

Vastaus 30.3.2026 valtuustoaloitteeseen koskien toimivaltaa palveluverkkoa koskevista asioista

Aloite

Aluevaltuustossa 30.3.2026 jätetyssä valtuustoaloitteessa esitetään, että hyvinvointialueella on ilmennyt epäselvyyttä aluevaltuuston ja aluehallituksen välisestä toimivallanjaosta palveluverkkoa koskevista asioista. Aloitteessa esitetään, että toimivaltaa on tulkittu väljästi strategia-asiakirjojen perusteella. Aloitteessa katsotaan, että kaikissa tilanteissa ei ole ollut yksiselitteistä, milloin kyse on ollut strategisesta linjauksesta ja milloin yksittäistä toimipistettä koskevasta päätöksestä, minkä todetaan heikentävän päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja vaikeuttavan aluevaltuuston roolia hyvinvointialueen keskeisten linjausten ohjaajana. Aloitteessa todetaan, että toimivaltarajojen selkeyttäminen on erityisen tärkeää ennen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategian hyväksymistä, jotta aluevaltuusto voi tehdä päätöksensä tietoisena niiden vaikutuksista palveluverkkoon.

Aloitteessa edellytetään, että aluehallitus käynnistää viipymättä hallintosäännön muutoksen valmistelun palveluverkkoa koskevan toimivallanjaon selkeyttämiseksi ja tuo tarvittavat muutosehdotukset aluevaltuuston päätettäväksi ennen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategian lopullista hyväksymistä. Aloitteessa edellytetään, että valmistelussa tulee erityisesti:

1. määritellä palveluverkko sekä palveluverkon merkittävä muutos;
2. täsmentää, mitkä palveluverkkoa koskevat päätökset kuuluvat aluevaltuuston toimivaltaan, mukaan lukien toimipisteiden perustaminen, lakkauttaminen ja pysyvät siirrot sekä palvelutason olennaiset muutokset;
3. täsmentää aluehallituksen ja viranhaltijajohdon toimivalta palveluverkon toimeenpanossa sekä raportointivelvollisuus aluevaltuustolle;
4. varmistaa, että strategia-asiakirjojen hyväksymisen yhteydessä yksittäisiin toimipisteisiin kohdistuvat ratkaisut yksilöidään erillisessä päätöksenteossa toimivaltaisessa toimielimessä.

Aloitteessa todetaan edellytettävän lisäksi, että strategia-asiakirjojen hyväksyminen ei sellaisenaan merkitse yksittäisen toimipisteen lakkauttamispäätöstä ilman nimenomaista ja yksilöityä päätöstä.



Toimielinten ja viranhaltijajohdon roolit ja tehtävät hyvinvointialueella

Lähtökohdat

Hyvinvointialueen toimielinjärjestelmä perustuu hyvinvointialueesta annettuun lakiin (611/2021, hyvinvointialuelaki). Hyvinvointialueella on oltava aluevaltuuston lisäksi aluehallitus ja tarkastuslautakunta (hyvinvointialuelain 35 §). Lisäksi kaksikielisellä hyvinvointialueella on oltava kansalliskielilautakunta (hyvinvointialuelain 33 §).

Aluevaltuusto on hyvinvointialueen ylin toimielin, jolla on strateginen ja poliittinen vastuu koko alueen toiminnasta ja taloudesta. Aluevaltuuston rooli on pitkäjänteinen ja linjaava, ja aluevaltuuston keskeisinä tehtävinä on hyväksyä hyvinvointialuestrategia, päättää toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista, hyväksyä talousarvio ja -suunnitelma sekä asettaa toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet muille toimielimille.

Aluehallitus vastaa aluevaltuuston päätösten valmistelusta ja täytäntöönpanosta, johtaa hyvinvointialueen toimintaa, hallintoa ja taloutta, käyttää työnantajavaltaa sekä vastaa sisäisen valvonnan, sisäisen tarkastuksen ja riskienhallinnan järjestämisestä. Aluehallitus toimii strategisen ja operatiivisen tason rajapinnassa konkretisoiden aluevaltuuston asettamaa strategiaa operatiiviseksi toiminnaksi, ohjaten viranhaltijajohtoa ja vastaten toiminnan laillisuudesta ja taloudellisuudesta. Aluehallituksen toimeenpanon rooli edellyttää toimivaltaan kuuluvaa jatkuvaa päätöksentekoa ja kykyä reagoida toimintaympäristön muutoksiin. Luottamushenkilöt toimivat aluehallituksessa henkilökohtaisella virkavastuulla.

Viranhaltijajohto vastaa päivittäisestä operatiivisesta johtamisesta, valmistelee asiat toimielimille sekä vastaa toiminnan tuloksellisuudesta, lainmukaisuudesta ja resurssien käytöstä toimielinten asettamien päätösten ja tavoitteiden mukaisesti. Hyvinvointialuejohtaja johtaa aluehallituksen alaisena hyvinvointialueen hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa sekä vastaa asioiden valmistelusta aluehallituksen käsiteltäväksi. Viranhaltijajohto toteuttaa strategiaa käytännössä ja vastaa toimivaltansa mukaisesti strategisten toimenpiteiden toimeenpanosta, tehokkuudesta sekä henkilöstön johtamisesta. Viranhaltijajohto vastaa lisäksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan käytännön toteutuksesta omalla tehtäväalueellaan toteuttaen aluehallituksen järjestämisvastuuta. Viranhaltijan toimivalta käy ilmi laista, hallinto- tai johtosäännöstä tai päätösvallan siirtoa (delegointia) koskevasta erillispäätöksestä. Viranhaltijoiden päätösvaltaan kuuluvat päätökset ovat taloudellisilta vaikutuksiltaan rajallisia, kyseisen

viranhaltijan tehtävänalaan kuuluvia ja luonteeltaan operatiivisia. Virkahenkilöstö toimii henkilökohtaisella virkavastuulla.

Tarkastuslautakunta arvioi riippumattomasti, onko aluevaltuuston asettamat tavoitteet saavutettu, sekä arvioi toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta ja laatii arviointikertomuksen aluevaltuustolle. Tarkastuslautakunta valmistelee esityksen tilinpäätöksestä sekä tilivelvollisten vastuuvapaudesta aluevaltuuston käsittelyyn. Tarkastuslautakunta arvioi toimintaa jälkikäteen ilman ohjaavaa tai toimeenpanevaa roolia tukien aluevaltuuston ylimmän vallan käyttöä. Luottamushenkilöt toimivat tarkastuslautakunnassa henkilökohtaisella virkavastuulla.

Aluevaltuuston keskeiset lakisääteiset tehtävät

Hyvinvointialuelain 22 §:n 1 momentin mukaisesti hyvinvointialueella on aluevaltuusto, joka vastaa hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää hyvinvointialueen päätösvaltaa. Aluevaltuusto päättää hyvinvointialueen hallintosäännöstä (hyvinvointialuelaki 22.2 § 2 k), jolla se voi siirtää toimivaltaansa hyvinvointialueen muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille asioissa, joista aluevaltuuston ei hyvinvointialuelaissa tai muussa laissa edellytetä päättävän (hyvinvointialuelaki 96.1 §). Jollei laista muuta johdu, toimivaltainen viranomainen voidaan määrätä hallintosäännössä.

Aluevaltuuston tehtävistä on säädetty hyvinvointialuelain 22 §:n 2 momentissa:

”Aluevaltuusto päättää:

- 1) hyvinvointialuestrategiasta;*
- 2) hyvinvointialueen hallintosäännöstä;*
- 3) hyvinvointialueen talousarviosta ja taloussuunnitelmasta;*
- 4) omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta;*
- 5) liikelaitokselle asetettavista toiminnan ja talouden tavoitteista;*
- 6) varallisuuden hoidon sekä rahoitus- ja sijoitustoiminnan perusteista;*
- 7) sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista;*
- 8) palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista;*
- 9) takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta;*
- 10) jäsenten valitsemisesta toimielimiin, jollei jäljempänä toisin säädetä;*
- 11) luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista;*
- 12) hyvinvointialueen tilintarkastajan valinnasta;*

13) tilivelvollisten nimeämisestä;

14) hyvinvointialueen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta;

15) muista aluevaltuuston päätettäviksi säädettyistä ja määrättyistä asioista.”

Kohdassa 15 on kyse niistä asioista, joita koskeva päätöksentekotoimivalta on hyvinvointialuelain erityissäännöksissä tai hyvinvointialueen tehtäviä koskevassa erityislainsäädännössä nimenomaisesti säädetty aluevaltuustolle.

Hyvinvointialuelain esitöiden (HE 241/2020 vp, säännöskohtaiset perustelut) mukaan hyvinvointialuelain 22 §:n 2 momentissa todettaisiin tärkeimmät aluevaltuustolle kuuluvat tehtävät. Momentin 1 kohdassa korostetaan aluevaltuuston asemaa hyvinvointialueen toiminnan keskeisten tavoitteiden asettajana ja strategisten päätösten tekijänä. Lainsäätäjä on katsonut 2 momentin mukaiset tehtävät niin keskeisiksi, että ne on säädetty lailla aluevaltuuston päätösvaltaan kuuluviksi. Hyvinvointialuelain 22 §:n 2 momentin mukaisissa asioissa hyvinvointialueen päätösvallan tulisi aina säilyä aluevaltuustolla, eli kyseisiä tehtäviä ei tule delegoida. Hyvinvointialuelain säännöksissä tai hyvinvointialueen tehtäviä koskevassa erityislainsäädännössä ei ole nimenomaisesti säädetty aluevaltuuston tehtäväksi päättää sote-palveluverkkoon kuuluvien toimipisteiden perustamisesta, lakkauttamisesta tai siirtämisestä tai sote-palvelumuotojen muutoksista. Näiltä osin päätösvalta hyvinvointialueella on siis delegoitavissa hallintosäännössä.

Strategiset päätökset

Hyvinvointialuelain 22.2 §:ssä säädettyihin keskeisiin tehtäviin, joissa päätösvallan tulee aina säilyä aluevaltuustolla, kuuluu esimerkiksi hyvinvointialueen strategiasta päättäminen. Hyvinvointialuestrategia on aluevaltuuston ohjausväline hyvinvointialueen johtamisessa ja siinä aluevaltuusto päättää hyvinvointialueen toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Hyvinvointialuestrategian sisällöstä säädetään hyvinvointialuelain 41 §:ssä.

Osana hyvinvointialuestrategiaa hyvinvointialueen on laadittava taloutensa ja toimintansa suunnittelua ja johtamista varten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia, josta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021, sote-järjestämislaki) 11 §:ssä. Sote-järjestämislain 11 §:n mukaan palvelustrategiassa on otettava huomioon hyvinvointialueesta annetun lain

12 a §:ssä tarkoitetut sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet. Palvelustrategiassa hyvinvointialue päättää järjestämisvastuulleen kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon pitkän aikavälin tavoitteet. Lisäksi hyvinvointialue asettaa palvelustrategiassa tavoitteet sille, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutetaan ottaen huomioon hyvinvointialueen asukkaiden tarpeet, paikalliset olosuhteet, palvelujen saatavuus ja saavutettavuus sekä kustannusvaikuttavuus.

Esitöiden mukaan (HE 241/2020 vp, sote-järjestämislain 11 §:n säännöskohtaiset perustelut) palvelustrategian tarkoituksena olisi ottaa kantaa muun ohella palveluverkon toteutukseen, lähipalvelujen saatavuuteen ja toteutustapaan sekä yleisesti palvelujen saavutettavuuteen. Silloin kun palveluja kootaan suurempiin kokonaisuuksiin, hyvinvointialue voisi palvelustrategiassa ottaa kantaa siihen, miten asukkaille turvataan näiden palvelujen saavutettavuus hyvinvointialueen alueen eri osissa asuville henkilöille.

Edellä kuvatusti esitöiden mukaisesti palvelustrategian tarkoituksena on muun ohella ottaa kantaa palveluverkon toteutukseen, lähipalvelujen saatavuuteen ja toteutustapaan sekä yleisesti palvelujen saavutettavuuteen, mutta tästä ei voida kuitenkaan johtaa tulkintaa sote-järjestämislain 11 §:n sanamuoto huomioden, että yksittäisistä sote-palveluverkon toimipisteistä tai palvelumuodoista päättäminen olisi hyvinvointialueella lain säännöksen perusteella aluevaltuuston toimivallassa. Sote-järjestämislain 11 § ei edellytä, että palvelustrategiassa ja siten aluevaltuuston päätöksellä päätettäisiin palveluverkkoon kuuluvista yksittäisistä toimipisteistä tai palvelumuodoista. Hyvinvointialuelain ja sote-järjestämislain säännöksistä on sen sijaan esitöiden valossa tulkittavissa, että aluevaltuuston toimivallassa on lainsäädännön perusteella päättää hyvinvointialuestrategiassa ja sen osana olevassa sote-palvelustrategiassa palveluverkkoa koskevista strategisista linjauksista. Strategisten dokumenttien sitovuus ja velvoittavuus on tyypillisesti poliittista ja toiminnallista ja strategisten dokumenttien on tarkoitus ohjata hyvinvointialueen päätösvalmistelua ja päätöksentekoa. Hyvinvointialuestrategiaan pohjautuvat yksittäistä asiaa koskevat päätökset tehdään hyvinvointialueella lainsäädännön tai hallintosäännön määräysten perusteella määrittäviä toimivaltaroja noudattaen.

Aluevaltuusto päättää palvelustrategiasta osana hyvinvointialuestrategiaa. Edellä kuvatulla tavalla sote-järjestämislain esitöiden ja sote-järjestämislain 11 §:n sanamuodon mukaan palvelustrategiassa on palveluverkon osalta kyse päätöksenteosta, jossa määritellään strategiset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden toteuttamiselle ja sitä koskevalle päätöksenteolle. Näin ollen

lainsäädännössä aluevaltuustolle määritelty rooli palveluverkon osalta on strateginen. Aluevaltuusto ohjaa palveluverkkopäätöksentekoa palvelustrategiassa vahvistamiensa periaatteiden ja tavoitteiden muodossa. Hyvinvointialueilla tai muussa lainsäädännössä ei ole määritelty aluevaltuuston toimivaltaan sote-palvelustrategiaa yksityiskohtaisemmalle tasolle menevää palveluverkkopäätöksentekoa.

Aluevaltuuston toimivaltaan kuuluvat muut merkittävät päätökset kuten talousarvio ja taloussuunnitelma asettavat kuitenkin tietyt raamit muidenkin hyvinvointialueen viranomaisten päätöksenteolle. Samoin aluevaltuuston vahvistama hyvinvointialuestrategia saa lainsäädännön esitöissä (HE 241/2020 vp, hyvinvointialuelain 41 §:n säännöskohtaiset perustelut) todetusti välillisesti oikeudellista sitovuutta hyvinvointialueen vuosittaisen talousarviopäätöksen yhteydessä, sillä talousarviossa päätettyjen tavoitteiden ja määrärahojen tulee perustua hyvinvointialuestrategiaan.

Aluehallituksen keskeiset lakisäätteiset tehtävät

Hyvinvointialueen johtamista koskevan hyvinvointialuelain 42 §:n 2 momentin mukaan aluehallitus johtaa hyvinvointialueen toimintaa, hallintoa ja taloutta. Kyseinen lainkohta tuo esille aluehallituksen keskeisen aseman hyvinvointialueen johtamisessa.

Aluehallituksen tehtäviä koskevan hyvinvointialuelainlain 43 §:n 1 momentin mukaan:

”Aluehallituksen tulee:

- 1) vastata hyvinvointialueen hallinnosta ja taloudenhoidosta;*
- 2) vastata aluevaltuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta;*
- 3) valvoa hyvinvointialueen etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa hyvinvointialuetta ja käyttää sen puhevaltaa;*
- 4) edustaa hyvinvointialuetta työnantajana ja vastata hyvinvointialueen henkilöstöpolitiikasta;*
- 5) vastata hyvinvointialueen toiminnan yhteensovittamisesta;*
- 6) vastata hyvinvointialuekonsernin omistajaohjauksesta sekä hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen muiden tuottajien ohjauksesta ja valvonnasta;*
- 7) huolehtia hyvinvointialueen sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä;*
- 8) huolehtia hyvinvointialueen sisäisen tarkastuksen järjestämisestä.”*

Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen hallintosääntö

Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen hallintosääntö on hyväksytty alun perin 7.3.2022 aluevaltuustossa ja siihen on hyväksytty muutoksia aluevaltuuston 17.6.2024, 16.12.2024, 15.12.2025 ja 30.3.2026

kokouksissa. Hyvinvointialuelain 22 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisesti aluevaltuusto päättää hyvinvointialueen hallintosäännöstä. Hallintosäännössä tulee antaa tarpeelliset määräykset ainakin hyvinvointialuelain 95 §:ssä sekä muissa hallintosääntömääräyksiä koskevissa hyvinvointialuelain säännöksissä säädetyistä asioista. Lainsäädännössä edellytettyjen määräysten lisäksi hyvinvointialue voi harkintansa mukaan ottaa hallintosääntöön myös muita kirjauksia. Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen hallintosäännön 1. luvun (Hyvinvointialueen johtaminen) 3 §:ssä määrätään hyvinvointialueen hallinto- ja johtamisjärjestelmästä seuraavasti:

”Aluevaltuusto vastaa Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta, käyttää hyvinvointialueen päätösvaltaa ja siirtää toimivaltaansa hallintosäännön määräyksillä.

Aluehallitus vastaa aluevaltuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Hyvinvointialueen toimintaa johdetaan aluevaltuuston hyväksymän hyvinvointialuestrategian ja sen osana olevan palvelustrategian mukaisesti kokonaisuutena.

Aluehallitus johtaa hyvinvointialueen toimintaa, hallintoa ja taloutta. Aluehallitus vastaa hyvinvointialueen toiminnan yhteensovittamisesta, palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta, omistajaohjauksesta, henkilöstöpolitiikasta sekä sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sopimushallinnan järjestämisestä.

Aluehallitus vastaa sisäisen tarkastuksen järjestämisestä.

Hyvinvointialuejohtaja johtaa aluehallituksen alaisena hyvinvointialueen hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Hyvinvointialuejohtaja vastaa asioiden valmistelusta aluehallituksen käsiteltäväksi.”

Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen toimielinten tehtävistä ja toimivallan jaosta on määräykset toimielimittäin hallintosäännön luvussa 4. (Toimielinten tehtävät ja toimivallan jako). Aluevaltuuston tehtävät ja toimivalta on määrätty hallintosäännön 19 §:ssä, joka vastaa sisällöllisesti pitkälti hyvinvointialuelain 22.2 §:n luetteloa aluevaltuuston tehtävistä. Hyvinvointialuelain 22.2 §:n mukaisten tehtävien lisäksi hallintosäännön 19 §:ssä todetaan aluevaltuuston päättävän myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategiasta sekä pelastustoimen palvelutasopäätöksestä, hyvinvointialuelain 27 §:n 2 momentin mukaisen tuen enimmäismäärästä hyvinvointialueella, hyvinvointialueen investointisuunnitelmaa koskevasta esityksestä ministeriöille sekä alueellisen hyvinvointikertomuksen ja -suunnitelman hyväksymisestä. Aluevaltuuston tehtäviä ja toimivaltaa koskevassa 19 §:ssä ei ole määrätty aluevaltuuston tehtäväksi päättää palveluverkon pisteiden perustamisesta, lakkauttamisesta tai siirtämisestä.

Aluehallituksen tehtävät ja toimivalta on määrätty hallintosäännön 20 §:ssä. Aloitteessa tarkoitettun asian kannalta keskeisiin hallintosäännön mukaisiin tehtäviin kuuluu muun muassa vastata hyvinvointialueen hallinnosta ja taloudenhoidosta (20.1 § 1 k.), vastata aluevaltuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta (20.1 § 2 k.), vastata hyvinvointialueen toiminnan yhteensovittamisesta (20.1 § 5 k.) sekä vastata järjestämisvastuun toteutumisesta (20.1 § 9 k.). Myös edellä mainitun hallintosäännön 3 §:n 3 momentin määräys siitä, että aluehallitus vastaa palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta, on keskeinen määräys palveluverkkoon liittyvän päätöksenteon kannalta. Lisäksi mikäli toimivallasta ei ole säädetty laissa eikä määrätty hallintosäännössä tai edelleen delegointipäätöksessä, toimivalta on aluehallituksella hallintosäännön 20 §:n 2 momentin mukaisesti.

Johtavia viranhaltijoita koskevat hallintosääntömääräykset sijoittuvat pääasiassa hallintosäännön lukuun 5. (Henkilöstöorganisaatio). Luvussa on määräykset muun muassa johtajien yleisistä tehtävistä ja vastuista 31 §:ssä sekä toimialuejohtajien tehtävistä 37 §:ssä:

37 § Toimialuejohtajat

Toimialuejohtaja vastaa 31 §:ssä määrättyjen tehtävien lisäksi toimialueensa toiminnasta ja taloudesta sekä johtaa ja kehittää sen toimintaa yhteistyössä muiden toimialojen ja profession koordinaattoreiden kanssa hyvinvointialuejohtajan alaisuudessa.

Toimialuejohtaja

- 1. vastaa toimialueensa toiminnan suunnittelusta, taloudesta, kehittämisestä, yhteensovittamisesta, integraatiosta, toimeenpanosta, arvioinnista, sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta sisäisen valvonnan ohjeiden mukaisesti;*
- 2. vastaa toimialueensa henkilöstön kehittämisestä, työnjaosta ja yhteistyöstä;*
- 3. varmistaa toimialueellaan mahdollisten palvelualueiden ja toimintayksiköiden tiiviin yhteistyön toteutumisen ja edistää toimialueiden yhteistyötä;*
- 4. raportoi ohjeiden mukaisesti toiminnasta ja taloudesta;*
- 5. vastaa toimialueensa omavalvonnasta ja sen seuraamisesta ja raportoinnista;*
- 6. vastaa toimialueensa varautumisen ja valmiussuunnittelun kokonaisuudesta sekä valvoo näiden järjestelyiden toteuttamista;*
- 7. päättää resurssien siirrosta toimialueellaan palvelualueiden välillä tai toimintayksiköiden välillä, jos toimialueella ei ole palvelualueita;*
- 8. suorittaa muut hyvinvointialuejohtajan määräämät tehtävät.*

Toimialuejohtajat vastaavat hallintosäännön määräysten perusteella oman toimialueensa toiminnasta ja taloudesta sekä johtavat ja kehittävät alueensa toimintaa hyvinvointialueen strategian mukaisesti. Lisäksi hallintosäännön 5. luvussa on lääketieteen profession koordinaattorin (johtajaylilääkäri), hoitotyön profession koordinaattorin (johtajaylihoitaja) ja sosiaalityön profession koordinaattorin (sosiaalijohtaja) osalta erikseen määräykset 33–35 §:ssä, joissa kyseisille viranhaltijoille asetetaan tietyt vastuut ja toimivaltuudet.

Toimivallan peruste

Hyvinvointialueen toimielin tai viranhaltija on toimivaltainen päättämään asioista, joista sen on hyvinvointialuelaissa tai muussa laissa olevan säännöksen mukaan päätettävä tai joista se päättää hyvinvointialueen hallintosäännön perusteella. Lisäksi Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen hallintosäännön 20 §:n 2 momentin mukaan aluehallitus voi edelleen delegoida päätösvaltaa johtosäännöllä tai erillisellä delegointipäätöksellä. Mikäli toimivallasta ei ole säädetty laissa eikä määrätty hallintosäännössä tai edelleen delegointipäätöksessä, toimivalta on hallintosäännön 20 §:n 2 momentin mukaan aluehallituksella. Hallintosäännön 25:ssä on lisäksi määrätty toimivallan edelleen siirtämisestä siten, että viranomaisen voi siirtää sille hallintosäännössä määrättyä toimivaltaa edelleen alaiselleen viranomaiselle. Se, jolle toimivaltaa on edelleen siirretty, ei voi enää siirtää toimivaltaa edelleen.

Hyvinvointialueen viranomaisen (toimielimen tai viranhaltijan) toimivaltaa päätöksissä ei tule perustaa yksin strategiaan dokumentteihin ja esimerkiksi aluevaltuuston tulee delegoida päätösvaltaa nimenomaan hallintosäännön määräyksissä eikä esimerkiksi strategia-asiakirjoja koskevissa päätöksissä. Osana palveluverkkoa koskevien päätösten valmistelua ja perustelemista on kuitenkin usein tarpeen ja tarkoituksenmukaista todeta päätösten suhteesta hyvinvointialueen voimassa oleviin strategiaan linjauksiin ottaen huomioon, että hallintosäännönkin mukaan hyvinvointialueen toimintaa johdetaan aluevaltuuston hyväksymän hyvinvointialuestrategian ja sen osana olevan palvelustrategian mukaisesti kokonaisuutena. Lisäksi aluevaltuuston strategisia päätöksiä toimeenpannaan hyvinvointialueen muiden viranomaisten toimesta. Yksittäisen asian valmistelussa on mahdollista päätyä myös arvioon, että harkittavana tai suunnitteilla olevasta toimesta päättäminen edellyttää ennen toimesta päättämistä ylemmän viranomaisen strategista päätöksentekoa. Edellä vastauksessa todetusti strategisten dokumenttien sitovuus ja velvoittavuus on tyypillisesti poliittista ja toiminnallista ja strategisten dokumenttien on tarkoitus ohjata

hyvinvointialueen päätösvalmistelua ja päätöksentekoa. Hyvään hallintoon ja hallinnollisen päätöksenteon vaatimuksiin kuuluu myös hallintolain mukainen päätösten perusteleminen: hallintolain 45 §:n mukaan perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Siten osana päätösvalmistelua ja päätösten perustelemista voi olla tarpeen kuvata yksittäisen päätöksen suhdetta hyvinvointialueella hyväksyttyihin strategisiin dokumentteihin.

Päätöksenteko erilaisissa palveluverkon ja palvelutoiminnan muutoksissa

Oikeudellinen tausta

Hyvinvointialuelain mukaisen oikaisuvaatimuksen ja aluevalituksen voi tehdä vain hyvinvointialueen viranomaisen (toimielimen tai viranhaltijan) lopullisesta päätöksestä. Viranomaisen lopullisia päätöksiä ovat yleensä päätökset, joilla asia on hyvinvointialueella ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Sen sijaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa hyvinvointialuelain 141 §:n mukaan tehdä oikaisuvaatimusta eikä aluevalitusta.

Aluevaltuuston ja aluehallituksen päätösten toimeenpano kuuluu viranhaltijoiden vastuulle.

Toimeenpanopäätökset eivät pääsääntöisesti ole muutoksenhakukelpoisia. Täytäntöönpanosta vastaavalla viranomaisella saattaa kuitenkin joissain tapauksissa olla täytäntöönpanossa siinä määrin itsenäistä harkintavaltaa, että päätöstä ei voida katsoa ainoastaan täytäntöönpanoksi. Täytäntöönpanosta ei myöskään ole kysymys, jos täytäntöönpano toteutetaan toisin kuin on alun perin päätetty. Tämän kaltaisissa tilanteissa tulee tehdä valituskelpoinen päätös. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyy tyypillisesti myös paljon tosiasiallista hallintotoimintaa, jonka yhteydessä ei tehdä varsinaista päätöstä eikä siten myöskään anneta muutoksenhakuohjetta. Tosiasialliseen hallintotoimintaan lukeutuu muun muassa hoitotoimien suorittaminen.

Hyvinvointialueen päätösvalmistelussa ja päätöksenteossa on tärkeää tunnistaa, milloin viranomaisen tulee tehdä muutoksenhakukelpoinen päätös. Tukea tulkintaan on saatavissa muun muassa apulaisoikeusasiamiehen 29.10.2025 antamasta ratkaisusta (EOAK/6711/2024) koskien terveyspalvelujen järjestämistä (Kanta-Hämeen hyvinvointialuetta koskeva asia). Ratkaisussa otetaan kantaa siihen, edellyttävätkö päihde- ja mielenterveyspalvelujen ja laboratoriot toiminnan aukioloaikojen muutokset valituskelpoista päätöstä. Apulaisoikeusasiamies katsoo ratkaisussa, että aukioloaikojen muutoksessa kyseisissä tilanteissa on ollut kysymys terveydenhuollon toimipisteen ja tiettyjen palvelujen saatavuudesta

ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä, jolloin huomioon tulee ottaa hyvinvointialueissa ja järjestämislaissa säädetyllä tavalla yhdenvertaisuus ja saavutettavuus sekä palvelun tarpeen ja määrän määrittäminen. Apulaisoikeusasiamies toteaa kuitenkin myös, että tavanomaiset aukioloaikojen vähäiset muutokset voivat olla oikeudellisesti arvioituna tosiasiallista hallintotoimintaa. Tosiasiallinen hallintotoiminta ei edellytä valituskelpoisten päätösten tekemistä.

Palveluverkon ja palvelutoiminnan muutokset

Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen sote-palveluiden palveluverkko koostuu sosiaali- ja terveystieteiden Soite-keskuksista, Soite-asetuksista ja Soite-pisteistä sekä sähköisistä, liikkuvista ja kotiin vietävistä palveluista. Palveluverkko ei koostu siten vain palvelutuotannon toimipisteistä, vaan siihen kuuluvat myös sähköiset, liikkuvat ja kotiin vietävät palvelut. Yksittäisen palveluiden verkostoon tehtävän muutoksen merkittävyys riippuu siitä, minkälaisia vaikutuksia kyseisellä muutoksella on esimerkiksi palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen sekä kustannusten hallintaan ja investointitarpeisiin hyvinvointialueella.

Mistä palvelupisteiden toimintaa ja palvelumuotoja koskevista muutoksista hyvinvointialueella tehdään hallintopäätös ja minkä viranomaisen toimesta päätös tehdään riippuu siitä, minkälainen palvelupisteen toiminnan muutos on kyseessä. Mikäli kyseessä on vähäinen ja tavanomainen muutos, kuten esimerkiksi palvelupisteen poikkeusaukioloajat loma-aikana, varsinaisia hallintopäätöksiä ei hyvinvointialueella lähtökohtaisesti tehdä, koska se on katsottu tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi tai operatiiviseksi toiminnaksi. Tällöin toiminnasta hyvinvointialueella vastaavat linjaavat esimerkiksi poikkeavat aukioloajat ja järjestävät resurssien suuntaamisen normaalin operatiivisen vastuusasemansa nojalla. Jos taas kyseessä on esimerkiksi merkittävä ja pysyvä aukioloaikoja koskeva muutos, jolla on vaikutusta tietyn alueen asukkaiden palveluiden saatavuuteen, muutoksen osalta tulee tehdä muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös noudattaen hallintosäännössä määriteltyjä toimivaltaroja.

Vastaavasti, jos kyseessä on palvelupisteen palvelujen merkittävä supistaminen tai laajentaminen, palvelupisteiden tehtävänjakomuutos tai muu merkittävä palvelutoiminnan muutos, jolla on vaikutusta tietyn alueen asukkaiden palvelutasoon tai palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen tai muutos, joka vaatii talousarviossa vahvistettujen resurssien kohdentamisen muutoksia, muutokset toteutetaan hallinnollisen päätöksenteon kautta noudattaen hallintosäännössä määriteltyjä toimivaltaroja. Muutosten merkittävyyden ja vähäisyyden arvioinnissa huomioidaan palvelutoiminnan laajuus ja muutoksen

merkittävyys suhteessa siihen sekä muutoksen vaikutukset palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen sekä asiakkaisiin ja potilaisiin.

Viestintä

Keskeinen osa päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja julkiseen hallintoon kuuluvaa avoimuutta on myös palveluverkkoon liittyvästä päätösvalmistelusta ja päätöksenteosta viestintä. Hyvinvointialueen toiminnasta on tiedotettava hyvinvointialueen asukkaille, palvelujen käyttäjille sekä järjestöille ja muille yhteisöille. Hyvinvointialueen tulee antaa riittävästi tietoja hyvinvointialueen järjestämistä palveluista, taloudesta, hyvinvointialueen hallinnossa valmistelussa olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Hyvinvointialueen on tiedotettava siitä, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Hyvinvointialueen on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa hyvinvointialueen verkkosivustolla (hyvinvointialuelain 34 §). Lisäksi hallintolain 41 § edellyttää ilmoittamaan asian vireilläolosta ja varaamaan vaikuttamismahdollisuudet asioissa, joissa asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin.

Päätösviestintää Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueella toteutetaan muun muassa julkaisemalla toimielinten esityslistojen ja pöytäkirjojen lisäksi hyvinvointialueen verkkosivuilla aluehallituksen ja aluevaltuuston ennako- ja päätöstiedotteita, joissa kerrotaan keskeisistä käsiteltävistä tai käsitellyistä asioista huomioiden alueen asukkaiden, palvelujen käyttäjien ja muiden tahojen yleiset tiedonsaantitarpeet. Myös viranhaltijoiden päätökset julkaistaan hyvinvointialueen verkkosivuilla huomioiden tietosuojaa ja salassapitoa koskevat säännökset.

Luottamushenkilön roolissa tietojensaantioikeus on lisäksi tavanomaista laajempi, sillä hyvinvointialuelain 88 §:n mukaisesti luottamushenkilöllä on oikeus saada hyvinvointialueen viranomaisilta tietoja, joita hän toimeensa pitää tarpeellisina ja jotka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 ja 7 §:n mukaan eivät ole vielä julkisia, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Toimielimen ja siihen kuuluvien luottamushenkilöiden tulee myös huomioiden vastuunsa tarvittaessa pyytää päätöksenteon kannalta tarpeelliseksi katsomansa tiedot ja toimielimen tulee tarvittaessa myös päättää asian palauttamisesta valmisteltavaksi, mikäli se arvioi, ettei se ole saanut

päätöksenteon kannalta riittäviä tietoja tai että päätösvalmistelussa ei esimerkiksi esitetä riittäviä perusteluita tai toteudu riittävä läpinäkyvyys.

Päätöksenteon valvonta ja päätöksistä raportointi

Päätöksenteon valvonnan tehtävää toteuttaa osaltaan muutoksenhakujärjestelmä. Edellä todetusti hyvinvointialuelain mukaisen oikaisuvaatimuksen ja aluevalituksen voi tehdä hyvinvointialueen viranomaisen (toimielimen tai viranhaltijan) lopullisesta päätöksestä. Vain valmistelua tai täytäntöönpanoa koskevat päätökset eivät ole muutoksenhakukelpoisia.

Osana päätöksenteon valvontaa on myös aluehallituksen otto-oikeus. Hyvinvointialuelain 97.1 §:n mukaan aluehallitus, aluehallituksen puheenjohtaja, hyvinvointialuejohtaja ja hallintosäännössä määrätty hyvinvointialueen viranhaltija voivat ottaa aluehallituksen käsiteltäväksi asian, joka on tämän lain nojalla siirretty aluehallituksen alaisen viranomaisen tai aluehallituksen jaoston toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen. Vastaavasti hallintosäännön 27 §:ssä määrätään, että asian ottamisesta aluehallituksen käsiteltäväksi voi päättää aluehallitus, aluehallituksen puheenjohtaja, hyvinvointialuejohtaja ja aluehallituksen esittelijä. Asia on hyvinvointialuelain 97.4 §:n mukaan otettava ylemmän toimielimen käsiteltäväksi sen ajan kuluessa, jossa hyvinvointialueissa tarkoitettu oikaisuvaatimus päätöksestä on tehtävä. Viranhaltijapäätökset viedään aluehallitukselle tiedoksi otto-oikeuden käyttämistä varten.

Toimialuejohtajien tulee raportoida ohjeiden mukaisesti toiminnasta ja taloudesta (hallintosäännön 37 §:n 2 mom. 4. kohta). Hyvinvointialueen toimielimille raportoidaan toimialueiden toiminnasta ja taloudesta muun muassa talousarvion toteutumisarvion, osavuositilauksen, tilinpäätöksen sekä muiden toimielimille annettavien seurantaraporttien yhteydessä. Raportointi kattaa talouden toteutumisen lisäksi esimerkiksi palvelutoiminnan, toiminnallisten tavoitteiden saavuttamisen, henkilöstötilanteen sekä toimintaan ja talouteen liittyvät olennaiset poikkeamat ja riskit.

Raportoinnin perusteella toimielimet voivat seurata päätösten täytäntöönpanoa, toiminnan lainmukaisuutta, talousarvion toteutumista ja asetettujen tavoitteiden saavuttamista sekä tarvittaessa edellyttää korjaavia toimenpiteitä tai lisäselvityksiä. Päätöksenteon valvonta ei siten perustu yksittäiseen valvontamenettelyyn, vaan muodostuu muun muassa muutoksenhausta, otto-oikeudesta, toiminnan ja talouden raportoinnista sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyistä.

Näillä menettelyillä aluehallitus ja muut toimielimet saavat tehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliset tiedot ja voivat käyttää niille laissa säädettyä tai hallintosäännössä määrättyä toimivaltaa. Menettelyt eivät kuitenkaan merkitse operatiivisen päätösvallan siirtymistä toimielimelle, vaan kukin viranomainen vastaa edelleen sille määrätyn toimivallan käyttämisestä ja tekemistään päätöksistä.

Hyvinvointialueen tarkastuslautakunta arvioi riippumattomasti, onko aluevaltuuston asettamat tavoitteet saavutettu, sekä arvioi toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Arviointinsa tulokset lautakunta esittää vuosittain aluevaltuustolle annettavassa arviointikertomuksessa. Arviointi perustuu muun muassa toiminnan ja talouden raportointiin, tilinpäätöstietoihin, asiakirjoihin ja kuulemisiin.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa hyvinvointialueen johtamista. Niillä varmistetaan toiminnan lainmukaisuutta ja tuloksellisuutta, tavoitteiden saavuttamista sekä päätöksenteon perustana olevien tietojen oikeellisuutta. Olennaisista poikkeamista, riskeistä ja korjaavista toimenpiteistä raportoidaan toimielimille osana toiminnan ja talouden seuranta. Päätöksenteon ja toiminnan valvonta muodostuu siten raportoinnista, sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta, sisäisestä tarkastuksesta, tarkastuslautakunnan arvioinnista sekä tilintarkastuksesta. Kukin toimija hoitaa tehtävänsä oman toimivaltansa mukaisesti.

Toimivallan jaon merkitys hyvinvointialueen päätöksentekoprosesseille

Edellä kuvatulla tavalla sote-palveluverkkoon kuuluvista yksittäisistä toimipisteistä päättäminen ei kuulu aluevaltuuston lakisääteisiin tehtäviin, eikä sitä ole myöskään Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen voimassa olevassa hallintosäännössä erikseen määrätty kuuluvaksi aluevaltuuston toimivaltaan. Hallintosäännön 3 §:n mukaisesti kuitenkin hyvinvointialueen toimintaa johdetaan aluevaltuuston hyväksymän hyvinvointialuestrategian ja sen osana olevan palvelustrategian mukaisesti kokonaisuutena. Vastaavasti hyvinvointialuelain 42.1 §:ssä säädetään, että hyvinvointialueen toimintaa johdetaan aluevaltuuston hyväksymän hyvinvointialuestrategian mukaisesti. Samoin aluevaltuuston toimivaltaan kuuluviin keskeisimpiin päätöksiin lukeutuvat muun muassa päättäminen hyvinvointialueen talousarviosta ja taloussuunnitelmasta (hyvinvointialuelain 11 5 § ja hallintosäännön 19.1 § 3. kohta), jossa aluevaltuusto hyväksyy sitovat hyvinvointialueen toiminnan ja talouden tavoitteet sekä niiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot ja asettaa samalla raamit muidenkin hyvinvointialueen viranomaisten päätöksenteolle.

Aluevaltuuston rooli hyvinvointialueen päätöksenteossa painottuu pitkän aikavälin strategiaan linjauksiin ja taloudellisiin raameihin ja myös palveluverkkopäätöksenteon osalta on tarkoituksenmukaisinta tehokkaan, taloudellisen ja viivyttyksettömän päätöksenteon turvaamiseksi, että aluevaltuuston rooli säilyy myös jatkossa palveluverkkopäätöksenteon osalta strategisena. On myös huomattava, että valtioneuvosto ja valtiovarainministeriö edellyttävät hyvinvointialueilta tiukkoja sopeuttamistoimia ja valtion rahoituksen kiristyessä hyvinvointialueiden on tasapainotettava talouttaan myös palveluverkkoja uudistamalla ja toimintojaan tehostamalla. Ohjaavaa ja strategista päätöksentekoa yksityiskohtaisemman palveluverkkoa koskevan päätöksenteon saattamisen aluevaltuuston toimivaltaan arvioidaan aiheuttavan päätöksenteon hidastumista ja lisäkustannuksia. Nykyisen toimivallanjaon säilyttäminen palveluverkkopäätöksissä tukee myös osaltaan hallintolakiin sisältyvän asioiden viivyttyksettömän käsittelyn vaatimuksen toteutumista ja hillitsee demokratiakustannuksia.

On myös huomioitava, että edellä todetusti palveluverkko ei koostu ainoastaan palvelutuotannon toimipisteistä, vaan siihen kuuluvat myös sähköiset, liikkuvat ja kotiin vietävät palvelut, joiden osalta päätöksentekovallan ei ole tarkoituksenmukaista keskittyä pelkästään aluevaltuustolle. Lisäksi kokonaisuudessa on syytä huomioida hyvinvointialueen järjestämisvastuuta koskeva lainsäädäntö sekä järjestämisvastuun toteuttamista koskevat hallintosääntömääräykset. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 8 §:n mukaan hyvinvointialue vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan ja on järjestämisvastuussa asukkaidensa sosiaali- ja terveydenhuollosta. Lisäksi pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 4 §:n mukaan hyvinvointialue vastaa pelastustoimen järjestämisestä alueellaan siten kuin tässä ja muussa laissa säädetään. Pelastustoimen palvelutasosta päättäminen kuuluu pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 6 §:n mukaan aluevaltuuston toimivaltaan. Hyvinvointialuelain 7 §:n mukaan järjestämisvastuulla tarkoitetaan sitä, että hyvinvointialue vastaa sille lailla säädettyjen tehtävien hoitamisesta, hyvinvointialueen asukkaana 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.

Hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen sisältyvät käytännössä muun muassa toiminnassa huomioitavat palvelujen laatu, voimavarat, saatavuus, saavutettavuus, palveluketjut ja palvelujen yhteensovittaminen. Järjestämisvastuun toteutumisesta vastaaminen on Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen voimassa olevassa hallintosäännössä määrätty aluehallituksen tehtäväksi. Palveluverkkoa koskeva kokonaisuus on erittäin keskeinen järjestämisvastuun toteuttamisessa eikä aluehallitus voi tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla vastata järjestämisvastuun toteutumisesta, hyvinvointialueen toiminnan yhteensovittamisesta sekä palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta, mikäli toimivalta palveluverkkopäätöksenteossa yksittäisten toimipisteiden tai palvelumuotojen muutoksien osalta siirretään aluevaltuustolle.

Edellä esitetty kokonaisuutena huomioon ottaen tällä hetkellä ei nähdä tarkoituksenmukaiseksi esittää muutoksia aluevaltuuston ja aluehallituksen tehtäviä ja toimivaltaa koskeviin hallintosäännön määräyksiin tai muihin hallintosäännön määräyksiin. Hyvinvointialueen viranomaisten (toimielinten ja viranhaltijoiden) päätösten valmistelun laatuun ja asianmukaisuuteen sekä päätösten riittävään perustelemiseen tulee kuitenkin jatkuvasti kiinnittää huomiota ottaen huomioon myös hyvinvointialueen tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa vuodelta 2025 antamat arviot.