

17.6.2026

Dnro 711/03.04.04.04.09/2025



Asia Muu hyvinvointialueasia

Valittaja Nakkilan kunta

Päätös, josta valitetaan

Satakunnan hyvinvointialue, aluehallitus, 25.3.2025 § 117

Hyvinvointialueen aikuisten palveluiden toimialuejohtaja on 5.2.2025 päättänyt, että 1.3.2025 alkaen Nakkilan sote-pisteen terveystieteiden palveluiden toiminnot siirretään Harjavallan sote-keskukseen.

Aluehallitus on 25.3.2025 hylännyt Nakkilan kunnan oikaisuvaatimuksen.

Valitus

Päätökset on kumottava. Hyvinvointialue on velvoitettava korvaamaan Nakkilan kunnan oikeudenkäyntikulut viivästyskorkoineen.

Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien varaaminen on ollut puutteellista. Aikuisten palveluiden toimialuejohtajan viranhaltijapäätös 5.2.2025 on perustunut Satakunnan aluevaltuuston 11.12.2023 hyväksymään Palveluverkkosuunnitelma 2030 -suunnitelmaan. Aluehallitus on esittänyt, että suunnitelman hyväksymistä koskeva päätös on valmisteltu laajasti eri osapuolia kuullen. Asiassa ei ole kuitenkaan ilmennyt, mitä tämä on käytännössä tarkoittanut. Kunnissa on järjestetty yleisötilaisuuksia, mutta heikommassa asemassa olevia kuntalaisia eli pienituloisia, sairastavia ja erityisryhmiä, joihin muutoksen seuraukset osuvat vahvasti, ei ole asianmukaisesti kuultu. Nakkilan kunnan asukkaille tai ylipäänsä niille asukkaille, joiden lähin sote-piste Nakkilan sote-piste on ollut, ei ole varattu vaikutusmahdollisuuksia asiassa eikä heitä ole päätöksenteossa asianmukaisesti kuultu. Kuntalaisten näkemyksiä ei näin ollen ole voitu ottaa päätöksenteossa huomioon. Nakkilan kunnan kanssa ei ole neuvoteltu palveluista. Myöskään hyvinvointialueen lakisääteisten vaikuttamistoimielinten vaikutusmahdollisuuksia asiassa ei ole turvattu.

Asian valmistelu on ollut puutteellista ja virheellistä, eikä asiaa ole selvitetty hallintolain edellyttämällä tavalla. Toimialuejohtajan tekemä viranhaltijapäätös ja sen keskeisenä tausta-aineistona ollut palveluverkkosuunnitelma on perustunut puutteellisiin selvityksiin, eikä asianmukaisia vaikutusten arviointeja ole tehty. Viranhaltijapäätöksessä ei alun perin ole ollut mainintaa vaikutusten arvioinnista. Päätökseen on jälkikäteen lisätty liite ennakkovaikutusten arvioinneista (jäljempänä EVA-lomake), mutta itse päätöksessä ei ole esitetty vaikutusten arviointeja, vaikka EVA-lomakkeessa on nimenomaisesti todettu, että vaikutusten arvioinnit tulokset siirretään esitettävän muutoksen esittelytekstiin. Nakkilan kunta ei ole voinut vakuuttua siitä, että arviointi on todellisuudessa suoritettu tai että sitä olisi edes yritetty suorittaa. Asiassa on myös syytä epäillä, ettei vaikutusten arvioinnilla ole ollut vaikutusta viranhaltijapäätökseen.

Myös ennakkovaikutusten arviointi on suoritettu puutteellisesti. EVA-lomake sisältää vain viranhaltijoiden arvioita viranhaltijapäätöksen vaikutuksista. Lomakkeessa on vain yleisellä tasolla todettu asioita, eikä siinä ole esimerkiksi esitetty vaikutuksia erityisryhmiin tai käsitelty heidän tarpeitansa. Viranhaltijapäätöksen taloudelliset vaikutukset ja mahdolliset riskit asukkaiden kannalta on puutteellisesti selvitetty. Päätöksen pohjaksi ei ole esitetty taloudellisia laskelmia tai tehty vertailua mahdollisten muiden toimintavaihtoehtojen välillä. Hyvinvointialue ei ole myöskään tehnyt riittäviä selvityksiä asukkaiden palvelujen tarpeesta.

Viranhaltijapäätöstä ei ole perusteltu hallintolain mukaisesti. Päätöksen esittelytekstissä on viitattu palveluverkkosuunnitelmaa koskeviin aluevaltuuston päätöksiin sekä käytyihin yhteistoimintaneuvotteluihin. Päätöksen peruste -kohdassa on todettu ainoastaan viranhaltijan päätösvaltuus asiassa.

Viranhaltijapäätöksen mukaisille terveystaloudellisten palveluiden toimintojen siirrolle ei ole ollut sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (jäljempänä myös sote-järjestämislaki) 4 §:n mukaisia perusteita. Nakkilan sote-pisteessä toiminut lääkäreiden ja hoitajien vastaanotto ei ole edellyttänyt kalliita investointeja eikä erityisosaamista. EVA-lomakkeessa esitettyjen taloudellisten vaikutusten perusteella päätöksestä ei synny Palveluverkkosuunnitelma 2030 -suunnitelmassa edellytettyjä vuokrasäästöjä. Lisäksi viranhaltijapäätöksellä on rikottu palvelujen yhdenvertaista saatavuutta koskevaa vaatimusta.

Viranhaltijapäätökselle ei ole päteviä taloudellisia perusteita. Toimintojen siirtäminen ei ole kustannusvaikuttavaa eikä lisää tehokkuutta.

Aluehallituksen oikaisuvaatimuspäätöstä ei ole perusteltu hallintolain mukaisesti. Päätöksessä ei ole vastattu Nakkilan kunnan oikaisuvaatimuksessa esittämiin perusteisiin ja kysymyksiin tai annettu lisäselvitystä kunnan esille nostamiin seikkoihin. Perusteluja palveluverkkomuutoksille ja niiden vaikutuksia ei ole esitetty.

Asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa

Aluehallitus on antanut lausunnon.

Valittaja on antanut vastineen.

Valittaja on ilmoittanut luopuvansa oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevasta vaatimuksestaan.

Hyvinvointialue on toimittanut hallinto-oikeuden pyynnöstä lisäselvitystä. Lisäksi hallinto-oikeus on liittänyt oikeudenkäyntiasiakirjoihin yleisestä tietoverkosta hankkimansa aluevaltuuston päätöksen 16.10.2023 § 121 palveluverkkoverkkoselvityksestä ja Palveluverkkoselvityksen loppuraportti nimisen asiakirjan sekä aluevaltuuston päätöksen 11.12.2023 § 148 palveluverkkosuunnitelmasta ja tuolloin hyväksytyn Palveluverkkosuunnitelma 2030 -suunnitelman.

Valittaja on antanut edellä mainittujen selvitysten johdosta toisen vastineen, jossa on muun ohella esitetty, ettei toimialuejohtajalla ole ollut toimivaltaa päättää Nakkilan sote-pisteen terveystalveluiden siirtämisestä Harjavallan sote-keskukseen ja että päätös on hyvinvointialueen strategian vastainen. Lisäksi vastineessa on esitetty, että hyvinvointialue on toiminut epäjohdonmukaisesti laatiessaan ensin palveluverkkosuunnitelman, jonka yhteydessä on tuotu esiin, että toimeenpanovaiheessa tehdään valituskelpoiset päätökset. Kysymyksessä olevissa päätöksissä ei ole kuitenkaan enää ollut mahdollista päättää vastoin palveluverkkosuunnitelmaa.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus ei tutki valittajan toisessa vastineessa esitettyjä uusia valitusperusteita.

Hallinto-oikeus on tutkinut valituksen muilta osin ja hylkää sen.

Lausuminen valittajan oikeudenkäyntikuluvaatimuksesta raukeaa.

Ratkaisun perustelut

Tutkimatta jättäminen

Hyvinvointialueesta annetun lain (jäljempänä hyvinvointialuelaki) 140 §:n 3 momentin mukaan valittajan tulee esittää 2 momentissa tarkoitetut valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä.

Valituksenalaisen aluehallituksen oikaisuvaatimus päätöksen sisältävä aluehallituksen kokouspöytäkirjan ote on siihen liitettyine valitusosoituksineen lähetetty tiedoksi valittajalle sähköpostitse 1.4.2025. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:n (924/2010) 2 momentissa,

hyvinvointialuelain 143 §:ssä ja säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain 5 §:n 1 momentissa säädetty huomioon ottaen valitusajan viimeinen päivä on ollut ollut 5.5.2025.

Valittaja on vasta hallinto-oikeuteen 26.5.2026 toimittamassaan toisessa vastineessa esittänyt, ettei toimialuejohtajalla ole ollut toimivaltaa päättää Nakkilan sote-pisteen terveystalouden siirtämisestä Harjavallan sote-keskukseen ja että päätös on hyvinvointialueen strategian vastainen. Lisäksi vastineessa on esitetty, että hyvinvointialue on toiminut epäjohtamukaisesti laatiessaan ensin palveluverkkosuunnitelman, jonka yhteydessä on tuotu esiin, että toimeenpanovaiheessa tehdään valituskelpoiset päätökset, joissa ei ole enää ollut mahdollista päättää vastoin palveluverkkosuunnitelmaa. Edellä mainitut valitusperusteet on esitetty valitusajan päättymisen jälkeen, joten ne on jätettävä myöhässä esitettyinä tutkimatta.

Pääasia

Sovellettavat säännökset ja lain esityöt

Hyvinvointialuelain 140 §:n 2 momentin mukaan aluevalituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

Hyvinvointialuelain 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan hyvinvointialue muun ohella vastaa sille lailla säädettyjen tehtävien hoitamisesta, hyvinvointialueen asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä sekä tuottamistavan valinnasta.

Hyvinvointialuelain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp) lain 7 §:n 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu yhdenvertaisen saatavuuden tarkoittavan, että kaikilla palvelua tarvitsevilla tulee olla mahdollisuus saada sitä samojen objektiivisten perusteiden mukaisesti.

Hyvinvointialuelain 29 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan. Pykälän 2 momentin mukaan osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti muun ohella järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä asukasraateja, selvittämällä asukkaiden ja hyvinvointialueella säännönmukaisesti tai pidempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa sekä suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa.

Hyvinvointialuelain 32 §:n 2 momentin mukaan vaikuttamistoimielimille tulee antaa mahdollisuus vaikuttaa hyvinvointialueen toiminnan suunnitteluun,

valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on tai joilla vaikuttamistoimielin arvioi olevan merkitystä lasten ja nuorten, ikääntyneen väestön tai vammaisten henkilöiden ja heidän tarvitsemiensa palveluiden kannalta.

Hyvinvointialuelain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp) on edellä mainitun 32 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu muun ohella, että vaikuttamistoimielimille tulisi antaa riittävästi tietoja muun muassa ajankohtaisista hankkeista ja varata vaikuttamismahdollisuus päätösten valmistelussa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (jäljempänä sote-järjestämislaki) 4 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen on suunniteltava ja toteutettava sosiaali- ja terveydenhuolto sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisena kuin asiakkaiden tarve edellyttää. Asiakkaan yksilöllisestä palvelutarpeesta ja hoidon tarpeen arvioinnista säädetään erikseen. Palvelut on toteutettava yhdenvertaisesti, yhteen sovitettuina palvelukokonaisuuksina sekä hyvinvointialueen väestön tarpeet huomioon ottaen lähellä asiakkaita. Palveluja voidaan koota hyvinvointialueen alueella suurempiin kokonaisuuksiin silloin, kun palvelujen saatavuus ja laadun turvaaminen edellyttävät erityisosaamista tai kalliita investointeja tai kun palvelujen tarkoituksenmukainen, kustannusvaikuttava ja tehokas toteuttaminen edellyttävät sitä.

Sote-järjestämislain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp) on lain 4 §:n 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu, että järjestämisvastuussa olevan hyvinvointialueen olisi myös huolehdittava lähipalvelujen asianmukaisesta toteuttamisesta. Lähipalvelut ovat palveluja, joita asiakkaat käyttävät usein ja ainakin osa asiakkaista käyttää niitä toistuvasti, jopa päivittäin, minkä vuoksi sellaisia palveluja on perusteltua saada läheltä. Myös harvoin tarvittavat ja keskitetysti tuotetut palvelut voivat olla asiakkaan luokse tai lähelle tuotavia lähipalveluja. Asiakkaan näkökulmasta lähipalvelut ovat lähtökohtaisesti lähellä jokapäiväistä elinympäristöä tarjottavia palveluita, mutta ne voivat olla saavutettavissa myös esimerkiksi kotiin tarjottavina palveluina, sähköisinä palveluina tai muuna monikanavaisena palveluna taikka liikkuvina palveluina. Säännöksen tarkoitus ei ole harventaa nykyistä palveluverkkoa, vaan kehittää sitä väestön tarvetta vastaavaksi kullakin hyvinvointialueella paikalliset olosuhteet huomioiden. Esimerkiksi eri toimintojen yhteispalvelupisteet, aukioloaikojen vaihtelu väestön tarpeen mukaan tai uudet kevyemmät palvelumuodot, kuten niin sanotut terveystioskit, mahdollistavat palveluiden toteuttamista lähipalveluina perinteisten lähipalveluiden sijaan ja rinnalla. Lähellä tarjottavat palvelut voivat sisältää myös erityisosaamista edellyttäviä palveluja, jotka jalkautetaan, vaikka palveluntuottajan fyysinen toimipiste saattaa olla keskitetty. Olennaista ei ole fyysisen toimipisteen sijaitseminen vaan se, missä palvelu annetaan sitä tarvitsevalle asiakkaalle. Kaikkia palveluja ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista hajauttaa ja järjestää lähipalveluina.

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

Hallintolain 44 §:n 1 momentin mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi muun ohella päätöksen perustelut.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Hallintolain 49 g §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimus päätöksessä on annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin.

Asiassa saatu selvitys

Aluehallitus oli joulukuussa 2022 päättänyt käynnistää hyvinvointialueella palveluverkon selvittämiseen liittyvän projektin, jonka tavoitteena oli valmistella päätöksentekoon esitys siitä, millä laajuudella ja alueellisella kattavuudella Satakunnan hyvinvointialue tarjoaa toiminnallisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla palveluita huomioiden väestön palvelutarpeen erot sekä digitaalisten ja muiden etäpalvelujen luomat mahdollisuudet. Taustalla oli tarve laatia suunnitelma tulevaisuudessa tuotettavista palveluista, niiden järjestämisestä sekä sijainneista, joissa palvelut eri tavoin tuotetaan. Projektin loppuraportti on valmistunut ja julkistettu 2.10.2023. Aluevaltuusto on kokouksessaan 16.10.2023 merkinnyt Palveluverkkoselvityksen loppuraportin tiedoksi.

Palveluverkkoselvityksen loppuraportin mukaan asukkaita ja asiakkaita on osallistettu palveluverkkotyöhön aktiivisesti. Satakunnan asukkaille on kahdesti jaettu palveluverkkoteemainen asiakaslehti. Asukkaille on kesällä 2023 järjestetty nelipäiväinen kansalaisraati, jonka pohjalta on muotoiltu osallistujien kehittämis ehdotus tulevaisuuden palvelutarjonnassa huomioitavaksi. Lisäksi hyvinvointialue on kesällä 2023 osallistunut Porin torilla järjestettyyn kansalaistoritapahtumaan, jossa on keskusteltu hyvinvointialueen palveluista sekä osallistettu sekä asiakkaita että asukkaita antamaan mielipiteensä palveluverkkoon ja palveluihin. Asukkailla on myös ollut mahdollisuus osallistua kyselyyn palveluverkon periaatteista sekä hyvinvointialueen ja kuntien yhteistyössä valtuustosaleissa järjestettyihin tilaisuuksiin, joissa aluehallituksen puheenjohtaja ja viranhaltijat ovat kertoneet hyvinvointialueen ja palveluverkkoselvitystyön kuulumisista. Kuntajohtajille on esitelty palveluverkkoselvityksen etenemistä ja tehtyjen selvitysten johtopäätöksiä kolmessa infotilaisuudessa. Loppuraportin mukaan ääneen ovat päässeet asukkaiden lisäksi hyvinvointialueen vaikuttamistoimielimet. Loppuraportista ilmenee, että vaikuttamistoimielimiä on informoitu palveluverkkotyön etenemisestä, ja niille on elokuussa 2023 järjestetty yhteinen seminaari.

Loppuraportissa on lisäksi muun ohella tehty esitettyjen toimenpiteiden vaikutusten arviointi kahden toteuttamistavan mukaisesti: palveluverkkoon ei tehdä muutoksia eli jatketaan nykyisellä palveluverkolla tai palveluverkkoa muokataan kohti monikeskuksista mallia, jossa kiinteät palvelut keskitetään alueellisiin väestökeskittymiin raportin mukaisesti. Raportissa on arvioitu molempien toteuttamistapojen vaikutuksia muun ohella asukkaisiin ja talouteen. Vaikutusten arvioinnista ilmenee, että monikeskuksisen mallin säästöt syntyvät vuokratulujen sekä puhtaanapitopalveluiden henkilöstökustannusten vähentymisestä. Raportin liitteessä 5 on esitetty palveluverkkomuutoksesta aiheutuvia vuokrasäästöjä.

Aluehallitus on marraskuussa 2023 asettanut palveluverkkoa koskevan päätöksenteon jatkovalmistelua varten poliittisen ohjausryhmän. Ohjausryhmän tehtävänä on ollut laatia ehdotus palveluverkkosuunnitelmaksi ja hyväksyä Palveluverkkosuunnitelma 2030 -suunnitelma aluehallituksen ja aluevaltuuston käsittelyn pohjaksi.

Aluevaltuusto on 11.12.2023 aluehallituksen esityksestä päättänyt hyväksyä Palveluverkkosuunnitelma 2030 -suunnitelman sekä todeta, että lopulliset palveluverkkopäätökset tehdään hallintosäännön mukaisin päätösvaltuuksin ja valtuuttanut hyvinvointialuejohtajan käynnistämään toimenpiteet suunnitelmassa esitettyjen muutosten jatkovalmistelun osalta, sekä jatkamaan neuvotteluja kuntien kanssa sen selvittämiseksi, millaisia säästöjä olisi saatavissa tiloja tiivistämällä ja mahdollisilla vuokranalennuksilla. Suunnitelmia sopeutetaan tarvittaessa neuvottelutulosten perusteella. Aluevaltuuston päätöstä edeltävän aluehallituksen päätöksen 4.12.2023 esittelytekstissä on todettu, että palveluverkkosuunnitelma toimii palveluverkkoon tehtävien muutosten valmistelua ja päätöksentekoa ohjaavana asiakirjana.

Aluevaltuusto on 9.9.2024 hyväksynyt sote-keskuksien verkoston Satakunnan hyvinvointialueella. Sote-keskukset, jotka laaja-alaisesti tarjoavat julkisesti rahoitettuja sosiaalihuollon peruspalveluja ja perusterveydenhuollon palveluja sekä mahdollisesti joitain näitä täydentäviä palveluja, sijaitsevat Raumalla, Ulvilassa, Harjavallassa, Eurassa, Huittisissa, Kankaanpäässä sekä Porissa, jossa sijaitsee kaksi sote-keskusta. Jokaisessa kunnassa on vähintään yksi sote-piste tai sote-keskus.

Aluevaltuusto on 9.12.2024 hyväksynyt päivitetyn Palveluverkkosuunnitelma 2030 -suunnitelman. Asiakirjoista ilmenee, että suunnitelmaan on tarkennettu sote-keskuksen ja sote-pisteen käsitteet sekä päivitetty ne muutokset, jotka liittyvät palveluverkkosuunnitelman toimeenpanoon sekä tarkennettu investointikustannuksia rajoitustarpeen muutoksia vastaaviksi.

Palveluverkkosuunnitelma 2030 -suunnitelmassa on muun ohella esitetty, millaisia sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluja kunnissa ja kunnanosissa on ollut ja millaista toiminta on tulevaisuudessa. Nakkilan kunnan osalta suunnitelmassa on tältä osin todettu seuraavaa:

Toiminta nyt: Moniammatilliset tiimi, joiden kautta asiakas saa sekä kiireelliset että kiireettömät avosairaanhoidon terveystalvelut. Aikuisneuvolan palvelut. Työkyvyn tuen ja terveydenhuollon palvelut. Päihdetyön vastaanottopalvelu. Sosiaalityön vastaanottopalvelut arkipäivisin. Kuntouttavan työtoiminnan työpaja.

Toiminta jatkossa: Sosiaalityön jalkautuvat palvelut. Kuntouttavan työtoiminnan työpaja.

Palveluverkkosuunnitelma 2030 -suunnitelman mukaan vaikutusten arviointi tulee tehdä kohdennetusti jokaisen päätöksenteon yhteydessä, jossa toimintaa siirretään kiinteästä toimipisteestä toiseen tai toiminta lopetetaan tai muutetaan muulla tavalla toteutettavaksi (monikanavaisuus). Tällöin vaikutusten arvioinnista tehdään muistio päätöksen liitteeksi. Muistiossa arvioidaan toimenpiteen vaikutukset asiakkaisiin, henkilöstöön, talouteen ja palveluiden järjestämiseen sekä tuottamiseen.

Palveluverkkosuunnitelma 2030 -suunnitelman liitteessä 1 on esitetty muutosten taloudellisia vaikutuksia. Nakkilan terveysaseman osalta liitteestä ilmenee, että terveysaseman vuokrasopimus on määräaikainen ja voimassa vuoden 2035 loppuun asti. Vuokratkustannukset ovat hyvinvointialueelle 159 343,44 euroa (alv 0 %) vuodessa.

Satakunnan hyvinvointialueen aikuisten palveluiden toimialuejohtaja on viranhaltijapäätöksellä 5.2.2025 päättänyt, että 1.3.2025 alkaen Nakkilan sote-pisteen terveystalveluiden toiminnot eli käytännössä lääkäri- ja hoitajavastaanotto siirretään Harjavallan sote-keskukseen. Päätöksen esittelytekstissä on mainittu edellä selostetut aluevaltuuston Palveluverkkosuunnitelma 2030 -suunnitelman hyväksymistä ja päivittämistä koskevat aluevaltuuston päätökset sekä todettu, että palveluverkkosuunnitelmalla tavoitellaan 7 miljoonan euron säästöjä vuokratkustannuksiin vuoden 2025 loppuun mennessä. Palveluverkkosuunnitelman toimeenpano on osa aluehallituksen elokuussa 2023 hyväksymää muutosohjelmaa. Esittelytekstissä on lisäksi selostettu edempänä mainittu aluevaltuuston sote-keskuksien verkostoa koskeva päätös 9.9.2024 ja todettu, että Nakkilan sote-keskuksen aikuispalveluiden terveystalveluiden henkilöiden siirtämisestä Harjavallan sote-keskukseen on käyty 7.1.2025 yhteistoimintaneuvottelut.

Valituksenalaisen aluehallituksen oikaisuvaatimus päätöksen 25.3.2025 mukaan asiassa on laadittu vaikutusten arviointi, joka on ollut aikuisten palveluiden toimialuejohtajan viranhaltijapäätöksen 5.2.2025 liitteenä. Liite oli jäänyt pois päätöksen alkuperäisestä julkaisusta inhimillisen virheen vuoksi. Vaikutusten arviointi oli kuitenkin tehty, ja se oli valmistunut 3.2.2025. Toimialuejohtajan viranhaltijapäätös on uudelleen julkaistu 7.2.2025, jolloin myös liite on julkaistu.

Ennakkovaikutusten arviointilomakkeessa on todettu, että vaikutusten arvioinnin tulokset siirretään esitettävän muutoksen esittelytekstiin (viranhaltijapäätös / esitys aluehallitukselle), eikä lomaketta liitetä päätökseen.

Lomakkeessa on arvioitu Nakkilan sote-pisteen terveystalouden siirtymisen vaikutuksia hyvinvointialueen asukkaisiin, sosiaali- ja terveystalouden toteuttamiseen sekä lapsiin ja nuoriin. Lisäksi siinä on arvioitu muutoksen henkilöstö-, talous- ja organisaatiovaikutuksia sekä vaikutuksia sidosryhmiin ja myös muutoksen vastuullisuutta. Hyvinvointialueen asukkaiden osalta arvioinnissa on palvelujen saatavuuden, saavutettavuuden ja yhdenvertaisuuden osalta todettu muun ohessa, että lähipalvelun saatavuus saattaa heikentyä johtuen matka-ajan pidentymisestä. Digitaaliset palvelut ja etähoitoon panostaminen kompensoivat osaltaan lähipalvelun puutetta. Yhdenvertaisuutta parannetaan monikanavaisilla palveluilla. Erityisryhmien osalta on todettu, että heidän tarpeensa tulee huomioida. Vaikutuksista asiakkaille sosiaali- ja terveystalouden toteuttamisesta on todettu muun ohella, että lääkärin saatavuudessa Nakkilaan on ollut haasteita ja että lääkäripalveluita on tuotettu sekä omatuotantona että ostettuna. Ostopalveluissa on ollut haasteita sekä saatavuuden että hintojen näkökulmasta. Palvelujen siirtyessä Harjavallan sote-keskukseen lääkäri on aina paikalla sekä kiireettömien että kiireellisten asioiden hoitamisessa. Harjavallassa on myös laaja-alaisemmat palvelut. Hoidon jatkuvuus, laatu ja monialaisuus paranevat. Taloudellisten vaikutusten osalta on muun ohella todettu, että vuokrasäästöä ei synny suoraan, koska tilat jäävät edelleen hyvinvointialueen muuhun käyttöön.

Valituksenalaisessa aluehallituksen oikaisuvaatuspäätöksessä on todettu, että hyvinvointialue ei tarkastele palveluiden järjestämistä kuntarajojen mukaisesti, vaan asukaskeskittymien palvelutarpeen mukaisesti. Etäisyys Nakkilan terveystaloudesta Harjavallan sote-keskukseen on 12 kilometriä ja Ulvilan sote-keskukseen 13 kilometriä. Joillakin alueen asukkailla matka-aika voi lyhentyä, joillakin pidentyä, riippuen asunnon sijainnista. Joukkoliikennettä on alueella käytettävissä. Useissa muissakin hyvinvointialueen alueella sijaitsevilla kunnissa on alueita ja asukaskeskittymiä, joissa etäisyys sote-keskukseen tai sote-pisteeseen on vastaava tai pidempi. Palveluverkkosuunnitelma 2030 -suunnitelmaa on käsitelty aluevaltuustossa edellisen kerran 9.12.2024. Aluevaltuusto on tuolloin hyväksynyt Palveluverkkosuunnitelman 2030 -suunnitelman, jonka mukaan Nakkilan sote-pisteessä ei jatkossa tuoteta avosairaanhoidon terveystalouksia. Asian perusteellisen valmistelun jälkeen aikuisten palveluiden toimialuejohtajalla ei ole ollut perusteltua syytä tehdä palveluverkkosuunnitelmasta poikkeavaa päätöstä.

Aluehallituksen hallinto-oikeudelle toimittaman lausunnon mukaan päätös on valmisteltu laajasti eri asianosaisia ja osapuolia kuullen. Kunnissa on valituksessa esitetty tavoitteenä järjestetty yleisötilaisuuksia, joissa asiaa on käsitelty ja hankittu tarvittavia selvityksiä. Lausunnossa on lisäksi todettu, että palveluiden kokoamisella suurempiin yksiköihin on pyritty sote-järjestämislain 4 §:n mukaisesti palveluiden tehokkaaseen, kustannusvaikuttavaan sekä tarkoituksenmukaiseen toteuttamiseen, sekä riittävän ammattitaidon ja laadun varmistamiseen. Palveluverkkosuunnitelmalla on taattu hyvinvointialueen asukkaille yhtäläiset mahdollisuudet olla yhteydessä omaan sote-keskukseen. Jokaisessa hyvinvointialueen kunnassa on ainakin yksi kiinteä sote-piste. Tämän lisäksi

lähipalveluita tarjotaan digitaalisina ja liikkuvina palveluina. Nakkilan alueella jatkaa edelleen hoidon- ja palveluntarpeen arvion perusteella perustason terveystalvveluita, kuten neuvola-, koulu- ja opiskeluhuollon sekä hammashuollon palveluita ja sosiaalihuollon osalta kotihoidon, kotisairaanhoidon ja sosiaalihuollon jalkautuvat palvelut.

Oikeudellinen arviointi

Lähtökohtia

Aikuisten palveluiden toimialuejohtajan viranhaltijapäätös 5.2.2025, jolla on päätetty siirtää Nakkilan sote-pisteen terveystalvveluiden toiminnot 1.3.2025 alkaen Harjavallan sote-keskukseen, on perustunut aluevaltuuston hyväksymään Palveluverkkosuunnitelma 2030 -suunnitelmaan. Hallinto-oikeus katsoo, että aluevaltuuston Palveluverkkosuunnitelma 2030-suunnitelman hyväksymistä ja sen päivittämistä koskevat päätökset, aluevaltuuston 9.9.2024 tekemä sote-keskuksien verkostoa koskeva päätös sekä näiden päätösten jälkeen tehdyt päätökset, mukaan lukien nyt kysymyksessä oleva aikuisten palveluiden toimialuejohtajan viranhaltijapäätös 5.2.2025, muodostavat kokonaisuuden, jolla on päätetty hyvinvointialueen palveluverkosta sekä palveluverkkoon liittyvistä toimintojen siirrosta. Näin ollen nyt kysymyksessä olevan Nakkilan terveystalvveluiden toimintojen siirtoa koskevan viranhaltijapäätöksen valmistelua ja muuta lainmukaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon eri vaiheissa tehtyjen päätösten kokonaisuus.

Hallinto-oikeus toteaa lisäksi selvyiden vuoksi, että sillä ei ole toimivaltaa tutkia aluevalitusta laajemmin kuin mitä sille valitusajassa tehdyssä valituksessa on esitetty.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen

Aikuisten palveluiden toimialuejohtaja on edellä todetusti 5.2.2025 päättänyt siirtää Nakkilan sote-pisteet terveystalvvelujen toiminnot eli käytännössä lääkäri- ja hoitajavastaanoton 1.3.2025 alkaen Harjavallan sote-keskukseen. Hallinto-oikeus toteaa, etteivät Nakkilan kunta, Nakkilan kunnassa asuvat hyvinvointialueen asukkaat ja muut palveluiden käyttäjät ole asiassa hallintolain 11 §:ssä tarkoitettuja asianosaisia, joiden kuulemisessa olisi tullut noudattaa hallintolain 34 §:ssä säädettyä.

Viranomaisella on hallintolain 41 §:n perusteella velvollisuus vaikuttamismahdollisuuksien varaamiseen silloin, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Tällaisessa tilanteessa viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Vaikka Nakkilan sote-pisteen terveystalvveluiden toimintojen siirtäminen Harjavallan sote-keskukseen heikentääkin fyysisestä toimipisteestä saatavien lääkäri- ja hoitajapalveluiden

saatavuutta Nakkilassa, on Nakkilassa asuvilla hyvinvointialueen asukkailla muutoksen jälkeenkin muun ohella käytettävissään Nakkilan sote-pisteestä noin 12 kilometrin päässä Harjavallassa sijaitsevat sote-keskuksen lääkäri- ja hoitajapalvelut sekä digitaaliset palvelut ja etäpalvelut. Lääkäri- ja hoitajavastaanoton lakkauttamisessa Nakkilan sote-pisteessä ei ole kyse muutoksesta, jolla olisi hallintolain 41 §:ssä tarkoitettu huomattava vaikutus Nakkilassa asuvien hyvinvointialueen asukkaiden oloihin. Kyse ei siten ole tilanteesta, jossa hyvinvointialueen olisi tullut asian valmistelussa varata hallintolain 41 §:n mukaisesti vaikuttamismahdollisuudet Nakkilassa asuville hyvinvointialueen asukkaille.

Hyvinvointialueen asukkaiden ja muiden palveluiden käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet on tullut asian valmistelussa turvata siten kuin hyvinvointialuelain 29 §:ssä säädetään. Hyvinvointialuelain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp) on lain 29 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa muun ohella todettu, että säännöksen velvoittavasta sanamuodosta huolimatta suoran demokratian laajuus ja muodot jäisivät pitkälti valtuuston päätettäväksi.

Kuten oikeudellisen arvioinnin lähtökohtana on todettu, hyvinvointialueen palveluverkkoa koskevat päätökset ovat muodostaneet kokonaisuuden. Ennen Palveluverkkosuunnitelma 2030 -suunnitelman valmistelua ja hyväksymistä on laadittu Palveluverkkoverkkoselvityksen loppuraportti. Sen laatimisen yhteydessä hyvinvointialueen asukkaiden ja palveluiden käyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet on turvattu monin tavoin, kuten järjestämällä kansalaisraati sekä kysely. Saadun selvityksen mukaan kunnissa on myös järjestetty yleisötilaisuuksia. Hallinto-oikeus katsoo, että Nakkilan kunnassa asuvien hyvinvointialueen asukkailla ja muilla palveluiden käyttäjillä on edellä todetun perusteella ennen aikuisten palveluiden toimialuejohtajan viranhaltijan päätösten tekemistä ollut oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen palveluverkkoa koskevaan päätöksentekoon hyvinvointialuelain 29 §:n mukaisesti. Asian valmistelussa ei ole menetelty virheellisesti sillä valituksessa esitetyllä perusteella, ettei osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamisessa ole erityisellä tavalla huomioitu heikommassa asemassa olevia hyvinvointialueen asukkaita.

Saadun selvityksen mukaan hyvinvointialueen vaikuttamistoimielimille on annettu tietoa palveluverkkotyöstä, ja niille on järjestetty yhteinen seminaari. Vaikuttamistoimielimillä on näin ollen ollut hyvinvointialuelain 32 §:n 2 momentin mukainen mahdollisuus vaikuttaa hyvinvointialueen palveluverkkoa koskevien päätösten, mukaan lukien nyt kysymyksessä olevan viranhaltijapäätöksen, valmisteluun.

Muu valmistelun lainmukaisuus

Lainsäädännössä ei ole säännöksiä siitä, miten vaikutusten arviointi on toteutettava hyvinvointialueen päättäessä siitä, missä ja millä tavoin se tarjoaa järjestämisvastuulleen kuuluvia palveluita. Aikuisten palveluiden toimialuejohtajan viranhaltijapäätös on pohjautunut aluevaltuuston

hyväksymään Palveluverkkosuunnitelma 2030 -suunnitelmaan. Suunnitelman hyväksymistä varten on laadittu ennakkovaikutusten arviointi kahdella palveluverkkoa koskevalla eri toimintavaihtoehdolla. Tuolloin on arvioitu vaikutuksia muun ohella asukkaisiin ja talouteen. Lisäksi viranhaltijapäätöksen liitettyssä EVA-lomakkeessa on Palveluverkkosuunnitelma 2030 -suunnitelman mukaisesti arvioitu nimenomaisesti nyt kysymyksessä olevan muutoksen vaikutuksia muun ohella hyvinvointialueen asukkaisiin ja talouteen. EVA-lomakkeessa on muun muassa todettu, että lähipalveluiden saatavuus saattaa heikentyä, mutta digitaalisilla palveluilla ja etähoitoon panostamalla kompensoidaan lähipalvelun puutetta. Hoidon jatkuvuuden, laadun ja monialaisuuden on arvioitu parantuvan, koska lääkäri- ja hoitajaresurssi on muutoksen jälkeen turvatumpi. Vuokrasäästöä ei synny, koska tilat jäävät edelleen hyvinvointialueen muuhun käyttöön. Hallinto-oikeus katsoo, että ottaen huomioon hyvinvointialueen laaja harkintavalta päättää omasta toimipisteverkostaan ja toimipisteissä tarjottavista palveluista, on päätöksen vaikutukset muun ohella asukkaisiin ja talouteen tässä tilanteessa selvitetty riittävästi. Hyvinvointialue ei ole laiminlyönyt sille asiassa kuuluvaa selvittämisvelvollisuutta.

Saadun selvityksen mukaan viranhaltijapäätöksen ennakkovaikutusten arviointia koskeva EVA-lomake on inhimillisestä virheestä jäänyt pois toimialuejohtajan päätöksen alkuperäisestä julkaisusta. Ennakkovaikutusten arviointi on kuitenkin valmistunut 3.2.2025 ja se on näin ollen ollut toimialuejohtajankäytössä 5.2.2025, kun hän on päättänyt, että Nakkilan sote-pisteen terveystalouden palveluiden toiminnot siirretään Harjavallan sote-keskukseen. Sillä, että ennakkovaikutusten arvioinnin tuloksia ei ole mainittu viranhaltijapäätöksessä, vaan ne on mainittu päätöksen liitteessä, ei ole merkitystä arvioitaessa valmistelun riittävyttä.

Toimialuejohtajan päätöksen muu lainmukaisuus

Hallinto-oikeus toteaa, että hyvinvointialueen on lain mukaan toteutettava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut yhdenvertaisesti ja hyvinvointialueen väestön tarpeet huomioon ottaen lähellä asiakkaita. Hyvinvointialueen on suunniteltava ja toteutettava sosiaali- ja terveydenhuolto sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisena kuin asiakkaiden tarve edellyttää. Sote-järjestämislaki jättää hyvinvointialueelle kuitenkin laajan harkintavallan päättää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä. Hyvinvointialueella on siten lähtökohtaisesti laaja oikeus itse päättää millaisella fyysisellä palveluverkolla ja minkälaisilla erilaisilla palvelujen tuottamisen tavoilla se lailla sille säädetty tehtävänsä toteuttaa. Hyvinvointialuelain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettu palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden vaatimus tai sote-järjestämislain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu vaatimus palvelujen toteuttamisesta yhdenvertaisesti eivät tarkoita, että palvelut olisi toteutettava kaikkialla ja kaikille samalla tavalla. Hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulu hyvinvointialueen päätösten tarkoituksenmukaisuuden arvioiminen eikä siten sen arvioiminen, onko Nakkilan sote-pisteen terveystalouden palvelujen toimintojen siirto

viranhaltijapäätöksen mukaisesti Harjavaltaan taloudellisesti tai tehokkuudeltaan mielekäs ratkaisu.

Hyvinvointialue on Palveluverkkosuunnitelma 2030 -suunnitelmassa linjannut, että palveluita keskitetään sote-keskuksiin. Palvelujen keskittämisellä on tavoiteltu sekä säästöjä että palvelujen laadukasta ja muutoin tarkoituksenmukaista järjestämistä. Toimialuejohtajan viranhaltijapäätöksen liitteenä olevasta ennakkovaikutusten arvioinnista ilmenee, että fyysisten terveydenhuollon lähipalveluiden heikentymistä Nakkilassa asuville hyvinvointialueen asukkaille kompensoidaan digitaalisilla palveluilla ja etähoidolla. Ennakkovaikutusten arvioinnissa on katsottu, että lääkäri- ja hoitajavastaanottojen siirrolla Harjavallan sote-keskukseen hoidon jatkuvuus, laatu ja monialaisuus paranevat. Lisäksi hallinto-oikeus toteaa, että fyysinen lääkäri- ja hoitajavastaanotto sijaitsee terveystalouden siirron jälkeenkin vain noin 12 kilometrin päässä Nakkilan sote-pisteestä. Hallinto-oikeus katsoo, että hyvinvointialue on esittänyt lääkäri- ja hoitajavastaanoton siirrolle Nakkilasta Harjavaltaan hyväksyttävät perusteet, eikä asiassa esitetyn perusteella ole todettavissa, ettei hyvinvointialue pystyisi toteuttamaan terveystalouden muutoksen jälkeen siten kuin hyvinvointialueen asukkaiden tarve edellyttää. Hyvinvointialueella säädetty vaatimus järjestettävien palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta ja sote-järjestämislaissa säädetty vaatimus palveluiden toteuttamisesta yhdenvertaisesti eivät edellytä, että hyvinvointialueen tulisi tarjota fyysisiä lääkäri- ja hoitajapalveluita kaikissa kuntakeskuksissa, eikä toimialuejohtajan viranhaltijapäätös ole vastoin mainittuja vaatimuksia. Toimialuejohtajan viranhaltijapäätös ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla hyvinvointialuelain 7 §:n eikä sote-järjestämislain 4 §:n vastainen.

Hallintolain mukaan päätös on perusteltava ja perusteluissa ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Toimialuejohtajan viranhaltijapäätöksessä on ilmoitettu, että päätöksen perusteena ovat olleet toimialuejohtajan päätöksessä yksilöidyt aluevaltuuston tekemät linjaukset hyvinvointialueen palveluverkosta. Osana toimialuejohtajan päätöksentekoa on laadittu viranhaltijapäätökseen liitetty ennakkovaikutusten arviointi. Ottaen huomioon hyvinvointialueelle kuuluva laaja harkintavaltio päätää omasta palveluverkostaan ja toimipaikoissa tarjottavista palveluista, hallinto-oikeus katsoo, että toimialuejohtajan päätöksestä ja sen liitteenä olevasta ennakkovaikutusten arvioinnista ilmenee riittävin tavoin päätöksen perustelut.

Oikaisuvaatimus päätöksen perusteleminen

Hallinto-oikeus toteaa, ettei hallintolain 49 g §:n 1 momentista seuraa, että oikaisuvaatimus päätöksessä olisi valituksessa esitetyin tavoin tarpeen antaa vastaus kaikkiin oikaisuvaatimuksissa esitettyihin vaatimusten perusteluihin, kysymyksiin tai lisäselvityspyyntöihin. Viranomaisen tulee mainituissa lainkohdassa säädetyin tavoin ainoastaan antaa perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksissa esitettyihin vaatimuksiin. Nakkilan kunta on oikaisuvaatimuksessaan vaatinut, että toimialuejohtajan viranhaltijapäätös Nakkilan sote-pisteen terveystalouden toimintojen siirrosta Harjavaltaan

kumotaan ja että päätöksen täytäntöönpano kielletään. Aluehallitus on antanut näihin oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin vastauksen hylkäämällä kunnan oikaisuvaatimuksen ja täytäntöönpanoa koskevan vaatimuksen sekä esittänyt perustelut ratkaisulleen. Aluehallituksen oikaisuvaatimus päätös on riittävästi perusteltu.

Yhteenveto

Aikuisten palveluiden toimialuejohtajan ja aluehallituksen päätökset eivät ole valituksessa esitetyillä asian valmistelua koskevilla perusteilla syntyneet virheellisessä järjestyksessä, toimialuejohtaja ja aluehallitus eivät ole ylittäneet harkintavaltaansa ja siten toimivaltaansa eivätkä päätökset ole valituksessa esitetyillä perusteilla muutenkaan lainvastaisia.

Oikeudenkäyntikulut

Valittajan peruutettua oikeudenkäyntikuluvaatimuksensa lausuminen tästä vaatimuksesta raukeaa.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Laki hyvinvointialueesta 32 § 1 mom, 138 § 2 mom ja 144 §
Hallintolaki 5 § 2 mom
Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 81 § 2 mom 5 kohta ja 3 mom

Muutoksenhaku

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

Valitusosoitus on liitteenä (Aluevalitus).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeustuomarit Sami Kouki, Salla Pieniniemi ja Jukka Vanto. Asian on esitellyt Salla Pieniniemi.

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

Jakelu

Päätös tavallisena tiedoksiantona sähköisesti

Nakkilan kunta
Asiamies: AA Ville Kotka
Oikeudenkäyntimaksu 310 euroa

Satakunnan hyvinvointialueen aluehallitus, jonka on hyvinvointialueesta annetun lain 147 §:n 1 momentin mukaisesti ilmoitettava päätöksestä

Hallinto-oikeuden yhteystiedot

Turun hallinto-oikeus
Sairashuoneenkatu 2–4 (PL 32), 20101 Turku
turku.hao@oikeus.fi
Puh. 029 56 42400
<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>