

LAUSUNTO

ETELÄ-KARJALAN HYVINVOINTIALUE

Selvitys lainsoveltamisesta

19.11.2024

Lausunnon kohde ja ratkaistavat kysymykset

Etelä-Karjalan hyvinvointialue on pyytänyt oikeudellista arviotani aluevaltuuston ja aluehallituksen päätösvaihtoehtoista asiassa, jossa kysymys on hyvinvointialuelain (laki hyvinvointialueesta, 611/2021) 115 §:n mukaisesta alijäämien kattamisesta. Analysoin asiaa erityisesti lainulkinnallisesta ja mahdollisen rikosvastuun näkökulmasta. Käytettävissäni on ollut lausuntopyyntöä lisäksi hyvinvointialueen sisäinen selvitys NHG:n skenaario 4:n vaikutuksista palveluihin ja PP-esitys NGH:n raportista.

Lainaan tähän suoraan toimeksiannon sisällön:

”Mikäli vahvistamme talousarviopäätöksenteossa (TA2025) talousarvion sekä siihen kuuluvan taloussuunnitelman (v. 2025-2027) sellaisella toimenpideohjelmalla, jossa hyvinvointialueen taseeseen kertyneet alijäämät eivät ole katettu v. 2026 lopussa, rikomme suoraan hyvinvointialuelain 115 §:n velvoitetta taloussuunnittelukauden tasapainosta (sekä vastaavasti, jos tällaisella toimenpideohjelmalla taloussuunnitelmaan kuitenkin kirjattaisiin talouden tasapainon saavuttaminen v. 2026, olisi suunnitelman vaikutukset talouteen ilmoitettu tietoisesti virheellisesti, eli rikkoisimme yleiseen kirjanpitolakiin perustuvaa velvoitetta perustaa talouden suunnitelmat ja talouden hoito aina kulloinkin käytettävissä olevalle parhaalle tiedolle).

- *Oheisen materiaalin perusteella on selvää, että talouden tasapainottaminen em. aikataulussa vaatisi sellaiset toimenpiteet henkilöstön irtisanomiseksi sekä ostopalvelujen alas ajamiseksi, että laissa turvatut subjektiiviset oikeudet ja perusoikeudet hoitoon pääsyn, hoivan ja huolenpidon sekä pelastustoimen palvelujen osalta eivät voisi alueella enää toteutua laeissa määritellyin ja edellytetyin tavoin.*
- *Skenaarion 4 mukaisen taloussuunnittelukauden tasapainoon v. 2026 lopussa tähtäävä toimenpideohjelma velvoittaisi aluevaltuuston päätöksensä aluehallitusta sekä viranhaltijoita noudattamaan aluevaltuuston vahvistamaa talousraamia sekä toimenpideohjelmaa, ja näin olleen ryhtymään toimenpiteisiin, joilla aluevaltuuston päätöksessään asettamat taloudelliset vaatimukset ovat saavutettavissa.*
- *Skenaarion 3 mukaiset hallitut sopeuttamistoimenpiteet, joilla palvelut voidaan toteuttaa lakisääteiset palvelut turvaten, ja joilla talouden tasapaino oheisen NHG:n selvityksessä esitettyjen toimien onnistuessa ei toteutuisi vielä v. 2026, mutta toteutuisi v. 2028, vaativat aivan erilaisia toimenpiteitä kuin skenaarion 4 toteuttaminen (→ skenaarioiden edellyttämät toimenpiteet eivät ole toistensa jatkumoa, vaan rakentuvat alusta lukien täysin erilaisten toimenpiteiden varaan)*

Pyydämme, että otatte kantaa oikeudellisessa arviointilausunnossanne:

- a) *onko näkemyksenne mukaan hyvinvointialueen talousarviopäätöksenteossa edellä kuvatuissa tilanteissa mahdollista löytää sellaista päätösvaihtoehtoa, joka noudattaisi kaikkia päätöksentekoa velvoittavia laillisuusvaatimuksia?*
- b) *mikä on arvionne eri päätösvaihtoehtojen laillisuuden arvioinnin näkökulmasta virkavastuusta sekä siitä, millaisiin virkarikos- tai muihin oikeudellisiin vastuistiin eri päätösvaihtoehdot voivat toisaalta luottamushenkilöpäätäjät ja/tai viranhaltijat asettaa?*
- c) *mikä on suosituksenne ratkaisuvaihtoehdoksi virkavastuulla toimiville päättäjille ja viranhaltijoille normidilemman ratkaisemiseksi talousarvio -päätöksenteossa sekä toisaalta päätöksen täytäntöönpanossa?”*

Sovellettava lainsäädäntö

Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 115 §:n mukaan aluevaltuuston on kunkin vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä hyvinvointialueelle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio, jossa otetaan huomioon hyvinvointialuekonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä aluevaltuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

Taloussuunnitelma on laadittava siten, että se on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään toisen talousarviovuotta seuraavan vuoden päättyessä. Taloussuunnitelman tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. Hyvinvointialueen taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tässä määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä. Taloussuunnitelmassa hyväksytään hyvinvointialueen ja hyvinvointialuekonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Tavoitteiden on toteutettava hyvinvointialuestrategiaa.

Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Lisäksi siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Rahoitustarvetta ei saa kattaa pitkäaikaisella lainalla. Investointia varten hyvinvointialue voi kuitenkin ottaa pitkäaikaisen lainan, jos valtioneuvosto on antanut siihen valtuuden hyvinvointialuelain 15 §:n mukaisesti. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa. Investointiosasta on ilmentävä hyvinvointialueen investointien lisäksi hyvinvointialuekonsernin toiminnallisesti ja taloudellisesti merkittävimmät investoinnit ja sen on perustuttava 16 §:ssä tarkoitettuun investointisuunnitelmaan, jonka toimivaltaiset ministeriöt ovat hyväksyneet siten kuin siitä erikseen säädetään. Hyvinvointialueen toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota.

Oikeudesta sosiaaliturvaan on säädetty perustuslain 19 §:ssä. Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Huomioon on otettava myös perustuslain 6 §:n kirjattu ihmisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimus.

Perustuslaissa säädettyjen oikeuksien toteuttamisesta on säädetty yksityiskohtaisesti terveydenhuoltolaissa (1326/2010), sosiaalihuoltolaissa (1301/2014), vanhuspalvelulaissa (980/2012), vammaispalvelulaissa (675/2023), laissa kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977), lastensuojelulaissa (417/2007), laissa potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992), laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) ja pelastuslaissa (379/2011).

Miten ratkaistaan ristiriita, jossa vaihtoehtoina on vain lain tietoinen rikkominen?

Perustuslain etusija

Oikeusjärjestyksen lähtökohtana on perustuslain etusija muihin lakeihin verrattuna. Tuomioistuimien jättää soveltamatta tavallisen lain säännöksen, joka on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa (perustuslain 106 §). Nyt puheena olevassa tapauksessa lait eivät sinänsä ole ristiriidassa keskenään. Hyvinvointialueen valtuusto ja hallitus eivät ole myöskään tuomioistuimia. Näin ollen perustuslain 106 § ei sovellu nyt puheena olevan ongelman ratkaisuun.

Alijäämän kattamista koskeva sääntely voi kuitenkin johtaa perustuslain säännöksen kanssa ristiriidassa olevaan *lainsoveltamiseen*. Perustuslailla on vahva *tulkintavaikutus*. Tavallisia lakeja on tulkittava niin, että tulkinta olisi mahdollisimman pitkälti sopusoinnussa perustuslain kanssa. Ideana on perusoikeuksien toteutumisen maksimointi (Hallberg ym., *Perusoikeudet*, jatkuvasti päivittyvä, *Tulkintavaikutus*). Viitatussa teoksessa tulkintavaikutus on ilmaistu seuraavasti ”Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksesta antamassaan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp) todennut, että perusoikeuksien soveltamistilanteissa tuomioistuimissa perusoikeussäännökset ja tavallisen lain säännökset vaikuttavat yhdessä ratkaisun perusteena. Tuomioistuinten tulisi valiokunnan suosituksen mukaan valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista, ja joka eliminoi perustuslain ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot. Tätä kantaansa valiokunta on kutsunut perustuslain mukaiseksi tai perusoikeusmyönteiseksi laintulkinnaksi. Vaikka valiokunta ei luonnollisesti voi antaa tuomioistuimia sitovia suosituksia, tällainen perusoikeusmyönteinen laintulkinta on luonnollinen lähtökohta ja vastaa oikeusjärjestyksemme yleisiä periaatteita. Tulkintatavan yleistyminen on vähentänyt mahdollisia perusoikeuksien ja muun lainsäädännön ristiriitatilanteita.”

Tulkintavaikutus ei koske vain tuomioistuimia. Muutkin viranomaiset ovat velvolliset tulkitsemaan tavallista lainsäädäntöä perusoikeusmyönteisesti. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on eräässä

ratkaisussaan korostanut, että oikeudellista ja perusoikeudellista punnintaa ei saa unohtaa myöskään terveydenhuollon päätöksenteossa ja ohjeistuksessa (Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 23.7.2021, dnro 3432/2021, joka koski THL:n antamaa rokotusohjetta). Korkein hallinto-oikeus on korostanut, että kunnan talousarvio on tavoitteeltaan ja määrärahoiltaan muodostettava sellaiseksi, että se turvaa kuntalaissa tarkoitetulla tavalla esimerkiksi edellytyksiä kunnan vammaispalvelulain mukaisten tehtävien hoitamiseen (KHO 18.1.2005 T 89). Kannanotto soveltuu sellaisenaan hyvinvointialueisiin.

Hyvinvointialue vastaa hyvinvointialuelain 7 §:n mukaan sille lailla säädettyjen tehtävien hoitamisesta, hyvinvointialueen asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden: 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta; 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä; 3) tuottamistavan valinnasta; 4) tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta ja 5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Rahoituksesta vastaa valtio hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) mukaisesti. Rahoituslain 4 §:n mukaan hyvinvointialue päättää saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Hyvinvointialueella on lisäksi oikeus erinäisten maksujen perimiseen, mutta lähtökohtaisesti niiden merkitys hyvinvointialueen taloudelle ei liene kovin merkittävä.

Kysymys on siitä, kummalle annetaan etusija: perustuslaissa taatulle ja sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä lähemmin määritellylle oikeudelle sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin vai budjettioikeudelliselle normille alijäämän kattamisen aikataulusta. Valtiolla on yksinomainen päätösvalta siitä, minkä verran rahaa hyvinvointialueella on käytettävissä palveluiden tuottamiseen. Alijäämän kattamista ei ole kuitenkaan perustuslaista johdettavien perusoikeuksien tavoin perustuslailla suojattu. Sosiaali- ja terveystalouden tuottamisen luonnollisena tavoitteena on ehkäistä sairauksia, hoitaa potilaita terveiksi ja ehkäistä ennenaikaisia kuolemia. Perustuslain etusija ilmenee itse asiassa myös lisärahoituksen myöntämisestä sääntelevästä hyvinvointialueiden rahoituslain (217/2021) 11 §:stä. Näistä lähtökohdista on perusteltua tavoitella laintulkintaa, joka minimoi ristiriidan perusoikeuksien kanssa, mutta ottaa samalla huomioon valtiovallan oikeuden määrittellä hyvinvointialueille suunnattavien varojen määrää ja alijäämän kattamisen aikataulua.

Ihmisten perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä turvattujen oikeuksien toteutumatta jääminen johtaa väistämättä oikeusriitoihin. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on toistuvasti ollut ratkaistavana tapauksia esimerkiksi vammaispalvelujen toteuttamisesta. Palvelujen mittava karsiminen olisi siten omiaan lisäämään oikeusjuttuja ja siitä johtuvia hallinnollisia kuluja ja oikeudenkäyntikuluja. Sellainen oikeustila ei vastaisi palveluja tarvitsevien ja niitä käyttävien etuja.

Rikosvastuun näkökulma

Virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistavuuden perusteena on virkatoiminnassa noudatettavien säännösten tai määräysten rikkominen (RL 40:9 ja 40:10, kirjallisuudesta ks. Frände ym., Keskeiset rikokset 2023, luku 9). Velvollisuus tuottaa sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut hyvinvointialueella yhdenvertaisesti on virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuva velvollisuus. Samanlainen velvollisuus on myös laissa säädetty velvollisuus kattaa alijäämä laissa säädettyssä määrääjässä.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella vaikuttaa jokseenkin riidattomalta, ettei kumpaakin tavoitetta voida taata samanaikaisesti. On joko rikottava alijäämän kattamista sääntelevää normia tai jätettävä perustuslaista johdettavassa lainsäädännössä taatut palvelut tuottamatta. Hallinto-oikeus ei tunne rikoslain tapaista pakkotilaoikeutta, jonka perusteella lainvastaisesti toimiva vapautuu rikosvastuusta, koska lain rikkomista pidetään tietyissä tilanteissa anteeksiannettavana. Oikeuskirjallisuus vaikenee täysin hallinto-oikeudellisesta pakkotilasta.

Vaikka hallinto-oikeudellinen sääntely ei tunnista pakkotilaa, lakeja on kuitenkin tulkittava niin, että mahdollisesta lain sanamuodon rikkomisesta johtuva haitta minimoidaan. On pohdittava, missä vaihtoehdoissa lain soveltamisen tavassa rikosvastuun riski olisi vähäisin. Tässä näkökulma on päätösvaltaa käyttävien vastuussa.

Jos hyvinvointialueen valtuusto päättää rikkoa alijäämän kattamista koskevaa sääntelyä, valtiovalta voi puuttua hyvinvointialueen toimintaan hallinnollisin toimin. Niistä on säädetty laissa hyvinvointialueista. Alue voi joutua arviointimenettelyyn (hyvinvointialuelain 122 §), sen

seurauksena vakauttamistoimenpiteiden kohteeksi ja uhkana on jopa se, että alue yhdistetään toiseen alueeseen (hyvinvointi- ja maakunta-aluejakolain, 614/2021, 2. luvussa säädettyssä järjestyksessä). Pidän äärimmäisen epätodennäköisenä sitä, että aluevaltuuston tai aluehallituksen jäseniä vastaan aloitettaisiin rikostutkinta. Ylipäätään rikosvastuu on viimesijaista vastuuta.

Jos hyvinvointialueen valtuusto päättäisi tietoisesti supistaa toimintoja niin, että ihmisten riski jäädä vaille laissa säädettyjä palveluita, rikosvastuun toteutumisen riski on varteenotettava. Vastuu kohdistuu valitettavasti ensi sijassa käytännön tason toimijoihin. Resurssienkin puutteesta johtuvat hoitovirheet säilytetään vakiintuneesti lääkärin ja hoitajan vastuulle, lastensuojelun puutteet vastaavasti lapsen asioista vastaaville sosiaalityöntekijöille. Rahoista päättävä taho on joutunut rikosvastuuseen lähinnä vain ympäristörikoksissa ja työsuojelurikoksissa (Frände ym., Keskeiset rikokset 2023, luku 12). Terveys- ja sosiaalihuollon alibudjetointi ei ole johtanut rikosvastuuseen. Poissuljettua ei kuitenkaan ole, että aluetason päättäjien rikosvastuuta testattaisiin tilanteessa, jossa todettaisiin tietoisesta alibudjetoinnin johtaneen jopa kuolemantapauksiin. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on eräässä ratkaisussaan viitannut myös rikosvastuun mahdollisuuteen (EOAK 2021, s. 277). Puolustuksena päättäjät voisivat esittää sen, että hyvinvointialueilla, toisin kuin valtiolla ja kunnilla, ei ole keinoja hankkia varoja verotuksella tai velkaa ottamalla. Ensisijainen ja oikeastaan yksinomainen rahoitusvastuu on valtiolla.

Hyvinvointialuelain 43 §:n mukaan aluehallitus vastaa muun muassa aluevaltuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Hyvinvointialuelain 101 §:n mukaan, jos aluehallitus katsoo, että aluevaltuuston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, aluevaltuusto on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen, aluehallituksen on jätettävä päätös täytäntöön panematta. Asia on viipymättä saatettava aluevaltuuston uudelleen käsiteltäväksi. Nyt puheena olevassa tapauksessa aluehallitus joutuu vaikeaan tulkintatilanteeseen: pannako täytäntöön lainvastainen aluevaltuuston päätös, jolla rikotaan hyvinvointialuelain 115 §:ää tai päätös, joka johtaa väistämättä siihen, ettei hyvinvointialue kykene täyttämään edellä kuvatusta erillislainsäädännöstä johtuvia velvollisuuksiaan, jotka ovat johdettavissa ihmisten perusoikeuksista.

Yhtenä vaihtoehtona on esitetty sitä, että hyvinvointialueen menot määriteltäisiin tarkoituksellisesti todellisuutta vastaamattomiksi. Menot määriteltäisiin ikään kuin palvelut voitaisiin turvata budjetoiduilla menoilla, mutta selvää olisi, etteivät talousarvioon kirjatut menot riittäisi missään tapauksessa koko vuoden palveluiden tuottamiseen. Tarkoituksellinen menojen tai tulojen väärin arvioiminen on lainvastaista. Tauno Vesanen osoitti jo vuoden 1965 tarkastetussa väitöskirjassaan (Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta), että menojen tai tulojen tietoinen väärin arvioiminen on lainvastaista. Oikeustila on tässä suhteessa nyt aivan sama kuin vuonna 1965. Tietoinen menojen alibudjetointi on virkatoiminnassa noudattavien säännösten rikkomista. Tällainen menettely rikkoo myös hallintolain 6 §:ssä säädettyä tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Kysymys olisi siitä, että harkintavaltaa käytettäisiin vain, jotta alijäämän kattamista koskevaa sääntelyä voitaisiin näennäisesti noudattaa tietäen, että alibudjetointi johtaa joka tapauksessa palveluiden alas ajamiseen tai tarpeeseen hakea valtiolta lisärahoitusta.

Rikosvastuun riskin minimoimiseksi toimivin ratkaisu on tunnustaa alijäämän kattamista sääntelevän normin velvoittavuus. Samalla on syytä korostaa sitä, että perustuslaista johdettavien oikeuksien toteuttamatta jättäminen voi johtaa rikos- ja korvausvastuuseen. Riskin minimoimiseksi on ajateltavissa kompromissi. Siinä hyvinvointialue sitoutuu kattamaan alijäämän, mutta laissa säädettyä määräaika pidemmän ajan kuluessa. Lakia kyllä rikotaan, mutta tavalla, joka johtaa pienimpään ajateltavissa olevaan kokonaishaittaan. Budjettioikeutta muodollisesti rikkova päätöksenteko on pienempi paha verrattuna siihen, että aluevaltuusto päättäisi tietoisesti supistaa toimintoja niin, että olisi jokseenkin varmaa, ettei likikään kaikkia laissa säädettyjä sosiaali- ja terveydenhuollon velvoitteita kyettäisi toteuttamaan.

Päätyipä aluevaltuusto ristiriitaisessa lainsoveltamistilanteessa kumpaan tahansa ajateltavissa olevaan päätösvaihtoehtoon, mahdollista virkavelvollisuuden rikkomista ei voisi pitää tahallisenä. Alusvaltuusto olisi pyrkinyt noudattamaan lakia niissä rajoissa, jotka hyvinvointialuelainsäädäntö ja valtion myöntämä rahoitus toiminnan mahdollistavat. Rikosvastuuta rajaa se RL 40 luvun 10 §:ssä omaksuttu sääntely, että virkavelvollisuuden rikkomisen ollessa kokonaisuutena arvostellen vähäinen, kyseessä ei ole tunnusmerkistön mukainen teko ollenkaan.

Rikosoikeudessa on voimassa rikosvastuuta rajoittavana seikkana vaatimus siitä, että lakia rikkova olisi voinut toimia toisin (kirjallisuudesta ks. Tapani-Tolvanen-Hyttinen, Rikosoikeuden yleinen osa, Vastuuoppi 2019, s. 339–346). Toisin toimimisen mahdollisuus tarkoittaa sitä, että ihmisellä oli sekä kyky että tilaisuus noudattaa lakia. Jos kyky tai tilaisuus puuttuu, kyseessä ei ole rangaistava tekoa. Toisin toimimisen mahdollisuus on relevantti lähinnä tuottamuksellisissa rikoksissa. Hyvinvointialueen valtuustolla ei ole mahdollisuutta lisätä käytettävissä olevia varoja, vastuu rahoituksesta on valtiolla. Valtuustolla on kuitenkin velvollisuus huolehtia lakisääteisten palvelujen tuottamisesta. Tällaisessa tilanteessa aluevaltuuston ja aluehallituksen voisi katsoa toimineen tilanteessa, jossa niiden jäsenillä ei ollut tilaisuutta toimia toisin. Tämä arviointi olisi relevantti tilanteessa, jossa esimerkiksi lainvalvoja katsoisi päätyneen punnintatilanteessa lainvalvojan tulkinnasta poikkeavaan lopputulokseen.

Rikosvastuun lisäksi relevantti voi olla vahingonkorvausvastuu. Potilasvahingot korvataan potilasvakuutuksesta. Muista vahingoista hyvinvointialue voisi joutua periaatteessa korvausvastuuseen. On mahdollista, että joku nostaisi korvauskanteen hyvinvointialuetta vastaan sillä perusteella, että hänelle on aiheutunut vahinkoa siitä, ettei hän ole päässyt hoitoon laissa määritellyssä ajassa. Nämä kanteet käsitellään riita-asioina käräjäoikeudessa. Palvelun vaatimista koskevat asiat puolestaan käsitellään hallintoriita-asioina hallinto-oikeuksissa. Kummassakin tapauksessa vastuutahona on hyvinvointialue. Vahingonkorvauslain perusteella työnantaja vastaa ensi sijassa työssä aiheutetusta vahingosta ja hallintoriitaa ei voi nostaakaan luottamushenkilöitä tai viranhaltijoita vastaan. Luottamushenkilöillä ei nähdäkseni ole edes teoreettista mahdollisuutta joutua korvausvelvollisiksi valtion suuntaan, jos aluevaltuusto päättää pidentää alijäämien kattamisaikaa oma-aloitteisesti ja hyvinvointialuelain 115 §:n vastaisesti. Valtiolle ei aiheudu päätöksestä vahinkoa. Kokonaan toinen prosessi on se, jossa hyvinvointialue vaatii valtiolta mahdollisesti lisärahoitusta palvelujen tuottamiseen.

Työsuojelun ja työturvallisuuden huomioon ottaminen

Työturvallisuuslain 8 §:ssä on työnantajaan suunnattu työsuojelun perusvelvoite. Työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Tässä tarkoituksessa työnantajan on otettava huomioon työhön, työolosuhteisiin ja muuhun

työympäristöön samoin kuin työntekijän henkilökohtaisiin edellytyksiin liittyvät seikat. Työnantajan on erityisesti otettava huomioon, että työntekijän henkilökohtaiset edellytykset voivat edellyttää yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä työntekijän turvallisuuden ja terveyden varmistamiseksi.

Huolehtimisvelvollisuuden laajuutta rajaavina tekijöinä otetaan huomioon epätavalliset ja ennalta arvaamattomat olosuhteet, joihin työnantaja ei voi vaikuttaa, ja poikkeukselliset tapahtumat, joiden seurauksia ei olisi voitu välttää huolimatta kaikista aiheellisista varotoimista. Työnantajan on suunniteltava, valittava, mitoitettava ja toteutettava työolosuhteiden parantamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Tällöin on mahdollisuuksien mukaan noudatettava seuraavia periaatteita: 1) vaara- ja haittatekijöiden syntyminen estetään; 2) vaara- ja haittatekijät poistetaan tai, jos tämä ei ole mahdollista, ne korvataan vähemmän vaarallisilla tai vähemmän haitallisilla; 3) yleisesti vaikuttavat työsuojelutoimenpiteet toteutetaan ennen yksilöllisiä; ja 4) tekniikan ja muiden käytettävissä olevien keinojen kehittyminen otetaan huomioon.

Työnantajan on jatkuvasti tarkkailtava työympäristöä, työyhteisön tilaa ja työtapojen turvallisuutta sekä työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä työssä. Työnantajan on myös tarkkailtava toteutettujen toimenpiteiden vaikutusta työn turvallisuuteen ja terveellisyyteen. Työnantajan on huolehdittava siitä, että turvallisuutta ja terveellisyyttä koskevat toimenpiteet otetaan huomioon tarpeellisella tavalla työnantajan organisaation kaikkien osien toiminnassa.

Työturvallisuuslain rikkominen voi olla rangaistava työturvallisuusrikos (RL 47:1). Työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta 1) rikkoo työturvallisuusmääräyksiä tai 2) aiheuttaa työturvallisuusmääräysten vastaisen puutteellisuuden tai epäkohdan taikka mahdollistaa työturvallisuusmääräysten vastaisen tilan jatkumisen laiminlyömällä valvoo työturvallisuusmääräysten noudattamista alaisessaan työssä tai jättämällä huolehtimatta taloudellisista, toiminnan järjestämisestä koskevista tai muista työsuojelun edellytyksistä, on tuomittava työturvallisuusrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Mahdollista rikosvastuuta olennaisempi vaikutus menojen alimitoituksella voi olla hyvinvointialueen toimintaan. Liian kireälle mitoitettu henkilöstö uupuu, minkä seurauksena työteho laskee. Sairauslomien lisääntyminen on omiaan lisäämään hyvinvointialueen toiminnallista

vajetta ja johtamaan sekä potilasturvallisuuden että työturvallisuuden heikentymiseen entisestään. Työsuojelun näkökohtaa ei siksi saa jättää huomiotta, kun hyvinvointialue arvioi, millaisella talousarviolla hyvinvointialueella on realistista toimia ja tuottaa ihmisille laissa säädetyt palvelut.

Talousarvion vaikutukset vastuuvapauteen

Vastuuvapauden myöntää aluehallitukselle aluevaltuusto. Lain rikkominen johtaa lähtökohtaisesti siihen, että tilintarkastaja ei voi esittää vastuuvapauden myöntämistä (laki hyvinvointialueesta 130.2). Miten on arvioitava tilannetta, jossa aluehallitus ja viranhaltijat ovat panneet täytäntöön aluevaltuuston vahvistaman hyvinvointialueen talousarvion, jonka täytäntöönpano on johtanut lain rikkomiseen?

Nyt puheena olevassa tapauksessa aluevaltuusto näyttää joutuvan laatimaan talousarvion, joka rikkoo väistämättä jotain lain säännöstä. Onko vastuuvapauden myöntämisen kannalta eroa sillä 1) arvioidaanko menot tietoisesti liian pieniksi tietäen, että menot tulevat olemaan arvioitua suuremmat, 2) laaditaanko talousarvio sellaiseksi, että aluehallitus pannessaan sen täytäntöön tulee väistämättä rikkoneeksi hyvinvointialuelain 115 §:ää vai 3) laaditaanko talousarvio niin, että alijäämä tulee katetuksi hyvinvointialuelain 115 §:n täyttävällä tavalla tietäen, etteivät talousarvioon otetuilla menoilla pystytä tuottamaan alueen ihmisille laissa säädetyjä sosiaali- ja terveystalouksia?

Näkemykseni mukaan vastuuvapaudenkin näkökulmasta perustelluin vaihtoehto on skenaarion 3 osoittama toimintamalli. Hyvinvointialueen perustehtävä on tuottaa alueella sosiaali- ja terveystalouksia. Kustannusten minimoiminen on hyvä tavoite, mutta kustannuksia ei voida karsia niin, että hyvinvointialueen perustoiminnot vaarantuvat.

Rahoituslain huomioon ottaminen

Rahoituslain lähtökohtana on se, että valtio rahoittaa hyvinvointialueen toimintoja kullekin vuodelle hyväksyttävän tulo- ja menoarvion mukaisesti (hyvinvointialueiden rahoituslain 3 ja 25 §).

Lisärahoituksesta on säädetty lain 11 §:ssä. Jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen tai perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämisen, hyvinvointialueella on oikeus saada rahoituslain 2–4 luvussa säädetyn lisäksi valtiolta rahoitusta se määrä, joka on tarpeen mainittujen sosiaali- ja terveystalvelujen ja pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi (*lisärahoitus*) ottaen huomioon hyvinvointialueen edellytykset järjestää muut lakisääteiset tehtävät. Lisärahoitus myönnetään valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta. Lisärahoitusta koskevaan päätökseen voidaan lain 11 §:n 1 momentissa säädetyn varmistamiseksi ottaa palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta koskevia ehtoja.

Lisärahoituksen myöntämisestä ja maksamisesta säädetään rahoituslain 26 §:ssä. Lisärahoitusta myönnetään hyvinvointialueen hakemukseen perustuen tai valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveystministeriön tai sisäministeriön aloitteesta. Lisärahoituksesta päättää valtioneuvosto.

Valtiovarainministeriö näyttää tulkinneen lakia (Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen tapauksessa) niin, että lisärahoitusta olisi mahdollista myöntää vastaa sitten, kun on jo osoitettu, että perusoikeudet ovat jääneet tai konkreettisesti vaarassa jäädä laajamittaisesti toteutumatta. Tälle tulkinnalle ei ole saatavissa tukea lain sanamuodosta. Hallituksen esityksessäkin (HE 241/2020, rahoituslain 11 §:n yksityiskohtaiset perustelut on korostettu perusoikeusnäkökulmaa. Perustuslain mukainen rahoitusperiaate tässä yhteydessä viittaa hallituksen esityksen mukaan erityisesti siihen, että voimavarojen on annettava mahdollisuudet saada lain mukaisesti perustellun tarpeen mukaisesti riittävät sosiaali- ja terveystalvelut sekä pelastustoimen palvelut. Voimavarojen riittävyttä tulee tällöin arvioida viime kädessä yksilöiden tarpeen, eikä keskimääräisen väestön perusteella.

Jos hyvinvointialue osoittaa talouteen ja palveluiden tarpeeseen liittyvillä laskelmilla rahoituslain 11 §:ssä säädettyjen palvelujen vaarantuvan, lisärahoituksen edellytysten pitäisi katsoa täyttyvän. Sinänsä pitää paikkansa, että lisärahoitus näyttäisi koskevan tilannetta, jossa sen tarve ei ole ollut vuosittaisesta normaalista rahoituksesta päätettäessä tiedossa. Ei ole kaukaa haettavaa tulkita lisärahoitussääntelyä niin, että sen saaminen soveltuisi, paradoksaalisesti, tilanteeseen, jossa rahoituskriisi johtuisi menotarpeen väärinarvioinnista. Toisin sanoen siitä, että lakisääteiset palvelut

on tietoisesti arvioitu pystyttävän toteuttamaan sellaisella menojen määrällä, että alijäämä tulee katetuksi hyvinvointialuelain 115 §:n mukaisesti.

Lisärahoitus ei siirry hyvinvointialueen rahoituspohjaan. Lisärahoitukseen liittyvä ongelma on aivan sama kaikissa esillä olleissa skenaarioissa, siis myös skenaariossa 3 ja 4. Tässä vaiheessa joudun vain nostamaan lisärahoitukseen liittyvän erityisongelman esille. Sen laajempi pohtiminen ei ole nyt käytettävissäni olevalla ajalla mahdollista.

Johtopäätös

Edellä kirjoitetun perusteella suositukseni on, että hyvinvointialueen valtuuston päätöksenteon pohjaksi otetaan edellä kuvattu 3. skenaario, jossa alijäämä katetaan mutta laissa säädettyä määräaikaa pidemmällä aikavälillä. Muut esillä olevat päätösvaihtoehdot ovat sekä hallinto-oikeudellisesti että rikosoikeudellisesti riskialttiimpia.



Matti Tolvanen

OTT, rikos- ja prosessioikeuden professori (emeritus)

Neuvotteleva lakimies, Asianajotoimisto Kontturi & Co Oy