

Hyvinvointialueiden itsehallinnon tarkastelua voimassa olevan sääntelyn ja eduskunnan perustusvaliokunnan tulkintakäytännön perusteella

Sisällys

1. Yleistä	1
2. Hyvinvointialueen itsehallinto	1
3. Maakunta- ja sote-uudistus vuonna 2017	3
4. Hyvinvointialueuudistus vuonna 2020	5
4.1 Hyvinvointialuelaki ja sen esityöt	5
4.2 Valiokuntakäsittelyt	6
5. Muut perustuslakivaliokunnan kannanotot lainsäädäntömuutosten yhteydessä vuodesta 2024 lukien	8
6. Muut lähteet	9

1. Yleistä

Hyvinvointialueen hallinnosta säädetään hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021, jäljempänä hyvinvointialuelaki). Hyvinvointialueen keskeisimmät tehtävät on määritelty sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021, jäljempänä sote-järjestämislaki) ja pelastustoimen järjestämisestä (613/2021, jäljempänä pela-järjestämislaki) annetuissa laeissa. Tehtävistä säädetään tarkemmin erityislaeissa.

Perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Säännöstä voidaan pitää lähtökohtana arvioitaessa julkisen vallan velvollisuuksia turvata perusoikeuksien toteutuminen. Lisäksi perustuslain 22 §:ssä säädetään nimenomaisesti, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Hyvinvointialueet on perustettu perustuslain 121 §:n 4 momentin, jonka mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla, nojalla.

Hyvinvointialueen rahoitus tulee pääosin valtiolta. Lisäksi alueet rahoittavat toimintaansa asiakas- ja käyttömaksuilla sekä muilla toimintatuotoilla. Hyvinvointialueille myönnetään valtion rahoitusta hyvinvointialueen asukasmäärän, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden, asukastiheyden, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden, saamenkielisyyden, yliopistosairaalalisän, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimien ja pelastustoimen riskitekijöiden perusteella (hyvinvointialueiden rahoituksesta annettu laki (617/2021) jäljempänä rahoituslaki). Hyvinvointialueen rahoitus on yleiskatteista ja alue päättää lainsäädännön rajoissa itsenäisesti, miten se kohdentaa ja käyttää rahoituksensa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen alueellaan. Lisäksi alueille voidaan myöntää valtionavustuksia tai muuta erillisrahoitusta.

2. Hyvinvointialueen itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 121 §:n 1 momentin muodostavan sen 4 momentin kanssa kokonaisuuden.¹ Perustuslain säännöksellä on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita itsehallinnon periaatteiden mukaisesti.² Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on muun ohella käsitelty sitä, miten hyvinvointialueiden itsehallinto eroaa kuntien itsehallinnosta.

Hyvinvointialuelain tarkoituksena on luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmalla hallintoalueella (*hyvinvointialue*) sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle hyvinvointialueen toiminnassa. Lain tarkoituksena on myös edistää hyvinvointialueen toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä sekä luoda hyvinvointialueelle edellytykset tukea

¹ PeVL 20/2013 vp, s. 3.

² HE 1/1998 vp, s. 1.

asukkaidensa hyvinvointia. (1.1 §) Valtiovarainministeriön tehtävänä on huolehtia siitä, että hyvinvointialueiden itsehallinto otetaan huomioon hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön valmistelussa. (11.1 §).

Hyvinvointialueen itsehallinnon sisältö muodostuu seuraavista osatekijöistä ja sitä arvioidaan kokonaisuutena:

- 1) Valtiosta erillinen organisaatio
 - Itsehallinnosta sekä hyvinvointialueiden tehtävistä ja rahoituksesta säädetään lailla.
- 2) Kansanvaltaisuus ja demokraattinen perusta
 - Asukkaiden äänioikeus aluevaaleissa ja äänestys-oikeus hyvinvointialueen kansanäänestyksessä, aluevaltuusto vastaa hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää hyvinvointialueen päätösvaltaa (demokraattinen päätöksenteko), asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet sekä vaikuttamistoimielimet.
 - Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen³. Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.
 - Hyvinvointialueita koskevalla sääntelyllä toteutetaan perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta.
- 3) Julkinen hallintotehtävä
 - Järjestämisvastuu: hyvinvointialue vastaa sille lailla säädettyjen tehtävien hoitamisesta ja hyvinvointialueen asukkaana laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta.
 - Järjestämistehtävien tarkoituksenmukaisuus.⁴
- 4) Rajattu yleinen toimiala
 - Hyvinvointialuelain 6.1 §:n mukaan hyvinvointialue järjestää sille lailla säädetyt tehtävät ja se voi lisäksi alueellaan tietyin edellytyksin ottaa hoitaakseen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä.
 - Hyvinvointialue voi harjoittaa vähäriskistä liiketoimintaa, jos se tukee suoraan lakisääteisten tehtävien toteuttamista.
- 5) Rahoitusperiaate⁵
 - Hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyys niiden tehtävien hoitamiseen kokonaisuutena ja hyvinvointialueittain.
 - Yleiskatteellinen rahoitus, johon sisältyy hyvinvointialueen oikeus ja velvollisuus kohdentaa rahoituksensa lainsäädännön puitteissa.
 - Hyvinvointialueiden tehtävistä ja velvoitteista säädettyä lailla ottaen tehtävämuutokset huomioon alueiden rahoituksessa.
 - Valtion viime sijainen vastuu (ml. hyvinvointialueen lisärahoitus).
- 6) Oikeus ja velvollisuus päättää, miten rahoitus kohdennetaan ja miten palvelut järjestetään.

³ PeVL 26/2017 vp, s.19.

⁴ Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. (PL 124 §)

⁵ PeVL 26/2017 vp, s. 20. Hyvinvointialuelaki 12 §.

- Palveluverkko ja –rakenne, palvelukokonaisuuksien yhteensovittaminen sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertainen saatavuus, tarpeen, määrän ja laadun määrittäminen, tuottamistavan valinta, tuottamisen ohjaus ja valvonta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttäminen.
- 7) Hyvinvointialueen poliittinen itsemääräämisoikeus
 - Oikeus päättää omasta luottamushenkilörakenteesta hyvinvointialuelain puitteissa ja valita luottamushenkilökokoonpanot.
- 8) Oikeus päättää hallintosäännöstä
 - Hyvinvointialueen johtaminen, organisaatorakenne ja toimintatavat.
- 9) Oikeus päättää hyvinvointialuestrategiasta, sisältäen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategian, sekä pelastustoimen palvelutasopäätöksestä
 - Oikeus päättää, miten sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi järjestetään ja tuotetaan.
 - Asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen hyvinvointialueen tehtävälalla, palvelujen järjestämistä ja tuottamista koskevat strategiset linjaukset, hyvinvointialueen tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt velvoitteet ja tavoitteet, omistajapolitiikka, henkilöstöpolitiikka sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Tässä muistiossa tarkastellaan keskeisesti perustuslakivaliokunnan kannanottoja hyvinvointialueen itsehallinnosta ja sen suhteesta hyvinvointialueiden valtion ohjaukseen.

3. Maakunta- ja sote-uudistus vuonna 2017

Perustuslakivaliokunta on todennut, että hallituksen esityksessä nk. maakunta- ja sote-uudistukseksi⁶ ehdotetut muutokset ulottuvat julkisesti rahoitetun terveyden- ja sosiaalihuollon perusteisiin, ja ne muuttavat perustavanlaatuisella tavalla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis-, tuottamis- ja rahoitusvastuun. Ne myös muuttavat olennaisesti julkisen vallan organisaatiota tuomalla siihen uuden, maakunnallisen itsehallinnon tason. Tämä puolestaan vähentää kunnallisen itsehallinnon painoarvoa. Ehdotukset myös siirtävät verotuksen painopistettä valtiollisen verotuksen suuntaan.⁷

Perustuslakivaliokunta on todennut, että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi. Valiokunta on myös todennut, että julkisen talouden rahoitus pohjaan vaikuttavat toimintaympäristön

⁶ Hallituksen esitys (15/2017 vp) eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaiksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

⁷ PeVL 26/2017 vp, s. 8.

muutostekijät, kuten väestörakenteen muutos, edellyttävät tehokkaita toimenpiteitä muun muassa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseksi tulevaisuudessa.⁸

Perustuslakivaliokunta linjasi perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettua itsehallinnosta kuntaa suuremmilla alueilla maakunta- ja soteuudistuksen yhteydessä useassa lausunnossa⁹. Valiokunta on katsonut muun muassa, että itsehallinnon keskeisiä elementtejä ovat kansanvaltaisuus, maakunnan tehtävistä säädetään lailla ja että alueille osoitetaan riittävä rahoitus perusoikeuksien turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunta on todennut lausuessaan hallituksen esityksestä kuntajakolain muuttamisesta, että merkityksellistä arvioinnissa on, että perustuslain 121 §:n 1 ja 4 momentit muodostavat kokonaisuuden¹⁰.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa ei ole säädetty kuntaa suurempien itsehallintoalueiden verotusoikeudesta, eikä perustuslainsäätäjän voida muutoinkaan katsoa tarkoittaneen kuntaa suurempien alueiden itsehallinnon olevan samanlaista kuin kunnan asukkaiden itsehallinto, jolla on pitkät historialliset perinteet ja nimenomaisesti säädetty erityiset valtiosääntöoikeudelliset takeet. Valiokunta otti arvioinnin lähtökohdaksi sen, että kyseessä olevan suuren hallinnollisen uudistuksen yhteydessä maakuntaitsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen välillä voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma. Valiokunnan kannan mukaan sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää erityisesti tällaisen hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota voidaan pitää maakuntaitsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena.¹¹ Lisäksi valiokunta on huomionnut verotusoikeuden puuttumisen ja rajoitetun yleisen toimialan, joihin valiokunta on todennut käsityksensä, että kuntiin soveltuvia itsehallinnon periaatteita tulee soveltaa myös maakuntiin, mutta ottaen huomioon maakuntien erityispiirteet.¹²

Perustuslakivaliokunta on todennut vuoden 2014 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa hallituksen tuolloin ehdottamasta sote-uudistuksesta¹³ esimerkiksi seuraavaa

- sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvien tehtävien siirtäminen kunnilta itsehallintoalueille, olisi perustuslain kannalta mahdollinen vaihtoehto.
- lainsäätäjän harkintavalta maakuntien verotusoikeuden suhteen on laaja.¹⁴
- että maakuntien itsehallinnon suojan olevan kunnallisen itsehallinnon suojaa rajoitetumpaa.¹⁵
- ratkaisevassa asemassa maakuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistehtävän asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen.

⁸ PeVL 26/2017 vp, s. 7–8; ks. PeVL 30/2016 vp, s. 2; PeVL 75/2014 vp, s. 2/I; PeVL 67/2014 vp, s. 3–4; PeVL 63/2016 vp, s. 2–3; ja PeVL 20/2013 vp, s. 3/II.

⁹ PeVL 26/2017 vp ja PeVL 65/2018.

¹⁰ ks. PeVL 20/2013 vp, s. 9/II; HE 31/2013 vp.

¹¹ PeVL 26/2017 vp, s. 20–21.

¹² ks. tämän suuntaisesti PeVL 22/2006 vp ja PeVL 65/2002 vp.

¹³ PeVL 75/2014 vp ja PeVL 67/2014 vp.

¹⁴ PeVL 26/2017 vp s. 23–24.

¹⁵ ks. PeVL 26/2017 vp, s. 18–30.

- kansanvaltaisuuden näkökulmasta maakuntiin kohdistuva voimakas valtion ohjaus on paikoin maakunnan itsehallinnon kannalta ongelmallinen.¹⁶
- perustuslain 121 §:n 3 momentin verotusoikeutta koskeva säännös viittaa sekin yksinomaan kuntiin.
- itsenäinen verotusoikeus ei ole ehdoton vaatimus maakunnalliselle itsehallinnolle.¹⁷

4. Hyvinvointialueuudistus vuonna 2020

4.1 Hyvinvointialuelaki ja sen esityöt

Lainsäätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä¹⁸ todetaan perustuslakivaliokunnan katsoneen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen uudistamiselle olevan perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveys palvelujen järjestämisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi.¹⁹ Hyvinvointialuelain itsehallintoa koskeva säännös on väljä ja sen perustelut ovat niukat. Perusteluissa mainitaan, että säännöksellä ilmaistaan ”mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti”.²⁰

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa järjestettäessä ja tuotettaessa on noudatettava lisäksi, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon yleis- ja erityislainsäädännössä säädetään. Pela-järjestämislakia sovelletaan lain 1 §:n mukaan hyvinvointialueissa tarkoitetun hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevan pelastustoimen järjestämiseen, kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan. Pelastustoimella tarkoitetaan hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevia pelastuslaissa (379/2011) tai muussa laissa säädettyjä pelastustoimen sekä pelastusviranomaisten tehtäviä.

Hyvinvointialue on vastaa järjestämisvastuunsa toteutumisesta. Hyvinvointialueelle voidaan antaa uusia tehtäviä vain niistä säätämällä.²¹ Hyvinvointialueita velvoittavasta pakollisesta yhteistoiminnasta on lisäksi mahdollista säätää erityislainsäädännössä, jos se esimerkiksi tehtävän tarkoituksenmukaisen hoitamisen vuoksi on tarpeen. Lähtökohtana on, että hyvinvointialueet päättävät tehtäviensä järjestämistä koskevasta yhteistoiminnastaan itsehallintonsa mukaisesti.²²

Hyvinvointialueiden taloudenhoidon ohjauksesta säädetään hyvinvointialueissa. Hyvinvointialueiden talouden ohjauksen perustana on julkisen talouden suunnitelma, joka kokoaa julkista taloutta koskevan

¹⁶ PeVL 26/2017 vp s. 25.

¹⁷ PeVL 26/2017 vp, s. 24.

¹⁸ 241/2020 vp.

¹⁹ PeVL 65/2018 vp, s. 4; PeVL 26/2017 vp, s. 7; PeVL 30/2016 vp, s. 2; PeVL 75/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 67/2014 vp, s. 3–4.

²⁰ HE 1/1998, II/176.

²¹ HE 241/2020 vp, s. 727.

²² HE 241/2020 vp, s. 569.

päätöksenteon. Hyvinvointialuelain 12 §:n mukaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy myös hyvinvointialueiden taloutta koskeva osio.²³

Rahoituslaissa säädetään yleiskatteellisesta rahoituksesta (1 §). Hyvinvointialue päättää rahoituksensa käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa mukaisesti ottaen huomioon lakiin perustuvat velvoitteensa ja toimivaltansa rajat. Hyvinvointialueilla on mahdollisuus itsehallinnollisen päätösvallan piirissä sekä perustuslaissa ja erityislainsäädännössä säädetyissä rajoissa myös jossain määrin vaikuttaa palvelujen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin lähinnä lakisääteisten palvelujen tuotannon tehostamisen kautta.²⁴ Kokonaisuutena arvioiden rahoitusmallin arvioitiin turvaavan hyvinvointialueiden rahoituksen siten, että hyvinvointialueet pystyisivät varmistamaan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut yhdenvertaisesti kaikille asukkailleen perustuslain edellyttämällä tavalla.²⁵

Rahoituksen perustuminen keskeisesti valtion rahoitukseen edellyttää, että valtiolla on vaikutusmahdollisuuksia sellaisiin päätöksiin, joiden kustannukset jäävät viime kädessä sen maksettavaksi. Valtion ohjausta koskevalla sääntelyllä pyritään hillitsemään hyvinvointialueen menokehitystä. Julkisen talouden suunnitelma ja valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet ohjaavat ministeriöitä niiden valmistellessa hyvinvointialuetta koskevaa lainsäädäntöä ja ohjausta. Valtion hyvinvointialueiden ohjaus vaikuttaa keskeisesti asukkaiden vaikutus- ja päätöksentekomahdollisuuksiin ja hyvinvointialueiden oikeuteen päättää itse taloudestaan.

4.2 Valiokuntakäsittelyt

Perustuslakivaliokunta on todennut, että hallituksen esityksen (HE 241/2020 vp) lähtökohdat sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle olivat perustuslakivaliokunnan aikaisempien kannanottojen mukaisia.²⁶ Perustuslakivaliokunta on kahdella aikaisemmalla vaalikaudella käsitellyt ehdotuksia sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisesta²⁷ ja nämä valiokunnan kannanotot olivat merkityksellisiä arvioitaessa hyvinvointialuelainsäädäntöä. Valiokunta on edelleen todennut, että arvioinnin lähtökohdat ovat osin erilaiset, kuin esimerkiksi aiemman vaalikauden uudistusta (maakunta- ja soteuudistus) arvioitaessa²⁸. Perustuslakivaliokunta katsoi, että kunnalle annettujen lakisääteisten tehtävien siirto hyvinvointialueille ei ollut arvioitavan hallituksen esityksen mukaisena ristiriidassa perustuslain 121 §:ssä kunnallisesta itsehallinnosta säädetyn kanssa.²⁹

²⁴ HE 241/2020 vp, s. 1128.

²⁵ HE 241/2020 vp, s. 1130.

²⁶ PeVL 17/2021 vp, s. 4 ja ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 7, PeVL 30/2016 vp, s. 2, PeVL 75/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 67/2014 vp, s. 3—4)

²⁷ PeVL 67/2014 vp, PeVL 75/2014 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 65/2018 vp.

²⁸ PeVL 17/2021 vp, s. 4.

²⁹ PeVL 17/2021 vp, s. 12.

Hallintovaliokunta piti hyvinvointialuelain mahdollistavaa sääntelyä perusteltuna.³⁰ Valiokunta totesi sääntelyn antavan liikkumavaraa itsehallintoon kuuluvalla päätöksenteolla ja kunkin hyvinvointialueen alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamisella.³¹

Perustuslakivaliokunta on todennut muun muassa seuraavaa:

- Verotusoikeus olisi perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltua, mutta ehdoton 121 §:n 4 momentissa tarkoitettulle itsehallinnolle asetettava vaatimus se ei ole.³²
- Hyvinvointialueen yleisen toimialan ehdotetun kaltainen rajausta ei muodostu perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta ongelmalliseksi.³³
- Ehdotettu sääntely toteuttaa perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta.³⁴
- Hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa.³⁵
- 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.³⁶
- Hyvinvointialueiden rahoitusta koskeva sääntely ei kokonaisuutena arvioiden muodostu perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmalliseksi ja erityisten seurantarpeiden lisäksi rahoituksen kokonaisuuden riittävyttä on välttämätöntä tarkastella.³⁷
- Ehdotettu sääntely hyvinvointialueiden valtion ohjauksesta, jolla varmistetaan hyvinvointialueiden kyky varmistaa hyvinvointialueen asukkaisten perusoikeuksien toteutuminen, kaventaa perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta.³⁸
- Kynnys lisärahoituksen saamiseen ei muodostu liian korkeaksi.³⁹

Perustuslakivaliokunta on pitänyt ehdotuksia hyvinvointialueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista perusteltuina ja todennut käsityksensä, että ehdotettu sääntely tarjoaa hyvät mahdollisuudet vahvistaa hyvinvointialueen hallinnon kansanvaltaisuutta.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvetut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan, että säännös viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintalohkoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Kysymys on etenkin palvelujen

³⁰ HaVL 12/2021 vp.

³¹ HaVL 12/2021 vp, s. 10.

³² PeVL 26/2017 vp, s. 24.

³³ PeVL 17/2021 vp, s. 7.

³⁴ PeVL 17/2021 vp, s. 8.

³⁵ PeVL 17/2021 vp, s. 8.

³⁶ PeVL 17/2021 vp, s. 9.

³⁷ PeVL 17/2021 vp, s. 25; ja ks. myös VaVL 1/2021 vp, s. 9.

³⁸ PeVL 17/2021 vp, s. 8.

³⁹ PeVL 17/2021 vp, s. 24; ks. myös VaVL 1/2021 vp, s. 9; PeVL 15/2018 vp, s. 23; ja PeVL 65/2018 vp, s. 27.

saatavuuden turvaamisesta.⁴⁰ Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.⁴¹

5. Muut perustuslakivaliokunnan kannanotot lainsäädäntömuutosten yhteydessä vuodesta 2024 lukien

Perustuslakivaliokunta on todennut muun muassa seuraavaa:

- Perusoikeuksien turvaamiseksi välttämätön valtion ohjausta koskeva sääntely ei muodostu ongelmalliseksi, jos sääntely ei olennaisesti muuta hyvinvointialueiden itsehallinnollista asemaa tai vaikuta välittömästi rahoitusperiaatteen toteutumiseen.⁴²
- Finanssipoliittisten tavoitteiden huomioon ottamisella hyvinvointialueiden valtion ohjauksessa on ollut tarkoitus tukea hyvinvointialueita siinä, että ne pystyvät järjestämään peruspalvelut myös tulevaisuudessa julkisen talouden kannalta kestävällä tavalla. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista sääntelyn tavoitteisiin tästä näkökulmasta.⁴³
- Sosiaalisten perusoikeuksienkin merkitys huomioon ottaen kyseisten oikeuksien yhdenvertaiseksi turvaamiseksi välttämätöntä valtion ohjausta koskeva sääntely⁴⁴ ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetyn alueellisen itsehallinnon kannalta.⁴⁵
- Ratkaisu aluejakoselvityksen tarpeellisuudesta voidaan tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä tilanteessa, jossa aiemmassa arviointimenettelyssä esitetyt ja aluevaltuuston päättämät toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja arviointimenettelyn edellytykset täyttyvät edelleen.⁴⁶ Valiokunta on todennut, että hyvinvointialueen itsehallinnollinen asema ei tältäkin osin ratkaisevasti muutu nykyisestä.⁴⁷
- Ennakollista talouden ohjauksen menettelyä koskeva sääntely ei muodostunut ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta.⁴⁸
- Perustuslakivaliokunta on todennut arviointimenettelyn aloituskynnyksen madaltamisen osalta, että sääntely ei muuta perusteiltaan hyvinvointialueen itsehallinnollista asemaa, eikä se näin ollen muodostu ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta.⁴⁹
- Rahoituslain muuttamista koskevien esitysten yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut seuraavaa: Rahoituslain 11 §:ään perustuvaa lisärahoitusoikeutta voidaan pitää viime kädessä riittävänä perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämän turvaamisvelvollisuuden toteuttamisen näkökulmasta, edellyttäen, että oikeus lisärahoitukseen toteutuu perustuslakivaliokunnan

⁴⁰ PeVL 17/2021 vp, s. 17.

⁴¹ HE 309/1993 vp, s. 71.

⁴² PeVL 14/2024 vp, s. 4.

⁴³ PeVL 14/2024, s. 3.

⁴⁴ 2/2024 vp

⁴⁵ PeVL 14/2024, s. 4.

⁴⁶ 78/2024 vp.

⁴⁷ He 78/2024 vp, s. 35.

⁴⁸ PeVL 40/2024 vp, s. 3–4.

⁴⁹ PeVL 40/2024 vp, s. 4.

lausuntojen mukaisesti. Valiokunta on kiinnittänyt kuitenkin huomiota siihen, ettei lisärahoituksen merkityksen vahvistuminen ole ongelmattonta esimerkiksi rahoituksen ennakoitavuuden kannalta. Lisärahoituksen myöntäminen voi myös johtaa hyvinvointialueen arviointimenettelyyn.⁵⁰

- Arvioitava terveydenhuoltolain esitys kaventaa edelleen hyvinvointialueiden jo nykyisellään rajattuja mahdollisuuksia päättää ympärivuorokautista päivystystä koskevasta päivystysverkosta eli lakisääteisen tehtävän järjestämistavoista. Vaikka ehdotetut muutokset lisäävät hyvinvointialueiden valtiollista ohjausta ja siten edelleen kaventavat hyvinvointialueiden jo nyt suhteellisen ohutta itsehallintoa, eivät muutokset kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mielestä ratkaisevasti muuta hyvinvointialueiden oikeudellista asemaa nykyiseen verrattuna. Samalla on valiokunnan mielestä selvää, että perustuslain 121 §:n 4 momentti ei salli valtiollisen ohjauksen rajoittamatonta tiukentamista. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan tee hyvinvointialueiden itsehallintoa tyhjäksi, eikä se muodostu säätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta.⁵¹

6. Muut lähteet

Haveri Arto, Jalonen Harri, Keskimäki Ilmo, Saari Juho, Tynkkynen Liina-Kaisa, Pekurinen Markku, Kortelainen Mika, Lyytikäinen Teemu, Ristikari Tiina & Sorsa Ville-Pekka 2025. Hyvinvointiuudistuksen väliarviointi (toim. Leppinen Saara). Valtioneuvoston julkaisuja 2025:109. Saatavissa: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-022-6>

Paananen Henna, Jäntti Anni & Haveri Arto 2025. Hyvinvointialueet ja kunnat osana monitasoista hallintojärjestelmää: Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO) - hankkeen loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2025:6. Saatavissa: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-140-7>

Paatela Satu & Tynkkynen Liina-Kaisa 2024. "Sote-uudistus ei oo ollenkaan vielä ohi, vaan se on vasta alkanut": ylimmän johdon näkemyksiä hyvinvointialueiden toiminnan alkuvaiheista. Tutkimuksesta tiiviisti 08/2024, THL. Saatavissa: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-271-6>

Tanner Lauri, Saarni Samuli & Nykänen Eeva 2025. Hyvinvointialueen itsehallinnon rajoilla. Miten oikeus riittäviin terveyspalveluihin rajaa hyvinvointialueen paikallista itsehallintoa? Lakimies 2/2025, s. 245–281. Saatavissa: <https://journal.fi/lakimies/article/view/147312/104373>

Valli-Lintu Auli 2017. Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu. Kunnallissalan kehittämissäätiön julkaisu 10/2017. Saatavissa: <https://kaks.fi/julkaisut/sote-ja-kuntarakenteen-pitka-kujanjuoksu/>

⁵⁰ PeVL 38/2024 vp, s. 5, PeVL 34/2026 vp, s. 5.

⁵¹ PeVL 59/2024 vp s. 3

Valli-Lintu Auli 2019. Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu – osa II. Kunnallissalan kehittämissäätiön julkaisu 27/2019. Saatavissa: <https://kaks.fi/julkaisut/sote-ja-kuntarakenteen-pitka-kujanjuoksu-osa-ii/>

Valtiovarainministeriö 2023. Arviointimuistio hyvinvointialueen toimielinten kokoonpanoa koskevan sääntelyn muutostarpeista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:48. Saatavissa: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-466-0>