

ITÄ-SUOMEN HALLINTO-OIKEUDELLE

Asia

Vastaselitys asiassa 2386/03.04.04.04.09/2024

Päätös, johon haetaan muutosta

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston 9.10.2024 antama päätös § 59.

Vastaselityksen antaja

Rääkkylän kunta
Kinnulantie 1, 82300 Rääkkylä
email. raakkyla@raakkyla.fi
jäljempänä myös ”*vastaselityksen antaja*”

Vastaselityksen antamiselle asetettu määräaika

Itä-Suomen hallinto-oikeus on pyytänyt vastaselitystä 19.2.2025 mennessä. Pyynnöstä hallinto-oikeus on kuitenkin myöntänyt lisää aikaa vastaselityksen antamiselle 28.2.2025 saakka.

VASTASELITYS

Esteellisyys

Vastaselityksen antaja edelleen katsoo, että valituksenalainen päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä vastoin hyvän hallinnon perusteita, sillä asian esittelijä on ollut esteellinen. Mikään Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluehallituksen lausunnossa esitetty seikka ei anna syytä arvioida asiaa toisin.

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue on lausunnossaan katsonut, että palvelustrategia ja -verkkopäätös ei sisällä mitään sellaista, jonka voisi katsoa muodostavan intressiristiriita, eikä palveluverkkoa koskevalla ratkaisulla ole odotettavissa hyvinvointiyhtymälle sen enempää taloudellista hyötyä kuin haittaakaan. Vastaselityksen antajan käsityksen mukaan nämä väitteet eivät pidä paikkaansa.

HL 28.1 §:n 5 kohta, eli yhteisöjääviys, tulee sovellettavaksi hyvinvointi-alueen palvelustrategiaa koskevassa asiassa silloin, kun luottamushenkilö on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosaisen tai jolle ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Vastaselityksen antaja viittaa kaikkeen jo aluevalituksessa mainittuun ja toteaa edelleen, että ISLAB hyvinvointiyhtymälle on voinut aiheutua joko konkreettista hyötyä tai vahinkoa riippuen siitä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon toimipaikat sijoitellaan hyvinvointialueelle ja etenkin siitä, minkä verran alueelle tulee esim. kutakin palvelumallia. Esteellisyyssäännösten yhtenä keskeisenä tarkoituksena on pyrkiä turvaamaan viranomaistoiminnan yleistä luotettavuutta ja objektiivisuutta. Tässä tapauksessa on selvää, että tilanne on omiaan heikentämään luottamusta viranomaisen toimintaan ja sen objektiivisuuteen.

Aluehallituksen lausunnossa on lisäksi väitetty, että strategiajohtajan osallistuminen konserniyhteisön hallintoon täyttää yhteisöjäävipoikkeuksen edellytykset.

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. Hallintolain 28 §:n 1 momentin henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kunnan edut ovat ristiriidassa liikelaitoksen tai hyvinvointiyhtymän etujen kanssa taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn.

Hyvinvointialuelain esitöissä (HE 241/2020 vp, s. 607) todetaan, että säännöksen mukaan henkilö olisi esteellinen aina silloin, kun käsitellään hyvinvointialuekonserniin kuuluvan yhteisön tai säätiön asioita. Palveluverkkosuunnitelmaa ja -strategiaa koskevan päätöksenteon on katsottava olevan esitöissä tarkoitettu hyvinvointialuekonserniin kuuluvan yhteisön, eli ISLAB hyvinvointiyhtymän asia, koska päätöksenteolla on suurta merkitystä ISLAB hyvinvointiyhtymälle.

Aluehallitus on lausunnossaan viitannut kuntalain esitöihin tulkitessaan hyvinvointialuelakia ja lainsäätäjän tarkoitusta. Todettakoon, että kuntalain esitöissä (HE 263/2006 vp, s. 23) on mainittu, että yhteisöjäviä sovelletaan mm. asioissa, joissa kunnan ja kuntayhtymän, tytäryhteisön tai liikelaitoksen edut ovat ristiriidassa esim. käsiteltäessä niiden välisiä sopimuksia. Esimerkkinä esitöissä on tuotu esiin seuraava: ”kunnassa, jossa palvelutuotanto on järjestetty tilaaja - tuottaja –mallin mukaisesti, eturistiriita voi syntyä myös kunnan ja liikelaitoksen tai tytäryhteisön välille. Tuottajaorganisaation edun mukaista voi olla esimerkiksi sen toimialaan kuuluvien palvelujen lisääminen tai tilausten keskittäminen yhdelle tuottajalle.” Koska palveluverkkostrategiassa ja palveluverkkosuunnitelmassa on konkreettisesti määritelty se, minkälaiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, mukaan lukien ISLAB hyvinvointiyhtymän tarjoamat palvelut, mihinkin hyvinvointialueen jäsenkuntaan sijoitetaan, voidaan tilanteen katsoa rinnastuvan esitöissä mainittuun sopimuksen käsittelyyn. ISLAB hyvinvointiyhtymän edun mukaista käsiteltävässä tilanteessa olisi toimialaan kuuluvien palvelujen lisääminen.

Aluehallituksen lausunnossa on korostettu, ettei ISLAB hyvinvointiyhtymä millään tavoin hyödy palveluverkkoa koskevasta ratkaisusta, sillä sen tulot

perustuvat suoritteisiin, joiden hinta määräytyy omakustannusperiaatteella ja joiden suoritteiden määrä ei riipu ensinkään valitusta palveluverkosta, vaan lääketieteellisistä perusteista. On kuitenkin selvää, että palveluiden sijoittaminen hyvinvointialueen sisällä voi vaikuttaa merkittävästi mm. siihen, miten matalalla tai korkealla kynnyksellä palveluita hankitaan tai on ylipäänsä mahdollista hankkia, jolloin tällä voi olla sekä taloudellista haittaa että hyötyä hyvinvointiyhtymälle. Todettakoon vielä, että KHO on ratkaisussaan 2021:69 todennut, että vaikka asiassa oli kyse yhtiön tavanomaisesta ja lailla säännellystä liiketoiminnasta, ei sillä ole merkitystä saadun hyödyn arvioinnissa. Näin ollen myöskään sillä, että tässä tapauksessa on kyse ISLAB hyvinvointiyhtymän tavanomaisesta ja lääketieteellisin perustein määräytyvästä toiminnasta, ei ole merkitystä arvioitaessa saatua hyötyä. Asiaa on arvioitava objektiivisesti.

On todettava, että palveluiden saatavuuteen ja palveluverkkoon liittyvät asiat on katsottava erityisen ja poikkeuksellisen merkittäviksi asioiksi, jolloin mm. esteellisyyssäännösten merkitys korostuu entisestään ja niitä on tulkittava hyvin ankarasti. Näin painavissa asioissa yhteisöjäävipoikkeus ei ylipäänsä voi tulla sovellettavaksi. Myös oikeuskäytännöstä omaksuttu linja tukee tätä näkemystä.

Vastaselityksen antaja edelleen korostaa myös sitä, että asiassa on huomioitava perustuslain 118 §:ssä säädetty esittelijän poikkeuksellisen painava vastuu. Perustuslain 118 §:n mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Perustuslain edellä mainittu säännös korostaa esittelijän erityistä ja poikkeavaa vastuuta, joka on niin ikään huomioitava esteellisyyttä punnittaessa.

Kuten aluevalituksessakin on todettu, mikäli vastoin vastaselityksen antajan perusteltua näkemystä kuitenkin katsottaisiin, että esittelijänä toiminut Ilkka Pirskanen ei ole ollut yhteisöjääviyden perusteella esteellinen osallistumaan tulevaisuuslautakunnan kokouksiin, on Pirskasen katsottava olleen esteellinen yleislausekejääviyden perusteella.

Yleislausekejääviydellä on lainsäädännössä pyritty korostamaan yleistä luottamusta hallintomenettelyn puolueettomuuteen. Yleislausekejääviyden

soveltaminen edellyttää, että on olemassa ulkopuolisen havaittava syy puolueettomuuden vaarantumiseen. Tässä tapauksessa on selvää, että ulkopuolinen voi ryhtyä epäilemään esittelijän puolueettomuutta tilanteessa, jossa hän osallistuu esittelijänä sellaisen päätöksen käsittelyyn, joka voi olla erittäin edullinen nimenomaisesti hänen edustamansa ISLAB hyvinvointiyhtymän kannalta.

Vastaselityksen antaja edelleen katsoo, että valituksessa tarkemmin yksilöidyin perustein asian esittelijä on ollut esteellinen, minkä vuoksi valituksenalainen päätös syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja päätös on siitä syystä kumottava.

Päätöksentekomenettelyä koskevat virheet

Vastaselityksen antaja edelleen katsoo, että valituksenalainen päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä myös sen vuoksi, että kokousta ei ole kutsuttu koolle laillisesti. Mikään aluehallituksen lausumassa esitetty seikka ei anna aihetta arvioida asiaa toisin.

Kokouskutsu ei ole saavuttanut kaikkia valtuutettuja teknisen virheen vuoksi säädetyssä ajassa. Kokouskutsu on lähetetty viralliseen luottamushenkilösähköpostiin aluehallituksen päätöksellä, mutta teknisen virheen vuoksi sähköposti on palautunut lähettäjälle.

Hyvinvointialuelain mukaan hyvinvointialueen on huolehdittava siitä, että tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä, jotta kokouskutsu voidaan toimittaa sähköisesti. Oikeuskäytännössä omaksutun linjan mukaan, mikäli kokouskutsun lähettämisessä on tapahtunut virhe, päätös kumotaan virheellisessä järjestyksessä syntyneenä. Vastaselityksen laatijan käsitys on se, että asiassa vallitsee yksimielisyys siitä, ettei kutsu ole teknisen virheen vuoksi saavuttanut kaikkia valtuutettuja säädetyssä ajassa. Asiassa on jäänyt epäselväksi, mistä tekninen virhe on johtunut. Vastaselityksen antajan näkemyksen mukaan sillä, mistä tekninen virhe lopulta on johtunut, ei kuitenkaan ole merkitystä arvioitaessa sitä, onko kokous kutsuttu laillisesti koolle.

Äänestysjärjestyksen virheellisyys

Vastaselityksen antaja edelleen katsoo, että valituksenalainen päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä myös sen vuoksi, että äänestysjärjestyksen osalta ei ole noudatettu hallintosääntöä. Mikään aluehallituksen lausumassa esitetty seikka ei anna aihetta arvioida asiaa toisin.

Aluehallitus on lausunnossaan väittänyt, että asiasta päättäminen on tapahtunut vakiintuneen parlamentaarisen päätöksentekomenettelyn mukaisesti ja hyvinvointialueen hallintosäännön määräämällä tavalla. Vastaselityksen antaja kuitenkin edelleen katsoo, että kokouksessa esitettyjen vastaesitysten olisi tullut olla vastakkain äänestyksessä. Kokouksessa tätä äänestysjärjestystä ei noudatettu, mikä on vääristänyt aluehallituksen pohjaesityksen asemaa – pohjaesityksen asema on vahvistunut muihin esityksiin nähden. Tämän osalta viitataan aluevalituksessa perusteltuun.

Vastaselityksen antaja niin ikään edelleen katsoo, että valituksenalainen päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä myös sen vuoksi, että palveluverkkoa koskevaa asiaa ei ole tuotu valtuustolle päätettäväksi, eikä aluevaltuusto ole siten tosiasiassa hyväksynyt palveluverkkosuunnitelmaa, vaan ainoastaan palvelustrategian. Mikään aluehallituksen lausumassa esitetty seikka ei anna aihetta arvioida asiaa toisin. Tämän osalta viitataan aluevalituksessa perusteltuun.

Yhteenveto

Kaikki valituksessa sekä edellä esitetty huomioiden todetaan edelleen, että Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston 9.10.2024 antama päätös § 59 on syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Päätös tulee kumota ja palauttaa asia valmisteltavaksi.

Muuta

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

Paikka ja päiväys

25.2.2025

Rääkkylän kunnanhallitus