Asiantuntijalausunto 29.4.2026
Raija Huhtanen

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain ja saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 56/2026 vp) esitän kunnioittaen seuraavaa.

Esityksellä muutettaisiin useita hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain säännöksiä (1. lakiehdotus). Muutoksilla päivitettäisiin hyvinvointialuekohtaisen rahoituksen määräytymisen perusteena olevien terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon palvelujen tarvetta ja kustannuksia kuvaavia tarvetekijöitä. Niillä myös toteutettaisiin valtiotalouden säästöjä. Esityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon vuosittaisesta palvelutarpeen kasvusta otettaisiin rahoituksessa huomioon 60 prosenttia vuodesta 2027. Kyseinen osuus on nykyisin 80 prosenttia. Palvelutarpeen vuosittaista kasvua koskevasta määräaikaisesta 0,2 prosenttiyksikön korotuksesta luovuttaisiin vuodesta 2028 alkaen. Lisäksi muutettaisiin siirtymätasauksia koskevaa sääntelyä. Lakiin lisättäisiin säännökset Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja valtiovarainministeriön toi-

mivallasta korjata muun muassa rekisteritiedoissa olevia virheitä. – Esityksellä muutettaisiin myös lakia saariston kehityksen edistämisestä (2. lakiehdotus).

Säätämisjärjestysperusteluissa esitystä arvioidaan perustuslain 19 §:n 3 momentin, perustuslain 80 §:n 1 momentin, perustuslain 121 §:n 4 momentin ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan. Lisäksi viitataan perustuslain 6 §:ään, 7 §:ään, 15 §:ään, 20 §:ään ja 22 §:ään (s. 99–108).

Rajaan lausuntoni koskemaan 1. lakiehdotusta ja siihen sisältyviä säästötoimenpiteitä. Lausunnon lopussa tarkastelen lyhyesti virheen korjaamista koskevaa ehdotusta 26a §:n 2 momentiksi.

Esityksen *tavoitteena* on perustelujen mukaan kehittää hyvinvointialueiden rahoitusmallia hallitusti ja ennakoivasti perustuslain mukaiset palvelut turvaten sekä hillitä julkisten kustannusten kasvua. Tarkoitus on parantaa rahoituksen kohdentumista vastaamaan eri alueiden palvelutarvetta ja siitä aiheutuvia kustannuksia ja lisätä alueiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia järjestää lakisääteisiä palveluja. Lisäksi pyritään vahvistamaan alueiden kannustimia rekisteritiedoissa olevia virheiden korjaamisessa ja parantamaan näin rahoituksen perusteena olevan tietopohjan luotettavuutta sekä tunnistamaan saaristoisten hyvinvointialueiden keskeiset ominaispiirteet ja edistämään tällä tavoin kehitystä Suomen saaristoisimmilla hyvinvointialueilla (perustelut s. 35–36, 63, 103).

Lakien on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2027 alussa. Ehdotetut muutokset tulisivat voimaan porrastetusti vuosien 2027, 2028 ja 2029 aikana, ja niiden vaikutukset kasvaisivat vähitellen (s. 41, 106–107).

Hyvinvointialueiden rahoitusta koskevat säästötoimenpiteet

Tavoitellut säästöt toteutettaisiin muuttamalla rahoituslain säännöksiä, jotka koskevat arvioitua palvelutarpeen kasvua (1. lakiehdotus 7 § 1 mom. ja 36 § 1 mom.), siirtymätasauksien porrastusta vuodesta 2027 alkaen (1. lakiehdotus 35 §) ja siirtymätasauksia koskevan rahoituksen leikkausta (1. lakiehdotus 40 §). Muilla säännösehdotuksilla ei ole perustelujen mukaan vaikutusta hyvinvointialueiden rahoitukseen koko maan tasolla (s. 42).

Valtaosa tavoitelluista säästöistä – 268 miljoonaa euroa vuonna 2029 – toteutettaisiin palvelutarpeen arvioitua kasvua ja sen huomioon ottamista valtion rahoituksessa koskevilla rahoituslain muutoksilla. Valtion rahoituksen perusteena olevissa käyttökustannuksissa otettaisiin vuodesta 2027 lähtien huomioon vain 60 prosenttia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen arvioidusta vuosittaisesta kasvusta, kun voimassa olevassa laissa osuus on 80 prosenttia (1. lakiehdotus 7 § 1 mom.). Lisäksi luovuttaisiin palvelutarpeen arvioitua vuosittaista kasvua koskevasta määräaikaisesta korotuksesta, joka on nykyisen lain mukaan 0,2 prosenttia vuosina 2023–2029 (1. lakiehdotus 36 § 1 mom.). Jälkimmäinen leikkaus koskisi vuosia 2028 ja 2029.

Muutos siirtymätasauksien porrastukseen vähentäisi hyvinvointialueiden saamaa rahoitusta noin 12 miljoonaa euroa vuonna 2028, 29 miljoonaa euroa vuonna 2029 ja 38 miljoonaa euroa vuodesta 2030 alkaen. Siirtymätasauksilla tasataan kunkin hyvinvointialueen kuntien vuoden 2022 kustannustason ja hyvinvointialueen rahoituslain mukaisen laskennallisen rahoituksen erotusta. Porrastusta muutettaisiin kasvattamalla siirtymätasausvähennyksiä ja -lisiä vuosittain niin, että niiden määrä vähenisi koko maan tasolla noin neljänneksellä vuoden 2030 loppuun mennessä (1. lakiehdotus 35 §). Muutoksen johdosta siirtymätasausvähennykset ja -lisäykset pienenisivät nykyistä sääntelyä nopeammin ja enemmän (s. 63, 92). Jotta rahoituslakiin vuonna 2025 tehdyllä lisäyksellä tavoiteltu säästö toteutuisi, vastaava muutos tehtäisiin siirtymätasauslisän määräaikaiseen leikkaukseen vuonna 2027 (1. lakiehdotus 39 §; s. 40, 93).

Valtiontalouden säästöistä olisi kyse myös rahoituslain uudessa 40 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan 35 §:ssä tarkoitetuista siirtymätasauksista leikattaisiin 53 miljoonaa euroa vuonna 2028, 91 miljoonaa euroa vuonna 2029 ja 82 miljoonaa euroa vuodesta 2030. Osa siirtymätasauksista jäisi näin hyvinvointialueiden itsensä maksettavaksi. Leikkaus koskisi lähtökohtaisesti kaikkia hyvinvointialueita eli myös niitä, jotka eivät enää saa siirtymätasausta. Se ei kohdistuisi kuitenkaan niihin siirtymätasauslisää saaviin alueisiin, joille siirtymätasaus on tarpeen palvelujen järjestämistä varten (2 mom.). (Perustelut s. 40, 93–94).

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan *perustuslain 19 §:n 3 momentin* ja itsehallintoa kuntia suuremmilla hallintoalueilla koskevan *perustuslain 121 §:n 4 momentin* kannalta. Ensin mainittu säännös velvoittaa julkista valtaa turvaamaan, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistämään väestön terveyttä. Perustuslaissa tarkoitetulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on vakiintunut *perustuslakivaliokunnan* käytännössä oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. Lähtökohtana palvelujen riittävyyden arvioimisessa on sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Viittaus jokaiseen terveyspalveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä. Oikeus riittäviin terveyspalveluihin turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään. Vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentin ensimmäinen virke ei turvaa mitään nimenomaista tapaa tarjota palveluja, perustuslain mukainen edellytys perustuslakivaliokunnan mukaan on, että palveluja on riittävästi. Perustuslakivaliokunta on painottanut nimenomaisesti, että säännöksellä velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus. Säännös merkitsee siten vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville. (Esim. *PeVL 38/2024 vp* kappaleet 3–4 sekä niissä viitatut lausunnot ja muut oikeuslähteet.)

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on korostanut kansanvaltaisuutta perustuslaissa säänneltyjen erilaisten itsehallinnon muotojen yhteisenä piirteenä. Se on kiinnittänyt huomiota siihen, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion ohjaus ja alu-

eiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan *perustuslain 22 §:n* mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettujen alueiden rahoitusta tulee arvioida soveltuvin osin rahoitusperiaatetta koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. Sosiaali- ja terveyspalveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus. Rahoitusperiaatteen merkitys kuntia suurempia hallintoalueita koskevan sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa poikkeaa kuitenkin muun muassa puuttuvan verotusoikeuden vuoksi kuntia koskevasta arvioinnista. Ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on siten nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja oikea kohdentaminen. Olennaisena perustuslakivaliokunta on pitänyt sitä, että sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitus vastaa riittävästi palvelutarvetta. (Esim. PeVL 38/2024 vp kappaleet 7 ja 10–11 niissä viitatut lausunnot.)

Arvioidessaan lausunnossa PeVL 38/2024 vp rahoituslain 10 §:ää koskevaa muutosehdotusta perustuslakivaliokunta viittasi sote-uudistuksen yhteydessä antamaansa lausuntoon *PeVL 17/2021 vp*, jonka mukaan hyvinvointialueiden rahoitusta koskeva sääntely ei muodostu kokonaisuutena arvioiden ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Kun valiokunta lausunnossa PeVL 17/2021 vp arvioi rahoituslain 7 §:n sääntelyä, jonka mukaan vain osa (tuolloin 80 prosenttia) sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvusta otetaan huomioon valtion rahoituksesta päätettäessä, se piti merkityksellisinä lain 10 §:n säännöksiä toteutuneiden kustannusten huomioon ottamisesta ja 11 §:n säännöksiä hyvinvointialueen lisärahoituksesta. Sinänsä selvänä valiokunta piti sitä, että valtion on viime kädessä turvattava oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin tilanteessa, jossa maakunnalla ei ole tähän taloudellisia edellytyksiä (PeVL 38/2024 vp, kappale 13 ja siinä viitatut lausunnot).

Rahoituslain 10 §:ää on sittemmin muutettu 1.1.2025 voimaan tulleella lailla (884/2024). Voimassa olevan lain mukaan toteutuneita kustannuksia ei korvata hyvinvointialueille enää täysimääräisinä, vaan huomioon otetaan vain niiden laskennallisesti tarkistettu määrä. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällä kustannusvastuun siirrolla valtiolta hyvinvointialueille on vaikutusta valtion turvaamisvelvollisuuteen ja valtion rahoituksen riittävyyteen, joita valiokunta on pitänyt merkityksellisinä hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa. Valitettavaa oli valiokunnan mukaan se, ettei esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ollut arvioitu perusteellisesti ehdotetun sääntelyn vaikutuksia valiokunnan aikaisemman käytännön valossa, vaikka käytäntöä sinänsä oli esitelty asianmukaisesti. Valiokunnan lausunnossa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että hyvinvointialueiden mahdollisuudet oman rahoituksen hankkimiseen ovat käytännössä varsin rajoitetut, minkä vuoksi ehdotetun sääntelyn reaaliset toteuttamisedellytykset vaikuttivat varsin ongelmallisilta. (PeVL 38/2024 vp, kappaleet 15–16.)

Arvioitavalla esityksellä tavoitellaan noin 390 miljoonan euron säästöjä vuodelle 2029, mikä tarkoittaa hyvinvointialueiden rahoituksen vähenemistä 1,3 prosenttia koko

maan tasolla vuonna 2029 nykyiseen sääntelyyn verrattuna. Vaikutus kasvaisi vuoden 2029 jälkeen vuosittain rahoituksen pohjaan jäävän palvelutarpeen kasvun huomioon ottamiseen ehdotetun leikkauksen vaikutuksen verran (perustelut s. 193). Ehdotettuja leikkauksia voidaan pitää huomattavina. Alueiden saama rahoitus vähenisi etenkin rahoituslain 7 §:ään ja 36 §:ään ehdotettujen muutosten johdosta. Säästötarvetta perustellaan esityksessä hyvinvointialueiden rahoituksen suurella osuudella valtion talousarviosta sekä valtion taloudellisen tilanteen olennaisella muuttumisella rahoituslain säätämisen jälkeen vuodesta 2021 (s. 103–104).

Säästöjen aluekohtaiset vaikutukset vaihtelisivat perustelujen mukaan verrattain paljon. Palvelutarpeen kasvuun ja sen huomioon ottamiseen kohdistuvat leikkaukset (1. lakiehdotuksen 7 ja 36 §) kohdennettaisiin kaikille hyvinvointialueille sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen määräytymistekijöiden mukaisesti. Ne kohdistuisivat suhteessa hieman suurempina korkean palvelutarpeen alueille, joilla myös rahoituksen kasvu voi jäädä verrattain alhaiseksi heikon väestökehityksen vuoksi. Perusteluissa viitataan toisaalta esitykseen sisältyviin, näitä vaikutuksia tasaaviin ehdotuksiin, kuten ehdotukseen rahoituslain uudeksi 41 §:ksi, jossa säädettäisiin rahoituksen vähimmäistasoa koskevasta tasauksesta. Perustelujen mukaan suurimmat negatiiviset vaikutukset kohdistuisivat alueille, joilla on taloudellista kantokykyä sopeutua muutoksiin palvelujen järjestämisedellytysten vaarantumatta (s. 36, 41, 84, 104). Alueellista eriytymistä tasattaisiin jakamalla valtion vähenevä rahoitus osaksi uudella tavalla alueiden kesken. Pidän tätä sinänsä perusteltuna tosiasiallisen eriarvoisuuden vähentämisen eli *perustuslain 6 §:n 1 momentin* kannalta.

Perusongelmaksi muodostuu kuitenkin valtion (yhteenlasketun) rahoituksen riittävyys (tai riittämättömyys) perustuslain 19 §:n 3 momentin, perustuslain 22 §:n ja perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta. Nykytilaa kuvaavassa perustelujen osassa todetaan hyvinvointialueiden kyenneen järjestämään lakisääteiset sosiaali- ja terveyspalvelut kokonaisuudessaan vuonna 2025 edellistä vuotta paremmin. Samaan aikaan alueiden väliset erot toiminnassa ja taloudessa kasvoivat kuitenkin edelleen. Kaikilla hyvinvointialueilla joidenkin lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen on edelleen vaarantunut. Lisärahoitusta haki vuonna 2024 kaksi mutta vuonna 2025 jo yhdeksän hyvinvointialuetta. Vuodelle 2026 lisärahoitusta on hakenut kaksi aluetta. Maaliskuuhun 2026 mennessä lisärahoitusta on myönnetty yhdelle hyvinvointialueelle. Valtiovarainministeriö on käynnistänyt vuonna 2025 arviointimenettelyn kolmella hyvinvointialueella. (Perustelut s. 32–33) Tiedot kertovat siitä, että lähtötaso leikkausten tekemiselle on koko maan tasolla enintään tyydyttävä eikä kaikilla alueilla edes sitä.

Pulmallisimpina pidän edellä todetun perusteella niitä ehdotuksia, joiden mukaan vuodesta 2027 lähtien vain 60 prosenttia palvelutarpeen arvioidusta vuosittaisesta kasvusta katettaisiin valtion rahoituksella (1. lakiehdotus 7 § 1 mom.) ja joilla osa hyvinvointialueille suoritettavista siirtymätasauksista siirrettäisiin alueiden itsensä maksettaviksi (1. lakiehdotus 40§ 1 mom.). Ehdotukset vähentäisivät merkittävästi valtion rahoituksen merkitystä ja kasvattaisivat vastaavasti hyvinvointialueiden oman rahoituksen merkitystä lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä. Tämä vaikuttaisi väistämättä alueiden kykyyn järjestää kyseisiä palveluja, kun myös otetaan

huomioon alueiden rajalliset mahdollisuudet oman rahoituksen hankkimisessa. Samaan suuntaan vaikuttaisivat muutkin ehdotetut säästötoimet, kuten jonkinlaiseksi siirtymävaiheen järjestelyksi tarkoitetun korotuksen poistaminen jo vuodesta 2028 alkaen eli kaksi vuotta alun perin tarkoitettua aikaisemmin (1. lakiehdotus 36 § 1 mom.).

Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan rahoituslain 11 §:ään perustuvaa lisärahoitusoikeutta voidaan pitää viime kädessä riittävänä perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisen turvaamisvelvollisuuden toteuttamisen näkökulmasta. Tämä edellyttää lisärahoitusoikeuden toteutuvan 11 §:ää koskevien valiokunnan lausuntojen mukaisesti. Lisärahoituksen merkityksen vahvistuminen ei ole lausunnon mukaan kuitenkaan ongelmatonta esimerkiksi rahoituksen ennakoitavuuden kannalta. Lisärahoituksen myöntäminen voi myös johtaa hyvinvointialueen arviointimenettelyyn (PeVL 38/2024 vp, kappaleet 17–19 ja niissä viitatut lausunnot).

Perustuslakivaliokunta kantaa seuraten voidaan myös nyt käsillä olevan esityksen kohdalla päätyä siihen, ettei esitys muodostu ongelmaksi perustuslain 19 §:n 3 momentin, 22 §:n tai 121 §:n 4 momentin kannalta, koska viimekätisenä ”lukkona” toimisi tässäkin tapauksessa rahoituslain 11 §:ssä tarkoitettu hyvinvointialueen oikeus lisärahoituksen saamiseen säädetyin edellytyksin. Entistä enemmän painoa saa tällöin valiokunnan korostama tarve seurata ehdotettujen muutosten vaikutuksia ja toimivuutta (PeVL 38/2024 vp, kappale 26).

Virheen korjaaminen

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä valtiovarainministeriön toimivallasta korjata tai ottaa muulla tavoin huomioon rekisteri- ja muissa tiedoissa olevia selviä virheitä ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 14 §:n 3 momentissa ja 26a §:n 2 momentissa. Tarkastelen seuraavassa lyhyesti vain valtiovarainministeriötä koskevaa ehdotusta

Ehdotetun rahoituslain 26a §:n 2 momentin mukaan

> *(v)altiovarainministeriö voi ottaa huomioon rahoituslaskelmissa ja -päätöksessä sellaisen rahoituksen perusteena olevissa rekisteritiedoissa olevan selvän virheen, jolla on merkittävä vaikutus yhden tai useamman hyvinvointialueen rahoitukseen*.

Perustelujen mukaan uusi säännös täydentäisi pykälän 1 momentin sääntelyä virheen korjaamisesta.

Ehdotus herättää useita kysymyksiä oikeusturvaa koskevan *perustuslain 21 §:n* kannalta. ”Huomioon ottamisen” kynnys on pyritty nostamaan säännöksessä korkeaksi, mitä voidaan pitää perusteltuna. Virheen olisi oltava selvä ja sillä olisi oltava merkittävä vaikutus yhden tai useamman hyvinvointialueen rahoitukseen. Edellytyksiä on tarkasteltu perustelujen sivuilla 90–91 (ks. myös s. 88–89). Avoimeksi kuitenkin jää,

mitä ”huomioon ottamisella” säännöksessä tarkoitettaisiin. Perusteluissa puhutaan ”virheen korjaamisesta” ja ”päätöksen muuttamisesta” (esim. s. 90). Perustelujen mukaan ministeriö voisi korjaamisen johdosta tehdä muutoksia kulloinkin valmistelussa olevan vuoden rahoituslaskelmiin mutta myös kuluvan vuoden rahoituspäätökseen ”riippumatta alueille säädetystä oikaisuvaatimusajasta”. Myös ”jo lainvoimaiseksi tulleen rahoituspäätöksen muuttaminen” olisi mahdollista. Siihen tulisi kuitenkin ryhtyä vain poikkeustilanteissa, jos esimerkiksi kävisi ilmi jonkin hyvinvointialueen pyrkineen ”tuottamuksellisesti tai tahallisesti” hyötymään rahoituksessa jättämällä korjaamatta toimittamissaan rekisteritiedoissa havaittuja virheitä. Valtiovarainministeriöllä olisi toimivalta ottaa virhe huomioon rahoituslaskelmissa tai muuttaa jo tehtyä kyseisen vuoden rahoituspäätöstä (s. 91).

Avoimia kysymyksiä liittyy myös korjaamismenettelyyn. Mikä olisi ehdotetun menettelyn suhde hallintolain 8 lukuun (vrt. 26a § 1 mom.) ja muutoksenhakua koskeviin rahoituslain 6 luvun säännöksiin? Jos korjaaminen koskee rahoituspäätöstä, sovellettaisiinko siihen esimerkiksi hallintolain 52 §:ää, jonka mukaan asiavirheen korjaamisen johdosta on annettava uusi (yleensä muutoksenhakukelpoinen) päätös. – Ehdotettu säännös kaipaa nähdäkseni täsmentämistä. Kiinnitän huomiota myös siihen, että pykälän otsikossa viitataan laskuvirheen ja rekisteritiedoissa olevan virheen korjaamiseen. Ehdotettu säännös koskisi myös (rahoitus)päätöksen korjaamista.

Tampereella 29. huhtikuuta 2026

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)