

5.6.2026

Dnrot

5144/03.04.04.04.09/2024

5318/03.04.04.04.09/2024

5319/03.04.04.04.09/2024

5376/03.04.04.04.09/2024

Asia Erikoissairaanhoidon palveluverkkopäätöstä koskevat aluevalitukset

Valittajat Inkoon kunta
Siuntion kunta
Hangon kaupunki
Lohjan kaupunki

Päätös, josta valitetaan

HUS-yhtymän yhtymähallitus 19.8.2024 § 99

Yhtymähallitus oli 17.6.2024 § 80 päättänyt HUS-yhtymän talouden sopeuttamisohjelmasta ja palveluverkkotyöstä seuraavaa (*pohjapäätös*):

Yhtymähallitus päätti hyväksyä sairaaloiden profiilimuutokset toteutettavaksi suunnitelman mukaisesti:

- Lohjan ja Porvoon sairaaloiden profiilit muuttuvat päiväkirurgisiksi sairaaloiksi
- virka-ajan ulkopuolinen kirurginen toiminta päättyy ja virka-aikainen kirurginen toiminta lisääntyy
- anestesiapäivystys jatkuu ennallaan Porvoon ja Lohjan sairaaloissa
- yhteispäivystys jatkuu nykyisen kaltaisena Porvoon ja Lohjan sairaaloissa ja valvontapaikat siirtyvät tai yhdistyvät vuodeosastotoimintoihin
- konservatiivinen vuodeosastotoiminta jatkuu Porvoon ja Lohjan sairaaloissa
- synnytystoiminta siirtyy Lohjan sairaalasta muihin HUSin synnytyssairaaloihin

Lisäksi yhtymähallitus päätti, että Lohjan synnytykset siirtyvät esityksen mukaisesti hallitusti aikaisintaan Naistenklinikan A-osan remontin valmistuttua ja viimeistään Jorvin sairaalan lisätilan valmistuttua.

Päätöksen yhteydessä käynnistetään myös seuraavat toimenpiteet:

1. Kaikille HUS-alueen synnyttäjille tarjotaan synnytysvalmennus, joka toteutetaan yhteistyössä HUSin synnytyssairaaloiden ja

- hyvinvointialueiden / Helsingin kanssa. Levitetään sairaaloissa kehitettyjä hyviä käytäntöjä esimerkiksi synnytyspelon ehkäisyyn.
2. Kehitetään kaikissa HUSin synnytys sairaaloissa toimintamalleja matalan riskin synnytysten hoitoon tavoitteena lisätä synnyttäjien toimijuutta, hoidon laatua ja kohtaamista sekä vähentää synnytyspelkoa ja sektioita. Tällainen toimintamalli voi olla esimerkiksi kätilövetoinen yksikkö (ent. Haikaranpesä).
 3. Imetysohjausta kehitetään HUSissa systemaattisesti noudattaen WHO / Unicefin Vauvamyönteisyysohjelmaa. Tavoitteena on, että kaikki HUSin synnytys sairaalat saavat vauvamyönteinen sairaala -sertifikaatin viimeistään vuonna 2027.
 4. Kehitetään lasta odottavien ja synnyttävien perheiden hoitoketjua koko HUS-alueella yhteistyössä hyvinvointialueiden ja Helsingin kanssa tavoitteena varmistaa yhdenvertaiset palvelut ja sujuva tiedonkulku.
 5. Huolehditaan muutoksessa synnytyksiä hoitavan henkilökunnan työhyvinvoinnista ja että kätilöt ja muu synnytysten aikaiseen ja jälkeiseen hoitoon osallistuva henkilökunta ovat mukana kehittämässä toimintaa.

Jorvin sairaalan synnytysosastoa vahvistetaan ja kehitetään siten, että sille laaditaan vauvamyönteisyysohjelma ja haetaan vauvamyönteisen synnytysosaston sertifikaatti. Lisäksi varmistetaan palveluverkkotyön esityksessä olevissa Lohjan ja Porvoon sairaaloiden muutoksissa ensihoidon riittävyys ja huolehditaan palveluiden kielellisestä saatavuudesta.

Yhtymähallitus on *valituksenalaisella päätöksellään* hylännyt Hangon kaupungin, Inkoon kunnan, Karkkilan kaupungin, Lohjan kaupungin, Raaseporin kaupungin ja Siuntion kunnan pohjapäätöksestä tekemät oikaisuvaatimukset. Päätöksen mukaan oikaisuvaatimuksissa ei ole esitetty perusteita, joilla pohjapäätöksen olisi katsottava syntyneen virheellisessä järjestyksessä. Päätöstä ei ole muutenkaan pidettävä epätarkoituksenmukaisena.

Valituksissa esitetyt vaatimukset

Inkoon kunnan valitus

Valituksenalainen päätös on kumottava ja asia palautettava uudelleen valmisteltavaksi. Päätöksen täytäntöönpano on kiellettävä, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. HUS-yhtymä on veloitettava korvaamaan Inkoon kunnan oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa korkolain mukaisine viivästyskorkoineen kuukauden kuluttua ratkaisun antamisesta.

Perusteet

Sairaaloimintojen puutteellinen vaikutustenarviointi

Siltä osin kuin kyse on synnytystoiminnan päättymisestä Lohjalla, pohjapäätöksessä otetaan kantaa ainoastaan synnyttäjien keskimääräisiin etäisyyksiin synnytys sairaaloihin.

Pohjapäätös uhkaa lopettaa synnytykset ja virka-ajan ulkopuolisen leikkaustoiminnan Lohjan sairaalasta vuonna 2026. Yhteispäivystys säilyy ja päiväaikaista kirurgista leikkaustoimintaa on tarkoitus lisätä. Lakkautettava virka-ajan ulkopuolinen aika on kuitenkin noin 75 prosenttia kaikesta ajasta, joten kyseessä on tosiasiallisesti merkittävä heikennys. Valmisteluaineistossa ei ole todettu, että pääkaupunkiseudun sairaaloissa on kapasiteettia hoitaa Lohjan sairaalasta siirtyvät ilta-aikaiset ja viikonloppujen päivystysleikkaukset tai synnytykset.

Lakkautusta on perusteltu kustannussäästöillä, jotka ovat hyvin pieniä verrattuna HUSin budjettiin ja pääkaupunkiseudun sairaaloiden investointikustannuksiin. Päätöksen myötä Lohjan sairaalan synnytystiloihin tehdyt investoinnit jäisivät hukkaan.

Synnytykset ovat työvoimavaltaista työtä. Säästöt eivät tule toteutumaan laskelmien mukaan. Ensihoitoa joudutaan päivystysmuutosten takia läntisellä Uudellamaalla merkittävästi lisäämään.

Lohjan sairaalan synnytysten lukumäärä ylittää reilusti asetuksessa vaaditut 1 000 synnytystä vuodessa. Valmistelutekstissä yksikkö on kuvattu pieneksi ja vähäpätöiseksi, mutta Suomen mittakaavassa se on keskikokoinen. Se on peruskorjattu vastikään useilla miljoonilla euroilla. Sillä on Baby Friendly Hospital -sertifikaatti, jota yritetään saada muihin HUS-yksiköihin. Asiakastyytyväisyystutkimukset ja laatuindikaattorit ovat HUSin parhaat. Näitä tekijöitä ei ole huomioitu päätöksen perusteluissa. Yhtymähallitus on lakkauttamassa yhden laadullisesti parhaista yksiköistään.

Palvelut viedään kymmenien kilometrien päähän. Vaikutusten ennakoarviointi on asiassa puutteellinen, sillä etäisyys ei kerro mitään tosiasiallisesta saavutettavuudesta tai sen muutoksesta.

Riittämättömästä vaikutustenarvioinnista on empiirisiä todisteita. Lohjan sairaalan synnytysosasto oli suljettuna 17.6.–8.9.2024. Tänä aikana mediassa on uutisoitu siitä, miten synnytyksiä on hoidettu Uudellamaalla puutteellisesti tai ei ylipäätensä. Lapsia on jouduttu synnyttämään parkkihalleissa ambulansseissa. Ainakin noin 100 uusmaalaista synnyttäjää on joutunut synnyttämään Uudenmaan ulkopuolella. Tämä kielii vakavasta resurssipulasta ja tämän tiedon perusteella HUS ei täytä terveydenhuoltolaissa asetettuja vaatimuksia kiireellisestä hoidosta. Kustannus Uudenmaan ulkopuolella syntyneistä lapsista voidaan arvioida olevan noin 200 prosenttia korkeampi kuin Lohjan sairaalan synnytysosastolla syntyneistä lapsista. Kustannus HUSin kyvyttömyydestä hoitaa lakisääteisiä tehtäviään ei lankea ainoastaan HUSille vaan myös Uudenmaan hyvinvointialueille ja Kelalle, joten kokonaiskustannus kapasiteetin riittävyydestä on oletettavasti paljon korkeampi. Tätä ei ole huomioitu HUSin vaikutustenarvioinnissa.

Sairaalatoimintojen muutoksesta on tehtävä kunnollinen vaikutusten ennakoarviointi niin, että muutoksen alueelliset ja paikalliset vaikutukset huomioidaan. Muutos Lohjan sairaalan toiminnoissa on alueen palvelujen ja elinvoiman kannalta erittäin merkittävä. Muutos on suhteellisesti erittäin merkittävä heikennys Länsi-Uudenmaan palveluihin.

Muutoksella keskitetään toimintoja lyhytnäköisten säästöjen perusteella suuriin yksiköihin. Siirto aiheuttaa säästöjä enemmän kustannuksia muissa toiminnoissa. Synnytysosaston lakkautus ei edistä yhteiskunnan tavoitetta lisätä vähäistä syntyvyyttä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen toteuttaminen hyvinvointiyhtymän alueella tarkoittaa myös alueellista tasa-arvoa.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien laiminlyönti

Inkoon kunnalta ei ole pyydetty lausuntoa HUS-yhtymän suunnitelmista palveluverkon suhteen eikä Inkoon kunnan kanssa ole tehty muutoinkaan asiassa yhteistyötä. Inkoon kunnalla ei ole näin ollen ollut mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa päätettävänä olleeseen asiaan, vaikka pohjapäätöksellä voidaan katsoa olevan erityisiä vaikutuksia alueen kunnille, niiden alueella oleville palveluille ja tätä kautta kuntien asukkaille.

Inkoon kunta ei ole saanut riittävästi tietoa HUSin suunnitelmista talouden sopeuttamisohjelmasta ja palveluverkkotyöstä. Tiedossa ei esimerkiksi ole, millaisia vaikutusten arviointeja on tehty.

Kielellisten oikeuksien laiminlyönti

Lohjan synnytysosaston sulkeminen ei vaikuta vain ruotsinkieliseen vaan myös suomenkieliseen väestöön Länsi-Uudellamaalla. Lakkauttamalla hyvin toimiva ratkaisu ruotsinkielisten palveluiden tarjoamiselle ilman suunnitelmaa tämän palvelun varmistamiselle jatkossa päätös saattaa käytännössä johtaa kieliryhmien tasa-arvon vaarantumiseen.

Koska Lohjan synnytysosasto on profiloitunut ruotsinkielisiä palveluita tarjoavana osastona ja koska päätös osaston sulkemisesta hyvin todennäköisesti tulee vaikuttamaan Länsi-Uudenmaan ruotsinkielisen väestön mahdollisuuksiin saada synnytyshoitoa omalla kielellään, päätöksestä olisi tullut tehdä kielellisten oikeuksien arviointi. Oikeusturva vaarantuu, jos kielellisten oikeuksien huomioiminen on puutteellista. Jos synnytyshoitoa ei voida taata ruotsin kielellä Länsi-Uudenmaan ruotsinkieliselle väestöllä, tämä vaikuttaa asiakas- ja potilasturvallisuuteen.

Varsinkin koska HUS-yhtymän kansalliskielilautakunta on yhtymähallitukselle antamassaan lausunnossa korostanut, että palveluverkkoselvitys ja Lohjan sairaalan suunniteltu profiilimuutos vaarantavat ruotsinkielisen väestön mahdollisuuksia saada hoitoa äidinkielellään, ja näkee Lohjan synnytystoiminnan lakkauttamisessa kielteisten vaikutuksien riskin kielellisten oikeuksien turvaamiselle, yhtymähallituksen olisi pitänyt etusijaistaa kielellisten vaikutusten ennakoarviointi päätöksen perustana.

Esteellisyys päätöksenteossa ja sen valmistelussa

Pohjapäätöksellä on korjattu yhtymähallituksen aiempi päätös 6.5.2024 § 49 siten, että epäillyt esteelliset henkilöt jäävät itsensä asian käsittelystä. HUS-yhtymän yhtymähallitus oli Inkoon kunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamassaan päätöksessä 17.6.2024 § 79 tätä ennen arvioinut, että yhtymähallituksen jäsenet ja varajäsenet, jotka ovat kunnanhallituksen jäseniä tai varajäseniä tai johtavassa asemassa jossakin Uudenmaan kunnassa tai tällaisen kunnan palveluksessa, taikka aluehallituksen jäseniä tai varajäseniä tai johtavassa asemassa jollakin Uudenmaan hyvinvointialueella tai tällaisen hyvinvointialueen palveluksessa, ovat palveluverkkopäätöksessä esteellisiä.

Perusteellista selvitystä esteellisten henkilöiden osallistumisesta päätöksen valmistelun eri vaiheisiin ei ole tehty, joten päätöksenteon luotettavuutta ja objektiivisuutta ei ole vielä taattu.

Kaksoisrooli kunnanhallituksen jäsenenä tai varajäsenenä ja alueellisen sosiaali- ja terveydenhuollon toimijan hallituksen jäsenenä tai varajäsenenä on yhteisöjäävin johdosta esteellisyysperuste.

Luottamuksen päätöksenteon puolueettomuuteen voidaan katsoa vaarantuvan, kun asiassa on erityisen tosiasiallisen edun haltijana sellainen oikeushenkilö, jonka johtamiseen päätöksentekoon osallistuva luottamushenkilö itse osallistuu. Palvelustrategiaa ja palveluverkkosuunnitelmaa koskevan asian ratkaisulla voidaan katsoa olevan erityisiä vaikutuksia hyvinvointialueen jäsenkunnille, niiden alueella oleville palveluille ja siten kyseisten kuntien asukkaille. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteiden sijaintia koskevalla palveluverkkopäätöksellä on vaikutusta paitsi kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistöjen käyttöön myös muun muassa kunnassa oleviin työpaikkoihin ja kuntien palvelutarjontaan ja siten kuntien yleiseen elinvoimaisuuteen.

Pohjapäätös on luonteeltaan sellainen, jolla on selkeitä erityisiä vaikutuksia kuntien yleiseen elinvoimaisuuteen. Sairaalat eivät ainoastaan vaikuta kuntien asukkaiden mahdollisuuksiin saada terveydenhuoltoa, vaan ovat lisäksi muun muassa suuria työnantajia, jotka vaikuttavat kuntien elinvoimaisuuteen tälläkin tavalla.

Yhteisöjäävistä johtuvaa esteellisyysperustetta on sovellettava myös toimitusjohtajaan tai sitä vastaavassa asemassa olleeseen henkilöön, mikäli tällainen henkilö on osallistunut päätöksentekoon.

Uudenmaan kuntien ja kaupunkien sekä hyvinvointialueiden palveluksessa olevat ovat esteellisiä alueellisesti erityisiä vaikutuksia aiheuttavissa päätöksissä.

HUS-yhtymän sisäinen työstäminen ja valmistelu asiassa on ollut laajaa. Ennen pohjapäätöksen tekemistä asiaa on käsitelty ja valmisteltu ainakin neljässä yhtymähallituksen kokouksessa, seitsemässä yhtymähallituksen työvaliokunnan kokouksessa ja yhdessä HUS-yhtymän lähipalvelu- ja integraatiolautakunnan kokouksessa, joihin on osallistunut edellä tarkoitettuja kunnanhallituksen tai aluehallituksen jäseniä tai varajäseniä, johtavassa

asemassa olevia henkilöitä tai kunnan tai hyvinvointialueen palveluksessa olevia henkilöitä.

Huolimatta siitä, että lopullinen pohjapäätös tehtiin ei-esteellisellä kokoonpanolla, esteelliset henkilöt ovat osallistuneet asian käsittelyyn sen eri vaiheissa. Asia on siksi palautettava valmisteluun lähtökohtaan, jossa esteellisyyden laiminlyöntejä ei enää esiinny ja kaikki esteellisyydet on eliminoitu. Tämä tarkoittaa sitä, että valmistelu on palautettava siihen pisteeseen, jossa päätöksenteon perustana on aineisto, jota ei-esteellinen toimielin on työstänyt. Koko sopeuttamisohjelman ja palveluverkkotyön valmistelu on aloitettava uudelleen.

Ei-esteellisen henkilön estäminen osallistumasta päätöksentekoon

HUS-yhtymän yhtymähallitus oli päätöksessään 17.6.2024 § 79 arvioinut, että muiden ohella yhtymähallituksen jäsenet ja varajäsenet, jotka ovat aluehallituksen jäseniä tai varajäseniä jollakin Uudenmaan hyvinvointialueella, ovat palveluverkkopäätöksessä esteellisiä.

Eräs Länsi-Uudenmaan aluehallituksen jäsen oli katsonut, ettei esteellisyysperustetta ole, joten hänen esteellisyydestään oli äänestetty. Yhtymähallitus oli katsonut, että kyseinen henkilö on yhteisöjäävin perusteella esteellinen kyseisen päätöksen ja sen jälkeen tehdyn pohjapäätöksen osalta.

HUS-yhtymän tehtävät poikkeavat Uudenmaan hyvinvointialueiden lakisääteiseen järjestämisvastuuseen kuuluvista tehtävistä. Tämä merkitsee sitä, että HUS-yhtymän palveluverkkopäätöksellä ei ole erityistä vaikutusta hyvinvointialueiden toimintaan ja näin ollen yhteisöjääviperustetta ei voida soveltaa tällä perusteella tässä tapauksessa. Koska pohjapäätös ei ole koskenut sopimuksia tai viranomaisasioita, hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän edut eivät ole olleet ristiriidassa eikä tasapuolisen käsittelyn vaatimus ole myöskään johtanut siihen, että aluehallituksen jäsenet olisivat esteellisiä.

Kun esteetön henkilö jäävätään toimielimen päätöksellä, päätöstä rasittaa muotovirhe riippumatta siitä, mikä on ollut lopullinen äänestystulos. Kysymys ei ole vain äänestyskäyttäytymisestä, vaan myös mahdollisuudesta puheenvuoroilla vaikuttaa muihin päätöksentekijöihin.

Yhteistoimintalain vastainen toiminta

HUS-yhtymään sovellettavan yhteistoimintalainsäädännön mukaan työntekopaikan muuttamisesta on käytävä samanlaiset yhteistoimintaneuvottelut kuin työsuhteita irtisanottaessa. Lohjan sairaalan työntekijöiden osalta olisi tullut käydä vähintään kuuden viikon mittaiset yhteistoimintaneuvottelut, joissa olisi tullut käsitellä suunnitellun toimenpiteen perusteet, vaikutukset ja vaihtoehdot ennen kuin yhtymähallitus tekee päätöksen, joka johtaa Lohjan sairaalan synnytystoiminnan päättymiseen. Tällaisia yhteistoimintaneuvotteluita ei ole käyty.

Siuntion kunnan valitus

Valituksenalainen päätös on kumottava ja asia palautettava uudelleen valmisteltavaksi. Päätöksen täytäntöönpano on kiellettävä, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. HUS-yhtymä on velvoitettava korvaamaan Siuntion kunnan oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa korkolain mukaisine viivästyskorkoineen kuukauden kuluttua ratkaisun antamisesta.

Perusteet

Siuntion kunnan aluevalitukselleen esittämät perusteet vastaavat Inkoon kunnan esittämiä perusteita.

Hangon kaupungin valitus

Valituksenalainen päätös on kumottava ja asia palautettava uudelleen valmisteltavaksi. Päätöksen täytäntöönpano on kiellettävä, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. HUS-yhtymä on velvoitettava korvaamaan Hangon kaupungin oikeudenkäyntikulut korkolain mukaisine viivästyskorkoineen kuukauden kuluttua ratkaisun antamisesta.

Perusteet

Palveluverkkopäätöksellä on merkittävä heikentävä vaikutus potilasturvallisuuteen, kun muun muassa matka synnytysairaalaan kasvaa ja ensihoidon tarve lisääntyy.

Palveluverkkopäätöksen vaikutukset ulottuvat laajemmalle kuin synnytysten lakkauttamiseen Lohjan sairaalassa ja leikkaussalipäivystyksen poistamiseen virka-ajan ulkopuolella. Synnytysten lakkauttamisen myötä poistuisi suurella varmuudella myös lastenlääkäripäivystys ja naistentautien päivystys. On suuri riski, että myös päiväaikainen gynekologinen toiminta vähenisi Lohjan sairaalassa merkittävästi. Suurella todennäköisyydellä Lohjan sairaalan kirurgiset viikonloppuleikkaukset loppuisivat. Näitä tosiasiallisia seurausvaikutuksia ei ole mainittu yhtymähallituksen kokousasiakirjoissa eikä tiedotettu julkisuuteen tai henkilöstölle. Päätösten kokonaisvaikutuksia ei ole riittäväällä tavalla selvitetty.

Yhtymähallitus on jättänyt huomiotta HUS-järjestämissopimuksen kirjausten hengen sekä Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen 22.4.2024 esittämän yksiselitteisen kannanoton ja päätyntyn tekemään näiden vastaisen päätöksen perustelematta, miksi järjestämissopimukselle tai kannanotolle ei anneta merkitystä.

Palveluverkkopäätösten merkittävimmät palveluja heikentävät muutokset kohdistuvat Lohjan sairaalaan ja toiseksi merkittävimmät Porvoon sairaalaan. Heikentävät muutokset eivät kohdistu pääkaupunkiseudun tai Hyvinkään sairaaloihin. Alueelliset erot kriittisten palveluiden saatavuudelle ovat hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden vastaisia.

Lohjan sairaalan palveluprofiilin heikennykset kohdistuvat erityisesti naisten ja perheiden palveluihin. Erityisesti toiseen sukupuoleen kohdistuvat heikennykset ovat naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain vastaisia.

Hangon kaupungilta ei ole pyydetty lausuntoa palveluverkon suhteen eikä sen kanssa ole tehty päätöksen valmistelussa yhteistyötä, eikä sillä siten ole ollut mahdollisuuksia vaikuttaa asiaan. Hangon kaupunki ei ole saanut riittävästi tietoa HUSin suunnitelmista talouden sopeuttamisessa ja palveluverkkotyössä.

Päätöksen seurauksena kielelliset oikeudet eivät toteudu riittävällä tasolla.

HUSin kansalliskielilautakunnan 21.3.2024 tekemää linjausta koskien Lohjan sairaalan synnytystoimintaa ei ollut tuotu yhtymähallituksen tietoon ennen yhtymähallituksen kokouksia 25.3.2024 ja 6.5.2024, joten päätöksenteossa on ollut muodollinen virhe.

Yhtymähallitus on jättänyt noudattamatta yhteistoimintalain säännöksiä.

Lohjan kaupungin valitus

Valituksenalainen päätös on kumottava ja asia palautettava uudelleen valmisteltavaksi. Päätöksen täytäntöönpano on kiellettävä, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. HUS-yhtymä on velvoitettava korvaamaan Lohjan kaupungin oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa korkolain mukaisine viivästyskorkoineen kuukauden kuluttua ratkaisun antamisesta.

Perusteet

Lohjan kaupungin aluevalitukselleen esittämät perusteet vastaavat Inkoon kunnan esittämiä perusteita sairaalatoimintojen puutteellista vaikutustenarviointia, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien laiminlyöntiä ja kielellisten oikeuksien laiminlyöntiä koskevilta osin.

Asian käsittely ja selvittäminen

HUS-yhtymän yhtymähallitus on antanut valituksia koskevan yhteisen lausunnon. Valitukset on hylättävä perusteettomina ja kukin valittaja on velvoitettava korvaamaan HUS-yhtymän oikeudenkäyntikulut korkolain mukaisine viivästyskorkoineen.

Palveluverkkopäätöksen taustaksi on tehty laaja vaikutustenarviointi, jossa on käsitelty muun muassa päätöksen taloudellisia vaikutuksia, vaikutuksia hoidon laatuun, vaikutuksia ensihoitoon, palveluiden saavutettavuuteen, kielellisiin oikeuksiin, henkilöstökokemukseen, henkilöstön saatavuuteen, kiinteistöihin ja toimitiloihin ja Uudenmaan koko terveystalouden palveluverkkoon. Toimielimen toimivaltaan kuuluu muutenkin arvioida itse, pitääkö se suoritettua valmistelua riittävänä.

Vaatimus siitä, että valittajina olevien kuntien kanssa olisi tullut tehdä yhteistyötä päätöksen valmistelun aikana, tiedottaa niille asiasta sekä pyytää niiltä lausunto ei perustu lakiin. Alueen kunnat ja kaupungit eivät ole palveluverkkopäätöksen asianosaisia. Palveluverkkopäätöksellä ei muutenkaan perusteta tai lakkauteta sairaalayksiköitä eivätkä kunnat omista kiinteistöjä, joita palveluverkkopäätös koskee. Hyvinvointialueissa säädetty osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet koskevat hyvinvointialueiden asukkaita ja palvelujen käyttäjiä, eivät kuntia. Leikkaustoimintaan ja synnytystoimintaan kohdistuvien muutosten laajuus ei ole sellainen, että niillä olisi hallintolaissa tarkoitettuja huomattavia vaikutuksia elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Palveluverkkopäätöksen valmistelu on ollut laajasti julkisuudessa ja HUS on myös julkaissut valmisteluun liittyvät taustaselvitykset alueellisessa tietoverkossa. Tieto valmistelusta on ollut saatavana ajantasaisesti käytännössä samassa aikataulussa kuin se on ollut myös päätöksentekijöiden saatavana. HUS on täyttänyt sille kuuluvan yleisen tiedottamisvelvollisuuden.

Palveluverkkopäätöksen taustaselvityksessä on arvioitu myös päätöksen vaikutuksia kielelliseen palveluun. Ehdotettujen muutosten arvioidut vaikutukset omakieliseen palveluun eivät ole merkittäviä, koska Porvoon sairaalaan ehdotetut muutokset ovat sairaalan kokonaisuuteen nähden vähäisiä eikä Lohjan sairaalan ja Meilahden, Jorvin ja Peijaksen alueen ero kielellisessä palvelukyvyssä ole suuri. Ero ei ole merkittävä myöskään, jos kielellistä palvelukykyä tarkastellaan synnytystoiminnan osalta. Naistenklinikalla ja Jorvissa on riittävästi ruotsin- tai kaksikielistä henkilökuntaa kielellisen palvelun järjestämiseen.

Yhtymähallitus on lähtenyt pohjapäätöksessään siitä, että ne yhtymähallituksen jäsenet, jotka ovat samanaikaisesti HUSin toimialueen kunnan- tai kaupunginhallitusten jäseniä tai varajäseniä, ovat esteellisiä, sekä siitä, että ne yhtymähallituksen jäsenet, jotka ovat samanaikaisesti hyvinvointialueen aluehallitusten jäseniä ja varajäseniä sekä toimitusjohtajia tai vastaavassa asemassa, ovat esteellisiä. Palveluverkkopäätöksestä on ollut odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hyvinvointialueen jäsenkunnille ja hyvinvointialueille. Esteellisyys koskee myös Uudenmaan kuntien ja kaupunkien sekä hyvinvointialueiden palveluksessa olevia henkilöitä. Täyttä varmuutta esteellisyyssykseksi Uudenmaan erillisratkaisun puitteissa tapahtuvassa päätöksenteossa ei ole saatavissa kuin tulevan oikeuskäytännön kautta. HUSin toiminnan ja talouden suunnittelun kannalta olisi kuitenkin tarpeellista, etteivät esteellisyysväitteet rasittaisi palveluverkkopäätöstä, ja yhtymähallitus on päätenyt varovaisuusperiaatteen mukaisesti korjaamaan aiemman päätöksensä. Vaatimus siitä, että asian valmistelu palautettaisiin lähtökohtaan, ei perustu hallintolakiin.

Niiden valitusten osalta, joissa väitetään, ettei erästä Länsi-Uudenmaan aluehallituksen jäsentä olisi tullut todeta esteelliseksi osallistumaan asian käsittelyyn, voidaan todeta, että samat valittajat ovat aiemmissa oikaisuvaatimuksissaan katsoneet kyseisen henkilön olleen esteellinen.

Palveluverkkosuunnitelmaa ja taustaselvityksiä on käsitelty HUSin henkilöstötoimikunnassa, joka on laissa tarkoitettu yhteistoimintaelin.

Inkoon kunta on antanut vastaselityksen.

Siuntion kunta on antanut vastaselityksen.

Hangon kaupunki on antanut vastaselityksen, jossa se on muun ohessa vaatinut HUS-yhtymän oikeudenkäyntikuluvaatimuksen hylkäämistä.

Lohjan kaupunki on antanut vastaselityksen, jossa se on muun ohessa vaatinut HUS-yhtymän oikeudenkäyntikuluvaatimuksen hylkäämistä. Samalla Lohjan kaupungin on katsottava luopuneen oikeudenkäyntikuluvaatimuksestaan.

Merkinnät

Hallinto-oikeus on välipäätöksellään 4.12.2024 numero 7310/2024 hylännyt Inkoon kunnan vaatimuksen täytäntöönpanon kieltämisestä.

Hallinto-oikeus on välipäätöksellään 4.12.2024 numero 7311/2024 hylännyt Siuntion kunnan vaatimuksen täytäntöönpanon kieltämisestä.

Hallinto-oikeus on välipäätöksellään 4.12.2024 numero 7312/2024 hylännyt Hangon kaupungin vaatimuksen täytäntöönpanon kieltämisestä.

Hallinto-oikeus on välipäätöksellään 4.12.2024 numero 7313/2024 hylännyt Lohjan kaupungin vaatimuksen täytäntöönpanon kieltämisestä.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus jättää valitukset tutkimatta siltä osin kuin niissä on vedottu työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annetun lain vastaiseen menettelyyn päätöstä valmisteltaessa.

Hallinto-oikeus hylkää valitukset.

Hallinto-oikeus hylkää asiassa esitetyt oikeudenkäyntikulujen korvausvaatimukset.

Perustelut

Tutkimatta jättäminen

Työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annetun lain 23 §:n mukaan puheena olevaan lakiin perustuvat riita-asiat ja hyvitysvaatimukset käsitellään yleisessä tuomioistuimessa. Hallinto-oikeudella ei ole toimivaltaa tutkia, ovatko pohjapäätös ja valituksenalainen päätös syntyneet virheellisessä järjestyksessä sillä perusteella, että asian valmistelussa ei ole menetelty työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annetussa laissa edellytetyllä tavalla. Valitusperuste on siksi jätettävä tutkimatta.

Tutkituilta osin

Esteellisyys

Sovellettavat säännökset ja lain esityöt

Hyvinvointialueesta annetun lain 69 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointiyhtymään sovelletaan, mitä hyvinvointialueesta säädetään 1, 4, 6, 11, 22, 26, 27, 29, 30 ja 34 §:ssä, 6 luvussa, 43, 44, 48–50 §:ssä sekä 10–16 luvussa.

Hyvinvointialueesta annetun lain 74 §:n 1 momentin mukaan Hyvinvointialueen luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, hyvinvointialueen toimielimiin valitut jäsenet ja muut hyvinvointialueen luottamustoimiin valitut henkilöt sekä hyvinvointialueen hyvinvointiyhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet. Tehtävänsä perusteella hyvinvointialueen toimielimen jäseneksi valittu hyvinvointialueen viranhaltija tai työntekijä ei kuitenkaan ole hyvinvointialueen luottamushenkilö. Pykälän 2 momentin mukaan luottamushenkilön tulee edistää hyvinvointialueen ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla.

Hyvinvointialueesta annetun lain 102 §:n 1 momentin mukaan valtuutettu on aluevaltuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Jos valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään.

Pykälän 2 momentin mukaan muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä hyvinvointialueen viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä.

Pykälän 4 momentin mukaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei sovelleta hyvinvointialueen luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa hyvinvointialueen liikelaitoksessa tai hyvinvointiyhtymässä. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos hyvinvointialueen edut ovat ristiriidassa liikelaitoksen tai hyvinvointiyhtymän etujen kanssa taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn. Myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohtaa ei sovelleta hyvinvointialueella.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen muun ohella: 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; 5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa

erityistä hyötyä tai vahinkoa; tai 7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolain 28 §:n 1 momenttia koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden (HE 72/2002 vp) mukaan 7 kohta sisältäisi hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohtaa vastaavan esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen. Mainitun lainkohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Tällaisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyyssperusteissa.

Yleislausekkeen perusteella jäisi arvioitavaksi kysymys niin sanotusta toisen asteen esteellisyydestä. Tällä tarkoitetaan virkamiehen osallistumista asian aikaisempaan käsittelyyn alemmassa viranomaisessa. Toisen asteen jääviyteen on perinteisesti rinnastettu esteellisyyden aiheutuminen siitä, että virkamies on toisen viranomaisen ratkaistavaksi kuuluvassa asiassa antanut lausunnon tai esittänyt mielipiteensä.

Esteellisyyttä päätöksenteossa koskevat valitusperusteet

Asiassa on Inkoon kunnan ja Siuntion kunnan aluevalitusten johdosta arvioitava, ovatko pohjapäätös ja valituksenalainen päätös syntyneet virheellisessä järjestyksessä sillä perusteella, että asian valmisteluun HUS-yhtymässä on osallistunut esteellisiä henkilöitä, joilla on niin sanottu kaksoisrooli kunnan tai kaupungin tai hyvinvointialueen päätöksentekijänä tai palvelussuhteensa vuoksi.

Hallinto-oikeus toteaa tarkastelunsa lähtökohtana, että hyvinvointialueesta annetun lain tai hallintolain esteellisyyttä koskevaa sääntelyä ei ole esteenä sille, että sama henkilö osallistuu luottamushenkilönä samanaikaisesti sekä hyvinvointialueen että kunnan päätöksentekoon. Esteellisyyttä ei siten synny yksinomaan valituksissa viitatuun kaksoisroolin perusteella, vaan esteellisyysskysymys on ratkaistava tapauskohtaisesti.

Nyt kysymyksessä olevassa asiassa esteellisyyssperusteina arvioitavina ovat hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu palvelussuhdejäävi, 5 kohdassa tarkoitettu yhteisöjäävi ja 7 kohdassa tarkoitettu yleislausekejäävi siltä osin kuin kysymys ei ole hyvinvointialueesta annetun lain 102 §:n 4 momentin poikkeuksesta.

Yhtymähallitus on pohjapäätöksellä ja valituksenalaisella päätöksellä hyväksynyt Porvoon ja Lohjan sairaaloiden profiilimuutokset. Päätösten vaikutukset kohdistuvat erityisesti kyseisten sairaaloiden palveluja käyttäviin asukkaisiin, mutta eivät välittömästi HUS-yhtymän toimialueella sijaitseviin kuntiin tai HUS-yhtymän jäseninä oleviin hyvinvointialueisiin. Päätöksiä ei ole kohdistettu hyvinvointialueesta annetun lain 142 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla kuntiin tai hyvinvointialueisiin, eivätkä ne ole mainitussa lainkohdassa tarkoitettulla tavalla välittömästi vaikuttaneet niiden oikeuteen, velvollisuuteen eikä etuun. Sikäli kuin päätöksillä on vaikutuksia kuntiin ja hyvinvointialueisiin, nämä vaikutukset ovat välillisiä. Kuntia ja

hyvinvointialueita ei siten ole pidettävä asiassa asianosaisina myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohtien esteellisyysperusteiden soveltamista arvioitaessa.

Hallinto-oikeus toteaa, että hyvinvointialueesta annetun lain 102 §:n 4 momentin perusteella hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan esteellisyysperuste tulee kuitenkin sovellettavaksi HUS-yhtymän toimialueella sijaitsevan kunnan kunnanhallituksen jäsenen tai varajäsenen sekä HUS-yhtymän jäsenenä olevan hyvinvointialueen aluehallituksen jäsenen tai varajäsenen, samoin kuin kunnassa tai hyvinvointialueella johtavassa asemassa olevaan viranhaltijaan siinä tapauksessa, että asian ratkaisusta on odotettavissa kyseiselle kunnalle tai hyvinvointialueelle erityistä hyötyä tai vahinkoa. Vastaavasti saman momentin 4 kohdan esteellisyysperuste tulee sovellettavaksi tällaisen kunnan tai hyvinvointialueen palveluksessa olevaan henkilöön, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänen työnantajanaan olevalle kunnalle tai hyvinvointialueelle.

Hyvinvointiyhtymän yhtymähallituksen jäsenet ja varajäsenet ovat hyvinvointiyhtymän jäsenenä olevan hyvinvointialueen luottamushenkilöitä. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei hyvinvointialueesta annetun lain 102 §:n 4 momentissa tarkoitettuna poikkeuksen perusteella sovelleta hyvinvointialueen luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka tämä olisikin mainitussa lainkohdassa tarkoitettuna asemassa hyvinvointiyhtymässä. Yhtymähallituksen jäsen tai varajäsen voi kuitenkin olla tällä perusteella esteellinen, jos hyvinvointialueen edut ovat ristiriidassa hyvinvointiyhtymän etujen kanssa taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn.

Hallinto-oikeus toteaa, että pohjapäätös ja valituksenalainen päätös koskevat HUS-yhtymän järjestämistä vastuulla olevia erikoissairaanhoidon sairaalapalveluita. Poiketen lähellä asiakkaita ja potilaita tarjottavista sosiaalihuollon ja perusterveydenhuollon palveluista, jotka ovat Uudellamaalla hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin järjestämistä vastuulla, erikoissairaanhoidon sairaalapalveluille on ominaista, että niitä kootaan suurempiin alueellisiin kokonaisuuksiin palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamisen taikka palvelujen tarkoituksenmukaisen, kustannusvaikuttavan ja tehokkaan toteuttamisen vuoksi. HUS-yhtymän toimialueeseen kuuluu 26 kuntaa, joista kahdeksassa sijaitsee yksi tai useampi HUS-yhtymän sairaala. Erikoissairaanhoidon sairaalapalveluja ei siten edes lähtökohtaisesti tarjota kaikissa kunnissa.

Pohjapäätöksen ja valituksenalaisen päätöksen keskeisimpänä sisältönä on se, että Lohjan ja Porvoon sairaaloiden profiilit muuttuvat päiväkirurgisiksi sairaaloiksi siten, että virka-ajan ulkopuolinen kirurginen toiminta päättyy ja virka-aikainen kirurginen toiminta lisääntyy, ja synnytystoiminta siirtyy Lohjan sairaalasta muihin HUSin synnytysairaaleihin. Päätöksillä ei muuteta HUS-yhtymän palveluverkkoa esimerkiksi siten, että jokin yhtymän sairaaloista suljettaisiin kokonaan. Asiassa esitetystä selvityksestä ei myöskään ole pääteltävissä, että päätösten seurauksena työpaikkojen lukumäärässä jossakin kunnassa tapahtuisi olennaisia muutoksia tai että päätöksillä olisi vaikutusta kuntien omistamiin sosiaali- ja terveydenhuollon

kiinteistöihin. Myös vaikutusta kuntien yleiseen elinvoimaisuuteen on siten pidettävä välillisenä ja enimmilläänkin vähäisenä.

Useimmat HUS-yhtymän erikoissairaanhoidon potilaat ja asiakkaat ovat myös yhtymän toimialueen kuntien asukkaita. Päätöksillä on vaikutusta erikoissairaanhoidon palveluihin ja siten erikoissairaanhoidon potilaiden ja asiakkaiden asemaan. Yksittäiselle potilaalle tai asiakkaalle vaikutusta voidaan pitää erityisenä huolimatta siitä, että synnytyssairaalapalveluiden tai kirurgisten palveluiden tarve ei tavanomaisesti toteudu kovinkaan usein.

Pohjapäätöksellä ja valituksenalaisella päätöksellä on edellä tarkoitettu tavoin HUS-yhtymän toimialueen kuntien asukkaisiin kohdistuvia vaikutuksia. Nämä vaikutukset eivät kanavoidu asukkaisiin kuntien kautta, vaan kohdistuvat heihin välittömästi. HUS-yhtymän toimialueella kunnilla ei ole vastuuta tai roolia kyseisten palveluiden järjestämisessä tai tarjoamisessa.

Edellä todettuun nähden hallinto-oikeus katsoo, ettei päätöksistä ole odotettavissa HUS-yhtymän toimialueen kunnille sellaista erityistä hyötyä tai vahinkoa, jonka johdosta kuntien johtoon kuuluvat tai niiden palveluksessa olevat henkilöt olisivat olleet HUS-yhtymän päätöksenteossa esteellisiä.

Pohjapäätös ja valituksenalainen päätös koskevat edellä mainituin tavoin HUS-yhtymän järjestämisvastuulla olevia erikoissairaanhoidon sairaalapalveluita. HUS-yhtymän tehtävät poikkeavat HUS-yhtymän jäsenenä olevien hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin lakisääteiseen järjestämisvastuuseen kuuluvista tehtävistä. Päätöksillä ei siten ole erityistä vaikutusta hyvinvointialueiden tai Helsingin kaupungin toimintaan. Kyse ei myöskään ole sellaisesta HUS-yhtymän ja Uudenmaan hyvinvointialueiden taikka Helsingin kaupungin välisestä sopimuksellisesta järjestelystä, jonka johdosta olisi katsottava, että päätöksistä olisi odotettavissa hyvinvointialueille tai Helsingin kaupungille erityistä hyötyä tai vahinkoa. Asiassa ei ole myöskään tullut esiin perustetta katsoa, että hyvinvointialueiden tai kaupungin edut olisivat ristiriidassa hyvinvointiyhtymän etujen kanssa taikka että asian tasapuolinen käsittely olisi muutoinkaan objektiivisesti arvioiden vaarantunut.

Edellä todetun johdosta myöskään Uudenmaan hyvinvointialueiden tai Helsingin kaupungin johtoon kuuluvien tai niiden palveluksessa olevien henkilöiden ei ole katsottava olleen yhteisöjäävin tai palvelussuhdejäävin johdosta esteellisiä HUS-yhtymän tässä tarkoitettussa päätöksenteossa.

Asiassa ei ole myöskään tullut esiin perustetta katsoa, että luottamus tässä tarkoitettujen henkilöiden puolueettomuuteen olisi jostakin muusta syystä vaarantunut siten, että heidän olisi katsottava olleen yleislausekejäävin johdosta esteellisiä.

Hallinto-oikeus on katsonut, etteivät laissa tarkoitettu esteellisyysperusteet täyty esteellisiksi väitettyjen henkilöiden kohdalla. Näin ollen asiassa ei ole aihetta myöskään valituksissa vaaditun selvityksen laatimiseen esteelliseksi väitettyjen henkilöiden osallistumisesta päätöksen valmistelun eri vaiheisiin, eikä muutenkaan tarpeen enemmälti arvioida niin sanotun valmistelujäävin merkitystä.

Päätökset eivät siten ole tällä perusteella syntyneet virheellisessä järjestyksessä.

HUS-yhtymähallituksen pöytäkirjasta 17.6.2024 ilmenee, että viisi yhtymähallituksen jäsentä on esteellisinä poistunut kokouksesta ennen asian käsittelyn aloittamista eivätkä he siten ole osallistuneet valituksenalaisen päätöksen käsittelyyn kyseisessä kokouksessa. Pöytäkirjassa todetaan kokousasian § 79 kohdalla, että on todennäköistä, joskaan ei varmaa, että kunnan tai hyvinvointialueen johdossa tai palveluksessa olevat henkilöt ovat palveluverkkopäätöstä valmisteltaessa tai tehtäessä esteellisiä.

Hallinto-oikeus toteaa, että HUS-yhtymähallituksen valituksenalainen päätöksen ei vakiintuneen oikeuskäytännön (esimerkiksi KHO 4.11.1996 taltionumero 3804) mukaan voida katsoa syntyneen virheellisessä järjestyksessä myöskään sen vuoksi, että kyseiset yhtymähallituksen jäsenet ovat pidättäytyneet asian käsittelystä sellaisella esteellisyyisperusteella, jonka hallinto-oikeus on nyt katsonut aiheettomaksi.

Esteettömän henkilön jättämistä pois päätöksenteosta koskevat valitusperusteet

Asiassa on Inkoon kunnan ja Siuntion kunnan aluevalitusten johdosta seuraavaksi arvioitava, ovatko pohjapäätös ja valituksenalainen päätös syntyneet virheellisessä järjestyksessä sillä perusteella, että yhtymähallitus on evännyt esteettömältä yhtymähallituksen jäseneltä mahdollisuuden osallistua päätöksentekoon.

Asiakirjoista ilmenee, että yhtymähallitus on päätöksellään 17.6.2024 § 79 ratkaissut yhtymähallituksen jäsenen Mikko Piirtolan (Länsi-Uudenmaan aluehallituksen jäsen) esteellisyyttä koskevan kysymyksen tosiasiallisesti myös valituksenalaisen päätöksen (§ 80) osalta. Päätöksestä § 79 ilmenee, että Piirtola oli katsonut, ettei esteellisyyisperustetta ole, joten hänen esteellisyydestään on äänestetty. Piirtola itse ei ole osallistunut äänestykseen. Yhtymähallitus on katsonut Piirtolan esteelliseksi yhteisöjääviin perustuen.

Hallinto-oikeus on edellä katsonut, ettei Uudenmaan hyvinvointialueiden johtoon kuuluvien luottamushenkilöiden ole katsottava olleen esteellisiä HUS-yhtymähallituksen palveluverkkoa koskevassa päätöksenteossa. Kun Piirtola on vastoin omaa kantaansa todettu esteelliseksi ja häneltä on tämän vuoksi evätty mahdollisuus osallistua yhtymähallituksen päätöksentekoon, pohjapäätös ja valituksenalainen päätös ovat tältä osin syntyneet virheellisessä järjestyksessä.

Pohjapäätöksestä ilmenee, että esittelijän ehdotus on hyväksytty äänestyksen jälkeen siten, että toimitetussa äänestyksessä annettiin 8 JAA-ääntä ja 3 EI-ääntä. Sillä, että Piirtolalta on evätty mahdollisuus osallistua päätöksentekoon ja toimitettuun äänestykseen, ei siten ole ollut välitöntä vaikutusta yhtymähallituksen päätöksen lopputulokseen.

Hallinto-oikeus toteaa, että hyvinvointiyhtymän toimielimen jäsen voi toimielimen kokouksessa vaikuttaa päätöksiin äänestyskäyttäytymisensä

lisäksi myös osallistumisellaan päätöksenteon kohteena olevassa asiassa käytävään keskusteluun. Toimielimen jäsenellä on hyvinvointialueesta annetun lain 107 §:n 2 momentin nojalla kuntalain 102 §:n 2 momenttia vastaava puheoikeus käsiteltävänä olevassa asiassa. Silloin, kun asiaa käsitellään toimielimessä useaan kertaan, jäsenen puheoikeus on voimassa kullakin käsittelykerralla.

Asiassa esitetyn selvityksen mukaan Piirtola on pohjapäätöksen ja valituksenalaisen päätöksen valmistelun aikana osallistunut 22.5.2023, 27.11.2023, 4.3.2024 ja 25.3.2024 sellaisiin yhtymähallituksen kokouksiin, joiden asialistalla HUS-yhtymän palveluverkkotyö on ollut. Hän on osallistunut myös yhtymähallituksen kokoukseen 6.5.2024, jolloin yhtymähallituksessa tehtiin ensimmäinen talouden sopeuttamisohjelmaa ja palveluverkkotyötä koskenut päätös § 49. Kokouspöytäkirjan mukaan Piirtola kannatti tuolloin vastaehdotusta, jonka aineellisena sisältönä oli, että Lohjan sairaalan synnytysosaston lakkauttamisesityksestä tehdään laaja vaikutusten arviointi, jossa tulee arvioida ainakin lakkautuksen vaikutukset kielellisen saatavuuden turvaamisesta, henkilöstön asemasta ja riittävästä saatavuudesta, alueellisen kriisivalmiuden säilymisestä, ensihoidon ja sairaankuljetuksen rooli synnytysyksiköiden ulkopuolella tapahtuviin synnytyksiin. Toimitetussa äänestyksessä Piirtola äänesti EI.

Hallinto-oikeus toteaa, että Piirtolalla on ollut tilaisuus käyttää puheoikeuttaan HUS-yhtymän palveluverkkoa koskevassa keskustelussa yhtymähallituksessa neljässä valmisteleavassa kokouksessa ja yhdessä kokouksessa, jossa asiasta on tehty päätös. Viimeksi mainitussa kokouksessa hän on myös kannattanut tehtyä vastaehdotusta ja osallistunut asiassa toimitettuun äänestykseen. Yhtymähallituksen pöytäkirjat ovat julkisia ja ne julkaistaan yleisessä tietoverkossa, joten tieto Piirtolan kannatuspuheenvuorosta ja äänestyskäyttäytymisestä on ollut myös yleisön saatavilla. Hallinto-oikeus katsoo, että Piirtolan mielipide erityisesti Lohjan sairaalaa koskevilta osin on siten ollut tiedossa.

Kun lisäksi otetaan huomioon, että päätös, jolla Piirtola on katsottu esteelliseksi, on tehty samassa kokouksessa kuin valituksenalaisen päätöksen pohjapäätös, hallinto-oikeus katsoo olosuhteiden poikkeavan valituksissa viitatussa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisusta KHO 2021:136 siten, ettei puheoikeuden estymiselle ole tässä tapauksessa annettava vastaavaa merkitystä kuin sille vuosikirjaratkaisussa annettiin.

Kun näistä lähtökohdista otetaan huomioon pohjapäätöstä tehtäessä toimitetun äänestyksen tulos ja se, että Piirtolalla on asian käsittelyn aikaisemmissa vaiheissa ollut tilaisuus käyttää puheenvuoroja ja siten vaikuttaa muihin päätöksentekoon osallistuneisiin luottamushenkilöihin, ja nyt kysymyksessä oleva pohjapäätös on tehty samana päivänä seuraavan päätöspykälän kohdalla kuin esteelliseksi toteaminen, hallinto-oikeus katsoo, ettei pohjapäätöstä ole menettelyvirheen vuoksi kumottava huolimatta siitä, että se on Piirtolan perusteettoman esteelliseksi toteamisen osalta syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Yhtymähallitus on voinut hylätä valittajien oikaisuvaatimukset.

Vaikutusten arviointi

Valitusten mukaan päätösten vaikutusten arviointi on ollut puutteellista useilla eri perusteilla. Asiassa on siten jokaisen aluevalituksen johdosta arvioitava, ovatko pohjapäätös ja valituksenalainen päätös tämän vuoksi syntyneet virheellisessä järjestyksessä.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

Hallinto-oikeus toteaa, että pohjapäätöksen liitteenä on ollut HUSin palveluverkkotyö – Päätösesitys jatkoetenemiselle -niminen asiakirja, jossa on vuosien 2025–2027 talous- ja tuottavuussuunnitelman ja sopeutustarpeen yhteydessä käsitelty muun ohessa palveluverkon suunnittelua ja esitettyjä muutoksia sekä niiden vaikutuksia Lohjan ja Porvoon sairaaloiden osalta. Palveluverkkotyöstä aiheutuvina muutoksina on erikseen käsitelty palveluverkkotyön taloudellisia vaikutuksia, hoidon laadun turvaamista, vaikutuksia ensihoitoon, palvelujen saavutettavuutta, kielellisiä oikeuksia, henkilöstökokemusta, vaikutusta henkilöstön saatavuuteen, kiinteistöjä ja toimitiloja, riskejä ja niiden hallintaa sekä vaikutuksia Uudenmaan koko palveluverkoston. Asiakirjassa on käsitelty erikseen myös Lohjan sairaalan synnytystoimintaa ja muutoksen vaikutuksia potilastytyvyyden, henkilöstövaikutuksien ja säästöjen sekä naisten palveluiden kannalta.

Pohjapäätöksen oheismateriaalina on lisäksi ollut Itä-Uudenmaan, Vantaan ja Keravan sekä Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueiden HUSin palveluverkosta antamat lausunnot.

Kuten kunnallisasioita koskevasta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä on pääteltävissä, myös hyvinvointiyhtymän päätöksentekijän toimivaltaan kuuluu arvioida, onko asia selvitetty hallintolaissa tarkoitettuihin tavoin riittävästi ja asianmukaisesti siten, että suoritettu valmistelu käy päätöksenteon pohjaksi. Asiassa esitetyn selvityksen mukaan asian valmistelun aikana yhtymähallituksessa on keskusteltu ja myös äänestetty yhtymähallitukselle päätöksenteon pohjaksi esitetyn aineiston riittävydestä ja yhtymähallitus on tuolloin päättänyt jatkaa asian käsittelyä. Yhtymähallitus on siten katsonut, että suoritettu valmistelu käy päätöksenteon pohjaksi.

Sillä, että valittajat eivät ole selvityksen sisällöstä samaa mieltä, ei näistä lähtökohdista ole ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa sitä, onko asiaa selvitetty riittävästi.

Siltä osin kuin valituksissa on esitetty, että HUS-järjestämissopimuksen kirjausten henkeä tai Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen lausuntoa ei ole otettu huomioon päätöstä tehtäessä, väitteitä ei ole tarkemmin perusteltu. HUS-yhtymähallituksen harkintavaltaan on myös tältä osin kuulunut sen arviointi, mikä merkitys asiassa esitetyille eri näkökohdille on annettava.

Hallinto-oikeus katsoo, että pohjapäätöksen ei ole katsottava syntyneen virheellisessä järjestyksessä sillä perusteella, ettei asiaa olisi riittävästi

selvitetty ennen päätöksentekoa. Yhtymähallitus on voinut hylätä valittajien oikaisuvaatimukset.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Asiassa on jokaisen aluevalituksen johdosta arvioitava, ovatko pohjapäätös ja valituksenalainen päätös syntyneet virheellisessä järjestyksessä sillä perusteella, ettei HUS-yhtymä ole pyytänyt kunnilta lausuntoja asian valmistelun aikana.

Hyvinvointialueesta annetun lain 29 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Hallinto-oikeus toteaa, ettei hyvinvointialueesta annetun lain 29 §:stä seuraa HUS-yhtymälle velvollisuutta kuulla kuntia erikseen tai pyytää niiltä lausuntoja, koska kunnat eivät ole hyvinvointiyhtymän asukkaita eivätkä sen palveluiden käyttäjiä. Laissa ei edellytetä, että kunnille olisi varattava tällainen oikeus siksi, että kuntien asukkaat ovat tällaisten palveluiden käyttäjiä. Myöskään kuntalain säännöksistä ei voida johtaa kunnalle oikeutta edustaa asukkaitaan tai käyttää asukkaidensa osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia heidän puolestaan.

Hallinto-oikeus toteaa, ettei kuntia ole pidettävä pohjapäätöksen tai valituksenalaisen päätöksen asianosaisina perusteilla, jotka on esitetty edellä esteellisyyttä koskevassa jaksossa. Näin ollen HUS-yhtymällä ei ole ollut myöskään hallintolakiin perustuvaa velvollisuutta pyytää kunnilta lausuntoja, vaan riittävää on ollut, että HUS-yhtymän muodostaville tahoille on varattu tilaisuus antaa lausuntonsa kysymyksessä olevasta HUSin palveluverkoston muutoksesta.

Edellä todetun johdosta hallinto-oikeus katsoo, että pohjapäätöksen ei ole katsottava syntyneen virheellisessä järjestyksessä sillä perusteella, ettei kunnilta ole pyydetty lausuntoja ennen päätöksentekoa. Yhtymähallitus on voinut hylätä valittajien oikaisuvaatimukset.

Kielelliset oikeudet

Asiassa on jokaisen aluevalituksen johdosta arvioitava, ovatko pohjapäätös ja valituksenalainen päätös syntyneet virheellisessä järjestyksessä sillä perusteella, ettei palveluiden käyttäjien kielellisten oikeuksien vaarantumista ole otettu huomioon, tai sillä Hangon kaupungin esittämällä perusteella, ettei HUS-yhtymän kansalliskielilautakunnan kielteistä lausuntoa ollut liitetty yhtymähallituksen päätösaineistoon.

Hallinto-oikeus on edellä todennut, että pohjapäätöksen liitteenä on ollut HUSin palveluverkkotyö – Päätösesitys jatkoetenemiselle -niminen asiakirja. Asiakirjan kielellisiä oikeuksia koskevassa jaksossa on käsitelty erityisesti palveluverkkotyön vaikutuksia yksilön kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Sillä, että valittajat ovat selvityksen sisällöstä tai merkityksestä osin eri mieltä, ei ole ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa sitä, onko selvitystä pidettävä riittävänä niin, että suoritettu valmistelu käy päätöksenteon pohjaksi.

Sitä, että Hangon kaupungin valituksessa viitattua HUS-yhtymän kansalliskielilautakunnan 21.3.2024 tekemää linjausta Lohjan sairaalan synnytystoiminnasta ei ole liitetty yhtymähallituksen päätösaineistoon, on pidettävä puutteena asian valmistelussa. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että hyvinvointialueesta annetun lain 33 §:n 4 momentin mukaisesti kaksikielisen HUS-yhtymän kansalliskielilautakunnan puheenjohtajalla on läsnäolo- ja puheoikeus yhtymähallituksen kokouksissa ja että kansalliskielilautakunnan puheenjohtaja on yhtymähallituksen pöytäkirjojen 6.5.2024 ja 17.6.2024 mukaan ollut läsnä palveluverkkopäätöstä käsiteltäessä, hallinto-oikeus katsoo, että kansalliskielilautakunnan kanta käsiteltävänä olleessa asiassa on tosiasiallisesti ollut riittävällä tavalla yhtymähallituksen käytettävissä. Näin ollen päätöksien ei voida katsoa syntyneen kielellisten oikeuksien laiminlyöntiä koskevilla valitusperusteilla virheellisessä järjestyksessä. Yhtymähallitus on voinut hylätä valittajien oikaisuvaatimukset.

Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo

Hangon kaupungin valituksen mukaan alueelliset erot palvelujen saavutettavuudessa ovat hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden vastaisia. Valituksen mukaan erityisesti toiseen sukupuoleen kohdistuvat heikennykset ovat naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain vastaisia.

Hallinto-oikeus toteaa, että palveluverkon muutosten vaikutuksia eri palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen on käsitelty edellä viitatussa HUSin palveluverkkotyö – Päätösesitys jatkoetenemiselle -nimisessä asiakirjassa. Kuten edellä ilmenee, palveluverkon muutoksia koskevalla päätöksellä ei ole tarkoitus lakkauttaa valituksessa tarkoitettuja palveluita, vaan koota palvelut tietyntylaisiin alueellisiin kokonaisuuksiin päätöksessä kuvattujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Kun nyt kysymyksessä olevia erikoissairaanhoidon sairaalapalveluja ei edes lähtökohtaisesti tarjota kaikissa kunnissa, päätöksen ei näistä lähtökohdista voida katsoa loukkaavan eri alueiden tai väestöryhmien tasa-arvoa. Samasta syystä ja kun valituksessa viitatussa tasa-arvolain keskeisenä tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä, HUS-yhtymän yhtymähallituksen palveluverkon muutoksia koskevia päätöksiä ei voida pitää lainvastaisina myöskään naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon liittyvillä valitusperusteilla. Yhtymähallitus on voinut hylätä Hangon kaupungin oikaisuvaatimuksen.

Hallinto-oikeuden johtopäätös

Hallinto-oikeus on edellä katsonut, ettei pohjapäätöstä ole menettelyvirheen vuoksi kumottava huolimatta siitä, että pohjapäätös on Piirtolan perusteettoman esteelliseksi toteamisen osalta syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Muilta osin hallinto-oikeus katsoo, että päätökset eivät ole lainvastaisia ja yhtymähallitus on voinut hylätä valittajien oikaisuvaatimukset. Kun aluevalitusta ei saa tehdä päätöksen taloudellisiin tai toiminnallisiin vaikutuksiin liittyvällä tarkoituksenmukaisuusperusteella, valitukset on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

Asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen ei ole kohtuutonta, että valittajat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Kun erityisesti otetaan huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, ei ole kohtuutonta, että myös HUS-yhtymä vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Hallintolaki 2 § 2 mom ja 27 § 2 mom
Laki hyvinvointialueesta 140 § 2 mom
Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 81 § 2 mom 1 kohta sekä
95 § 1 ja 2 mom

Muutoksenhaku

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

Valitusosoitus on liitteenä (HOL aluevalitus).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet
Virpi Ikkela, Petteri Leppikorpi (t) ja Sami Sarvilinna.



Esittelijäjäsen

Sami Sarvilinna

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu ja tulostettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmästä.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös	Inkoon kunta, tavallisena tiedoksiantona Oikeudenkäyntimaksu 270 euroa Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa Siuntion kunta, tavallisena tiedoksiantona Oikeudenkäyntimaksu 270 euroa Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa Hangon kaupunki, tavallisena tiedoksiantona Oikeudenkäyntimaksu 270 euroa Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa Lohjan kaupunki, tavallisena tiedoksiantona Oikeudenkäyntimaksu 270 euroa Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa
Jäljennös	HUS-yhtymän yhtymähallitus