pöytää". Niiden välillä ei ole minkäänlaista intressiristiriitaa.

Palvelustrategiasta ja -verkosta tehty päätös ei millään tavalla vaaranna tasapuolisuutta asiassa. Päätettiin palveluverkosta miten tahansa, hyvinvointiyhtymä tuottaa tarvittavat tukipalvelut.

Asiassa ei ole osoitettavissa myöskään yleislausekejävin perusteena olevaa muuta erityistä syytä, joka muodostaisi esteellisyyden perusteen

Päätös ei ole valituksessa väitetyllä tavalla syntynyt esteellisyyden vuoksi virheellisessä järjestyksessä ja valitus on tältä osin hylättävä.

4. Väite kokouskutsun virheellisyydestä

Valituksessa ei tarkemmin yksilöidä, mihin tapahtumaan väite perustuu. Hallinto-oikeudelle on toimitettu videotallenne, jossa ajassa 22:30 aluevaltuutettu Anni Järvinen pyytää puheenvuoron, jossa hän tiedustelee, onko kokous laillisesti koollekutsuttu, koska hän on kokenut hyvinvointialueen käyttämän sähköpostiosoitteen olevan tukossa. Hänelle vastattiin, että kokouskutsu on lähetetty säädettyssä ajassa. Asia ei ole kirjattu pöytäkirjaan, koska kyseessä ei tulkittu olleen esitys, vaan virkahenkilöstölle osoitettu tiedustelu. Todettakoon vielä, että kukaan muu aluevaltuutettu ei tässä yhteydessä ottanut esille sitä, että kokouskutsu ei olisi heitä tavoittanut ajallaan.

Hyvinvointialuelain 99 §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa (lihav. tässä):

Kokouskutsu on lähetettävä viimeistään neljä päivää ennen kokousta. Samassa ajassa on kokouksesta tiedotettava yleisessä tietoverkossa hyvinvointialueen verkkosivustolla. Kokouskutsu voidaan lähettää sähköisesti, jos hyvinvointialue huolehtii, että tähän tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä.

Hyvinvointialueen hallintosäännön 106 §:n 3 momentissa määrätään seuraavaa:

Kokouskutsu on lähetettävä vähintään 7 kalenteripäivää ennen aluevaltuuston kokousta kullekin valtuutetulle sekä niille, joilla on kokouksessa läsnäolo-oikeus tai -velvollisuus. Samassa ajassa kokouksesta on tiedotettava yleisessä tietoverkossa hyvinvointialueen verkkosivuilla.

Ja hallintosäännön 108 §:ssä seuraavaa:

Kokouskutsu, esityslista, liitteet ja oheismateriaali lähetetään sähköisesti. Aluehallitus tai sen nimeämä viranhaltija vastaa siitä, että tähän tarvittavat tekniset laitteet, järjestelmät ja tietoliikenneyhteydet ovat käytettävissä.

Aluehallitus on 2.3.2023 § 4 päättänyt luottamushenkilöiden tietoteknisten laitteiden ja sähköpostikäytänteisiin liittyvistä periaatteista seuraavaa:

Päätösehdotus

Hyvinvointialuejohtaja Leivonen Kirsi:

Aluehallitus päättää Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen luottamustoimeen liittyvien sähköpostitilien käytöstä seuraavaa:

- Luottamustoimeen liittyvässä viestinnässä käytetään vain etunimi.sukunimi@luottamus.siunsote.fi -sähköpostia
- Viestien automaattinen edelleenohjaaminen muihin sähköposteihin on kielletty
- Luottamus-sähköpostia ja kokousympäristöä voidaan käyttää verkon yli muilla laitteilla kuin luottamustointa varten saadulla laitteella, mutta tällöin käyttö vaatii vahvan tunnistautumisen mukaisen sisäänkirjautumisen
- Luottamushenkilöiden luottamustoimessa käyttämistä omista laitteista ei makseta korvausta.

Päätös

Hyväksyttiin.

Kokouskutsu on siis tullut lähettää sähköpostitse ja etunimi.sukunimi@luottamus.siunsote.fi – sähköpostiosoitteeseen.

Aluehallituksen linjauksen perusteena on Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen tietoturvapoliittikka ja siihen liittyvät suunnitelmat ja ohjeet, jotka koskevat kaikkia hyvinvointialueen työntekijöitä ja luottamushenkilöitä. Hyvinvointialue tarjoaa työntekijöilleen ja luottamushenkilöilleen työkalut eli ohjelmistot, joita käytetään niissä tehtävissä, joihin henkilöt ovat valittu. Koska hyvinvointialue on vastuussa käytettävien ohjelmistojen toimivuudesta sekä tietosuoja- ja -turvaratkaisusta eli

ohjelmisto- ja käyttöturvallisuudesta, se myös määrittää käytettävät järjestelmät työntekijöille ja henkilökunnalle. Käyttöturvallisuus kattaa käyttöympäristöön, tietojenkäsittelyyn ja tietotekniikan käyttöön liittyvän tietojen suojaamisen. Tietojen asianmukainen käsittely varmistetaan tietojärjestelmien käyttäjien työrooleihin perustuvan käyttöoikeuksien hallinnalla sekä tietojen käytön ja tietosuojan toteutumisen valvonnalla. HVA ei voi vastata kolmannen osapuolen tietojärjestelmien turvallisuudesta. Nykyisessä maailmantilanteessa ja kyberuhkien vallitessa on välttämätöntä, että huoltovarmuuskriittinen sote -toimija varmistaa tietoteknisten järjestelmien luotettavuuden myös aluevaltuuston osalta sen käyttäessä hyvinvointialueen ylintä päätösvaltaa.

Hyvinvointialueen tietotekniset laitteet ja järjestelmät toimittaa Meidän IT ja talous Oy (Meita). Välittömästi aluevaltuuston kokouksen jälkeen Meitalta pyydettiin asiantuntijalausunto sen selvittämiseksi, **ovatko** aluevaltuuston käyttämät laitteet, järjestelmät ja yhteydet **olleet käytettävissä** aluevaltuuston kokousta edeltävänä aikana. Meitan lausunto liitetään tähän hallinto-oikeudelle lähetettävään lausuntoon. Lausunnossa todetaan seuraavaa:

”Teknisesti palvelut ovat olleet käytettävissä kaikilla aluevaltuutetuilla, mikäli niitä käytetään annettujen ohjeiden mukaisesti.”

Asiassa on pohjimmiltaan kyse siitä, että aluevaltuutettu Anni Järvinen kieltäytyy käyttämästä luottamustoimen hoitamiseen tarkoitettua virallista sähköpostiosoitetta. Hän haluaisi ohjata viestiliikenteen yksityiseen sähköpostiosoitteeseen, joka olisi vastoin aluehallituksen hyväksymiä tietoturvaperiaatteita. Hän kirjoittaa 30.9.2024 hyvinvointialueen hallinnolle osoittamassaan sähköpostissa seuraavaa:

”En käytä, enkä tule käyttämään jatkossakaan siun soten sähköpostiosoitetta. Mielestäni kokouskutsut eivät ole salassapidettäviä asioita ja sen vuoksi kokouskutsut voi varmasti lähettää minun ilmoittamiini osoitteisiin. Ymmärrän kyllä salassapidettävät asiat, mutta mielestäni kokouksen aika ja paikka eivät ole sellaisia. En jaksakaan enää vääntää asiasta, mutta kyseenalaistan edelleen juristi Sakari Kelan näkemyksen asiasta. Myös useampi muu valtuutettu on samaa mieltä kanssani, eivätkä hekään käytä siun soten sähköpostia.

Cloudmeetingiä olen tietenkin käyttänyt ja käytän jatkossakin tällä kaupungilta saadulla läppärillä, mutta en sähköpostia.”

On varsin todennäköistä, että hänen sähköpostinsa on tukossa tästä syystä johtuen. Kokouksen laillisuuden osalta tällä ei kuitenkaan ole mitään merkitystä, järjestelmät ovat olleet käytettävissä myös Järvisen osalta, mikäli hän niitä käyttäisi niin kuin on ohjeistettu. Siitä, että yksi aluevaltuutettu kieltäytyy noudattamasta luottamustoimeen virkavastuulla liittyvää määräystä, ei voi olla seurauksena se, että hyvinvointialueen ylimmän päätöksentekijän päätöksentekokyky halvaantuu. Todettakoon vielä, että ennen aluevaltuuston kokousta 9.10.2024 aluevaltuutetuille on pidetty 1.10.2024 iltakoulu palvelustrategiaa ja -verkkoa koskevasta päätöksestä,

ja sen osallistujaraportin mukaisesti Anni Järvinen on osallistunut asian käsittelyyn kello 16.07 – 17.11, joten hän on ollut tietoinen aluevaltuuston kokouksesta 9.10.2024 ja siellä päätettäväksi esitetyistä asioista. Kokouspöytäkirjan mukaan hän on pitänyt kokouksessa vasemmistoliiton ryhmäpuheenvuoron, osallistunut asian käsittelyyn ja jättänyt päätökseen eriävän mielipiteensä. Tästä voidaan päätellä, että hänellä on ollut kaikki tarvittava tieto asian käsittelemiseksi.

Aluevaltuuston kokous 9.10.2024 on ollut laillisesti koolle kutsuttu ja päätösvaltainen, joten valitus on tältä osin hylättävä.

5. Väite äänestysjärjestyksen virheellisyydestä

Hyvinvointialueen hallintosäännössä on seuraavat määräykset asioiden käsittelyjärjestyksestä:

121 § Ehdotukset

Keskustelun kuluessa tehty ehdotus on annettava kirjallisessa muodossa, jos puheenjohtaja niin vaatii. Kun kaikki puheenvuorot on käytetty, puheenjohtaja toteaa keskustelun päättyneeksi. Puheenjohtaja toteaa keskustelun kuluessa tehdyt ehdotukset ja toteaa, onko ehdotusta kannatettu.

Äänestykseen otetaan pohjaehdotus ja kannatetut ehdotukset. Ehdotusta, joka on tehty vaihtoehtoisena tai ehdollisena tai menee käsiteltävän asian ulkopuolelle, ei kuitenkaan oteta äänestykseen. Jos ei ole muita äänestykseen otettavia ehdotuksia kuin pohjaehdotus, puheenjohtaja toteaa pohjaehdotuksen aluevaltuuston päätökseksi.

122 § Äänestystapa

Äänestys on toimitettava avoimesti. Jos äänestys on toimitettu muulla tavalla kuin nimenhuudolla (tai äänestyskoneella/sähköisesti), äänestys on vaadittaessa toimitettava uudelleen nimenhuudolla (tai äänestyskoneella/sähköisesti).

123 § Äänestysjärjestys ja tuloksen toteaminen

Jos äänestykseen otettavia ehdotuksia on enemmän kuin kaksi, puheenjohtaja esittää aluevaltuuston hyväksyttäväksi äänestysjärjestyksen. Äänestysjärjestys määräytyy seuraavien periaatteiden mukaan:

Ensin otetaan äänestykseen kaksi eniten pohjaehdotuksesta poikkeavaa ehdotusta. Voittanut ehdotus asetetaan jäljellä olevista ehdotuksista eniten pohjaehdotuksesta poikkeavaa ehdotusta vastaan. Näin jatketaan, kunnes saadaan lopullinen vastaehdotus pohjaehdotukselle. Kuitenkin jos äänestykseen on otettava pohjaehdotuksen kokonaan hylkäämistä tarkoittava ehdotus, se on asetettava viimeisenä äänestettäväksi muista ehdotuksista voittanutta vastaan.

Jos asia koskee määrärahan myöntämistä, otetaan ensin äänestykseen määrältään suurimman ehdotuksen hyväksyminen tai hylkääminen ja näin jatketaan ehdotusten suuruuden mukaisessa järjestyksessä, kunnes jokin ehdotus hyväksytään, minkä jälkeen pienemmistä ehdotuksista ei enää äänestetä.

Jos ehdotuksen hyväksyminen tai hylkääminen on riippumaton muista ehdotuksista, sen hyväksymisestä tai hylkäämisestä on äänestettävä erikseen.

Puheenjohtaja toteaa äänestyksen tuloksena syntyvän päätöksen.

Jos päätöksen tekemiseen vaaditaan lain mukaan määräänemmistön kannatus, puheenjohtajan on ilmoitettava siitä ennen äänestyksen toimittamista ja otettava se huomioon äänestyksen tuloksen todetessaan.

124 § Toimenpideoite

Kun aluevaltuusto on tehnyt päätöksen käsiteltävänä olevassa asiassa, se voi hyväksyä käsiteltyyn asiaan liittyvän toimenpideoitteen. Toimenpideoite osoitetaan aluehallitukselle. Se ei saa olla ristiriidassa aluevaltuuston päätöksen kanssa eikä saa muuttaa tai laajentaa päätöstä.

Mikäli pohjaehdotusta vastaan on tehty siitä poikkeava kannatettu vastaehdotus, siitä äänestetään pohjaehdotusta vastaan. Jos taas pohjaehdotusta vastaan on tehty useita kannatettuja vastaehdotuksia, jotka asiallisesti liittyvät pohjaehdotuksen samaan kohtaan, nämä asetetaan ensin vastakkain ja ensimmäisen äänestyksen voittanut puolestaan vastakkain pohjaehdotuksen kanssa. Jos ehdotuksen hyväksyminen tai hylkääminen on riippumaton muista ehdotuksista, sen hyväksymisestä tai hylkäämisestä on edellä kerrotuin tavoin äänestettävä suoraan pohjaehdotusta vastaan.

Hallinto-oikeudelle on toimitettu videotallenne kokouksen kulusta, josta asian käsittelyjärjestys ilmenee.

Aluevaltuuston aloittaessa palvelustrategian käsittelyn, puheenjohtaja totesi esille tulleet tekniset korjaukset palvelustrategiaan (Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen palvelustrategia 2024 – 2038) ja sen järjestyksessä 1. liitteenä olevaan palveluverkkoon (Siunsote palveluverkko vuoteen 2038). Nämä aluevaltuusto hyväksyi puheenjohtajan esityksestä yksimielisesti.

Tämän jälkeen jatkuneessa asian käsittelyssä puheenjohtaja antoi ns. ryhmäpuheenvuorot valtuustoryhmille suuruusjärjestyksessä. Ryhmäpuheenvuoroissa tehtiin yksi muutosehdotus (Vihreiden valtuustoryhmä), joka kohdistui palvelustrategia asiakirjaan. Muita muutosesityksiä ryhmäpuheenvuoroissa ei tehty.

Seuraavaksi puheenjohtaja antoi yksilöpuheenvuorot alkaen aluehallituksen puheenjohtajasta. Käytetyistä puheenvuoroista osassa tehtiin muutosesityksiä selkeästi yksilöiden pääasiakirjaan ja osassa palveluverkko-liitteeseen, jotka koskivat ko. liitteen s. 3 Soteasemien ja sote-palvelupisteiden alla mainittuja palvelusisältöjä.

Asiaa koskevan keskustelun päätyttyä kokouksessa pidettiin neuvottelutauko, jonka aikana puheenjohtaja, hyvinvointialuejohtaja, hallintojohtaja ja juristi kävivät tehdyt muutosesitykset läpi. Käsittelyn lopputulemana todettiin osan muutosesityksistä kohdistuneen yksilöidysti palvelustrategia pääasiakirjaan ja osan yksilöidysti palveluverkko-liitteeseen. Edelleen todettiin palvelustrategiaan tehtyjen kolmen muutosesityksen (Anna Karjula, Vihreiden valtuustoryhmä ja Alia Dannenberg) olevan ns. yleisiä tekstimuutoksia, joilla ei ole vaikutusta laajemmin samaiseen palvelustrategia pääasiakirjaan, eikä palveluverkko-liitteeseen. Näistä todettiin, että ne eivät ole ristiriidassa aluehallituksen pohjaesityksen kanssa. Koska muutosesitykset lisäksi kohdistuivat palvelustrategiassa selkeästi eri kohtiin, päädyttiin esittämään että aluevaltuusto päättää näistä yksitellen ilman että niitä asetetaan ensin vastakkain.

Tämän jälkeen todettiin, että Petteri Tahvanaisen muutosesitykset kohdistuvat palvelustrategia asiakirjaan, sen KÄSITTEET JA LYHENTEET -osioon, ja tarkemmin siinä mainittujen sote-keskuksen, sote-aseman ja sotepalvelupisteen palvelusisältöihin. Näiden käsittelyä päädyttiin esittämään valtuustolle edellä mainittujen yleisten tekstimuutosten jälkeen. Kun Tahvanaisen esitykset kohdistuvat selkeästi erillisiin sisältökohtiin, nähtiin että ne eivät ole keskenään kilpailevia, eikä niitä ole perusteltua laittaa vastakkain. Kukin Tahvanaisen muutosesitys päädyttiin esittämään valtuustolle käsiteltäväksi erikseen.

Palvelustrategia-asiakirjaan kohdistuvien muutosesitysten jälkeen siirryttiin keskustelemaan palveluverkko-liitteeseen tehdyistä muutosesityksistä (Tarja Hyykky, Jertta Harinen). Koska Hyykyn esitykset kohdistuivat yksilöidysti sote-asemien ja sotepalvelupisteiden vähimmäispalvelujen palvelusisältöön, todettiin että ne eivät ole ristiriidassa keskenään, eikä niitä ole tarpeen asettaa käsiteltäväksi toisiaan vastaan. Jertta Harisen esitys sote-palvelupisteisiin liittyen koski lääkärin palvelujen säilyttämistä pitäjissä ilman tarkempaa sisällöllistä esitystä. Tämän nähtiin koskevan samaa palvelusisältöä Hyykky 4 -esityksen kanssa, ja näiden osalta päädyttiin esittämään valtuustolle, että ne asetetaan vastakkain ennen aluehallituksen pohjaesitystä vastaan asettamista.

Puheenjohtajan esitettyä neuvottelutauon jälkeen aluevaltuustolle edellä kuvattua muutosesitysten käsittelyä, valtuusto hyväksyi esityksen (yksimielisesti).

Äänestykseen siirryttyä valtuusto hyväksyi Anna Karjulan ja Vihreiden valtuustoryhmän muutosesitykset puheenjohtajan tiedusteltua asiasta yksimielisesti ilman äänestystä. Alia Dannenbergin esityksen osalta yksimielisyyttä hyväksymisestä ei ollut, ja äänestyksen jälkeen se hävisi aluehallituksen pohjaesitykselle. Petteri Tahvanaisen muutosesitykset äänestettiin yksitellen aluehallituksen pohjaesitystä vastaan jälkimmäisen voitettua kaikki äänestykset. Tarja Hyykyn 1 – 3 muutosesityksistä äänestettiin yksitellen aluehallituksen pohjaesitystä vastaan, hallituksen pohjaesityksen voittaessa kaikki äänestykset. Hyykky 4 ja Jertta Harisen esitysten osalta, äänestyksessä hyväksytyksi tuli Harisen esitys, joka seuraavassa

äänestyksessä hävisi aluehallituksen pohjaesitykselle. Näin aluehallituksen pohjaesitys hyväksyttiin Karjalan ja Vihreiden valtuustoryhmä esittämällä yksimielisillä muutoksilla.

Päätöksen jälkeen käsittelyyn otettiin kaksi keskustelun kuluessa tehtyä toimenpideoitetta (ponsi), jotka tekivät Jertta Harinen ja Pekka Puustinen. Näistä ensimmäisen puheenjohtaja totesi olevan ristiriidassa valtuuston edellä päättämän palvelustrategia päätöksen kanssa. Ristiriita liittyi Rantakylän ja Lehmon terveysasemien toiminnan lakkaamiseen, jota ei palvelustrategiassa ole mainittu. Pekka Puustisen tekemän toimenpideoitteen osalta puheenjohtaja tiedusteli valtuuston valmiutta hyväksyä se yksimielisesti, mitä ei ollut. Äänestyksen myötä Puustisen toimenpideoite liitettiin palvelustrategiapäätökseen.

--

Asian käsittelyn vaiheissa tulevaisuuslautakunta on tehnyt esityksen palvelustrategiasta ja palveluverkkosuunnitelmasta aluehallituksen ja -valtuuston hyväksyttäväksi. Palveluverkko on teknisesti ollut käsittelyn alusta ensimmäisenä liitteenä asialla ja kiinteä osa kokonaisuutta.

Aluehallituksessa käsittely on tekstimuotoisesti ollut 'palvelustrategian hyväksyminen tulevaisuuslautakunnan esityksen mukaisesti'. Tässä palveluverkkoa ei sanallisesti ole erikseen kirjoitettu auki, mutta olennaisena osana se on kuulunut palvelustrategia -esitykseen. Päätöksessä myös on käytetty tätä ilmaisua. Esittelijä teki aluehallituksen kokouksessa palveluverkko-liitteeseen muutosesityksiä, jotka aluehallitus hyväksyi.

Aluevaltuustolle virkatyönä muotoiltu esitys aluehallituksen käsittelyä mukaillen kuului "Aluehallitus esittää aluevaltuustolle Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen palvelustrategian hyväksymistä hyvinvointialuejohtajan tekemän muutetun päätösehdotuksen mukaisesti. Asian liitteinä Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen palvelustrategia 2024 – 2038 (liite 5) ja Siunsote palveluverkko vuoteen 2038 (liite 6)." Esitykseen on näin ollen sisältynyt palveluverkko liite ilman mainintaa, että se olisi vain tiedoksi annettava osa päätöksessä.

Aluevaltuustossa tehdyt muutosesitykset, jotka koskivat palveluverkko-liitettä, osoittavat aluevaltuuston ymmärtäneen palveluverkko-liitteen olevan osa päätöskokonaisuutta. Asiaa ei aluevaltuuston kokouksessa ei missään määrin kyseenalaistettu.

Palveluverkko käsitteen jääminen pois aluehallituksen päätöksessä erikseen mainittuna on katsottava edellä olevien käsittelyvaiheiden pohjalta olleen koko ajan osa palvelustrategian käsittelyä, jonka sisältö on ollut niin tulevaisuuslautakunnan, aluehallituksen kuin aluevaltuuston harkinnan piirissä. Missään vaiheessa käsittelyä ei myöskään ole esitetty palveluverkko-liitteen huomioimista vain tiedoksi annettavana liitteenä.

Päättyessään asian, aluevaltuusto on kirjannut päätöksen seuraavasti:

Äänestysten päätyttyä puheenjohtaja totesi aluevaltuuston

- 1) hyväksyneen aluehallituksen kannanoton 11.9.2024 jätettyyn kansalaisadressiin liittyen
- 2) hyväksyneen aluehallituksen esityksen Palvelustrategiasta täydennettynä Anna Karjulan ja Vihreiden aluevaltuustoryhmän tekemillä lisäyksillä, sekä Siunsote palveluverkko vuoteen 2038 -liitteen hallituksen esityksen mukaisena.

Valtuuston on näin tulkittava tietoisesti palvelustrategian hyväksyessään hyväksyneensä myös palveluverkko-liitteen sisällön osana kokonaisuutta. Huomiona lisäksi, että palveluverkko-liitteeseen tehtiin ainoastaan kokouksen alussa puheenjohtajan esittämät tekniset korjaukset. Kirjallisesti jätetyissä eriävissä mielipiteissä (Hyykky, Hämäläinen) ei esitetä palvelustrategiaa käsiteltäessä poikkeavaa näkemystä palveluverkko-liitteen luonteesta.

Asiasta päättäminen on tapahtunut vakiintuneen parlamentaarisen päätöksentekomenettelyn mukaisesti ja hyvinvointialueen hallintosäännön määräämällä tavalla. Valittaja on itsekin ymmärtänyt palveluverkon olleen osa aluevaltuuston päätöstä, koska vaatii päätökselle täytäntöönpanokieltoa erityisesti palveluverkon osalta. Asiassa ei jää epäilyksen häivääkään, että palveluverkko on ollut päätöksenteon kohteena.

Valitus on tältäkin osin hylättävä.