



KANTELU

Arvostelette oikeuskanslerinvirastoon 23.10.2023 saapuneeksi kirjatussa kantelussanne valtioneuvoston 19.10.2023 yleisistunnossaan tekemää päätöstä Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen vuoden 2024 lainanottovaltuuden muuttamisesta. Valtioneuvosto on päättänyt asettaa lainanottovaltuuden muuttamisen ehdoksi, että hyvinvointialue laatii ja toimittaa valtiovarainministeriölle 21.11.2023 mennessä päivitetyn tuottavuus- ja taloudellisuusohjelman, joka varmistaa hyvinvointialueen lainanhoitokyvyn pitkällä aikavälillä ja turvaa lakisääteiset palvelut.

Pidätte valtioneuvoston asettamaa määräaika tuottavuus- ja taloudellisuusohjelman toimittamiselle kohtuuttoman lyhyenä. Lyhyt määräaika on käsityksenne mukaan johtanut siihen, että Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen johdon on pitänyt esittää aluevaltuustolle erittäin kiireellisesti alustava leikkausohjelma, jolla olisi merkittäviä vaikutuksia hyvinvointialueen ihmisiin. Kirjoitatte, että valtioneuvoston asettama määräaika ei anna hyvinvointialueelle riittävää valmistelu-aikaa hallintolain 33 §:n mukaisesti eikä aikaa järjestää asiassa hallintolain 41 §:n mukaista kuulemista.

Toivotte myös, että oikeuskansleri arvioisi perusoikeuskysymyksenä hyvinvointialueiden itsehallintoa suhteessa valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston nopeisiin talouden tasapainottamisen vaatimuksiin sekä leikkausohjelmaan liittyen perustuslain 19 §:n toteutumista.

RATKAISU

Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 15 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto päättää vuosittain valtiovarainministeriön esityksestä hyvinvointialueen tilikausittaisen valtuuden määrästä pitkäaikaisen lainan ottamiseksi. Hyvinvointialue saa ottaa lainaa päätöksen mukaisen määrän 16 §:ssä tarkoitetun investointisuunnitelman mukaisten investointien rahoittamiseksi.

Mainitun pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvosto muuttaa hyvinvointialueen lainanottovaltuutta, jos investointi on välttämätön hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi eikä investointitarvetta voida kattaa muulla tavoin. Lainanottovaltuuden muuttamisesta voidaan päättää hyvinvointialueen hakemuksesta tai valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön tai sisäministeriön aloitteesta.

Pykälän 4 momentin mukaan valtiovarainministeriö asettaa 3 momentissa tarkoitetun päätöksen valmistelua varten valmisteluryhmän, johon valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö sekä asianomainen hyvinvointialue nimeävät edustajansa. Valmisteluryhmän tehtävänä on arvioida lainanottovaltuuden muuttamisen edellytyksiä, tarvittavan lainanottovaltuuden suuruutta sekä hyvinvointialueelle asetettavia ehtoja. Arviointi perustuu hyvinvointialueen taloutta ja toimintaa koskevan tiedon perusteella tehtyyn kokonaisarvioon.

Valtioneuvoston yleisistunnon 19.10.2023 tekemän päätöksen liitteenä olevasta valmisteluryhmän raportista (9.10.2023, VN/22622/2023) ilmenee muun muassa seuraavaa:

Valtioneuvosto on 1.6.2023 tehnyt päätöksen hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän lainanottovaltuuksista vuodelle 2024. Päätöksen mukaan Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella ei ole lainanottovaltuutta vuonna 2024. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue on 27.6.2023 jättänyt valtiovarainministeriölle hakemuksen lainanottovaltuuden muuttamiseksi. Hakemuksen mukaan hyvinvointialueella on välttämättömiä investointitarpeita vuodelle 2024, jotka liittyvät erityisesti uuden yliopistosairaalan rakentamisen seuraaviin vaiheisiin. Hyvinvointialueella on myös muita lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja palvelutuotannon turvaamiseen liittyviä välttämättömiä investointitarpeita sekä sosiaali- ja terveystalouden että pelastustoimen toimialoilla. Hyvinvointialueen vuosikate, taseen rahavarat tai muut tulot eivät mahdollista investointien rahoittamista ilman pitkäaikaista lainaa. Valtiovarainministeriö on 16.8.2023 asettanut Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen lainanottovaltuuden muuttamista koskevan päätöksen valmisteluryhmän.

Valmisteluryhmän raportin mukaan valmisteluryhmä on pitänyt Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen investointitarpeita laissa tarkoitetulla tavalla välttämättöminä, todennut investointien ajoittumisesta eri vuosille aiheutuvan tarvetta lainanottovaltuuden muuttamiselle ja arvioinut lainanottovaltuuden tarpeen vuodelle 2024 olevan 287,4 miljoonaa euroa. Valmisteluryhmä on lisäksi todennut, että lainanottovaltuuden muuttaminen johtaa hyvinvointialueen lainanhoitokykyä suurempaan lainamäärään, minkä vuoksi valmisteluryhmä on esittänyt lainanottovaltuuden muuttamiselle ehtoa, jonka mukaan hyvinvointialueen olisi 21.11.2023 mennessä päivitettävä

vuoden 2023 lainanottovaltuuden muuttamisen ehtona ollut tuottavuus- ja taloudellisuusohjelma, joka varmistaa hyvinvointialueen lainanhoitokyvyn pitkällä aikavälillä ja turvaa lakisääteiset palvelut.

Valtioneuvoston yleisistunnon 19.10.2023 tekemä päätös lainanottovaltuuden muuttamisesta on perustunut valmisteluryhmän raporttiin.

Ehdotus valtioneuvoston yleisistunnon päätökseksi on ennen sen antamista tarkastettu oikeuskanslerinvirastossa ja olen ollut läsnä yleisistunnossa sen antamisesta päätettäessä. En ole tuolloin havainnut asiassa sellaisia seikkoja, jotka olisivat olleet esteenä päätöksen tekemiselle. Käytettävissäni olevan aineiston perusteella ei ole myöskään jälkikäteen ilmennyt aihetta epäillä, että asiassa olisi menetelty lainvastaisesti. Lainanottovaltuuden korottaminen on perustunut hyvinvointialueen itsensä tekemään ehdotukseen ja investointisuunnitelmaan. Hyvinvointialue on myös osallistunut hyvinvointialueesta annetun lain edellyttämällä tavalla valmisteluryhmään, jossa päätöstä ja ehtoja on valmisteltu.

Hyvinvointialueiden itsehallinnon osalta totean, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin nojalla lailla.

Hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskeva hallituksen esitys (HE 241/2020 vp) on ollut eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Esityksestä antamassaan lausunnossa ([PeVL 17/2021 vp](#)) valiokunta on käsitellyt muun muassa hyvinvointialueiden hallinnon järjestämisen ja niiden rahoitusmallin suhdetta perustuslain 121 §:n 4 momentin säännökseen alueellisesta itsehallinnosta samoin kuin perustuslain 19 §:n 3 momentin säännökseen riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamisesta.

Valiokunta on lausunnossaan muun muassa todennut (s. 9), että kyseessä olevan kaltaisen suuren hallinnollisen uudistuksen yhteydessä kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen välillä voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että valtion ohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi. Valiokunta on kuitenkin todennut käsityksensä, että sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää erityisesti tällaisen hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota muuten voitaisiin pitää perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena (ks. myös [PeVL 26/2017 vp](#), s. 21). Valiokunta on lisäksi todennut (s. 25), ettei hyvinvointialueiden rahoitusta koskeva sääntely kokonaisuutena arvioiden muodostu perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmalliseksi.

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan hyvinvointialueiden itsehallinnon keskeiset piirteet ovat kansanvaltaisuus ja sen sisältämä asukkaiden osallistuminen päätöksentekoon sekä hyvinvointialueiden hallinnon ja tehtävien lakiperusteisuus (PeVL 17/2021 vp, s. 5-8 ja PeVL 26/2017 vp, s. 18-30). Kansanvaltaisuus edellyttää, että aluevaltuusto käyttää ylintä päätösvaltaa hyvinvointialueen taloudesta ja toiminnasta ja, että hyvinvointialuetta johdetaan aluevaltuuston hyväksymän hyvinvointialuestrategian ja talousarvion mukaisesti. Hyvinvointialueen tehtävien ja hallinnon lakiperusteisuus tarkoittaa, että myös valtion ohjauskeinojen tulee perustua lakiin. Ohjauskeinojen käytössä tulee noudattaa hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädettyjä yleisiä hallinto-oikeudellisia oikeusperiaatteita, joista tässä yhteydessä ovat erityisen merkityksellisiä tarkoitussidonnaisuuden ja oikeasuhtaisuuden periaatteet. Ohjauskeinoja ei saa käyttää laissa hyväksytyä laajemmin tai laaventavasti tulkiten eikä ohjauksessa siten saa asettaa hyvinvointialueelle esimerkiksi hyvinvointialueesta annetun lain 15 §:n sanamuotoa ja tarkoitusta laajempia ehtoja. Ohjauksessa tulee myös huomioida kansanvaltaisuus. Kansanvaltaisuuden perusteita ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia ei saa valtion ohjauksessa supistaa siitä, mitä rajoituksia lain säännöksistä, kuten hyvinvointialueesta annetun lain 15 §:n mukaisesta lainantovaltuusmenettelystä johtuu.

Perustuslakivaliokunnan mainittu lausunto huomioon ottaen en katso ainakaan tässä asiayhteydessä aiheelliseksi enemmälti tutkia hyvinvointialueiden hallinnon järjestämisen ja niiden rahoitusmallin suhdetta perustuslain säännökseen alueellisesta itsehallinnosta.

Lopuksi totean vielä, että kantelunne kohteena olevaan valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen on mahdollista hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Vakiintuneen käytännön mukaan oikeuskansleri ei pääsääntöisesti tutki kantelua, jos käytettävissä on vielä valitusoikeus tai muu säännönmukainen oikeusturvakeino.

Edellä mainituista syistä kanteluanne ei ryhdytä tarkemmin tutkimaan.

Lähetän tämän vastaukseni tiedoksi myös valtiovarainministeriölle.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Taru Kuosmanen