

23.05.2023

Dnro 462/03.04.04.04.09/2022
571/03.04.04.04.09/2022

Asia Hyvinvointialueasiaa koskevat valitukset

Valittajat 1. Mirja-Liisa Sassi-Puitti
2. Timo Kaukonen
Asiamies: asianajaja Klaus Nyblin

Päätös, josta valitetaan

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen aluevaltuusto 1.3.2022 § 8

Aluevaltuusto on

- 1) merkinnyt tiedoksi hallintosääntöluonnokseen saadut lausunnot,
- 2) hyväksynyt liitteenä olevan Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen hallintosääntöluonnoksen siten, että hallintosääntö tulee voimaan 1.3.2022 ja
- 3) antanut vt. hyvinvointijohtajalle oikeuden tehdä hallintosääntöön teknisiä ja tyyllillisiä muutoksia.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

1. Sassi-Puittin valitus

Aluevaltuuston päätös on kumottava.

Hallintosäännön mukaisessa hallintomallissa psykiatria on siirretty sosiaalitoimen yhteyteen samaan perhe- ja psykososiaalisten palvelujen toimialueeseen. Muutos on tehty yhteistoimintalain vastaisesti kuulematta psykiatreja ja muita ammattiryhmiä. Aluevaltuusto ei myöskään huomionnut OYS:n psykiatrien allekirjoittamaa vetoomusta, jossa nämä vastustivat psykiatrian siirtämistä sosiaalitoimen yhteyteen.

Päätöksen valmisteluun ovat osallistuneet esteellisinä erikoislääkäri Hannu Säävälä ja Kirsti Ylitalo-Katajisto. Säävälän esteellisyys perustuu siihen, että hän OYS:n aikuispsykiatrian ylilääkärinä toimiessaan sai aikaan sen, että useat kokeneet psykiatrian erikoislääkärit irtisanoutuivat ja perustivat oman yksityisen lääkärikeskuksen. Ylitalo-Katajiston esteellisyys puolestaan

perustuu siihen, että hänen väitöskirjaansa on käytetty uuden organisaatiomallin perusteena, vaikka siinä ei ole esitetty minkäänlaisia lukuja tai tosiseikkoja siitä, mihin tällainen hallintomalli perustuu eikä väitöskirja edes käsittele psykiatriaa.

Hallintosääntö on terveydenhuoltolain 57 §:n vastainen, mikä on todettu Lääkäriliiton teettämässä laillisuus selvityksessä. Tämä asia sivuutettiin täysin aluevaltuuston kokouksessa ja todettiin, ettei asiassa ole minkäänlaista ongelmaa.

Päätökset on valmisteltu salassa ja kiireellä siten, että aluevaltuutetuilla ei ole ollut tarpeeksi aikaa perehtyä ongelmakohtiin, vaan he ovat joutuneet liikaa luottamaan valmistelijoihin.

2. Kaukosen valitus

Aluevaltuuston päätös on kumottava ensisijaisesti kokonaan ja toissijaisesti siltä osin, kuin aluevaltuusto on hyväksynyt osaksi hallintosääntöä sen pykälät 30 ja 33–36. Asia on palautettava kumotuilta osin aluevaltuustolle uudelleen käsiteltäväksi.

Aluevaltuusto on ylittänyt toimivaltansa. Päätös on myös muuten lainvastainen, koska hallintosäännössä on sivuutettu laissa säädetty terveyden- ja sairaanhoidon johtamisen järjestely. Näin on, koska lainsäädännön perusteella terveydenhuollon toimintayksikön vastaavan lääkärin pitää johtaa hyvinvointialueen tarjoaman terveyden- ja sairaanhoidon järjestämistä ja tuottamista. Johtajaylilääkärille on annettu professiojohtamisen tehtävää, joka on vain johtavan lääketieteellisen asiantuntijan asema. Hallintosäännössä on annettu terveydenhuollon palvelujen osalta johtajaylilääkäriin nähden rinnakkainen professiojohtajan asema johtajaylihoitajalle, jonka tehtäväksi on osoitettu toimia hoitotyön tehtävälän johtavana viranhaltijana. Hallintosääntöön on myös muilta osin sisällytetty johtamisesta ja henkilöstöorganisaatiosta määräyksiä, jotka ovat vastoin terveydenhuoltolain 57 §:ää.

Asian käsittely ja selvittäminen

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen aluehallitus on antanut valitusten johdosta lausunnot.

Sassi-Puittin valituksen osalta aluehallitus on vaatinut valituksen tutkimatta jättämistä yhteistoimintamenettelyä koskevan valitusperusteen osalta ja muilta osin valituksen hylkäämistä.

Kaukosen valituksen osalta aluehallitus on vaatinut valituksen hylkäämistä ensisijaisesti kokonaan ja toissijaisesti, mikäli valitus joltain osin hyväksytään, asian palauttamista kyseisen hallintosäännön pykälän osalta.

Sassi-Puitti ei varatusta tilaisuudesta huolimatta ole antanut vastaselitystä.

Kaukonen on antanut vastaselityksen ja toimittanut hallinto-oikeudelle lisäselvitystä, joka on lähetetty tiedoksi hyvinvointialueelle.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus jättää Sassi-Puittin valituksen tutkimatta siltä osin kuin Sassi-Puitti on vaatinut päätöstä kumottavaksi yhteistoimintalain vastaiseen menettelyyn liittyvällä perusteella.

Muilta osin hallinto-oikeus on tutkinut asian.

Hallinto-oikeus kumoo aluevaltuuston päätöksen 1.3.2022 § 8 siltä osin kuin siinä on hyväksytty hallintosäännön 33 §, 34 § ja 35 §.

Muilta osin valitukset hylätään.

Perustelut

Tutkimatta jättäminen

Tuomioistuinlain 4 luvun 1 §:n mukaan hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi sen toimivaltaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa tai muussa laissa.

Työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta hyvinvointialueella säädetään laissa työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella. Lain 23 §:n mukaan lakiin perustuvat riita-asiat ja hyvitysvaatimukset käsitellään yleisessä tuomioistuimessa.

Valituksessaan Sassi-Puitti on vaatinut Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen aluevaltuuston päätöstä hyvinvointialueen hallintosäännöksi kumottavaksi sillä perusteella, että päätöksellä hyväksytyssä hallintosäännössä tehty ratkaisu psykiatrian siirtämisestä samaan organisaatioon perhe- ja psykososiaalisten palveluiden kanssa on tehty yhteistoimintalain vastaisesti kuulematta työntekijöitä.

Edellä mainitut tuomioistuinlain sekä kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistoimintalain säännökset huomioon ottaen hallinto-oikeus toteaa, että yhteistoimintalakiin perustuvat riita-asiat käsitellään yleisessä tuomioistuimessa. Hallinto-oikeuden toimivaltaan ei siten kuulu tutkia yhteistoimintalain vastaisuutta koskevaa valitusperustetta.

Pääasia

Esteellisyys

Hyvinvointialueesta annetun lain 102 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueen viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä säädetään

hallintolain 27–30 §:ssä. Esteellisyysperusteet on määritelty hallintolain 28 §:ssä. Hyvinvointialueesta annetun lain 102 §:n 3 momentissa on säädetty kuntalakia vastaavalla tavalla poikkeuksesta palvelussuhdejäävin soveltamisessa. Palvelussuhde hyvinvointialueeseen ei tee henkilöä esteelliseksi asiassa, jossa hyvinvointialue on asianosainen.

Nyt valituksen kohteena olevassa asiassa on kysymys hallintosäännön hyväksymisestä. *Sassi-Puitti* on perustellut esteellisyyttä toisen päätösvalmisteluun osallistuneen viranhaltijan osalta sillä, että tämä on kirjoittanut hyvinvointialueen hallintomallin valmisteluun liittyvän väitöskirjan. Toisen viranhaltijan osalta esteellisyyttä on perusteltu kyseisen viranhaltijan muussa asiassa väitetyllä menettelyllä, jota kohtaan valittaja on esittänyt moitetta.

Hallinto-oikeus katsoo, että valituksessa ei ole esteellisyyden perusteeksi esitetty sellaista seikkaa, joka täyttäisi hallintolain 28 §:ssä säädetty esteellisyysperusteet. Päätöksen valmisteluun osallistuneet viranhaltijat eivät siten ole valituksessa esitetyillä perusteilla olleet esteellisiä osallistumaan asian käsittelyyn, eikä päätöstä tule näistä syistä kumota.

Valmistelun lainmukaisuus

Sassi-Puitti on valituksessaan vedonnut siihen, että valituksen kohteena oleva päätös on valmisteltu salassa ja kiireellä siten, että aluevaltuutetuilla ei ole ollut tarpeeksi aikaa perehtyä asiaan.

Aluehallituksen mukaan aluevaltuutetuilla on ollut käytettävissään oikeat ja riittävät tiedot päätöksenteon tueksi. Aluehallitus on perusteluina lausunut, että psykiatrian organisatorinen sijoittuminen hyvinvointialueella oli jo ennen päätöksentekoa herättänyt runsaasti keskustelua, minkä johdosta aluevaltuutetuille oli annettu asiasta erillinen informaatio. Selvitykseksi tästä on aluehallituksen lausunnon liitteenä toimitettu asiakirja-aineisto aluevaltuutetuille pidetystä strategiaseminaarista 14. - 15.2.2022, jossa valtuutetuille on annettu esityksen muodossa informaatiota hyvinvointialueen organisaation valmistelusta. Tilaisuudessa on esitetyn selvityksen perusteella valmistelijoiden toimesta annettu aluevaltuutetuille vielä erillinen esitys psykiatrian sijoittumisesta organisaatiossa. Seikka ilmenee lausunnon liitteenä toimitetun strategiaseminaarin ohjelmasta. Aluehallitus on lausunut tähän liittyen vielä, että asiasta on käyty aluevaltuuston kokouksessa äänestys, jossa valittajan ajama asia on hävinnyt äänestyksen.

Hyvinvointialueista annetun lain 98 §:ssä on aluehallitukselle asetettu valmistelovelvoite aluevaltuustossa käsiteltävien asioiden osalta, mutta laissa ei ole säädetty siitä, mitä valtuustoasioiden valmisteluun sisältyy. Hyvinvointialuelain 100 §:ssä on kiireellisissä tapauksissa kuitenkin mahdollistettu eräin edellytyksin asian ottaminen valtuuston ratkaistavaksi ilman valmisteluakin. Hallinto-oikeus toteaa, että sen arvioiminen, onko valmistelu ollut riittävää eli onko valtuustolla ollut käytettävissään asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot, on lähtökohtaisesti valtuuston itsensä arvioitava. Aluehallituksen antama selvitys osoittaa, että aluevaltuutetuille on

ennen päätöksentekoa annettu selvitystä psykiatrian sijoittumisesta organisaatiossa. Valtuusto on siten suoritetun valmistelun perusteella voinut harkintansa mukaan tehdä asiassa lopullisen päätöksen.

Aluevaltuuston päätöstä ei ole kumottava sillä perusteella, että päätös olisi valituksessa esitetyillä perusteilla syntynyt valmisteluun liittyvien virheiden johdosta virheellisessä järjestyksessä.

Terveyden- ja sairaanhoidon järjestämismvastuu

Valittajien mukaan valituksenalaisella päätöksellä vahvistettu hyvinvointialueen hallintosääntö on terveydenhuoltolain 57 §:n vastainen. Hallinto-oikeuden on siten valittajien vaatimuksesta vielä tutkittava, onko päätös aineellisoikeudellisten säännösten vastainen.

Kaukonen on valituksen perusteluina lausunut, että terveydenhuollon toimintayksikön vastaavan lääkärin pitää lainsäädännön perusteella johtaa hyvinvointialueen tarjoaman terveyden- ja sairaanhoidon järjestämistä ja tuottamista.

Hallinto-oikeus toteaa, että järjestämismvastuulla tarkoitetaan oikeudellista vastuuta siitä, että lailla säädetyt palvelut ja velvoitteet tulevat lain mukaisesti hoidetuiksi. Palveluiden järjestämismvastuu liittyy muun ohella harkintaan siitä, miten ja millä menettelytavalla viranomaisen tietyn palvelun järjestää. Kysymys on siten siitä, järjestääkö viranomaisen hallinnonalaansa kuuluvat tehtävät hoitamalla toiminnan itse tai sopimuksin yhdessä muun viranomaisen kanssa, vai täyttääkö viranomaisen lakiin perustuvan järjestämismvastuunsa hankkimalla palveluja muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta, tai antamalla esimerkiksi suoraan palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla viranomaisen on erikseen sitoutunut vastaamaan palvelun käyttäjän viranomaisen hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut palvelusetelin tiettyyn arvoon asti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 2 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollolla tarkoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa hyvinvointialueen järjestämismvastuulla olevia lakisääteisiä sosiaalihuollon ja terveydenhuollon tehtäviä ja palveluja sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 8 §:n mukaan hyvinvointialue vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan ja on järjestämismvastuussa asukkaidensa sosiaali- ja terveydenhuollosta. Hyvinvointialueella on oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja sen huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Järjestämismvastuunsa toteuttamiseksi hyvinvointialueella on oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö sekä hallinnollinen ja muu henkilöstö, hallinnassaan asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet sekä muut tarvittavat toimintaedellytykset. Lisäksi

hyvinvointialueella on oltava järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto. Hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisessa on oltava monialaista asiantuntemusta, joka tukee laadukkaiden ja turvallisten palvelujen kokonaisuutta, eri ammattiryhmien yhteistyötä sekä hoito- ja toimintakäytäntöjen kehittämistä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 11 §:ssä säädetään hyvinvointialueen palvelustrategiasta, jolla 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.

Hyvinvointialueen järjestämisvastuun sisällöstä on säädetty hyvinvointialuelain 7 §:ssä. Lainkohdan mukaan hyvinvointialue vastaa muun ohella järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavan valinnasta, tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Hyvinvointialue voi hoitaa tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle hyvinvointialueelle. Lisäksi hyvinvointialueiden tehtävien järjestäminen voidaan koota yhdelle tai useammalle hyvinvointialueelle, jos se on välttämätöntä palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi, riittävien henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävässä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi taikka muusta vastaavasta ja perustellusta syystä. Hyvinvointialue vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle hyvinvointialueelle tai tehtävän hoitamisesta vastaa lain nojalla toinen hyvinvointialue.

Hyvinvointialuelain 42 §:n mukaan hyvinvointialueen toimintaa johtaa aluehallitus. Hyvinvointialuelain 4 § 2 momentin mukaan hyvinvointialueen toimintaan sisältyy hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palveluiden tuotanto hyvinvointialuekonserniin kuuluvissa ja muissa yhteisöissä ja säätiöissä. Hyvinvointialuelain 43 §:n mukaan aluehallitus vastaa muun ohella hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen muiden tuottajien ohjauksesta ja valvonnasta.

Terveydenhuoltolakia sovelletaan lain 1 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa säädettyyn hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen kuuluvan terveydenhuollon toteuttamiseen ja sisältöön.

Hallinto-oikeus toteaa, että kun otetaan terveydenhuoltolain 1 §:n lisäksi huomioon, mitä sosiaali- ja terveydenhuollolla on tarkoitettu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 2 §:ssä, niin tästä seuraa, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun johtaminen on laajempi kokonaisuus kuin vastuu terveydenhuoltolain 57 §:ssä säädetystä terveydenhuollon toimintayksikön terveyden- ja sairaanhoidon johtamisesta. Koska vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan on hyvinvointialueella ja koska sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisessa on

oltava monialaista asiantuntemusta, joka tukee laadukkaiden ja turvallisten palvelujen kokonaisuutta, ei päätös ole lainvastainen siitä syystä, ettei johtovastuuta terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa ole määrätty yksinomaan johtajaylilääkärin toimivaltaan.

Hallintosäännön 30 §:n lainvastaisuuteen liittyvä valitusperuste

Kaukonen on vaatinut päätöstä kumottavaksi lainvastaisena muun ohella siitä syystä, että hyvinvointialueen henkilöstöorganisaatio on hallintosäännön 30 §:ssä organisoitu osiin tavalla, joka ei ole huomioinut hallintoylilääkärin tehtäviä ja toimivaltaa.

Hyvinvointialueista annetun lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmalla hallintoalueella (hyvinvointialue) sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle hyvinvointialueen toiminnassa. Lakia sovelletaan myös hyvinvointialueen hallinnon ja talouden järjestämiseen sekä 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuun hyvinvointialueen toimintaan. Hyvinvointialueen asemasta on säädetty lain 2 §:ssä, jonka mukaan hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä on laissa säädetty.

Hallinto-oikeus toteaa, että hyvinvointialueella on toteutetusta sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksesta johtuen ollut perusteltu tarve toimintansa tarkoituksenmukaiselle järjestämiselle ja hallinnon organisoinnille. Hyvinvointialueella on laissa säädetyn itsehallinnon nojalla varsin laaja harkintavalta sen suhteen, miten se toimintansa järjestää ja miten järjestämisvastuulle annetut tehtävät organisaatiossa jaetaan. Hyvinvointialueen organisaation sisällä toimintaa ohjataan hallintosäännöllä ja muilla aluevaltuuston päätöksillä. Hyvinvointialueen hallintosäännön 30 §:ssä on annettu määräykset siitä, minkälaisia osastoja ja muita yksiköitä hyvinvointialueen organisaatiossa on, ja millä taholla on toimivalta päättää näiden osastojen ja muiden yksiköiden johtajista. Hallintosäännön 30 §:ssä ei sitä vastoin ole määrätty yksittäisten viranhaltijoiden tehtävistä ja toimivallasta, vaan niistä on määrätty hallintosäännön muissa kohdissa.

Edellä todettuun nähden ja kun otetaan lisäksi huomioon, että aluevaltuuston on tullut hyvinvointialuelain 22 §:n mukaan päättää hyvinvointialueen hallintosäännöstä ja sen myötä myös tarpeellisista määräyksistä hallinnon ja toiminnan järjestämiseksi, ei valituksenalaista päätöstä voida pitää lainvastaisena, sillä perusteella, miten henkilöstöorganisaatio on hallintosäännöllä organisatorisesti järjestetty.

Terveyden- ja sairaanhoidon johtaminen

Hallinto-oikeus toteaa, että tältä osin asiassa on valituksenalaisen päätöksen lainvastaisuuden osalta kysymys siitä, onko hyvinvointialueen hallintosääntöön sisällytetty valituksenalaisella aluevaltuuston päätöksellä terveyden- ja sairaanhoidon johtamisen osalta muille viranhaltijoille sellaista

toimivaltaa, joka laissa säädetyllä perusteella on katsottava kuuluvan kokonaan tai osittain vastaavan lääkärin tehtäviin ja toimivaltaan.

Terveydenhuoltolain 57 §:ssä säädetään vastuusta toimintayksikön terveyden- ja sairaanhoidosta. Pykälän 1 momentin mukaan terveydenhuollon toimintayksikössä on oltava vastaava lääkäri. Vastaavan lääkärin on johdettava ja valvottava toimintayksikön terveyden- ja sairaanhoitoa. Pykälän 2 momentin mukaan potilaan sairaanhoidon aloittamisesta ja lopettamisesta sekä potilaan siirtämisestä toiseen toimintayksikköön päättää vastaava lääkäri tai hänen antamiensa ohjeiden mukaan muu laillistettu terveydenhuollon ammattihenkilö.

Terveydenhuoltolain 57 §:n esitöissä (HE 90/2010 vp, s. 149–150) on lausuttu lainsäätäjän tarkoituksesta vastaavan lääkärin tehtävistä ja vastuista:

”Vastaavan lääkärin määrittelyssä on kyse siitä, että organisaatiossa olisi huolehdittava lääketieteellisten perusteiden ja väestön erilaisten sairaanhoidollisten tarpeiden yhteensovittamisesta palvelujen tuotannossa. Kyse on resurssien allokoinnista ja kokonaisuuden vastuunkantamisesta. Vastaavan lääkärin olisi esimerkiksi kannettava vastuu siitä, että sairaanhoitopiirissä silmätautien ja synnytysten tai kardiologian ja gastrokirurgian järjestämisessä perusteena on vain väestön tarpeet eikä organisaationosien tai yksilöiden omat intressit. Sen lisäksi vastaava lääkäri vastaisi myös jokaisen organisaatiossa hoidetun potilaan hoitoperusteiden asianmukaisuudesta ja hoidon tasojen oikeasta valinnasta. Pykälän 2 momentin mukaan vastaava lääkäri myös päättäisi potilaan sairaanhoidon aloittamisesta ja lopettamisesta sekä potilaan siirtämisestä toiseen terveydenhuollon toimintayksikköön. Vastaava lääkäri voisi myös antaa ohjeet, joiden mukaan toimintayksikön sisäisen työnjaon mukaan myös muu lääkäri tai laillistettu terveydenhuollon ammattihenkilö voisivat päättää potilaan sairaanhoidon aloittamisesta tai lopettamisesta taikka potilaan siirtämisestä. Pykälän 3 momentti koskee toimintayksikön vastuuta silloin, kun palveluja on ulkoistettu.”

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mietinnössä 16/2021 (hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä ym.) on todettu seuraavaa:

”Hyvinvointialue vastaa jatkossa terveydenhuoltolain 2 §:n nojalla siitä, että hoidon tarpeen arviointi ja hoito järjestetään yhtenäisin lääketieteellisin tai hammaslääketieteellisin perustein. Näin ollen terveydenhuollossa hoitoon pääsyn ratkaisuja ohjaavat osaltaan myös hoitoon pääsyyn liittyvät kriteerit, joista viime kädessä vastaa julkisessa terveydenhuollossa terveydenhuoltolain 57 §:n mukaan vastaava lääkäri, jonka ohjeita ja linjauksia muiden lääkäreiden tulee yksittäisiä hoitopäätöksiä tehdessään noudattaa. Vastaavasti vastaavan lääkärin tulee kyetä tosiasiallisesti käytännössä näitä ratkaisuja sekä väestö- että yksilötasolla valvomaan, jotta yhdenvertaisuus hoidon saatavuudessa ja verovarojen kohdentamisessa toteutuu. Hoitoon ottamista ja palvelutarpeen arviointia koskeva päätöksenteko ei saa olla näennäistä vastuuta. Jotta hyvinvointialueella ja sen vastaavalla lääkärillä on tosiasiallinen kyky vastata

tehtävistään, tulee hyvinvointialueella olla tätä varten henkilöstössään kattavasti eri erikoisalojen riittävä osaaminen.”

Hallinto-oikeus toteaa, että vastaavalla lääkäriellä on vastuu terveydenhuollon toimintayksikössä tapahtuvasta terveyden- ja sairaanhoidosta.

Terveydenhuoltolain 57 §:n esitöissä lausutusta seuraa, että vastaavalla lääkäriellä on lisäksi ainakin lääketieteellisten perusteiden sekä väestön erilaisten tarpeiden yhteensovittamiseen liittyviä vastuita sekä vastuita, jotka liittyvät potilaana olevan hyvinvointialueen asukkaan oikeuksien toteutumiseen terveydenhuollon toimintayksikössä. Vastaava lääkäri vastaa siten terveydenhuollon hoitoprosesseista ja hoidon sisällöstä sekä riittävien ohjeiden antamisesta ja valvonnasta terveydenhuollon toimintayksikössä.

Vastaavan lääkärin tehtäviin kuuluu lisäksi sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietinnön perusteella vastuu siitä, että hoidon tarpeen arviointi ja hoito järjestetään hyvinvointialueella yhtenäisin lääketieteellisin perustein. Kyse on muun ohella hoitoon pääsyyn liittyvistä kriteereistä, joista viime kädessä vastaa julkisessa terveydenhuollossa terveydenhuoltolain 57 §:n mukaan vastaava lääkäri. Vastaavalla lääkäriellä on siten katsottava olevan tehtäviä ja vastuita hyvinvointialueen strategisessa ja operatiivisessa johtamisessa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämistä vastuun valmistelussa, toteuttamisessa ja omavalvonnassa.

Hyvinvointialueen hallintosäännön 2 §:ssä, sellaisena kuin se on tullut hyväksytyksi hyvinvointialueen valtuuston päätöksellä 1.3.2022 § 8, on määrätty, että hyvinvointialueella on terveydenhuollon, sosiaalihuollon ja pelastustoimen toimintayksiköt ja että terveydenhuoltolain 57 §:n (1326/2010) mukaisena lääketieteellisenä johtajana ja terveydenhuollon toimintayksikön vastaavana lääkärinä toimii johtajaylilääkäri. Johtajaylilääkärin tehtävät ja toimivalta on vastaavasti määritelty hallintosäännön kohdassa 35 §:ssä, jonka mukaan terveydenhuollon toimintayksikön vastaavan lääkärin tehtävä on sisällytetty johtajaylilääkärin toimivaltaan.

Hallinto-oikeus katsoo, että Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen hallintosäännön 2 §:ää on tulkittava niin, että hyvinvointialueen terveydenhuollon toimintayksikössä annettavaa terveyden- ja sairaanhoitoa johtaa ja valvoo johtajaylilääkäri, joka asiantilana vastaa voimassa olevaa terveydenhuoltolain 57 §:ää. Kun tähän nähden otetaan huomioon hallintosäännön 30 §, sellaisena kuin se on tullut hyväksytyksi hyvinvointialueen valtuuston päätöksellä 1.3.2022 § 8, epäselväksi jää, mihin organisaation osaan terveydenhuollon toimintayksikkö on sijoitettu, mitä terveydenhuollon toimintayksikköön sisältyy ja miten terveydenhuollon toimintayksikön johtovastuut on hyvinvointialueella jaettu.

Henkilöstöorganisaatio on hallintosäännöllä jaettu muun ohella järjestämistoiminnan toimialueeseen, joka ohjaa muun ohella terveydenhuollon palveluja. Hallintosäännön 33 §:n mukaan järjestämistoiminto vastaa muun ohella hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen resurssien kohdentamisesta ja valvonnasta. Järjestämistoiminnan toimialuetta johtaa hallintosäännön mukaan sosiaali- ja

terveydenhuollon järjestämisjohtaja toimialuejohtajana, jonka tehtävänä on muun ohella vastata asetettujen voimavarojen käytöstä, terveydenhuollon palvelutuotannon ohjauksen ja valvonnan periaatteiden määrittelystä sekä järjestäjälle kuuluvasta asukkaiden yhdenvertaisuuden toteutumisesta ja resurssien vaikuttavan kohdentamisen valmistelusta.

Hallintosäännön 34 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannosta vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala, jonka tehtävänä on tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toimialuejaon mukaisesti (perhe- ja psykososiaalisten palvelujen sekä OYS psykiatria -toimialue, terveyden ja sairaanhoidon palvelut -toimialue, ikäihmisten palvelut -toimialue, vammaispalvelut-toimialue ja OYS sairaala- ja ensihoidon palvelut -toimialue sekä varsinaisia toimialueita palvelevat matriisitoiminnot sairaanhoidollisten palvelujen -toimialue ja kuntoutuspalvelujen -toimialue). Toimialueita johtavat toimialajohtajat, joille on asetettu vastuu muun ohella toimialueelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta sekä voimavarojen käytöstä.

Johtajaylilääkärin, sosiaalijohtajan ja johtajaylihoitajan tehtävät ja toimivalta professiojohtajina on määritetty hallintosäännön 35 §:ssä osana professio-ohjauksen tehtäväaloja. Professiojohtajien tehtävänä on tukea laadukkaiden ja turvallisten palvelujen kokonaisuutta, eri ammattiryhmien yhteistyötä sekä hoito- ja toimintakäytäntöjen kehittämistä. Johtajaylilääkärin tehtäviin ja toimivaltaan on tässä hallintosäännön kohdassa sisällytetty toistamiseen terveydenhuollon toimintayksikön vastaavan lääkärin tehtävä. Johtajaylihoitajan tehtäviin ja toimivaltaan on vastaavasti mainitussa sääntökohdassa sisällytetty hoitotyön johtavan viranhaltijan tehtävät sekä hoitotyön johtaminen.

Hallinto-oikeus katsoo, ettei päätös ole lainvastainen pelkästään siitä syystä, että johtajaylilääkärin tehtäviin on hallintosäännön 35 §:ssä sisällytetty 13-kohtaisen tehtäväluettelon mukaiset tehtävät. Myöskään se, mitä yliopistosairaalajohtajan tehtävistä ja toimivallasta on määrätty hallintosäännön 36 §:ssä, ei tee päätöksestä lainvastaista.

Hallinto-oikeus toteaa, että terveydenhuoltolain 57 §:n perusteella vastaavan lääkärin tehtäviin kuuluu suoraan laista johtuvia terveyden- ja sairaanhoidon johtamis- ja valvontatehtäviä sekä terveyden- ja sairaanhoitoon liittyvien prosessien ohjeistamista ja seurantaa. Terveydenhuoltolaki edellyttää vastaavalta lääkäriltä näissä tehtävissä kokonaisvastuunkantamista sekä päätösvaltaa terveyden- ja sairaanhoidon resurssien allokoinnissa. Tästä seuraa, että terveydenhuollon toimintayksikön vastaavan lääkärin aseman organisaatiossa tulee olla sellainen, että hän pystyy tosiasiallisesti myös vastaamaan lakisäateisistä velvoitteistaan. Tämä edellyttää, että hänellä on päätösvalta ja vastuu toiminnasta, taloudesta ja henkilöstöstä tavalla, joka mahdollistaa terveydenhuollon toimintayksikön kokonaisvaltaisen johtamisen. Tämä ei toteudu tai jää ainakin tulkinnanvaraiseksi Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen aluevaltuuston päätöksellä 1.3.2022 § 8 hyväksytyssä ja 1.3.2022 voimaan astuneessa hallintosäännössä, koska hallintosäännössä ei ole riittävän täsmällisiä kirjauksia vastaavan lääkärin tehtävistä ja toimivallasta,

kun otetaan huomioon terveydenhuoltolain 57 §:stä johtuva vastaavan lääkärin vastuu. Hallintosäännössä ei myöskään ole riittävän selvästi kirjattu muiden terveydenhuollon toimintayksikköön tai terveydenhuollon palvelutuotantoon kuuluvien johtavien viranhaltijoiden päätöksentekovaltaa suhteessa vastaavaan lääkäriin. Näin ollen hallintosääntöä on pidettävä lainvastaisena siltä osin, kuin hallintosäännön:

- 1) 33 §:ssä terveystalouden suunnittelun, resurssien kohdentamisen sekä valvonnan ja kehittämisen johtaminen on sisällytetty yksinomaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisjohtajan toimivaltaan ilman, että vastaavan lääkärin laista johtuvaa asemaa on punnittu osana tehtyä ratkaisua ja että muilla keinoilla on varmistettu vastaavan lääkärin edellytykset terveyden- ja sairaanhoidon kokonaisvaltaiseen johtamiseen;
- 2) 34 §:ssä terveydenhuollon palvelutuotannon sekä sairaanhoidollisten tukipalveluiden johtaminen on sisällytetty yksinomaan toimialuejohtajan toimivaltaan ilman, että vastaavan lääkärin laista johtuvaa asemaa on punnittu osana tehtyä ratkaisua ja että muilla keinoilla on varmistettu vastaavan lääkärin edellytykset terveyden- ja sairaanhoidon kokonaisvaltaiseen johtamiseen ja
- 3) 35 §:ssä hoitotyön johtaminen on sisällytetty yksinomaan johtajaylihoitajan toimivaltaan ilman, että vastaavan lääkärin laista johtuvaa asemaa on punnittu osana tehtyä ratkaisua ja että muilla keinoilla on varmistettu vastaavan lääkärin edellytykset terveyden- ja sairaanhoidon kokonaisvaltaiseen johtamiseen.

Tästä syystä päätös on ratkaisusta ilmenevällä tavalla lainvastaisena kumottava.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Laki hyvinvointialueesta 140 §

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valitus valituslupahakemuksineen on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Selostus valitusluvan myöntämisen edellytyksistä ja hakumenettelystä on liitteenä (Aluevalitus).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Anna-Kaisa Marski, Riitta Arjas ja Ville Vitikka.

Esittelevä jäsen

Ville Vitikka

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös

Mirja-Liisa Sassi Puitti, kirjeitse

Timo Kaukonen / asianajaja Nyblin, sähköpostitse

Oikeudenkäyntimaksu
maksutta

Jäljennös maksutta

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen aluehallitus

Päätöksestä on viipymättä julkaistava ilmoitus hyvinvointialueesta annetun lain 147 §:ssä säädetyllä tavalla.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

Osoite: PL 189 (Torikatu 34-40), 90101 OULU

Puhelin: 029 56 42800 **Telekopio:** 029 56 42841

Sähköposti: pohjois-suomi.hao@oikeus.fi

Sähköinen asiointipalvelu: <https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>