

Kanta-Hämeen hyvinvointialue

Osoite: Viipurintie 1–3, 13200 Hämeenlinna.

Vaihde: 03 629 629

Sähköposti: omahame@omahame.fi

VASTAANOTTAJA

Oikeuskansleri

PL 20, 00023 Valtioneuvosto

kirjaamo.okv@gov.fi

KANTELU Valtiovarainministeriön lainvalmistelumenettelyn lainmukaisuudesta**I Kantelija ja asian tausta**

Kantelijana toimii Kanta-Hämeen hyvinvointialueen aluehallitus (jäljempänä ”kantelija” tai ”hyvinvointialue”), joka on hyväksynyt kantelun tekemisen 30.3.2026 (liite). Hyvinvointialue on perustuslain 121 §:n 4 momentin tarkoittama itsehallintoalue, jonka toimintaedellytykset ovat välittömästi riippuvaisia valtion rahoitusjärjestelmästä.

Kantelu koskee valtiovarainministeriön (jäljempänä ”VM”) menettelyä hyvinvointialueiden rahoituslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (ns. rahoituslain III vaihe) lausuntomenettelyssä maaliskuu–huhtikuussa 2026.

Kantelu kohdistuu erityisesti seuraaviin seikkoihin:

- vaikutusarviointiaineisto toimitettiin hyvinvointialueille tavalla, joka teki asianmukaisen ja vaikutuksiin perustuvan lausunnon antamisen käytännössä erittäin vaikeaksi ja puutteelliseksi;
- lausuntomenettelyn keskeinen kohde (pitkäaikaisdiagnoosien kahden vuoden poimintaa koskeva ehdotus) puuttui kokonaan lausuntokierroksella olleesta vaikutusarviosta;
- VM on ilmoittanut, ettei lausuntoaikaa voida pidentää valmistelun aikataulullisista syistä. Tämä merkitsee sitä, että valmistelun aikataululliset reunaehdot on asetettu kuulemisen tosiasiallisen toteutumisen edelle; ja
- hyvinvointialueille ei toimitettu vaikutuslaskelmien arvioimiseksi tarvittavia tausta-aineistoja.

Kantelija katsoo, että menettely ei ole pelkästään lainvalmistelun laadullisesti puutteellinen, vaan muodostaa kokonaisuutena hyvän lainvalmistelun vastaisen sekä perustuslain 2 ja 21 §:n kannalta lainvastaisen menettelyn. Kyse on poikkeuksellisen merkittävästä säädöshankkeesta, jolla on välitön vaikutus hyvinvointialueiden rahoitukseen ja siten

perustuslain 19 §:ssä turvattujen peruspalvelujen toteutumiseen. Tämän vuoksi menettelyä on arvioitava erityisen tiukoin oikeudellisin kriteerein.

II Tapahtumien kulku

2.1 Lausuntokierros ja alkuperäinen aineisto

Valtiovarainministeriö lähetti alkuvuodesta hyvinvointialueille lausuntopyynnön hallituksen esitysluonnoksesta, joka koskee rahoituslain sekä saariston kehittämistä koskevan lainsäädännön muuttamista. Lausunnoilla olleessa esitysluonnoksessa ehdotettiin muun ohella pitkäaikaisdiagnoosien poiminnan laajentamista kahteen vuoteen nykyisen yhden vuoden sijaan.

Keskeistä on, että lausuntokierroksen vaikutusarvioissa ei voitu lainkaan huomioida pitkäaikaisdiagnoosipoiminnan laajentamisen vaikutuksia, koska asianomaiset laskelmat eivät olleet valmiina lausuntokierroksen aikana. VM:n omassa esitysaineistossa (26.3.2026, dia 4) todetaan nimenomaisesti: ”Lausuntokierroksen vaikutusarvioissa ei voitu huomioida pitkäaikaisdiagnoosien poimintaa 2 vuoden ajalta. Sen vaikutukset ovat melko suuria ja muuttavat vaikutusarviota merkittävästi.” Lausunnon antajilla ei siten ollut mahdollisuutta arvioida esityksen taloudellisia kokonaisvaikutuksia aiemman lausuntomenettelyn aikana.

2.2 Päivitetyt vaikutusarviot ja erittäin lyhyt lausuntoaika

Valtiovarainministeriö kutsui hyvinvointialueet kuulemistilaisuuteen 24.3.2026 klo 12.10 ja ilmoitti samalla vaikutusarvioiden päivittämisestä. Kuulemistilaisuus ilmoitettiin pidettävän torstaina 26.3.2026 klo 15.00. Päivitetty aineisto toimitettiin torstaina iltapäivällä juuri ennen kuulemistilaisuuden aloitusta tilaisuuteen osallistuvien henkilöiden Teams-linkkiin. **Kantelijan kirjaamoon materiaali on saapunut perjantaina 27.3.2026 klo 10.23.** Alkuperäisen lausuntoajan ilmoitettiin päättyvän perjantaina 27.3.2026 klo 16. Runsaan palautteen vuoksi lausuntoaikaa jatkettiin maanantaihin 30.3.2026 klo 12 saakka. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kantelijalle jäi aikaa päivitetyn aineiston analysointiin ja lausunnon valmisteluun noin yksi (1) työpäivä.

Päivitetty aineisto sisälsi olennaisesti erilaisen esityksen kuin aiemmin lausuntokierroksella ollut luonnos. Pitkäaikaisdiagnoosipoiminnan vaikutusarviot osoittivat kymmenien miljoonien eurojen aluekohtaisia muutoksia, joita lausunnonantajat eivät ole voineet ennakoida tai analysoida. Esimerkiksi Kanta-Hämeen hyvinvointialueen osalta vaikutukset heijastuvat rahoituksen kokonaiskasvuun. Alueen rahoitus kasvaa vuosina 2026–2029 vain 3,8 prosenttia, kun koko maan keskiarvo on 7,8 prosenttia (VM:n vaikutusarvioaineisto 26.3.2026).

Kuulemismenettelyn tosiasiallista puutteellisuutta korostaa se, että kuulemistilaisuus järjestettiin ennen kuin hyvinvointialueilla oli ollut käytännössä mahdollisuutta perehtyä toimitettuun aineistoon. Kuulemiskutsussa osallistujia pyydettiin käyttämään enintään 2–3 minuutin puheenvuoroja aineistosta, jota ei ollut mahdollista analysoida tai edes lukea asianmukaisesti ennen tilaisuutta. Tällaisessa tilanteessa kuuleminen ei ole voinut täyttää

sille asetettua tarkoitusta valmistelun tietopohjan parantamisesta, vaan se on jäänyt luonteeltaan muodolliseksi.

2.3 VM:n nimenomaiset ilmoitukset lausuntoajan yhteydessä

VM toimitti hyvinvointialueille perjantaina 27.3.2026 sähköpostin, jossa on mm. todettu seuraavasti:

”Aikataulullisesti tämä tarkoittaa sitä, että linjaukset tulee tehdä käytännössä ensi viikolla pääsiäiseen mennessä.”

”Esityksen sisältö on linjattava poliittisesti ennen sen antamista.”

”Kuulemistilaisuus nähtiin tarpeellisena erityisesti kahden vuoden pitkäaikaisdiagnoosien poimintaa koskevan ehdotuksen vuoksi, koska sen osalta lausunnoilla olleessa HE-luonnoksessa ei vielä voitu esittää vaikutusarvioita.”

ja

”Alueiden kommentointiajan pidentäminen ei siten valitettavasti ole mahdollista, koska muutoin alueiden näkemyksiä ei saada enää tältä osin otettavaksi huomioon päätöksentekoa varten.”

Nämä ilmoitukset osoittavat, että kuulemismenettely oli sidottu lainsäädännön valmistelun aikatauluun tavalla, joka teki siitä täysin muodollisen. Lausunnoilla ei ollut tosiasiallista vaikutusmahdollisuutta esityksen sisältöön, ja tämä oli ministeriöllä tiedossa.

2.4 Vaikutusarvioiden keskeneräisyys lausuntohetkellä

VM:n aineistossa (26.3.2026) todetaan lisäksi, että vaikutusarviot tarkentuvat vielä julkisen talouden suunnitelman (JTS, julkaistaan 30.4.2026) ja Tilastokeskuksen vuoden 2025 väestörakennetilaston (julkaistaan 1.4.2026) valmistuttua. Hyvinvointialueita pyydettiin siten lausumaan esityksestä, jonka taloudelliset kokonaisvaikutukset olivat lausuntohetkellä tunnustetusti keskeneräisiä.

2.5 Välttämättömien tausta-aineistojen puuttuminen

Kanta-Hämeen hyvinvointialueen lausunnossa (30.3.2026) todetaan, että tosiasiallinen vaikutusarvioinnin suorittaminen olisi edellyttänyt seuraavia aineistoja, joita hyvinvointialueille ei toimitettu:

- lakiesityksen vaikutusarviossa sovelletut sairausluokkakohtaiset regressiokertoimet;
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tuottamat hyvinvointialuekohtaiset laskelmat sairauksien esiintyvyydestä; sekä
- valtiovarainministeriön vahvistama ajantasainen painelaskelma.

Ilman näitä aineistoja hyvinvointialueet eivät voineet arvioida vaikutuslaskelmien oikeellisuutta eivätkä erityisesti sitä, vaarantavatko esitetyt muutokset peruspalvelujen järjestämisen edellytykset. Koska keskeiset laskentaperusteet ja tausta-aineistot (kuten regressiokertoimet, esiintyvyyyslaskelmat ja painelaskelmat) eivät olleet lausunnonantajien

käytettävissä, ei esitettyjen vaikutusarvioiden oikeellisuutta ollut mahdollista arvioida. Kuuleminen kohdistui siten aineistoon, jonka keskeisiä oletuksia ja laskentaperusteita ei voitu tarkistaa. Tämä korostaa sitä, ettei lausunntomenettely ole täyttännyt tosiasiallisen kuulemisen vaatimusta.

III Kantelun oikeudelliset perusteet

Kantelija katsoo, että valtiovarainministeriön menettely on ristiriidassa perustuslain 2 §:n 3 momentista johdettavan julkisen vallan käytön lainalaisuusvaatimuksen sekä perustuslain 21 §:stä johdettavien hyvän hallinnon takeiden kanssa. Lisäksi menettely ei täytä hyvän lainvalmistelun vaatimuksia siltä osin kuin kuulemisen tulee olla tosiasiallista ja perustua riittäviin vaikutusarvioihin. Näitä vaatimuksia tarkastellaan jäljempänä yksityiskohtaisesti.

3.1 Perustuslain 2 §:n oikeusvaltioperiaate

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusvaltioperiaatteeseen sisältyy lainvalmistelun asianmukaisuuden vaatimus. Lainvalmistelun tulee perustua riittäviin selvityksiin ja asianmukaiseen kuulemiseen. VM:n oma ilmoitus siitä, että ”esityksen keskeiset linjaukset on tehtävä ennen lausunntoajan päättymistä“, osoittaa, että lainsäädännön valmisteluaikataulu on asetettu kuulemisvaatimusten edelle. Tämä on ristiriidassa oikeusvaltioperiaatteen kanssa.

Oikeusvaltioperiaatteeseen sisältyy myös luottamuksensuojaperiaate, jonka nojalla hyvinvointialueet ovat oikeutetusti luottaneet lausuntokierroksella esitettyihin vaikutusarvioihin. Valmistelun loppuvaiheessa tapahtuva olennainen muutos vaikutusarviossa ilman asianmukaista lisäkuulemista loukkaa tätä perusteltua luottamusodotusta.

3.2 Perustuslain 21 §:stä johdettavat hyvän lainvalmistelun vaatimukset

Perustuslakivaliokunta on lausunntokäytännössään korostanut hyvän lainvalmistelun merkitystä sekä vaikutusten riittävää arviointia erityisesti silloin, kun sääntely vaikuttaa itsehallintoalueisiin. Asiallisesti samankaltainen vaatimus ilmenee myös perustuslain 2 §:stä ja hyvän lainvalmistelun yleisestä oikeusperiaatteesta.

Keskeinen normatiivinen lähde on valtioneuvoston lainvalmistelun kuulemisopas (Valtioneuvoston julkaisuja 2025:88), jonka mukaan kuulemisen tarkoituksena on hankkia valmistelun tueksi tietoa, kokemuksia ja näkemyksiä sekä varmistaa, että valmistelussa tunnistetaan kaikki olennaiset seikat, vaikutukset ja riskit ennen päätöksentekoa. Kuuleminen tukee siten sääntelyn tietopohjaa, vaikutusarviointia ja lainvalmistelun laatua. Kuulemisen tulee kohdistua valmistelun kannalta keskeisiin ratkaisuvaihtoehtoihin ja niiden vaikutuksiin. Myös hallituksen esitysten laatimisohjeiden (HELO) ja vaikutusarviointiohjeiden mukaan vaikutusarvioiden tulee olla riittävät ennen lausunntokierrosta.

Lainvalmistelun kuulemisoppaan mukaan lausuntomenettelyyn tulee varata aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa, eikä tästä voida poiketa ilman perusteltua ja dokumentoitua syytä. Lisäksi oppaassa korostetaan, että hyvinvointialueiden kaltaisissa toimijoissa lausunnon muodostaminen edellyttää asian käsittelyä useilla organisaatiotasolla. Nyt käsillä olevassa tapauksessa päivitettyyn aineistoon kohdistunut kuuleminen toteutettiin noin yhdessä (1) työpäivässä ilman esitettyä hyväksyttävää perustetta, mikä poikkeaa olennaisesti kuulemisoppaassa asetetuista periaatteista.

3.3 Perustuslain 121 §:n mukainen hyvinvointialueiden itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 4 momentissa turvattu hyvinvointialueiden itsehallinto edellyttää, että alueilla on tosiasiallinen mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa omaan taloudelliseen asemaansa vaikuttavaan lainsäädäntöön jo valmisteluvaiheessa. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan (ks. PeVL 17/2021 vp) korostanut hyvinvointialueiden itsehallinnon merkitystä sekä siihen kohdistuvien muutosten huolellisen valmistelun ja vaikutusarvioinnin vaatimuksia.

Hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmä on itsehallinnon keskeinen aineellinen edellytys. Kun rahoituslakiesitys muuttaa olennaisesti rahoituksen laskentaperusteita ilman asianmukaista kuulemista, se loukkaa itsehallinnon tosiasiallista toteutumista. Tästä seuraa, että asianmukaisen kuulemisen merkitys korostuu erityisesti nyt käsillä olevassa tapauksessa.

3.4 Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö

Perustuslakivaliokunta on launnessaan (PeVL 26/2017 vp) korostanut, että lakiesityksen asianmukainen arviointi edellyttää riittävää valmisteluaineistoa ja huolellista käsittelyä. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksen olennaiset muutokset edellyttävät lisävalmistelua ja riittävää aikaa vaikutusten arviointiin.

Nyt käsillä olevassa asiassa tilanne on tätäkin ongelmallisempi, sillä lausuntokierroksella olleista vaikutusarvioista puuttui kokonaan esityksen keskeinen osa (pitkäaikaisdiagnoosipöiminnan vaikutukset), jonka vaikutus on kymmeniä miljoonia euroja useilla hyvinvointialueilla. Tämän vuoksi esityksen vaikutuksia ei ole voitu arvioida asianmukaisesti lausuntomenettelyn aikana.

3.5 Oikeuskanslerin ratkaisukäytäntö

Oikeuskansleri on ratkaisukäytännössään korostanut lausuntomenettelyn tosiasiallisuutta ja lausuntoaikojen riittävyttä esimerkiksi seuraavissa tapauksissa:

Ratkaisussa OKV/1772/10/2023 oikeuskansleri antoi ministeriölle huomautuksen lausuntomenettelyn puutteellisuudesta. Ratkaisussa kiinnitettiin huomiota erityisesti lyhyiden lausuntoaikojen ongelmallisuuteen ja vaikutusarvioinnin puutteisiin.

Ratkaisussa OKV/178/1/2017 oikeuskansleri totesi, että perustuslaissa turvatut osallistumisoikeudet eivät saa vaarantua poliittisesti asetettujen aikataulutavoitteiden vuoksi.

Ratkaisussa OKV/2853/21/2024 oikeuskansleri korosti kuulemisen laatua ja sitä, että lausuntoajan tulee mahdollistaa vaikutusten asianmukainen arviointi myös tilanteissa, joissa valmistelua täydennetään merkittävästi.

Ratkaisuisissa OKV/608/10/2024 ja OKV/1591/10/2024 oikeuskansleri on korostanut, että yhteiskunnallisesti merkittävässä uudistuksessa sidosryhmille tulee varata riittävä aika lausua eikä lausuntoaikoja tule lyhentää ilman asianmukaisia perusteita.

Käsillä olevassa tapauksessa menettely on ongelmallisempi kuin edellä mainituissa ratkaisuisissa arvioidut tilanteet. Lausuntoaika on ollut poikkeuksellisen lyhyt, vaikutusarviot ovat olleet keskeisiltä osin puutteellisia ja valmistelua on täydennetty olennaisesti vasta lausuntokierroksen jälkeen. Näiden seikkojen yhteisvaikutus merkitsee, että kuuleminen ei ole ollut tosiasiallisesti vaikuttavaa.

Koska kyseessä on hyvinvointialueiden rahoitukseen vaikuttava sääntely, menettelyllä on välillinen vaikutus perustuslain 19 §:ssä turvattujen sosiaali- ja terveystalvelujen toteutumiseen. Perustuslain 22 §:n mukainen julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen korostaa huolellisen valmistelun ja tosiasiallisen kuulemisen merkitystä.

IV Yhteenveto todennetuista prosessivirheistä

Kantelija katsoo, että lainvalmistelumenettelyssä on tapahtunut seuraavat prosessivirheet, jotka ovat kukin erikseen ja erityisesti kokonaisuutena johtaneet perustuslain ja hyvän lainvalmistelun vaatimusten vastaiseen menettelyyn:

- Vaikutusarviointiaineisto toimitettiin kantelijan kirjaamoon pe 27.3.2026 klo 10.23 ja materiaalin analysoinnille ja lausunolle annettiin aikaa noin yksi (1) työpäivä. Poikkeuksellisen lyhyelle lausuntoajalle ei ole esitetty hyväksyttäviä perusteita.
- Lausuntokierroksella olleista vaikutusarvioista puuttui kokonaan esityksen keskeinen osio (pitkäaikaisdiagnoosipöiminnan vaikutukset), mikä merkitsee, ettei kuuleminen ole tosiasiallisesti kohdistunut siihen esitykseen, jota valmistellaan.
- VM on ilmoittanut, ettei lausuntoajan pidentäminen ole mahdollista valmistelun aikataulullisista syistä, jolloin aikataulu on asetettu kuulemisen edelle.
- Vaikutusarviot olivat lausuntohetkellä VM:n oman ilmoituksen mukaan keskeneräisiä, eikä keskeisiä vaikutusarvioinnin lähtötietoja ollut vielä käytettävissä.
- Vaikutusten arvioimiseksi välttämättömiä tausta-aineistoja (regressiokertoimet, aluekohtaiset esiintyvyysslaskelmat, painelaskelmat) ei toimitettu hyvinvointialueille.

Kuuleminen ei ole täyttänyt sille asetettua tehtävää valmistelun tietopohjan varmistamisessa eikä mahdollistanut lausunnonantajien tosiasiallista vaikuttamista esityksen sisältöön.

V Kantelijan vaatimukset

Asian kiireellisyyden vuoksi hyvinvointialue pyytää oikeuskansleria käsittelemään kantelun kiireellisenä. Hallituksen esitys on VM:n ilmoituksen mukaan tarkoitettu antaa eduskunnalle huhtikuussa 2026. Oikeuskanslerin kannanotolla on tosiasiallinen merkitys vain, jos se on käytettävissä ennen esityksen antamista.

Kanta-Hämeen hyvinvointialue pyytää oikeuskansleria:

1. tutkimaan, onko valtiovarainministeriö menetellyt lainvastaisesti ja perustuslain vastaisesti edellä kuvatussa lausuntomenettelyssä;
2. ottamaan kantaa siihen, voidaanko lainvalmistelu saattaa perustuslain vaatimusten mukaiseksi ilman uutta lausuntokierrosta;
3. harkitsemaan, onko asiassa syytä kiinnittää perustuslakivaliokunnan huomiota menettelyssä todettuihin laillisuusongelmiin;
4. antamaan asiassa oikeuskanslerin huomautuksen tai muun laillisuusvalvontaan kuuluvan toimenpiteen, jos menettelyn katsotaan olleen lainvastainen tai hyvän lainvalmistelutavan vastainen.

Kantelija katsoo, että asiassa esiin tulleet puutteet ovat sellaisia, että niiden arviointi laillisuusvalvonnassa on tarpeen ennen esityksen antamista eduskunnalle, jotta lainvalmistelun perustuslainmukaisuus voidaan varmistaa.

Aika ja paikka

Hämeenlinna 31.3.2026

Kanta-Hämeen hyvinvointialue

Olli Naukkarinen

Hyvinvointialuejohtaja

Liitteet

1. Kanta-Hämeen hyvinvointialueen pöytäkirjaote päätöksestä 30.3.2026 (valtuutus)
2. Kanta-Hämeen hyvinvointialueen lausunto valtiovarainministeriölle 30.3.2026
3. VM:n vaikutusarvioaineisto 26.3.2026 (Lausuntokierroksella olleen rahoituslakiesityksen päivitettyt vaikutusarviot)
4. THL:n kannanotto pitkäaikaisdiagnoosien poiminnasta 24.3.2026
5. VM:n sähköposti hyvinvointialueille 27.3.2026
6. VM selvitysraportti 2026:9 (Voutilainen & Kinnunen, sote-diagnoositietojen kirjaaminen)
7. Tarvekertoimet-aineisto 2023–2024 (VM:n vaikutusarvioaineiston liite)