

29.10.2025

EOAK/6711/2024

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Lahtinen**

## **TERVEYSPALVELUISTA PÄÄTTÄMINEN**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi tutkimaan Kanta-Hämeen hyvinvointialueen menettelyä Hauhon pitäjän asukkaiden palveluiden järjestämisessä.

Kantelija vaati, että oikeusasiamies tutkii, onko Kanta-Hämeen hyvinvointialue

- selvittänyt Hauhon pitäjän asukkaiden palvelutarpeet hallintolain edellyttämällä tavalla;
- arvioinut yhdenvertaisuuden toteutumista asiassa yhdenvertaisuuslain edellyttämällä tavalla;
- toiminut laillisesti jättäessään tekemättä Hauhon Pitäjä ry:n marraskuussa 2024 vaatimat Hauhon palveluiden supistamista / rajoittamista koskevat hallintopäätökset ja jättäessään toimittamatta - vaaditut tiedot ja asiakirjat;
- menetellyt laillisesti tehdessään asiassa ”operatiivisia päätöksiä” ja vastatessaan Hauhon Pitäjä ry:lle allekirjoittamattomilla vastauksilla;
- toiminut laillisesti pannessaan täytäntöön Hauhon pitäjän palveluita koskevat supistukset / rajoitukset, vaikka aluevaltuusto on 9.4. päättänyt, että Hauho on yksi yhdeksästä palvelupisteestä ja Hauhon Pitäjä ry on ilmoittanut vievänsä hyvinvointialueen toiminnan oikeudellisiin prosesseihin;
- kuullut Hauhon asukkaita hallintolain mukaisesti;
- järjestänyt Hauhon pitäjän palvelut perustuslain, hyvinvointialueista annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain mukaisesti;
- menetellyt asiassa hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti.

Kantelussa kerrotaan, että Kanta-Hämeen aluevaltuusto päätti 9.4.2024 § 30, että Hauholla tulee sijaitsemaan 1.1.2026 alkaen yksi hyvinvointialueen yhdeksästä palvelupisteestä. Kantelun mukaan hyvinvointialueen viranhaltijat ovat tämän jälkeen supistaneet Hauhon palveluita Hauhon terveysasemalla operatiivisilla päätöksillä kuulematta hauholaisia. Kantelussa kerrotaan, että hyvinvointialue on kieltäytynyt tekemästä asiasta hallintopäätöksiä Hauhon Pitäjä ry:n vaatimuksesta huolimatta ja palveluiden alasajoa on jatkettu. Kantelija katsoo, että hauholaisilla on aluevaltuuston päätöksen 9.4.2024 § 30 perusteella luottamuksensuojan periaatteen mukaisesti oikeus siihen, että ennen 1.1.2026 palveluita ei supisteta ja että 1.1.2026 alkaen järjestettävistä palveluista hauholaisia kuullaan hallintolain mukaisesti.

## **2 SELVITYS**

### **2.1 Pyyntö**

Kantelun johdosta hankittiin Kanta-Hämeen hyvinvointialueen selvitys ja lausunto.

Hyvinvointialueelta pyydettiin selvitystä, paljonko laboratorio- ja mielenterveys- ja päihdepalveluja on vähennetty Hauhon palvelupisteessä ja miten kyseisiä palveluita on tällä hetkellä saatavissa Hauhon palvelupisteen alueella asuville. Selvityksessä pyydettiin esittämään, millä tavalla laboratorio- ja mielenterveys ja päihdepalveluiden vähentäminen on hyvinvointialueen mielestä operatiivista toimintaa ja millä tavalla hyvinvointialueen asukkaiden oikeusturva toteutuu, jos järjestettävien palveluiden vähentämisestä ei tehdä muutoksenhakukelpoisia päätöksiä? Selvityspyynnössä viitattiin Raaseporin sairaalan yhteispäivystyksen lakkauttamista koskevaan ratkaisuun EOAK/6255/2020 (julkaistu verkkosivuilla).

### **2.2 Selvitys mielenterveys- ja päihdepalveluista Hauhon terveysasemalla**

Selvityksessä kerrotaan mielenterveys- ja päihdepalvelujen järjestämisestä. Selvityksestä käy ilmi muun muassa, että vuonna 2023 Hauhon terveysasemalla on ollut psykiatrinen sairaanhoitaja 50 % työpanoksella joka päivä. Koska asiakaskontakteja oli vähän, toimintaa sopeutettiin siten, että joulukuusta 2024 alkaen Hauholla on käynyt psykiatrinen sairaanhoitaja joka toinen torstai-iltapäivä tavaten kaksi asiasta päivässä, mikä on riittänyt eikä jonoa palveluun ole. Selvityksen mukaan tämän lisäksi hauholaiset voivat käyttää muiden toimipisteiden lähipalvelua ja etäpalvelua (chat, videovastaanotot) kotoaan käsin. Lisääntyneet etäpalvelumahdollisuudet ovat selvityksen mukaan parantaneet myös Hauholaisien palveluvalikoimaa. Selvityksessä todetaan, että mikäli lähipalvelun tarve kasvaa, sopeutetaan toimintaa uudelleen.

### 2.3 Selvitys laboratoriopalveluista Hauholla

Selvityksessä kerrotaan muun muassa perusteista, joiden mukaan laboratoriopalveluiden järjestäminen Hauhon palvelupisteessä on järjestetty. Selvityksessä kerrotaan, että Oma Hämeen ja Fimlabin operatiivinen ryhmä arvioi lokakuussa 2024 laboratoriopalveluiden järjestämisestä Hauholla ja Lammilla. Hauhon näytteenottopiste oli joulukuussa 2024 avoinna yhden päivän viikossa ja vuoden 2025 alusta lähtien toimipiste oli avoinna kaksi kertaa viikossa (ke ja pe) klo 8–14.30. Selvityksen mukaan palveluiden kysyntää seurataan viikoittain ja tarvittaessa näytteenottoaikoja tai -päiviä lisätään tai vähennetään. Selvityksessä kerrotaan, että vuodesta 2020 lähtien Hauhon näytteenottotoimipiste oli avoinna puoli päivää kolmena päivänä viikossa. Tämä tarkoittaa 12 aukiolotuntia viikossa (ma, to ja pe klo 7.30–11.30). Kesäkuusta 2023 alkaen toimipiste oli avoinna kaksi kokonaista päivää viikossa, mikä tarkoittaa 14 aukiolotuntia viikossa (ma ja ke klo 7.30–14.30). Elokuusta 2024 lähtien näytteenottopiste oli avoinna maanantaisin ja keskiviikkoisin klo 8–14.30.

Selvityksen mukaan laboratoriopalveluita ei ole vähennetty Hauhon toimipisteessä. Toimipisteen aukiolopäiviä on vähennetty kolmesta puolesta päivästä kahteen kokonaiseen päivään. Tämä tarkoittaa sitä, että henkilöstön työaika on tehostettu tiivistämällä kolme puolikasta päivää kahteen kokonaiseen työpäivään ja aukioloaika on pidentynyt 12 tunnista 14 tuntiin, joten asiakkaille voidaan tarjota enemmän näytteenottoaikoja. Koko päivän aukioloaika tehostaa henkilöstön työajan ja resurssin kohdistamista välittömään asiakaspalveluun ja näytteenottotyöhön, kun taas puolenpäivän aukiolopäivinä henkilöstön työaika kuluu siirtymiin toimipisteestä toiseen.

### 2.4 Kanta-Hämeen hyvinvointialueen lausunto

Lausunnossa todetaan muun muassa seuraavaa.

Lausunnon mukaan palveluiden järjestäminen hyvinvointialueella voidaan jakaa kolmeen eri tasoon:

1. Palveluverkko
2. Palvelukeskuksissa ja palvelupisteissä tarjottava palveluvalikoima
3. Palvelukeskusten ja palvelupisteiden palvelu/aukioloajat

1. Palveluverkko

Kanta-Hämeen hyvinvointialueen aluevaltuusto on 9.4.2024 (§ 30) hyväksynyt hyvinvointialueen palvelurakennetta koskevat linjaukset. Niiden mukaan hyvinvointialue perustaa yhdeksän palvelupistettä. Terveystieteiden palveluiden osalta linjauksissa todetaan mm. seuraavaa:

- Laboratoriopalveluja tuotetaan palvelukeskuksissa ja palvelupisteissä. Näytteenottopalveluita tuotetaan tarvittavilta osin liikkuvana ja/tai siirrettävänä palveluna.
- Mielenterveys- ja päihdepalveluita tuotetaan palvelukeskuksissa, palvelupisteissä ja keskussairaalan yhteydessä.

## 2. Palvelupisteissä tarjottava palveluvalikoima

Palvelupisteissä tarjottavien palveluiden osalta Kanta-Hämeen hyvinvointialueella noudatetaan em. aluevaltuuston lainvoimaisessa päätöksessä olevia linjauksia. Mikäli palvelupisteiden palvelutarjontaa muutetaan poistamalla tai lisäämällä jokin palvelu yksittäisessä palvelupisteessä, tehdään muutoksesta hallinnollinen muutoksenhakukelpoinen päätös voimassa olevan hallintosäännön mukaisesti.

## 3. Palvelupisteiden palvelu/aukioloajat

Palvelupisteiden palvelu/aukioloaikojen muutoksissa on kyse operatiivisesta/tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Sillä ei vaikuteta kansalaisten ja yhteisöjen oikeuksiin tai velvollisuuksiin, vaan luodaan edellytyksiä mm. sosiaali- ja terveyspalveluiden toteuttamiselle.

Selvityksen mukaan terveyspalveluiden operatiivisessa johtamisessa keskitytään organisaation päivittäisten toimintojen tehokkaaseen johtamiseen ja suorittamiseen. Tämä sisältää resurssien, aikataulujen ja prosessien hallinnan, ja operatiivinen johtaminen on suoraan kytköksissä toiminnan tuottavuuteen ja tehokkuuteen. Resurssit ja prosessit optimoidaan mahdollisimman tehokkaasti, jotta organisaatio voi saavuttaa tavoitteensa. Osana tätä optimointia terveyspalveluiden palveluaikoja palvelupisteissä muutetaan jatkuvasti vastaamaan kulloistakin kysyntää. Näistä muutoksista ei tehdä hallinnollisia päätöksiä, joissa olisi muutoksenhakumahdollisuus.

Kanta-Hämeen hyvinvointialue viittaa selvityksessään korkeimman hallinto-oikeuden 9.4.2020 antamaan ratkaisuun nro 1651 (KHO 9.4.2020/1651). Ratkaisu koskee kunnan ruokapalvelupäällikön päätöstä ruokalistojen vahvistamisesta. Korkein hallinto-oikeus poisti päätöksellään ruokapalvelupäällikön ja kaupunginhallituksen päätöksiin liitetyt muutoksenhakuosoitukset. Ruokapalvelupäällikön ruokalistojen vahvistamista koskeva päätös oli oikeudelliselta luonteeltaan tosiasialliseen hallintotoimintaan rinnastuvaa hallintotehtävän hoitamista eikä päätös siten sisältänyt sellaista asian ratkaisua, johon voitiin hakea muutosta kuntalain mukaan ensin oikaisuvaatimuksella ja sitten valituksella.

Hyvinvointialue katsoo, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta ilmenevää periaatetta voidaan soveltaa kantelun kohteena olevassa asiassa. Voidaan myös arvioida, että terveyspalvelujen aukiolo/vastaanottoaikojen muutoksessa on palvelun saajan kannalta kyse vähäisemmästä muutoksesta kuin KHO:n ratkaisussa, joka koskee tietyn palvelun poistamista kokonaan.

Hyvinvointialueen mukaan kantelun kohteena oleva terveydenhuollon palveluiden aukiolo/vastaanottoaikojen muutos ei ole verrattavissa lausuntopyyntöissä mainittuun Raaseporin yhteispäivystyksen lakkauttamista koskevaan ratkaisuun [EOAK/6255/2020](#).

Hyvinvointialueen mukaan arjessa tapahtuva palveluiden sovittaminen kysyntään ja tarpeeseen on operatiivista työtä. Mikäli palveluita kokonaan lakkautetaan, tarvitaan laajempaa vaikutusten arviointia ja hallinnollista päätöksentekoa. Hallinnolliset päätökset, joihin liittyy lainmukainen muutoksenhakumahdollisuus, tehdään niissä tilanteissa, joissa näin edellytetään voimassa olevan lainsäädännön mukaan.

Kanta-Hämeen hyvinvointialueen toteaa launnossaan lisäksi, että Hauhon pitäjän asukkaiden palvelutarpeet on selvitetty ja asukkaita on kuultu hallintolain edellyttämällä tavalla ja yhdenvertaisuuden toteutumista asiassa on arvioitu yhdenvertaisuuslain edellyttämällä tavalla. Kanta-Hämeen hyvinvointialue katsoo, että se on järjestänyt hyvinvointialueen ja samalla myös Hauhon pitäjän palvelut perustuslain, hyvinvointialueesta annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain mukaisesti ja että se on menetellyt asiassa hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti ja muutoinkin laillisesti.

### 3 VASTINE

Kantelija antoi oman vastineensa hyvinvointialueen selvitykseen.

Kantelija lähetti asiassa lisäkirjeen 19.9.2025.

### 4 RATKAISU

#### 4.1 Sovellettuja oikeusohjeita

**Perustuslain (731/1999) 6 §:n 1 momentin** mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

**Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (jälj. järjestämislaki 612/2021) 4 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen on suunniteltava ja toteutettava sosiaali- ja terveydenhuolto sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisena kuin asiakkaiden tarve edellyttää. Asiakkaan yksilöllisestä palvelutarpeen ja hoidon tarpeen arvioinnista säädetään erikseen. Palvelut on toteutettava yhdenvertaisesti, yhteen sovitettuina palvelukokonaisuuksina sekä hyvinvointialueen väestön tarpeet huomioon ottaen lähellä asiakkaita. Palveluja voidaan koota hyvinvointialueen alueella suurempiin kokonaisuuksiin silloin, kun palvelujen saatavuus ja laadun turvaaminen edellyttävät erityisosaamista tai kalliita investointeja tai kun palvelujen tarkoituksenmukainen, kustannusvaikuttava ja tehokas toteuttaminen edellyttävät sitä. Palvelujen kokoamisesta suurempiin kokonaisuuksiin valtakunnallisesti ja hyvinvointialueiden välisen sopimuksen perusteella säädetään 9, 36 ja 39 §:ssä.**

Järjestämislain 60 §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuksesta ja aluevalituksesta hyvinvointialueen viranomaisen tämän lain nojalla tekemään päätökseen säädetään hyvinvointialueesta annetun lain 16 luvussa.

**Hyvinvointialueesta annetun lain (jälj. hyvinvointialuelaki 611/2021) 7 §:n 1 momentin 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 määrittelemisestä;
- 3) tuottamistavan valinnasta;
- 4) tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta;
- 5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Hyvinvointialuelain 16 luvussa (138–149 §) säädetään oikaisuvaatimuksesta ja aluevalituksesta.

Hyvinvointialuelain 139 §:n 1 momentin mukaan aluehallituksen ja lautakunnan sekä niiden jaoston ja alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön saa vaatia siihen oikaisua. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

Hyvinvointialuelain 139 §:n 2 momentin mukaan oikaisuvaatimus tehdään aluehallituksen ja lautakunnan sekä niiden jaoston ja alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Oikaisuvaatimus hyvinvointialueen liikelaitoksen johtokunnan 71 §:n 2 momentissa tarkoitettusta päätöksestä tehdään päätöksen tehneelle johtokunnalle.

Hyvinvointialuelain 140 §:n 1 momentin mukaan aluevaltuuston päätökseen, hyvinvointiyhtymän yhtymävaltuuston ja yhtymäkokouksen päätökseen sekä aluehallituksen ja lautakunnan tai johtokunnan ja viranhaltijan oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen saa hakea muutosta aluevalituksella hallinto-oikeudelta.

Hyvinvointialuelain 140 §:n 2 momentin mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että:

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

Hyvinvointialuelain 141 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä aluevalitusta.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 81 §:n 2 momentin mukaan tuomioistuin jättää valituksen tutkimatta, jos:

- 1) valituksen tutkiminen ei kuulu sen toimivaltaan;
- 2) päätös ei ole valituskelpoinen;
- 3) muutoksenhaku valittamalla on laissa kielletty;
- 4) valittajalla ei ole valitusoikeutta;
- 5) valitusta ei ole tehty määräajassa;
- 6) valitus on jäänyt puutteelliseksi, vaikka valittajalle on varattu tilaisuus sen täydentämiseen; tai
- 7) tutkimatta jättämiseen on muu vastaava syy.

## 4.2 Tapahtumat

- 4.2.1 Aluevaltuuston päätös 9.4.2024 § 30 Kanta-Hämeen hyvinvointialueen palveluverkkosuunnitelma

---

- 4.2.2 Hauhon Pitäjä ry:n kirje hyvinvointialueelle 4.11.2024 (Vaatuskirjelmä koskien Hauhon laboratoriopalveluita)

---

- 4.2.3 Hauhon Pitäjä ry:n kirje hyvinvointialueelle 6.11.2024 (Vaatuskirjelmä koskien Hauhon sosiaali- ja terveystalvluita)

---

- 4.2.4 Hauhon Pitäjä ry:n kirje hyvinvointialueelle 15.11.2024 (Vaatuskirjelmä koskien Hauhon sosiaali- ja terveystalvluita)

---

- 4.2.5 Kanta-Hämeen hyvinvointialueen vastaus Hauhon Pitäjä ry:lle 19.11.2024

---

- 4.2.6 Kanta-Hämeen hyvinvointialueen vastaus Hauhon Pitäjä ry:lle 19.11.2024

---

- 4.2.7 Kanta-Hämeen hyvinvointialueen vastaus Hauhon Pitäjä ry:lle 28.11.2024

---

## 4.3 Arviointi

- 4.3.1 Päätöksenteko ja muutoksenhakukelpoisuus

Asiassa on kyse siitä, olisiko Kanta-Hämeen hyvinvointialueen tullut tehdä muutoksenhakukelpoinen päätös Hauhon palvelupisteessä järjestettävien palveluiden supistamisesta.

Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta on turvattu perusoikeutena perustuslain 21 §:ssä.

Muutoksenhausta sekä päätösten oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuudesta säädetään tarkemmin hyvinvointialueilla. Hyvinvointialuelain 138 §:n mukaan hyvinvointialueen viranomaisen päätökseen haetaan muutosta pääsääntöisesti hyvinvointialuelain mukaisesti. Vain jos jostakin asiasta on erikseen säädetty haettavaksi muutosta muulla tavoin, noudetaan näitä muutoksenhakumenettelyjä. Myös järjestämislain mukaisesti hyvinvointialueen päätöksiin haetaan järjestämislain 60 §:n nojalla muutosta hyvinvointialuelain mukaisella oikaisuvaatimuksella ja aluevalituksella. Oikeuskirjallisuudessa (Pasi Leppänen – Johanna Sorvettula – Auli Valli-Liuttu: Hyvinvointialue, 2024, s. 705) tällaisina järjestämislain mukaisina päätöksinä esitetään esimerkiksi palveluverkkopäätös ja palvelustrategiapäätös.

Hyvinvointialuelakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp, s. 642–644) todetaan oikaisuvaatimuksesta seuraavasti:

”--- Oikaisuvaatimusmenettelyllä turvataan hyvinvointialueen jäsenen vaikutusmahdollisuuksia hyvinvointialueen sisäisessä päätöksenteossa. Hyvinvointialueen jäsenet on määritelty lain 3 §:ssä. Hyvinvointialueen jäsen voisi oikaisuvaatimuksella saada esimerkiksi hyvinvointialueen viranhaltijan päätöksen luottamushenkilötoimielimen käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimusmenettely olisi käytössä laajasti hyvinvointialueen sisäisesti. Menettelyn ulkopuolelle olisi rajattu vain aluevaltuuston ja hyvinvointiyhtymien ylimpien toimielimien päätökset. Niistä valitettaisiin aluevalituksella suoraan hallinto-oikeudelle. Oikaisuvaatimusmenettely ei sovellu ylimpien toimielimien asemaan.

Aluevalituksen voisi tehdä vain laillisuusperusteella. Sen sijaan hyvinvointialueen sisäisessä hallintomenettelyssä oikaisuvaatimuksen tekoa ei olisi rajoitettu vain laillisuusperusteisiin. Päätökseen tyytymätön voisi tehdä oikaisuvaatimuksen sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella. Oikaisuvaatimuksen voisi tehdä sekä hyvinvointialueen jäsen, että asianosainen eli se, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Oikeudesta oikaisuvaatimuksen tekemiseen säädetäisiin 142 §:ssä.

Oikaisuvaatimus olisi varsinaiseksi lainkäytöksi katsottavan muutoksenhaun eli aluevalituksen pakollinen esivaihe. Jos päätöksestä voisi tehdä oikaisuvaatimuksen, siitä ei vielä silloin voisi tehdä aluevalitusta. Hyvinvointialueen muiden toimielinten kuin aluevaltuuston sekä hyvinvointialueen luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden päätöksistä olisi aina ensin tehtävä oikaisuvaatimus.”

---

”141 §. Oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuus. Oikaisuvaatimuksen ja aluevalituksen voisi tehdä vain hyvinvointialueen viranomaisen lopullisesta päätöksestä. Lopullisia olisivat yleensä päätökset, joilla asia on hyvinvointialueella ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Muutoksenhaku olisi kielletty päätöksistä, jotka koskevat vain valmistelua tai täytäntöönpanoa. Jos esimerkiksi asiaa valmisteltaisiin lautakunnassa ja aluehallituksessa ennen valtuustokäsittelyä, vain aluevaltuuston päätös olisi valituskelpoinen. Aluevaltuuston päätöksestä tehtävässä aluevalituksessa voitaisiin kuitenkin vedota kaikkiin päätöksenteon virheisiin, myös sellaisiin, jotka ovat syntyneet asian valmisteluvaiheessa esimerkiksi asiaa lautakunnassa käsiteltäessä.”

Oikeuskirjallisuudessa (Pasi Leppänen – Johanna Sorvettula – Auli Valli-Liuttu: Hyvinvointialue, 2024, s. 701–702) päätösten valituskelpoisuudesta on todettu muun muassa seuraavasti.

”Julkisen palvelun toteuttamista koskevat ja muut julkista tehtävää hoitavan suorittamat tosiasialliset toimet eivät lähtökohtaisesti ole valituskelpoisia. Päätöksen valituskelpoisuuden arviointi edellyttää yksittäistapauksellista harkintaa. Asianosaisen oikeusturvan tarve ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite saattavat edellyttää valitusoikeutta myös tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty.

Seuraaviin päätöksiin ei saa erikseen hakea muutosta:

- täytäntöönpanotoimet
- pöydällepanopäätös ja palauttamispäätös
- ottopäätös ja se, ettei oikeutta käytetä
- toimenpidealoitteet ja pöytäkirjalausumat
- valmistelutoimet, kuten esitys toiselle viranomaiselle
- aloitteet
- lausunnon antaminen hallintotuomioistuimelle
- päätös hallinto-oikeuden päätökseen tyytymisestä sekä päätös valitusluvan hakemisesta ja valituksen tekemisestä
- päätös rikosilmoituksen tekemisestä
- asian erilliset valmistelutoimet, kuten viran haettavaksi julistaminen ja hakuajan jatkaminen sekä toimielinten koolle kutsuminen, kokouksen laillisuuden ja päätösvaltaisuuden toteaminen, hyvinvointialueen antama lausunto, pöytäkirjan tarkastajan valinta ja muut vastaavat kokouksen järjestelytoimet
- työjohto-oikeuden perusteella annettu määräys tai päätös, kuten varoitus ja huomautus
- periaatepäätökset ja periaatelinjaukset sekä taloussuunnitelma ja
- kansanäänestys.

Päätöksestä, joka koskee vain täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä aluevalitusta. Oikaisuvaatimus ja aluevalitus voivat tulla ylipäätään kysymykseen vain silloin, kun täytäntöönpanosta tehdään erillinen päätös. Aluehallitus tekee säännönmukaisesti päätöksen aluevaltuuston päätösten täytäntöönpanosta. Myös aluehallituksen päätökset edellyttävät usein erillisiä lautakuntien tai viranhaltijoiden täytäntöönpanopäätöksiä.

Täytäntöönpanosta päättävällä viranomaisella saattaa joskus olla täytäntöönpanossa siinä määrin itsenäistä harkintavaltaa, että päätöstä ei voida katsoa "vain" täytäntöönpanoksi. Täytäntöönpanosta ei ole kysymys, jos täytäntöön panija toteuttaa täytäntöönpanon toisin kuin on alun perin päätetty. Päätös saattaa tällöin olla valituskelppoinen."

Sosiaali -ja terveydenhuoltoon kuuluu paljon sellaista tosiasiallista hallintotoimintaa, josta ei tehdä hallintopäätöksiä. Oikeuskirjallisuudessa (Kaarlo Tuori – Toomas Kotkas: Sosiaalioikeus, Helsinki 2023, s. 451) hallintopäätösten tekemisestä terveydenhuollossa on todettu seuraavasti.

"Toimintapolitiikkaa koskevat päätökset. Sosiaalihuollon tavoin terveydenhuollon laajuutta ja painopisteitä määrittävät hyvinvointialueen toimintapolitiikan tason päätökset, kuten talousarviot. Tällaisiin päätöksiin hyvinvointialueen jäsenet voivat hakea laillisuusperusteilla muutosta hyvinvointialuelain mukaisessa järjestyksessä. Valitusperusteena voi olla esimerkiksi se, että talousarviossa terveydenhuoltoon varatut voimavarat eivät riitä täyttämään terveydenhuoltolaissa säädettyä järjestämisvelvollisuutta."

Hallintolain hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp, s. 46) tosiasiallisista hallintotoimista todetaan seuraavasti.

"Hallintoasioita eivät ole tosiasialliset hallintotoimet, kuten viranomaisen suorittamat tutkimus- ja suunnittelutoimet, jotka eivät tähtää hallintopäätöksen tekemiseen eivätkä ole päätöksen valmistelua. Sama koskee oppituntien pitämistä, hoitotoimien suorittamista, maanteiden ja rautateiden rakentamista, liikenteen ohjaamista ja virastojen siivousta. Tosiasiallisia hallintotoimia saattaa kuitenkin edeltää hallintopäätös tällaisen toimen suorittamisesta. Näin esimerkiksi päätös tahdonvastaiseen hoitoon ottamisesta olisi hallintolaissa tarkoitettu hallintoasia."

Hyvinvointialueen selvityksen mukaan laboratoriopalveluja vähennettiin Hauhon toimipisteessä ensin yhteen päivään viikossa ja myöhemmin muutettiin siten, että palveluita on tarjolla kahtena koko päivänä viikossa. Selvityksen mukaan aiemmin palvelu on ollut tarjolla kolmena päivänä viikossa puoli päivää ja aukioloaika on siten tosiasiaassa lisääntynyt kahdella tunnilla viikossa.

Mielenterveys ja päihdepalvelujen osalta hyvinvointialueen selvityksessä kerrotaan, että Hauhon terveysasemalla oli aiemmin psykiatrinen sairaanhoitaja 50 % työpanoksella joka päivä ja palvelua on vähennetty vuoden 2024 alusta alkaen siten, että psykiatrinen sairaanhoitaja oli läsnä kerran viikossa ja edelleen joulukuusta 2024 alkaen joka toinen viikko iltapäivän ajan.

Hyvinvointialueen selvityksestä ei käy ilmi kuka tai mikä taho on vastannut operatiivisesta toiminnasta, jolla palveluiden aukioloaikoja on muutettu ja siten tosiasiasa päättänyt muutoksista Hauhon palvelupisteen toiminnassa. Selvityksestä ei käy myöskään ilmi, millä toimielimellä tai viranhaltijalla on toimivalta päättää palvelupisteiden toiminnasta ja toiminnan muutoksista Kanta-Hämeen hyvinvointialueella.

Kantelijalle antamassaan vastauksessa hyvinvointialue on todennut, että palveluiden aukioloaikojen muutoksissa on kyse operatiivisesta toiminnasta, eivätkä ne sen vuoksi edellytä hallinnollisia päätöksiä. Minulle tässä asiassa antamassaan lausunnossa hyvinvointialue on viitannut korkeimman hallinto-oikeuden 9.4.2020 antamaan ratkaisuun nro 1651 (KHO 9.4.2020/1651), jossa oli kyse ruokalistojen vahvistamisesta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että ruokalistojen vahvistamista koskeva päätös oli luonteeltaan tosiasialliseen hallintotoimintaan rinnastuvaa hallintotehtävän hoitamista, eikä päätös siten sisältänyt sellaista ratkaisua, johon voitiin hakea muutosta kuntalain mukaan. Hyvinvointialueen mukaan nyt tehdyissä muutoksissa on alueen asukkaiden kannalta kyse vähäisemmästä muutoksesta kuin em. KHO:n ratkaisussa.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 9.4.2020/1651 oli kyse kaupungin ruokapalvelupäällikön varhaiskasvatuspalvelujen ja opetus- ja koulutuspalvelujen ruokalistojen hyväksymisestä. Ruokapalvelupäällikön hyväksymiin ruokalistoihin ei enää sisällynyt aikaisemmasta poiketen rasvattoman ruokajuoman ja kasvisrasvaveitteen ohella toista levitettä eikä kevytmaitoa. Korkein hallinto-oikeus poisti ruokapalvelupäällikön ja kaupunginhallituksen päätöksiin liitetyt muutoksenhakuosoitukset ja katsoi, että ruokapalvelupäällikön ruokalistojen vahvistamista koskeva päätös oli oikeudelliselta luonteeltaan tosiasialliseen hallintotoimintaan rinnastuvaa hallintotehtävän hoitamista. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ruokapalvelupäällikön päätös ei siten sisältänyt sellaista asian ratkaisua, johon voitiin hakea muutosta kuntalain mukaan ensin oikaisuvaatimuksella ja sitten valituksella.

Katson, että Hauhon palvelupisteen palveluiden aukioloaikojen muuttaminen ei rinnastu hyvinvointialueen lausunnossaan esittämällä tavalla korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussaan 9.4.2020/1651 arvioimaan ruokalistojen vahvistamiseen.

Näkemykseni perustuu seuraaviin seikkoihin. Terveystieteiden palvelujen aukioloaikojen muutoksilla voi olla vaikutusta palveluita käyttäviin alueen asukkaisiin. Arvioitavaksi voi tulla se, vaikuttavatko muutokset siihen, onko palvelut järjestetty lain edellyttämällä tavalla yhdenvertaisesti hyvinvointialueen koko väestölle, ovatko palvelut laajuudeltaan asiakkaiden tarpeen edellyttämällä tavalla riittäviä sekä se, ovatko palvelut saavutettavia eri puolella hyvinvointialuetta asuville henkilöille. Päätöksellä voi olla myös taloudellisia vaikutuksia. Muutoksenhaun johdosta voisi arvioitavaksi tulla myös se, onko päätös syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Käsitykseni mukaan kysymys on terveydenhuollon toimipisteen ja tiettyjen palvelujen saatavuudesta ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä. Hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen järjestämisessä tulee ottaa huomioon hyvinvointialueilla ja järjestämislaissa säädetyllä tavalla yhdenvertaisuus ja saavutettavuus sekä palvelun tarpeen ja määrän määrittäminen. Asian käsittelyssä on niin ikään tullut ottaa huomioon hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet, kuten asukkaiden tasapuolinen kohtelu ja viranomaisen toiminnan puolueettomuus. Järjestelyllä on myös taloudellisia vaikutuksia hyvinvointialueelle.

Edellä esitetyillä perusteilla nähdäkseni asiassa ei ole kysymys tosiasiallisena hallintotoimintana tai kuten hyvinvointialue katsoi, operatiivisena toimintana pidettävästä terveydenhuollon toiminnasta, vaan pikemminkin palveluiden järjestämistavasta ja toimintapolitiikasta. Katson, että sekä laboratoriopalveluiden että mielenterveys- ja päihdepalvelujen aukioloaikojen muutoksesta eli palvelujen saatavuudesta ja järjestämistavasta olisi siten tullut tehdä toimivaltaisen viranomaisen päätös. Edelleen totean, että päätökset olisi tullut tehdä heti kun muutoksista tosiasiallisesti päätettiin eikä kantelijan marraskuussa 2024 esittämällä vaatimuksilla saada kyseiset päätökset ole sinänsä ollut vaikutusta hyvinvointialueen velvollisuuteen tehdä päätökset.

Vaikka olen samaa mieltä hyvinvointialueen kanssa siitä, että tavanomaiset aukioloaikojen vähäiset muutokset voivat olla oikeudellisesti arvioituna tosiasiallista hallintotoimintaa, käsitykseni mukaan päätös siitä, miten terveydenhuollon palveluja on tarjolla eri paikkakunnilla voi merkitykseltään rinnastua päätöksessäni [EOAK/6255/2020](#) arvioitua Raaseporin sairaalan yhteispäivystyksen lakkauttamiseen ja mahdollisesti Tammisaaren sairaalan synnytystoiminnan lopettamista koskevaan päätöksentekomenettelyyn, jonka perusteet on arvioitu korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä KHO:2012:128. Perustuslaissa julkiselle vallalle asetettu velvollisuus edistää perusoikeuksien toteutumista edellyttää, että tulkinnallisessa tilanteessa tulee valita menettelytapa, joka parhaiten toteuttaa oikeutta oikeusturvaan.

Totean, että sen lisäksi, että asiassa olisi tullut tehdä päätös, päätöksiin olisi tullut liittää hyvinvointialuelain mukaiset muutoksenhakuohjeet, jotta hyvinvointialueen jäsenillä ja muilla, joilla on valitusoikeus olisi ollut mahdollisuus saattaa päätöksenteon perusteet, kuten toteutettavien palveluiden yhdenvertaisuus ja saavutettavuus viime kädessä tuomioistuimen tutkittavaksi ja arvioitavaksi.

Korostan kuitenkin vielä, että päätökseen liitetty valitusosoitus tai muutoksenhakukielto eivät ratkaise päätöksen muutoksenhakukelpoisuutta eikä muutoksenhakukelpoisuutta voida ratkaista myöskään oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 81 §:n 2 momentin mukaan tuomioistuin jättää valituksen tutkimatta muun muassa, jos päätös ei ole valituskelpoinen. Valituskelpoisuus on prosessin ehdoton edellytys ja viime kädessä tuomioistuin ratkaisee, onko päätös valituskelpoinen. Päätöksen valituskelpoisuus ja muutoksenhakijoiden valitusoikeutta koskevat oikeuskysymykset ratkaistaan siten viime kädessä ylimpänä asteena korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Oikeusasiamies ei voi muuttaa eikä kumota viranomaisten päätöksiä eikä määrätä käsittelemään jo päätettyä asiaa uudelleen. Oikeusasiamies voi vain saattaa viranomaisen tietoon käsityksensä oikeusturvan ja hyvän hallinnon asianmukaisesta toteutumisesta. Velvollisuus tehdä päätös, päätöksen valituskelpoisuus ja muutoksenhakijoiden valitusoikeutta koskevat oikeuskysymykset ratkaistaan viime kädessä tuomioistuimessa. Tämän vuoksi tyydyn saattamaan edellä toteamani käsityksen Kanta-Hämeen hyvinvointialueen tietoon.

#### 4.3.2 Muut kantelussa esitetyt asiat

Kantelija on tyytymätön siihen, millä tavoin hyvinvointialue on valmistellut tehtyä palveluverkkoselvitystä sekä hyvinvointialueen eri alueista tehtyyn vertailuun. Kantelija tuo esille useita yksityiskohtia, joihin hän on tyytymätön kyseisessä selvityksessä. Selvityksen perusteella hyvinvointialueen aluevaltuusto on tehnyt päätöksen 9.4.2024 § 30, joka on ollut muutoksenhakukelpoinen.

Riippumattomien tuomioistuinten ja ylimmän laillisuusvalvojan toimivallanjako huomioon ottaen oikeusasiamies ei vakiintuneesti puutu asiaan, johon voi käyttää laissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja. Asiaan ei vaikuta se, että muutoksenhaku aika on mahdollisesti jo umpeutunut. Eduskunnan oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi muuttaa eikä kumota viranomaisten päätöksiä eikä määrätä niitä uuteen käsittelyyn. Muutoksen saamiseksi viranomaisten päätöksiin tulee käyttää laissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja. Tämän vuoksi päätöksen 9.4.2024 § 30 valmisteluun liittyviä asioita ei tutkita kanteluna.

Kantelija on tyytymätön hyvinvointialueen Hauhon palvelupisteessä järjestettyjen palvelujen aukioloaikoihin. Kantelijat ovat tyytymättömiä myös siihen, miten hyvinvointialue on menetellyt valmistellessaan palveluiden järjestämistä, erityisesti siihen miten asukkaiden näkemykset ja palvelutarve on huomioitu sekä myös hyvinvointialueen asukkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Totesin edellä käsitykseni siitä, että Hauhon palvelupisteessä järjestettävien palveluiden aukioajoista olisi tullut tehdä päätökset, jotta niistä olisi mahdollista hakea muutosta. Tuomioistuimen riippumattomuuden vuoksi en ota kantaa päätösten sisältöön tai niiden valmisteluun.

Totean vielä, että hyvinvointialuelain 29 §:ssä on säädetty osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Pidän tärkeänä, että hyvinvointialue huolehtii asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisesta monipuolisesti ja vaikuttavasti. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että palvelut tulisi järjestää aina asukkaiden ja palvelun käyttäjien nimenomaisesti pyytämällä tavalla ja laajuudessa.

Kantelussa arvostellaan myös sitä, että hyvinvointialueen kantelijalle antamia vastauksia ei ole allekirjoitettu. Totean tältä osin, että vastauksista käy ilmi ketkä vastauksen ovat laatineet sekä heidän asemansa.

Hallintolain 44 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä on selvästi käytävä ilmi päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta (1 kohta) sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä (4 kohta). Hallituksen esityksessä hallintolaiksi todetaan, että luontevinta olisi mainita päätöksen tekijä tai muu asian ratkaisemiseen osallistunut. Tällainen henkilö voisi olla myös esittelijä, jonka ehdotuksesta päätös on tehty. Jos asian ratkaisemiseen osallistuneita henkilöitä on useita, päätöksessä voitaisiin maininta yksi heistä (HE 72/2002 vp, s. 99–100).

Hallintovaliokunta totesi seuraavaa (HaVM 29/2002 vp, s. 9): ”Hallintolain soveltamisalalla voi sinänsä esiintyä tilanteita, joissa ratkaisuun osallistuneiden henkilöiden nimien ilmaiseminen päätöksessä on vaikeaa. Pääsääntönä tulisi kuitenkin olla, että nimet ilmenevät päätöksestä. Valiokunnan käsityksen mukaan useimmissa viranomaisissa vakiintuneen käytännön mukaisesti päätöksessä pyritään ilman nimenomaista säännöstäkin ilmoittamaan ratkaisijoiden nimet. Lausuntovaiheessa myös hallintolakiehdotuksessa oli nimenomainen säännös velvollisuudesta ilmoittaa asian ratkaisemiseen osallistuneiden henkilöiden nimet. Säännösehdotus sai kuitenkin osakseen laajaa kritiikkiä. Arvostelu kohdistui erityisesti soveltamisvaikeuksiin monijäsenen toimielimen päätöksenteossa, jossa esittelijällä ei ole aina välttämättä tietoa päätöksentekoon osallistuneista henkilöstä. Säännöksen katsottiin johtavan merkittäviin käytännön ongelmiin myös massahallintoasioissa annetuissa päätöksissä, kuten verotuspäätöksissä. Henkilön oikeusturvaa parantaa kuitenkin se, että pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan on joka tapauksessa päätöksestä käytävä ilmi sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Tällaisia lisätietoja voivat olla myös tiedot päätöksen tekemiseen osallistuneista henkilöistä. Hallintovaliokunta ehdottaakin 44 §:ää muutettavaksi ainoastaan 1 momentin 2 kohdan osalta ---.”

Koska laissa ei ole säädetty velvollisuutta allekirjoittaa hallinnon asiakkaalle annettavaa vastausta, asia ei tältä osin antanut minulle aihetta enempään.

## **5 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdassa 4.3.1 esittämäni käsityksen päätöksenteosta ja muutoksenhakukelpoisuudesta Kanta-Hämeen hyvinvointialueen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kanta-Hämeen hyvinvointialueen hallitukselle.