



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

**Seuraamukset alijäämän kattamista koskevan
määräajan rikkomisesta hyvinvointialueilla –
rikosvastuu, vahingonkorvausvastuu ja hallinnollinen
vastuu**

Hallinto-oikeus
Maisteritutkielma

Aurora Pohjonen

Kevät 2026
Lapin yliopisto



Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Seuraamukset alijäämän kattamista koskevan määräajan rikkomisesta hyvinvointialueella – rikosvastuu, vahingonkorvausvastuu ja hallinnollinen vastuu

Tekijä(t): Aurora Pohjonen

Koulutusohjelma / opetuskokonaisuus / oppiaine: Hallinto-oikeus

Ohjaaja(t): professori Kirsi Kuusikko

Työn laji: Maisteritutkielma

Sivumäärä, liitteiden lukumäärä: XVI + 85

Vuosi: 2026

Tiivistelmä:

Noin puolet hyvinvointialueista tekivät vuoden 2024 lopulla päätöksen hyvinvointialuelain rikkomisesta. Hyvinvointialueiden arvioiden mukaan alijäämää ei voitu kattaa hyvinvointialueilla edellytetyssä määräajassa. Tämän tutkielman tarkoitus on selvittää, millaisia seuraamuksia lainvastaisista päätöksistä voisi olla hyvinvointialueiden luottamushenkilöille ja virkamiehille. Tutkielmassa käy myös ilmi, millaisia seuraamuksia tilanteesta voi aiheutua hyvinvointialueelle yhteisönä.

Hyvinvointialueiden arvioiden mukaan päätöksiä tehdessä jouduttiin priorisoimaan joko sosiaalisia oikeuksia koskevaa sääntelyä tai taloutta koskevaa sääntelyä. Tämän vuoksi tutkielmassa taustoitetaan aluksi toimintaympäristöä, jossa päätöksiä tehtiin. Tutkielmassa tarkastellaan perustuslain ja ihmisoikeussopimusten sääntelyä sosiaalisista oikeuksista sekä sosiaalisten oikeuksien rajoittamisedellytyksiä.

Tilanteen taustoittamiseksi tutkielmassa käydään läpi myös hyvinvointialueiden rahoitusta ja taloutta koskevaa sääntelyä. Sen lisäksi hyvinvointialueiden itsehallintoa verrataan kuntien itsehallintoon tarkoituksena selvittää, miksi kuvatut ongelmat ovat nousseet esiin laajasti hyvinvointialueilla. Rahoituksen osalta tehdään myös vertailua muiden Pohjoismaiden malleihin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja rahoittamisesta.

Vastuuta koskevista kysymyksistä ensiksi käsitellään rikosoikeudellista vastuuta. Jos tilannetta arvioidaan rikosvastuun kannalta, soveltuva rikosnimike on virkavelvollisuuden rikkominen. Virkavelvollisuuden rikkominen tulee sovellettavaksi sekä luottamushenkilöiden että virkamiesten kohdalla. Teko täyttää tunnusmerkistön siltä osin, että teko on tapahtunut virkatoiminnassa ja virkatoiminnassa noudatettavaa sääntöä tai määräystä on rikottu. Sen sijaan tämänhetkinen oikeuskäytäntö voisi puoltaa teon katsomista vähäiseksi. Tahallisuuden

ja syyllisyyden arviointiin vaikuttaa, onko kaikki lainmukaiset keinot lisärahoituksen hankkimiseen käytetty.

Vahingonkorvausvastuun osalta tutkielmassa käydään läpi, mille taholle mahdollinen vahingonkorvausvastuu päätöksistä lankeaisi. Tiedossa ei ole, että päätöksistä olisi aiheutunut vahingonkorvauslain mukaisesti korvattavaa vahinkoa, joten vahingonkorvausvastuun kannalta palveluiden järjestämisen priorisointi vaikuttaa perustellulta.

Päätöksistä voi seurata hyvinvointialueille hallinnollisia seuraamuksia, jotka vaikuttavat tutkielmassa tarkastelluista seuraamuksista todennäköisimmiltä. Päätökset voivat johtaa kanteluihin laillisuusvalvojille tai valituksiin hallinto-oikeudelle. Hyvinvointialuelain mukaisena seuraamuksena voi olla arviointimenettely.

Avainsanat: hyvinvointialue, virkavastuu, vahingonkorvausvastuu, hallinto-oikeus

Sisällys	
Lähteet	VI
Lyhenteet	XV
1. Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen tausta	1
1.2 Tutkimuskysymys, aiheen rajausta ja tutkielman rakenne	4
1.3 Tutkimusmetodi ja -aineisto	5
2. Hyvinvointialueen tehtävät	7
2.1 Hyvinvointialueet perus- ja ihmisoikeuksien toteuttajina	7
2.1.1 PL 19 §:n mukainen oikeus sosiaaliturvaan	7
2.1.2 Sosiaaliset oikeudet ihmisoikeussopimuksissa	11
2.2 Sosiaalisten oikeuksien rajoittaminen	15
2.2.1 Perusoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset	15
2.2.2 Sosiaalisten oikeuksien heikennyskielto	18
2.3 Hyvinvointialueen lakisääteiset tehtävät	21
2.3.1 Sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi	21
2.3.2 Hallinnolliset tehtävät ja tukitoiminnot	24
3. Hyvinvointialueiden tehtävien rahoittaminen	26
3.1 Hyvinvointialueiden tulon lähteet	26
3.1.1 Valtion rahoitus	26
3.1.2 Muut tulot	28
3.2 Talouden suunnittelu ja valtion ohjaus	30
3.3 Hyvinvointialueiden itsehallinto	34
3.3.1 Itsehallinto	34
3.3.2 Kunnallisen itsehallinnon peruspiirteet	35
3.3.3 Hyvinvointialueiden itsehallinto verrattuna kunnalliseen itsehallintoon	38
3.4 Sote-palveluita järjestävien alueiden rahoitus muissa Pohjoismaissa	41
3.4.1 Ruotsin kunnat ja alueet	41
3.4.2 Norjan kunnat ja aluekunnat	43
3.4.3 Tanskan kunnat ja alueet	43
4. Rikosoikeudellisen virkavastuun edellytykset	44

4.1 Lainvastaisten päätösten tekemiseen osalliset	44
4.1.1 Lainvastaisten päätösten sisällöstä ja päätöksen tekoon osalliset	44
4.1.2 Luottamushenkilöiden asema	46
4.1.3 Viranhaltijoiden asema	47
4.2 Rikosoikeudellisen virkavastuun täyttymisen edellytykset ja virkarikoksen tunnusmerkit	48
4.2.1 Rikoslain 40 luvun virkarikokset	48
4.2.2 Virkavelvollisuuden rikkominen	50
4.2.3 Rikosoikeudellisen vastuun yleiset edellytykset	52
4.3. Hyvinvointialueiden toiminnan arviointia rikosoikeudellisesta näkökulmasta	56
4.3.1 Virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön täytyminen	56
4.3.2 Rikosvastuun yleisten edellytysten täytyminen	60
5. Vahingonkorvausvastuu ja hallinnollinen vastuu hyvinvointialueilla	64
5.1 Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu	64
5.2 Luottamushenkilön ja viranhaltijan vahingonkorvausvastuu	67
5.3 Vahingonkorvausvastuun soveltuminen hyvinvointialueilla tehtyihin päätöksiin	68
5.4 Hallinto-oikeudellinen vastuu	70
5.5 Hyvinvointialueiden päätöksistä aiheutuva hallinto-oikeudellinen vastuu	75
6. Johtopäätökset	79

Lähteet

Kirjallisuus

Aarnio Aulis, Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2011.

Aarnio Aulis, Mitä lainoppi on? Tammi 1978.

Aarnio Aulis, Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta, s. 35-56 teoksessa Juha Häyhä (toim.), Minun metodini. Werner Söderström lakitieto oy 1997.

Annola Vesa – Hemmo Mika – Karhu Juha – Kartio Leena – Saarnilehto Ari – Tammi-Salminen Eva – Tolonen Juha – Tuomisto Jarmo – Viljanen Mika, Varallisuus oikeus 2004 (jatkuvapäivitteinen verkkojulkaisu). <https://verkkokirjahylly.almainsights.fi/teos/EAIBGXCTDG> (vaatii kirjautumisen) (7.2.2026).

Arti Armas, Vahingonkorvauslaki. Karisto Oy:n kirjapaino, 1981.

Backman Eero, Pakkotila ja velvollisuuksien kollisio rikosoikeudessa. Lakimies 3/2004, s. 395-403.

Bruun Niklas, Työoikeuden perusteet. Alma Talent 2022.

<https://verkkokirjahylly.almainsights.fi/teos/GAHBBXETEB> (vaatii kirjautumisen) (7.2.2026).

Frände Dan – Helenius Dan – Korkka-Knuts Heli, Yleinen rikosoikeus. Edita Publishing Oy 2020. <https://store.almainsights.fi/verkkokauppa/rikos-ja-prosessioikeus/rikos-ja-prosessioikeus-kirjat/yleinen-rikosoikeus-3-uudistettu-painos-digikirja/> (vaatii kirjautumisen) (7.2.2026).

Hakalehto-Wainio Suianna, Valta ja vahinko: julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Talentum 2008.

Hakamies Kaarlo – Helenius Dan – Lappi-Seppälä Tapio – Melander Sakari – Nuotio Kimmo – Ojala Timo – Rautio Ilkka, Rikosoikeus. Alma Talent Oy 2022 (jatkuvapäivitteinen verkkojulkaisu). <https://verkkokirjahylly.almainsights.fi/teos/GAHBGXCTDG> (vaatii kirjautumisen) (7.2.2026).

Hallberg Pekka – Karapuu Heikki – Ojanen Tuomas – Scheinin Martin – Tuori Kaarlo – Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeudet. Alma Media Finland Oy 2011 (jatkuvapäivitteinen verkkojulkaisu). <https://verkkokirjahylly.almainsights.fi/teos/EAHBGXCTDG> (vaatii kirjautumisen) (7.2.2026).

Harjula Heikki – Prättälä Kari, Kuntalaki. Alma Talent Oy 2019 (jatkuvapäivitteinen verkkojulkaisu). <https://verkkokirjahylly.almainsights.fi/teos/HAJBEXDTEB> (vaatii kirjautumisen) (7.2.2026).

Hautamäki Veli-Pekka, Perusoikeuden ydinalue argumenttina. Lakimies 1/2011, s. 82-98.

Hirvonen Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 2011. <https://helda.helsinki.fi/items/9f946224-556d-4b2e-a071-d23a6cfa78b6> (7.2.2026).

Heuru Kauko, Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Gummerus Kirjapaino Oy 2002.

Heuru Kauko – Mennola Erkki – Rynnänen Aimo, Kunta: kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print 2011.

Husa Jaakko – Jyränki Antero, Valtiosääntöoikeus. Kauppakamari 2021.

Husa Jaakko – Pohjolainen Teuvo, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen. Talentum 2014. <https://verkkokirjahylly.almainsights.fi/teos/GAIBBXCTEB> (vaatii kirjautumisen) (7.2.2026).

Huuskonen Juha – Koskinen Outi – Porokka-Maunuksela Raija – Säilä Esko, Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Edita Publishing Oy 2004.

Hyttinen Tatu, Syytön tai syyllinen: tutkimus syyllisyyskysymyksen ratkaisemisesta. Suomalainen lakimiesyhdistys 2015. <https://edition.fi/lakimiesyhdistys/catalog/book/569> (7.2.2026).

Hyttinen Tatu – Tapani Jussi – Tolvanen Matti, Rikosoikeuden yleinen osa: vastuuoppi. Alma Talent Oy 2019. <https://verkkokirjahylly.almainsights.fi/teos/CABBXXBTABHED> (vaatii kirjautumisen) (7.2.2026).

Hyttinen Tatu – Kallio Heikki – Korkka-Knuts Heli – Matikkala Jussi – Tapani Jussi – Tolvanen Matti – Viljanen Pekka – Wahlberg Markus, Keskeiset rikokset. Edita 2023.

https://store.almainsights.fi/verkkokauppa/rikos-ja-prosessioikeus/rikos-ja-prosessioikeus-kirjat/keskeiset-rikokset-4-uudistettu-laitos-digikirja/?srsltid=AfmBOoqze8zY_RpvYJcoaS32mYMw1uz8OIOKhRWs351-KiPGRN16eGeb (vaatii kirjautumisen) (7.2.2026).

Isotalo Kalle – Verotuksellisia näkökulmia sote-uudistukseen. Edilex 2016.

<https://www.edilex.fi/artikkelit/16194> (vaatii kirjautumisen) (7.2.2026).

Järvinen Petra – Mutanen Anu – Vikman Ville, Oikeus terveyteen – perusoikeus suomalaisessa valtiosääntöjärjestelmässä? Oikeustiede – Jurisprudentia LVIII/2025, s. 65-171.

Karhu Juha – Ståhlberg Pauli, Suomen vahingonkorvausoikeus. Alma Talent Oy 2020.

<https://verkkokirjahylly.almainsights.fi/teos/BAXBXATBBEE> (vaatii kirjautumisen) (7.2.2026).

Koivisto Ida, Julkisen vallan rajoilla. Lakimies 5/2014, s. 675-694.

Kotkas Toomas, Suomi ja Euroopan unionin sosiaaioikeudellinen sääntely. Unigrafia Oy 2018.

Kotkas Toomas – Tuori Kaarlo, Sosiaaioikeus. Alma Talent 2023.

<https://verkkokirjahylly.almainsights.fi/teos/DABBXXBTABGEE> (vaatii kirjautumisen) (7.2.2026).

Laurikkala Jenna, Virkasalaisuusrikokset: tutkimus rikoslain 40 luvun 5 §:n

virkasalaisuusrikostunnusmerkistöjen sisällöstä ja muutostarpeista. Alma Talent Oy 2020.

[https://verkkokirjahylly.almainsights.fi/teos/FABBBXETEB#/historiaan:https://\(//verkkokirjahylly.almainsights.fi/\(etusivu\(23\)Uusimmat\(/haku\(:virkasalaisuusrikokset/hakupiilossa:virkasalaisuusrikokset](https://verkkokirjahylly.almainsights.fi/teos/FABBBXETEB#/historiaan:https://(//verkkokirjahylly.almainsights.fi/(etusivu(23)Uusimmat(/haku(:virkasalaisuusrikokset/hakupiilossa:virkasalaisuusrikokset) (vaatii kirjautumisen) (7.2.2026).

Leppänen Pasi – Sorvettula Johanna – Valli-Lintu Auli, Hyvinvointialue: järjestäminen, hallinto ja talous. Alma Talent 2024.

[https://verkkokirjahylly.almainsights.fi/teos/GACBXXBTABFE#/historiaan:https://\(//verkkokirjahylly.almainsights.fi/\(etusivu\(23\)Uusimmat\(/haku\(:hyvinvointialue/hakupiilossa:hyvinvointialue](https://verkkokirjahylly.almainsights.fi/teos/GACBXXBTABFE#/historiaan:https://(//verkkokirjahylly.almainsights.fi/(etusivu(23)Uusimmat(/haku(:hyvinvointialue/hakupiilossa:hyvinvointialue) (vaatii kirjautumisen) (7.2.2026).

Mutanen Anu, Itsehallinto valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä julkishallinnon uudistuksissa – yhteistarkastelussa kuntien ja niitä suurempien alueiden itsehallinto. Edilex 2017.

<https://www.edilex.fi/artikkelit/17728> (vaatii kirjautumisen) (7.2.2026).

Mutanen Anu – Muukkonen Matti – Oikarinen Tommi – Voutilainen Tomi, Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa. KAKS-Kunnallisalan kehittämissäätiö 2018. https://kaks.fi/wp-content/uploads/2018/01/tutkimusjulkaisu_107-1.pdf (7.2.2026).

Muukkonen Matti, Kunnan talouden järjestäminen. Oikeus 4/2019, s. 356-373.

Muukkonen Matti – Sutela Mika – Rikander Henri, Kuntia koskeva virkarikostuomiot käräjäoikeuksissa: empiirinen analyysi. Defensor Legis 1/2025, s. 46-68.

Mäenpää Olli, Hallinto-oikeus. Alma Talent Oy 2023 (jatkuväpävöitteinen verkköjulkaisu). <https://verkkökirjahyllö.almainights.fi/teos/EABBXXBTAGHDB> (vaatii kirjautumisen) (7.2.2026).

Mäki-Lohiluoma Juho, Julkisten sosiaali- ja terveöspalveluiden yksityinen tuotanto ja lainsäätäjän harkintavallan rajat. Oikeustiede – Jurisprudentia LV:2022, s. 195-290.

Ojanen Tuomas, Perusoikeusjuridiikka. Unigrafia Oy 2020.

Niemivuo Matti, Uusi aluehallinto: hyvinvointialueista maakuntaitsehallintöön? Kauppakamari 2022. https://store.almainights.fi/verkkökauppa/sosiaali-ja-terveydenhuollon-lainsaadanto/sosiaali-ja-terveydenhuollon-lainsaadanto-kirjat/uusi-aluehallinto-hyvinvointialueista-maakuntaitsehallintöön/?srsltid=AfmBOoqCa_KSrzZ93bLA-6g01N3UbTVW6RLeKFaOgDq7LfSoeYHFcC1w (vaatii kirjautumisen) (7.2.2026).

Parviainen Mervi, Kenen on vastuu? Vastuut ja seuraamukset palvelussuhteessa. Edita Prima Oy 2010.

Pennanen Mika, Perusoikeudet ja pakkotila. Edilex 2006. <https://www.edilex.fi/artikkelit/3000> (vaatii kirjautumisen) (7.2.2026).

Rahkonen Susanna, Välttämätön toimeentulo ja huolenpito – Miten perustuslaki ja kansainväliset sopimukset velvoittavat lainsäätäjää?, Edilex 2023, päivitetty 2024. <https://www.edilex.fi/opinnaytetyöt/31668> (vaatii kirjautumisen) (7.2.2026).

Rahkonen Susanna, Taloudelliset voimavarat ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen perustuslakivaliökunnan lausuntökäytännössä. Oikeus 2-3/2024, s. 140-161.

Raikas Terhi, Ilmastoaktivismi, kansalaistottelemattomuus ja pakkotila – vertailussa Suomi, Ruotsi ja Sveitsi. Edilex 2025. <https://www.edilex.fi/artikkelit/100025> (vaatii kirjautumisen) (7.2.2026).

Rautiainen Pauli, Talouspolitiikka ja TSS-oikeudet. Oikeus 4/2015, s. 466-474.

Sallinen Sini, Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print 2007. <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/67699> (7.2.2026).

Viljanen Pekka, Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Lakimiesliiton kustannus 1990.

Viljanen Veli-Pekka, Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5-6/1996, s. 788-815.

Viljanen Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSOY Lakitieto 2001.

Virallislähteet

HE 58/1988 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 44/2002 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

HE 241/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

HE 189/2025 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

Oikeusministeriö (Matti Muukkonen), Virkarikossäätelyn kehittämistarpeista – erityistarkastelussa henkilöpiiri ja blankosäätelytekniikka oikeuskäytännön valossa. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2024:1. Oikeusministeriö Helsinki 2024.

PeVL 34/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 41/2002 vp. Hallituksen esitys Verontilityslain 12 §:n ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta.

PeVL 30/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rajat ylittävästä terveydenhuollosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 16/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 12/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sivistysvaliokunnalle.

PeVL 17/2021 vp

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvitys hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun toteutumisesta 2024. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2025:14. Helsinki 2025.

Valtioneuvoston (VN) julkaisuja 2019:31. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta.

Valtioneuvoston (VN) julkaisuja 2021:15. Parlamentaarisen maakuntaverokomitean mietintö.

Valtiovarainministeriö, Pohjoismaiset ja eurooppalaiset maakuntajärjestelmät. Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:1. Valtiovarainministeriö 2021.

Oikeuskäytäntö

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Lopes de Sousa Fernandes v. Portugal, tuomio 19.12.2017

Hallinto-oikeus

Itä-Suomen HAO 15.10.2025 nro 2306, dnro 2007/03.04.04.04.09/2024

Hovioikeus

HelHO 2014:5

Korkein hallinto-oikeus

KHO 18.1.2005 nro 89 dnro 1593/3/02

Korkein oikeus

KKO 1997:141

KKO 2001:93

KKO 2008:90

KKO 2009:86

KKO 2016:39

KKO 2017:92

KKO 2020:78

KKO 2022:21

Valtioneuvoston oikeuskansleri

Valtioneuvoston oikeuskansleri 23.4.2025, dnro 3069/10/2024

Hyvinvointialueiden päätökset ja asiakirjat

Etelä-Karjalan hyvinvointialue, Etelä-Karjalan hyvinvointialueen hallintosääntö 1.1.2026.

Etelä-Karjalan hyvinvointialue, Talousarvio 2025 - Taloussuunnitelma 2025-2028

Etelä-Karjalan hyvinvointialueen aluehallituksen pöytäkirja 10.9.2024 § 198

Etelä-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 10.12.2024 § 89

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 16.12.2024 § 141

Etelä-Savon hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 11.12.2024 § 77

Itä-Uudenmaan hyvinvointialue, Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen hallintosääntö 1.6.2025

Itä-Uudenmaan hyvinvointialue, Talousarvio 2025 ja taloussuunnitelma 2025-2028

Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen aluehallituksen pöytäkirja 28.11.2025 § 285

Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 10.12.2024 § 101

Kainuun hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 16.12.2024 § 66

Keski-Suomen hyvinvointialue, Hallintosääntö – Keski-Suomen hyvinvointialue 1.1.2026

Keski-Suomen hyvinvointialue, Keski-Suomen hyvinvointialueen talousarvio 2025 ja taloussuunnitelma 2026-2027

Keski-Suomen hyvinvointialueen aluehallituksen pöytäkirja 21.6.2022 § 120

Keski-Suomen hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 10.12.2024 § 70

Keski-Uudenmaan hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 12.12.2024 § 70

Kymenlaakson hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 17.12.2024 § 63

Lapin hyvinvointialue, Hallintosäntö 22.9.2025.

Lapin hyvinvointialueen aluehallituksen pöytäkirja 29.11.2023 § 450

Lapin hyvinvointialueen aluehallituksen pöytäkirja 4.12.2024 § 531

Lapin hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 16.12.2024 § 76

Pohjois-Savon hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 16.12.2024 § 83

Päijät-Hämeen hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 9.12.2024 § 54

Varsinais-Suomen hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 4.12.2024 § 119

Muut lähteet

Eduskunnan oikeusasiamies: Kantelu: Kanteluohjeet. <https://oikeusasiamies.fi/kanteluohjeet> (20.12.2025).

Kielitoimiston sanakirja, Itsehallinto. <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/itsehallinto> (26.7.2025).

Kuntaliitto (Mehtonen Mikko), Tanskan malli. Selvitys kuntatalouden ohjauksesta. Helsinki 2016. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2016/1791-tanskan-malli> (7.2.2026).

Norwegian ministry of local government and modernisation, Local Government in Norway. Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation 2014. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/veiledninger_og_brosjyrer/local_government_in_norway_h-2313e.pdf (7.2.2026).

Økonomi og indenrigsministeriet, Municipalities and Regions – Tasks and financing. Denmark 2014. <https://www.english.sm.dk/media/16477/municipalities-and-regions-tasks-and-financing-june-2014.pdf> (7.2.2026).

Regeringskansliet, Kommunal ekonomi. 7.10.2021. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/kommuner-och-regioner/kommunal-ekonomi/> (30.8.2021).

Valtioneuvoston oikeuskansleri: Haluatko tehdä kantelun? <https://oikeuskansleri.fi/haluatko-tehda-kantelun> (20.12.2025).

Valtiovarainministeriö, Hyvinvointialueen arviointimenettely käynnistyy kolmella alueella. 17.6.2025. <https://vm.fi/-/hyvinvointialueen-arviointimenettely-kaynnistyy-kolmella-alueella> (23.7.2025).

Yle uutiset 22.11.2024: ”Aluevaltuutettu voisi joutua vastuuseen, jos joku kuolee sotesäästöjen takia, arvioi rikosoikeuden professori”. <https://yle.fi/a/74-20126387> (12.3.2025).

Yle uutiset 22.11.2024: ”Hyvinvointialueiden säästövelvoitteet ajavat aluevaltuutetut pakkorakoon mikä tahansa päätös voi rikkoa lakia”. <https://yle.fi/a/74-20126565> (12.3.2025).

Yle uutiset 11.12.2024: ”Ainakin puolet Suomesta aikoo rikkoa lakia – hyvinvointialueet selittävät miksi”. <https://yle.fi/a/74-20130580> (11.3.2025).

Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EU	Euroopan unioni
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
HelHO	Helsingin hovioikeus
HL	Hallintolaki (434/2003)
HOL	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KL	Kuntalaki (410/2015)
LOS	Yleissopimus lasten oikeuksista (SopS 59/1991)
OKV	Oikeuskanslerinvirasto
PeV	Perustuslakivaliokunta
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Perustuslaki (731/1999)
RAY	Raha-automaattiyhdistys
RF	Regeringsformen
RL	Rikoslaki (39/1889)
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
TSS-oikeudet	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet

TSS-sopimus	Yhdistyneiden kansakuntien hyväksymä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976)
VahL	Vahingonkorvauslaki (412/1974)
VN	Valtioneuvosto
vp	Valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1. Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteen uudistaminen on ollut 2000-luvulla Suomessa paljon keskustelua herättänyt aihe. Vuonna 2005 aloitettiin Kainuussa kokeilu, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäjänä toimi maakuntahallitukseen kytköksissä ollut kuntayhtymä ja palvelut toteutettiin koko maakunnan laajuisesti. 2007 toteutettiin kunta ja palvelurakennemuutos, jossa kuntien tuli järjestää palvelut yhteistoiminnassa määräajan.¹ Laajan mittakaavan yrityksiä uudistaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut nähtiin Kataisen ja Stubbin hallituksilta sekä Sipilän hallitukselta. Kataisen ja Stubbin hallituksen ajama sote-uudistus rakentui kuntien varaan, kun taas Sipilän hallitus kaavaili kuntia suurempien itsehallintoalueiden perustamista, jotka olisivat vastuussa sote-palveluiden järjestämisestä. Uudistukset törmäsivät kuitenkin perustuslaillisiin ongelmiin.²

Sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen kirjattiin vuonna 2019 Antti Rinteen hallitusohjelmaan, josta sittemmin tuli Sannan Marinin hallituksen ohjelma. Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa kuntien toimintaan perustuvan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän ongelmiksi tunnistettiin tiettyjen seutujen ikääntyminen ja toisten seutujen väestönkasvu sekä maahanmuuttajien määrän kasvu.³ Katsottiin, että kuntien resurssit eivät riitä järjestämään sosiaali- ja terveystaloutta yhdenvertaisella tavalla.⁴ Niinpä lailla hyvinvointialueesta (611/2021, hyvinvointialuelaki) perustettiin uudet kuntia isommat hallintoalueet. Hyvinvointialueiden tehtävänä on lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) 8 §:n mukaan järjestää alueellaan sosiaali- ja terveydenhuolto sekä lain pelastustoimen järjestämisestä (613/2021) 4 §:n mukaan järjestää alueellaan pelastustoimi.

Hyvinvointialuelain 1 §:ssä todetaan, että lain tarkoituksena on luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmalla hallintoalueella. Uusien itsehallintoalueiden perustamisen taustalla on PL 121 §:n sääntely. PL 121 §:n mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Hyvinvointialuelain 2 §:ssä säädetään, että hyvinvointialueella

¹ HE 241/2020 vp, s. 19.

² Niemivuo 2022, s. 104-112 ja 140-141.

³ VN:n julkaisu 2019:31, s. 153.

⁴ HE 241/2020 vp, s. 19.

on itsehallinto siten kuin siitä tässä laissa [hyvinvointialueissa] säädetään.

Hyvinvointialueiden itsehallinto poikkeaa kunnallisesta itsehallinnosta muun muassa siten, että hyvinvointialueiden tehtävät on määrätty hyvinvointialuelain 6 §:ssä. Lisäksi hyvinvointialueilla ei ole verotusoikeutta ja siten taloudellinen itsehallinto rajoitetumpaa. Toisaalta hyvinvointialueen päätöksentekojärjestelmä muistuttaa kunnallista päätöksentekojärjestelmää.⁵

Hyvinvointialueiden verotusoikeudesta käytiin keskustelua hyvinvointialueiden perustamisen aikaan. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus käynnistää valmistelun maakuntaveron käyttöönottamisesta.⁶ Maakuntaveron käyttöön ottamista asetettiin selvittämään parlamentaarinen komitea. Komitea ei välittömästi suositellut maakuntaveron käyttöönottoa. Komitean mukaan asiaa tulisi arvioida vasta, kun hyvinvointialueiden rahoitusmallin toimivuudesta on kokemusta sekä hyvinvointialueiden tehtäväkentän mahdollisesti laajentuessa.⁷ Hyvinvointialueille ei, komitean lausunnon mukaisesti, niiden perustamisen yhteydessä säädetty verotusoikeutta.

Hyvinvointialueiden tehtäväkenttä ja rahoitus poikkeavat keskeisiltä osin kunnan toimintaympäristöstä. Hyvinvointialuelain 6 §:n mukaan hyvinvointialueen täytyy järjestää sille lailla säädetyt tehtävät. Rahoitus koostuu pääasiassa valtion rahoituksesta ja asiakasmaksuista.⁸ Verotusoikeuden puuttuminen ja hyvinvointialueiden sitominen valtion rahoitukseen luonnollisesti kaventavat hyvinvointialueen tosiasiallista mahdollisuutta päättää taloudestaan. Kuntiin verrattuna rajoitetumpi ja tiukemmin säännelty itsehallinto hyvinvointialueilla on saattanut hyvinvointialueiden viranhaltijat ja luottamushenkilöt vaikeiden päätösten eteen.

Hyvinvointialueiden ahdingosta uutisoitiin laajasti ennen joulua vuonna 2024. Uutisoinnin aiheena oli nimenomaan talouden ja lakisäätteisten tehtävien yhteensovittamisen haasteet. Hyvinvointialuelain 115 §:n mukaan hyvinvointialueiden on laadittava taloussuunnitelma ja

⁵ Hyvinvointialueella on hyvinvointialuelain 14 §:n mukaan aluevaltuusto, joka vastaa hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta ja käyttää hyvinvointialueen päätösvaltaa. Kunnanvaltuuston tehtävistä on säädetty kuntalain 14 §:n 1 momentissa samankaltaisesti. Hyvinvointialueen johtamisesta säädetään hyvinvointialuelain 42 §:ssä. Hyvinvointialueen toimintaa, hallintoa ja taloutta johtaa aluehallitus. Aluehallituksen alaisuudessa hyvinvointialueen hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa johtaa hyvinvointialuejohtaja. Kuntalain 38 §:ssä säädetään kunnan johtamisesta samankaltaisesti kuin hyvinvointialueissa. Aluehallituksen tilalta on kunnanhallitus ja hyvinvointialuejohtajan tilalta kunnanjohtaja (tai pormestari). Lisäksi kunnalla voi kuntalain 30 §:n ja hyvinvointialueella hyvinvointialuelain 35 §:n mukaan olla lautakuntia, johtokuntia, jaostoja tai toimikuntia.

⁶ VN:n julkaisu 2019:31, s. 154.

⁷ VN:n julkaisu 2021:15, s. 149.

⁸ Niemivuo 2022, s. 374.

talousarvio vuoden loppuun mennessä. Lain mukaan vuonna 2024 laadittavan taloussuunnitelman täytyy olla vuoden 2027 loppuun mennessä tasapainossa tai ylijäämäinen. Alijäämä täytyy kattaa enintään kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan noin puolet hyvinvointialueista eivät ennakoarvioidensa mukaan yllä lain edellyttämään aikatauluun budjetin tasapainottamisessa. Perusteluina hyvinvointialuelain rikkomiselle kerrotaan, että säästöjen kasaan saaminen ilman lisärahoitusta on mahdotonta ja alueiden täytyy siitä huolimatta järjestää lakisääteiset sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelut, joiden järjestäminen perustuu perustuslakiin.⁹ Mikäli hyvinvointialueet toteuttaisivat säästöt lain edellyttämässä aikataulussa, se voisi tarkoittaa mittavia leikkauksia lakisääteisiin palveluihin. Etelä-Karjalan hyvinvointialueella on tehty laskelmia, kuinka laajoja heikennyksiä palveluihin tulisi tehdä, jos budjettia tasapainotetaan lain tavoittelemassa aikataulussa.¹⁰ Palvelujen voimakkaalla alasajolla rikottaisiin lakia, koska lakisääteisiä palveluita jouduttaisiin lakkautamaan. Sen seurauksena ihmisten perustuslaissa turvatut oikeudet olisivat vaarassa. Toisaalta lakia rikotaan myös, jos budjettia ei tasapainoteta laissa säädetyssä aikataulussa.

Punnintaa palveluiden lakkauttamisen ja budjettia koskevien lakien rikkomisen välillä on siis tehty useammilla hyvinvointialueilla ja hyvinvointialueet ovat päätyneet mielummin rikkomaan budjettia koskevaa sääntelyä kuin tekemään suuria leikkauksia palveluihin.¹¹ Hyvinvointialueen viranhaltijat ja luottamushenkilöt ovat kuvanneet mediassa, millaista punnintaa ennen vuoden 2025 talousarvion ja taloussuunnitelman hyväksymistä olivat käyneet. Eräs aluevaltuutettu pohti jättäytyvänsä pois aluevaltuuston kokouksesta, jossa taloutta käsiteltäisiin. Hän pohti myös lain rikkomisen mahdollisia seurauksia virkatyöhönsä.¹² Etelä-Karjalan

⁹ Yle uutiset 11.12.2024: ”Ainakin puolet Suomesta aikoo rikkoa lakia – hyvinvointialueet selittävät miksi”. <https://yle.fi/a/74-20130580> (11.3.2025). Tietojen mukaan 12:lla hyvinvointialueella ei pysytä lain edellyttämässä rajoissa, vaan alueet joutuvat rikkomaan hyvinvointialuelakia.

¹⁰ Yle uutiset 22.11.2024: ”Aluevaltuutettu voisi joutua vastuuseen, jos joku kuolee sotesäästöjen takia, arvioi rikosoikeuden professori”. <https://yle.fi/a/74-20126387> (12.3.2025). Etelä-Karjalan hyvinvointialuejohtaja antaa uutisessa yhdeksän esimerkkiä säästötoimenpiteistä ja hänen mukaansa budjetin tasapainottaminen aikataulussa olisi edellyttänyt niistä seitsemän toteuttamista. Listauksessa mainittuja säästöjä on lakkauttaa noin 40 % ympärivuorokautisen asumisen oman toiminnan paikoista, lopettaa noin 60 % ympärivuorokautisista ostoista, lakkauttaa koko pelastustoiminta, irtisanoa noin 40 % ensihoidon ja akuuttitulosyksikön henkilöstöstä, irtisanoa yli 42 % erikoissairaanhoidon ja vuodeosastojen henkilöstöstä, irtisanoa lähes koko YPA:n henkilöstö, irtisanoa koko vammaispalvelujen henkilöstö, lopettaa 78 % vammaispalvelujen asumisen ostoista, irtisanoa 60 % perhepalveluiden henkilöstöstä.

¹¹ Yle uutiset 11.12.2024: ”Ainakin puolet Suomesta aikoo rikkoa lakia – hyvinvointialueet selittävät miksi”. <https://yle.fi/a/74-20130580> (11.3.2025).

¹² Yle uutiset 22.11.2024: ”Hyvinvointialueiden säästövelvoitteet ajavat aluevaltuutetut pakkorakoon mikä tahansa päätös voi rikkoa lakia”. <https://yle.fi/a/74-20126565> (12.3.2025).

hyvinvointialuejohtaja kertoo ymmärtävänsä palvelujen puutteen olevan rikos, mutta myös alijäämien kattamatta jättämisen olevan lain vastaista. Hän kertoo pohtineensa, tekeekö esityksen, joka rikkoo hyvinvointialuelain rahoitusta koskevaa sääntelyä vai ”absurdin esityksen”, jonka toteutuminen tarkoittaisi palveluiden lakkaamista.¹³

1.2 Tutkimuskysymys, aiheen rajausta ja tutkielman rakenne

Hyvinvointialueiden tilanne niiden tehdessä hyvinvointialuelakia rikkovia päätöksiä on ollut poikkeuksellinen. Kun PL 2 § edellyttää, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia, joidenkin hyvinvointialueiden viranhaltijat ja luottamushenkilöt on asetettu hankalan tilanteen eteen. Tässä tutkimuksessa selvitetään sitä oikeudellista toimintaympäristöä, jossa hyvinvointialueet ovat tehneet lainvastaiset budjettipäätöksensä. Tarkoituksena on arvioida, millaisia rikos-, vahingonkorvaus- ja hallinto-oikeudellisia vastuita päätöksenteossa mukana olleille ja hyvinvointialueelle organisaationa voisi tulla. Tutkimuksessa tarkastellaan sekä luottamushenkilöiden vastuita että viranhaltijoiden vastuita.

Tutkimuskysymyksenä on, millainen vastuu tai millaisia seuraamuksia lain mukaan voisi kohdistua aluevaltuuston tekemistä lainvastaisista päätöksistä hyvinvointialueiden luottamushenkilöille ja hyvinvointialueen viranhaltijoille. Virkavastuun, vahingonkorvausvastuun ja hallinto-oikeudellisen vastuun edellytyksiä arvioidaan tässä tutkimuksessa nimenomaan vuoden 2024 tilanteessa, jolloin hyvinvointialueet olivat päättäneet seuraavien vuosien taloussuunnitelmasta ja vuoden 2025 talousarviosta.

Tutkielma rakentuu siten, että ensiksi selvitetään hyvinvointialueen tehtäviä ja hyvinvointialueiden roolia perusoikeuksien sekä lakisääteisten tehtävien näkökulmasta. Tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan hyvinvointialueiden taloutta koskevaa sääntelyä. Hyvinvointialueiden tehtäviä ja taloutta koskevaa sääntelyä tarkastellaan tutkielmassa, koska hyvinvointialueilla on ollut ongelmana nimenomaan tasapainottelu lakisääteisten tehtävien järjestämisen sekä rahoituksen riittävyyden ja rahoitusta koskevan sääntelyn noudattamisen kanssa. Hyvinvointialueiden tehtävien ja talouden perusteiden tunteminen on merkityksellistä, kun arvioidaan virka- ja vahingonkorvausvastuukysymyksiä sekä mahdollisia hallinnollisia seuraamuksia. Talouden tarkastelun yhteydessä tehdään vertailua hyvinvointialueiden ja kuntien taloudellisen itsehallinnon välillä. Lisäksi tehdään vertailua muihin Pohjoismaihin,

¹³ Yle uutiset 22.11.2024: ”Aluevaltuutettu voisi joutua vastuuseen, jos joku kuolee sotesäästöjen takia, arvioi rikosoikeuden professori”. <https://yle.fi/a/74-20126387> (12.3.2025).

millaisilla alueilla ja rahoitustavoilla Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa sosiaali- ja terveyspalvelut järjestetään.

Hyvinvointialueen tehtäviä ja taloutta käsittelevien lukujen jälkeen tutkimuksessa siirrytään virkavastuuta, vahingonkorvausvastuuta ja hallinto-oikeudellista vastuuta koskeviin kysymyksiin. Rikosoikeudellisen vastuun osalta käsitellään ensiksi yleisesti virkavastuun syntymisen edellytyksiä, minkä jälkeen pohditaan edellytysten täyttymistä tutkimuksen aiheena olevassa hyvinvointialueiden tilanteessa. Rikosoikeudellisen vastuun edellytyksiä arvioidaan sekä luottamushenkilöiden että virkamiesten osalta. Tutkimuksen viimeinen käsittelykappale koskee vahingonkorvausvastuuta ja hallinto-oikeudellista vastuuta. Vahingonkorvausvastuun osalta tarkastellaan luottamushenkilön ja viranhaltijan vahingonkorvausvastuun syntymisen edellytyksiä ja niiden soveltumista käsillä olevaan tilanteeseen. Vahingonkorvausvastuun osalta käydään läpi myös hyvinvointialueen vastuuta organisaationa. Vahingonkorvausvastuun lisäksi tarkastellaan hallinto-oikeudellisen vastuun sisältöä ja sitä, millä tavalla hallinto-oikeudellinen vastuu voisi toteutua hyvinvointialueilla.

1.3 Tutkimusmetodi ja -aineisto

Tämän tutkimuksen keskeisin metodi on lainoppi. Lainopillisen metodin lisäksi tutkimuksessa on käytetty oikeusvertailua. Lainoppi eli oikeusdogmatiikka on oikeuden tutkimusmenetelmä, jonka tarkoituksena on tulkita sääntöjä ja systematisoida oikeussäännöksiä. Oikeussäännösten tulkinnalla tarkoitetaan perinteisesti oikeussäännösten sisällön selvittämistä.¹⁴ Aarnio kuvaa systematisointia tiivistetysti yhteyksien etsimiseksi asioiden välillä.¹⁵ Lainopillinen systematisointi järjestää oikeusjärjestelmää.¹⁶ Lainopin tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus ja sen tehtävänä on tuottaa tieteellistä tietoa voimassa olevien normien sisällöstä.¹⁷ Tässä tutkimuksessa on tarkoitus selvittää tutkimuksen aiheeseen liittyvien oikeusnormien sisältöä ja antaa perusteltu vastaus, minkälainen vastuu hyvinvointialueen viranhaltijoille ja

¹⁴ Aarnio 1978, s. 52. Ks. Hirvonen 2011, s. 24. Hirvosen mukaan lainoppi tutkii nykyisin oikeussäännösten lisäksi oikeusperiaatteita, joten lainopin tehtävänä on myös punnita ja yhteensovittaa oikeusperiaatteita ja siten tuottaa punnintakannanottoja.

¹⁵ Aarnio 1978, s. 79. Aarnio kuvaa systematisoinnin tapahtuvan erityisesti käsitteiden kautta (Aarnio 1978 s. 52). Myöhemmin Aarnio jakaa lainopin teoreettiseen ja käytännölliseen lainoppiin. Teoreettiseen lainoppiin kuuluvat oikeusnormien systematisointi ja käytännölliseen lainoppiin oikeusnormien tulkinta ja tulkintasuositukset. Systematisointia Aarnio määrittelee oikeudellisten teorioiden tuottamiseksi, tarkastamiseksi ja muotoilemiseksi. Teoreettinen lainoppi tuottaa yleisiä oppeja (Aarnio 2011, s. 104). Uudemmassa määritelmässä ei puhuta enää vain käsitteistä, vaan laajemmin oikeudellisista teorioista ja yleisistä opeista.

¹⁶ Aarnio 1978, s. 76.

¹⁷ Hirvonen 2011, s. 22.

luottamushenkilöille voisi voimassa olevan oikeuden mukaan tulla lainvastaisten päätösten seurauksena.

Aarnio muotoilee lainopin tehtäväksi tuottaa oikeusjärjestyksen sisällöstä perusteltuja kannanottoja. Tällöin keskeistä ei niinkään ole se, onko annettu tulkintakannanotto ainoa oikea, vaan onko kannanoton taustalla parhaat mahdolliset perustelut.¹⁸ Mikäli oikeusyhteisö hyväksyy perustelut, niitä voidaan pitää riittävinä.¹⁹ Oikeudellisen argumentaation kannalta oleellista on tuntee oikeuslähdeoppi, joka määrittelee sen, mitä materiaalia kannanottojen perusteena voidaan käyttää.²⁰ Oikeuslähteet voidaan jakaa vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat EU-oikeus ja Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS), Suomen perustuslaki, lait, kansainväliset sopimukset, systeemiperusteet ja maan tapa. Heikosti velvoittavia ovat lainsäätäjän tarkoitus ja oikeuskäytäntö. Sallittuja oikeuslähteitä ovat muun muassa oikeusperiaatteet, oikeustiede ja eettiset perusteet.²¹

Edellä kuvatusta oikeuslähteistöstä muodostuu myös tutkimukseni aineisto. Keskeisintä aineistoa tutkimuksen kannalta ovat perustuslaki, lait, lakien esityöt sekä ylimpien tuomioistuinten ratkaisut. Lähteenä käytetään myös oikeuskirjallisuutta sekä lausuntoja, selvityksiä ja raportteja. Tutkimuksen kannalta keskeisimpiä lakeja ovat perustuslaki, hyvinvointialuelaki, rikoslaki (39/1889, RL) ja vahingonkorvauslaki (412/1974, VahL). Muita paljon esille tulevia lakeja ovat muun muassa, kuntalaki, hallintolaki (HL, 434/2003), laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HOL, 808/2019) ja laki hyvinvointialueiden rahoittamisesta (617/2021). Lainvalmisteluaineistoa hyödynnetään lakien tarkoituksen selvittämisessä. Tuomioistuinten ratkaisuista saadaan tietoa, kuinka lakeja on tulkittu ja sovellettu käytännön tilanteissa. Tutkimuksen kannalta kiinnostavaa oikeuskäytäntöä ovat virkarikoksia käsittelevät ratkaisut sekä julkisen vallan vahingonkorvausvelvollisuutta koskevat ratkaisut. Oikeuskirjallisuus antaa tietoa esitetyistä tulkintakannanotoista ja tiedeyhteisössä käydyistä keskustelusta.

Tutkimuksen aiheen sijoittuminen suomalaiseen oikeusjärjestykseen ei ole täysin selkeä. Tutkimus liittyy julkisoikeuteen, koska tutkimuksen kohteena ovat hyvinvointialueet, jotka ovat hyvinvointialueilla perustettuja julkisoikeudellisia yhteisöjä. Tutkimuksessa käsitellään perus-

¹⁸ Aarnio 1997, s. 49.

¹⁹ Aarnio 1997, s. 52.

²⁰ Hirvonen 2011, s. 41.

²¹ Aarnio 2011, s. 68-69.

ja ihmisoikeuksia, kun selvitetään hyvinvointialueiden lakisääteisiä tehtäviä ja niillä turvattavia perusoikeuksia. Hyvinvointialueen tehtävät liittyvät myös sosiaali oikeuteen. Tutkimuksessa käsitellään kuntien ja hyvinvointialueiden itsehallintojen eroavuuksia, joten siltä osin liikutaan valtiosääntöoikeuden kentällä. Varsinaiset tutkimuskysymykset liittyvät isolta osin rikosoikeuteen ja vahingonkorvausoikeuteen. Niiden osalta on kuitenkin todettava, että julkishallintoa koskevaa vahingonkorvaussäätelyä ei ole selkeästi luettu vahingonkorvausoikeuteen eikä hallinto-oikeuteen, joten kyse on jonkinasteisesta katvealueesta oikeusjärjestyksessämme.²² Myöskään virkarikosten sijoittuminen oikeusjärjestykseen ei ole täysin selkeää. Virkarikoksilla on vahva liityntä sekä hallinto-oikeuteen että rikosoikeuteen.²³

2. Hyvinvointialueen tehtävät

2.1 Hyvinvointialueet perus- ja ihmisoikeuksien toteuttajina

2.1.1 PL 19 §:n mukainen oikeus sosiaaliturvaan

Suomen valtiojärjestyksen kannalta keskeisin normisto sisältyy perustuslakiin, joka on pohjana kaikkien muiden lakien säätämiseksi ja soveltamiseksi.²⁴ Perustuslaki sisältää sääntelyä valtiojärjestyksen perusteista, poliittisen vallan käyttämisestä ja käyttäjistä, lakien säätämisestä, valtion taloudesta, kansainvälisistä suhteista, lainkäytöstä ja laillisuusvalvonnasta, hallinnosta sekä maanpuolustuksesta. Lisäksi perustuslaissa säädetään julkisen vallan ja yksityisen välisestä suhteesta. Yksityisen ja julkisen vallan välisen suhteiden sääntely tapahtuu perusoikeusnormiston kautta.²⁵

Perustuslakiin kirjattuja perusoikeuksia on jaoteltu tavallisesti neljään ryhmään: (1) vapausoikeuksiin ja oikeusturvaan, (2) osallistumisoikeuksiin, (3) yhdenvertaisuusoikeuksiin sekä (4) taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin (TSS-oikeudet). Nelijaottelu perustuu perusoikeuksien historialliseen kehitykseen ja niiden sisältöön, mutta sillä ei ole

²² Hakalehto-Wainio 2008, s. 5.

²³ Ks. Laurikkala 2020, s. 16-17. Laurikkalan väitöskirja käsittelee virkasalaisuusrikoksia. Käsitellessään tutkimuksen sijoittumista oikeustieteen kenttään Laurikkala toteaa tutkimuksen liittyvän virkamiesoikeuteen, joka luetaan kuuluvaksi hallinto-oikeuteen. Toisaalta Laurikkala toteaa myös rikosoikeuden olevan tutkimuksensa kannalta keskeinen oikeudenala.

²⁴ Ks. Husa ym. 2021, s. 69-70 ja Hallberg ym. 2011, I Johdanto, 1. Perusoikeusjärjestelmä, Perusoikeuksien tarkoitus, Perusarvojen vahvistaminen, Oikeus ja arvot.

²⁵ Husa ym. 2021, s. 70.

merkitystä perusoikeuksien sitovuuden kannalta. Vapausoikeuksia ovat muun muassa liikkumisvapaus (PL 9 §), uskonnon ja omantunnon vapaus (PL 11 §) ja sananvapaus (PL 12 §). Osallistumisoikeudeksi luetaan PL 14 §, jossa säädetään vaali- ja osallistumisoikeudesta ja yhdenvertaisuusoikeudeksi katsotaan luonnollisesti yhdenvertaisuutta koskeva PL 6 §. TSS-oikeuksia ovat PL 16 §:n mukaiset sivistykselliset oikeudet, 18 §:ssä säädetty oikeus työhön, 19 §:ssä säädetty oikeus sosiaaliturvaan ja 20 §:n mukainen oikeus terveelliseen ympäristöön.²⁶

TSS-oikeudet ehdotettiin lisättäväksi Suomen hallitusmuotoon perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 1995.²⁷ Perusoikeusuudistuksen taustalla oli pitkälti ihmisoikeussopimukset, joihin Suomi oli liittynyt. Ihmisoikeussopimukset tukivat ajatusta siitä, että TSS-oikeudet tulisi ottaa vahvemmin osaksi perustuslakia.²⁸ Perusoikeusuudistuksen valmistelussa nostettiin esiin, että TSS-oikeudet vaativat taloudellisia resursseja toteutuakseen. Lisäksi todettiin, että TSS-oikeuksien tarkemmasta sisällöstä säädetään tavallisella lailla ja lailla säätämisen yhteydessä käydään läpi myös resurssit lainsäädäntöhankkeen toteuttamiseen.²⁹ Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettiin, että perusoikeusuudistuksen välilliset taloudelliset vaikutukset ilmenevät siinä vaiheessa, kun säännösten pohjalta säädetään lainsäädäntöä. Samankaltaisesti perusoikeusuudistuksen taloudellisia vaikutuksia arvioitiin valtiovarainvaliokunnassa.³⁰ TSS-oikeuksien toteutumisen edellyttämiin resursseihin ei siis perustuslakiuudistuksen yhteydessä perusteellisesti paneuduttu, vaikka taloudellisilla resursseilla on keskeinen merkitys TSS-oikeuksien turvaamisessa.³¹

Perustuslain 1.2 §:ssä säädetään, että valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapaudet ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Ihmisarvon loukkaamattomuutta, yksilön vapauksien ja oikeuksien turvaamista sekä oikeudenmukaisuuden edistämistä voidaan pitää Suomen valtiosäännön tärkeimpinä arvoina ja peruseriaatteina. Yksilön vapauksien ja oikeuksien turvaamisen nostaminen näiden peruseriaatteiden joukkoon osoittaa, kuinka tärkeä asema perusoikeuksilla on Suomen

²⁶ Ks. Hallberg ym. 2011, luku II.1, Perusoikeuksien käsite ja luokittelu ja Husa ym. 2021, s. 142.

²⁷ HE 309/1993, s. 1.

²⁸ Viljanen 1996, s. 788 ja 790.

²⁹ HE 309/1993, s. 35

³⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 32 ja VaVL 2/1994 vp, s. 3. Hallituksen esityksessä 309/1993 ja edellä mainituissa valiokuntien mietinnöissä otettiin huomioon, että subjektiiviseksi oikeudeksi säädetyllä oikeudella välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kuitenkin suoria taloudellisia vaikutuksia.

³¹ Hallberg ym. 2011, luku II.2, Perusoikeuksien soveltamisala.

valtiosäännössä.³² Myös ihmisarvon loukkaamattomuus ja oikeudenmukaisuuden edistäminen liittyvät vahvasti perusoikeuksien toteutumiseen.

Perusoikeuksien toteuttaminen on asetettu julkisen vallan tehtäväksi. Perustuslain 22 §:ssä säädetään, että julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslakivaliokunta on todennut julkisen vallan osalta, että julkisen vallan määritelmä vaihtelee perusoikeuksittain. Kuitenkin valtio, kunnat ja kuntayhtymät virkamiehet ja päätöksentekokoelimet mukaan luettuina muodostavat keskeisimmän osan julkista valtaa.³³ Hyvinvointialueiden voidaan katsoa kuuluvaksi osaksi edellä mainittua luetteloa.³⁴

Perusoikeuksien turvaaminen koskee perustuslaissa säädettyjen oikeuksien turvaamista ja ihmisoikeuksien turvaamisella viitataan niiden oikeuksien turvaamiseen, joista on säädetty kansainvälisellä ihmisoikeussopimuksella.³⁵ Perusoikeuksien turvaamiseen kuuluu perusoikeuksien huomioiminen kaikessa julkisen vallan toiminnassa: lainsäätämisessä, hallinnossa ja lainkäytössä. Perusoikeuksien turvaamisella ei tarkoiteta pelkästään sitä, että julkisen vallan täytyy olla rikkomatta perusoikeuksia, vaan julkisen vallan pitää tehdä toimia perusoikeusloukkausten estämiseksi sekä mahdollistaa yksilöiden tosiasialliset edellytykset päästä oikeuksiinsa. Perusoikeuksien turvaaminen edellyttää julkiselta vallalta toimia, jotta perusoikeudet voisivat toteutua myös yksityisten välillä. Perustuslain 22 § kuitenkin jättää avoimeksi, millä tavalla julkisen vallan tulee turvaamisvelvollisuutensa täyttää.³⁶

Julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden täyttäminen riippuu siitä, millaisesta oikeudesta tai vapaudesta on kyse. Esimerkiksi PL 6 §:ssä asetetaan toimeksianto, jonka mukaan sukupuolten tasa-arvon edistämisestä yhteiskunnassa ja työelämässä säädetään tarkemmin lailla. Joissakin tilanteissa perusoikeuksien turvaaminen edellyttää perusoikeuksia loukkaavan teon säätämistä rangaistavaksi. Näin turvataan perusoikeuksien toteutumista myös yksityisten välisissä tilanteissa. Esimerkiksi rikoslain 21 luvun sääntelyllä henkeen ja terveyteen kohdistuvista rikoksista edistetään PL 7 §:ssä säädettyjä oikeuksia koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Jotkin perusoikeudet sen sijaan edellyttävät taloudellisia voimavaroja toteutuakseen. Tällaisia ovat esimerkiksi PL 16 §:ssä säädetty sivistykselliset oikeudet sekä PL 19 §:ssä säädetty oikeus sosiaaliturvaan. Näiden oikeuksien toteutuminen ja henkilöiden pääsy oikeuksiinsa edellyttävät

³² Hallberg ym. 2011, luku I.1, Perusoikeusjärjestelmä.

³³ PeVM 25/1994 vp, s. 3.

³⁴ Kotkas ym. 2023, s. 265.

³⁵ Husa ym. 2021, s. 147.

³⁶ HE 309/1993 vp. s. 75. Nykyisen perustuslain esitöissä, HE 1/1998 vp. s. 80-81, on viitattu perustuslain 22 §:n osalta Hallituksen esitykseen 309/193 vp., jolla muutettiin Suomen Hallitusmuodon 94/1919 perusoikeussäännöksiä.

aktiivisia toimenpiteitä ja resursseja julkiselta vallalta eli muun muassa peruskoulun järjestämistä sekä perustoimeentulon, sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämistä.³⁷

Hyvinvointialueiden lakisäateisten tehtävien taustalla oleva keskeisin perusoikeussännös on juuri PL 19 §, jossa säädetaan oikeudesta sosiaaliturvaan. PL 19.1 §:ssä säädetaan jokaisen oikeudesta saada välttämätöntä huolenpitoa ja hoivaa. 2 momentin mukaan jokaiselle taataan lailla oikeus perustoimeentulonturvaan tiettyjen elämäntilanteiden sattuessa kohdalle.

Hyvinvointialueiden tehtävien kannalta 1 momentin lisäksi keskeinen on 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetaan, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. PL 19 §:n 4 momentissa säädetaan vielä julkisen vallan tehtävästä edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

TSS-oikeuksien, mukaan lukien PL 19 §:n, oikeusvaikutuksia on ryhmitelty seuraavalla tavalla: subjektiiviset oikeudet, syrjäyttävä ja tulkintavaikutus, toimeksiantovaikutus, heikennyskieltovaikutus ja lailla säätämisen vaatimus. Perusoikeudet lähtökohtaisesti luovat julkiselle vallalle veloitteen toteuttaa perusoikeus. Pääsäännöstä on poikkeuksena yksilölle subjektiivisia oikeuksia luovat perusoikeussännökset PL 16.1 §, jossa säädetaan oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen ja PL 19.1 §, jossa säädetaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Syrjäyttävälle ja tulkintavaikutukselle löytyy perusteet perustuslain 106 §:stä, jonka mukaan tuomioistuimen tulee antaa etusija perusoikeuksille, jos käsiteltävänä olevassa asiassa on ristiriitaa lain säännösten ja perusoikeuksien välillä. PL 107 §:ssä vastaava velvollisuus asetetaan tuomioistuinten lisäksi viranomaiselle, mikäli lakia alemman asteinen säännös on ristiriidassa perustuslain kanssa. Toimeksiantovaikutuksessa on kyse PL 22 §:n mukaisesta julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien toteutuminen. PL 19 §:ssä toimeksiantovaikutusta vankistetaan lainsäätäjälle erikseen osoitetuilla toimeksiannoilla. Heikennyskieltovaikutuksella tarkoitetaan sitä, että lainsäätjä ei saa laskea TSS-oikeuksien tasoa määrätyn tason alapuolella tai se voi kieltää jopa kokonaan TSS-oikeuksien heikentämisen. Lailla säätämisen vaatimuksella tarkoitetaan, että keskeisistä seikoista perusoikeuksiin liittyen olisi säädettävä lailla.³⁸

Vaikka PL 19 § on keskeinen hyvinvointialueiden tehtävien kannalta, on hyvinvointialueiden tehtävien taustalla myös muita perustuslain säännöksiä. Hyvinvointialueiden tulee ottaa

³⁷ Hallberg ym. 2011, luku III.18, Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus.

³⁸ Kotkas ym. 2023, s. 257-263.

toiminnassaan huomioon PL 6 §, jossa säädetään yhdenvertaisuudesta. PL 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan minkään henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lasten osalta PL 6.3 §:ssä todetaan, että lapsia tulee kohdella tasa-arvoisesti yksilöinä ja lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin kehitystasonsa mukaisesti.

PL 17 §:ssä säädetään oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Sen mukaan jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia asioidessaan tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. 17.3 §:ssä säädetään, että saamelaisten oikeudesta käyttää viranomaisessa saamen kieltä säädetään tarkemmin lailla. Lailla turvataan myös viittomakieltä käyttävien ja vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet.

2.1.2 Sosiaaliset oikeudet ihmisoikeussopimuksissa

Julkisen vallan on turvattava PL 22 §:n mukaan perusoikeuksien lisäksi ihmisoikeuksien toteutuminen. Suomi on sitoutunut useisiin ihmisoikeussopimuksiin, joissa säädetään TSS-oikeuksista ja nimenomaan sosiaalisista oikeuksista. Tällaisia ovat Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18/1990, EIS), Yhdistyneiden kansakuntien hyväksymä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976, TSS-sopimus) ja Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 80/2002) sekä erityisryhmien oikeuksien turvaamiseksi laaditut yleissopimus lasten oikeuksista (SopS 60/1991, LOS) ja yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 27/2016). Myös Euroopan unionin perusoikeuskirja sisältää sosiaalisia oikeuksia koskevaa sääntelyä, joka sitoo jäsenvaltioita.³⁹ Euroopan unionin perusoikeuskirjan sääntelyä tarkastellaan ihmisoikeussopimusten käsittelyn yhteydessä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei ole erikseen terveyttä koskevia määräyksiä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa oikeus terveyteen on kuitenkin noussut esiin sovellettaessa 2 artiklaa, joka koskee oikeutta elämään.⁴⁰ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tapauksessa *Lopes de Sousa Fernandes v. Portugal*, tuomio 19.12.2017 käsitellään ehtoja, joiden täyttyessä valtion voidaan katsoa rikkoneen EIS 2 artiklaa. Tapauksen mukaan valtiolla on velvollisuus säätää lakeja, jotka velvoittavat sairaaloita toimimaan potilaiden elämää suojellen. Yksittäisen ammattihenkilön virheestä aiheutuneesta vahingosta valtio ei ole lähtökohtaisesti vastuussa, jos valtio on tehnyt riittävät sääntelylliset

³⁹ Husa ym. 2021, s. 153.

⁴⁰ Järvinen ym. 2025, s. 87.

toimet potilaiden suojelemiseksi. Toisaalta puutteellinen sääntely ei yksin johda artiklan 2 perusteella vastuuseen, vaan pitää myös osoittaa, että potilaalle on aiheutunut vahinkoa. Tapauksen mukaan pelkkä asianmukainen sääntely ei riitä poistamaan valtion vastuuta, vaan valtion täytyy myös huolehtia tarvittavista toimenpiteistä sääntelyn täytäntöönpanon varmistamiseksi sekä valvonnasta. Tiivistettynä valtio voi joutua vastuuseen EIS 2 artiklan rikkomisesta, jos se ei ole tehnyt riittäviä sääntelyllisiä toimenpiteitä elämän suojelemiseksi terveydenhuollossa, ja varmistanut, että sääntely voidaan panna täytäntöön.

Hyvinvointialueiden tehtävien kannalta keskeisinä määräyksiä TSS-sopimuksesta voidaan nostaa 10 artikla, jossa määrätään suurimman mahdollisen suojelun ja avun antamisesta perheelle perheen perustamista varten sekä lasten huollon ja kasvatuksen ajan, erityisestä suojelusta äideille kohtuullisena aikana ennen ja jälkeen synnytyksen sekä lapsiin ja nuoriin kohdistettavista erityisistä suojelu- ja avustustoimenpiteistä. 12 artiklassa tunnustetaan oikeus nauttia korkeimmasta mahdollisesta mielen- ja ruumiinterveystestä. Sopimuksen 12 artikla määrää sopimukseen sitoutuneita valtioita toimimaan lapsikuolleisuuden vähentämiseksi ja lasten terveen kehityksen parantamiseksi, ympäristö- ja teollisuushygienian parantamiseksi ja kulku-, tartunta- ja ammattitautien sekä muiden tautien estämiseksi, hoitamiseksi ja valvomiseksi. Lisäksi 12 artiklassa sopimusvaltiot määrätään luomaan sellaiset olosuhteet, jotka ovat omiaan turvaamaan jokaiselle lääkärin tai sairaalan palvelua sairastapauksissa.

Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa on määräyksiä terveyden edistämisestä ja sosiaalipalveluista. 11 artiklan mukaan sopimuspuolten tulee poistaa terveyttä heikentäviä syitä, järjestää palveluita terveyden edistämiseksi sekä ehkäistä tauteja ja sairauksia. Oikeudesta sosiaalipalveluihin määrätään 14 artiklassa, jonka mukaan sopimuspuolet sitoutuvat edistämään ja järjestämään sosiaalityön menetelmiä käyttäviä palveluita, jotka edistävät yksilöiden ja ryhmien hyvinvointia ja kehitystä ja edistävät niiden sopeutumista sosiaaliseen ympäristöön. Hyvinvointialueiden tehtäviin liittyen peruskirjan 15 artiklassa määrätään vammaisten oikeuksista, että sopimuspuolet edistävät vammaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja osallisuutta toimin ja apuvälinein, joilla poistetaan kommunikaation ja liikkumisen esteitä. Lisäksi vammaisille tulee järjestää kuljetus ja asuminen sekä mahdollistaa osallistuminen kulttuuri- ja vapaa-ajan toimintaan. Hyvinvointialueiden tehtäviin liittyen lapsia koskevassa 17 artiklassa edellytetään valtion taholta suojelua ja erityistä apua lapsille ja nuorille, jotka ovat menettäneet perheensä tuen väliaikaisesti tai pysyvästi. Sosiaalisen peruskirjan 23 artiklassa säädetään erityisesti ikäihmisille suunnatuista oikeuksista. Sopimusvaltioiden tulee järjestää riittävästi voimavaroja ikäihmisten tyydyttävän elämänlaadun ja osallisuuden mahdollistamiseksi sekä informoida heille kohdistetuista palveluista.

Ikäihmisten tulisi sopimuksen mukaan pystyä elämään itsenäisesti ja itse elämäntyyliensä valiten, minkä tueksi sopimusvaltioiden tulee tarjota sopivia asumismahdollisuuksia ja asumisen tukipalveluita sekä kunkin tilanteen edellyttämiä terveydenhuollon palveluja sekä muita julkisia palveluita.

Lasten sosiaaliset oikeudet on turvattu erikseen YK:n yleissopimuksessa lapsen oikeuksista. Hyvinvointialueiden tehtävien kannalta voidaan nostaa esiin seuraavia LOS:n määräyksiä. LOS 3 artiklassa sopimusvaltioiden edellytetään takaavan lapsille heidän hyvinvointinsa kannalta välttämättömän suojelun ja huolenpidon. Lasten suojelusta ja huolenpidosta vastaavien laitosten ja palveluiden täytyy noudattaa toiminnassaan viranomaisten antamia määräyksiä. LOS 20 artiklan mukaan valtion täytyy taata lapselle vaihtoehtoinen hoito, jos lapsella ei ole perhettä tai perheessä pysyminen ei ole lapsen edun mukaista. LOS 23 artiklassa tunnustetaan vammaisen lapsen oikeus erikoishoitoon sekä määrätään tarvittavan avun antamisesta vammaisen lapsen osallisuuden edistämiseksi. LOS 24 artiklassa sopimusvaltiot tunnustavat lapsen oikeuden nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta sekä sairauksien hoitamiseen ja kuntoutukseen tarkoitetuista palveluista. Sopimuksessa määrätään sopimusvaltiot toimimaan lapsikuolleisuuden vähentämiseksi, terveydenhoidon varmistamiseksi sekä terveystietoisuuden lisäämiseksi.

Sen lisäksi, että lasten oikeudet turvataan erikseen kansainvälisellä sopimuksella, myös vammaisten oikeuksia turvataan omalla sopimuksellaan. YK:n puitteissa on hyväksytty yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista, joka sisältää vammaisten sosiaalisia oikeuksia koskevia määräyksiä. Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdystä yleissopimuksesta nostetaan tässä esiin sellaisia määräyksiä, jotka ovat erityisen keskeisiä hyvinvointialueiden tehtävien näkökulmasta.

Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen 9 artiklassa määrätään esteettömyydestä ja saavutettavuudesta. Artiklan mukaan vammaisten itsenäisyyttä ja osallisuutta tulee toteuttaa varmistamalla vammaisille pääsy fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tiedottamiseen ja viestintään tieto- ja viestintäteknologioihin ja järjestelmiin sekä yleisölle avoimiin järjestelyihin ja palveluihin. Artiklassa on tarkennettu, mihin saavutettavuutta koskevia toimia sovelletaan, ja millaisia toimia sopimusvaltioiden tulisi tehdä. Sopimuksen 19 artiklassa määrätään vammaisten oikeudesta elää yhdenvertaisesti yhteisössä muiden kanssa. Vammaisten osallisuutta tulee edistää antamalla vammaisille mahdollisuus valita asuinpaikkansa, tarjoamalla vammaiselle kotiin annettavia palveluja, laitos- tai asumispalveluja sekä muita yhteiskunnan tukipalveluja. Sopimusvaltioiden täytyy sopimuksen 20 artiklan

mukaan helpottaa vammaisten liikkumista erilaisin apuvälinen ja avustajin. Sopimuksen 25 artiklassa sopimusvaltioita määrätään järjestämään vammaisille terveydenhuollon palvelut yhtä lailla kuin muillekin ja lisäksi sellaisia palveluja, joita vammaiset tarvitsevat vammaisuutensa vuoksi. Vammaisille tarjottavista kuntoutuspalveluista määrätään sopimuksen 26 artiklassa. 26 artiklan mukaan kuntoutuspalveluja tulee järjestää koulutuksen, työllisyyden, terveyden ja sosiaalipalvelujen aloilla.

YK:n ihmisoikeussopimusten lisäksi myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa on määräyksiä TSS-oikeuksista.⁴¹ Euroopan unionin perusoikeuskirja velvoittaa jäsenvaltioita samanarvoisesti kuin EU:n perussopimukset.⁴² EU:n perusoikeuskirjan 34 artiklassa tunnustetaan oikeus sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalipalveluihin, joilla taataan suoja muun muassa raskauden ja synnytyksen aikana sekä sairauden, työtapaturman, hoidon tarpeen ja vanhuuden varalta sekä lisäksi työpaikan menetyksen yhteydessä. Perussopimuksen 35 artiklassa asetetaan jokaiselle oikeudeksi saada ehkäisevää terveydenhoitoa ja lääkinnällistä hoitoa. Lasten oikeuksista määrätään perusoikeuskirjan 24 artiklassa erikseen. 24 artiklan mukaan lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon. Lapsen etu täytyy ottaa huomioon kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa. Ikääntyneiden oikeudesta ihmisarvoiseen ja itsenäiseen elämään määrätään perusoikeuskirjan 25 artiklassa. Perusoikeuskirjan 26 artiklassa tunnustetaan vammaisten oikeus päästä osalliseksi toimenpiteistä, joilla edistetään heidän itsenäistä elämäänsä, yhteiskunnallista ja ammatillista sopeutumistaan sekä osallistumistaan yhteiskuntaelämään.

⁴¹ EU:lla ei ole varsinaisesti omaa sosiaalipolitiikkaa, vaan sosiaaliturvan järjestäminen on kunkin jäsenvaltion päätettävissä. EU:lla on kuitenkin sosiaalipolitiikan alalla jaettu toimivalta, joten tarvittaessa se voi antaa jäsenvaltioita sitovaa sääntelyä sosiaalipolitiikkaan liittyen. EU on säätänyt toimivaltansa puitteissa kaksi tutkimuksen aihepiiriin liittyvää sekundäärioikeuden säädöstä: asetus sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (EY 883/2004, sosiaaliturva-asetus) ja potilasdirektiivi (2011/24/EU). Sosiaaliturva-asetuksessa ei kuitenkaan säädetä valtioiden velvollisuuksista järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, vaan henkilöiden yhdenvertaisesta kohtelusta kansalaisuudesta riippumatta sekä sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta henkilöiden liikkuaessa jäsenvaltioiden välillä. Potilasdirektiivissä säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta tarjota toisten jäsenvaltioiden kansalaisille terveydenhuollon palveluita ja toisessa jäsenvaltiossa annetun hoidon kustannuksien korvaamisesta. (Kotkas 2018, s. 19, 21-27.)

⁴² Husa ym. 2021, s. 153.

2.2 Sosiaalisten oikeuksien rajoittaminen

2.2.1 Perusoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset

Perustuslain erityistä asemaa alleviivaa PL 73 § ja 74 §. PL 73 §:ssä säädetään perustuslain säätämijärjestyksestä, joka poikkeaa tavallisten lakien säätämisestä määränemistöjen sekä lepäämäänjättämisen tai vaihtoehtoisesti kiireelliseksi julistamisen osalta. PL 74 §:ssä säädetään perustuslakivaliokunnan tehtäväksi antaa lausunto sen käsiteltäväksi tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta.

PL 22 §:ssä säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, minkä on katsottu kattavan julkisen vallan velvollisuuden aktiivisesti turvata perusoikeuksien toteutumista sekä pidättymisen perusoikeuksien rajoittamisesta.⁴³

Perusoikeuksien rajoittamisen kielto ei kuitenkaan ole täysin ehdoton. Perusoikeudet voivat tulla rajoitetuksi jo pelkästään siksi, että yksilön perusoikeuksien täysimääräinen toteutuminen voi loukata toisen yksilön perusoikeuksia. Perusoikeuksiin voidaan myös säätää rajoituksia. Joissakin tilanteissa rajoitukset voivat perustua suoraan perustuslaissa lainsäätäjälle annettuun valtuuteen.⁴⁴

Perustuslakivaliokunta on jaotellut lainsäätäjälle annettuja valtuuksia kolmeen ryhmään.⁴⁵ Ensimmäinen ryhmä on kvalifioidut lakivaraukset. Kvalifioidun lakivarauksen sisältävissä perusoikeuksissa todetaan, että oikeuteen voidaan säätää lailla rajoituksia. Rajoitus linkitetään tiettyyn tarkoitukseen tai edellytykseen.⁴⁶ Toinen ryhmä on sääntelyvaraukset, joissa käytetään ilmausta ”sen mukaan kuin lailla (tarkemmin) säädetään”. Tällöin perusoikeussäännös ja lainsäädäntö yhdessä määrittävät perusoikeuden sisällöllisen merkityksen.⁴⁷ Kolmas ryhmä on lakiviittaukset, joissa todetaan vain, että oikeudesta säädetään lailla.⁴⁸

⁴³ Husa ym. 2021, s. 162.

⁴⁴ Husa ym. 2021, s. 173-174. Kirjallisuudessa perustuslakiin säädettyjä perustuslain rajoittamisvaltuuksia kutsutaan rajoitusedellytysten järjestelmäksi.

⁴⁵ PeVM 25/1994, s. 5-6.

⁴⁶ Esimerkiksi PL 9 §: ”Jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanemiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täytäntöönpanemiseksi.”

⁴⁷ Sääntelyvarauksesta on esimerkkinä PL 19 §: ”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.”

⁴⁸ Lakiviittauksesta esimerkkinä PL 18.2 §: ”Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.”

Perusoikeuksia voidaan rajoittaa myös, vaikka perusoikeutta koskevassa pykälässä ei olisi säädetty erikseen valtuuksia rajoittamiselle.⁴⁹ Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset perustuvat perustuslakivaliokunnan mietinnössä⁵⁰ esitettyyn listaukseen, joka määrittelee edellytykset sille, milloin perusoikeuden rajoittaminen on hyväksyttävää. Perusoikeuksien rajoitusten pitää perustua eduskunnan säätämään lakiin. Lakia alemman asteisella säädöksellä perusoikeuksia ei voi rajoittaa. Perusoikeuden rajoituksen tulee olla tarkkarajainen ja täsmällisesti määritetty. Perusoikeutta rajoittavassa laissa täytyy tuoda esiin rajoituksen sisältö ja rajoitusten täytyy olla hyväksyttäviä. Hyväksyttävyyttä arvioidaan rajoituksen taustalla olevan syyn yhteiskunnallisella painavuudella. Lisäksi hyväksyttävyyttä voidaan arvioida myös ihmisoikeussopimuksien perusteella. Jotta rajoitus olisi hyväksyttävä, pitäisi ihmisoikeussopimuksen vastaavaa oikeutta koskevassa artiklassa sallia samankaltainen rajoitus.

Perusoikeuden rajoitus ei saa ulottua perusoikeuden ytimeen. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä ei tarkemmin avata, milloin ollaan perusoikeuden ydinalueella, mutta ydinalueen ulottuvuutta on arvioitu oikeuskirjallisuudessa. Perusoikeuksien ydinsisällön tarkka määrittäminen jätettiin perustuslain säätämisen aikaan tekemättä, sillä sen lisäksi, että tarkan määritelmän antaminen olisi ollut vaikeaa, tarkoitus oli, että tarkempi määrittäminen tapahtuisi lainsäädäntökäytännössä.⁵¹ Perusoikeuksia voidaan jaotella sen mukaan, onko niiden ydinalue absoluuttinen vai suhteellinen. Ydinalueen absoluuttisuudella viitataan ydinalueen ehdottomuuteen, kun taas suhteellinen ydinalue merkitsee enemmän joustavuutta. Absoluuttisina pidetään kidutuksen kieltoa ja oikeutta elämään. Sen sijaan suhteellinen ydinalue on esimerkiksi sananvapaudella ja uskonnonvapaudella. Ydinalueelle tunnusomaisena pidetään sitä, että ydinalue pysyy tavallisesti muuttumattomana. Perusoikeuksien tulkinnessa tapahtuvat muutokset harvemmin ulottuvat ydinalueelle.⁵²

Ydinsisällön koskemattomuuden lisäksi perusoikeusrajoituksia tehtäessä on arvioitava rajoituksen suhteellisuutta, oikeusturvajärjestelyjä ja ristiriidattomuutta ihmisoikeussopimusten määräysten kanssa. Rajoituksen oikeasuhtaisuuden edellytyksellä tarkoitetaan sitä, että rajoituksen täytyy olla välttämätön tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän kanssa. Rajoitus ei ole hyväksyttävä, jos tavoite voitaisiin saavuttaa keinolla, joka rajoittaa perusoikeuksien toteutumista vähemmän. Rajoituksen laajuuden täytyy myös olla

⁴⁹ Husa ym. 2021, s. 176.

⁵⁰ PeVM 25/1994, s. 5.

⁵¹ Hautamäki 2011, s. 88.

⁵² Hautamäki 2011, s. 89.

perusteltu, kun otetaan huomioon rajoitettavan oikeushyvän ja rajoituksella tavoiteltavan yhteiskunnallisen intressin suhde.⁵³

Perusoikeuksia rajoitettaessa tulee huolehtia riittävien oikeusturvajärjestelyjen toteutumisesta. Oikeusturvajärjestelyjen tulisi toteuttaa PL 21 §:ssä ja eurooppalaisissa ihmisoikeussopimuksissa asetetut oikeusturvan vaatimukset.⁵⁴ PL 21 §:ssä säädetään oikeudesta saada asiansa käsiteltyä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä sekä oikeudesta saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskevan asiansa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi säädetään käsittelyn julkisuudesta, oikeudesta tulla kuulluksi, oikeudesta perusteltuun päätökseen ja muutoksenhakuun sekä oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja hyvästä hallinnosta. Viimeinen perustuslakivaliokunnan määrittämä rajoitusedellytys on ristiriidattomuus ihmisoikeussopimusvelvoitteiden kanssa.⁵⁵

Perusoikeuksien rajoituksen tulee täyttää kaikki edellä esitetyt seitsemän edellytystä, jotta sitä voidaan pitää hyväksyttävänä. Lisäksi rajoitusten hyväksyttävyyttä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon myös muita asioita. Huomioitavaa kuitenkin on, että yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset soveltuvat parhaiten vapausoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyden arviointiin. Sen sijaan perustuslaissa täsmällisiksi kielloiksi säädettyjen oikeuksien rajoittamiseen yleiset edellytykset eivät sovellu. Tällainen on esimerkiksi PL 7.2 §:ssä säädetty kielto tuomita kuolemaan, kiduttaa tai kohdella muutoinkaan ihmisarvoa loukkaavasti. Yleisiä rajoitusedellytyksiä voidaan kuitenkin käyttää soveltuvin osin, kun arvioidaan sellaisten perusoikeuksien rajoittamista, joihin valtiolle on asetettu turvaamisvelvollisuus. Valtiolle on asetettu turvaamisvelvollisuus esimerkiksi sosiaalisten oikeuksien kohdalla.⁵⁶

Turvaamisvelvollisuuden sisältävien perusoikeuksien kohdalla kyse ei ole niinkään perusoikeuden rajoittamisesta, vaan erityisen tarkastelun kohteena on se, täyttääkö julkinen valta sille annetun velvoitteen. Turvaamisvelvoitteella suojatun perusoikeuden heikentäminen voi vertautua oikeuden muotoon kirjoitetun perusoikeuden rajoittamiseen, jos heikentäminen on merkittävä. Yleiset rajoitusedellytykset soveltuvat esimerkiksi heikennyksen hyväksyttävyyden ja laajuuden arvioimiseen.⁵⁷

⁵³ PeVM 25/1994, s. 5.

⁵⁴ Husa ym. 2021, s. 179.

⁵⁵ PeVM 25/1994, s. 5.

⁵⁶ Hallberg ym. 2001, luku II.3, Perusoikeuksien rajoittaminen.

⁵⁷ Hallberg ym. 2001, luku II.3, Perusoikeuksien rajoittaminen.

2.2.2 Sosiaalisten oikeuksien heikennyskielto

Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset tulee siis ottaa huomioon myös TSS-oikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyttä arvioitaessa. Julkiselle vallalle annetun turvaamisvelvollisuuden vuoksi yleisiä rajoitusedellytyksiä ei ole kuitenkaan pidetty samalla tavalla riittävinä TSS-oikeuksien kohdalla kuin vapausoikeuksien yhteydessä.⁵⁸ Sosiaalisten oikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyttä arvioitaessa on tullut esiin palveluiden riittävyyden edellytys sekä erityisesti oikeuskirjallisuudessa esiin noussut heikennyskieltovaikutus.

PL 19.3 §:ssä säädetään julkisen vallan velvollisuudeksi turvata riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Ensimmäinen tarkastelukulma sosiaali- ja terveystalouden rajoittamiseen on siis riittävien palveluiden turvaaminen. Perustuslain esitöissä riittävien palveluiden tasoa on määritelty siten, että palveluiden riittävyyden arvioinnissa voidaan lähtökohdaksi ottaa sellainen palvelujen taso, joka mahdollistaa jokaiselle toimimisen täysivaltaisena yhteiskunnan jäsenenä.⁵⁹

Perustuslakivaliokunta on myöhemmin todennut lausueessaan sosiaali- ja terveystaloutta koskevasta lainsäädännöstä, että sosiaali- ja terveystaloutten riittävää tasoa ei voida yleisellä tasolla tarkasti määritellä, vaan riittävyyttä täytyy lopulta arvioida yksilökohtaisesti.⁶⁰ Myöskään oikeuskirjallisuudessa sosiaali- ja terveystaloutten turvaamisvelvoitteen vähimmäistasoa ei ole onnistuttu rajaamaan tarkasti.⁶¹

Toinen näkökulma TSS-oikeuksien rajoittamiseen oikeuskirjallisuudessa on ollut heikennyskielto. Heikennyskiellolla tarkoitetaan vaatimusta säilyttää TSS-oikeudet tietyllä tasolla. Jotkin perusoikeussäännökset voivat edellyttää sosiaaliturvajärjestelmän nostamista säännöksessä mainitulle tasolle. Tällöin heikennyskielto estää järjestelmän heikentämisen perusoikeussäännöksessä mainitun tason alapuolelle. Jos perusoikeussäännöksessä ei ole määritelty sosiaalisten oikeuksien toteuttamiselle vähimmäistasoa, järjestelmän tulisi olla jatkuvan kehityksen kohde. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että tällaisissa tilanteissa minkäänlaiset sosiaalisten oikeuksien heikennykset eivät ole sallittuja.⁶²

Sosiaaliturvan tason jatkuva kehittäminen saa tukea kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. Sosiaaliturvan tason kehittämistä edellytetään Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklassa,

⁵⁸ Viljanen 2001, s. 60.

⁵⁹ HE 30/1993, s. 71.

⁶⁰ PeVL 30/2013, s. 3.

⁶¹ Mäki-Lohiluoma 2022, s. 236.

⁶² Kotkas ym. 2023, s. 260.

jonka mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat pyrkimään asteittain nostamaan sosiaaliturvajärjestelmänsä tasoa. Toisaalta 12 artiklassa on määritelty myös sopimusvaltioilta edellytetty vähimmäistaso sosiaaliturvalle.⁶³ TSS-sopimuksen 2 artiklassa määrätään, että sopimusvaltiot sitoutuvat täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojen mukaisesti ryhtymään toimenpiteisiin sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. Tämän yleisluontoisen määräyksen on katsottu soveltuvan sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseen ja sen tulkitaan tukevan käsitystä, jonka mukaan valtiolla on velvollisuus kehittää sosiaaliturvan tasoa.⁶⁴

Sosiaalisten oikeuksien heikennyskielto on herättänyt keskustelua siitä, onko taloudellisten resurssien niukkuus hyväksyttävä syy heikentää sosiaalisten oikeuksien tasoa. Kuten aiemmin on jo todettu, sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen vaikuttavat keskeisesti taloudelliset resurssit. TSS-sopimuksen 2 artiklassa valtioiden vaihtelevat voimavarat on huomioitu, sillä valtioilta edellytetään toimenpiteisiin ryhtymistä voimavarojen mukaan. Taloudellisten resurssien ja sosiaalisten oikeuksien välinen tasapaino on nostattanut kannanottoja oikeuskirjallisuudessa ja siihen on otettu kantaa perustuslakivaliokunnassa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on nähtävissä kanta, jonka mukaan sosiaalisten oikeuksien tason tulee joustaa kulloinkin käytettävissä olevien taloudellisten resurssien mukaan. Sosiaalisia oikeuksia koskeva sääntely haluttiin alun pitäen muotoilla perustuslakiin siten, että se ottaa huomioon muuttuvat taloudelliset tilanteet ja valtion tosialliset kyvyt toteuttaa oikeudet.⁶⁵ Kun sosiaaliset oikeudet otettiin ensi kertaa hallitusmuotoon, perustuslakivaliokunta katsoi mietinnössään, että sosiaaliturvan suuntaaminen ja kehittäminen tapahtuu taloudellisten resurssien puitteissa.⁶⁶ Susanna Rahkonen on käynyt tutkimuksessaan läpi perustuslakivaliokunnan lausuntoja sosiaalisten oikeuksien heikentämisen hyväksyttävyydestä taloudellisin perustein. Tutkimuksessa on käsitelty vuosien 2011-2024 välillä annettuja lausuntoja. Rahkosen tutkimuksessa ei tule ilmi perustuslakivaliokunnan lausuntoja, jotka liittyisivät sosiaali- ja terveyspalveluiden tasoon, vaan ne liittyvät pääosin sosiaalietuuksien tasoon. Useammassa Rahkosen esiin nostamista lausunnoista perustuslakivaliokunta piti heikkoa taloustilannetta hyväksyttävänä perusteena

⁶³ Euroopan sosiaalisen peruskirja 12 artiklan mukaan sosiaaliturvajärjestelmä on pidettävä tyydyttävällä tasolla ja vähintään Euroopan sosiaaliturvakoodin ratifioimisen edellyttämällä tasolla.

⁶⁴ Rahkonen 2023, s. 23.

⁶⁵ HE 309/1993 vp, s. 19.

⁶⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 10.

sosiaalietuuksien tason laskemiselle. Rahkonen toteaaakin, että sosiaalisten oikeuksien heikentämiselle taloudellisin perustein voidaan löytää tukea perusoikeusjärjestelmästä.⁶⁷

Vaikka PeV on puoltanut taloudellisten resurssien riittävyyden huomioimista sosiaaliturvan tason mitoittamisessa, se on todennut, että perustuslain sääntely tulee ottaa huomioon budjettivaltaa käytettäessä.⁶⁸ Toisin sanoen lainsäätäjän tulisi ottaa huomioon perustuslain sääntely päättäessään resurssien kohdentamisesta ja PL 22 §:n hengessä turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen. On katsottu, että ihmisoikeusjärjestelmästä voidaan johtaa valtiolle velvollisuus harjoittaa sellaista talouspolitiikkaa, joka kunnioittaa, suojaa ja toteuttaa perusoikeuksia.⁶⁹ Perustuslainsäännökset voidaan katsoa lainsäätäjän tekemiksi priorisointiratkaisuiksi ja niillä on julkista valtaa velvoittava vaikutus myös silloin, kun päätetään säästökohteista taloudellisesti vaikeina aikoina.⁷⁰ Rautiainen menee vielä pidemmälle todetessaan, että perusoikeuksia ei saa heikentää eikä niiden kehittämistä saa keskeyttää, jos on osoitettavissa, että perusoikeuksien toteuttamiseen on löydettävissä resursseja. Tämä johtaa siihen, että tiukassa taloudellisessa tilanteessa resursseja tulisi siirtää toisarvoisista kohteista sellaisiin kohteisiin, jotka ovat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisiä.⁷¹

Edellä on käyty läpi perustuslaista ja ihmisoikeussopimuksista johtuvia sosiaalisia oikeuksia, joissa eri sanamuodoin velvoitetaan valtioita turvaamaan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Vaikka valtioiden tulee turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen mahdollisimman täysimääräisesti, on tiettyjen raamien puitteissa mahdollisuus säätää oikeuksiin rajoituksia. Jotta sosiaaliin oikeuksiin tehtävät rajoitukset ovat perusoikeusjärjestelmässämme hyväksyttäviä, täytyy rajoituksia arvioida yleisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta. Yleisten rajoitusedellytysten rinnalla täytyy huomioida sosiaalisten oikeuksien heikennyskielto. Toisaalta taloudellisesti vaikeat tilanteet on katsottu perusteeksi heikentää

⁶⁷ Rahkonen 2024, s. 149-153 ja 158. Sosiaalisten oikeuksien heikentämistä taloudellisin perustein puoltavat esimerkiksi seuraavat Rahkosen tutkimuksessa esiin nostetut lausunnot: PeVM 34/1996 vp ja PeVL 12/2015 vp. PeVM 34/1996 vp sivulla 3 todetaan, että silloin kun perustoimeentuloturvaetus on suoraan julkisen vallan rahoittama, on etuuden suuruutta mitoitettaessa perusteltua ottaa huomioon julkisen talouden tila. PeVL 12/2015 vp sivulla 3 on edellä mainitun kanssa samankaltainen toteamus julkisen talouden tilan huomioon ottamisesta ja lisäyksenä, että PeV:n aiemman lausuntokäytännön mukaan esim. lapsilisien tason heikennykselle hyväksyttävän perusteena voidaan pitää säästötavoitteiden toteuttamista, kunhan PL:ssä asetettu tukemisvelvoite ei kokonaisuutena katsoen vaaraannu.

⁶⁸ PeVM 25/1994, s. 3.

⁶⁹ Rautiainen 2015, s. 468.

⁷⁰ Tuori 2023, s. 262.

⁷¹ Rautiainen 2015, s. 469.

sosiaalisia oikeuksia jossain määrin, mutta toisaalta katsotaan, että perusoikeuksien toteuttamista täytyy priorisoida myös taloudellisesti vaikeina aikoina siten, että säästökohteet tulisi etsiä kohteista, jotka eivät ole perusoikeuksien kannalta niin merkityksellisiä.

2.3 Hyvinvointialueen lakisääteiset tehtävät

2.3.1 Sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi

Perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistettävä väestön terveyttä sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Sosiaali- ja terveyspalveluista sekä terveyden edistämisestä onkin säädetty useissa eri laeissa ja kyseiset lait myös säätävät samalla hyvinvointialueiden lakisääteisistä tehtävistä. Keskeisimmät lakisääteisistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista säätävät lait ovat terveydenhuoltolaki (1326/2010) ja sosiaalihuoltolaki (1302/2014). Hyvinvointialuiden lakisääteisistä tehtävistä puhuttaessa ei voida myöskään sivuuttaa hyvinvointialueelle kuuluvaa pelastustoimea. Keskeisin pelastustoimea koskeva sääntely löytyy pelastuslaista (379/2011).

Hyvinvointialueiden lakisääteisten tehtävien osalta on syytä erottaa järjestämisvastuu ja tuottamisvastuu. Hyvinvointialuelain 7 §:ssä säädetään hyvinvointialueen tehtäväksi vastata sille laissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta. Järjestämisvastuu voidaan siirtää toiselle hyvinvointialueelle. Sen sijaan hyvinvointialuelain 9 §:ssä säädetään tuottamisvastuusta. Hyvinvointialue voi tuottaa palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa tai sopia palveluiden tuottamisesta muiden palveluiden tarjoajien kanssa. Riippumatta siitä, mikä taho palvelut tuottaa, hyvinvointialueella säilyy järjestämisvastuu. Seuraavaksi tarkastellaan hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvia tehtäviä. Tarkoitus ei ole luetella tarkasti kaikkia hyvinvointialueiden vastuulle kuuluvia tehtäviä, vaan käydä järjestämisvastuulle kuuluvia tehtäviä pääpiirteissään. Lakisääteisten tehtävien tarkempi tarkastelu auttaa ymmärtämään, kuinka laajasti hyvinvointialueiden tehtävistä on säädetty lailla, ja millainen toimintaympäristö palveluista päättävillä luottamushenkilöillä on niiden tasapainotellessa taloudellisten säästöjen ja lakisääteisten palveluiden tarjonnan sekä muiden lakisääteisten tehtävien ja toimintojen kanssa.

Terveydenhuoltolain 7 a §:ssä on säädetty yleisesti terveydenhuollon palveluvalikoimasta. Palveluvalikoimaan kuuluu lääketieteellisesti ja hammaslääketieteellisesti perusteltu sairauden ennaltaehkäisy, sairauden toteamiseksi tehtävät tutkimukset sekä taudin määrittäminen, hoito ja kuntoutus. Terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi järjestettävistä palveluista säädetään

terveydenhuoltolain 2 luvussa. Hyvinvointialueiden täytyy järjestää terveysneuvontaa ja terveystarkastuksia, seulontoja ja neuvolapalveluita. Koululaisille ja opiskelijoille täytyy järjestää opiskeluhuoltopalvelut.⁷² Työntekijöille pitää järjestää työterveyspalvelut, minkä lisäksi 19 §:ssä säädetään merenkulkijoille järjestettävistä terveydenhuolto- ja työterveyspalveluista. Terveysdenhuoltolain 20 §:ssä säädetään hyvinvointialueen ja kunnan yhteistyöstä mielenterveydenhäiriöiden ja päihdeongelmien ehkäisemiseksi.

Terveysdenhuoltolain 3 luvussa säädetään sairaanhoidosta. Hyvinvointialueen täytyy järjestää alueellaan sairaanhoitopalvelut, kotisairaanhoito ja suun terveydenhuolto. Alueiden tehtävänä on järjestää myös mielenterveydenhoito, päihde- ja riippuvuushoito ja opioidiriippuvuuden korvaus- ja vieroitushoito. Sairaanhoidon lisäksi on järjestettävä sairaanhoitoon liittyvä lääkinnällinen kuntoutus.

Terveysdenhuoltolain 4 luvussa säädetään erikoissairaanhoidonpalveluiden tarjoamisesta hyvinvointialueilla sekä terveydenhuollon ja terveyskeskusten tutkimus, kehittäminen ja koulutustoiminnasta. Lisäksi hyvinvointialueiden tulee järjestää ensihoitopalvelut. Yliopistollisten sairaaloiden ylläpitovastuu on annettu lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 34 §:n mukaan sellaisille hyvinvointialueille, joiden alueella on Turun, Oulun tai Tampereen yliopisto tai Itä-Suomen yliopiston terveystieteiden tiedekunta.

Terveysdenhuoltoa koskevaa sääntelyä on terveydenhuoltolain lisäksi erityislainsäädännössä. Erityislait voivat siten sisältää hyvinvointialueiden tehtäviä koskevaa sääntelyä. Erityislaeissa olevasta sääntelystä voidaan nostaa esimerkkeinä hyvinvointialueiden velvollisuus järjestää mielenterveyslain (1116/1990) 3 §:n mukainen tahdosta riippumaton hoito ja tartuntatautilain (1227/2016) 9 §:n mukainen tartuntatautien torjuntatyö

Terveysden- ja sairaanhoidon palveluiden lisäksi keskeisiä hyvinvointialueen vastuulla olevia palveluita ovat sosiaalipalvelut, joista säädetään sosiaalihuoltolaissa. Sosiaalihuoltolain 2 luvussa säädetään sosiaalihuollon kautta tapahtuvasta hyvinvoinnin edistämisestä. 2 luvussa hyvinvointialueiden tehtäväksi säädetään tiedonvälittämiseen liittyen sosiaalihuollon ohjaus ja neuvonta asukkaille sekä rakenteellinen sosiaalityö.⁷³ Hyvinvointialueen asiakkaille tulee

⁷² Terveysdenhuoltolain 15 a §:n mukaan opiskeluhuoltopalvelut sisältävät 16 §:n mukaiset kouluterveydenhuollon palvelut, 17 §:n mukaiset opiskeluterveydenhuollon palvelut, 17 a §:n mukaiset opiskeluhuollon psykologipalvelut sekä sosiaalihuoltolain 27 c §:n mukaiset kuraattoripalvelut.

⁷³ Sosiaalihuoltolain 7 §:n mukaan rakenteellinen sosiaalityö sisältää sosiaalihuollon asiakastyöhön perustuvan tiedon tuottamista asiakkaiden tarpeista ja niiden yhteiskunnallisista yhteyksistä sekä tarpeisiin vastaavien sosiaalipalveluiden ja muun sosiaalihuollon vaikutuksista; tavoitteellisia toimia ja toimenpide-ehdotuksia, joilla korjataan ja ehkäistään sosiaalisia ongelmia sekä kehitetään alueen

järjestää 7a §:n mukaan yhteisösosiaalityötä, joka liittyy yhteisöjen hyvinvoinnin edistämiseen. Sosiaalihuoltolain 7 b §:ssä säädetään mielenterveyden edistämisestä ja ehkäisevästä päihdetyöstä. 8 ja 9 §:ssä säädetään erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden sekä lasten ja nuorten hyvinvoinnin seuraamisesta ja edistämisestä.

Varsinaisista hyvinvointialueen järjestämismääräyksille kuuluvista sosiaalipalveluista säädetään sosiaalihuoltolain 3 luvussa ja palvelut on kattavasti lueteltu 14 §:ssä. Alueen asukkaille on tarjottava sosiaalityötä, sosiaaliohjausta ja sosiaalikutoutusta. Perheille järjestettäviä palveluita ovat perhetyö, lapsiperheille tarkoitettu kotipalvelu, kasvatus- ja perheneuvola sekä lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvonta. Oppilaille ja opiskelijoille pitää järjestää opiskeluhoollon kuraattoripalvelut. Asiakkaan kotiin järjestettäviä palveluita ovat tukipalvelut ja kotihoito. Hyvinvointialueen täytyy järjestää myös erilaisia asiakkaiden tarpeista riippuvia asumismuotoja. Tällaisia ovat tilapäinen-, tuettu-, yhteisöllinen- sekä ympärivuorokautinen asuminen, laitospalvelut ja perheryhmäkoti. Henkilöille, jotka eivät itse kykene liikkumaan julkisilla liikennevälineillä, täytyy järjestää liikkumista tukevia palveluita. Alueilla tulee järjestää myös päihde- ja riippuvuustyötä sekä mielenterveystyötä. Omaishoitajille hyvinvointialueiden tulee järjestää vapaapäiviä. Näiden lisäksi hyvinvointialueen tulee järjestää erityislainsäädännössä säädettyjä lakisääteisiä palveluita. Erityislainsäädäntöä on lueteltu samaisessa 14 §:ssä.

Erityislainsäädännöstä voidaan nostaa esimerkkeinä esiin vammaispalvelulaki (675/2023) ja lastensuojelulaki (417/2017). Vammaispalvelulaissa säädetään vammaisille tarkoitettua tukea ja palveluita, joiden on tarkoitus toteuttaa vammaisen yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja osallistumista sekä poistaa niiden esteitä. Tarkoituksena on myös tukea vammaisen itsenäistä elämää ja turvata yksilöllisten tarpeiden mukaiset palvelut. Tällaisia ovat esimerkiksi 7 §:ssä säädetty itsenäisessä elämässä tarvittavien taitojen valmennus, 9 §:n mukainen henkilökohtainen apu ja 18 §:n mukainen asumisen tuki. Lastensuojelulaissa hyvinvointialueen tehtäväksi säädetään muun muassa 40 §:n mukainen lapsen huostaanotto ja 75 §:n mukainen jälkihuolto.

Kolmas hyvinvointialueiden järjestämismääräyksille kuuluva osa-alue on pelastustoimi. Hyvinvointialueelle kuuluvan pelastustoimen ja pelastuslaitoksen tehtävät on kuvattu pelastuslain 27 §:ssä. Hyvinvointialueen pelastustoimen tehtävänä on tulipalojen ja

asukkaiden asuin- ja toimintaympäristöjä; sosiaalihuollon asiantuntemuksen tuomisen hyvinvointialueen muiden toimialojen ja kunnan suunnittelun osaksi sekä yhteistyö yksityisten palveluntarjoajien ja järjestöjen kanssa kehittäen paikallista sosiaalityötä sekä muuta palvelu- ja tukivalikoimaa.

onnettomuuksien ehkäisemiseen, varautumiseen ja torjuntaan liittyvä ohjaus, neuvonta ja viestintä. Lisäksi pelastustoimeen kuuluvat pelastustoimen valvontatehtävät, väestön varoittaminen vaara- ja onnettomuustilanteissa sekä hälytysjärjestelmästä huolehtiminen ja pelastustoiminnan tehtävät. Pelastuslaitos voi osallistua ensihoidon järjestämiseen, sillä on velvollisuus ylläpitää valmiutta antaa ulkomaille apua ja vastaanottaa kansainvälistä apua sekä hoitaa kaikki muut hyvinvointialueen pelastustoimelle säädetyt tehtävät.

Pelastuslain 32 §:ssä säädetään pelastustoimeen kuuluvan pelastustoiminnan sisällöstä. Pelastustoimintaan kuuluu ensinäkin hälytysten vastaanottaminen, väestön varoittaminen ja uhkaavan onnettomuuden torjuminen. Pelastustoimintaan sisältyy lisäksi onnettomuuden uhrien ja vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen sekä tulipalojen sammuttaminen ja vahinkojen rajoittaminen. Pelastustoimintaan kuuluvat myös edellä mainittuihin tehtäviin liittyvät johtamis-, viestintä-, huolto- ja muut tukitoiminnot.

2.3.2 Hallinnolliset tehtävät ja tukitoiminnot

Hyvinvointialueen lakisääteiset tehtävät eivät rajoitu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ja pelastustoimen järjestämiseen, vaan hyvinvointialueiden täytyy järjestää päätöksenteko ja hallinto sekä muut velvoitteet laissa säädetyllä tavalla. Päätöksenteon, hallinnon ja tukitoimien järjestäminen vie myös osuutensa hyvinvointialueiden taloudellisista resursseista.

Hyvinvointialueen toimielimistä säädetään hyvinvointialuelain 35 §:ssä, jonka mukaan hyvinvointialueille tulee olla aluevaltuusto, aluehallitus ja tarkastuslautakunta. Kaksikielisillä hyvinvointialueilla pitää olla 33 §:n mukaan kansalliskielilautakunta, jonka tehtävät liittyvät kielellisiin oikeuksiin. Kansalliskielilautakunnan kanssa samankaltaisia tehtäviä hoitaa saamen kielen lautakunta, joka pitää olla hyvinvointialueella, johon kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluva kunta. Aluehallituksen täytyy asettaa vaikuttamistoimielimiä laissa määrättyjen ryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi. Näitä ovat hyvinvointialuelain 32 §:n mukaan nuorisovaltuusto, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto. Hyvinvointialueella voi olla edellä mainittujen toimielimien lisäksi 35 §:n mukaan lautakuntia, johtokuntia ja jaostoja. Hyvinvointialuelain 45 §:n mukaan alueella on aluevaltuuston valitsema hyvinvointialuejohtaja. Lisäksi hyvinvointialueella on luonnollisesti myös henkilöstöä, joka on 92 §:n mukaan joko virka- tai työsuhhteessa hyvinvointialueeseen.

Muita hyvinvointialueelle kuuluvia velvoitteita on kielellisten oikeuksien toteuttaminen. Sote-järjestämislain 5 §:ssä säädetään palvelujen kielestä. Kaksikielisellä hyvinvointialueella palvelut tulee järjestää sekä suomeksi että ruotsiksi. Saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvissa

kunnissa ja tietyissä tapauksissa koko Lapin hyvinvointialueen alueella palveluiden tulee olla saatavilla saameksi. Viittomakieltä käyttäville ja henkilöille, jotka eivät vammaisuutensa vuoksi tule ymmärretyksi, tulee mahdollisuuksien mukaan hankkia tulkitsemisapua sote-palveluja tarjottaessa. Pohjoismaiden kansalaisille pitää mahdollistaa oman Pohjoismaan kielen käyttäminen Pohjoismaisen sosiaalipalvelusopimuksen mukaisesti (SopS 69/1996).

Hyvinvointialueelle kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistehtäviä, joista on säädetty sote-järjestämislain 32 §:ssä. Hyvinvointialue vastaa tehtäväalansa koulutus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnasta. Kehittämistoimintaa harjoitetaan eri tahojen kanssa: kansallisesti ja alueellisesti, kuntien kanssa, oppilaitosten kanssa sekä mahdollisten muiden viranomaisten ja organisaatioiden kanssa.

Hyvinvointialue on myös asiakas- ja potilastietojen rekisterinpitäjä, mikä aiheuttaa lakisääteisiä velvollisuuksia hyvinvointialueelle. Rekisterinpitoon liittyen hyvinvointialueella sovelletaan sosiaali- ja terveystietojen käsittelystä annettua lakia (703/2023), julkisuuslakia (621/1999) sekä yleisen tietosuoja-asetuksen⁷⁴ ja tietosuojalain (1050/2018) sääntelyä. Rekisterinpitäjälle seuraavia velvoitteita ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveystietojen käsittelystä annetun lain 7 luvussa asetetut vaatimukset tietojärjestelmille. Tietosuojalain 6 §:ssä edellytetään muun muassa henkilötietoja käsittelevän henkilöstön osaamisen kehittämistä ja tietosuojavastaavan nimittämistä.

Hyvinvointialueen lakisääteiset tehtävät kattavat siis monitahoisen joukon sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen liittyviä tehtäviä. Näiden lisäksi lakisääteisiä tehtäviä on hyvinvointialueen ydintehtävien ulkopuolella. Lakisääteiset tehtävät ja toiminnot tarvitsevat taloudellisia resursseja toimiakseen.

⁷⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta.

3. Hyvinvointialueiden tehtävien rahoittaminen

3.1 Hyvinvointialueiden tulon lähteet

3.1.1 Valtion rahoitus

Edellä on tarkasteltu hyvinvointialueiden asemaa sekä TSS-oikeuksien toteuttamisen kannalta että laissa tarkemmin määriteltyjen tehtävien järjestäjänä ja toteuttajana. TSS-oikeuksien toteuttaminen ja lakisääteisten tehtävien järjestäminen vaativat taloudellisia resursseja, joten seuraavaksi tutkimuksessa käydään läpi, miten hyvinvointialueiden tehtävät rahoitetaan, ja miten valtio ohjaa hyvinvointialueiden taloutta. Hyvinvointialueiden taloudesta säädetään hyvinvointialuelaisissa, sote-järjestämislaissa ja laissa hyvinvointialueiden rahoituksesta (617/2021, rahoituslaki).

Hyvinvointialueiden rahoitus koostuu valtion rahoituksesta, asiakasmaksuista ja muista tuloista.⁷⁵ Hyvinvointialueiden keskeisin tulonlähde on nimenomaan valtion rahoitus. Valtion rahoituksen tarkoitus on turvata hyvinvointialueilla taloudelliset edellytykset järjestää lakisääteiset tehtävät.⁷⁶ Valtion rahoituksen määräytymisestä säädetään laissa hyvinvointialueiden rahoituksesta.⁷⁷ Rahoituslain 25 §:n mukaan valtiovarainministeriö myöntää valtion rahoituksen hyvinvointialueille. Rahoitus myönnetään ilman, että alueiden tarvitsee sitä erikseen hakea ja se myönnetään varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä. Varainhoitovuosi on rahoituslain 2 §:n 3 kohdan mukaan se kalenterivuosi, jolle valtion rahoitus myönnetään.

Valtion rahoitus koostuu sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien rahoituksesta sekä pelastustoimen tehtävien rahoituksesta. Rahoituslain 5 §:n mukaan valtion rahoituksen perusteena käytetään hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käyttökustannuksia, rahoituskustannuksia sekä suunnitelman mukaisia poistoja ja arvonalentumisia. Käyttökustannuksista kuitenkin vähennetään hyvinvointialueiden asiakas- ja käyttömaksut sekä toiminta- ja rahoitustuotot.

Hyvinvointialueiden rahoituksen taso määräytyy laskennallisin perustein. Rahoituslain 6 §:n mukaan varainhoitovuoden rahoituksen laskennallinen taso määräytyy edellisvuoden

⁷⁵ Leppänen ym. 2024, s. 521.

⁷⁶ HE 241/2020 vp, s. 938.

⁷⁷ HE 241/2020 vp, s. 650.

laskennallisten kustannusten perusteella. Laskennallisiin kustannuksiin perustuvaan rahoitukseen tulee lisäksi rahoituslain 6 §:n mukaisesti vuosittaisia korotuksia. Korotuksista säädetään tarkemmin rahoituslain 7-10 §:ssä. Kyseiset korotukset koskevat hyvinvointialueiden koko maan rahoitusta.⁷⁸ Valtion rahoitusta määrättäessä otetaan huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen muutos, kustannustason muutos, hyvinvointialueen tehtäviin tai asiakasmaksuihin säädetty muutokset sekä hyvinvointialueiden tilinpäätöksestä ilmenevät toteutuneet kustannukset.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen muutoksen seurauksena myönnettävästä lisärahoituksesta säädetään rahoituslain 7 §:ssä. Palvelutarpeen muutoksesta aiheutuvia kustannuksia ei oteta korotuksessa huomioon täysimääräisesti, vaan vain siihen asti, että käyttökustannusten vuosittainen kasvu vastaa 80 prosenttia arvioidusta vuosittaisesta kasvusta. Sillä, että palvelutarpeen muutoksesta seuraava korotus on vain osittainen, tavoitellaan kustannusten kasvun hillitsemistä.⁷⁹ Kustannusten muutos otetaan rahoituslain 8 §:n mukaan huomioon hyvinvointialueen hintaindeksin mukaisesti.⁸⁰ Hyvinvointialueiden tehtäviin tai asiakasmaksuihin säädetty muutokset otetaan huomioon täysimääräisesti ja ne voivat joko alentaa tai korottaa varainhoitovuoden rahoitusta. Tehtävien muutos voidaan ottaa huomioon vain, jos muutos on aiheutunut kyseistä tehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, valtion viranomaisen lakiin tai asetukseen perustuvasta määräyksestä tai valtion talousarviosta. Hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvan tehtävän asiakasmaksun muutos otetaan huomioon, jos sen tasoon, perusteisiin tai alaan on säädetty muutos ja muutoksen vaikutus voidaan etukäteen arvioida ja ottaa huomioon. Toteutuneiden kustannusten huomioon ottaminen tapahtuu 10 §:n mukaan hieman viiveellä siten, että lasketaan varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden toteutuneiden kustannusten ja laskennallisten kustannusten erotus. Saatu erotus lisätään varainhoitovuoden rahoitukseen tai vähennetään siitä. Erotukseen kuitenkin tehdään ensiksi rahoituslain 10 §:ssä säädetty tarkastukset.

Kullekin hyvinvointialueelle kohdistuva rahoitus määräytyy laskennallisista perusteista siten, että rahoituslain 13 §:n mukaiset sosiaali ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset sekä rahoituslain 21 §:n mukaiset pelastustoimen laskennalliset kustannukset lasketaan yhteen. Yksittäiselle hyvinvointialueelle kohdistuvan rahoituksen suuruuteen vaikuttaa lisäksi siirtymätasaus. Siirtymätasauksessa otetaan rahoituslain 35 §:n mukaan huomioon kunnissa

⁷⁸ HE 241/2020 vp, s.939.

⁷⁹ HE 241/2020 vp, s. 940.

⁸⁰ Hyvinvointialueen hintaindeksin laskemisesta tarkemmin rahoituslain 8 §:ssä ja Valtioneuvoston asetuksessa hyvinvointialueiden rahoituksesta (1392/2022) 1 §:ssä.

ennen hyvinvointialueuudistusta toteutuneet kustannukset. Jos hyvinvointialueen laskennalliset kustannukset ovat suuremmat kuin kunnissa toteutuneet kustannukset, siirtymätasauksella vähennetään hyvinvointialueelle tulevaa rahoitusta. Jos taas laskennalliset kustannukset ovat pienemmät kuin kunnissa toteutuneet kustannukset, hyvinvointialueen rahoitusta lisätään. Rahoituksen lisääminen tai vähentäminen tapahtuu portaittain vuosien 2023-2029 välillä.

Rahoituslain 13 §:ssä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten perusteista. Valtioneuvoston asetuksessa hyvinvointialueiden rahoituksesta (1392/2022) on säädetty perushinnat terveydenhuollolle, vanhustenhuollolle ja sosiaalihuollolle.

Laskennallisten kustannusten määrä saadaan, kun asetuksessa määritellyt perushinnat kerrotaan palvelutarvekertoimilla ja hyvinvointialueen asukasmäärällä ja lasketaan tulot yhteen.

Lisäksi hyvinvointialueet saavat rahoitusta tiettyjen rahoituslaissa määriteltyjen maantieteellisten ja väestöllisten piirteiden perusteella sekä terveyden edistämisestä.

Hyvinvointialueiden rahoituksessa huomioidaan asukastiheys, vieraskielisyys, kaksikielisyys, saaristoisuus ja saamenkielisyys. Sellaiset hyvinvointialueet, joiden alueella on yliopistollinen sairaala, saavat rahoituslain 20 a §:n mukaan yliopistosairaalalisää.

Hyvinvointialueen pelastustoimen laskennalliset kustannukset määräytyvät rahoituslain 21 §:n mukaan. Pelastustoimen rahoitus määräytyy perusperiaatteiltaan samalla tavalla kuin sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus. Valtioneuvoston asetuksessa hyvinvointialueiden rahoituksesta 2 §:ssä on määritelty pelastustoimen perushinta. Perushinta kerrotaan hyvinvointialueen asukasmäärällä ja tuloon lisätään asukastiheyteen ja riskitekijöihin perustuvat laskennalliset kustannukset.

3.1.2 Muut tulot

Osa hyvinvointialueiden kustannuksista katetaan palveluiden käyttämisestä perittävillä asiakasmaksuilla. Hyvinvointialue tekee päätökset palveluista perittävistä maksuista lakien ja asetusten puitteissa.⁸¹ Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992, asiakasmaksulaki) asettaa rajat, mistä palveluista asiakasmaksuja voidaan periä ja kuinka suuria maksut voivat olla. Hyvinvointialueilla voidaan päättää olla veloittamatta palveluista maksua lainkaan, vaikka maksun periminen lain mukaan olisi sallittua.⁸²

⁸¹ Kotkas ym 2023, s. 373.

⁸² Kotkas ym 2023, s. 375.

Palveluista perittävien maksujen suuruutta rajoittaa asiakasmaksulain 2 §, jonka mukaan maksu ei saa olla suurempi kuin palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset. Asiakasmaksulain 4 ja 5 §:ssä säädetään osa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista täysin maksuttomiksi, mikä luonnollisesti rajoittaa hyvinvointialueiden mahdollisuutta päättää maksun perimisestä kyseisistä palveluista. Lisäksi maksujen veloittamista rajoittaa asiakasmaksulain 6 a §, jossa säädetään maksukatosta. Maksukatto tarkoittaa tiivistetysti sitä, että henkilöltä veloitettavien asiakasmaksujen määrä ei saa ylittää laissa säädettyä vuotuista enimmäismäärää. Maksukattoon kuuluvat palvelut ovat asiakkaalle maksuttomia asiakasmaksujen enimmäismäärän ylittyttyä.

Hyvinvointialueet voivat saada tietyissä tilanteissa korvauksia kustannuksista sekä valtiolta erillisiä rahoituseriä varsinaisen valtion rahoituksen lisäksi.⁸³ Kustannusten korvauksia voi saada toiselta hyvinvointialueelta tai valtiolta. Hyvinvointialueen tulee sote-järjestämislain 57 §:n mukaan saada korvaus palvelun antamisesta aiheutuneista kustannuksista toiselta hyvinvointialueelta, jos hyvinvointialue hoitaa lakiin tai hyvinvointialueiden väliseen sopimukseen perustuen toisen hyvinvointialueen asukasta. Sote-järjestämislain 52 §:ssä säädetään valtion korvauksista valmiuden ylläpitämiseen ja häiriötilanteiden hoitamiseen. Valtio voi maksaa korvauksia erikseen nimetyille taholle valmiuteen ja varautumiseen liittyvän erillistehtävän hoitamisesta. Lisäksi valtio voi maksaa korvauksia poikkeuksellisissa häiriötilanteissa, jos hyvinvointialueella ei riitä voimavarat tilanteen hoitamiseen.

Hyvinvointialueella on oikeus saada valtiolta lisärahoitusta rahoituslain 11 §:n mukaisesti. Lisärahoituksen saaminen on sidoksissa hyvinvointialueen kykyyn toteuttaa perustuslain edellyttämät riittävät sosiaali- ja terveystoimen palvelut sekä pelastustoimen palvelut, joilla turvataan perustuslailla suojattuja oikeuksia. Lisärahoitukseen on oikeus, jos hyvinvointialueelle myönnetyn rahoituksen taso vaarantaa edellä mainittujen perustuslain edellyttämien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden järjestämisen.

Muuksi tuloksi voidaan katsoa myös rahoituslain 12 §:ssä säädetty hyvinvointialueen oikeus saada valtionavustusta, siten kuin siitä valtionavustuslaissa (688/2011) säädetään.

Rahoituslain 27 §:n mukainen saamatta jääneen etuuden suorittaminen ei varsinaisesti ole hyvinvointialueen tulonlähde, vaan se ennemminkin turvaa, että hyvinvointialueelle suoritetaan kaikki se rahoitus, mikä sille lain mukaan kuuluu. Jos hyvinvointialue ei ole tyytyväinen saamaansa rahoitukseen, sen pitää ensisijaisesti tehdä rahoituslain 30 §:n mukainen

⁸³ Leppänen 2024, s. 547.

oikaisuvaatimus. Jos oikaisuvaatimuksen määräajan umpeutumisen jälkeen ilmenee tietoja, joista ei ole tiedetty aiemmin ja hyvinvointialue on jäänyt niiden vuoksi ilman lain mukaan sille kuuluvaa rahoitusta, on valtion suoritettava hyvinvointialueelle saamatta jäänyt määrä. Toisaalta, jos hyvinvointialue on saanut enemmän rahoitusta, kuin sille olisi lain mukaan kuulunut, määrätään hyvinvointialue palauttamaan rahoituslain 28 §:n mukaisesti määrä liikaa saadulta osalta.

Hyvinvointialueilla on mahdollisuus ottaa pitkäaikaista lainaa vain lain määräämissä rajoissa. Hyvinvointialuelain 115 §:n mukaan hyvinvointialueet eivät saa kattaa rahoitustarvetta pitkäaikaisella lainalla. Rahoitus perustuu edellä kuvatuin tavoin valtion rahoitukseen ja asiakasmaksuihin.⁸⁴ Hyvinvointialuelain 15 §:n puitteissa hyvinvointialueet voivat kuitenkin ottaa pitkäaikaista lainaa, mutta hyvinvointialueiden valtaa päättää lainanottamisesta sekä sitä, mihin tarkoitukseen lainaa voi ottaa, on rajattu. Hyvinvointialuelain 15 §:n mukaan pitkäaikaisen lainan⁸⁵ ottamiseen tarvitaan valtioneuvoston päätös. Hyvinvointialue ei siis itse voi tehdä päätöstä pitkäaikaisen lainan ottamisesta. Pitkäaikaista lainaa voidaan ottaa vain investointien rahoittamiseksi. Investoinneilla tarkoitetaan pitkävaikutteisia hankintoja, jotka ovat käytössä tai jotka tuottavat tuloja useamman kuin yhden tilikauden ajan. Investointeja ovat esimerkiksi rakennuksen, koneen tai tietojärjestelmän hankinta.⁸⁶

3.2 Talouden suunnittelu ja valtion ohjaus

Hyvinvointialueen tulojen keskeisin lähde on valtion rahoitus, joka perustuu laskennallisiin kustannuksiin. Valtion rahoitus on yleiskatteellista eli hyvinvointialueet voivat päättää sen kohdentamisesta. Myös asiakasmaksuista saatujen tulojen kohdentaminen on hyvinvointialueiden päätettävissä.⁸⁷

Hyvinvointialueiden ylintä päätösvaltaa käyttää vaaleilla valittu aluevaltuusto ja sen päätettävissä ovat tärkeimmät hyvinvointialueen taloutta ja toimintaa koskevat päätökset.⁸⁸ Hyvinvointialuelain 22 §:n mukaan aluevaltuusto päättää hyvinvointialueen talousarviosta ja taloussuunnitelmasta. Talousarvio on hyvinvointialueen talouden ohjauksen keskeisin väline,

⁸⁴ HE 241/2020 vp, s. 617.

⁸⁵ HE 241/2020 vp, s. 525 mukaan pitkäaikaisen lainan määritelmä on sama kuin kirjanpitolain (1336/1997) 4 luvun 7 §:ssä määritelty pitkäaikainen laina eli velka tai sen osa, joka erääntyy maksettavaksi vuoden tai sitä pidemmän ajan kuluttua.

⁸⁶ Leppänen ym. 2024, s. 571-572.

⁸⁷ Leppänen ym. 2024, s. 507-508.

⁸⁸ Niemivuo 2023, s. 315.

koska talousarvioon sisältyy hyvinvointialueen kokonaistaloutta koskeva suunnitelma ja sillä kohdennetaan rahoitus eri toimintoihin. Taloussuunnitelmaan laaditaan hyvinvointialueen talouden suunnitelma pidemmälle aikavälille.⁸⁹ Hyvinvointialuelain 42 §:n mukaan hyvinvointialueen toimintaa, hallintoa ja taloutta johtaa aluehallitus. Erityisesti talouteen liittyen aluehallituksen tehtäviksi säädetään hyvinvointialuelain 43 §:ssä hallinnosta ja taloudenhoidosta vastaaminen sekä aluevaltuuston päätösten valmistelu, täytäntöönpano ja laillisuuden valvonta.

Vaikka hyvinvointialueille annetaan hyvinvointialueissa edellä kuvatusti valta päättää taloudestaan, kohdistuu hyvinvointialueiden taloudenhoitoon valtion valvontaa ja ohjausta. Hyvinvointialuelain 11 §:n mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta. Hyvinvointialueilla on yhdessä valtiovarainministeriön, sisäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa vuosittaiset neuvottelut, jotka koskevat muun muassa hyvinvointialueen taloudenhoitoa. Hyvinvointialuelain 12 §:n mukaan valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi valtakunnalliset strategiset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien järjestämiseen liittyen. Lisäksi hyvinvointialuelain 120 §:n mukaan hyvinvointialueiden on toimitettava taloutta koskevia tietoja Valtiokonttorille alueiden toiminnan ja talouden ohjausta, johtamista ja seuranta varten.

Vaikka edellä kuvatuin tavoin hyvinvointialueilla on valta päättää talousarviosta ja taloussuunnitelmasta, liittyy erityisesti taloussuunnitelman laatimiseen sääntelyä, joka on aiheuttanut haasteita hyvinvointialueilla. Talousarvio laaditaan hyvinvointialuelain 115 §:n mukaan aina vuoden loppuun mennessä seuraavalle kalenterivuodelle. Taloussuunnitelma laaditaan 115 §:n mukaan talousarvion yhteydessä, mutta se laaditaan vähintään kolmeksi vuodeksi. Haasteelliseksi taloussuunnitelman laatimisen hyvinvointialueille on tehnyt alijäämän kattamista koskevat määräajat. Hyvinvointialuelain 115.2 §:ssä säädetään, että taloussuunnitelman tulee olla tasapainossa tai ylijäämäinen toisen talousarviovuotta seuraavan vuoden päättyessä. Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi, joten mikäli taloussuunnitelma tehdään kolmeksi vuodeksi, sen täytyy olla taloussuunnitelman viimeisen vuoden päättyessä tasapainossa. Hyvinvointialueilla on enintään kaksi vuotta tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien aikaa kattaa hyvinvointialueen taseeseen kertynyt alijäämä. Määräaika koskee talousarvion laadintavuonna ja sitä seuraavina vuosina syntynyttä alijäämää. Vaikka alijäämää kertyisi lisää talousarvion laadintavuotta seuraavina vuosina, tulee alijäämä kuitenkin kattaa siinä määräajassa, joka lasketaan

⁸⁹ Leppänen ym. 2024, s. 551.

vuodesta, jona alijäämää ensiksi syntyi. Jos alijäämä saadaan maksettua kokonaan, määräaika alijäämän kattamiselle päättyy ja alkaa uudestaan sitten, kun tilinpäätöksessä on seuraavan kerran alijäämää.⁹⁰

Hyvinvointialueiden haasteet alijäämien kattamisessa on tunnistettu sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä, jossa todetaan, että alijäämien kattamisen aikataulu haastaa hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä. Selvityksen mukaan kaikki hyvinvointialueet tekivät vuonna 2023 ja 2024 alijäämäisen tuloksen. Alijäämien kattaminen edellyttäisi, että hyvinvointialueiden ylijäämän määrä olisi seuraavina vuosina vastaava kuin kertyneen alijäämän määrä. Selvityksessä todetaan, että alijäämien kattaminen edellyttää isolta osalta hyvinvointialueita merkittäviä talouden sopeutustoimia.⁹¹ Selvityksessä on todettu, että iso osa hyvinvointialueista ei kata alijäämiä säädettyssä aikataulussa ja huomioon on otettu se, että jotkin hyvinvointialueet ovat voineet laatia taloussuunnitelman, jossa katetaan alijäämä säädettyssä määräajassa, mutta suunnitelma on käytännössä mahdoton toteuttaa.⁹²

Hyvinvointialueista noin puolet päättivät vuoden 2024 lopussa, kun tehtiin päätöksiä vuoden 2025 talousarviosta ja taloussuunnitelmista seuraaville vuosille, rikkoo hyvinvointialuelain 115 §:ssä asetettuja määräaikoja alijäämän kattamiselle. Alijäämää eivät vuoden 2024 lopussa tehtyjen päätösten mukaan kata seuraavat hyvinvointialueet hyvinvointialuelain 115 §:ssä säädettyssä määräajassa: Etelä-Karjala, Etelä-Pohjanmaa, Etelä-Savo, Itä-Uusimaa, Kainuu, Keski-Suomi, Keski-Uusimaa, Kymenlaakso, Lappi, Pohjois-Savo, Päijät-Häme ja Varsinais-Suomi.⁹³

Hyvinvointialuelain 123 §:n mukaan valtiovarainministeriö voi käynnistää arviointimenettelyn, jos hyvinvointialue ei kata taseeseen kertynyttä alijäämää laissa säädettyssä määräajassa.⁹⁴

⁹⁰ Leppänen ym. 2024, s. 557-558.

⁹¹ Sosiaali- ja terveysministeriö 2025, s. 92.

⁹² Sosiaali- ja terveysministeriö 2025, s. 95.

⁹³ Etelä-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 10.12.2024 § 89. Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 16.12.2024 § 141. Etelä-Savon aluevaltuuston pöytäkirja 11.12.2024 § 77. Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 10.12.2024 § 101. Kainuun hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 16.12.2024 § 66. Keski-Suomen hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 10.12.2024 § 70. Keski-Uudenmaan hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 12.12.2024 § 70. Kymenlaakson hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 17.12.2024 § 63. Lapin hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 16.12.2024 § 76. Pohjois-Savon hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 16.12.2024 § 83. Päijät-Hämeen hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 9.12.2024 § 54. Varsinais-Suomen hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 4.12.2024 § 119.

⁹⁴ Valtiovarainministeriö, Hyvinvointialueen arviointimenettely käynnistyy kolmella alueella. 17.6.2025. <https://vm.fi/-/hyvinvointialueen-arviointimenettely-kaynnistyy-kolmella-alueella> (23.7.2025). Arviointimenettely käynnistyy Itä-Uudenmaan, Keski-Suomen ja Lapin hyvinvointialueilla. Valtiovarainministeriön tiedotteessa arviointimenettelyn aloittamisen syynä ei kuitenkaan ole

Hyvinvointialuelain 122 §:n mukaan arviointimenettelyssä valtio ja hyvinvointialue arvioivat hyvinvointialueen taloudellisia ja palveluiden järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvittä tehtävistään. Arviointimenettelyä varten perustetaan arviointiryhmä, johon nimetään ministeriöiden ja hyvinvointialueen edustajia. Arviointiryhmä tekee ehdotuksen toimenpiteistä hyvinvointialueen taloudellisen tilanteen kohtentamiseksi ja palveluiden järjestämisen turvaamiseksi. Aluevaltuuston on käsiteltävä arviointiryhmän tekemät toimenpide-ehdotukset ja toimenpide-ehdotuksia koskevien päätösten mukaisesti on laadittava talousarvio- ja suunnitelma. Arviointimenettelyä pidemmälle menevä toimenpide on hyvinvointialueen muuttamista koskevan asian laittamista vireille. Hyvinvointialuelain 122.4 §:n mukaan valtiovarainministeriö voi päättää, että aluejakoselvittäjä alkaa selvittämään hyvinvointialueen muuttamista. Hyvinvointialue- ja maakuntajakolain (614/2021) 2 §:n mukaan hyvinvointialueen muuttaminen tarkoittaa hyvinvointialueiden yhdistymistä ja kunnan siirtämistä toiseen maakuntaan. Alijäämän kattamista koskevan aikataulun rikkominen voi pisimmilleen vietyinä johtaa siihen, että hyvinvointialue lakkaa kokonaan olemasta nykyisessä muodossaan.

Rahoituksen riittämättömyys on saanut Etelä-Karjalan ja Satakunnan hyvinvointialueet tekemään hyvinvointialueiden tilanteesta kantelun oikeuskanslerille. Kantelussa on kyse taloutta koskevien normien ja lakisääteisten palveluiden järjestämistä koskevan sääntelyn ristiriidasta. Oikeuskansleri on ratkaisussa 23.4.2025, dnro 3069/10/2024 käynyt läpi hyvinvointialueiden tehtäviä perusoikeuksien turvaamisessa ja hyvinvointialueiden taloutta koskevaa sääntelyä sekä perustuslakivaliokunnan kannanottoa rahoitukseen liittyen. Oikeuskansleri on ratkaisussaan todennut muun muassa, että valtiolla on velvollisuus turvata perusoikeudet ja siksi valtiolla on velvollisuus huolehtia, että hyvinvointialueet rahoituksen puolesta selviytyvät tehtävistään. Oikeuskanslerin mukaan perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeää on rahoituksen ennakoitavuus ja pitkäjänteisyys. Ratkaisun mukaan ministeriöiden on arvioitava tämänhetkistä rahoitusmallia ja ryhdyttävä tarvittaessa lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin. Palveluiden tasoa saa perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaan alentaa, kunhan perustuslakivaliokunnan asettamat edellytykset täyttyvät edelleen.⁹⁵

Oikeuskanslerin ratkaisussa todetaan, että hyvinvointialueet eivät voi jättää noudattamatta sen toimintaa koskevaa lainsäädäntöä, mutta sen lisäksi todetaan, että perustuslakia ja palveluiden järjestämistä koskevia lakeja ei voi jättää noudattamatta alijäämän kattamista koskevan

nimenomaisesti ollut alijäämien kattamisen määräajan ylittäminen, vaan menettely on aloitettu hyvinvointialuelain 123 .1 §:n 2 ja 3 kohdan perusteella.

⁹⁵ Palveluiden tason alentamisesta julkisen talouden heikon tilanteen vuoksi enemmän luvussa 2.

sääntelyn vuoksi. Ratkaisussa ei tarkemmin oteta kantaa, mitä toimia hyvinvointialueilla on mahdollista tehdä talouden sopeuttamiseksi leikkaamatta lain vastaisesti palveluita. Yleisellä tasolla todetaan, että valtiolla on velvollisuus huolehtia riittävästä rahoituksesta.

Oikeuskanslerin ratkaisussa todetaan, että nykyisessä lainsäädännössä on menettelytapoja tilanteita varten, joissa palveluiden järjestäminen vaaraantuu rahoituksen riittämättömyyden vuoksi. Jos kyseiset menettelyt eivät vaikuta perustelluilta, tulisi ryhtyä lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin esimerkiksi alijäämien kattamisen määräajan pidentämiseksi. Ensisijaisesti hyvinvointialueiden tulisi oikeuskanslerin ratkaisussa esitetyn näkemyksen mukaan hakea palveluiden järjestämisen turvaamiseksi rahoituslain 11 §:n mukaista lisärahoitusta.

3.3 Hyvinvointialueiden itsehallinto

3.3.1 Itsehallinto

Hyvinvointialueiden itsehallinnon taustalla on perustuslain 121 §, jossa säädetään kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta. PL 121.4 §:n mukaan kuntia suurempien alueiden itsehallinnosta säädetään lailla. Perustuslain säännöksellä on ollut tarkoitus mahdollistaa kuntia suurempien itsehallinnon periaatteilla toimivien hallinnollisten alueiden perustaminen. Esimerkkinä kuntia suuremmasta itsehallinnollisesta alueesta on annettu maakunta.⁹⁶ Perustuslain 121 §:ssä säädetään muutamista elementeistä, joita kuuluu kunnalliseen itsehallintoon. Kuntia suurempien itsehallintoalueiden ominaisuuksista sen sijaan ei ole perustuslaissa tarkempaa sääntelyä. Hyvinvointialuelain 1 §:ssä säädetään, että kyseisen lain tarkoitus on luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmalla hallintoalueella. Hyvinvointialueen asemasta säädetään hyvinvointialuelain 2 §:ssä siten, että hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä tässä laissa säädetään.

Itsehallinto käsitteenä on määritelty seuraavasti: *”Yhdyskunnan tai laitoksen oikeus hoitaa tiettyjä hallintotehtäviä omien toimielintensä avulla”*.⁹⁷ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991)3 artiklassa määritellään paikallinen itsehallinto seuraavasti: *paikallisella itsehallinnolla tarkoitetaan paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja*

⁹⁶ HE 1/1998 vp, s. 176.

⁹⁷ Kielitoimiston sanakirja, Itsehallinto. <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/itsehallinto> (26.7.2025).

paikallisen väestön etujen mukaisesti. 3 artiklan mukaan kyseinen oikeus on vaaleilla valitulla valtuustolla tai kokouksella.

Suomen itsenäisyyden aikana erilaisista itsehallinnon muodoista on säädetty hallitusmuodossa tai perustuslaissa.⁹⁸ Tällä hetkellä Suomen perustuslaissa säädetään useammasta eri itsehallinnon muodosta: PL 120 §:ssä säädetään Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnosta, PL 121 §:ssä säädetään kunnallisesta itsehallinnosta, aiemmin edellä mainitusta kuntia suurempien alueiden itsehallinnosta sekä saamelaiden itsehallinnosta kotiseudullaan koskien heidän kieltään ja kulttuuriaan. PL 123 §:ssä säädetään yliopistojen itsehallinnosta ja PL 76 §:ssä säädetään kirkon asemasta, joskin kirkon kohdalla perustuslaissa ei käytetä käsitettä itsehallinto. Oikeuskirjallisuudessa luonnehditaan kuitenkin myös kirkon asemaa itsehallinnolliseksi.⁹⁹ Koska itsehallinnon tarkoitus on antaa alueelle tai laitokselle tietty päätösvalta omista asioistaan, tutkimuksessa tarkastellaan seuraavaksi, millainen valta hyvinvointialueilla on tosiasiaassa päättää asioistaan. Hyvinvointialueiden itsehallintoa verrataan kunnan itsehallintoon, koska molemmat ovat alueellisen itsehallinnon muotoja.¹⁰⁰

3.3.2 Kunnallisen itsehallinnon peruspiirteet

Kunnallisesta itsehallinnosta säädetään perustuslaissa kattavammin kuin itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla. PL 121.1 §:ssa säädetään, että kunnan hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. 2 momentissa säädetään, että kunnan hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. 3 momentissa todetaan, että kunnilla on verotusoikeus. 3 momentin mukaan verotuksesta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslailla on ollut tarkoitus täsmentää kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteitä. Keskeisimmät ominaispiirteet on täsmennetty nimenomaan 2 ja 3 momenteissa.¹⁰¹

Kunnan asukkaiden itsehallinto tarkoittaa käytännössä sitä, että kunnan asukkaat valitsevat suorilla vaaleilla kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävän elimen.¹⁰² Kunnan päätösvaltaa käyttävä elin on kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto. Kuntalaisten oikeudesta valita vaaleilla kunnan ylin

⁹⁸ Mutanen 2017, s. 3.

⁹⁹ Husa ym. 2014, s. 227.

¹⁰⁰ Ks. PL 121 §, jossa säädetään kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta. Tosin PL 121.4 §:ssä säädetään myös saamelaiden itsehallinnosta kulttuuriaan ja kieltään koskien kotiseutualueellaan. Saamelaiden itsehallinnossa kulttuuriinsa ja kieleensä kotiseutualueellaan on kuitenkin kyse kulttuuri-itsehallinnosta (HE 1/1998 vp, s. 176), joten se poikkeaa kuntien ja kuntia suurempien alueiden itsehallinnosta.

¹⁰¹ HE 1/1998 vp, s. 175.

¹⁰² Harjula ym. 2019, 6 Kunnat ja perustuslaki 6.4 Kuntien itsehallinnon perustuslainsuoja 6.4.3. Valtuusto ja kunnan muu hallinto.

toimielin säädetään erikseen perustuslaissa. PL 14.3 §:n mukaan jokaisella täysi-ikäisellä Suomen kansalaisella ja vakituisesti maassa asuvalla ulkomaalaisella on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä.

PL 121.2 §:ssä säädetään kunnan hallinnosta. Kirjallisuudessa on katsottu, että säännöksellä ei rajata kunnan valtaa päättää hallinnostaan, vaan säännös pikemminkin edellyttää, että kunnalle itselleen on jätettävä mahdollisuus vaikuttaa hallinnon järjestämiseen.¹⁰³ Lailla tulisi turvata kansanvaltaisuuden toteutuminen kunnan päätöksentekojärjestelmässä.

Kansanvaltaisuuden turvaamiseen kuuluu, että asukkailla on oikeus valita hallintoelimet ja nämä asukkaiden valitsemat toimielimet käyttävät kunnan päätösvaltaa.¹⁰⁴

PL 121.2 § edellyttää, että kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntalain 7.1 §:ssä säädetään, että kunta hoitaa tehtävät, jotka se itsehallintonsa nojalla ottaa hoitaakseen sekä tehtävät, jotka on lailla säädetty kunnan hoidettaviksi. Oikeuskirjallisuudessa on jaettu kunnan tehtävät kahteen ryhmään juuri tehtävien lakisääteisyysperusteella. Kunnan itsehallintonsa nojalla itselleen ottamat tehtävät kuuluvat kunnan yleiseen toimialaan ja lakisääteiset tehtävät muodostavat erityistoimialan.¹⁰⁵ Perustuslain 121 §:ssä ei säädetä kunnan yleisestä toimialasta, vaan tehtävien osalta perustuslaki sisältää sääntelyn vain kunnille annettavien tehtävien lakisääteisydestä. Kuitenkin kunnan oikeutta ottaa hoitaakseen kunnan ja sen asukkaiden kannalta tarpeellisia tehtäviä, toisin sanoen yleistä toimialaa, pidetään oikeuskirjallisuudessa keskeisenä kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteenä.¹⁰⁶ Myös perustuslain esitöissä todetaan kunnan itsehallintoon kuuluvaksi, että kunta voi päättää ottaa hoitaakseen tehtäviä itsehallintonsa nojalla.¹⁰⁷ Kunnan yleisen toimialan asemaa ei ole pidetty yhtä vahvana muihin kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin verrattuna perustuslaintasoisen sääntelyn puuttuessa sen osalta.¹⁰⁸

Neljäs kunnalliseen itsehallintoon liittyvä elementti on verotusoikeus. Kunnan oikeutta verottaa asukkaitaan pidetään kunnallisen itsehallinnon ydinalueena.¹⁰⁹ Perustuslain esitöissä todetaan, että perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on vakiintuneesti katsottu verotusoikeuden lisäksi

¹⁰³ Harjula ym 2019, 6 Kunnat ja perustuslaki 6.4 Kuntien itsehallinnon perustuslainsuoja 6.4.3. Valtuusto ja kunnan muu hallinto.

¹⁰⁴ HE 1/1998 vp, s. 176.

¹⁰⁵ Harjula ym 2019, I Osa, 2. luku Kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu, 7 § Kunnan tehtävät, 1, Kunnan toimiala ja tehtävät.

¹⁰⁶ Heuru ym 2011, s. 180.

¹⁰⁷ HE 1/1998 vp, s. 176.

¹⁰⁸ Sallinen 2011, s.

¹⁰⁹ Heuru ym 2011, s. 331 ja Mutanen ym. 2018, s. 162.

kunnan oikeuden päättää omasta taloudestaan kuuluvan perustuslain suojaamiin kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin.¹¹⁰

Kuntalain 111 §:n mukaan kunnan täytyy päättää talousarvion hyväksymisen yhteydessä kunnallisveroprosentista, kiinteistöveroprosentista ja muiden verojen perusteista. Käytännössä kuntien verotulot muodostavat kunnallisvero, kiinteistövero ja osuus yhteisöveron tuottoon.¹¹¹ Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on toistettu kunnallisverotuksen osalta, että kunnallisverotuksen tulee tosiasiallisesti mahdollistaa kuntien itsenäinen päätösvalta niiden taloudesta.¹¹² Kuntien verotusoikeudella katsotaan olevan keskeinen merkitys kunnan yleisen toimialan kannalta. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty näkemyksiä, että kunnallisvero on tarkoitettu ensisijaisesti yleisen toimialan turvaamiseksi. Samoin on esitetty, että kunnan verotulojen suuntaaminen lakisääteisiin palveluihin tosiasiallisesti kaventaa kunnan mahdollisuutta päättää taloudestaan ja itsehallinnostaan.¹¹³ Kunnan verotusoikeudella vaikuttaa olevan keskeinen rooli kunnan itsehallinnon ja taloudellisen päätösvallan kannalta.

Kunnilla on verojen lisäksi tulonlähteinä valtion rahoitus, kunnalliset maksut sekä mahdollisesti muita tulonlähteitä.¹¹⁴ Valtion rahoituksella toteutetaan rahoitusperiaatetta. Kyseisen periaatteen mukaan valtion tulee huolehtia, että jokaisella kunnalla on taloudelliset edellytykset järjestää lakisääteiset tehtävät.¹¹⁵ Kunnallisia maksuja ovat julkisoikeudelliset maksut, kuten rakennusvalvontamaksut, ja yksityisoikeudelliset maksut, kuten liikuntapaikkojen käyttämisestä perittävät maksut.¹¹⁶ Muita tulonlähteitä ovat esimerkiksi myyntituotot, luovutusvoitot ja rahoitustoiminnan tuotot.¹¹⁷

Kuntien itsehallintoon katsotaan verotusoikeuden lisäksi kuuluvan valta päättää itsenäisesti taloudestaan.¹¹⁸ Kuntien tehtävien rahoitus tulee useasta eri lähteestä, kuten edellä on todettu, mutta kunnilla on valta päättää rahoituksen kohdentamisesta.¹¹⁹ Kuntien valta päättää rahoituksen kohdentamisesta ei ole kuitenkaan täysin rajoitukseton. Tuloja ei voi kohdentaa sellaiseen toimintaan, joka on kunnan toimialan ulkopuolella. Kuntien päätösvalta on sidottua

¹¹⁰ HE 1/1998 vp, s. 176.

¹¹¹ Harjula ym 2019, Osa VI.13.111 §, 1. Verot.

¹¹² Ks. esimerkiksi PeVL 16/2014 vp, s. 2-3 ja PeVL 41/2002 vp, s. 2.

¹¹³ Heuru 2002, s.253-253.

¹¹⁴ Mutanen ym 2018, s. 48.

¹¹⁵ Muukkonen 2019, s. 363.

¹¹⁶ Harjula ym 2019, Osa VI.13.111 §, 2 Kunnalliset maksut.

¹¹⁷ Muukkonen 2019, s. 365.

¹¹⁸ Ks. Husa ym 2014, s. 279 ja HE 1/1998 vp, s. 176. Myös paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklassa määrätään, että paikallisviranomaisilla tulee olla riittävät omat taloudelliset voimavarat, joiden käyttö on niiden vapaasti määrättävissä toimivaltojen rajoissa.

¹¹⁹ Mutanen ym 2018, s. 14.

niissä tapauksissa, joissa tehtävästä tai toimenpiteestä määrätään normeilla. Tällöin kunnan täytyy noudattaa normeja, eikä se voi valita itse, kohdentaako se rahoja kyseiseen kohteeseen. Tällaisia menoja kutsutaan oikeuskirjallisuudessa oikeudellisesti sidotuiksi. Kunnilla on myös sellaisia menoja, joita ei ole säädetty kuntalaisten subjektiivisiksi oikeuksiksi, mutta jotka tosiasiallisesti ovat seurausta jonkin toisen oikeuden toteuttamisesta. Esimerkiksi koulurakennusten ylläpitoon liittyvät tehtävät. Näiden lisäksi on harkinnanvaraisia tehtäviä, joiden rahoittamisesta kunta voi itse päättää.¹²⁰

Kunnan valtuuston täytyy kuntalain 110 §:n mukaan hyväksyä kunnan talousarvio ja -suunnitelma. Talousarvio hyväksytään seuraavaksi kalenterivuodeksi, kun taas talousarvion yhteydessä hyväksyttävä taloussuunnitelma kattaa vähintään kolme vuotta. Kuntalain 110.3 §:n mukaan taloussuunnitelman on oltava tasapainoinen tai ylijäämäinen. Alijäämien kattamisesta säädetään kuntalain 110.3 §:ssä siten, että taseeseen kertynyt alijäämä pitää kattaa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien enintään neljän vuoden kuluessa. Myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen syntynyt alijäämä täytyy kattaa samassa määräajassa. Kunnan talousarvioon otetaan kuntalain 110.4 §:n mukaan tehtävien ja toiminnan edellyttämät määrärahat ja talousarviossa tulee osoittaa, miten rahoitustarve katetaan.¹²¹

3.3.3 Hyvinvointialueiden itsehallinto verrattuna kunnalliseen itsehallintoon

Hyvinvointialueiden itsehallinnosta on siis säädetty perustuslaissa huomattavasti suppeammin kuin kunnallisesta itsehallinnosta. PL 121.4 § ei suoraan ilmaise muita edellytyksiä kuntia suuremmille itsehallintoalueille kuin sen, että niistä tulee säätää lailla. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että kuntia suurempien alueiden itsehallinnolle ei ole asetettu samanlaisia vaatimuksia kuin kuntien itsehallinnolle ja kuntia suurempien alueiden itsehallinnon ei ole ollut tarkoituskaan olla samanlainen kuin kuntien.¹²²

Vaikka perustuslaki ei sisällä tarkentavaa sääntelyä kuntia suurempien alueiden itsehallinnon piirteistä, on perustuslakivaliokunta katsonut, että harkintavalta kuntia suurempien alueiden itsehallinnosta ei ole täysin vapaata.¹²³ Maakuntien itsehallinnon vaatimuksena on

¹²⁰ Heuru ym 2011, s. 338.

¹²¹ Ks. Heuru ym 2011, s. 330. Kunnan talous on tasapainotaloutta, jossa tulojen ja menojen tulee olla pitkällä aikavälillä tasapainossa.

¹²² PeVL 26/2017 vp, s. 20. Perustuslakivaliokunta on hyvinvointialuelakia koskevassa lausunnossaan PeVL 17/2021 vp viitannut useissa kohdissa kuntia suurempien alueiden itsehallinnon osalta lausuntoon PeVL 26/2017, jossa perustuslakivaliokunta on arvioinut maakuntien perustamista koskevia kysymyksiä.

¹²³ PeVL 26/2017 vp, s. 19.

kansanvaltaisuus ja itsehallintoon kuuluvia peruselementtejä ovat tehtävien ja hallinnon perustuminen lakiin.¹²⁴ Näiden lisäksi keskeisinä kysymyksinä on tarkasteltu yleistä toimialaa ja verotusoikeutta.¹²⁵

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan hyvinvointialueuudistusta edeltäneen maakuntauudistuksen valmistelun aikana todennut, että maakuntien verotusoikeus olisi perustuslain 121 §:n näkökulmasta perusteltu osa itsehallintoa, mutta ei täysin välttämätön.¹²⁶ Yleisestä toimialasta on todettu, että yleisen toimialan puuttuminen ei vastaa alueelliseen itsehallintoon liitettyä itsehallinnon periaatetta. Yleisen toimialan antaminen vahvistaisi maakunnan itsehallinnollista asemaa.¹²⁷ Hyvinvointialueesta annetun lausunnon yhteydessä perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, että esitetty rajausta yleiseen toimivaltaan ei tule ongelmaksi perustuslain kannalta.¹²⁸

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa myös hyvinvointialueisiin kohdistuvaan ohjaukseen todeten, että ohjaus on voimakkaampaa, kuin silloin, kun kunnat hoitivat sittemmin hyvinvointialueille siirtyneet tehtävät. Ohjauksella on tarkoitus varmistaa perusoikeuksien toteutuminen sosiaali- ja terveystalouden osalta sekä pelastustoimen toteutuminen. Lausunnossa kuitenkin nostetaan esiin, että hyvinvointialueiden päätösvalta kaventuu valtion ohjauksen seurauksena.¹²⁹

Hyvinvointialueiden ja kuntien itsehallinnolle keskeistä on kansanvaltaisuus. Hyvinvointialueilla on hyvinvointialuelain 22 §:n mukaan aluevaltuusto ja 23 §:n mukaan aluevaltuusto valitaan vaaleilla. Ylintä päätösvaltaa käyttävä toimielin valitaan siis kunnissa ja hyvinvointialueilla samankaltaisesti vaaleilla – asukkaiden tahdon mukaisesti.

Kuntien osalta perustuslaki edellyttää, että hallinnon perusteista säädetään lailla.

Hyvinvointialueiden hallinnon ja talouden järjestämisen osalta perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että hallintoa ja taloutta koskeva sääntely on pitkälti yhdenmukainen kuntia koskevien vastaavien säännösten kanssa. Sääntelystä hallintoa ja taloutta koskien todetaan, että ne ovat yleisluonteisia ja jättävät hyvinvointialueille harkintavaltaa päättää itse organisaationsa järjestämisestä.¹³⁰ Voidaan havaita, että hyvinvointialueille on jätetty

¹²⁴ PeVL 26/2017 vp, s. 20 ja 30.

¹²⁵ PeVL 17/2021 vp, s. 7.

¹²⁶ PeVL 26/2017 vp, s. 24.

¹²⁷ PeVL 26/2017 vp, s. 22.

¹²⁸ PeVL 17/2021 vp, s. 7.

¹²⁹ PeVL 17/2021 vp, s. 8.

¹³⁰ PeVL 17/2021 vp, s. 8.

päätösvaltaa organisaation järjestämisessä samoin kuin kunnille on edellytetty jätettävän harkintavaltaa hallinnon järjestämisessä.

Toisin kuin kunnilla, hyvinvointialueilla ei ole yleistä toimivaltaa. Hyvinvointialueen tehtävät koostuvat hyvinvointialuelain 6 §:n mukaan lakisääteisistä ja lakisääteisiä tukevista tehtävistä. Yleisen toimialan rajoittamisen taustalla on tarkoitus estää mahdolliset kilpailutilanteet tehtävien järjestämisessä kuntien ja hyvinvointialueiden välillä.¹³¹ Koska hyvinvointialueiden tehtävät muodostuvat lakisääteisistä palveluista tai niitä tukevista tehtävistä, hyvinvointialueilla ei ole juurikaan mahdollisuutta karsia tehtäviään säästöjen tekemiseksi.

Sen lisäksi, että kuntien ja hyvinvointialueiden itsehallinto poikkeaa olennaisesti toisistaan yleisen toimialan osalta, poikkeamaa on myös taloudellisen itsehallinnon kohdalla. Kuntien tapaan myös hyvinvointialueet saavat itse päättää varojen kohdistamisesta rahoituslain 4 §:n mukaan. Toki hyvinvointialueilla varojen kohdentaminen on rajatumpaa, koska tehtävät on säädetty pitkälti laissa. Hyvinvointialueilla pitää tehdä hyvinvointialuelain 115 §:n mukaan talousarvio- ja suunnitelma, kuten kunnissakin. Tässä tutkimuksessa on nostettu esiin alijäämän kattamiselle säädetyt määräajat hyvinvointialueilla, koska hyvinvointialueilla on ollut vaikeuksia saada alijäämät katettua säädetyssä määräajassa. Kunnissa syntyneen alijäämän kattamiselle on säädetty myös määräajat vastaavalla tavalla kuin hyvinvointialueille, mutta kunnille säädetyt määräajat ovat pidempiä.

Keskeinen kuntien ja hyvinvointialueiden itsehallinnot toisistaan erottava tekijä on verotusoikeus. Hyvinvointialueilla ei ole verotusoikeutta, kun taas kuntien verotusoikeudesta säädetään perustuslaissa. Hyvinvointialueiden verotusoikeus on ollut keskusteluissa, kun hyvinvointialueita alettiin perustamaan. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa päätettiin käynnistää valmistelu maakuntaveron käyttöönottamisesta.¹³² Maakuntaveroa asetettiin selvittämään parlamentaarinen komitea.

Komitean mietinnössä todetaan, että ongelmana maakuntaveron käyttöönotossa on, että sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset ovat korkeita siellä, missä verokertymä ei ole niin suuri ja alueilla, jossa on suuri verokertymä, ei aiheudu niin suuria kustannuksia sosiaali- ja terveyspalveluista. Maakuntaveron käyttöönottamisen edellyttäisi komitean mietinnön mukaan

¹³¹ Leppänen ym 2024, s. 109–110. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 65/2002 vp, s. 3) todetaan, että olisi perustuslain kannalta ongelmallista, jos kuntien tehtäviä siirrettäisiin isoissa määrin seudulliselle elimelle. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan hyvinvointialueita koskien (PeVL 17/2021 vp, s. 12), että hyvinvointialueuudistuksessa esitettyjen tehtävien siirtäminen kunnilta hyvinvointialueille ei ole niin merkittävää, että siitä aiheutuisi perustuslain kannalta ongelmaa.

¹³² VN:n julkaisuja 2019:31, s. 154.

joka tapauksessa valtiollista rahoituksen tasaamista, koska viimekädessä valtion tulee huolehtia, että perusoikeudet toteutuvat ja rahoitus on riittävää. Lisäksi haittana nostettiin esiin maakuntaveron käyttöönottamisesta mahdollisesti seuraava verojen kiristyminen.

Mietinnön mukaan verotusoikeutta voitaisiin perustella alueellisella itsehallinnolla, alueille syntyvillä kannustimilla ja investointien rahoittamisella. Mietinnön mukaan rahankäyttö voisi tehostua, kun palveluiden järjestäminen ja rahoitus olisivat saman tahon vastuulla. Toisaalta todetaan, että valtion asettamat menokehykset voivat olla tehokkaampia hillitsemään menoja. Mietinnön mukaan hyvinvointialueiden verotusoikeuden johdosta ei olisi tarpeen rajoittaa mahdollisuutta ottaa lainaa investointien rahoittamista varten.

Komitean johtopäätöksenä on, että maakuntaverotusta voitaisiin harkita, mikäli hyvinvointialueilla tehtävät lisääntyisivät oleellisesti tai niille annettaisiin yleinen toimiala. Lisäksi komitea katsoo, että nykyisen mallin toimivuudesta olisi hyvä saada ensiksi kokemusta.¹³³ Sille on siis syynsä, miksi maakunnilla ei ole verotusoikeutta, vaikka verotusoikeus on keskeinen osa kunnan itsehallintoa. Koska hyvinvointialueilta puuttuu verotusoikeus, niiden mahdollisuudet hankkia lisätuloja ovat vähäiset. Kunnilla sen sijaan on mahdollisuus reagoida paremmin taloudellisiin muutoksiin kunnallisveron kautta ja siten kerätä itselleen lisätuloja.

3.4 Sote-palveluita järjestävien alueiden rahoitus muissa Pohjoismaissa

3.4.1 Ruotsin kunnat ja alueet

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen yhteydessä luotiin Suomeen kunnallisen hallinnon ohelle uudenlainen alueellisen hallinnon taso. Muissakin Pohjoismaissa on erikseen alueellisen ja paikallisen hallinnon tasot, joiden tehtävät poikkeavat toisistaan ja niiden rahoituksessa on eroavaisuuksia. Käyn tutkimuksessani seuraavaksi läpi, millä hallinnon tasolla Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa järjestetään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja mistä kyseinen hallinnon taso saa rahoituksensa.

¹³³ Valtioneuvoston (VN) julkaisuja 2021:15. Parlamentaarisen maakuntaverokomitean mietintö, s. 145-149. Myös Kalle Isotalo on arvioinut maakuntaveron käyttöönoton seurauksia samankaltaisesti. Isotalo on nostanut esiin ongelmana juuri alueiden erilaiset sosiaali- ja terveydenhuollon menot ja vastaavasti erilaiset verotuotot sekä tasausjärjestelmän tarpeen. Puoltavina seikkoina Isotalo ottaa esiin mahdollisuuden ottaa lainaa investointeja varten sekä päätösvallan ja rahoituksen tulemisen samalta taholta, kuten mietinnössäkkin on todettu (Isotalo 2016, s. 4).

Ruotsi on jaettu Kommunallagenin (2017:725) 1:1 mukaan kuntiin (*kommun*) ja alueisiin (*region*). Kommunallagenin 1:2:n mukaan kunnat ja alueet hoitavat itsehallintonsa nojalla ne tehtävät, jotka niille on lailla tai muulla määräyksellä annettu hoidettavaksi. Ruotsin paikallis- ja aluehallinnossa on siis samanlaisia piirteitä kuin Suomen nykyisessä järjestelmässä. Ruotsin kommunallagenin 2:1:n mukaan kunnat ja alueet saavat hoitaa yleishyödyllisiä tehtäviä, jotka liittyvät alueen tai kunnan alueeseen tai jäseniin. Tämän perusteella Ruotsin alueilla on laajempi toimiala kuin Suomen hyvinvointialueilla. Terveystieteiden järjestäminen on Ruotsissa alueiden tehtävä.¹³⁴

Ruotsin kuntien ja alueiden rahoitus koostuu useista lähteistä. Kungörelse (1974:152) on beslutad ny regeringsform (Regeringsformen, RF) 7 §:n mukaan kuntia on paikallisella ja alueellisella tasolla, minkä lisäksi RF 14.4 §:ssa säädetään, että kunnat voivat kerätä veroja tehtäviensä hoitamiseen. Verotusoikeus on siis sekä paikallisilla kunnilla että alueellisen tason kunnilla. Kommunallagenin 2:5:n mukaan kunnat ja alueet voivat periä maksuja järjestämistään palveluista ja tavaroista. Poikkeuksena tilanteet, joissa palveluiden tai tavaran tarjoaminen on säädetty kunnan tai alueen velvollisuudeksi. Näiden lisäksi kunnat ja alueet saavat valtiolta rahoitusta. Valtion rahoitus voi olla yleistä, jolloin se on pysyvää ja kunta tai alue saa itse päättää sen kohdentamisesta. Kunnat ja alueet voivat saada myös määräaikaista rahoitusta, jonka kohdentamisesta on ennalta määrätty.¹³⁵ Yleisen valtionrahoituksen jakamisessa käytetään tasausjärjestelmää, jonka tarkoituksena on varmistaa, että jokaisella kunnalla ja alueella on yhtäläiset taloudelliset edellytykset riippumatta alueen maantieteellisistä tai väestöllisistä piirteistä.¹³⁶ Hyvinvointialueiden ja Ruotsin alueellisten kuntien rahoituksen keskeinen ero on verotusoikeuden puuttuminen hyvinvointialueilta.

Kommunallagen säätelee kuntien ja maakuntien taloudenpitoa. Kommunallagen 11:5:n mukaan budjetti pitää laatia siten, että tulot ovat menoja suuremmat. Kommunallagen 11:12:ssä säädetään, että kunnan täytyy kattaa alijäämä seuraavan kolmen vuoden aikana, jos tasapainovaatimus on jollakin tilikaudella negatiivinen. Negatiivisen tuloksen kattamiseen liittyvä sääntely on samankaltaista kuin Suomessa hyvinvointialueita koskeva sääntely alijäämän kattamisesta ja sen määrääjasta.

¹³⁴ Valtiovarainministeriö 2021, s. 11-12.

¹³⁵ Regeringskansliet, Kommunal ekonomi. 7.10.2021. <https://www.regeringen.se/regeringspolitik/kommuner-och-regioner/kommunal-ekonomi/> (30.8.2025), kohta Statliga bidrag.

¹³⁶ Regeringskansliet, Kommunal ekonomi. 7.10.2021. <https://www.regeringen.se/regeringspolitik/kommuner-och-regioner/kommunal-ekonomi/> (30.8.2021), kohta Det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

3.4.2 Norjan kunnat ja aluekunnat

Norjassa on Suomen ja Ruotsin tavoin keskushallinnon lisäksi alueellisen ja paikallisen hallinnon tasot.¹³⁷ Toisin kuin Suomessa ja Ruotsissa, Norjassa terveydenhuolto ei kuulu aluekunnalle (eng. *county*)¹³⁸, vaan terveydenhuollosta vastaavat pääasiassa kunnat (eng. *municipality*). Valtio hoitaa erikoissairaanhoidon ja kunnat hoitavat perusterveydenhuollon, vanhusten ja vammaisten hoidon sekä sosiaalipalvelut.¹³⁹ Aluekuntien ja kuntien keskeisimmät rahoituslähteet ovat paikalliset verot, yleinen valtionrahoitus sekä ennalta kohdistettu valtion rahoitus ja lisäksi maksutulot.¹⁴⁰

Norjan aluekuntien lakisääteiset tehtävät poikkeavat siis täysin Suomen hyvinvointialueiden lakisääteisistä tehtävistä. Kunnat hoitavat Norjassa vastaavia tehtäviä, joita Suomessa hoitavat hyvinvointialueet. Norjan kunnilla ja aluekunnilla on yleinen toimiala, mikä puuttuu hyvinvointialueilta.¹⁴¹ Kuntien ja hyvinvointialueiden rahoituksen keskeinen ja suuri ero on oikeus verottaa jäseniään.

3.4.3 Tanskan kunnat ja alueet

Suomen, Ruotsin ja Norjan tavoin Tanskassa on valtion hallinnon lisäksi paikallinen ja alueellinen hallinto.¹⁴² Tanskassa kuntien (eng. *municipality*) ja alueiden (eng. *region*) välinen tehtävien jako kulkee siten, että kunnille kuuluu vanhustenhoito, terveydenhuollon ennaltaehkäisy, sairaalan ulkopuolinen kuntoutus, kotihoito, koululaisten hammashoito sekä pääasiassa sosiaalihuolto. Alueiden hoidettavana on sairaalat, psykiatria ja kansallinen terveydenhuolto.¹⁴³ Tanskassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut on siis jaettu kuntien ja alueiden kesken, kun taas Suomessa sosiaali- ja terveystalvet kaikki siirrettiin alueelliselle tasolle. Tanskassa alueilla ei ole yleistä toimialaa, mikä yhdistää niitä suomalaisten hyvinvointialueiden kanssa.¹⁴⁴

¹³⁷ Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation 2014, s.9.

¹³⁸ Aluekunta nimitystä käytetään hallituksen esityksessä 241/2020 vp, s. 463.

¹³⁹ Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation 2014, s. 10-11 Maakunnille kuuluu muun muassa aluekehitys, maakunnan tiestöt ja julkinen liikenne sekä kulttuuri- ja liikuntapalveluita.

¹⁴⁰ Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation 2014, s. 23

¹⁴¹ HE 241/2020 vp, s. 463.

¹⁴² Økonomi og indenrigsministeriet 2014, s. 14.

¹⁴³ Økonomi og indenrigsministeriet 2014, 19-20.

¹⁴⁴ HE 241/2020 vp, s. 467.

Tanskassa kuntien rahoitus koostuu verotuloista, yleisistä valtiontuista sekä lainasta tietyin edellytyksin.¹⁴⁵ Kuntien rahoitukseen liittyy tasoitusjärjestelmä, jonka tarkoituksena on, että kunnilla olisi samankaltaiset taloudelliset edellytykset hoitaa tehtäviään.¹⁴⁶ Kunnat myös keräävät asiakasmaksuja tietyistä palveluista.¹⁴⁷ Alueiden rahoitus sen sijaan koostuu valtion rahoituksesta ja lisäksi ne saavat yhteisrahoitusta kunnilta.¹⁴⁸ Tanskan alueiden ja Suomen hyvinvointialueiden välillä on samankaltaisuutta rahoituksen suhteen, sillä molempien rahoitus perustuu pääosin valtion rahoitukseen, kun taas Norjan ja Ruotsin alueilla/aluekunnilla on verotusoikeus.

4. Rikosoikeudellisen virkavastuun edellytykset

4.1 Lainvastaisten päätösten tekemiseen osalliset

4.1.1 Lainvastaisten päätösten sisällöstä ja päätöksen tekoon osalliset

Edellä luvussa 3.2 on käyty läpi, mitkä kaikki hyvinvointialueet ovat tehneet vuoden 2024 lopussa päätöksen rikkoa alijäämien kattamiselle hyvinvointialueissa asetettua määräaika. Tässä tutkimuksessa nostetaan esiin neljän eri hyvinvointialueen vuoden 2024 lopussa tekemät päätökset, jotka koskevat kyseisten hyvinvointialueiden talousarviota- ja suunnitelmaa.¹⁴⁹ Tarkoituksena on tarkastella, millä tavoin hyvinvointialueet ovat perustelleet päätöksiään rikkoa alijäämän kattamiselle asetettua määräaika, ja keitä päätöksenteossa ja valmistelussa on ollut osallisena.

Lapin hyvinvointialueen vuosien 2025-2027 toiminta- ja taloussuunnitelmaa sekä vuoden 2025 talousarviota koskien aluevaltuusto hyväksyi, että *”taseeseen kertynyttä alijäämää ei suunnitella katettavaksi hyvinvointialuelain 115 § 2 momentin edellyttämällä tavalla viimeistään vuonna 2026...”*. Perusteluina todetaan alijäämien kattamisen laissa säädettyssä ajassa edellyttävän sellaisia talouden sopeuttamistoimia, että riittävien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden sekä pelastustoimen palveluiden järjestäminen vaarantuisi. Päätösesityksen

¹⁴⁵ Kuntaliitto 2016, s. 11.-13.

¹⁴⁶ Økonomi og indenrigsministeriet 2014, s. 30.

¹⁴⁷ Kuntaliitto 2016, s. 13.

¹⁴⁸ Økonomi og indenrigsministeriet 2014, s. 43.

¹⁴⁹ Esiin nostetuista hyvinvointialueista Etelä-Karjalan hyvinvointialue on ollut toisena kantelijana oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa OKV/3069/10/2024 hyvinvointialueiden tilanteesta. Muut kolme hyvinvointialuetta, Lapin, Itä-Uudenmaan ja Keski-Suomen hyvinvointialueet, on asetettu arviointimenettelyyn.

aluevaltuustolle on tehnyt aluehallitus.¹⁵⁰ Aluehallitukselle päätösesityksen on tehnyt hyvinvointialuejohtaja ja päätöstä on ollut valmistelemissa talousjohtaja.¹⁵¹

Etelä-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuusto hyväksyi 11.12.2024 vuoden 2025 talousarvion ja vuosille 2025-2028 taloussuunnitelman, joka oli laadittu erilliseksi liitteeksi.¹⁵² Aluevaltuuston hyväksymässä talousarvion ja taloussuunnitelman sisältävässä liitteessä todetaan, että laadittu talouden sopeuttamisohjelma ei noudata hyvinvointialuelain 115 §:n edellyttämää aikataulua alijäämien kattamiselle. Perusteluina todetaan, että laissa määritellyn aikataulun noudattaminen johtaisi välittömiin ja olennaisiin palveluiden lakkauttamisiin. Samoin henkilöstöä jouduttaisiin irtisanomaan ja ostopalveluista luopumaan.¹⁵³ Etelä-Karjalan hyvinvointialueella päätösesityksen aluevaltuustolle on tehnyt aluehallitus ja aluehallitukselle päätösesityksen on tehnyt hyvinvointialuejohtaja¹⁵⁴ Talousarviota koskevaa päätöstä on ollut lisäksi valmistelemissa talousjohtaja.¹⁵⁵

Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen aluevaltuusto hyväksyi 10.12.2025 taloussuunnitelman vuosille 2025-2028.¹⁵⁶ Erilliseksi liitteeksi laaditussa taloussuunnitelmassa alijäämän kattamisen aikataulusta poikkeamista perustellaan sillä, että alijäämien kattaminen määräajassa ei onnistu, mikäli pidetään kiinni perustuslain mukaisesti riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastuspalveluiden järjestämisestä.¹⁵⁷ Itä-Uudenmaan aluevaltuustolle päätösehdotuksen on tehnyt aluehallitus.¹⁵⁸ Aluehallitukselle päätösesityksen on tehnyt hyvinvointialuejohtaja ja asiaa on ollut valmistelemissa talousjohtaja.¹⁵⁹

Keski-Suomen hyvinvointialueella tehtiin talousarvion laadinnan yhteydessä kolme vaihtoehtoista tilannekuvaa. Eri vaihtoehtojen punninnan jälkeen talousarvio laadittiin sellaisen vaihtoehdon pohjalta, jossa on priorisoitu laissa säädetyistä velvoitteista palveluiden järjestämistä koskevia velvollisuuksia. Tämän seurauksena alijäämät eivät tule katetuksi laissa säädetyssä määräajassa.¹⁶⁰ Keski-Suomen hyvinvointialueen aluevaltuusto hyväksyi talousarvion ja taloussuunnitelman. Kuten edellä mainituilla hyvinvointialueilla, myös Keski-

¹⁵⁰ Lapin hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 16.12.2014 § 76.

¹⁵¹ Lapin hyvinvointialueen aluehallituksen pöytäkirja 4.12.2024 § 531.

¹⁵² Etelä-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 11.12.2024 § 89.

¹⁵³ Etelä-Karjalan hyvinvointialue, Talousarvio 2025 - Taloussuunnitelma 2025-2028, s. 19.

¹⁵⁴ Etelä-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 11.12.2024 § 89.

¹⁵⁵ Etelä-Karjalan hyvinvointialueen aluehallituksen pöytäkirja 10.9.2024 § 198.

¹⁵⁶ Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 10.12.2014 § 101.

¹⁵⁷ Itä-Uudenmaan hyvinvointialue, Talousarvio 2025 ja taloussuunnitelma 2025-2028, s. 22.

¹⁵⁸ Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 10.12.2014 § 101.

¹⁵⁹ Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen aluehallituksen pöytäkirja 28.11.2025 § 285.

¹⁶⁰ Keski-Suomen hyvinvointialueen talousarvio 2025 ja taloussuunnitelma 2026-2027, s. 20-21.

Suomen hyvinvointialueella talousarviota ja taloussuunnitelmaa koskevan päätösehdotuksen on tehnyt aluehallitus. Aluehallituksen päätöksen on esitellyt hyvinvointialuejohtaja ja valmistelijana on ollut talousjohtaja.¹⁶¹

4.1.2 Luottamushenkilöiden asema

Kuten Lapin, Etelä-Karjalan, Itä-Uudenmaan ja Keski-Suomen hyvinvointialueiden päätöksistä voidaan huomata, päätöksentekoon ja niiden valmisteluun on osallistunut eri tahoja. Aluevaltuustot ovat tehneet päätökset, aluehallitukset ovat tehneet päätösehdotukset, hyvinvointialuejohtajat ovat esitelleet asian aluehallitukselle ja valmistelijana on ollut talousjohtaja.

Hyvinvointialuelain 74 §:n mukaan hyvinvointialueen luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, hyvinvointialueen toimielimiin valitut jäsenet ja muut hyvinvointialueen luottamustoimiin valitut henkilöt sekä hyvinvointialueen hyvinvointiyhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet. Sellainen viranhaltija tai työntekijä, joka on valittu tehtävänsä perusteella toimielimen jäseneksi, ei ole kuitenkaan hyvinvointialueen luottamushenkilö.

Luottamushenkilön toiminnasta 74 §:ssä säädetään siten, että luottamushenkilön tulee edistää hyvinvointialueen ja sen asukkaiden etua sekä toimia arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Luottamushenkilöt käyttävät itsehallinnollisissa yhteisöissä merkittävää valtaa ja vallan perustana on asukkaiden itsehallinto. Luottamushenkilöt valitaan vaaleilla tai heidät on valinnut tehtävään vaaleilla valittu valtuusto.¹⁶² Luottamushenkilöt eivät ole työ- tai virkasuhteessa yhteisöön, vaan kyse on luottamustoimisuhteesta.

Luottamushenkilöillä on toimistaan poliittinen ja oikeudellinen vastuu. Poliittinen vastuu toteutuu vaaleissa ja oikeudellinen vastuu rikosoikeudellisena virkavastuuna.

Luottamushenkilöt ovat myös vahingonkorvausvastuussa vahingonkorvauslain mukaisesti.¹⁶³

Luottamushenkilön velvollisuuksiin kuuluu hoitaa tehtävät yleislain, hallintolain ja yhteisön toimintaa säätelevien lakien mukaisesti.¹⁶⁴ Luottamushenkilö on vastuussa siitä, että hän toimii ja hoitaa tehtävänsä lainmukaisesti.¹⁶⁵

¹⁶¹ Keski-Suomen hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 10.12.2024 § 70.

¹⁶² Mäenpää 2023, s. 1229.

¹⁶³ Mäenpää 2023, s. 1230.

¹⁶⁴ Mäenpää 2023, s. 1234.

¹⁶⁵ Mäenpää 2023, s. 1236.

4.1.3 Viranhaltijoiden asema

Hyvinvointialuelain 92 §:n mukaan hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilöstö on hyvinvointialueeseen joko työ- tai virkasuhteessa. Sellaisia tehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa¹⁶⁶, hoidetaan virkasuhteessa. Hyvinvointialuelain 45 §:ssä on erikseen säädetty hyvinvointialuejohtajasta. Hyvinvointialuejohtajan valitsee aluevaltuusto ja hän on virkasuhteessa hyvinvointialueeseen. Myös talousjohtaja hoitaa tehtävänsä virkasuhteessa.¹⁶⁷

Virkasuhteeseen kuuluu julkisoikeudellisia piirteitä, jotka erottavat sen muista palvelus- ja työsuhteista. Virkasuhteessa toimimiseen kuuluvat yleisen edun toteuttaminen, puolueettomuus, riippumattomuus, luotettavuus ja yksilön oikeusturvan huomioon ottaminen.¹⁶⁸ Julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät kuuluvat lähtökohtaisesti viranomaiselle, koska PL 124 §:n mukaan julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain kyseisen pykälän edellytysten täytyessä. PL 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkista valtaa koskeva lainalaisuuden periaate on perustuslain 2 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan käytön täytyy perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Virkamies vastaa tekemistään päätöksistä sekä siitä, että hänen toimensa ovat lainmukaisia. Mikäli virkamies osallistuu päätöksentekoon monijäsenisessä toimielimessä, hänen vastuunsa ulottuu niihin toimielimen päätöksiin, joita hän on kannattanut. Monijäsenisessä toimielimessä vastuuta toimielimen päätöksestä ei tule, mikäli henkilö äänestää päätöstä vastaan.¹⁶⁹

Perustuslaissa säädetään erikseen esittelijän vastuusta. PL 118 §:n mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä. Hyvinvointialueella aluevaltuuston tehtävät valmistelee aluehallitus. Muissa

¹⁶⁶ Julkisen vallan käsitettä on luokiteltu ja määritelty oikeuskirjallisuudessa siten, että julkisella vallalla voidaan tarkoittaa toimijaa tai toimintaa. Tässä yhteydessä julkisesta vallasta puhutaan ennen kaikkea toimintakäsitteenä. Julkinen valta sisältää kaksi puolta: toisaalta sillä tarkoitetaan yksilön oikeusasemasta päättämistä, toisaalta yksilön vapauspiiriin puuttumista. (Koivisto 2014, s. 681-682). Julkinen valta on määritelty myös lyhyesti yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista päättämiseksi. (Bruun 2022, s. 145).

¹⁶⁷ Talousjohtajan virka on perustettu tai virka täytetty esimerkiksi seuraavilla päätöksillä: Lapin hyvinvointialueen aluehallitus 29.11.2023 § 450 ja Keski-Suomen hyvinvointialueen aluehallitus 21.6.2022 § 120.

¹⁶⁸ Mäenpää 2023, s. 1307.

¹⁶⁹ Laurikkala 2020, s. 30.

toimielimissä asiat valmistelee esittelijä ja esittelijä tekee myös päätösehdotuksen asiassa.¹⁷⁰ Edellä esimerkeiksi nostetuilla hyvinvointialueilla puheena olevat aluehallituksen päätökset oli valmistellut hyvinvointialuejohtaja. Esittelijänä hyvinvointialuejohtaja on siis vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, ellei hän ole jättänyt eriävää mielipidettä. Sen sijaan valmistelija, joka ei tee päätösehdotusta eikä esittele asiaa, on vastuussa vain omasta valmistelusta koskevasta työstään. Vastuu ei ulotu päätökseen.¹⁷¹

Hyvinvointialueen viranhaltijoiden toiminnasta säädetään laissa kunnan ja hyvinvointialueen virkamiehestä (viranhaltijalaki, 304/2003). Viranhaltijalain 17 §:n mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Viranhaltijalaissa mainitulla asianmukaisuudella tarkoitetaan tehtävien suorittamista riittäväällä huolellisuudella. Viranhaltijan tulee ottaa viran laadusta johtuvat seikat huomioon käyttäytymisessään ja toimintatavoissaan. Asianmukainen tehtävien hoitaminen tarkoittaa lainmukaisuutta, tehokkuutta ja tuloksellisuutta.¹⁷²

4.2 Rikosoikeudellisen virkavastuun täyttymisen edellytykset ja virkarikoksen tunnusmerkit

4.2.1 Rikoslain 40 luvun virkarikokset

Luottamushenkilöiden rikosoikeudellisesta vastuusta säädetään sekä hyvinvointialueissa että rikoslaisissa. Hyvinvointialuelain 90 §:n mukaan luottamushenkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessa tässä [hyvinvointialueissa] tarkoitettuja tehtäviä. Rikoslain 40:12:n mukaan kyseisen luvun virkarikossäännöksiä sovelletaan julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön. Julkista luottamustehtävää hoitava henkilö on määritelty RL 40:11:ssä siten, että sillä tarkoitetaan muun muassa aluevaltuutettua ja aluehallituksen jäsentä. Julkista luottamustehtävää hoitavia ovat RL 40:11:n mukaan myös hyvinvointialueen lautakunnan jäsenet ja muut luottamushenkilöt. Rikoslain 40 luvun 11 §:ssä virkamiehellä tarkoitetaan henkilöä, joka on virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa esimerkiksi hyvinvointialueeseen.

¹⁷⁰ Leppänen ym. 2024, s. 405-406.

¹⁷¹ Mäenpää 2023, s. 1346.

¹⁷² Mäenpää 2023, s. 1320.

Rikoslain 40 luvussa säädetyt virkarikokset voidaan jakaa viiteen ryhmään.¹⁷³ RL 40:1-4 a §:ssä säädetään lahjusrikoksista. Lahjusrikoksissa on kyse siitä, että virkamies ottaa tai pyytää toiminnastaan palvelussuhteessa itselleen tai muulle lahjan tai muun edun. Lahjusrikos voi tapahtua myös siten, että virkamies hyväksyy lahjan tai edun tai lupauksen tai tarjouksen sellaisesta. Lahjusrikoksia koskevan RL 40:1:n perussäännöksen lisäksi rikoslain 40:2:ssä on säädetty erikseen törkeästä tekemuodosta ja RL 40:3:ssä lahjusrikkomuksesta. Lahjusrikkomus tulee sovellettavaksi lievemmissä lahjusrikoksissa.¹⁷⁴ Lahjusrikosten kohdalla rikoslain 40:4 ja 4a:ssä on säädetty erikseen kansanedustajien lahjusrikkomuksista. Lahjusrikosten tarkoituksena on turvata virkatoiminnan oikeellisuutta ja riippumattomuutta siten, että virkamiesten toimintaan ei vaikutettaisi asiattomasti. Säännösten tarkoitus on myös edistää kansalaisten luottamusta virkatoimintaan.¹⁷⁵

Rikoslain 40:5:ssä säädetään virkasalaisuuden rikkomisesta. Virkasalaisuuden rikkomisessa on kyse siitä, että virkamies palvelussuhteensa aikana tai sen jälkeen paljastaa tiedon tai asiakirjan, jota lain mukaan ei saa paljastaa. Virkasalaisuusrikoksesta on kyse myös silloin, jos virkamies käyttää tällaista tietoa omaksi tai toisen hyödyksi tai vahingoksi. Samassa pykälässä on säädetty tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen rangaistavaksi.

Virka-aseman väärinkäyttämistä koskeva sääntely on RL 40:7:ssä. Törkeästä tekemuodosta säädetään 40:8:ssä. Virka-aseman väärinkäyttäminen tarkoittaa hyödyn hankkimista itselle tai toiselle tai vahingonaiheuttamista toiselle rikoslaissa kuvatuin tavoin. Virka-aseman väärinkäyttäminen on käsillä, jos virkamies edellä kuvatussa tarkoituksessa päätöksentekoon tai sen valmisteluun osallistuessaan tai muissa virkatehtävissä julkista valtaa käyttäessään rikkoo virkatoiminnassa noudatettavan säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Virka-aseman väärinkäyttämisestä on myös kyse, jos virkamies käyttää väärin asemaansa käskyvallassaan tai välittömässä valvonnassaan olevaan henkilöön nähden.

Virkamiesten lisäksi kansanedustajia koskee rikoslain 40:8a Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä. 8b §:ssä säädetään törkeästä tekemuodosta. Euroopan unionin varojen väärinkäyttö koskee tilanteita, joissa virkamies tai kansanedustaja, jonka tehtäviin kuuluu varojen tai muun omaisuuden hallinnointi, tehtävässään varaa, osoittaa, maksaa tai käyttää tällaista omaisuutta tiettyyn tarkoitukseen omaisuuden käyttötarkoituksen vastaisesti

¹⁷³ Ks. Hakamies ym. 2022 ja Viljanen 1990. Teoksissa on käytetty samanlaista virkarikosten jaottelua ryhmiin. Viljasen teoksesta tosin puuttuu Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä koskeva sääntely.

¹⁷⁴ Hyttinen ym. 2023, s. 928.

¹⁷⁵ HE 58/1988 vp, s. 46.

vahingoittaakseen unionin taloudellista etua. Unionin taloudellisen edun osalta viitataan nimenomaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU 2017/1371) unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin ja sen 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan määritelmään unionin taloudellisesta edusta.

Viides rikoslaisissa säädetty virkarikosryhmä on virkavelvollisuuden rikkominen, josta säädetään RL 40:9:ssä ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta 10 §:ssä. 9 §:n mukaan virkamies on tuomittava virkavelvollisuuden rikkomisesta, jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin aiemmin RL 40 luvussa tai 11:9a:ssä säädetyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassaan noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen.

4.2.2 Virkavelvollisuuden rikkominen

Virkavelvollisuuden rikkomisen henkilöllinen soveltamisala rajautuu virkamiehiin rikoslain 40 luvussa määritellyllä tavalla. Virkavelvollisuuden rikkominen voi siten tulla kyseeseen vain virkamiesten, julkista luottamustehtävää hoitavien ja julkista valtaa käyttävien sekä mahdollisesti joissakin tilanteissa ulkomaisten virkamiesten kohdalla.¹⁷⁶ Hallinnollisiin virkamiehiin kohdistuva rangaistusuhka on julkisia luottamustehtäviä hoitavia laajempi, koska julkista luottamustehtävää hoitavien virkavelvollisuudet poikkeavat virkamiehistä. Tyypillisesti luottamustehtävää hoitavien virkavelvollisuuksia ei ole määritelty samalla tavalla kuin hallinnollisten virkamiesten eikä luottamustehtävää hoitaville myöskään tavallisesti osoiteta virkakäskyjä.¹⁷⁷

Virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöön kuuluu muun muassa toiminnan tapahtuminen virkamiehen toimittaessa virkaa. Keskeisessä osassa rikosoikeudellisen vastuun syntymisen kannalta ovat myös virkatoiminnassa noudatettavat säännöt tai määräykset.¹⁷⁸ Koska vähäiset teot eivät ole lainkaan rangaistavia virkavelvollisuuden rikkomisena, myös vähäisyys on keskeinen arvioitava seikka, kun pohditaan tunnusmerkistön täyttymistä.¹⁷⁹

Virkavelvollisuuden rikkomista koskevat 9 § ja 10 § ovat sidoksissa virantoimitukseen. Molemmissa säännöksissä todetaan ”*jos virkamies virkaansa toimittaessaan...*”.

¹⁷⁶ Hakamies ym. 2022, s. 1407.

¹⁷⁷ Hakamies ym. 2022, s. 1411.

¹⁷⁸ Oikeusministeriö 2024, s. 77-78.

¹⁷⁹ Oikeusministeriö 2024, s. 85.

Kirjallisuudessa viran toimittamiseksi katsotaan virkamiehen virkaan kuuluvien tehtävien hoitaminen.¹⁸⁰ Jos virkatehtävät hoidetaan virheellisesti tai lainvastaisesti, on kyse virkaa toimittaessa tehdystä teosta.¹⁸¹ Virheellisen toiminnan lisäksi laiminlyönnit ovat rangaistavia 9 §:n ja 10 §:n nojalla.¹⁸² Laiminlyönti on tapahtunut virkaa toimittaessa, kun laiminlyönnin kohteena ovat virkatehtävät.¹⁸³ Jos virheellisellä teolla tai laiminlyönnillä ei ole liityntää virkavelvollisuuksiin tai viran toimittamiseen, kyse ei ole silloin virkavelvollisuuden rikkomisena rangaistavasta toiminnasta.¹⁸⁴ Luottamushenkilöiden osalta hyvinvointialuelain 90 §:ssä säädetään, että luottamushenkilöön sovelletaan rikoslain virkavastuuta koskevia säännöksiä, kun hän hoitaa hyvinvointialueissa tarkoitettuja tehtäviä. Virkavastuuta koskeva sääntely ei siis sovellu luottamushenkilön muuhun toimintaan.

Virkavelvollisuuden rikkomista arvioidaan virkatoiminnassa noudatettavien sääntöjen ja määräysten perusteella. Jos virkamies rikkoo sääntöihin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuutta tahallisesti, on kyseessä rangaistava teko.¹⁸⁵ Virkavelvollisuuden rikkomisesta ei voida tuomita pelkästään 9 tai 10 §:n perusteella, vaan niiden lisäksi tarvitaan säännöksiä tai määräyksiä, joihin virkavelvollisuus perustuu.¹⁸⁶ Lakiehdotuksen mukaan virkavelvollisuuden rikkominen olisi rangaistavaa vain silloin, kun virkavelvollisuus perustuu sääntöihin tai määräyksiin.¹⁸⁷ Kuitenkin joissakin tapauksissa voidaan joutua ottamaan huomioon vakiintunut käytäntö säännösten ja määräysten ohella.¹⁸⁸ Lain esitöissä nostetaan esimerkkinä valtion virkamieslain sisältävän sellaisia virkavelvollisuutta koskevia säännöksiä, joiden täsmällinen sisältö ei määriy lain tai asetusten perusteella, vaan säännösten sisällön tarkemman määrittämisen tueksi tarvitaan muita ohjeita, määräyksiä ja mahdollisesti vakiintunutta käytäntöä.¹⁸⁹

¹⁸⁰ Viljanen 1990 s. 472 ja Hakamies ym. 2022, s. 1412, jonka mukaan virkaan kuuluvien tehtävien hoitamisen ala tulee ymmärtää laajasti.

¹⁸¹ Viljanen 1990, s. 472.

¹⁸² HE 58/1988 vp, s. 65.

¹⁸³ Viljanen 1990, s. 473.

¹⁸⁴ Hakamies 2022, s. 1412.

¹⁸⁵ HE 58/1988 vp, s. 65.

¹⁸⁶ Viljanen 1990, s. 451. Viljasen teoksessa virkavelvollisuuden rikkomista koskevat rikoslain 10 ja 11 § vastaavat nykyisiä rikoslain 9 ja 10 §.

¹⁸⁷ HE 58/1988 vp, s. 65. Hallituksen esityksessä 58/1988 vp s. 64-65 todetaan, että virkarikoksia koskevaa sääntelyä on kritisoitu oikeuskirjallisuudessa säännösten avoimuuden vuoksi, koska rikoslain säännöksistä ei tarkasti ilmene, mitkä teot ovat rangaistavia, vaan tunnusmerkistöjen sisältö määräytyy eritasoisten sääntöjen ja määräysten sekä jopa käytänteiden perusteella.

¹⁸⁸ HE 58/1988 vp, s. 65.

¹⁸⁹ HE 58/1988 vp, s. 65. Esimerkiksi valtion virkamieslain (759/1994) 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti. Hakamies ym. 2022, s. 1408 mukaan vakiintuneesti on katsottu, että tehtävien asianmukaisella suorittamisella tarkoitetaan riittävää huolellisuutta ja

Oikeuskäytännössä on arvioitu, kuinka täsmällisiä sääntöjä ja määräyksiä vaaditaan, jotta RL 40:9:n mukainen virkavelvollisuus voidaan perustaa niihin. Työnantajaan kohdistuvilta velvollisuuksilta on oikeuskäytännössä edellytetty erityistä täsmällisyyttä. Täsmällisyyden vaatimus vaihtelee myös sen mukaan, millaista toimintaa säännöksillä säännellään. Käyttäytymistä koskevia velvollisuuksia ei voida määrittää säännöksillä yhtä tarkasti kuin virkatehtävien suorittamista koskevia velvollisuuksia.¹⁹⁰ Käytännössä virkavelvollisuuden rikkomisen tekotapana on menettely tavalla, joka on vastoin virkamiestä sitovia velvollisuuksia, kuten esimerkiksi lainvastaisen päätöksen tekeminen. Virkavelvollisuuden rikkominen kattaa myös tilanteet, jossa virkamies laiminlyö hänelle kuuluvan velvollisuuden suorittamisen.¹⁹¹ Virkavelvollisuuden rikkomisena ei tule arviotavaksi kaikki virkatoiminnassa noudatettavien sääntöjen ja määräysten rikkomiset, vaan rikoslain 40:9:ää sovelletaan silloin, kun virkamies rikkoo muulla kuin aiemmin rikoslain 40 luvussa (eli 1-8b §:ssä) säädetyllä tavalla virkavelvollisuutensa.

Virkavelvollisuuden rikkominen on rangaistavaa vain silloin kun teko ei ole vähäinen. Tarkkaa määritelmää sille, milloin teko on niin vähäinen, ettei se ole rangaistava, ei ole säännöksillä määritetty.¹⁹² Vähäisyyttä tulee harkita kokonaisuutta arvioiden. Vähäisyyden arvioinnissa tulee ottaa rikoslain 40:9:n mukaan huomioon teon haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat.

Virkavelvollisuuden rikkomista arvioitaessa huomioon otettavaa on lisäksi se, että virkamiehelle voidaan antaa harkintavaltaa lakien ja muiden säännösten soveltamiseen. Vaikka päätöksen perusteluissa ilmenisi heikkoutta, päätöksen tekemisessä ei automaattisesti ole kyse virkavelvollisuuden rikkomisesta, kunhan virkamies on tehnyt päätöksen harkintavaltansa rajoissa.¹⁹³

4.2.3 Rikosoikeudellisen vastuun yleiset edellytykset

Suomessa rikos on jaettu tavallisesti kolmeen osatekijään: tunnusmerkistön mukaisuuteen, oikeudenvastaisuuteen ja syyllisyyteen. Tunnusmerkistön mukaisuudella tarkoitetaan yksittäisessä säännöksessä kuvattua rikoksen tunnusmerkistöä ja yleisiä edellytyksiä

tehokkuutta. Työn suorittamisen asianmukaisuutta arvioitaessa voidaan joutua ottamaan huomioon tavanomaisesti noudatetut käytänteet.

¹⁹⁰ Hakamies ym. 2022, s. 1409.

¹⁹¹ Hakamies ym. 2022, s. 1407.

¹⁹² HE 58/1988 vp, s. 65.

¹⁹³ Hakamies ym. 2022, s. 1411.

rikosoikeudellisen vastuun syntymiselle.¹⁹⁴ Tunnusmerkistön mukaisuus sisältää teon ja seurauksen välisen syy-yhteyden sekä huolimattomuutta ja vaaraa koskevan arvioinnin. Näiden lisäksi tunnusmerkistön mukaisuuteen kuuluu tahallisuus ja tuottamus.¹⁹⁵

Jotta teosta voi seurata rangaistusvastuu, täytyy edellä käsitellyn tunnusmerkistön lisäksi täyttyä rikosoikeudellisen vastuun yleiset edellytykset. Rikoslain 3 luvun 4 §:n mukaan rikoksen tekijän täytyy olla tekohetkellä täyttänyt 15 vuotta ja syyntakeinen, jotta hänet voidaan asettaa rangaistusvastuuseen. Rikoslain 3 luvun 1 §:n mukaan vain sellaisesta teosta voidaan rangaista, joka on tekohetkellä laissa säädetty rangaistavaksi. RL 3 luvun 2 §:n mukaan rikokseen sovelletaan sitä lakia, joka oli rikoksen teko aikaan voimassa. Niitä tilanteita silmällä pitäen, joissa rikoslain säännös saa täsmällisen sisältönsä muusta laista, säännöksistä tai määräyksistä, ajallista soveltuvuutta täsmennetään RL 3:2.4:ssä. Kyseisen 4 momentin mukaan lähtökohtaisesti rangaistavuutta arvioidaan tekohetkellä voimassa olleiden säännösten tai määräysten mukaan.¹⁹⁶ Virkavelvollisuuden rikkomista koskevat rikoslain 40 luvun 9 § ja 10 § ovat sellaisia säännöksiä, jotka saavat sisältönsä muualta laista tai määräyksistä.

Laiminlyöntien rangaistavuudesta säädetään RL 3:3:ssä, jonka mukaan laiminlyönti on rangaistava, jos rikoksen tunnusmerkistössä nimenomaisesti määrätään niin. Laiminlyönti on rangaistava myös tilanteissa, jossa rikoksen tekijällä on ollut erityinen oikeudellinen velvollisuus estää seurauksen syntyminen, mutta hän on jättänyt sen tekemättä. Erityinen oikeudellinen velvollisuus voi perustua esimerkiksi virkaan, toimeen tai asemaan. Virkavelvollisuuden rikkomisesta voidaan rangaista myös laiminlyönnin takia.¹⁹⁷

Jotta teosta voidaan rangaista, täytyy teon olla rikoslain 3 luvun 5 §:n mukaan tahallinen tai tuottamuksellinen. Rikoslain 3 luvun 6 §:n mukaan tahallisuudella tarkoitetaan, että tekijä on tarkoittanut aiheuttaa seurauksen tai pitänyt varmana tai varsin todennäköisenä aiheutunutta seurausta. Tahallisuutta on myös, jos tekijä on pitänyt seurausta tarkoittamaansa seuraukseen varmasti liittyvänä. Tuottamuksella tarkoitetaan rikoslain 3 luvun 7 §:n mukaan sellaisen olosuhteiden edellyttämän ja tekijältä vaadittavan huolellisuusvelvollisuuden rikkomista, jota tekijä olisi kyennyt noudattamaan. RL 3:5:n mukaan rikoslaisissa tarkoitetut teot ovat lähtökohtaisesti rangaistavia vain tahallisena. Laissa voidaan erikseen säätää, että teko on

¹⁹⁴ Hyttinen ym 2019, s.3.

¹⁹⁵ Frände ym. 2020, s. 123.

¹⁹⁶ Poikkeuksena lähtökohdasta ovat RL 3 luvun 2 §:n 4 momentin mukaan tilanteet, joista säädetään toisin tai uusi sääntely on muuttanut suhtautumista teon rangaistavuuteen.

¹⁹⁷ HE 58/1988 vp, s. 64-66.

rangaistava myös tuottamuksellisena. Virkavelvollisuuden rikkominen on säädetty rangaistavaksi tuottamuksellisena rikoslain 40 luvun 10 §:ssä.

RL 3:6:ssä tarkoitettu tahallisuus koskee seuraustahallisuutta. Tahallisuuden tulee kattaa kuitenkin myös olosuhteet, jolloin puhutaan olosuhdetahallisuudesta. Olosuhdetahallisuuden täyttyminen edellyttää, että tekijä on tietoinen tunnusmerkistössä kuvattujen olosuhteiden käsilläolosta tai tunnusmerkistössä kuvatuista muista seikoista, joihin rikosoikeudellinen vastuu perustuu. Olosuhdetahallisuuden katsotaan oikeuskäytännössä täyttyvän, kun tekijä mieltää rangaistusvastuun perustana olevan seikan olemassaolon varsin todennäköiseksi.¹⁹⁸

Virkavelvollisuuden rikkomisen yhteydessä tahallisuus on ollut useaan kertaan korkeimman oikeuden arvioitavana. Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2008:90 kohdassa 7 tuomarin toimintaa ei katsottu tahalliseksi, kun hän oli yksittäisessä asiassa toiminut määräysten vastaisella tavalla lakia soveltaessaan. Tahallisuus olisi edellyttänyt, että tuomarin tarkoitus olisi ollut lainvastainen menettely tai hän olisi mieltänyt toimivansa lainvastaisesti. Tuomarin ei katsottu rikkoneen lakia tarkoituksellisesti tai tietoisesti.

Syyttäjän sen sijaan katsottiin rikkoneen virkavelvollisuuttaan tahallaan ratkaisussa KKO 2017:92. Syyttäjä oli tehnyt esteellisenä useita hankintoja eri aikoina – ei kiireellisenä tai ainutkertaisena toimintana. Syyttäjä oli ollut esteellinen läheissuhteensa vuoksi, mikä on hyvin ilmeinen esteellisyysperuste. Esteellisyyteen oli kiinnitetty huomiota jo aiempien päätösten yhteydessä, mutta syyttäjä ei ollut muuttanut toimintaansa. Syyttäjän toiminta katsottiin tahalliseksi. Luottamushenkilöiden toiminta katsottiin tahalliseksi ratkaisussa KKO 2023:17, kun kokouksessa ei ollut noudatettu lainmukaista päätöksentekomenettelyä, eikä kukaan ollut vastustanut lainvastaisen menettelyn noudattamista. Lisäksi päätöksentekijät olivat saaneet päätöksenteon kannalta merkittävää tietoa juuri ennen kokousta, mutta kukaan ei ollut vaatinut asiassa lisäselvitystä ja päätökset suosivat erään asiaan liittyneen henkilön yksityistä etua.

Virkavelvollisuuden rikkominen on rangaistavaa myös tuottamuksellisena tekona.

Virkavelvollisuuden rikkomisen tuottamuksellisuutta on arvioitu korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2009:86 ja Helsingin hovioikeuden ratkaisussa HelHO 2014:5. Ratkaisussa KKO 2009:86 katsottiin, että sosiaalityöntekijän toiminta ei ollut tuottamuksellista, vaikka hän ei ollut laatinut palvelussuunnitelmaa vammaiselle asiakkaalle. Sosiaalityöntekijän toimintaa ei katsottu tuottamukselliseksi, kun otettiin huomioon palvelusuunnitelman tarkoitus sekä sosiaalityöntekijän asema ja tosiasialliset mahdollisuudet toimia. Kyseisessä tilanteessa häntä

¹⁹⁸ Hyttinen ym. 2019, s. 292.

ei voitu edellyttää poikkeavan esimiesten ja kunnallisten toimielimien luomista linjauksista. Sosiaalityöntekijän toimintaa oli suunnannut esimiesten ohjaus ja ratkaisut tai se oli muutoin ollut esimiesten tiedossa. Toimintaan oli vaikuttanut myös kunnan tarjoamat resurssit. Palvelusuunnitelma itsessään oli toimenpide, josta sosiaalityöntekijän ei ollut tarvinut tehdä nimenomaista päätöstä ja asiakas ei ollut menettänyt mitään hänelle kuuluvaa etuutta laiminlyönnin seurauksena.

Helsingin hovioikeuden ratkaisussa Valviran virkamiehet eivät olleet selvittäneet tutkintotodistusten aitoutta riittäväällä tavalla. Syytekohtassa 1 virkamiesten toimintaan oli keskeisesti vaikuttanut viraston resurssipula, jolloin muita tehtäviä oli priorisoitu tutkintotodistusten aitouden selvittämisen edelle. Vaikka toiminta oli aliresursoitua, kyseessä ei ollut sellainen este, johon vedoten tutkintotodistusten aitous oli voitu jättää selvittämättä. Huolellinen toiminta olisi edellyttänyt selvittämisen jatkamista. Virkamiehet olivat huolimattomuuttaan rikkoneet virkavelvollisuutta. Syytekohtassa 2 virkamiehen jätettyä selvittämättä tutkintotodistuksen aitous, virkamies syyllistyi tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Tuottamuksellisuutta ei arvioitu toisin, vaikka virkamies toimi esimiehensä alaisuudessa ja valvonnassa. Samassa syytekohtassa toinen virkamies syyllistyi myös tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomukseen, vaikka hänen toimintaansa vaikutti resurssipula ja ratkaisumenettely poikkesi hieman siitä, mihin virkamies oli aiemmin tottunut.

Lähtökohtaisesti rikoslain säännöksen tunnusmerkistön täyttävät teot ovat oikeudenvastaisia. Rikoslaki sisältää kuitenkin oikeuttamisperusteita. Mikäli tekoon soveltuu jokin oikeuttamisperuste, tekoa ei pidetä oikeuden vastaisena, vaan oikeutettuna ja näin ollen rangaistusvastuuta ei synny. Keskeiset rikoslaissa säädetyt oikeuttamisperusteet ovat hätävarjelu, pakkotila ja voimakeinojen käyttö.¹⁹⁹ Rikoslain 4 luvun 4 §:n mukaan hätävarjelu on kyseessä, kun henkilö puolustautuu jo aloitettua tai välittömästi uhkaavaa oikeudetonta hyökkäystä vastaan. Hätävarjelu sallittavuutta arvioitaessa täytyy ottaa huomioon tilanne ja muut olosuhteet kokonaisuudessaan. Pakkotilasta on kyse, kun teolla torjutaan välitöntä ja pakottavaa vaaraa, joka uhkaa oikeudellisesti suojattua etua. Vaaran tulee olla muu kuin 4 luvun 5 §:n hätävarjelua koskevassa pykälässä tarkoitettu. Myös pakkotilan sallittavuutta arvioitaessa otetaan huomioon tilanne ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Rikoslain 4 luvun 6

¹⁹⁹ Frände ym. 2020, s. 245–246. Teoksessa todetaan, että kaikkia oikeuttamisperusteita ei voida luetella, koska jotkin teot voivat saada oikeutuksen muualta lainsäädännöstä. Hätävarjelu, pakkotila ja voimakeinojen käyttö ovat kuitenkin keskeisimmät oikeuttamisperusteet ja niistä säädetään rikoslaissa. Vrt. Hyttinen ym. 2019, s. 4, jossa luetaan ainoastaan hätävarjelu ja pakkotila oikeuttamisperusteiksi.

§:ssä säädetään kolmannesta keskeisestä oikeuttamisperusteesta, voimakeinojen käytöstä. 6 §:n mukaan voimakeinojen käytöstä virkatehtävän hoitamista varten tai siihen rinnastettavan muun syyn vuoksi sekä järjestystä ylläpitävien henkilöiden avustamisesta säädetään erikseen lailla.

Sen lisäksi, että teon täytyy olla tunnusmerkistön mukainen ja oikeudenvastainen, edellytetään tekijältä syyllisyyttä. Uudemmassa oikeuskirjallisuudessa syyllisyydellä viitataan pitkälti anteeksiantoperusteisiin.²⁰⁰ Anteeksiantoperusteilla tarkoitetaan rikoslain 4 luvun 4, 5 ja 6 §:n 2 momenttien tilanteita, joissa voidaan vapauttaa rangaistusvastuusta, vaikka toiminta olisi ylittänyt sallitun rajan, mikäli olosuhteet huomioon ottaen tekijältä ei olisi kohtuudella voinut odottaa muunlaista suhtautumista. Anteeksiantoperusteeksi katsotaan myös esimiehen käsky, joka RL 11:14:n mukaan koskee vain sotarikoksia, sekä kieltoerehdys eli henkilö on RL 4:2:n mukaisesti erehtynyt pitämään tekoa sallittuna ja tekoa on pidettävä anteeksiannettavana laissa määriteltyjen seikkojen vuoksi. Oikeuskirjallisuudessa syyllisyyteen katsotaan kuuluvaksi myös vastuuikä ja syyntakeettomuus.²⁰¹

Teon moitittavuutta arvioitaessa huomioon tulee ottaa rikosoikeudellinen syyllisyysperiaate. Syyllisyysperiaatteen mukaan rangaistukseen tuomitsemisen edellytyksenä on, että tekijä olisi voinut toimia toisin.²⁰² Toisintoimimismahdollisuuden puuttuminen merkitsee myös syyllisyyden puuttumista. Kyse voi olla joko siitä, että henkilöllä ei ole ollut kykyä toimia toisin tai hänellä ei ole ollut tilaisuutta toimia toisin.²⁰³

4.3. Hyvinvointialueiden toiminnan arviointia rikosoikeudellisesta näkökulmasta

4.3.1 Virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön täyttyminen

Koska rikoslain 40 luvun sääntely virkarikoksista koskee hyvinvointialueen viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä, sovelletaan sääntelyä hyvinvointialuejohtajaan, hyvinvointialueen talousjohtajaan, aluehallituksen jäseniin ja aluevaltuuston jäseniin. Kyseisissä viroissa ja luottamustehtävissä olleet ovat tehneet tai valmistelleet hyvinvointialueiden päätökset alijäämän kattamisen määrääjän rikkomisesta.

²⁰⁰ Frände ym. 2020, s. 278. Ks. Hyttinen ym. 2019, s. 4, jossa syyllisyyteen luetaan lähinnä anteeksiantoperusteet, mutta niitä käsitellään teoksessa vastuuvapausperusteina.

²⁰¹ Frände ym. 2020 s. 278 ja Hyttinen 2015, s. 63.

²⁰² HE 44/2002 vp, s. 69. Syyllisyysperiaatteen tarkoituksena on varmistaa, että valtio puuttuu yksilön toimintaan vain sellaisissa tilanteissa, joissa yksilö on rikkonut lakia oman valintansa seurauksena.

²⁰³ Frände ym 2020, s. 279.

Rikoslain 40 luvun 9 §:n sääntely virkavelvollisuuden rikkomisesta – tai 10 §:n sääntely tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta – soveltuu, jos virkavelvollisuutta rikotaan muulla kuin aiemmin 40 luvussa säädetyllä tavalla. Hyvinvointialueiden päätöksissä ei ole julkisuuteen tulleiden tietojen mukaan kyse lahjuksista, virkasalaisuuksista, itselle tai toiselle hyödyn tai haitan aiheuttamisesta (virka-aseman väärinkäytöstä) eikä Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä. Näin ollen, mikäli hyvinvointialueiden päätöksiä arvioidaan rikosoikeudellisen vastuun näkökulmasta, arvioitavaksi tulee saatavilla olevien tietojen valossa nimenomaan virkavelvollisuuden rikkomista koskevan sääntelyn soveltuminen.

Virkavelvollisuuden rikkomisesta rangaitsemisen edellytyksenä on teon tapahtuminen virantoimituksen aikana. Talousarvioesityksen valmistelu kuuluu talousjohtajan virkatehtäviin ja talousarvion esittely aluehallitukselle kuuluu hyvinvointialuejohtajan virkatehtäviin.

Aluehallituksen ja aluevaltuuston luottamushenkilöt ovat tehneet päätökset luottamustoimea ja hyvinvointialuelain mukaista tehtävää hoitaessaan, koska aluehallitus vastaa hyvinvointialuelain 43 §:n mukaan taloudenhoidosta ja aluevaltuusto tekee hyvinvointialuelain 22 §:n mukaan päätöksen hyvinvointialueen taloussuunnitelmasta ja talousarviosta. Hyvinvointialueiden päätöksissä on ollut kyse aktiivisesta toiminnasta – ei laiminlyönnistä.

Rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ssä on kyse virkatoiminnassa noudatettavan säännön tai määräyksen rikkomisesta. PL 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. PL 118 §:n mukaan virkamies on vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta sekä monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jos hän on päätöstä kannattanut. 118 §:ssä säädetään myös vastuusta, joka esittelijällä on esittelemästään päätöksestä. Viranhaltijalain 17 §:ssä säädetään viranhaltijan velvollisuuksista siten, että virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät tulee hoitaa asianmukaisesti ja viivytyksettä. Tehtävien hoitamisessa pitää noudattaa asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Lakisidonnaisuuden periaate edellyttää, että viranomaisen toiminnassa noudatetaan lakia ja toimitaan lain puitteissa. Viranomaisen tulee hoitaa laissa määrätyt tehtävät sekä huomioida perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.²⁰⁴

Hyvinvointialueen luottamushenkilön velvollisuuksiin kuuluu noudattaa yleislakeja, hallintolakia ja hyvinvointialuelakia. Luottamushenkilöiden toiminnan tulee olla myös erityislainsäädännön ja kullakin hyvinvointialueella hyvinvointialueen laatiman hallintosäännön mukaista.²⁰⁵

²⁰⁴ Mäenpää 2023, s. 147.

²⁰⁵ Mäenpää 2023, s. 1234.

Hyvinvointialuelain 115 §:ssä on yksiselitteisesti määritelty, millaisella aikavälillä taloussuunnitelman tulee olla tasapainossa tai ylijäämäinen. Samoin hyvinvointialuelain 115 §:ssä on yksiselitteisesti määritelty, missä ajassa taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa. Koska osalla hyvinvointialueista taloussuunnitelma on laadittu siten, että se ei ole laissa säädettyssä ajassa tasapainossa tai ylijäämäinen ja alijäämiä ei kateta laissa säädettyssä ajassa, on kyseisillä hyvinvointialueilla rikottu hyvinvointialuelakia. Siten hyvinvointialueilla päätöksentekoon ja valmisteluun osallistuneet viranhaltijat eivät ole noudattaneet sääntöjä ja määräyksiä ja näin ollen ovat rikkoneet virkavelvollisuuttaan. Samoin hyvinvointialueen luottamushenkilöt ovat rikkoneet velvollisuuksiaan tehdessään lainvastaisia päätöksiä. Ongelmalliseksi tilanteen kuitenkin tekee se, että hyvinvointialuelain noudattaminen taloussuunnitelman tekemisessä ja alijäämien kattamisessa olisi viimekädessä - hyvinvointialueilla tehtyjen arvioiden - mukaan johtanut myös merkittäviin lain rikkomuksiin, jopa perustuslain rikkomiseen.

Jotta virkavelvollisuuden rikkomisesta voidaan rangaista, tulee teon olla vähäistä merkittävämpi. Vähäisyyden arviointi tapahtuu tilanteen ja olosuhteiden kokonaisarvioinnin kautta. Vähäisyyden arviointiin liittyen todettakoon, että hyvinvointialueen taloutta koskevat kysymykset ovat yksi hyvinvointialueen keskeisimpiä hoidettavia asioita. Hyvinvointialuelain 22 §:ssä todetaan hyvinvointialueilla olevan aluevaltuusto, joka vastaa muun muassa taloudesta. 22 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädetään aluevaltuuston päätettäväksi talousarvio ja taloussuunnitelma. Hyvinvointialuelain 43 §:n mukaan aluehallituksen tulee vastata hyvinvointialueen hallinnosta ja taloudenhoidosta. Jokaisen luvussa 4 esiin nostetun hyvinvointialueen hallintosäännössä hyvinvointialuejohtajan tehtäväksi nostetaan talouden hoidon johtaminen ja kehittäminen aluehallituksen alaisena sekä talouden tavoitteiden saavuttamisesta tai suunnittelemisesta vastaaminen omalta osaltaan.²⁰⁶ Niinpä talouden hoitaminen ja suunnitteleminen on hyvinvointialueen aluevaltuuston ja aluehallituksen sekä lisäksi hyvinvointialuejohtajan keskeisiä tehtäviä. Esiin nostetuilla hyvinvointialueilla määräaika rikotaan vähintään kahdella vuodella ja arvioiden mukaan pisimmillään neljällä vuodella.²⁰⁷ Kun alijäämän kattamiselle annetaan laissa aikaa tilinpäätöksen vahvistamista

²⁰⁶ Lapin hyvinvointialueen hallintosääntö, s. 21. Etelä-Karjalan hyvinvointialueen hallintosääntö, s. 9. Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen hallintosääntö, s. 12. Keski-Suomen hyvinvointialueen hallintosääntö, s. 21.

²⁰⁷ Etelä-Karjalan hyvinvointialueella alijäämä pitäisi kattaa vuoden 2026 loppuun mennessä, mutta päätöksessä on suunniteltu katettavaksi vuoden 2028 loppuun mennessä. Määräaika ylitetään siis kahdella vuodella (Etelä-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 89 § 11.12.2024). Itä-Uudenmaan hyvinvointialueella alijäämä pitäisi kattaa samoin vuoden 2026 loppuun mennessä, mutta talousarviossa on arvioitu alijäämän katettavan vuoden 2028 loppuun mennessä. Itä-Uudellamaalla

seuraavan vuoden alusta lukien kaksi vuotta ja alijäämä katetaan vasta määräajan ylityttyä kahdella tai useammalla vuodella, voinee ylittymistä pitää merkittävänä.

Virkavelvollisuuden rikkomisen vähäisyyttä on arvioitu korkeimman oikeuden ratkaisuisissa, vaikka tarkkaa määritelmää vähäisyydelle ei voida antaa. Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2020:78 on kootusti lueteltu, millaisia rikkomisia ei ole pidetty vähäisinä. Vähäisinä ei ole pidetty esimerkiksi yksilön oikeusturvaa koskevia rikkomuksia tuomioistuinmenettelyssä. Vähäisenä ei ole myöskään pidetty toimintaa tai laiminlyöntiä, joka on aiheuttanut henkilövahinkoa. Teon vähäisyyttä on arvioitu ratkaisussa KKO 2016:39, jossa Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) puheenjohtaja oli luottamustoimessaan osallistunut päätöksentekoon, johon hän oli esteellinen. Luottamus RAY:n puheenjohtajan puolueettomuuteen on vaaraantunut, minkä takia puheenjohtaja on ollut esteellinen tekemään päätöksiä ja esteellisenä toimiminen on merkittävällä tavalla vaarantanut virkatoiminnan perusteita. Tekoa ei näistä syistä pidetty vähäisenä. Vähäisenä sen sijaan pidettiin muun muassa vartijoiden toimintaa tilanteessa, jossa syytetyt vartijat eivät olleet tekohetkellä tienneet määräysten vastaisesta menettelystä ja ensisijainen vastuu laiminlyödyistä tehtävästä oli ollut muilla henkilöillä.

Oikeuskäytännön perusteella teon pitämistä vähäisenä puoltaa se, että kyseessä ei ole ollut tilanne, joka aiheuttaisi hyvinvointialueiden asukkaiden oikeusturvaan puutteita tai henkilövahinkoa. Kokonaisuutta katsoen suurempaa vahinkoa hyvinvointialueiden asukkaille olisi aiheutunut, jos hyvinvointialueilla olisi päädytty ajamaan säästöjen toivossa suurta määrää palveluita alas. Toisaalta, jos päätöksen vaikutuksia ajatellaan pidemmälle, hyvinvointialue voi joutua arviontimenettelyyn hyvinvointialuelain 123 §:n mukaan, jos hyvinvointialue ei kata taseeseen kertynyttä alijäämää säädetyssä määräajassa. Arvointiryhmä tekee hyvinvointialuelain 122 §:n mukaan ehdotuksia taloudellisen tilanteen parantamiseksi sekä palveluiden järjestämisen edellytysten turvaamiseksi, mutta päätökset toimenpiteistä tekee edelleen aluevaltuusto. Hyvinvointialueelle voi aiheutua arviontimenettelyyn joutumisesta merkittäviä seurauksia, jos tilanne johtaa siihen, että aletaan selvittämään hyvinvointialueen

määräaika siis myös ylitetään kahdella vuodella (Itä-Uudenmaan hyvinvointialue, Talousarvio 2025 ja taloussuunnitelma 2025-2028, s. 22). Keski-Suomen hyvinvointialueella talousarviosta päätettäessä vuoden 2024 lopulla ei annettu arviota, milloin alijäämä tulee katetuksi. Talousarviossa todettiin, että alijäämiä päästäisiin kattamaan vuosien 2027 ja 2028 aikana (Keski-Suomen hyvinvointialueen talousarvio 2025 ja taloussuunnitelma 2026-2027, s. 20-21). Lapin hyvinvointialueella taseeseen kertyneet alijäämät olisi pitänyt kattaa viimeistään vuonna 2026. Lapin hyvinvointialueella on tavoitteena kattaa alijäämä viimeistään vuonna 2030 (Lapin hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 76 § 16.12.2014).

muuttamista. Hyvinvointialueen muuttamista koskevat ratkaisut tulisivat muuttamaan olennaisesti hyvinvointialueen toimintaa ja sen seuraukset todennäköisesti tulisivat näkymään myös hyvinvointialueen asukkaille. Toistaiseksi tilanteet eivät ole edenneet niin pitkälle, että hyvinvointialueiden muuttamista koskevia menettelyjä olisi käynnistetty.

4.3.2 Rikosvastuun yleisten edellytysten täytyminen

Rikosoikeudellisen vastuun yleisistä edellytyksistä vastuun suhteen ei tilanteessa ole ongelmia, koska hyvinvointialueen luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovat täysi-ikäisiä ja siten myös rikosoikeudellisessa vastuussa. Tilanteessa sovellettavaksi tulevat säännökset RL 40:9 ja hyvinvointialuelain 115 § ovat olleet voimassa sillä hetkellä, kun päätöksiä on tehty.

Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden tahallisuutta arvioitaessa keskeistä on olosuhdetahallisuuden täytyminen, koska kyse ei ole seurausrikosesta, vaan tekorikoksesta. Teon seurauksista huolimatta voi tekijä joutua vastuuseen.²⁰⁸ Toki virkavelvollisuuden rikkominen on kriminalisoitu myös tuottamuksellisena. Olosuhdetahallisuutta arvioitaessa voidaan pitää vähintäänkin varsin todennäköisenä, että hyvinvointialueiden luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovat olleet tietoisia virkavelvollisuuden rikkomista koskevien edellytysten mahdollisesta täyttymisestä. Oikeuskäytännössä on kuitenkin virkarikosten kohdalla edellytetty tarkoituksellista tai tietoista lainrikkomista.

Hyvinvointialueiden päätöksiä rikkoa hyvinvointialuelakia on perusteltu pääosin sillä, että lakisääteisten palveluiden tarjoaminen ja järjestäminen vaaraantuisi tai kävisi taloudellisista syistä mahdottomaksi. Ratkaisussa KKO 2008:90 tuomarin toimintaa ei katsottu tahalliseksi, vaikka tuomari oli toiminut lainvastaisesti. Tuomarin ei katsottu tarkoittaneen toimia lainvastaisella tavalla tai hän ei ollut mieltänyt toimivansa lainvastaisesti. Näin ollen toiminta ei ollut tarkoituksellista tai tietoista. Tapausta voidaan soveltaa tahallisuusarvion osalta hyvinvointialueisiin siinä mielessä, että hyvinvointialueilla tuskin oli tarkoituksena toimia lainvastaisesti. Hyvinvointialueiden päätösten perustelut osoittavat, että hyvinvointialueet ovat toimineet tilanteessa pakon edessä ja ovat priorisoineet perustuslain asettamien velvoitteiden toteuttamisen korkeammalle kuin hyvinvointialuelain sääntelyn. Perustuslain erityisasema huomioiden, päätös kyseisten kahden vaihtoehdon välillä on perusteltu. Tilanteen ollessa hyvinvointialueiden esittämän kaltainen, voidaan katsoa, että tahallisuus ei täytyisi.

²⁰⁸ Hyttinen ym. 2019, s. 245.

Hyvinvointialueille annetaan kuitenkin rahoituslain 11 §:ssä mahdollisuus lisärahoituksen pyytämiseen valtiolta, jos perustuslaissa säädettyjen oikeuksien turvaaminen vaaraantuu rahoituksen puutteen vuoksi. Lisärahoitusmenettelyyn turvautuminen on katsottu ensisijaiseksi toimintavaihtoehdoksi, mikäli rahoituksen riittävyden kanssa on ongelmia hyvinvointialueella. Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös ja oikeuskanslerin ratkaisu²⁰⁹ tuovat lisärahoituksen esiin nostamisella poikkeavan näkökulman tilanteeseen hyvinvointialueiden omiin arvioihin nähden. Hyvinvointialueilla olisi pitänyt olla käsitys rahoituslain tarjoamasta mahdollisuudesta saada lisärahoitusta. Toisaalta hyvinvointialueilla voi olla myös harkinnanvaraisia palveluita, joihin sopeutustoimet tulisi ensisijaisesti kohdistaa. Näin ollen tahallisuusarvioinnissa keskeistä on, onko hyvinvointialue käyttänyt kaikki sen käytettävissä olevat lainmukaiset keinot rahoituksen hankkimiseksi ja toiminnan sopeuttamiseksi säästämättä kuitenkaan perustuslain turvaamista palveluista. Mikäli näin ei ole, olosuhdetahallisuus voisi täytyä.²¹⁰ Toisaalta tahallisuuden puuttuessa voisi täytyä tuottamuksellisuus, jos hyvinvointialueella on rikottu huolellisuusvelvollisuutta siten, ettei ole selvitetty lainmukaisia keinoja taloudellisen tilanteen parantamiseksi, vaikka siihen olisi ollut mahdollisuus.

Vaikka rikoksen tunnusmerkistöt täytyisivät, rikoksesta ei tuomita, jos tilanteeseen soveltuu jokin oikeuttamisperuste. Anteeksiantoperusteen soveltuminen tilanteeseen sen sijaan vapauttaa rangaistusvastuusta. Oikeuttamis- ja anteeksiantoperusteista kieltoerehdys, hätävarjelu ja voimakeinojen käyttö eivät sovellu kyseessä olevaan tilanteeseen, joten pakkotila on ainoa oikeuttamisperuste, jonka soveltumista tilanteeseen voidaan arvioida.²¹¹

Rikoslaissa pakkotilaa koskevassa sääntelyssä on viitattu aiemmin henkilöä koskeviin ja varallisuutta koskeviin oikeushyviin. Pakkotilaa koskevaa sääntelyä sovellettaessa henkeen kohdistuvat vaarat voidaan nostaa erityiseen asemaan. Backmanin mukaan nykyisin säännöksen kirjaimellinen tulkinta ei ole mielekäästä, koska pakkotilatekoja voi joutua tekemään hyvin erityyppisissä tilanteissa ja tekoa täytyy arvioida olosuhteiden mukaan.²¹² Nykyisin

²⁰⁹ Itä-Suomen HAO 15.10.2025 2306/2025 ja OKV/3069/10/2024.

²¹⁰ Rahoituslain mukaan lisärahoitusta koskevaa päätöstä asetetaan valmistelemaan valmisteluryhmä. Valmisteluryhmä arvioi lisärahoituksen edellytyksiä, määrää ja lisärahoituksen ehtoja hyvinvointialueelle. Hyvinvointialue ei siis lisärahoituksen kautta saa välttämättä oman arvioonsa perustuvaa tarvitsemaansa rahoitusta. Jos hyvinvointialue arvioisi lisärahoituksen hakemisesta huolimatta lakisääteisten tehtävien järjestämisen ja perusoikeuksien toteuttamisen olevan vaarassa, voisi tahallisuusarvio kääntyä jälleen siihen suuntaan, että kyse ei ole tahallisuudesta.

²¹¹ Hyvinvointialuelaki ei ole virheellisesti tai puutteellisesti julkaistu eikä lain sisältö ole erityisen vaikeaselkoinen, joten kieltoerehdyksen edellytykset eivät täyty. Hätävarjelu soveltuu oikeudettoman hyökkäyksen torjumistilanteeseen, mistä hyvinvointialueiden tilanteessa ei ole kyse. Kyse ei ole myöskään voimakeinojen käytöstä.

²¹² Backman 2004, s. 398.

pakkotilaa koskevassa sääntelyssä puhutaan oikeudellisesti suojatusta edusta, jonka turvaamiseksi pakkotilateko voi olla sallittu. Tällaisena voitaisiin pitää Backmanin mukaan esimerkiksi ympäristöarvoa.²¹³ Jotta pakkotilan edellytykset täyttyvät, vaaran tulee olla välitön ja pakottava. Välittömyyttä ja pakottavuutta arvioidaan kokonaisuutta tarkastellen. Jotta pakkotilasta voidaan puhua, täytyy vaaran olla erityisen merkittävä. Välittömyys edellyttää, että vaaran täytyy uhata nopeasti eikä vasta myöhemmin tulevaisuudessa.²¹⁴

Jos hyvinvointialueiden luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden toimintaa arvioitaisiin pakkotilatekona, tulee huomioon ottaa ensinnäkin, mitä oikeudellista etua teolla on suojattu. Hyvinvointialueiden päätöksillä suojataan perustuslailla suojattua oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Kyse on siis henkilöön liittyvien oikeushyvien suojelemisesta, sillä riittävillä sosiaali- ja terveyspalveluilla on tarkoitus suojella ihmisten henkeä ja terveyttä. Hyvinvointialueiden toiminnan pakottavuutta arvioidessa huomioon tulee ottaa mahdolliset seuraukset, joita toisenlaisesta päätöksestä olisi laskelmien mukaan koitunut, mutta myös mahdolliset muut toimintavaihtoehdot. Hyvinvointialueiden laskelmien mukaan lain edellyttämät säästötoimet olisivat vaatineet arvioiden mukaan niin runsasta palveluiden lopettamista, että toisenlaisesta päätöksestä aiheutuvia vahingollisia seurauksia voidaan pitää erittäin merkittävänä. Pakottavuus kuitenkin edellyttäisi, että tilanteesta ei ole minkäänlaista muuta pääsyä pois.²¹⁵ Huomioon otettavaa on, että hyvinvointialueiden olisi ensisijaisesti tullut arvioida lisärahoituksen mahdollisuus ja kohdistaa sopeutustoimet ensisijaisesti harkinnanvaraisiin tehtäviin. Mikäli nämä lainmukaiset vaihtoehdot toiminnan ja perusoikeuksien turvaamiseksi on jätetty selvittämättä ja käyttämättä, pakkotilan mahdollisuuden voi sulkea kokonaan pois. Palveluiden lopettaminen ei olisi tapahtunut välittömästi päätöksenteon jälkeen, mutta alijäämän kattamiselle jäljellä oleva aika huomioiden, seuraukset olisivat todennäköisesti alkaneet näkyä pian.²¹⁶ Kuukausien tai vuosien

²¹³ Backman 2004, s. 398. Myös Pennanen 2008, s. 14-15 näkee, että ympäristön suojeleminen voisi joissakin tilanteissa tulkita pakkotilassa toimimiseksi. Virkarikoksiin liittyen Laurikkala 2020, s. 148-149 arvioi, että virkasalaisuusrikoksissa voisi tulla joskus arvioitavaksi pakkotila erityisesti terveydenhuollonympäristössä.

²¹⁴ Backman 2004, s. 400.

²¹⁵ Pennanen 2006, s. 5.

²¹⁶ Vrt. Raikas 2025, s. 18-19. Raikas arvioi, että kansalaistottelemattomuus, jota harjoitetaan ilmastonmuutoksen nimissä, ei todennäköisesti tulisi arvioiduksi pakkotilatekona, koska ilmastonmuutos toteutuu pitkällä aikavälillä, kymmenien vuosien aikana, ja yksittäisellä teolla ilmastoa ei voi pelastaa. Lisäksi tilanne ei ole yllätyksellinen ja aktivisteilla on monenlaisia muitakin tapoja tuoda näkemyksiään esiin kuin kansalaistottelemattomuus.

kuluessa esiin tulevat seuraukset eivät kuitenkaan todennäköisesti täyttäisi välittömyyden vaatimusta.²¹⁷

RL 4:5.2:n mukaista anteeksiantoperusteen olemassaoloa tarkastellaan pelastettavan edun tärkeyden, yllätyksellisyyden, pakottavuuden ja muiden seikkojen kannalta. Hyvinvointialueet ovat ymmärrettävästi pitäneet tärkeämpänä palveluiden säilyttämistä kuin taloutta koskevan sääntelyn noudattamista. Tilannetta ei kuitenkaan voi pitää yllätyksenä, vaan hyvinvointialueiden talouden suunnittelulle annetut raamit ovat olleet alusta asti hyvinvointialueiden tiedossa. Pakottavuuden osalta voidaan viitata edellä oikeuttamisperusteen yhteydessä käsiteltyyn arviointiin.

Hyvinvointialueiden päätöksiä arvioitaessa rikosoikeudellisesta näkökulmasta huomioon tulee ottaa myös syyllisyysperiaate. Hyvinvointialueilla ei ole ollut heidän saatavillaan olevan tiedon mukaan tilaisuutta toimia muutoin kuin lakia rikkomalla: joko taloutta koskevaa sääntelyä rikkomalla tai lakisääteisiä palveluja koskevia lakeja sekä mahdollisesti perustuslakia rikkomalla. Hyvinvointialueilla on arvioitu, että niiden ei ole ollut mahdollisuutta toimia lain puitteissa. Toisintoimimismahdollisuuden puuttuessa tekijöiltä puuttuu syyllisyys, joten viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä ei voisi siitä syystä asettaa rikosoikeudelliseen vastuuseen. Mikäli hyvinvointialueet eivät ole käyttäneet mahdollisuutta saada lisärahoitusta perustuslain mukaisten oikeuksien turvaamiseen, syyllisyysperiaatettakin tulee arvioida toisin.

Käytännössä kuitenkin, jos tehdään vertailua, kuinka paljon kuntien henkilöstöä ja luottamushenkilöitä on tuomittu virkarikoksista, tapaukset ovat harvinaisia. Vuosien 2013-2023 aikana käräjäoikeuksissa on ollut syytettynä 10 luottamushenkilöä, joista 6 liittyivät Kittilän kuntaa koskeneeseen tapaukseen. Kunnan- tai kuntayhtymän johtajia oli syytettynä 7 tapauksessa.²¹⁸ Vaikuttaa siis olevan harvinaista, että luottamushenkilöt joutuisivat syytteeseen luottamustoimessa.

²¹⁷ Ks. Pennanen 2006, s. 5.

²¹⁸ Muukkonen ym. 2025, s. 55.

5. Vahingonkorvausvastuu ja hallinnollinen vastuu hyvinvointialueilla

5.1 Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu

Vahinkojen korvaamiseen sovelletaan lähtökohtaisesti vahingonkorvauslakia.

Vahingonkorvauslaki ei kuitenkaan koske sopimukseen perustuvaa tai muussa laissa säädettyä vahingonkorvausvastuuta, ellei toisin ole säädetty. Vahingonkorvauslain 3 luvussa säädetään työnantajan korvausvastuusta ja korvausvastuusta julkista valtaa käytettäessä. VahL 4 luvussa säädetään työntekijän, virkamiehen ja luottamushenkilön vahingonkorvausvastuusta.

Vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n mukaan vahingonkorvausta voi lähtökohtaisesti saada vain esine- tai henkilövahinkoihin. Taloudelliset vahingot voivat tulla vahingonkorvauslain mukaan korvatuiksi vain, jos vahinko on aiheutunut rangaistavan teon tai julkisen vallan käytön seurauksena,

Vahingonkorvauslain 3 luvussa säädetään työnantajan korvausvastuuseen liittyen isännänvastuusta. Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan työnantajalla on velvollisuus korvata vahinko, jonka työntekijä aiheuttaa työssään virheellään tai laiminlyönnillään. Samanlainen työnantajan vahingonkorvausvelvollisuus ulotetaan 2 momentissa koskemaan valtiota, kuntaa ja muuta julkista yhteisöä tai laitosta. 2 momentin mukaisen julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuuden edellytyksenä on, että vahinko aiheutuu sellaisen julkisyhteisön työntekijän taikka yhteisöön virka- tai siihen verrattavassa palvelussuhteessa olevan henkilön virheestä tai laiminlyönnistä toiminnassa, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisenä. VahL 3:1.3:ssa säädetään luottamushenkilön aiheuttaman vahingon korvaamisesta. Luottamushenkilön laiminlyönnillä tai virheellä aiheuttaman vahingon korvaa se, jonka lukuun tehtävä suoritetaan.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:ssä säädetään tilanteista, joissa ei ole kyse julkisen vallan käytöstä. Julkisen vallan käyttöön liittyvästä vahingonkorvausvelvollisuudesta säädetään VahL 3:2:ssä. Julkisyhteisöllä on velvollisuus korvata vahinko, joka on aiheutunut julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin seurauksena. Samanlainen korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka hoitaa valtuutuksen perusteella julkista tehtävää. Julkisen vallan käytön yhteydessä syntyneen vahingon korvausvelvollisuutta rajoitetaan 3 luvun 2 §:n 2 momentissa. Yhteisöllä on vastuu vain, jos toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Julkisen vallan käyttämisestä aiheutuneen vahingon korvaamisvelvollisuutta rajoitetaan myös vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:ssä siten, että vahingonkorvausta ei voi saada, jos on jättänyt

ilman pätevää syytä hakematta muutosta päätökseen ja muutoksenhaulla olisi estetty vahingon syntyminen.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:ssä mainitaan erikseen valtion ja kunnan kuuluvan pykälän soveltamisalaan. Vaikka hyvinvointialueita ei laissa mainita, hyvinvointialueet voidaan kuitenkin katsoa kuuluvaksi laissa tarkoitetuksi julkisyhteisöksi. VahL 3:1.3:ssa isännänvastuu ulotetaan koskemaan luottamushenkilöiden tekemiä vahinkoja. Luottamushenkilöillä tarkoitetaan tässä yhteydessä muun muassa kunnanvaltuutettuja.²¹⁹ Luottamushenkilöiden voidaan perustellusti katsoa kattavan myös aluevaltuutetut.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n ja 2 §:n soveltamisalassa erona on se, onko vahinko syntynyt julkista valtaa käytettäessä. Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan vahingonkorvauslaissa toimintaa, jolla yhteisö voi tehdä yksilön asemaa koskevia päätöksiä mahdollisesti jopa ilman päätöksenteon kohteena olevan henkilön suostumusta. Päätöksillä voidaan puuttua rajoittavasti tai vaikuttaa muutoin yksilön vapauksiin tai perusoikeuksiin.²²⁰

Vahingonkorvauslain kontekstissa julkisen vallan käyttämiseksi katsotaan eritoten tilanteet, joissa yhteisön oikeus tehdä toimenpide tai päätös perustuu samoihin säännöksiin, joilla rajoitetaan yksilön vapautta tai perusoikeuksia.²²¹

Jotta vahinko voi tulla vahingonkorvauslain mukaisesti korvatuksi, täytyy vahingon olla seurausta VahL 2:1:n mukaan tahallisesta tai tuottamuksellisesta toiminnasta.²²² Tahallisuutta ei ole määritelty erikseen vahingonkorvauslaissa, vaan tahallisuuden määritelmä yhdistyy pitkälti rikosoikeudelliseen tahallisuuden määritelmään, jota on käsitelty edellä.²²³

Vahingonkorvausoikeudessa teon tai toiminnan tuottamuksellisuuden arviointi kulminoituu henkilöltä tilanteessa vaadittavan huolellisuuden arvioimiseen. Yleisellä tasolla huolellisuuden arvioinnin taustalla on henkilön tietoisuus olosuhteista ja tilanteeseen muutoin vaikuttavista seikoista, tai mitä hänen olisi pitänyt kyseisistä asioista tietää.²²⁴

Tuottamusta arvioidaan eri tavalla asiantuntijoiden tai ammattiryhmien kohdalla verrattuna muihin. Teon huolellisuusarviointia tehdään ammattiryhmien edustajien kohdalla sen mukaan,

²¹⁹ Karhu ym. 2020, s. 257.

²²⁰ Karhu ym. 2020, s. 272.

²²¹ Karhu ym. 2020, s. 272.

²²² Vahingonkorvauslaissa vahingon aiheuttajalta edellytetään tahallisuutta tai tuottamuksellisuutta. Sen sijaan VahL 1:1:n mukaan vahingonkorvauslain ulkopuolella voidaan säätää korvausvelvollisuuden edellytyksistä vahingonkorvauslaista poikkeavalla tavalla.

²²³ Karhu ym. 2020, s. 87 ja Arti 1981, s. 41.

²²⁴ Karhu ym. 2020, s. 93.

miten huolellista toimintaa kyseisessä tilanteessa ammattiryhmän edustajalta voi vaatia.²²⁵

Huolellisuusvelvoitteiden rikkomisesta kielii lain, viranomaispäätösten mukaisten ohjeiden tai viranomaissuosituksen vastainen toiminta. Huolimattomuutta voi osoittaa myös sisäisten normien tai sääntöjen rikkominen.²²⁶

Tilanteessa, jossa työnantaja vastaa työntekijän työssään aiheuttamasta vahingosta, työnantajalta tai työnjohdolta ei edellytetä tuottamusta vahingonkorvausvastuun syntymiseksi. Sen sijaan työntekijän toiminnan täytyy olla tahallista tai tuottamuksellista, jotta työnantaja on isännänvastuussa työntekijän aiheuttamasta vahingosta.²²⁷ Oikeushenkilön tuottamusta arvioidaan johtoon tai päätöksentekoon osallistuvien henkilöiden tuottamuksen perusteella. Jos johtoon tai päätöksentekoon osallinen aiheuttaa vahinkoa tuottamuksellisesti, katsotaan toiminnan kuuluvan oikeushenkilön tuottamukseen.²²⁸

Julkista valtaa käytettäessä tuottamusarviointi pohjautuu niihin normeihin, jotka säätelevät julkishallinnon toimintaa. Normeilla säädetään muun muassa laatuvaatimuksista ja velvollisuuksista. Viranomaisilta edellytetään toiminnassaan erityisasiantuntemusta ja sen lisäksi viranomaisissa asioivilla on oikeus luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti luottaa siihen, että viranomaistoiminta on virheetöntä.²²⁹ Muutoinkin yksityistä osapuolta suojataan hallinto-oikeudellisessa oikeussuhteessa.²³⁰ Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2001:93 kunta asetettiin vahingonkorvausvastuuseen, kun se ei ollut tarjonnut päivähoitopaikkoja lakisääteisen velvollisuuden edellyttämällä tavalla. Ratkaisussa KKO 2022:21 kunta joutui korvaamaan vahingon, kun se ei ollut ohjeistanut henkilökohtaisen avustajan työsuhteeseen liittyvistä velvollisuuksista eikä ollut ilmoittanut muutoksista henkilökohtaista avustajaa käyttäneelle henkilölle.

Resurssien puutteen ei ole katsottu vaikuttavan vahingonkorvausvastuun syntymiseen tuottamuksen perusteella.²³¹ Oikeushenkilön aiheuttama vahinko voi johtua siitä, että vahingon

²²⁵ Annola ym. 2004, IV Vahinkojen korvaaminen – 3. Tuottamus – Tuottamusarvioinnin rakenne – Arviointiperusteiden objektiivisuus ja subjektiivisuus - Asiantuntijapalvelu

²²⁶ Karhu ym. 2020, s. 93-96.

²²⁷ Arti 1981, s. 123 ja 125.

²²⁸ Karhu ym. 2020, s. 122-123. Isännänvastuu koskee sellaisten työntekijöiden aiheuttamien vahinkojen korvaamista, jotka eivät kuulu oikeushenkilön johtoon tai toimi päättävässä asemassa.

²²⁹ Mäenpää 2023, 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet – 4. Hallinnon oikeusperiaatteet – 4.6 Luottamuksensuojaperiaate. Luottamuksensuojaperiaatteella tarkoitetaan, että oikeusjärjestyksen perusteella viranomaisissa asioivalle syntyneitä oikeutettuja odotuksia on suojattava.

²³⁰ Hakalehto-Wainio 2008, s. 265-266.

²³¹ HE 187/1973 vp, s. 18 mukaan korvausvastuun edellytyksiä arvioitaessa tulee antaa merkitystä sille, onko viranomaisten toimintatavoissa tai organisaatioissa ollut puutteita vai onko virhe johtunut henkilökunnan väähyydestä ja toisintoimimismahdollisuuksien puutteesta. Oikeuskirjallisuuden mukaan

aiheuttanut henkilö ei ole voinut vaikuttaa siihen, millaiset resurssit oikeushenkilöllä on käytettävissään.²³² Ongelmallista on se, että vähäisillä resursseilla toimiminen voi tehdä toiminnasta riskialttiimpaa vahingoille. Siitä huolimatta etenkin sellaisissa tilanteissa, joissa vahinko on aiheutunut lain rikkomisen seurauksena tai vahingonaiheuttaja on jättänyt ihmisoikeuden huomioimatta, tuottamusarvioinnissa ei anneta merkitystä resurssien vähäisyydelle.²³³

Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 1997:141 A nosti kanteen kuntaa vastaan, koska kunta ei työllistänyt häntä, vaikka siihen olisi ollut lakisääteinen velvollisuus. Kunta kiisti kanteen sillä perusteella, että valtiolla oli ensisijainen velvoite työllistää A. Kunnalla ei myöskään ollut tarjota työtä, kun kunnan teknisen sektorin työntekijöitä oli lomautettu ja irtisanottu. Korkeimman oikeuden ratkaisussa ei oteta kantaa kunnan resurssien puutteeseen A:lle aiheutuneen vahingon kohdalla. Kunta kuitenkin joutui korvaamaan laiminlyönnin aiheuttaman vahingon A:lle, koska kunta ei ollut täyttänyt sille selvästi lailla ja asetuksella asetettua työllistämismääräystä. Ratkaisussa KKO 2001:93 kunta vetosi vapaiden päivähoitopaikkojen puutteeseen vahingonkorvauskanteeseen vastatessaan, kun se ei ollut voinut tarjota päivähoitopaikkaa sitä tarvinneelle lapselle. Vaikka kunta oli lisännyt päivähoitopaikkoja, ei kuntaa vapautettu vahingonkorvausvastuusta sen hetkisten resurssien puutteen vuoksi.

5.2 Luottamushenkilön ja viranhaltijan vahingonkorvausvastuu

Edellä kuvatuin tavoin työnantajalle ja julkisyhteisölle asetetaan vahingonkorvauslaissa vahingonkorvausvastuu työntekijän tai julkisyhteisön palveluksessa olevan henkilön toiminnan tai laiminlyönnin aiheuttamasta vahingosta. Työntekijältä, julkisyhteisön palveluksessa olevalta tai luottamushenkilöltä ei ole poistettu vahingonkorvauslaissa vahingonkorvausvelvollisuutta. Vahingonkorvauslain 4 luvun 1 §:n mukaan työntekijä vastaa vahingosta, jonka hän työssään aiheuttaa virheellään tai laiminlyönnillään, kohtuulliseksi harkitulla määrällä. Vahingonkorvausvelvollisuuden määrää arvioitaessa otetaan huomioon olosuhteet. Lievällä tuottamuksella aiheutetusta vahingosta työntekijä ei kuitenkaan ole vahingonkorvausvelvollinen. Vahingonkorvauslain 4 luvun 2 §:n 1 ja 4 momenttien mukaan työntekijän vahingonkorvausvastuuta vastaava korvausvelvollisuus on virkamiehellä virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamastaan vahingosta sekä julkisyhteisön luottamushenkilöllä, joka

vahingonkorvausoikeudessa ei ole perusteltua nostaa julkisyhteisön taloudellista tehokkuutta vahinkoa kärsineen suojaan korkeammalle (Hakalehto-Wainio 2008, s. 246.)

²³² Karhu ym. 2020, s. 124-125.

²³³ Hakalehto-Wainio 2008, s. 266.

aiheuttaa luottamustoimessaan vahingon.²³⁴ Lähtökohtaisesti työnantaja ja vahingon aiheuttanut työntekijä ovat kumpikin työntekijän työssään aiheuttamasta vahingosta vastuussa.²³⁵ Työnantajan ja työntekijän vastuu vahingosta on näin ollen vahingonkorvauslain 6 luvun 2 §:n mukaan yhteisvastuullista. Työntekijän, virkamiehen ja luottamushenkilön vastuu on kuitenkin tehty kanavointisäännöksillä toissijaiseksi työnantajaan ja julkisyhteisöön nähden.²³⁶

Kanavointisäännös on vahingonkorvauslain 6 luvun 2 §:ssä. Kanavointisäännöksen mukaan VahL 4:1.1:ssä säädettyjen perusteiden mukaan vahingosta vastaava on vastuussa vain siitä määrästä, jota ei voida saada VahL 3 luvun mukaan vastuussa olevalta. VahL 4:1.1:ssä säädettyjen perusteiden mukaan vahingonkorvausvelvollisia voivat olla työntekijöiden lisäksi virkamiehet ja luottamushenkilöt. VahL 3 luvun mukaan vahingonkorvaustavastuussa ovat muun muassa työnantajat ja julkisyhteisöt. Kanavointisäännöksellä on tarkoitus kohdistaa vahingonkorvausvastuu ensisijaisesti työnantajaan tai julkisyhteisöön.²³⁷

Kanavointisäännöskään ei poista kokonaan työntekijän tai virkamiehen vahingonkorvausvastuuta, vaan VahL 4:3:n mukaisesti työnantajalla on oikeus vaatia työntekijältä suoritusta vahingosta, jonka työnantaja on suorittanut vahingonkärsineelle 3 luvun ja 6 luvun 2 §:n mukaan. Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 1998:9 määrättiin kunta suorittamaan vahingonkärsineille vahingonkorvausta, mutta kunnan rakennustarkastaja määrättiin maksamaan vahingonkorvauksen määrästä ¾. Rakennustarkastajalle asetettuun korvausvelvollisuuteen vaikutti rakennustarkastajan merkityksellinen asema kyseisen kunnan rakennusvalvonnassa, vaikka rakennustarkastajan toimintaa ei pidetty tahallisenä. Vahingonkorvauslaissa on kuitenkin työntekijän vastuuta lieventävää sääntelyä, minkä seurauksena työntekijän ei välttämättä tarvitse maksaa, ainakaan kokonaan, vahingonkorvauksen määrää takaisin työnantajalle.²³⁸

5.3 Vahingonkorvausvastuun soveltuminen hyvinvointialueilla tehtyihin päätöksiin

Vahingonkorvauslain sääntely koskee myös hyvinvointialueen viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä sekä hyvinvointialuetta julkisyhteisönä.²³⁹ Isännänvastuuta koskevan

²³⁴ Hyvinvointialueen luottamushenkilön vahingonkorvausvastuusta säädetään hyvinvointialuelain 90 §:ssä siten, että luottamushenkilön vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

²³⁵ Karhu ym. 2020, s. 321.

²³⁶ Karhu ym. 2020, s. 321.

²³⁷ HE 187/1973, s. 22.

²³⁸ Karhu ym. 2020, s. 321.

²³⁹ Hyvinvointialueiden vahingonkorvausvelvollisuuteen liittyen huomattavaa on, että kaikki hyvinvointialueilla tapahtuneet vahingot eivät tule korvattaviksi vahingonkorvauslain perusteella.

sääntelyn mukaisesti hyvinvointialue vastaa hyvinvointialueen viranhaltijan toiminnallaan tai laiminlyönnillä aiheuttamasta vahingosta. Hyvinvointialue on myös korvausvelvollinen hyvinvointialueen luottamushenkilön eli esimerkiksi aluevaltuutetun aiheuttamasta vahingosta. Hyvinvointialue on Vahl 3:2:n mukaisesti vastuussa julkista valtaa käytettäessä aiheutuneesta vahingosta.

Koska sekä viranhaltijan että luottamushenkilön vahingonkorvausvastuu määräytyy 4 luvun 1 §:n mukaan, sovelletaan niiden toiminnallaan tai laiminlyönnillään aiheuttamaan vahinkoon kanavointisäännöstä. Näin ollen hyvinvointialueen viranhaltijan tai luottamushenkilön aiheuttamasta vahingosta vahingonkorvausvaatimus tulee ensisijaisesti kohdistaa kyseiseen hyvinvointialueeseen. Hyvinvointialue voisi kuitenkin vaatia regressioikeudesta säädetyn Vahl 4:3:n nojalla vahingonaiheuttaneelta viranhaltijalta tai luottamushenkilöltä suoritusta siitä, mitä hyvinvointialue on vahinkoa kärsineelle maksanut.

Hyvinvointialueelle viranhaltijan tai luottamushenkilön aiheuttamasta vahingosta tuleva vahingonkorvausvastuu on toki riippuvainen tuottamuksesta. Vahingon on täytynyt aiheutua tahallisella tai tuottamuksellisella teolla. Vahingonaiheuttaneen viranhaltijan ja luottamushenkilön kohdalla huomattavaa on, että lievä tuottamus ei heidän kohdallaan johda vahingonkorvausvastuuseen. Tuottamuksen osalta hyvinvointialueisiin liittyen on nostettava, että toistaiseksi vallitseva käsitys on, että resurssien puute ei vaikuta tuottamukseen lieventävästi.²⁴⁰

Hyvinvointialueiden tilanne loppuvuodesta 2024 oli se, että useat hyvinvointialueet päätyivät rikkomaan alijäämän kattamista koskevaa määräaikaa ja siten rikkomaan hyvinvointialuelakia. Jotkut hyvinvointialueet olivat arvioineet erilaisten päätösvaihtoehtojen vaikutusta hyvinvointialueen tilanteeseen ja mallinuksilla oli tultu johtopäätökseen, että alijäämien kattaminen säädettyssä aikataulussa johtaisi ongelmallisella tavalla palveluiden merkittävään heikkenemiseen.²⁴¹

Potilasvakuutuslain (948/2019) 1 §:n mukaan kyseisessä laissa säädetään terveyden- tai sairaanhoidon yhteydessä potilaalle aiheutuneen henkilövahingon korvaamisesta. Vahingonkorvauslain 1 luvun 1 §:n mukaisesti vahingonkorvauslaki ei koske terveyden- tai sairaanhoidossa aiheutuneita potilasvahinkoja, koska kyseisistä tapauksista on säädetty erityislainsäädännöllä – ellei toisin säädetä.

²⁴⁰ Ks. Hakalehto-Wainio 2008, s. 266 ja KKO 2001:93.

²⁴¹ Erilaisia skenaarioita talousarvioissa toivat esille esimerkiksi Etelä-Karjalan hyvinvointialue ja Keski-Suomen hyvinvointialue. (Etelä-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston pöytäkirja 11.12.2024 § 89 ja Keski-Suomen hyvinvointialueen talousarvio 2025 ja taloussuunnitelma 2026-2027, s. 20-21).

Hyvinvointialueen päätökset siitä, että alijäämää ei kateta laissa säädettyssä ajassa, tuskin aiheuttaa sellaista vahinkoa, joka tulisi vahingonkorvauslain mukaan korvattavaksi. Vahingonkorvausvastuuta koskevan kysymyksen voisi kääntää siihen muotoon, millainen vahingonkorvausvastuu hyvinvointialueille olisi voinut tulla, jos valtuusto olisi päätenyt toisenlaiseen lopputulokseen eli säästämään palveluista.

Hyvinvointialueen asukkaille tarkoitetuista lakisääteisistä palveluista luopuminen olisi voinut ajaa hyvinvointialueen viranhaltijat ongelmalliseen tilanteeseen. Yksilöä koskevat sosiaaliturvan²⁴² tarjoamista koskevat päätökset ovat julkisen vallan käyttöä.²⁴³ Jos hyvinvointialueen viranhaltijat joutuisivat tekemään resurssien puutteen vuoksi päätöksiä lakisääteisten palveluiden eväämisestä palvelua tarvitsevalta, tulisi hyvinvointialue VahL 3:2:n perusteella korvausvelvolliseksi, mikäli palvelun evääminen on aiheuttanut esine-, henkilö- tai taloudellista vahinkoa. Vahingon kärsineen pitäisi kuitenkin ensiksi hakea muutosta päätökseen tai muutoin hän menettää oikeuden korvaukseen. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu tulee toteutettavaksi vain siinä tapauksessa, että toimen suorittaminen ei ole täyttänyt kohtuudella asetettavia vaatimuksia. Resurssien säästämisen vuoksi ei voi sivuuttaa yksilön pääsyä lakisääteisiin oikeuksiinsa.²⁴⁴ Mikäli yksilö ei saa lain mukaan hänelle kuuluvaa sosiaaliturvaa, julkisen vallan käyttö ei ole kohtuudella täyttänyt sille asetettuja vaatimuksia. Tällöin hyvinvointialue on korvausvelvollinen aiheutuneesta vahingosta.

Vahingonkorvausvastuun näkökulmasta tarkasteltuna hyvinvointialueiden päätöksiä taloutta koskevan sääntelyn rikkomisesta voidaan pitää perusteltuina, jos toinen vaihtoehto olisi ollut runsas palveluista säästäminen. Runsa palveluista säästäminen olisi todennäköisesti johtanut hyvinvointialueille esitettyihin vahingonkorvausvaatimuksiin, mitkä olisivat tuoneet lisäkuluja hyvinvointialueille.

5.4 Hallinto-oikeudellinen vastuu

Rikosoikeudellisen- ja vahingonkorvausvastuun lisäksi hyvinvointialueiden päätökset voivat johtaa hallinto-oikeudelliseen vastuuseen. Perustuslain ja hallintolain asettamat edellytykset viranomaisen toiminnalle ovat hallinto-oikeudellisen vastuun lähtökohtana. Hallinto-

²⁴² Hakalehto-Wainio 2008, s. 270 määrittelee sosiaaliturvan yhteiskunnan tarjoamiksi palveluiksi, joiden tarkoituksena on olla yksilön turvana erilaisten sosiaalisten riskien toteutumisen varalta. Sosiaaliturvaa ovat toimeentuloturva, sosiaalihuollon palvelut ja terveydenhuollon palvelut.

²⁴³ Hakalehto-Wainio 2008, s. 273.

²⁴⁴ Hakalehto-Wainio 2008, s. 287.

oikeudellisen vastuun kannalta keskeisiä perustuslainsäännöksiä ovat PL 2 § ja 21 §.²⁴⁵ PL 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. PL 21 §:ssä säädetään jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivästystä. Jokaisella on myös oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. PL 21 § 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementeistä 2 momenttiin on nostettu erikseen käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta.

Hallintotoiminnan tulisi täyttää hallintotoiminnan laadulle hallintolaissa asetettu vähimmäistaso.²⁴⁶ Julkisten hallintotehtävien²⁴⁷ hoitaminen on perustuslain 24 §:ssä säädetty lähtökohtaisesti viranomaiselle ja julkisen hallintotehtävän hoitaminen voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voivat hoitaa vain viranomaiset. Julkisten hallintotehtävien antamista muille kuin viranomaisille on rajoitettu hyvään hallintoon ja oikeusturvaan liittyvistä syistä.²⁴⁸ Jos julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle, tulee varmistaa, että tehtävän hoitamisesta on riittävän tarkkaa sääntelyä, oikeusturvakysymykset on huomioitu ja julkista hallintotehtävää hoitavia koskee rikosoikeudellinen virkavastuu.²⁴⁹

Hallinto-oikeudelliseen vastuuseen kuuluu keskeisenä osana oikeussuojajärjestelmä.²⁵⁰ Hallinto-oikeudessa tunnetaan preventiivinen ja jälkikäteinen oikeusturva. Preventiivisen oikeusturvan lähtökohtana on, että päätösten tulisi olla alusta pitäen mahdollisimman oikeita ja virheettömiä. Päätösten oikeellisuuteen pyritään asian käsittelyn ja viranomaisen menettelyn

²⁴⁵ Parviainen 2010, s. 105.

²⁴⁶ Parviainen 2010, s. 106. Hallintotoiminnan tulisi täyttää HL 1, 6-10, 23 ja 27 §:ssä asetetut vaatimukset. HL 1 §:n mukaan hallintolain tarkoitus on edistää hyvää hallintoa, oikeusturvaa, palveluiden laatua ja tuloksellisuutta. HL 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista: tasapuolisuudesta, tarkoituksenmukaisuudesta, puolueettomuudesta ja luottamuksensuojasta. HL 7 §:ssä säädetään asianmukaisesta palvelusta ja palveluperiaatteesta. HL 8 § velvoittaa viranomaisen antamaan neuvontaa asiakkaille. HL 9 §:ssä säädetään hyvän kielenkäytön vaatimuksesta viranomaisen toiminnassa. HL 10 §:ssä säädetään velvollisuudesta toimia yhteistyössä toisen viranomaisen kanssa. HL 23 §:ssä säädetään viranomaisen toiminnan viivytyksettömyydestä ja HL 27 §:ssä virkamiehen velvollisuudesta olla osallistumatta asian käsittelyyn esteellisenä.

²⁴⁷ HE 1/1998 vp, s. 179 mukaan käsite julkinen hallintotehtävä kattaa laajan kokonaisuuden hallinnollisia tehtäviä. Tällaisia ovat esimerkiksi lakien toimeenpanoon liittyvät tehtävät sekä yksityisten ja yhteisöjen oikeuksista, velvollisuuksista ja eduista päättämiseen liittyvät tehtävät.

²⁴⁸ HE 1/1998 vp, s. 179.

²⁴⁹ HE 1/1998 vp, s. 178.

²⁵⁰ Ks. Parviainen 2010, s. 130.

sääntelyllä. Riski virheistä pienenee, kun asian käsittely ja päätöksen tekeminen perustuu riittävän huolelliseen selvitykseen.²⁵¹ Jälkikäteisellä oikeusturvalla pyritään korjaamaan lainvastaiset päätökset.²⁵² Jälkikäteisen oikeussuojan muotoja ovat päätöksen korjaaminen, oikaiseminen, uudelleen käsittely, laillisuusvalvonta ja oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa.²⁵³

HL 50.1 §:ssä säädetään viranomaiselle annetusta mahdollisuudesta poistaa virheellinen päätös ja ratkaista asia uudelleen. Asia voidaan 50 §:n mukaan ratkaista uudelleen, jos selvitys on virheellistä tai puutteellista, päätös perustuu virheelliseen lain soveltamiseen, menettelyvirheen vuoksi tai päätökseen olennaisesti vaikuttavan uuden selvityksen vuoksi. 2 momentissa säädetään päätöksen korjaamisesta edellä luetelluissa tilanteissa. Kirjoitus- ja lasku- virheen korjaamisesta säädetään HL 51 §:ssä.

Oikaisuvaatimuksesta säädetään HL 7 a luvussa. HL 49 b §:n mukaan oikaisuvaatimusta saa vaatia, jos siitä säädetään erikseen. Tällöin päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen sen sijaan saa lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 7 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla.

HL 53 a §:n mukaan hallintokantelun voi tehdä viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä. Hallintokantelun voi tehdä kuka tahansa ja se tehdään valvovalle viranomaiselle. Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa hoitaa lain Lupa- ja valvontavirastosta 3.1 §:n 1 kohdan mukaan Lupa- ja valvontavirasto.²⁵⁴ Lisäksi perustuslaissa säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä laillisuusvalvonnassa.

PL 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tulee muun muassa valvoa tuomioistuinten ja muiden viranomaisten sekä virkamiesten, julkisyhteisön työntekijöiden ja julkista tehtävää hoitavien lain noudattamista ja velvollisuuksien täyttämistä. Oikeuskansleri valvoo myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Samoin PL 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tehtävä on valvoa, että tuomioistuimet, viranomaiset, virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Myös oikeusasiamiehen tulee

²⁵¹ Parviainen 2010, s. 130.

²⁵² Parviainen 2010, s. 130.

²⁵³ Mäenpää 2023, 8. Oikeusturva ja oikeusturvamenettelyt hallintotoiminnassa – 2. Oikeusturvamenettely

²⁵⁴ Aiemmin sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta jaettiin sosiaali- ja terveysministeriön, aluehallintoviraston ja Valviran kesken. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (741/2023) 32 §).

valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Lain valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) 4 §:n mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä, että oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluva henkilö, viranomainen tai yhteisö on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt täyttämättä velvollisuutensa taikka jos oikeuskansleri katsoo kantelun tutkimisen olevan muusta syystä aiheellista. Lain eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) 2 §:n mukaan oikeusasiamiehelle voi kannella jokainen oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa, jos valvottava on kantelijan näkemyksen mukaan toiminut lainvastaisesti tai jättänyt täyttämättä velvollisuutensa.

Varsinaisessa muutoksenhaussa hallintopäätös viedään tutkittavaksi tuomioistuimeen tai hallintoviranomaiselle.²⁵⁵ Hallintotuomioistuimien käsiteltäväksi voidaan viedä valitus, ylimääräinen muutoksenhaku²⁵⁶ ja hallintoriita.²⁵⁷ Valituksia ovat hallintovalitus sekä kunnallis- ja aluevalitus. Hallintovalituksesta säädetään HOL 7 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan hallintopäätöksestä saa valittaa se, kenen oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa tai se, jonka valitusoikeudesta erikseen säädetään. Myös viranomaisella on tietyin edellytyksin oikeus valittaa. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa hakea valittamalla muutosta 2 momentin mukaan se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos oikaisuvaatimuksen seurauksena päätös on muutettu tai kumottu, valittaa saa myös 1 momentin mukaan valitukseen oikeutettu.

Aluevalituksesta säädetään hyvinvointialuelain 140 §:ssä. Aluevalituksen voi tehdä aluevaltuuston päätöksestä sekä hyvinvointiyhtymän yhtymävaltuuston ja yhtymäkokouksen päätöksestä. Näiden lisäksi aluevalituksen voi tehdä päätöksestä, jonka aluehallitus ja lautakunta tai johtokunta ja viranomainen on antanut oikaisuvaatimukseen. Aluevalituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.²⁵⁸ Aluevalitus tehdään hallinto-oikeudelle. Aluevalituksen saa tehdä hyvinvointialuelain 142 §:n mukaan tavanomaisessa tilanteessa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös vaikuttaa sekä näiden lisäksi hyvinvointialueen jäsen.

Hallintoriitana käsitellään HOL 19 §:n mukaan asiat, jotka säädetään käsiteltäväksi hallintoriitana, julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta koskevat riidat, muut

²⁵⁵ Parvainen 2010, s. 135.

²⁵⁶ Ylimääräisiä muutoksenhakekeinoja ovat HOL 113 §:n mukaan menetetyn määräajan palauttaminen ja lainvoimaisen päätöksen purkaminen.

²⁵⁷ Mäenpää 2023, luku II.8.2. Oikeusturvamenettely.

²⁵⁸ Kuntalain 135 §:ssä säädetään kunnallisvalituksesta, joka vastaa pitkälti aluevalituksesta säädettyä.

julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta koskevat riidat tai hallintosopimusta koskevat riidat. Hallintoriitana ei kuitenkaan käsitellä asiaa, jos se voidaan tai on ratkaistu hallintopäätöksellä tai perustevalitukseen annettavalla päätöksellä.

Hallinto-oikeudellisen vastuun yhteydessä voidaan nostaa esiin hyvinvointialueissa säädetyt toimenpiteet sellaisten tilanteiden varalle, jossa hyvinvointialue ei täytä sille asetettuja velvollisuuksia. Hyvinvointialuelain 123 §:n mukaan hyvinvointialue voi päätyä valtiovarainministeriön käynnistämään arviointimenettelyyn laissa säädettyjen tilanteiden täytyessä. Hyvinvointialueella voidaan käynnistää arviointimenettely muun muassa, jos hyvinvointialue ei saa katettua taseeseen kertynyttä alijäämää hyvinvointialuelain 115.2 §:n mukaisessa määräajassa. Arviointimenettely voidaan myös käynnistää, jos hyvinvointialueelle on myönnetty hyvinvointialuelain 15.3 §:n mukainen lainanottovaltuus tai hyvinvointialueen rahoituksesta annetun lain 11 §:ssä säädettyä lisärahoitusta.

Sosiaali- ja terveydenhuollosta annetun lain 27 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä valtiovarainministeriölle aloitteen arviointimenettelyn käynnistämiseksi. Jotta sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä aloitteen arviointimenettelyn käynnistämisestä, täytyy hyvinvointialueen kyvyn järjestää sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut olla muutoin kuin tilapäisesti heikentynyt. Hyvinvointialuelain 122 §:n mukaan arviointimenettelyssä arvioidaan hyvinvointialueen taloudellisia ja palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä suoritua tehtävistään. Arviointia varten asetetaan arviointiryhmä, johon kuuluu jäseniä ministeriöistä ja hyvinvointialueelta. Arviointiryhmän tulee tehdä ehdotukset sekä taloudellisen tilanteen parantamiseksi että palveluiden järjestämiseksi.

Hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 6 §:n mukaan valtiovarainministeriö voi saattaa vireille hyvinvointialueen muuttamisen määräämällä selvityksen hyvinvointialueen muuttamisesta toimitettavaksi. 6.3 §:n mukaan myös arviointiryhmä voi laittaa vireille selvityksen hyvinvointialueen muuttamisesta. Hyvinvointialuelain 122.4 §:n mukaan valtiovarainministeriö tekee päätöksen aluejakoselvittäjän asettamisesta arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja aluevaltuuston päätösten perusteella. Aluejakoselvitys voidaan kuitenkin katsoa tarpeelliseksi myös, jos arviointimenettelyn jälkeen hyväksytyt toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja 123.1 §:n mukaiset edellytykset täyttyvät. Tällöin ei tarvitse käynnistää välttämättä uutta arviointimenettelyä. Hyvinvointialueen muuttamisella tarkoitetaan hyvinvointialue- ja

maakuntajakolain 2 §:n mukaan hyvinvointialueiden yhdistymistä²⁵⁹ ja kunnan siirtymistä toisen hyvinvointialueen alueella olevaan maakuntaan.

Luottamushenkilöitä koskee vielä rikosoikeudellisen, vahingonkorvausoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen vastuun lisäksi poliittinen vastuu. Äänestäjien luottamus ja siten myös poliittinen vastuu mitataan vaaleissa. Sen lisäksi luottamushenkilön tulee nauttia valtuuston luottamusta toimiessaan kunnan tai hyvinvointialueen luottamuselimissä.²⁶⁰ Hyvinvointialuelain 39 §:n mukaan aluevaltuusto voi erottaa toimielimeen valitut jäsenet, mikäli se menettää luottamuksen toimielimeen valittuihin jäseniin. Myös aluevaltuuston tai toimielimen puheenjohtajisto voidaan erottaa.²⁶¹

5.5 Hyvinvointialueiden päätöksistä aiheutuva hallinto-oikeudellinen vastuu

Liki puolet hyvinvointialueista päättivät rikkoa talouden hoitoa koskevaa sääntelyä ja kattaa taseeseen kertyneen alijäämän pidemmässä aikataulussa kuin hyvinvointialuelaki sallii. Päätöksistä voi koitua hyvinvointialueille hallinto-oikeudellisia seuraamuksia useammassa eri muodossa. Jälkikäteiseistä oikeusturvakeinoista hyvinvointialueiden päätösten kohdalla soveltuvimpia ovat laillisuusvalvonta ja aluevalitus. Hyvinvointialuelain mukaisena seuraamuksena hyvinvointialueilla voidaan aloittaa arviointimenettely.

Hyvinvointialueen päätöstä koskevan kantelun oikea vastaanottajataho olisi tässä tapauksessa valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Kuka tahansa voi tehdä kantelun oikeuskanslerille tai oikeusasiamiehelle.²⁶² Kantelija voi siis olla hyvinvointialueen asukas, mutta myös ulkopuolinen. Hyvinvointialueen päätöstä koskevan kantelun voi tehdä kummalle tahansa ylimmistä laillisuusvalvojista.²⁶³ Toistaiseksi valtioneuvoston

²⁵⁹ Hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 2 §:n mukaan hyvinvointialueet voivat yhdistyä yhden tai useamman hyvinvointialueen lakattua ja yhdistyttyä olemassa olevaan hyvinvointialueeseen, hyvinvointialueiden lakattua ja uuden hyvinvointialueen perustamisella sekä hyvinvointialueen jakamisella kahden tai useamman hyvinvointialueen kesken, jolloin jaettava hyvinvointialue lakkaa.

²⁶⁰ Mäenpää 2023, luku VI.5.3. Luottamustoimen hoitaminen.

²⁶¹ Saman sisältöinen säännös on myös kuntalain 34 §:ssä.

²⁶² Oikeus kantelun tekemiseen on jokaisella lain eduskunnan oikeusasiamiehestä 2 §:n mukaan. Valtioneuvoston oikeuskanslerille voi tehdä jokainen kantelun oikeuskanslerin verkkosivujen mukaan. Valtioneuvoston oikeuskansleri: Kantelu: Haluatko tehdä kantelun? <https://oikeuskansleri.fi/haluatko-tehda-kantelun> luettu 20.12.2025.

²⁶³ Perustuslain 107 ja 108 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu valvoa, että viranomaiset noudattavat lakia ja hoitavat velvollisuutensa. Sekä oikeuskanslerin että oikeusasiamiehen verkkosivuilla on tarkennettu niiden valvonnassa olevia viranomaisia ja molemmille kuuluu hyvinvointialueen viranomaisten valvonta. Valtioneuvoston oikeuskansleri: Kantelu: Haluatko tehdä kantelun? <https://oikeuskansleri.fi/haluatko-tehda-kantelun>

oikeuskanslerin eikä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaistavana ole ollut kantelua hyvinvointialueen päätöksestä rikkoa alijäämän kattamiselle säädettyä määräaika.

Oikeuskanslerin antaman ratkaisun seurauksena hyvinvointialue voisi saada lain valtioneuvoston oikeuskanslerista 6 §:n mukaan huomautuksen vastaisen varalle, oikeuskansleri voi kiinnittää huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn tai yleisen edun vaatiessa oikeuskanslerin tulee ryhtyä toimenpiteisiin, jotta lainvastainen päätös saadaan oikaistua. 5 a §:n mukaan oikeuskansleri voi määrätä suoritettavaksi poliisitutkinnan tai esitutkinnan asian selvittämiseksi. Lain eduskunnan oikeusasiamiehestä 10 §:n mukaan oikeusasiamies voi antaa huomautuksen lainvastaisesta toiminnasta, saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä tai kiinnittää huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen. 8 §:n mukaan myös oikeusasiamies voi määrätä poliisi- tai esitutkinnan suoritettavaksi.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaistavana on ollut kantelu liittyen hyvinvointialueen rahoituksen ja järjestämisvastuun väliseen ristiriitaan. Kantelun tekijöinä olivat Etelä-Karjalan ja Satakunnan hyvinvointialueet. Kantelun kohteena ovat olleet ministeriöt: valtiovarainministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisussa 23.4.2025, dnro 3069/10/2024 on jossain määrin otettu kantaa myös hyvinvointialueiden vaihtoehtoihin rahoitukseen liittyen, vaikkakin ratkaisulla kiinnitetään huomiota kantelun kohtena olevien toimintaan eli ministeriöiden toimintaan. Ratkaisussa todetaan, että ensisijaisesti hyvinvointialueiden tulisi pyytää rahoituslain 11 §:n mukaista lisärahoitusta, kun niillä on ongelmia rahoituksen riittävyyden kanssa. Hyvinvointialue ei oikeuskanslerin ratkaisun mukaan voi jättää käyttämättä mahdollisuutta pyytää lisärahoitusta ja samaan aikaan jättää talouden tasapainottamista koskevaa sääntelyä noudattamatta.

Ratkaisussa todetaan myös, että hyvinvointialueet eivät voi jättää järjestämättä perustuslain ja muiden lakien edellyttämiä palveluita, jotta ne saisivat alijäämän katettua säädettyssä määräajassa. Hyvinvointialueiden tulisi tehdä sopeutustoimia saavuttaakseen talouden tasapainon säädettyssä ajassa, mutta niissä rajoissa, että perustuslaissa säädettyt oikeudet tulevat toteutetuksi. Ratkaisussa todetaan yleisellä tasolla, että rahoituksen riittävyys on lähtökohtaisesti valtion vastuulla ja hyvinvointialueiden vastuulla on huolehtia palveluiden järjestämisestä. Poissuljettua ei kuitenkaan ole, että harkinnanvaraisista palveluista jouduttaisiin karsimaan säästöjä tavoiteltaessa. Mikäli hyvinvointialueesta tehtäisiin kantelu

laillisuusvalvojalle, luultavasti laillisuusvalvojan ratkaisussa nostettaisiin esiin samankaltaisia asioita hyvinvointialueiden toimintavaihtoehtoista, joita nostettiin edellä kuvatussa oikeuskanslerin ratkaisussa.

Hyvinvointialueen aluevaltuuston päätökseen voi hakea muutosta myös aluevalituksella. Aluevalituksen voi tehdä lainvastaisesta päätöksestä eli esimerkiksi nyt puheena oleviasta hyvinvointialueiden päätöksistä. Aluevalituksen tekemiseen oikeutettujen joukkoa on rajattu lailla, mutta aluevalituksen voi tehdä kuka tahansa kyseisen hyvinvointialueen jäsen. Aluevalitukseen sovelletaan hyvinvointialuelain 138 §:n mukaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaista sääntelyä valituksesta. HOL 81 §:n mukaan hallinto-oikeus voi päätöksellään pysyttää, kumota, palauttaa, muuttaa tai siirtää valituksen kohteena olevan päätöksen.

Itä-Suomen hallinto-oikeus on ratkaissut syksyllä 2025 aluevalituksen, joka on koskenut hyvinvointialueen tekemää päätöstä alijäämän kattamista koskevan määräajan rikkomisesta. Itä-Suomen hallinto-oikeus kumosi ratkaisullaan Itä-Suomen HAO 15.10.2025 nro 2306, dnro 2007/03.04.04.09/2024 aluevaltuuston päätöksen. Hallinto-oikeuden ratkaistavana oli, pitikö hyvinvointialueen tekemä päätös vuoden 2025 talousarviosta ja vuosien 2025-2028 taloussuunnitelmasta kumota lainvastaisena vai oliko päätös ollut välttämätön hyvinvointialueen lakisääteisten tehtävien ja perustuslailla turvattujen oikeuksien toteuttamisen kannalta siten, että hyvinvointialuelain 115 §:n soveltaminen olisi johtanut ristiriitaan perustuslain säännösten kanssa.

Hallinto-oikeuden ratkaisussa todetaan, että sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen järjestäminen on säädetty hyvinvointialueiden tehtäväksi ja hyvinvointialueet vastaavat niistä alueellaan. Hyvinvointialueen vastuulla on turvata lakisääteisten palveluiden riittävyys ja saatavuus. Ratkaisussa todetaan rahoituksesta, että hyvinvointialueet saavat rahoituksen rahoituslain mukaisesti ja hyvinvointialueilla on vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa rahoituksen suuruuteen. Ratkaisussa nostettiin esiin perustuslakivaliokunnan lausunnot valtion vastuusta huolehtia, että hyvinvointialueet pystyvät käytännössä suoriutumaan tehtävistään. Valtiolla on velvollisuus viimesijaisesti turvata perustuslain mukainen oikeus sosiaali- ja terveystalouteen.

Hallinto-oikeuden ratkaisussa nostettiin esiin, että hyvinvointialueilla on mahdollista saada lisärahoitusta palveluiden järjestämiseen, jos perustuslaissa turvattu oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalouteen on vaarassa. Lisärahoitusta koskeva säännös katsottiin perustuslaissa välttämättömäksi, jotta hyvinvointialueita koskeva lainsäädäntö on perustuslain mukainen.

Lisärahoitusta koskevaan päätökseen on mahdollista hakea muutosta, joten hyvinvointialueilla olisi mahdollista saattaa päätös lisärahoituksesta tuomioistuimen käsiteltäväksi. Lisäksi hallinto-oikeuden ratkaisussa todetaan, että hyvinvointialue voi päätyä arviointimenettelyyn, jos se ei saa katettua määräajassa taseeseen kertynyttä alijäämää.

Hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan lisärahoitus ja arviointimenettely ovat valtion keinot turvata perustuslain mukaiset oikeudet ja nämä keinot hyvinvointialueiden tulisi ensisijaisesti käyttää. Myöskään perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvinvointialueiden taloutta ja rahoitusta koskevaa sääntelyä ongelmallisena perustuslain kannalta. Ratkaisun kohteena olevan hyvinvointialueen ei ollut todettu hakeneen lisärahoitusta eikä sitä ollut otettu huomioon talousarviossa ja -suunnitelmassa, vaan hyvinvointialue oli päätöstä tehdessään pyrkinyt välttämään lisärahoitusmenettelyn. Näin ollen hallinto-oikeus katsoi, että ensisijaista keinoa rahoituksen turvaamiseksi ei ollut käytetty. Hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan hyvinvointialue ei ollut riittävän tarkasti tuonut esiin, miten palveluiden turvaaminen olisi vaarantunut, vaikka alijäämä olisi katettu säädetyssä ajassa. Kaiken kaikkiaan hallinto-oikeus katsoi, ettei hyvinvointialuelain 115 §:n soveltaminen olisi ollut ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa kyseisen hyvinvointialueen tilanteessa. Aluevaltuuston päätös oli siten lainvastainen.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös koskee vain päätöksen kohteena ollutta hyvinvointialuetta. Hallinto-oikeuden ratkaisussa nostetaan esiin samankaltaisia näkökohtia kuin oikeuskanslerin ratkaisussa liittyen lisärahoitusmenettelyn käyttämiseen ensisijaisena keinona turvata perustuslaissa säädetyt oikeudet. Jos muiden hyvinvointialueiden päätökset tulisivat hallinto-oikeuden käsiteltäviksi, luultavasti hallinto-oikeus arvioisi päätöksen lainmukaisuutta muidenkin alueiden kohdalla sen mukaan, onko ensisijaiset keinot rahoituksen turvaamiseksi käytetty. Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöstä mukailten aluevaltuustojen päätöksiä alijäämän kattamista koskevan määräajan rikkomisesta ei voida pitää hyväksyttävänä, mikäli ensisijaisia keinoja rahoituksen turvaamiseksi ei ole käytetty.

Hyvinvointialuelain mukaisena seuraamuksena hyvinvointialueilla voidaan käynnistää arviointimenettely, mikäli taseeseen kertynyttä alijäämää ei kateta säädetyssä määräajassa. Arviointimenettely on käynnistetty toistaiseksi kolmella hyvinvointialueella, joskin millään kyseisistä hyvinvointialueista menettelyn käynnistäminen ei ole johtunut alijäämän kattamista koskevan määräajan rikkomisesta.²⁶⁴ Uusien arviointimenettelyjen käynnistyminen muilla

²⁶⁴ Valtiovarainministeriö: Hyvinvointialueen arviointimenettely käynnistyy kolmella alueella 1.6.2025 <https://vm.fi/-/hyvinvointialueen-arviointimenettely-kaynnistyy-kolmella-alueella-luettu-22.12.2025>. Hyvinvointialueiden arviointimenettely on käynnistetty vuosikatteen ja poistojen suhteen sekä

hyvinvointialueilla on mahdollista, jos arviot alijäämän kattamisesta pitävät paikkansa ja laissa säädetty määräaika ylittyy. Arviointimenettelyllä voi olla kauaskantoisia seurauksia, jos arviointimenettelyn käynnistäminen laittaa alulle selvityksen hyvinvointialueen muuttamisesta. Arviointimenettely joka tapauksessa kaventaa hyvinvointialueen päätösvaltaa hyvinvointialuelain 124 §:n mukaan.

6. Johtopäätökset

Hyvinvointialueiden ensimmäiset vuodet eivät ole päästäneet hyvinvointialueiden viranhaltijoita ja päättäjiä helpolla. Suurimpana ja näkyvimpänä haasteena hyvinvointialueiden alkuvaiheessa ovat olleet taloudenhoitoa koskevat kysymykset. Hyvinvointialueiden rahoitusmallin osalta oli alun pitäen selvityksessä nykyisestä poikkeava malli verotusoikeuksineen, mutta parlamentaarisen komitean selvitystyön jälkeen päädyttiin valtion rahoitukseen.²⁶⁵ Rahoitusmalli sai valtakunnallisesti laajaa medianäkyvyyttä erityisesti vuoden 2024 lopussa, kun hyvinvointialueilla päätettiin vuoden 2025 talousarviosta ja taloussuunnitelmasta seuraaville vuosille. Rahoituksen riittävyys lakisääteisten tehtävien järjestämiseen ja perusoikeuksien toteuttamiseen herätti hämmennystä. Noin puolet hyvinvointialueista piti talouden tasapainottamiselle asetettua aikataulua liian tiukkana ja arvioivat sen vaarantavan kyvyn hoitaa hyvinvointialueiden tehtäviä. Niinpä hyvinvointialueilla päädyttiin laajasti eri puolilla Suomea tekemään hyvinvointialuelain vastaisia päätöksiä vuoden 2024 lopussa.

Hyvinvointialueiden tekemissä päätöksissä asetetaan vastakkain lakisääteisiä tehtäviä ja sosiaalisia oikeuksia koskeva sääntely sekä taloudenhoitoa koskeva hyvinvointialuelain sääntely. Hyvinvointialueiden tehtävien kannalta keskeisin perustuslain säännös on PL 19 §, jossa säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. PL 19 § takaa oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä perustoimeentulon turvaan. Hyvinvointialueiden kannalta erityisen keskeinen on julkiselle vallalle osoitettu velvoite turvata riittävät sosiaali- ja terveystaloudet. Sen lisäksi julkisella vallalla on velvoitteita liittyen lasten hyvinvointiin ja yksilölliseen kasvuun sekä asumisen järjestämiseen. Perustuslain lisäksi sosiaalisista oikeuksista määrätään useissa Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.

laskennallisen lainanhoitokatteen perusteella. Kahdelle hyvinvointialueista on myönnetty myös lainanottovaltuuden korotus.

²⁶⁵ Ks. VN:n julkaisuja 2019:31, s. 154.

Sosiaalisia oikeuksia koskeva perustuslain sääntely poikkeaa vapausoikeuksia koskevasta sääntelystä muun muassa resurssien tarpeessa. Jotta sosiaaliset oikeudet voivat toteutua perustuslaissa säädetyllä tavalla, vaaditaan julkiselta vallalta aktiivisia toimia ja rahoitusta niiden toteuttamiseksi.²⁶⁶ PL 22 §:ssä julkisen vallan tehtäväksi säädetään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaaminen. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen sisältää luonnollisesti myös veloitteen sosiaalisten oikeuksien turvaamiseen. Perusoikeuksien erityisaseman vuoksi niiden rajoittaminen voi tapahtua vain tiettyjen edellytysten täytyessä.

Perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä arvioidaan tavallisesti perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 25/1994 asetettujen yleisten rajoitusedellytysten mukaan. Vaikka yleiset rajoitusedellytykset soveltuvat paremmin vapausoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyden arviointiin, voidaan soveltuvin osin niiden pohjalta arvioida myös turvaamisveloitteen sisältävien perusoikeuksien rajoittamista. Yleiset rajoitusedellytykset soveltuvat myös tilanteeseen, jossa joudutaan arvioimaan turvaamisveloitteella suojattujen perusoikeuksien olennaista heikentämistä.²⁶⁷

Perustuslaissa sosiaali- ja terveystalouden tasoksi on määritelty ”riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut”, mutta riittävyyden täsmällistä määritelmää ei voida antaa. Sosiaaliset oikeudet tulevat rajoitetuksi, mikäli palvelut ovat riittämättömät. Sosiaalisten oikeuksien rajoittamiseen liittyy myös heikennyskielto, jolla tarkoitetaan, että sosiaaliturvajärjestelmää ei saisi heikentää perustuslain edellyttämältä tasolta heikommaksi.²⁶⁸ Mikäli vähimmäistasoa järjestelmälle ei määritetä, tulisi järjestelmää kehittää jatkuvasti. Sosiaalisten oikeuksien heikennyskiellon kannalta haasteeksi voi tulla taloudelliset resurssit. Suomessa perustuslakivaliokunnan lausunnot viittaavat siihen, että sosiaaliturvajärjestelmän tason heikentämisen perusteena voisivat olla taloudelliset perusteet.²⁶⁹ Toisaalta perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslaissa säädetyt oikeudet tulee ottaa huomioon taloudellisista voimavaroista päätettäessä ja ensisijaisesti turvata taloudelliset resurssit niiden osalta.²⁷⁰ Perusoikeuksien rajoitusedellytykset ovat varsin tiukat. Käsillä oleva tilanne ei vaikuta sellaiselta, että se täyttäisi sosiaalisten oikeuksien rajoitusedellytykset.

Sosiaali- ja terveystalouden tasosta on säädetty tarkemmin tavallisilla laeilla. Lailla on säädetty, millaisia sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja sairaanhoidon palveluita

²⁶⁶ Hallberg ym. 2011, luku III.18, Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus.

²⁶⁷ Hallberg ym. 2011, luku II.3, Perusoikeuksien rajoittaminen.

²⁶⁸ Kotkas ym. 2023, s. 260.

²⁶⁹ Rahkonen 2024, s. 149-153 ja 158.

²⁷⁰ Rautiainen 2015, s. 468.

hyvinvointialueiden tulee järjestää. Lailla on säädetty myös hyvinvointialueille kuuluvan pelastustoimen järjestämisestä ja pelastustoimelle kuuluvista tehtävistä, joiden toteuttamisesta hyvinvointialueet vastaavat. Näiden lisäksi hyvinvointialueiden lakisääteisiin tehtäviin kuuluu erilaisia hallinnollisia tehtäviä ja tukitoimintoja, jotka myös vaativat taloudellisia resursseja. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä pelastustoimea koskevalla sääntelyllä turvataan perusoikeuksien toteutumista. Vaikka lakisääteisten sosiaali- ja terveydenhuollon taso ylittäisi perustuslain sanamuodon mukaiset ”riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut”, lakisääteisiä palveluita ei ole mahdollista jättää toteuttamatta, kuten ei myöskään lakisääteisiä hallinnollisia tehtäviä ja tukitoimintoja. PL 2 §:n mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Suomen hyvinvointialueiden rahoitus on järjestetty pääasiassa valtion rahoituksella poiketen siten suuresti Ruotsin ja Norjan alueiden ja aluekuntien rahoituksesta sekä Suomen kuntien rahoituksesta. Valtion rahoituksen lisäksi hyvinvointialueet saavat tuloja asiakasmaksuista sekä muista tuloista. Joka tapauksessa hyvinvointialueilla on vain vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa tulojensa määrään. Tämän lisäksi hyvinvointialueiden taloudenhoitoa ohjataan hyvinvointialuelailailla ja siihen kohdistuu valtion taholta valvontaa. Hyvinvointialueiden itsehallinto poikkeaa kuntien itsehallinnosta keskeisesti talouden lisäksi tehtävien osalta. Hyvinvointialueiden tehtävistä säädetään lailla ja mahdollisten hyvinvointialueen itselleen ottamien tehtävien tulee tukea lakisääteisiä tehtäviä. Tehtävien ollessa pääasiassa lakisääteisiä hyvinvointialueet eivät voi joustaa niiden järjestämisestä. Toisaalta rahoituksen lähteiden ollessa varsin sidottuja ja hyvinvointialueiden päätöksenteon ulottumattomissa hyvinvointialueiden on vaikea kasvattaa myöskään tulojaan.

Kun hyvinvointialueilla vuoden 2024 lopulla arvioitiin, että alijäämien kattaminen ei onnistu hyvinvointialuelain edellyttämässä aikataulussa ilman runsaita sopeutuksia palveluihin, useilla alueilla päätettiin ennemmin rikkoa hyvinvointialuelakia kuin säästää palveluista. Perustuslain edellyttämien palveluiden säilyttäminen ja perusoikeuksien toteuttaminen ennen hyvinvointialuelakia tässä tilanteessa on perusteltua, koska PL 22 §:ssä edellytetään julkisen vallan turvaavan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen.²⁷¹ Perus- ja ihmisoikeuksien tulkintavaikutuksen seurauksena viranomaisissa tulee soveltaa lakia siten, että perus- ja ihmisoikeudet tulevat parhaalla tavalla toteutetuksi.²⁷² Korkeimman hallinto-oikeuden

²⁷¹ Perustuslain 106 §:ssä säädetään tuomioistuimien velvollisuudeksi antaa etusija perustuslain säännökselle, jos käsiteltävänä olevassa asiassa lainsäädännös on ristiriidassa perustuslain kanssa. PL 106 § koskee kuitenkin vain tuomioistuinta, joten sitä ei voi soveltaa hyvinvointialueen viranomaisiin.

²⁷² Ojanen 2020, s. 60.

ratkaisussa KHO 18.1.2005 nro 89 dnro 1593/3/02 valtuuston päätös kunnan talousarviosta katsottiin lainvastaiseksi, koska talousarviossa ei ollut määrätty rahaa vammaispalvelulain mukaisen palvelun järjestämiseen. Perusoikeuksien tulkintavaikutuksen ja KHO:n ratkaisun valossa palveluiden ylläpidon priorisointi näyttää perustellulta.²⁷³

Lähtökohtaisesti tavallisten lakien perusoikeuksien mukaisuus tarkastellaan lain säätämisvaiheessa perustuslakivaliokunnassa. Hyvinvointialueiden rahoitusta koskevaa sääntelyä ei pidetä perustuslakivaliokunnan lausunnossa perustuslain vastaisena.²⁷⁴

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä nostetaan PL 19.3 §:ään liittyen esiin hyvinvointialueiden mahdollisuus lisärahoitukseen, jos perustuslaissa edellytetyjen riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden toteuttaminen vaaraantuu rahoituksen vuoksi.²⁷⁵

Hyvinvointialueiden ja lainsäätäjän näkemys rahoituksen riittävydestä perusoikeuksien turvaamiseen poikkeavat siis toisistaan. Useilla hyvinvointialueilla rahoitus on, lainsäätäjän näkökulmasta huolimatta, arvioitu riittämättömäksi ja näin ollen tehty hyvinvointialuelakia rikkovia päätöksiä. Päätöksiä ovat tehneet aluevaltuutetut aluehallituksen esityksestä. Päätösesitykset aluehallituksille on tehnyt hyvinvointialuejohtaja ja lisäksi tässä tutkimuksessa esiin nostetuilla hyvinvointialueilla päätöksiä on ollut valmistelemassa talousjohtaja. Suurin mielenkiinto tutkimuksessa keskittyy vastuuta koskeviin kysymyksiin edellä kuvatuissa olosuhteissa tehdyistä päätöksistä.

Rikosoikeudellisen vastuun osalta julkisuudessa olevien tietojen valossa kyseeseen tuleva rikosnimike olisi virkavelvollisuuden rikkominen. Lainvastainen toiminta on tapahtunut virkatehtäviä hoitaessa ja luottamushenkilöiden kohdalla hyvinvointialuelain mukaisia tehtäviä hoitaessa. Päätöksiä tehdessä on rikottu virkatoiminnassa noudatettavia sääntöjä tai määräyksiä. Virkavelvollisuuden rikkominen on kuitenkin rangaistavaa vain, jos teko ei ole vähäinen. Puheena olevassa tilanteessa vähäisyyden arviointi on haasteellista, koska oikeuskäytännössä ei vastaavia tapauksia ole. Teon vähäisyyttä voisi oikeuskäytäntöön nojautuen puoltaa se, ettei kenenkään oikeusturvaan ole kohdistunut rikkomuksia eikä

²⁷³ Ks. Huuskonen ym. 2004, s. 18-19, jossa todetaan kuntien osalta, että talouden tasapainotusvaatimuksesta voidaan joutua joustamaan, jos perusoikeuksien kannalta tärkeiden palveluiden järjestäminen sitä vaatii.

²⁷⁴ PeVL 17/2021 vp, s. 25.

²⁷⁵ PeVL 17/2021 vp, s. 24.

tapahtunut ole aiheuttanut henkilövahinkoa. Tilanteessa ei ole kyse myöskään esteellisyyteen liittyvistä kysymyksistä.²⁷⁶

Voidaan vahvasti olettaa, että päätöksentekoon osallistuneet henkilöt ovat tienneet päätöksiä tehdessään teon täyttävän mahdollisesti virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön. Teko vaikuttaa siten olevan tahallinen. Hyvinvointialueiden omien arvioiden perusteella hyvinvointialueiden tarkoitus ei ollut rikkoa lakia, vaan kyse oli enemmänkin olosuhteiden pakosta. Oikeuskäytännössä on katsottu virkarikosten kohdalla tahallisuuden puuttuneen, jos tekijän toiminta ei ole ollut tarkoituksellista. Näin ollen voitaisiin katsoa, että hyvinvointialueiden kohdalla tahallisuus ei täyty. Toisaalta tällöin voisi käsillä olla tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen.

Kuten aiemmin todettiin, lainsäätäjän näkemys rahoituksen riittävydestä poikkeaa hyvinvointialueiden tilannearviosta. Hyvinvointialueille annetaan mahdollisuus hakea lisärahoitusta, jos perusoikeuksien kannalta tärkeät palvelut vaaraantuvat. Mikäli hyvinvointialueet eivät ole hakeneet lisärahoitusta, voitaisiin tulla tulokseen, että hyvinvointialueet eivät ole käyttäneet kaikkia laillisia keinoja, mitä niillä olisi ollut käytettävissä. Tällöin tahallisuus voisi täytyä. Toisaalta huomioitavaa on, että lisärahoitusta ei jaeta hyvinvointialueen oman ilmoituksen perusteella, vaan rahoitusta valmistelee arviointiryhmä. Lisärahoitusta ei siis välttämättä saa tarvittavaa määrää. Jos lisärahoitusta on haettu, mutta sitä ei ole saatu riittävästi, tahallisuusarviointi kallistuisi siihen suuntaan, että kyse ei ole ollut tahallisesta teosta. Syyllisyyden arvioinnissa keskeistä on toisintoimimismahdollisuus. Hyvinvointialueiden omien arvioiden mukaan toisintoimimismahdollisuutta ei ollut ja sen perusteella syyllisyyttäkään ei olisi. Tällöin teosta ei voisi tuomita rangaistusta. Mahdollisuus lisärahoitukseen tuo kuitenkin lainmukaisen toimintavaihtoehdon, jolloin voitaisiin katsoa, että tekijöillä olisi ollut mahdollisuus toimia toisin.

Rikosoikeudellinen virkavastuu voisi kohdistua hyvinvointialueilla sekä luottamushenkilöihin että virkasuhteiseen henkilöstöön, erityisesti hyvinvointialuejohtajaan. Rikoslain 40 luvun 11 §:n ja 12 §:n mukaisesti virkavelvollisuuden rikkominen koskee aluevaltuutettuja ja aluehallituksen jäseniä. Hyvinvointialuejohtajan vastuu on seurausta PL 118 §:n mukaisesta esittelijän vastuusta.

²⁷⁶ Ratkaisuisissa KKO 2016:39 ja KKO 2017:92 tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta esteellisyyden takia. Tekoja ei katsottu vähäisiksi.

Hyvinvointialueen vahingonkorvausvastuuseen sovelletaan vahingonkorvauslakia.

Vahingonkorvauslaki soveltuu myös luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vahingonkorvausvastuun arvioimiseen. Kanavointisäännöksen takia vahingonkorvausvaatimus luottamushenkilön tai viranhaltijan aiheuttamasta vahingosta pitäisi kohdistaa ensisijaisesti hyvinvointialueeseen. Hyvinvointialue voisi kuitenkin vaatia suoritusta vahingon aiheuttaneelta vahingon kärsineelle korvatun määrän. Hyvinvointialueiden päätökset tuskin ovat aiheuttaneet vahinkoa, joka voisi tulla vahingonkorvauslain mukaan korvattavaksi. Vahingonkorvausvastuuta koskevia kysymyksiä on tässä tapauksessa mielekkäämpi arvioida siitä näkökulmasta, että hyvinvointialueet eivät olisi päättäneet rikkoa hyvinvointialuelakia ja olisivat tehneet säästöjä hyvinvointialuelain taloutta koskevien määräaikaisten noudattamiseksi. Tällöin hyvinvointialueille olisi voinut tulla korvattavaksi palveluiden puutteista aiheutuneita vahinkoja. Vetoaminen resurssien puutteeseen ei olisi todennäköisesti poistanut hyvinvointialueiden vahingonkorvausvastuuta.

Hyvinvointialueilla todennäköisimmin konkretisoituva vastuun muoto on hallinnollinen vastuu. hallinnolliset seuraamukset eivät tässä tilanteessa todennäköisesti kohdistuisi yksittäisiin päättäjiin tai virkamiehiin, vaan ne koskisivat koko hyvinvointialuetta yhteisönä. Hallinnollisen vastuun kannalta soveltuvimpia keinoja ovat kantelu laillisuusvalvojalle tai valitus hallinto-oikeuteen. Laillisuusvalvoja voi kantelun käsiteltyään kiinnittää huomiota lainmukaiseen menettelyyn tai ryhtyä toimenpiteisiin lainvastaisen päätöksen oikaisemiseksi.

Hyvinvointialueiden päätöksiin voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta aluevalituksella. Hallinto-oikeus voi pysyttää, kumota, palauttaa, muuttaa tai siirtää valituksen kohteena olevan päätöksen. Yhden hyvinvointialueen päätöksestä on ehditty tehdä ja ratkaista aluevalitus ja hallinto-oikeuden mukaan kyseisen hyvinvointialueen päätös oli lainvastainen. Hallinto-oikeuden päätöksessä nostettiin esiin hyvinvointialueiden velvollisuus turvata lakisääteisten palveluiden saatavuus ja riittävyys sekä valtion velvollisuus huolehtia rahoituksen riittävydestä. Ratkaisun mukaan ratkaisun kohteena olleen hyvinvointialueen olisi pitänyt ensisijaisesti käyttää palveluiden turvaamiseen lisärahoitusta ja arviointimenettelyä. Vastuu lainvastaisesta päätöksestä voi ilmetä hyvinvointialueella arviointimenettelyyn päätyminenä, jolloin hyvinvointialueen taloudenhoitoon kohdistuu entistä voimakkaammin valtion ohjausta. Arviointimenettely voi johtaa hyvinvointialueen muuttamiseen.

Hyvinvointialueiden hankala tilanne alijäämien kattamisen osalta tunnustetaan lainsäätäjien puolelta. Tämän tutkielman kirjoittamisen aikana hallitus on tehnyt esityksen, jossa ehdotetaan väliaikaista muutosta hyvinvointialuelakiin alijäämän kattamisen määräajan osalta. Ehdotuksen

mukaan valtiovarainministeriö voisi päättää alijäämän kattamista koskevan määräajan jatkamisesta.²⁷⁷ Hallituksen esitys on valiokuntakäsittelyssä. Lakimuutos voi vaikuttaa merkittävästi vastuukysymysten arviointiin. Tässä tutkielmassa vastuukysymyksiä on kuitenkin arvioitu niiden tietojen valossa, jotka ovat olleet käytettävissä ennen lakiesityksen vireilletuloa.

²⁷⁷ HE 189/2025, s. 11.