Valiokunnan lausunto PeVL 34/2026 vp– HE 56/2026 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain ja saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain ja saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 56/2026 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Eeva Mäenpää, valtiovarainministeriö
- finanssiasiantuntija Kaarle Myllyneva, valtiovarainministeriö
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Toomas Kotkas
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annettua lakia ja saariston kehityksen edistämisestä annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta arvioisi esityksessä tarkemmin yksilöityjen säännösehdotusten yhteensopivuutta perusoikeuksien turvaamista ja rahoitusperiaatetta koskevan perustuslain sääntelyn kanssa.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 34/2026 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annettua lakia (jäljempänä rahoituslaki) ja saariston kehityksen edistämisestä annettua lakia. Esityksessä ehdotetaan muun muassa muutettavaksi palvelutarpeen kasvun huomioon ottamista koskevaa rahoituslain sääntelyä valtiontaloudellisten säästöjen toteuttamiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon arvioidusta palvelutarpeen kasvusta otetaan rahoituslain ehdotetun 7 §:n mukaan vuodesta 2027 lukien vuosittain huomioon 60 prosenttia voimassa olevan lain 80 prosentin sijasta. Palvelutarpeen kasvun huomioon ottamista koskevasta määräaikaisesta 0,2 prosenttiyksikön korotuksesta vuosille 2023—2029 ehdotetaan luovuttavaksi jo vuodesta 2028 lukien (36 §).

(2) Siirtymätasauksia ehdotetaan lisäksi osittain muutettaviksi asteittain vuodesta 2027. Sekä siirtymätasausvähennysten että -lisien porrastusta ehdotetaan kasvatettavaksi vuosittain 10 eurolla lisää asukasta kohden siten, että koko maan tasolla pysyväksi jäävien siirtymätasauksien määrä vähenisi neljäsosalla vuoden 2030 loppuun mennessä. Vastaava porrastuksen muutos ehdotetaan tehtäväksi vuonna 2027 määräaikaisesti voimassa olevaan siirtymätasauslisän leikkaukseen.

(3) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä niin perustuslain riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan 19 §:n 3 momentin kuin itsehallintoa kuntia suuremmilla hallintoalueilla koskevan perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta.

(4) Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on perustuslakivaliokunnan mukaan vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet (PeVL 17/2021 vp, kappale 71). Palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Viittaus jokaiseen terveyspalveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (ks. PeVL 30/2013 vp, s. 3/I). Oikeus riittäviin terveyspalveluihin turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (ks. PeVL 65/2014 vp, s. 4/II).

(5) Perustuslakivaliokunta on korostanut, että vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksen ensimmäinen virke ei turvaa mitään nimenomaista tapaa tarjota palveluja, tältä osin perustuslain mukainen edellytys on, että palveluja on riittävästi (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 32 ja 36—41, PeVL 12/2015 vp, s. 3 ja PeVL 11/1995 vp, s. 2). Valiokunta on painottanut nimenomaisesti, että säännöksellä velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (ks. PeVL 26/2017 vp, erit. s. 44—45 ja PeVL 54/2014 vp, s. 2/I). Säännös merkitsee siten vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVL 17/2021 vp, kappale 72, PeVL 26/2017 vp, s. 33).

(6) Hallituksen esityksen (s. 35) mukaan esityksen tavoitteena on muun muassa toteuttaa valtiontaloudellisia säästötoimenpiteitä julkisen talouden vakauttamiseksi. Perustuslakivaliokunta on (PeVL 38/2024 vp, kappale 6, PeVL 14/2024 vp, kappale 9, PeVL 13/2024 vp, kappale 4 ja PeVL 16/2023 vp, kappale 6) kiinnittänyt huomiota siihen, että perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan silloisen hallitusmuodon taloudellisia ja sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännösehdotuksia muotoiltaessa kiinnitettiin erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin näiden oikeuksien toteuttamiseen ja varmistumiseen siitä, että ehdotukset soveltuisivat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa (HE 309/1993 vp, s. 19/I). Valiokunta on myös rahoituslain muutoksia aikaisemmin arvioidessaan todennut, että kustannusten hillintää voidaan pitää perusteltuna tavoitteena (PeVL 38/2024 vp, kappale 5).

(7) Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Kyseistä perustuslain säännöstä on erityisesti arvioitu hyvinvointialueiden perustamista koskevan lainsäädännön yhteydessä (PeVL 17/2021 vp, lisäksi aiemmin PeVL 65/2018 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslaissa säänneltyjen erilaisten itsehallinnon muotojen yhteinen piirre on kansanvaltaisuus (PeVL 17/2021 vp, kappale 26, PeVL 26/2017 vp, s. 24). Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa (PeVL 17/2021 vp, kappale 26).

Ehdotetun sääntelyn arviointia

(8) Hyvinvointialueille myönnetään rahoituslain 3 §:n mukaan 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 siten kuin laissa tarkemmin säädetään.

(9) 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 (PeVL 26/2017 vp, s. 22, ks. myös PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (PeVL 26/2017 vp, s. 22—22, ks. myös PeVL 20/2004 vp, PeVL 63/2014 vp, PeVL 19/2016 vp). Sosiaali- ja terveyspalveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettujen alueiden rahoitusta tulee soveltuvin osin arvioida perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatetta koskevan käytännön valossa (PeVL 17/2021 vp, kappale 93, PeVL 15/2018 vp).

(10) Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa kuntia koskevassa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 34/2013 vp, s. 2/I, PeVL 30/2013 vp, s. 5/II, PeVL 12/2011 vp, s. 2/II, PeVL 41/2010 vp, s. 5/II). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan. Sen mukaan paikallisviranomaisten

voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Valtionosuusjärjestelmällä katetaan kuntien peruspalveluiden aiheuttamia kustannuksia ja toteutetaan siten valtion ja kuntien välistä rahoitusperiaatetta (PeVL 16/2014 vp, s. 2). Valiokunta on katsonut, että lainsäätäjällä on varsin laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin. Mahdollista on ollut esimerkiksi säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä muutoksista valtionosuusjärjestelmään niin, että suurimmillaan valtionosuusmenetykset ovat 8,8 prosenttia käyttömenoista (PeVL 16/2014 vp, s. 3/I).

(11) Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, että rahoitusperiaatteen merkitys kuntia suurempia hallintoalueita koskevan sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa poikkeaa muun muassa puuttuvan verotusoikeuden vuoksi arvioinnista kuntien osalta (PeVL 15/2018 vp, s. 21). Ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on siten nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen (PeVL 38/2024 vp, kappale 11, PeVL 17/2021 vp, kappale 94, PeVL 15/2018 vp, s. 21). Perustuslakivaliokunta on pitänyt olennaisena, että sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituksen on riittävästi vastattava palvelutarvetta (PeVL 38/2024 vp, kappale 11, PeVL 17/2021 vp, kappale 96, PeVL 15/2018 vp, s. 23). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että hyvinvointialueiden mahdollisuudet oman rahoituksen toteuttamiseen tai sen lisäämiseen ovat käytännössä varsin rajoitetut (PeVL 38/2024 vp, kappale 16).

(12) Hallituksen esityksen ja perustuslakivaliokunnan saaman muun selvityksen mukaan ehdotetut muutokset vähentävät hyvinvointialueiden rahoituksen tasoa yhteensä 388 miljoonaa euroa vuoteen 2029 mennessä. Hyvinvointialueiden koko maan tason rahoitukseen suhteutettuna vaikutus on noin 1,3 prosenttia rahoitusta vähentävä. Lisäksi ottaen huomioon voimassa olevan lain mukainen kehitys ja ehdotetut muutokset yhteensä tulevina vuosina rahoitus kaikilla hyvinvointialueilla kasvaa tai ei vähene. Ehdotuksen vaikutukset hyvinvointialueiden rahoitukseen ovat siten suuruudeltaan olennaisesti vähemmän merkittäviä kuin esimerkiksi valtionosuuksiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tehdyt leikkaukset, joissa on vähennetty myös absoluuttista rahoituksen määrää. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan hyvinvointialueet pystyvät lähtökohtaisesti reagoimaan rahoituksen leikkauksiin muillakin keinoin kuin lakisääteisten palveluiden saatavuutta, saavutettavuutta, tasoa tai laatua heikentämällä.

(13) Perustuslakivaliokunta on rahoituslakia säädettäessä todennut, että hyvinvointialueiden rahoitusta koskeva sääntely ei kokonaisuutena arvioiden muodostu perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmalliseksi (PeVL 17/2021 vp, kappale 106). Valiokunta on arvioidessaan rahoituslain 7 §:n sääntelyä siitä, että vain osa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvusta otetaan huomioon valtion rahoituksesta päätettäessä, pitänyt merkityksellisinä rahoituslain 10 §:n säännöksiä toteutuneiden kustannusten huomioon ottamisesta ja 11 §:n säännöksiä hyvinvointialueen lisärahoituksesta (PeVL 17/2021 vp, kappale 100). Rahoituslain 10 §:ää on sittemmin muutettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella niin, että valtion rahoituksen tasoa määritettäessä ei enää oteta täysimääräisesti huomioon hyvinvointialueiden toteutuneita kustannuksia, vaan huomioon otetaan vain niiden laskennallisesti tarkistettu määrä (PeVL 38/2024 vp). Valiokunta on arvioidessaan viime vaalikautta edeltäneen kauden sote-esitykseen sisältynyttä maakuntien rahoituslakia todennut

pitävänsä sinänsä selvänä, että valtion on viime kädessä turvattava oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin tilanteessa, jossa maakunnalla ei ole tähän taloudellisia edellytyksiä (PeVL 15/2018 vp, s. 24).

(14) Perustuslakivaliokunnan mukaan rahoituslain 11 §:n säännökset hyvinvointialueen oikeudesta lisärahoitukseen ovat merkityksellisiä hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa (PeVL 38/2024 vp, kappale 17, PeVL 17/2021 vp, kappale 100). Jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämisen, hyvinvointialueella on rahoituslain 11 §:n mukaan oikeus saada 2—4 luvussa säädetyn lisäksi valtiolta rahoitusta se määrä, joka on tarpeen mainittujen sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi ottaen huomioon hyvinvointialueen edellytykset järjestää muut lakisääteiset tehtävät.

(15) Perustuslakivaliokunta on arvioinut, ettei 11 §:n sanamuodon mukainen palvelujen järjestämisen vaarantumiseen ja toisaalta tarpeeseen sidottu kynnys lisärahoituksen saamiseen muodostu tässä suhteessa liian korkeaksi (PeVL 17/2021 vp, kappale 102, ks. myös PeVL 15/ 2018 vp, s. 23, PeVL 65/2018 vp, s. 27). Hyvinvointialueen rahoituksen riittävyyden ja perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien turvaamisen kannalta valiokunnan mukaan merkityksellistä on, että lisärahoituksen saamiseen on edellytysten täyttyessä lakiin perustuva oikeus, eikä myöntäminen riipu tältä osin valtioneuvoston harkinnasta (PeVL 38/2024 vp, kappale 18).

(16) Perustuslakivaliokunnan mukaan rahoituslain 11 §:ään perustuvaa lisärahoitusoikeutta voidaan pitää viime kädessä riittävänä perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämän turvaamisvelvollisuuden toteuttamisen näkökulmasta edellyttäen, että oikeus lisärahoitukseen toteutuu edellä viitattujen perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaisesti (PeVL 38/2024 vp, kappale 19). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei lisärahoituksen merkityksen vahvistuminen ei ole ongelmatonta esimerkiksi rahoituksen ennakoitavuuden kannalta. Lisärahoituksen myöntäminen voi myös johtaa hyvinvointialueen arviointimenettelyyn (PeVL 38/2024 vp, kappale 19).

(17) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettu sääntelykään ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 3 momentin tai 121 §:n 4 momentin kannalta.

Seuranta

(18) Hallituksen esityksessä (s. 98—99) tehdään selkoa rahoituslain mukaisen rahoitusmallin toimivuuden seurannasta. Perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että nyt ehdotettujen muutosten vaikutuksia ja toimivuutta seurataan tarkasti ja että havaittuihin ongelmiin puututaan asianmukaisesti.

Valiokunnan lausunto PeVL 34/2026 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 21.5.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala