

Olli Mäenpää
9.10.2025

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi hyvinvointialue- ja maakuntajakolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 91/2025 vp)

Hallituksen esityksen keskeisenä lainsäädännöllisenä sisältönä on muodostaa voimassa olevasta hyvinvointialue- ja maakuntajakolaista kaksi erillistä lakia, jotka olisivat hyvinvointialuejakolaki ja maakuntajakolaki. Esityksessä ei ehdoteta suoranaisia muutoksia hyvinvointialuejakoon tai maakuntajakoon, vaan ne olisivat toutettavissa lakien määrittelemien edellytysten mukaisesti. Hyvinvointialueiden aluejaon perusteisiin ja tämän aluejaon muuttamisen edellytyksiin ehdotetaan samalla joitakin sisällöllisesti olennaisia muutoksia.

Aluejaotuksen perusteita määrittelevän lainsäädännön eriyttämisen ja selkiyttämisen lisäksi toisena merkittävänä ehdotuksena voidaan pitää hyvinvointialuejaon irrottamista maakuntajaosta. Hyvinvointialueen alueena olisi yksi tai useampi maakunta, mutta myös maakuntajaosta täysin riippumaton hyvinvointialueiden aluejaotus olisi mahdollinen. Maakuntajaosta riippumaton hyvinvointialuejako olisi 1. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan mahdollinen, jos maakuntajaosta poikkeamiselle on ”erityinen toiminnallinen peruste”. Tämä verraten välttää edellytys mahdollistaisi varsin olennaisiakin muutoksia hyvinvointialuejakoon valtioneuvoston lakisidonnaiseen harkintaan perustuvalla hallintopäätöksellä.

Hyvinvointialuejakolaki

Uuden hyvinvointialuelain 1 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueen alue ei enää välttämättä olisi maakunta, vaan sen alueena voisi lähtökohtaisesti olla yksi tai useampi kokonainen maakunta. Hyvinvointialueen alueen muuttaminen olisi siten säännösehdotuksen mukaan mahdollista muuttamatta maakuntajakoa. Esityksellä ei olisi vaikutuksia kuntajakoon eikä sillä muutettaisi valtion viranomaisten aluejaotuksia, jotka perustuisivat edelleen maakuntajakoon. Lisäksi hyvinvointialueen alueen muuttamisen perusedellytykset määräytyisivät edelleen hyvinvointialuelain 5 §:n mukaan ja muuttamista koskevan asian vireillepanosta säädettäisiin 6 §:ssä, joihin ei nyt ehdoteta muutoksia.

Perustuslaissa säädetyt puitteet

Ehdotetun sääntelyn kohteena ovat hallinnolliset jaotukset, joiden puitteista säädetään perustuslain 122 §:ssä. Säännöksen mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perustei-

den mukaan. Esityksen perustelujen mukaan ehdotetulla sääntelyllä pyritään varmistamaan aluejakojen yhtenäisyyttä siten, että yhteys maakuntajakoon säilyy. Hyvinvointialue ei perustelujen mukaan voisi toimia lähtökohtaisesti kokonaan irrallaan maakuntajaosta (s. 29).

Tämä pyrkimys säilyttää hyvinvointialuejaon yhteys maakuntajakoon on ehdotetun sääntelyn lähtökohtana, mutta irtautuminen maakuntajaosta olisi lakiehdotuksen mukaan kuitenkin myös mahdollista. Hyvinvointialueen alue voisi nimittäin hyvinvointialuelain 1 §:n 2 momentin mukaan myös poiketa maakuntajaosta, mikäli on erityinen toiminnallinen peruste poiketa siitä. Maakuntajaosta poikettaessa hyvinvointialueen olisi kuitenkin muodostuttava yhtenäisestä alueesta, joka muodostaa hyvinvointialueen tehtävien järjestämiseksi toiminnallisen kokonaisuuden. Tätä voidaan pitää periaatteellisesti merkittävänä muutoksena hyvinvointialueiden aluejaon perusteisiin.

Perustuslain 122 §:n 1 momentin ei voida katsoa estävän ehdotettuun sääntelyyn perustuvaa, maakuntajaosta irtautuvaa ja siitä poikkeavaa hyvinvointialueen alueen muodostamista. Sen edellytyksenä säännösehdotuksen mukaan olevaa hyvinvointialueen tehtävien järjestämisen kannalta toiminnallisen kokonaisuuden muodostamista voidaan pitää perusteltuna vaatimuksena tällaiselle maakuntajaosta poikkeamiselle. Myös tällaisen maakuntajaosta poikkeavan hyvinvointialueiden aluejaotuksen määrittelyssä tulee pyrkiä perustuslain edellyttämällä tavalla yhteensopiviin aluejaotuksiin.

Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä on otettava huomioon myös kielelliset perusoikeudet ja turvattava suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Tästä velvoitteesta säädetäisiin edelleen myös hyvinvointialuelain 5 §:n 2 momentissa. Kielellisten perusoikeuksien turvaamisvelvoite on joka tapauksessa otettava huomioon jo hyvinvointialueen alueen muuttamista koskevassa päätöksen valmistelussa ja se on yhtenä oikeudellisena edellytyksenä tällaiselle muuttamiselle valtioneuvoston päätöksellä.

Perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Perustuslaki ei sisällä tällaista laintasoista sääntelyä edellyttävää säännöstä, kun kyseessä on alueellisen itsehallinnon jaotuksen muutokset. Voidaan kuitenkin lähteä siitä, että myös hyvinvointialueen aluemuutosten tulee perustua laintasoiseen sääntelyyn, minkä edellytyksen ehdotettu hyvinvointialuejakolaki epäilemättä täyttää.

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Hyvinvointialueet perustuvat säännöksen tarkoittamaan alueelliseen itsehallintoon. Sen välttämättöminä peruselementteinä voidaan perustuslakivaliokunnan mukaan pitää itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa sekä maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperustaa (PeVL 17/2021 vp, kappale 17). Ehdotetun sääntelyn voidaan arvioida mukautuvan näihin vaatimuksiin.

Hallinnolliset puitteet

Esityksen tarkoituksena on keskeisesti eriyttää hyvinvointialuejakoa ja maakuntajakoa koskeva sääntely. Samalla kahteen eri lakiin eriytetty sääntely selkeyttäisi näiltä osin aluejaotuksen ja sen muuttamisen oikeudellisia perusteita. Tätä voidaan pitää lainsäädännön soveltamisperusteiden ja hallinnon järjestämisen ennakoitavuuden ja avoimuuden kannalta aiheellisenä.

Lainsäädännön eriyttämistä ehdotetulla tavalla voidaan pitää asiallisesti perusteltuna etenkin näiden jaotusten sisällöllisten ja funktionaalisten eroavuuksien vuoksi. Hyvinvointialuejaon perusteet liittyvät hyvinvointialueiden tehtävien mukaisesti ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen. Maakuntajako ei perustu näihin tehtäviin vaan se liittyy sen sijaan hallinnollisiin ja aluekehittämisen näkökohtiin. Eriytetty sääntely korostaisi samalla asianmukaisella tavalla maakuntajaon asemaa valtion aluehallinnon, kaavoituksen, aluekehittämisen ja muiden yhteiskunnallisten toimintojen perusjakona, mitä voidaan niin ikään pitää perusteltuna.

Maakuntajaosta poikkeaminen hyvinvointialueen aluetta määriteltäessä voisi ehdotetun sääntelyn perusteella muodostua aluejaotuksen perusteiden kannalta verraten laajaksi ja merkittäväksikin, mikäli aluemuutoksen lakisääteiset edellytykset ovat olemassa. Hallinnolliselta kannalta voidaan joka tapauksessa pitää olennaisena ja tärkeänä kriteerinä hyvinvointialuejakolain 1 §:n 2 momentin lisäedellytystä, jonka mukaan muodostettavan hyvinvointialueen alueen tulee muodostaa hyvinvointialueen tehtävien järjestämisen kannalta toiminnallinen kokonaisuus. Tällaiselle aluejaotuksen kytkemiselle tehtävien sisältöön on varsin vahvat perusteet.

Maakuntajakolaki

Maakuntajaosta säädettäisiin ehdotuksen mukaan uudessa maakuntajakolaissa, joka irrotettaisiin hyvinvointialuejakoa koskevasta laista. Uusi laki ei sisältäisi olennaisia muutoksia voimassa olevaan maakuntajakoa koskevaan sääntelyyn. Erillinen laki merkitsee kuitenkin, että maakuntajako muodostaisi yleisesti sovellettavan hallinnollisen jaon perustan. Sillä ei siten olisi välttämätöntä yhteyttä hyvinvointialueiden alueeseen ja sen mahdolliseen muuttamiseen. Tätä voidaan pitää hallinnollisten jaotusten perusteiden kannalta selkeänä ratkaisuna.

Hyvinvointialuelaki

Hyvinvointialuelain 27 §:n aluevaltuustoryhmien tukemista koskevaan säännökseen ehdotetun muutoksen mukaan hyvinvointialue voisi taloudellisesti tukea myös valtuustoryhmän päätöksentekoon liittyvää muuta toimintaa. Tämä olisi väljempi ja toisen sisältöinen muotoilu kuin voimassa olevassa laissa, jonka mukaan tuki voisi tältä osin kohdistua vain toimenpiteisiin, joilla valtuustoryhmät edistävät hyvinvointialueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Valtuustoryhmien päätöksentekoa voidaan pitää valtuuston toiminnan kannalta erittäin keskeisenä, mikä puoltaa ehdotettu väljennystä, kun myös otetaan huomioon

tuen tarkempaa sisältöä koskevat täsmennykset perusteluissa (s. 27). Tiedot tuen määrästä ja käyttökohteesta olisi ilmoitettava valtuustoryhmittäin hyvinvointialueen tilinpäätöksessä, mikä mahdollistaa myönnetyn tuen avoimuuden ja siihen kohdistuvan valvonnan.

Luottamushenkilöiden palkkioita koskevaan 87 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti. Sen mukaan luottamushenkilöiden palkkioiden ja korvausten tulee olla kohtuullisia ottaen huomioon hyvinvointialueen toiminta ja talous. Palkkioiden suuruus perustuu luottamushenkilön asemaan ja tehtäviin. Esitetyillä muutoksilla on tarkoitus täsmentää korvausten myöntämisperusteita, mitä voidaan pitää aiheellisena myös hyvän hallinnon perusteiden kannalta. Ehdotetun sääntelyn ei voida katsoa rajoittavan ongelmallisella tavalla hyvinvointialueen toimivaltaa päättää itsehallintonsa puitteissa luottamushenkilöiden palkkioiden perusteista.