

13.8.2024

Hämeenlinnan hallinto-oikeus  
Raatihuoneenkatu 1  
13100 Hämeenlinna  
hameenlinna.hao@oikeus.fi

**Asia**

Lausunto aluevalituksen johdosta asiassa 1567/03.04.04.04.09/2024

**Valittaja**

Otteliina Rantanen

**Lausunnon antaja**

Keski-Suomen hyvinvointialueen aluehallitus

**Lausunnon antajan edustaja ja prosessiosoite**

lakiasiaintoimittaja Johanna Aalto (johanna.aalto@hyvaks.fi/050 434 6544)  
31.8.2024 saakka juristi Julle Lehtinen (julle.lehtinen@hyvaks.fi/040 503 4536)

Keski-Suomen hyvinvointialue/kirjaamo  
Viitaniementie 1A, 40720 Jyväskylä  
kirjaamo@hyvaks.fi

**Valituksenalainen päätös**

Keski-Suomen hyvinvointialueen aluevaltuuston päätös 11.6.2024 § 38

**Valitus**

Otteliina Rantanen (jälj. valittaja) vaatii tekemässään aluevalituksessa, että Keski-Suomen hyvinvointialueen valtuuston päätös hyvinvointialueen sosiaali- ja terveyspalvelutilojen lakkauttamisesta kumotaan lainvastaisena sekä että päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin vaatimukset on ratkaistu hallinto-oikeudessa.

Valituksen perusteluiksi on mainittu, että valituksenalainen päätös on valmisteltu hallintolaissa määritellyn hyvän hallinnon periaatteiden ja määräysten vastaisesti. Valmistelijat ja päätöksentekijät ovat saattaneet syyllistyä viranomaisen harkintavallan väärinkäyttöön. Aiheutuvat säästöt ovat vain 1 % hyvinvointialueen budjetissa, jonka vuoksi päätös ei paranna oleellisesti hyvinvointialueen taloutta, mutta aiheuttaa suurta haittaa keskisuomalaisille. Suurin osa säästöistä aiheutuu Jämsän palveluiden leikkaamisesta. Säästöt aiheuttavat valittajan mukaan suhteettoman suuret ongelmat sosiaali- ja terveyspalveluiden saannissa.

Lisäksi valittajan mukaan päätöksen valmistelussa ei ole noudatettu yhdenvertaisuutta tiedotustilaisuuksien järjestämisessä eikä yhdenvertainen saatavuus toteudu alueen väestön saamista palveluissa. Jyväskylässä järjestettiin vain yksi asiakastilaisuus, vaikka kaupungissa asuu yli puolet alueen asukkaista. Tiedotustilaisuudet olisi pitänyt järjestää vähintään niillä terveysasemien alueilla, joita kaavailtiin lakkautettavaksi. Jyväskylän ja maakunnan väestö on valittajan mukaan asetettu eriarvoiseen asemaan. Lisäksi valmistelun julkisuus ja

13.8.2024

läpinäkyvyys eivät valittajan mukaan toteutuneet. Palveluverkkopäätös on valittajan mukaan haluttu valmistella salassa, joten läpinäkyvyys ja päätöksen objektiivisuus on saattanut kärsiä. Valittaja tuo esille, että hyvinvointialue on järjestänyt ajojahdin työntekijöitään ja luottamushenkilöitään kohtaan, koska asia vuodettiin julkisuuteen ennen päätöksentekoa. Osallisuus kärsi käytännössä, koska kansalaisilta ja yhteisöiltä saatua palautetta ei otettu päätöksessä huomioon.

Valittaja tuo myös esille, että toimipisteiden leikkausta on perusteltu liikkuvien palveluiden lisäämisellä, joiden suunnittelu on keskeytetty. Päätöksentekijöitä on näin ollen saatettu johtaa harhaan ja hallinnon vaatimus objektiivisuudesta ja päätöksenteon läpinäkyvyydestä ei toteudu.

### Selostus asiasta

#### *Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen linjausten mukainen ensimmäisen vaiheen palveluverkko*

Keski-Suomen hyvinvointialueen hallintosäännön 16 §:n mukaan palveluverkosta päättäminen kuuluu aluevaltuuston toimivaltaan. Valituksen alainen päätös koskee Keski-Suomen hyvinvointialueen ensimmäistä palveluverkkoa, joka pohjautuu aluevaltuuston 14.11.2023 § 82 hyväksymiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen linjauksiin.

Palveluverkkopäätöksen tavoitteena oli kuvata hyvinvointialueen sosiaali- ja terveyspalveluiden palvelutuotannon alueellinen rakenne ja palvelukanavat, turvata palveluiden jatkuvuus ja yhdenvertaisuus, vahvistaa henkilöstö veto- ja pitovoimaa sekä huomioida taloudelliset reunaehdot. Palveluverkko perustuu toiminnan uudistamiseen, toimintavarmuuden parantamiseen ja henkilöstön saatavuuden varmistamiseen. Päätöksessä on myös kuvattu sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuus kuntakohtaisesti. Tehty päätös pohjautuu valtioneuvoston ohjauskirjeeseen 16.11.2023, jonka mukaan hyvinvointialueiden on toteutettava palvelut kustannustehokkaammin ja käytettävissä olevalla työvoimalla.

Aluevaltuusto hyväksyi 11.6.2024 § 38 sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen linjausten mukaisen palveluverkon ja palveluverkon periaatteet esityksen seuraavalla muutoksella: alueellisten osastojen lukumäärä säilyy entisellään ja Joutsan osaston toiminta säilyy (aluevaltuuston hyväksymä esitys liitteenä).

### Vaatimukset

Keski-Suomen hyvinvointialue vaatii, että valitus hylätään. Päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, hyvinvointialue ei ole ylittänyt toimivaltaansa eikä päätös ole muutenkaan lainvastainen.

Lisäksi Keski-Suomen hyvinvointialue vaatii, että vaatimus täytäntöönpanokiellon määräämisestä hylätään perusteettomana.

## Perustelut

### *Oikeudelliset perusteet*

Hyvinvointialuelain (611/2021) 140 §:n mukaiset valitusperusteet ovat:

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;
- 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai
- 3) päätös on muuten lainvastainen.

Hyvinvointialuelain 6 §:n mukaan hyvinvointialueen tehtävänä on järjestää sille lailla säädetty tehtävät. Edelleen 7 §:n mukaan hyvinvointialue vastaa sille lailla säädettyjen tehtävien hoitamisesta, hyvinvointialueen asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden:

- 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta;
- 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä;
- 3) tuottamistavan valinnasta;
- 4) tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta;
- 5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Hyvinvointialuelain 29 §:n mukaan hyvinvointialueen asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan. Aluevaltuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä.

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

- 1) järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä asukasraateja;
- 2) selvittämällä asukkaiden ja hyvinvointialueella säännönmukaisesti tai pitempiä aikaisia asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa;
- 3) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia hyvinvointialueen toimielimiin;
- 4) suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa;
- 5) järjestämällä mahdollisuuksia osallistua hyvinvointialueen talouden suunnitteluun;
- 6) tukemalla asukkaiden sekä järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.

Edelleen hyvinvointialuelain 32 §:n mukaan hyvinvointialueen vaikuttamistoimielimille tulee antaa mahdollisuus vaikuttaa hyvinvointialueen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurataan asioissa, joilla on tai joilla vaikuttamistoimielin arvioi olevan merkitystä lasten ja nuorten, ikääntyneen väestön tai vammaisten henkilöiden ja heidän tarvitsemiensa palveluiden kannalta.

Hyvinvointialuelain 34 §:n mukaan hyvinvointialueen tulee antaa riittävästi tietoja hyvinvointialueen hallinnossa valmistelussa olevista asioista sekä tiedotettava siitä, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Hyvinvointialueen on myös huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa.



13.8.2024

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Edelleen hallintolain 5 ja 6 luvussa on säädetty asian käsittelyä ja selvittämistä koskevista vaatimuksista, joita ovat muun muassa käsittelyn julkisuus (24 §), selvittämisvelvollisuus (31 §) sekä vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen (41 §).

Hyvinvointialuelain 148 §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai viranhaltija taikka valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

#### *Johtopäätös*

Valituksen perusteluissa ei ole tuotu esille seikkoja, joiden perusteella voitaisiin katsoa päätöksen syntyneen virheellisessä järjestyksessä, viranomaisen ylittäneen toimivaltansa tai päätöksen syntyneen muuten lainvastaisesti.

Valituksessa viitataan siihen, että päätös on valmisteltu hallintolaissa määritellyn hyvän hallinnon periaatteiden ja määräysten vastaisesti.

Valituksessa nostetaan esille suhteellisuusperiaate ja saatavien säästöjen vähäisyys sekä niiden kohdentuminen tietyn alueen palveluihin. Valittajan mielestä päätös on hyvinvointialuelain 7 §:n perusteella lainvastainen, koska alueen väestön palveluiden yhdenvertainen saatavuus ei toteudu.

Päätöksenteko palveluverkkoon liittyen on välttämätön hyvinvointialueen palveluiden järjestämisessä. Nykyisen laajuksena järjestetyt palvelut eivät ole taloudellisesti eikä henkilöstön saatavuuden nähden mahdollista ylläpitää. Palveluverkkopäätöksen mukaisesti erikoissairaanhoidon palvelut tuotetaan jatkossa yhdessä sairaalassa arvioidun tarpeen mukaisesti. Keski-Suomen hyvinvointialueen toiminta-alue on koko Keski-Suomi, jonka vuoksi palveluita täytyy tarkastella alueellisesti, ei kuntakohtaisesti.

Hyvinvointialuelain 7 §:n mukaisesti hyvinvointialue on määritellyt palveluverkkopäätöksessä sille lain nojalla kuuluvien palveluiden tarpeen, määrän ja laadun sekä varmistanut palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden toiminta-alueellaan. Päätöksessä on turvattu sosiaali- ja terveystalouden palveluiden saatavuus jokaisessa alueen kunnassa arvioidun tarpeen mukaisesti sekä kohtuullisen välimatkan säteellä.

Valituksessa on väitetty, että toimipisteiden leikkausta perusteltiin nimenomaan ns. liikkuvien palveluiden lisäämisellä, jotka korvaisivat toimipisteiden ns. kivijalkapalveluita kuten vastaanottoa. Liikkuvien palveluiden laajempi käyttöönotto kivijalkapalvelua korvaavana palveluna sai lausuntovaiheessa merkittävästi kritiikkiä ja liikkuvia palveluja ei lausuntojen perusteella haluttu laajentaa tässä vaiheessa, vaan niiden käyttöä tulisi ensin



13.8.2024

pilotoida, jotta ne aidosti korvaisivat kivijalkapalvelut. Tämä huomioitiin palveluverkkopäätöksessä, kivijalkapalveluja ei vähennetty merkittävästi esimerkiksi palveluiden saavutettavuuden näkökulmasta, ja näin ollen liikkuvien palveluiden laajentamista ei edistetty palveluverkkopäätöksessä.

Toiseksi valituksessa nostetaan esille, ettei päätöksen valmistelussa ole noudatettu yhdenvertaisuutta ja alueen väestö on asetettu eriarvoiseen asemaan tiedotustilaisuuksien osalta. Valittajan mukaan päätöksen valmistelun julkisuus ja läpinäkyvyys eivät ole myöskään toteutuneet, palveluverkkopäätös on haluttu valmistella salassa eikä saatua palautetta otettu päätöksessä huomioon.

Keski-Suomen hyvinvointialueen päätöksenteko on perustunut riittäväälle selvitys- ja valmistelutyölle. Palveluverkon lausuntovaiheeseen (helmi-maaliskuu 2024) valmisteltiin laaja materiaali, joka sisälsi tietopohjaa Keski-Suomen väestön lisäksi mm. palveluiden saatavuudesta, käytöstä sekä muista palvelutuotannon tunnusluvuista. Palveluverkkotyöstä laadittiin myös laaja vaikutusten ennakoarviointi, joka jakautui kahteen vaiheeseen.

Palveluverkkotyön valmistelun aikana kuultiin laajasti niin hyvinvointialueen omia toimielimiä kuin myös alueen kuntia, asukkaita, eri sidosryhmiä, hyvinvointialueen henkilöstöä sekä muita toimijoita. Hyvinvointialue järjesti palveluverkosta kyselyn niin hyvinvointialueen työntekijöille kuin alueen asukkaille. Henkilöstölle järjestettiin lisäksi mm. kahdeksan alueellista henkilöstötyöpajaa. Lisäksi hyvinvointialue järjesti jokaisen alueen kunnan kanssa tapaamisen, jossa kunta sai evästä palveluverkkotyön valmistelua oman kuntansa näkökulmasta ja nostaa esille kunnan erityispiirteet. Kuntajohdolle järjestettiin myös erillinen työpaja lausuntovaiheen materiaalista. Tämän lisäksi lausuntoaikana järjestettiin seitsemän kaikille avointa alueellista asukastilaisuutta. Lisäksi keskusomaisilla oli mahdollisuus ottaa kantaa palveluverkkomateriaaliin eri alustoilla jaetuilla lomakkeilla. Myös asukaspaneeli osallistui palveluverkon arviointiin, joka muodostui 30 alueen edustajasta. Osallistamisessa otettiin erikseen huomioon erityisryhmät (kuten romanit, maahanmuuttajat ja ikääntyneet palvelunkäyttäjät). Kaikilla sidosryhmillä oli myös mahdollisuus antaa lausuntonsa lausuntopalvelussa. Hyvinvointialueen vaikuttamistoimielinten jäseniä pyydettiin osallistamaan oman kuntansa vaikuttamistoimielimet arviointiin ja lisäksi nuorisovaltuustoa pyydettiin osallistamaan sidosryhmiään nuorten näkemysten saamiseksi.

Yllä mainittujen osallistamistapojen kautta hyvinvointialue sai yhteensä asukkailta ja asiakkailta 538 kannanottoa, 1107 kommenttia, kaksi lausuntoa/julkilausumaa ja 15 taholta adressin/kannanoton, henkilöstöltä 1545 kommenttia sekä kumppaneilta ja sidosryhmiltä 78 lausuntoa, yhden kannanoton ja 198 kommenttia omien toimielinten lausuntojen lisäksi. Järjestetyissä tilaisuuksissa tavoitettiin arviolta 2000 asukasta. Saatu palaute käsiteltiin ja otettiin huomioon palveluverkon vaikutustenarvioinnissa. Valmisteluvaiheen laaja osallisuus ja saadut lausunnot ym. kannanotot ohjasivat lopullisen palveluverkkoesityksen valmistelua ja niistä saatu evästys huomioitiin esityksessä laajasti. Palveluverkon sisältö muuttui valmistelun aikana merkittäväksi. Osallisuuden vaikutus palveluverkkoesitykseen on nähtävillä verrattaessa lausuntovaiheen aikaista materiaalia lopulliseen palveluverkkoesitykseen (liitteenä).

13.8.2024

Keski-Suomen hyvinvointialue muodostuu 22 kunnasta ja kaupungista ja palveluverkon valmistelutyössä alueen kaikille jäsenille mahdollistettiin samanlaiset tavat osallistua ja vaikuttaa päätöksen valmisteluun erityisryhmät vielä erikseen huomioiden.

Tiedottaminen palveluverkkotyön valmistelusta ja siihen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista oli suunniteltu tehtäväksi hyvinvointialueen viestintäsuunnitelman mukaisesti. Suunnitelman mukaisesti valmistelumateriaali julkaistiin hyvissä ajoin ennen varsinaista päätöksentekoa ja alueen jäsenille mahdollistettiin näin laajat osallistumisen keinot. Lopullinen palveluverkkoesitys julkaistiin noin kuukautta ennen varsinaista päätöksentekoa. Hyvinvointialueen viestintä täytti näin ollen hyvinvointialuelain vaatimukset tietojen antamisesta ja vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta.

Vastauksena valittajan väittämään työntekijöiden ja luottamushenkilöiden ajojahdista todetaan, että hyvinvointialue on tehnyt palveluverkkopäätöksentekoon liittyen sisäisen selvityksen keskeneräisen ja ei vielä julkisten/harkinnanvaraisesti annettavien tietojen luovuttamisesta ulkopuolisille tahoille. Selvityksen perusteella organisaation sisäisiä ohjeistuksia tulee selkeyttää. Muita seurauksia selvityksellä ei ollut.

#### *Yhteenveto*

Yllä selostetut asiat huomioiden asian valmistelu on täyttänyt hallintolain ja hyvinvointialuelain vaatimukset mm. asian riittävästä selvittämisestä, vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta sekä tiedottamisesta. Päätöksenteko on perustunut riittäväan selvitykseen ja siinä on huomioitu vaikutukset koko hyvinvointialueen toiminta-alueeseen nähden. Päätöksen sisältö ei ole lainvastainen.

Aluevalitus on näin ollen hylättävä.

#### *Täytäntöönpanokieltoa koskeva vaatimus*

Valituksenalainen päätös on alkuperäisen suunnitelman mukaan tarkoitus panna täytäntöön vaiheittain 1.9.2024 alkaen eli päätöstä ei ole tarkoitus panna täytäntöön kokonaisuudessaan. Päätöksen mukaiset toimenpiteet on tarkoitus suorittaa vaiheittain vuosien 2024–2026 aikana. Ensimmäisessä vaiheessa on tarkoitus panna täytäntöön kiirevastaanoton muutokset palveluverkkopäätöksen mukaisesti siten, että perustason vastaanoton ilta- ja viikonloppuaikainen kiirevastaanotto keskitettäisiin tiettyihin toimipisteisiin. Henkilöstöä sekä toiminnan suunnittelua ja organisointia muutoksen toteuttamiseksi on valmisteltu. Vaikka valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon mukaiset toimenpiteet tehtäisiin, on ne silti mahdollista palauttaa entiselleen.

Aluevalitus ei käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi, sillä täytäntöönpanon perusteella tehtävät toimenpiteet voidaan tarvittaessa palauttaa entiselleen. Mikäli valitus menestyy, ei täytäntöönpanon peruuttamisesta aiheutuisi vahinkoa. Näin ollen täytäntöönpanon kieltämistä koskeva vaatimus tulee hylätä.

Keski-Suomen hyvinvointialue pyytää, että Hämeenlinnan hallinto-oikeus antaa täytäntöönpanokieltoa koskevaan vaatimukseen välipäätöksen kiireellisenä ennen 1.9.2024.

**Liitteet**

Aluevaltuuston päätös 11.6.2024 § 38 liitteineen  
Lausuntovaiheen aikainen materiaali

**Lausuntoa koskeva päätöksenteko**

Keski-Suomen hyvinvointialueen aluehallitus 13.8.2024 § 192