

HÄMEENLINNAN HALLINTO-OIKEUDELLE

Valittaja

Kanta-Hämeen hyvinvointialue
Osoite: Viipurintie 1–3, 13200 Hämeenlinna.
Vaihde: 03 629 629
Sähköposti: omahame@omahame.fi

Asia

Valitus Valviran päätöksestä 8.10.2025, Dnro V/14301/2025

Tiedoksianto

Valviran päätös on toimitettu Kanta-Hämeen hyvinvointialueen kirjaamoon sähköpostitse 8.10.2025. Päätöksen muutoksenhakuohjauksen mukaan ”jos asiakirja on lähetetty tiedoksi sähköpostilla, se katsotaan annetuksi tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä.” Päätös on näin ollen annettu tiedoksi 11.10.2025.

VAATIMUS

Kanta-Hämeen hyvinvointialue pyytää kunnioittavasti, että hallinto-oikeus kumoaa Valviran päätöksen.

PERUSTELUT

Taustaa

1. Valvira on arvioinut Kanta-Hämeen hyvinvointialueen (jatkossa Hyvinvointialue) järjestämää kiireettömään erikoissairaanhoidon pääsyä. Valvira toteaa, että hyvinvointialueella on edelleen merkittävä määrä potilaita, jotka ovat odottaneet hoitoon pääsyä yli terveydenhuoltolain mukaisen enimmäisajan (6 kk). Vaikka hoitoon pääsy on joillain erikoisaloilla parantunut ja odottavien määrä on vähentynyt, tilanne ei ole kokonaisuutena Valviran mielestä lainmukainen.
2. Valvira velvoitti päätöksellä 8.10.2025 Hyvinvointialueen järjestämään kiireettömään erikoissairaanhoidon pääsyn alueellaan lainmukaiseksi 30.4.2026 mennessä. Määräyksen noudattamista Valvira tehosti 1.000.000 euron uhkasakolla. Lisäksi Hyvinvointialueen pitää toimittaa selvitys hoitoon pääsyn järjestämisestä uudelle Lupa- ja valvontavirastolle 15.5.2026 mennessä. Selvitykseen on liitettävä ajantasaiset seurantatiedot.
3. Päätöksen perusteluissa Valvira toteaa, että Hyvinvointialue on pyrkinyt korjaamaan tilannetta mm. rekrytoimalla henkilöstöä, kehittämällä toimintatapoja, lisäämällä leikkaussalikapasiteettia ja käyttämällä palveluseleitä. Ongelmien taustalla ovat olleet mm. koronapandemia, työtaistelut, potilastietojärjestelmän vaihto, toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönotto sekä uuden keskussairaalan valmistuminen. Näistä huolimatta lainvastainen tilanne on jatkunut pitkään.

4. Valvira katsoo, että hyvinvointialueen tulee ryhtyä tehokkaisiin toimenpiteisiin, jotta kiireettömään erikoissairaanhoidon pääsy toteutuu lain edellyttämällä tavalla. Päätöksessä sovelletaan terveydenhuoltolain 52 §:n 3 momenttia, sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain 39 §:ää sekä uhkasakkolain 6 §:ä ja 8 §:ä.

VALITUSPERUSTEET

A. Päätös on suhteellisuusperiaatteen vastainen

Tausta

5. Suhteellisuusperiaate on vahvistettu sekä kansallisessa lainsäädännössä että Euroopan unionin oikeudessa. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Vastaavasti Euroopan unionin oikeudessa periaate on tunnustettu yleiseksi oikeusperiaatteeksi (SEU 5 artiklan 4 kohta; EU:n perusoikeuskirja 52 artiklan 1 kohta). Viranomaisen toimenpiteen on oltava soveltuva, välttämätön ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään, eikä sen seurauksena saa rajoittaa oikeuksia enemmän kuin on tarpeen.
6. Hallintolain 6 §:n perusteluissa on todettu, että viranomaisten harkintavaltaa ohjaaviin oikeusperiaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen keskeisenä sisältönä on, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. (ks. esim. KHO:2014:70)
7. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu, että hallinnollisten määräaikojen tulee olla kohtuullisia suhteessa menettelyn tavoitteisiin ja käsiteltävän asian olosuhteisiin. Määräajan on oltava sellainen, että sen noudattaminen on objektiivisesti mahdollista eikä se saa muodostua esteeksi velvoitteen täyttämiseksi. Jos määräaika sivuuttaa viranomaisen tiedossa olevat olosuhteelliset rajoitteet tai tekee velvoitteen noudattamisen käytännössä mahdottomaksi, määräaika on suhteellisuusperiaatteen vastainen (ks. esim. C-334/12 RX-II)
8. Unionin tuomioistuin on lisäksi korostanut, että määräajan on oltava realistinen ja sen pituuden on perustuttava objektiivisiin olosuhteisiin ja hallinnollisen tavoitteen luonteeseen. Jos määräajan noudattaminen on käytännössä mahdotonta tai se johtaa suhteettomaan hallinnolliseen rasitukseen, määräaika on suhteellisuusperiaatteen vastainen. Lisäksi rajoituksia tai velvoitteita, kuten määräaikoja ja niihin liitettyjä seuraamuksia, voidaan asettaa vain, jos ne ovat välttämättömiä ja aidosti palvelevat yleisen edun mukaisia tavoitteita, eikä niitä saa asettaa ankarampina kuin on tarpeen (vrt. C-406/08).
9. Näiden unionin tuomioistuimen linjausten perusteella määräajan asettaminen on suhteellisuusperiaatteen mukaista vain, jos se on objektiivisesti kohtuullinen, tosiasiallisesti noudatettavissa ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Määräaika, joka jättää huomioimatta viranomaisen tiedossa olevat olosuhteelliset esteet tai tosiasialliset rajoitteet, ei täytä näitä edellytyksiä ja on siten sekä EU-oikeuden että hallintolain 6 §:n vastainen.

10. Suhteellisuusperiaate hallinto-oikeudessa voidaan siten määritellä kolmivaiheiseksi vaatimukseksi:

- (i) **soveltuvuus** (toimen tulee soveltua tavoitteen saavuttamiseen),
- (ii) **välttämättömyys** (ei ole vaihtoehtoisia, vähemmän rajoittavia keinoja, jotka saavuttaisivat saman tavoitteen), ja
- (iii) **kohtuullisuus / tasapainottaminen** (toimen kuormittavuus suhteessa sen tarkoitukseen ei saa olla liiallinen).¹

Oikeudellinen arviointi

11. Valvira on päätöstä tehdessään ollut tietoinen, että keskussairaalan muutto maaliskuussa 2026 aiheuttaa tilapäisen erikoissairaanhoidon palvelutuotannon notkahduksen. Tämä on nostettu esiin Hyvinvointialueen toimittamissa selvityksissä. Samoin Valvira on ollut tietoinen, että muuttovalmistelut ja -järjestelyt varsinaisen palvelutoiminnan ohella tulevat ennen tätä ajankohtaa viemään paljon resursseja ja aikaa. Tästä huolimatta Valvira on määrännyt Kanta-Hämeen hyvinvointialueen järjestämään kiireettömään erikoissairaanhoidon pääsyn alueellaan lainmukaiseksi 30.4.2026 mennessä vain kuukausi varsinaisen muuton jälkeen.
12. Valviran päätöksessä vaikuttaa siten olevan sisäänrakennettu ongelma: viranomaisen tunnistaa olosuhteen tai sillä on ollut tiedossa tekijä, joka väliaikaisesti estää terveydenhuollon kapasiteetin täysimääräisen käytön, mutta ei ota tätä lainkaan huomioon määrääjän asettamisessa. Tämä on vastoin hallintolain 6 §:ssä säädettyä suhteellisuusperiaatetta.
13. Kotimaisessa oikeuskäytännössä on johdonmukaisesti edellytetty, että viranomaisen määräämän velvoitteen ja määrääjän on oltava realistisia ja olosuhteisiin nähden kohtuullisia. Korkein hallinto-oikeus on muun muassa todennut, että viranomaisen päätöstä ei voida pitää lainmukaisena, jos määräaika tai siihen liitetty uhkasakko ei ole toteuttamiskelpoinen ottaen huomioon velvoitetun todelliset toimintaedellytykset. Tämä korostaa viranomaisen velvollisuutta arvioida etukäteen määrääjän realistisuutta suhteessa käytettävissä oleviin resursseihin ja tiedossa oleviin olosuhteisiin (Vrt. KHO:2023:34.)
14. Valviran asettama määräaika ei täytä näitä edellytyksiä. Se ei ole suhteessa velvoitteen luonteeseen eikä huomioi viranomaisella tiedossa ollutta tosiseikkaa kapasiteettia tilapäisesti heikentävistä tekijöistä. Määräaika on näin ollen suhteettoman ankara ja käytännössä toteuttamiskelvoton ja hallintolain 6 §:n ja suhteellisuusperiaatteen vastainen.
15. Valvira on näin ollen laiminlyönyt hallintolain 6 §:ssä edellytetyn suhteellisuusperiaatteen sekä uhkasakkolain 6 §:ssä säädetyn velvoitteen arvioida toimenpiteen tarkoituksenmukaisuus suhteessa päävelvoitteen toteuttamisedellytyksiin. Päätös ei myöskään täytä hallintolain 31 §:n mukaista velvollisuutta ottaa huomioon viranomaisen tiedossa olevat tosiasialliset olosuhteet, jotka vaikuttavat velvoitteen toteuttamiseen.

¹ Ks. C-331/88 *Fedesa*, EU:C:1990:391, kohta 13; C-210/03 *Swedish Match*, EU:C:2004:802, kohta 48.

B. Päätöksen selvityspohja on puutteellinen ja tiedot virheellisiä

Tausta

16. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä ennen ratkaisun tekemistä. Tämä tarkoittaa, että viranomaisen on hankittava päätöksen kannalta tarpeelliset tiedot ja varmistettava niiden luotettavuus ennen ratkaisun tekemistä. Selvittämisvelvollisuus on hallintomenettelyn keskeinen oikeusperiaate, joka turvaa päätöksenteon objektiivisuuden ja lainmukaisuuden.
17. Korkein hallinto-oikeus on toistuvasti korostanut, että selvittämisvelvollisuutta on arvioitava suhteessa asian luonteeseen ja ratkaisun vaikutuksiin. Riittävyys ei edellytetä merkitsevän täydellistä varmuutta, mutta viranomaisen on hankittava kaikki ne selvitykset, jotka ovat välttämättömiä oikean ja lainmukaisen ratkaisun tekemiseksi. Jos viranomainen laiminlyö tämän velvollisuuden ja päätös perustuu selvästi virheelliseen tai ristiriitaiseen selvitykseen, päätös voidaan kumota tai palauttaa uudelleen valmisteltavaksi (ks. esim. KHO:2022:103)
18. Selvittämisvelvollisuus liittyy kiinteästi hallintolain 34 §:n mukaiseen kuulemisvelvollisuuteen. Jos viranomaisen käytettävissä oleva aineisto sisältää ristiriitaisia tietoja tai puutteita, viranomaisella on velvollisuus pyytää asianosaiselta täsmennyksiä ja lisätietoja ennen ratkaisua. Tämä velvollisuus on erityisen korostunut tilanteissa, joissa päätöksellä on merkittäviä oikeusvaikutuksia kuten huomattavan suuruinen uhkasakko.

Valviran päätöksen selvityspohja ja ristiriitaiset tiedot

19. Valviran 8.10.2025 antama päätös (Dnro V/14301/2025) perustuu kiireettömän erikoissairaanhoidon jonotilastoihin, jotka on esitetty Valviran omassa taulukossa sekä viitattuina THL:n seurantatietoihin. Päätöksessä käytetään kuitenkin rinnakkain tietoja eri ajankohdista ja eri lähteistä, jotka poikkeavat toisistaan merkittävästi.
20. Esimerkiksi 31.3.2025 tilanteessa Valviran taulukossa ilmoitetaan 803 yli kuusi kuukautta odottanutta potilasta, kun taas THL:n 31.8.2025 seurantatiedon mukaan vastaava luku on 1001. Päätöksessä viitataan lisäksi potilastietojärjestelmän yhdistämisestä johtuviin tiedonlaatuongelmiin, mutta ilman, että niiden merkitystä arvioidaan tai eroja selitetään.
21. Valvira ei päätöksessään käsittele näiden tilastolähteiden välisten ristiriitojen syitä eikä mainitse, että se olisi pyrkinyt selvittämään asiaa tarkemmin tai esimerkiksi pyytänyt Hyvinvointialueelta lisäselvityksiä ennen ratkaisun tekemistä. Päätöksen perustelut jäävät näin osittain epäselviksi sen suhteen, mihin tarkkaan dataan viranomaisen johtopäätökset perustuvat. Kun otetaan huomioon, että päätöksen seuraamuksena on asetettu miljoonan euron suuruinen uhkasakko, selvityspohjan tarkkuudelle ja luotettavuudelle olisi pitänyt asettaa korkeat vaatimukset.

Oikeudellinen arviointi

22. Viranomaisen selvittämisvelvollisuutta on tässä tapauksessa arvioitava sekä aineellisesti että menettelyllisesti. Aineellisesti viranomaisen on tullut varmistaa, että päätöksen kannalta ratkaiseva tieto – kiireettömään hoitoon pääsyn toteutuminen – perustuu luotettavaan ja yhdenmukaiseen tietoaaineistoon. Hallinnollisesti virheettömässä menettelyssä viranomaisen olisi pitänyt selvittää tilastoeroja perusteellisemmin tai pyytää asianosaiselta täsmennys tai uusi

selvitys ennen ratkaisun tekemistä. Valviralla on kuitenkin ollut tiedossa ristiriita päätöksessä käytetyn taulukon ja THL:n virallisten tietojen välillä.

23. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että selvittämisvelvollisuus ulottuu myös tilanteisiin, joissa viranomaisen tietää tai sen olisi pitänyt tietää, että päätöksen perustana oleva tieto on epävarmaa tai keskeneräistä. Mikäli viranomaisen ratkaisee asian tällaisen aineiston perusteella, päätös ei täytä hallintolain 31 §:n vaatimuksia riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä (vrt. KHO 2022:144). Tässä tapauksessa viranomaisen olisi tullut erityisesti selvittää, mikä selittää Valviran oman taulukon ja THL:n raportin välistä eroa, ja arvioida, mikä tieto kuvaa paremmin todellista tilannetta.
24. Koska Valviran päätös perustuu keskenään ristiriitaisiin ja osittain keskeneräisiin tilastotietoihin eikä viranomaisen ole ennen ratkaisun tekemistä pyytänyt tarvittavia lisäselvityksiä, se ei täytä hallintolain 31 §:ssä säädettyä selvittämisvelvollisuutta. Selvityspohjan puutteellisuus heikentää erityisesti päätöksen perustelukykä asetetun uhkasakon määrän ja määräajan osalta.
25. Valviran päätöksen faktapohja ei perustu luotettavasti todennettuihin ja yhdenmukaisiin tietoihin. Tämän vuoksi päätös ei täytä hallintolain 44 §:n 1 momentin vaatimusta päätöksen perustamisesta todennettuihin tosiseikkoihin.
26. Hallinto-oikeuden tulee edellä mainittujen seikkojen vuoksi katsoa, että Valviran menettelyvirhe on ollut olennainen ja se on vaikuttanut päätöksen lopputulokseen. Päätös on kumottava ja asia on palautettava Valviralle uudelleen valmisteltavaksi siten, että se perustuu yhdenmukaiseen ja ajantasaiseen tietoaineistoon.

C. Uhkasakko on suhteeton ja mitoitettu virheellisesti

Tausta

27. Uhkasakkolain (1113/1990) 8 §:n mukaan viranomaisen on määrätessään uhkasakon suuruuden otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitteen täyttäjän maksukyky sekä muut asiaan vaikuttavat seikat. Pykälä velvoittaa viranomaisen mitoittamaan uhkasakon niin, että se on tarkoituksenmukainen, oikeasuhtainen ja tosiasiallisesti kannustaa velvoitteen täyttämiseen, mutta ei muodosta kohtuutonta taloudellista raskautta.
28. Perustelujen mukaan viranomaisen tulee myös arvioida sakon suuruutta suhteessa päävelvoitteen sisältöön ja siihen, mitä konkreettisia toimia velvoitteen täyttäminen käytännössä edellyttää. Näin ollen päätöksestä tulee käydä ilmi, miten viranomaisen on ottanut huomioon sekä velvoitteen toteuttamisedellytykset että velvoitetun taloudellisen kantokyvyn.

Valviran päätöksen puutteet

29. Valvira on päätöksessään (Dnro V/14301/2025, 8.10.2025) velvoittanut Kanta-Hämeen hyvinvointialueen järjestämään kiireettömään erikoissairaanhoidon pääsyn lainmukaiseksi 30.4.2026 mennessä ja asettanut tämän tehosteeksi miljoonan (1.000.000) euron uhkasakon. Päätöksessä viitataan siihen, että sakon suuruutta harkittaessa on mm. otettu huomioon velvoitetun maksukyky asukasluvun perusteella sekä hoitoa yli kuusi kuukautta odottaneiden määrä.

30. Päätöksessä ei kuitenkaan esitetä läpinäkyvää, numeerisesti perusteltua laskelmaa tai vertailua, josta kävisi ilmi, miten päätöksessä mainitut tekijät ovat johtaneet juuri miljoonan euron suuruiseen sakkoon. Päätöksestä puuttuu myös konkreettinen erittely siitä, mitä osa-alueita sakko erityisesti tehostaa (esimerkiksi leikkausjonot, kaihileikkaukset, ortopediset toimenpiteet) ja millä mittareilla ja aikataululla velvoitteen noudattamista arvioidaan. Tämä tekee päätöksen perustelupohjasta osittain epäselvän ja heikentää sen lainmukaisuutta.
31. Uhkasakkolain mukainen harkinta ei täyty pelkällä yleisluonteisella viittauksella asukaslukuun ja odottaneiden potilaiden määrään. Lain systematiikan mukaan viranomaisen olisi tullut tehdä näkyvä arviointi seuraavista seikoista:
1. Mitä päävelvoite konkreettisesti edellyttää ja mihin tuloksiin se tähtää?
 2. Kuinka realistinen asetettu määräaika on ottaen huomioon viranomaisella olleet tiedot tuotantokapasiteetin notkahduksesta?
 3. Mikä on uhkasakon taloudellinen vaikutus suhteessa hyvinvointialueen budjettiin ja palvelutuotannon jatkuvuuteen?
 4. Olisivatko lievemmat hallinnolliset keinot (esimerkiksi määräaikainen valvontavelvoite, lisäselvityspyyntö tai pienempi sakko) olleet riittäviä tavoitteeseen pääsemiseksi?
32. Kun tällainen analyysi puuttuu päätöksestä, ei voida todentaa, että sakon määrä olisi asetettu suhteessa päävelvoitteen vaativuuteen ja toteuttamisedellytyksiin. Tämä on uhkasakkolain 8 §:n ja hallintolain 45 §:n vastainen perusteluvirhe.

Oikeudellinen arviointi

33. Korkein hallinto-oikeus on oikeuskäytännössään edellyttänyt, että viranomaisen on perusteltava uhkasakon määrä ja sen suhteellisuus konkreettisesti. Ratkaisussa KHO 2016:30 todettiin, että uhkasakon tehosteeksi asetettavan päävelvoitteen on oltava täsmällinen ja yksiselitteisesti mitattavissa. Vastaavasti ratkaisussa KHO 2014:70 katsottiin, että uhkasakon käyttö on suhteetonta, jos sen määrää ei ole sidottu realistisesti velvoitteen luonteeseen ja sen toimeenpanomahdollisuuksiin.
34. Hallinto-oikeuksien ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että viranomaisen on osoitettava, miten uhkasakon määrä on suhteutettu päävelvoitteen laajuuteen, sisältöön ja vaikutuksiin. Korkean uhkasakon määrääminen ilman konkreettisia ja perusteltuja mitoitusperusteita ei täytä hallintolain mukaista perusteluvollisuutta.
35. Näiden ratkaisujen perusteella viranomaisen harkintavalta uhkasakon määrän osalta ei ole rajaton: sen on perustuttava selkeästi jäljitettävissä olevaan arviointiin, jossa huomioidaan veloitettun taloudelliset edellytykset ja velvoitteen luonne.
36. Valviran päätös ei täytä uhkasakkolain 8 §:n eikä hallintolain 45 §:n edellyttämää perusteluvollisuutta. Päätöksestä ei ilmene, miten miljoonan euron sakon määrä on johdettu suhteessa velvoitteen laajuuteen, määräaikaan tai hyvinvointialueen maksukykyyn. Kun päätöksen perustelut jäävät tältä osin yleisluonteisiksi ja numeerisesti epämääräisiksi, hallinto-oikeuden tulee katsoa, ettei viranomaisen harkintaa ole käytetty lain edellyttämällä tavalla.
37. Päätös on siten myös tältä osin lainvastainen. Valviran olisi tullut esittää jäljitettävä laskentaperuste tai harkintaketju, josta käy ilmi sakon määrän yhteys päävelvoitteen laajuuteen ja

velvoitetun taloudellisiin resursseihin. Koska tämä puuttuu, hallinto-oikeuden tulee kumota päätös ja palauttaa asia Valviralle uudelleen valmisteltavaksi siten, että uhkasakon mitoitus arvioidaan uudelleen lain ja oikeuskäytännön mukaisesti.

D. Päätöstä ei ole perusteltu

Tausta

38. Hallintolain 45 §:n mukaan hallintopäätöksestä on käytävä ilmi, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mitkä säännökset ja oikeudelliset periaatteet on otettu soveltamisen perusteeksi. Perustuslain 21 § turvaa jokaiselle oikeuden saada perusteltu päätös sekä hyvän hallinnon takeet. Perusteluvelvollisuuden tarkoituksena on varmistaa viranomaisen harkintavallan asianmukainen käyttö, päätöksen jäljitettävyys ja asianosaisen mahdollisuus tehokkaaseen oikeussuojaan.
39. Korkein hallinto-oikeus on vakiintuneesti korostanut, että hallintopäätöksen perustelujen on oltava sekä sisällöllisesti riittäviä että rakenteellisesti selkeitä. Päätöksestä on käytävä ilmi, mihin tosiseikkoihin ja oikeudelliseen harkintaan ratkaisu perustuu, jotta sen lainmukaisuutta voidaan arvioida myös jälkikäteen. Pelkkä yleinen viittaus sovellettuihin normeihin ilman konkreettisia perusteluja ei täytä hallintolain 45 §:ssä säädettyä perusteluvelvollisuutta (vrt. KHO 2022:83, KHO 2014:70).

Oikeudellinen arviointi

40. Valviran päätöksen perusteluosasta ei ilmene, millä konkreettisilla laskentaperusteilla ja suhteutusperiaatteilla miljoonan euron uhkasakon määrä on arvioitu oikeasuhtaiseksi. Päätöksessä todetaan ainoastaan, että määrää harkittaessa on huomioitu velvoitetun maksukyky asukasluvun perusteella sekä hoitoa yli kuusi kuukautta odottaneiden määrä. Tästä ei kuitenkaan seuraa läpinäkyvää, numeerisesti jäljitettävissä olevaa arviointia. Päätöksestä puuttuu analyysi siitä, miksi juuri 1.000.000 euron suuruinen sakko on tarpeen ja miten se on suhteutettu päävelvoitteen laajuuteen, määrääjän realistisuuteen tai hyvinvointialueen taloudellisiin edellytyksiin.
41. Lisäksi perusteluista ei käy ilmi, mitä erityisiä vaihtoehtoisia keinoja Valvira on harkinnut ennen uhkasakon määräämistä eikä sitä, miksi lievemmat hallinnolliset keinot, kuten seurantavelvoite tai pienempi tehoste, olisivat olleet riittämättömiä. Päätöksessä ei ole yksilöity sitä, millä mittareilla ja aikataululla päätöksen noudattamista tullaan arvioimaan. Näiden tietojen puuttuminen estää päätöksen lainmukaisuuden arvionnin ja loukkaa asianosaisen oikeutta saada perusteltu viranomaisratkaisu.
42. Kun otetaan huomioon päätöksen huomattavat oikeusvaikutukset ja siihen liitetyn uhkasakon mittakaava, perustelujen olisi tullut olla erityisen yksityiskohtaisia ja jäljitettävissä. Perustelujen puutteellisuus ei ole pelkästään muodollinen virhe, vaan se heikentää päätöksen aineellista oikeutusta ja tekee viranomaisen harkintaketjusta oikeudellisesti arvaamattoman. Valviran päätös ei täytä hallintolain 45 §:n eikä perustuslain 21 §:n vaatimuksia päätöksen riittävästä perustelemisesta.

43. Valvira on laiminlyönyt päätöksensä perusteluvelvollisuuden jättämällä esittämättä ne konkreettiset ja numeerisesti jäljitettävät perusteet, joiden nojalla uhkasakon määrä, määräaika ja kohdentaminen on määritelty. Päätöksen perustelujen puutteellisuus on olennainen menettelyvirhe, joka on vaikuttanut lopputulokseen. Päätös on tämän vuoksi kumottava.

E. Päätös on yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen

Tausta

44. Valvira on 8.10.2025 antamallaan ratkaisukokonaisuudella asettanut useille hyvinvointialueille määräyksiä saattaa kiireetön erikoissairaanhoidon lainmukaiseksi 30.4.2026 mennessä. Määräysten tehosteeksi Valvira on määrännyt merkittävästi toisistaan poikkeavia uhkasakkoja: esimerkiksi HUS-yhtymälle 8,5 miljoonaa euroa, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueelle 3 miljoonaa euroa ja Kanta-Hämeen hyvinvointialueelle 1 miljoonaa euroa. Joillekin alueille on määrätty vain 0,25–0,5 miljoonan euron uhkasakko.
45. Valvira on ilmoittanut julkisuudessa, että uhkasakkojen mitoituksessa on huomioitu muun muassa väestöpohja, maksukyky ja hoitojonojen laajuus. Päätöksistä ei kuitenkaan ilmene konkreettisia laskentaperusteita, painoarvoja tai vertailua, joilla nämä tekijät on otettu huomioon eri alueiden välillä. Mitoituksen taustalla oleva arviointimenetelmä ei siten ole jäljitettävissä eikä objektiivisesti arvioitavissa.
46. Hallintolain 6 §:n yleiset oikeusperiaatteet — yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus, suhteellisuus ja puolueettomuus — edellyttävät, että viranomainen käyttää harkintavaltaansa johdonmukaisesti ja perustelee päätöksensä tavalla, joka mahdollistaa sen lainmukaisuuden arvioinnin. Samankaltaisissa tilanteissa olevia toimijoita on kohdeltava yhdenmukaisesti, ellei poikkeavalle kohtelulle esitetä hyväksyttävää ja objektiivista perustetta. Perustuslain 6 § vahvistaa saman lähtökohdan yhdenvertaisuuden ja hallinnon tasapuolisuuden turvaamiseksi.

Oikeudellinen arviointi

47. Tässä tapauksessa Valvira ei ole päätöksessään osoittanut, miksi juuri Kanta-Hämeen hyvinvointialueelle asetettu miljoonan euron uhkasakko on oikeassa suhteessa päävelvoitteen laajuuteen ja miksi sen tulisi poiketa olennaisesti muiden alueiden sakkomääristä. Päätöksestä ei käy ilmi, miten Valvira on arvioinut hyvinvointialueiden erilaisia olosuhteita, kuten sairaalarakenteiden uudistuksia, henkilöstötilannetta tai potilastietojärjestelmien muutoksia, jotka ovat tosiasiaa vaikuttaneet hoitoon pääsyn toteutumiseen.
48. Oikeudellisesti tarkastellen viranomaisen harkintavalta uhkasakon määräämisessä ei ole rajaton. Harkintavalta on sidottu uhkasakkolain 8 §:ssä säädettyihin kriteereihin, joiden mukaan viranomaisen on otettava huomioon velvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky sekä muut asiaan vaikuttavat seikat. Tämän harkinnan tulee olla läpinäkyvää ja jäljitettävissä päätöksen perusteluista. Kun tällainen harkintaketju puuttuu tai jää epäselväksi, päätös ei täytä hallintolain 45 §:n mukaista perusteluvelvollisuutta eikä hallintolain 6 §:n mukaisia oikeusperiaatteita.
49. Valviran päätöksen uhkasakon määrää koskeva epäselvyys muodostaa itsenäisen valitusperusteen. Kun viranomainen on määrännyt keskenään vertailukelpoisille toimijoille

huomattavan erisuuruisia uhkasakkoja ilman selkeitä ja dokumentoituja perusteita, se on menetellyt yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden vastaisesti. Päätös on tältä osin lainvastainen. Uhkasakon mitoituserusteet olisi tullut esittää läpinäkyvästi ja yhdenmukaisesti suhteessa muiden hyvinvointialueiden tilanteeseen.

F. Yhteenveto

50. Edellä esitetyn perusteella Valviran 8.10.2025 antama päätös (Dnro V/14301/2025) on sekä menettelyltään että sisällöltään lainvastainen. Päätös rikkoo hallintolain ja perustuslain mukaisia hyvän hallinnon periaatteita, erityisesti suhteellisuutta, yhdenvertaisuutta ja perusteluvelvollisuutta.
51. Valviran asettama määräaika 30.4.2026 ei ole ollut realistinen eikä suhteessa viranomaisen tiedossa olleisiin olosuhteisiin, kuten keskussairaalan muuttoon ja siitä johtuviin kapasiteettirajoitteisiin. Määräaika on ollut suhteettoman ankara ja tosiasiallisesti toteuttamiskelvoton, mikä tekee päätöksestä hallintolain 6 §:n vastaisen.
52. Päätös perustuu keskenään ristiriitaisiin ja osittain keskeneräisiin tilastotietoihin, eikä Valvira ole ennen päätöksen tekemistä pyytänyt riittäviä täsmennyksiä tai lisäselvityksiä. Tämä on ollut olennainen menettelyvirhe hallintolain 31 §:n näkökulmasta.
53. Uhkasakon määrää ei ole perusteltu suhteessa päävelvoitteen laajuuteen, määräaikaan tai velvoitetun maksukykyyn. Päätöksestä puuttuu lain edellyttämä numeerinen ja analyttinen arviointi, jonka perusteella uhkasakon oikeasuhtaisuus olisi todennettavissa.
54. Päätöksen perustelut eivät osoita, miten viranomaisen harkinta on kohdistunut päävelvoitteen sisältöön, vaihtoehtoihin keinoihin tai uhkasakon suhteellisuuteen. Tämä estää päätöksen lainmukaisuuden arvioinnin ja heikentää asianosaisen oikeusturvaa.
55. Valviran päätöksessä esiintyvät virheet ovat sekä menettelyllisiä että aineellisia ja ne ovat olennaisesti vaikuttaneet päätöksen lopputulokseen. Päätös ei täytä hallintolain 45 §:n vaatimuksia perustelujen riittävydestä ja selkeydestä.
56. Valviran päätös on yllä mainituilla perusteilla kumottava.

Aika ja paikka

Hämeenlinna 10.11.2025

KANTA-HÄMEEN HYVINVOINTIALUE

LIITTEET

1. Valviran päätös 8.10.2025
2. Aluehallituksen päätös 10.11.2025 § 375