

Selvitys julkisomisteisten yhtiöiden toiminta- edellytyksistä

Julkisomisteisten yhtiöiden toimintaedellytyksiä koskevan selvityshankkeen
hanketyöryhmä

VALTIONEUVOSTON JULKAISUJA 2022:54

vn.fi



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Valtioneuvoston julkaisu 2022:54

Selvitys julkisomisteisten yhtiöiden toimintaedellytyksistä

Julkisomisteisten yhtiöiden toimintaedellytyksiä koskevan
selvityshankkeen hanketyöryhmä

Valtiovarainministeriö Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvosto
Valtiovarainministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-700-3

ISSN pdf: 2490-0966

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Selvitys julkisomisteisten yhtiöiden toimintaedellytyksistä

Valtioneuvoston julkaisija 2022:54		Teema	Julkisomisteiset yhtiöt
Julkaisija	Valtioneuvosto		
Yhteisötekijä	Julkisomisteisten yhtiöiden toimintaedellytyksiä koskevan selvityshankkeen hanketyöryhmä		
Kieli	suomi	Sivumäärä	76

Tiivistelmä

Valtiovarainministeriön asettamalla selvityshankkeella on toteutettu eduskunnan sote-uudistuksen yhteydessä edellyttämä selvitys julkisomisteisten yhtiöiden toimintaedellytyksistä uudistuksen aiheuttamissa toimintaympäristön muutoksissa. Hankkeessa selvitettiin, millaisia julkisesti omistettuja yhtiöitä Suomessa toimii, edellyttääkö niiden toiminnan jatkuminen muutoksia nykyiseen lainsäädäntöön ja voidaanko julkisomisteisten yhtiöiden tuotanto lukea mukaan hyvinvointialueiden omaan tuotantoon. Lisäksi selvitettiin, tulisiko julkisomisteisten yhtiöiden asemasta ja toiminnasta säännellä erikseen. Hankkeen aikana kuultiin laajasti selvityksen kannalta keskeisiä sidosryhmiä.

Selvityksessä ei noussut esiin perusteita, jotka puoltaisivat vain julkisomisteisia yhtiöitä koskevaa, osakeyhtiölain kanssa päällekkäistä tai rinnakkaista sääntelyä. Julkisomisteisia yhtiöitä koskevan yleis- tai puitelain sijaan tarpeellisiksi katsottavat säännökset voidaan lisätä kunkin alan erityislainsäädäntöön. Hyvinvointialueita koskevalla oman tuotannon rajoituksilla pyritään varmistamaan palvelujen saatavuus kaikissa tilanteissa. Riittävän oman tuotannon arviointi edellyttää tapauskohtaista tarkastelua, jossa on otettava huomioon myös hyvinvointialueiden itsehallinto. Vahvalla omistajaohjauksella voidaan varmistaa, että yhtiöiden toiminta on niiden julkisten omistajien päätösten mukaista.

Asiasanat sote-uudistus, yhtiöittäminen, hyvinvointialueet, hyvä hallinto, julkisomisteiset osakeyhtiöt, oma tuotanto, julkinen hallintotehtävä, PL 124 §

ISBN PDF	978-952-383-700-3	ISSN PDF	2490-0966
Asianumero	VN/24583/2021	Hankenumero	VM131:00/2021

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-700-3>

Utredning om de offentligt ägda bolagens verksamhetsförutsättningar

Statsrådets publikationer 2022:54		Tema	Offentligt ägda bolag
Utgivare	Statsrådet		
Utarbetad av	Projektarbetsgruppen för utredningsprojektet om offentligt ägda bolags verksamhetsförutsättningar		
Språk	finska	Sidantal	76

Referat

Genom ett utredningsprojekt som tillsattes av finansministeriet utreddes de offentligt ägda bolagens verksamhetsförutsättningar. I samband med social- och hälsovårdsreformen och de förändringar i verksamhetsmiljön som reformen medför förutsatte riksdagen att det görs en sådan utredning. I projektet utreddes vilka offentligt ägda bolag som är verksamma i Finland, om dessa bolags fortsatta verksamhet förutsätter att den nuvarande lagstiftningen ändras och om offentligt ägda bolags produktion kan räknas med i välfärdsområdenas egen produktion. Dessutom utreddes om det bör finnas separata bestämmelser om de offentligt ägda bolagens ställning och verksamhet. Under projektets gång hördes ett stort antal intressentgrupper som var centrala med tanke på utredningen.

I utredningen framkom inte grunder som endast talar för bestämmelser som gäller offentligt ägda bolag och som överlappar eller är parallella med aktiebolagslagen. De bestämmelser som anses nödvändiga kan fogas till speciallagstiftningen för respektive område istället för till den allmänna lagen eller ramlagen om offentligt ägda bolag. Avsikten är att säkerställa tillgången till tjänster i alla situationer genom de krav på tillräcklig egen produktion som gäller välfärdsområdena. Bedömningen av tillräcklig egen produktion förutsätter en granskning från fall till fall, där även välfärdsområdenas självstyrelse ska tas i beaktande. Genom stark ägarstyrning kan man säkerställa att bolagens verksamhet är förenlig med de beslut som fattas av deras offentliga ägare.

Nyckelord social- och hälsovårdsreformen, bolagisering, välfärdsområden, god förvaltning, offentligt ägda aktiebolag, egen produktion, offentlig förvaltningsuppgift, 124 § i grundlagen

ISBN PDF	978-952-383-700-3	ISSN PDF	2490-0966
Ärendenummer	VN/24583/2021	Projektnummer	VM131:00/2021

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-700-3>

Report on the operating conditions of publicly-owned companies

Publications of the Finnish Government 2022:54 **Tema** Publicly-owned companies

Publisher Finnish Government

Group author Project working group on surveying the operating conditions of publicly-owned companies

Language Finnish **Pages** 76

Abstract

The project appointed by the Ministry of Finance surveyed, as required by Parliament in connection with the health and social services reform, the operating conditions of publicly-owned companies in a changed operating environment following the reform. The project listed the types of publicly-owned companies in Finland, estimated whether their continued operations require changes to the existing legislation, and assessed whether services provided by publicly-owned companies could be considered to come under wellbeing services counties' own service provision. In addition, the project assessed whether there should be separate provisions on the status and operations of publicly-owned companies. A broad range of key stakeholders were consulted.

The report does not identify any grounds for separate provisions on publicly-owned companies that would overlap with or be parallel to the provisions of the Limited Liability Companies Act. Instead of general or framework legislation specifically applicable to publicly-owned companies, the report proposes that any provisions deemed necessary may be added to relevant sectoral legislation. The purpose of the requirements on sufficient own service provision by the wellbeing services counties is to ensure the availability of services in all situations. The sufficiency of counties' own service provision must be assessed on a case-by-case basis, taking into account the counties' autonomy. Strong ownership steering can ensure that the companies' operations are in line with the decisions made by their public owners.

Keywords health and social services reform, corporatisation, wellbeing services counties, good governance, publicly-owned limited liability companies, own service provision, public administrative task, section 124 of the Constitution

ISBN PDF 978-952-383-700-3

Reference number VN/24583/2021

ISSN PDF 2490-0966

Project number VM131:00/2021

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-700-3>

Sisältö

1	Selvityksen tausta ja toteuttaminen	8
1.1	Eduskunnan lausuma	8
1.2	Selvityshankkeen tehtävät ja hanketyöryhmän kuvaus	9
1.3	Selvityksen päälinjat ja rajaukset	10
1.4	Sidosryhmien kuuleminen	11
1.4.1	Kunta- ja hyvinvointialuetoimijoiden kuulemistilaisuudet	11
1.4.2	Ministeriöiden erilliskuulemiset	12
1.4.3	Muut kuulemis- ja keskustelutilaisuudet	14
2	Perustuslain asettamat reunaehdot	16
2.1	Riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut	16
2.2	Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto	17
2.3	Julkinen hallintotehtävä ja sen antaminen muulle kuin viranomaiselle	20
2.3.1	Julkisen hallintotehtävän käsite	20
2.3.2	Virkamieshallintoperiaatteesta poikkeamisen edellytykset	22
2.3.3	Hallinnon yleislait ja virkavastuu	23
3	Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen	25
3.1	Sote-uudistuksen keskeinen sisältö	25
3.1.1	Perustuslain lähtökohdat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä	25
3.1.2	Oman tuotannon vaatimus	27
3.1.3	Hyvinvointialueiden ohjaus ja valvonta	29
3.1.4	Yksityisen palveluntarjoajan asema	30
3.2	Julkisomisteinen yhtiö ja sote-lainsäädännön lähtökohdat	32
3.2.1	Hallinto-, talous- ja valtiovarainvaliokuntien lausunnot	32
3.2.2	Perustuslakivaliokunnan lausunto	33
3.2.3	Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö	35
3.2.4	Hyvinvointialueiden oma tuotanto ja niiden omistamat yhtiöt	35
3.2.5	Sote-järjestämislain säännösten arvioidut vaikutukset	37
4	Kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaa koskevat yleislait	40
4.1	Kunnan toiminnan johtaminen ja ohjaaminen	40
4.2	Hyvinvointialueen toiminnan johtaminen ja ohjaaminen	42
4.3	Yhtiömuotoisen toiminnan ohjaaminen	44

5	Julkisomisteiset yhtiöt ja niiden toiminta	47
5.1	Kuntien omistamat yhtiöt	47
5.2	Valtionyhtiöt	48
5.3	Valtionyhtiöissä noudatettu sääntelytekniikka ja perustuslain 124 §:n vaatimukset	49
6	EU-oikeudelliset kysymykset	51
6.1	Hankintalainsäädäntö	51
6.2	EU:n valtiontukisäännöt ja kilpailuneutraliteettisääntely	52
6.2.1	Valtiontukisääntöjen sisältö	52
6.2.2	Taloudellisen toiminnan ja taloudellisen edun käsitteet valtiontukisäännöissä	54
6.2.3	Kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely	56
6.2.4	Valtiontukisäännöt ja kilpailuneutraliteetti julkisomisteisten yhtiöiden toiminnassa	57
7	Johtopäätökset	60
Liite	66

1 Selvityksen tausta ja toteuttaminen

1.1 Eduskunnan lausuma

Eduskunta hyväksyi kesäkuussa 2021 sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä koskevan uudistuksen (ns. sote-uudistus) lainsäädäntökokonaisuuden (HE 241/2020). Esityksen hyväksymisen yhteydessä eduskunta antoi lausuman, jolla kiirehdistettiin julkisomisteisia yhtiöitä koskevaa selvitystä (EV 111/2021, lausuma 15). Sote-uudistuksen eduskuntakäsittelyn aikana oli noussut esiin kysymys siitä, olisiko perusteltua ja tarkoituksenmukaista, että julkisesti omistetuista yhtiöistä säädettäisiin erikseen esimerkiksi jonkinlaisella yleis- tai puitelailla. Kysymys liittyi erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain (612/2021, sote-järjestämislaki) säännöksiin hyvinvointialueiden niin sanotusta riittävästä omasta tuotannosta ja julkisomisteisten yhtiöiden asemasta siihen liittyen.

Sote-uudistusta koskevasta hallituksen esityksestä annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 17/2021) valiokunta totesi, että perustuslaista ei johdu, että julkisomisteisia yhteisöjä olisi lainsäädännössä kohdeltava sosiaali- ja terveyspalveluja järjestetäessä tai hyvinvointialueiden omaa tuotantoa määriteltäessä samalla tavalla kuin yhteisöjä, joiden omistuspohja ja tarkoitus on erilainen. Ehdotonta estettä julkisomisteisen yhteisön laajemmalle asemalle osana hyvinvointialueen omaa tuotantoa ei valiokunnan mielestä ole, kunhan perustuslain 124 §:ssä säädetty edellytykset täyttyvät annettaessa julkisia hallintotehtäviä julkisomisteiselle yhteisölle. Valiokunta kuitenkin katsoi, että julkisomisteisten yhteisöjen aseman järjestäminen eri tavalla kuin mitä sote-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä oli ehdotettu vaikuttaisi esimerkiksi sote-järjestämislain sisältöön. Lisäksi selvitettäväksi tulisi mahdollisesti muun muassa EU-oikeudellisia kysymyksiä. Siksi julkisomisteisten yhteisöjen asemaa koskeva mahdollinen säädösvalmistelu oli valiokunnan mukaan annettava valtioneuvoston tehtäväksi.

Käsiteltäessä asiaa sosiaali- ja terveysvaliokunnassa sosiaali- ja terveysministeriö esitti valiokunnalle antamassaan vastineessa, että valtioneuvosto käynnistää selvityksen julkisomisteisten yhtiöiden asemasta. Valiokunta esitti mietinnössään (StVM 16/2021) asiaa koskevaa eduskunnan lausumaa, ja tämä lausuma tuli edellä kuvatuin tavoin osaksi eduskunnan vastausta.

1.2 Selvityshankkeen tehtävät ja hanketyöryhmän kuvaus

Edellä mainitun eduskunnan lausuman johdosta valtiovarainministeriö asetti 19.10.2021 hankkeen selvittämään julkisomisteisten yhtiöiden toimintaedellytyksiä sote-uudistukseen liittyen. Hankkeen tavoitteeksi asetettiin julkisomisteisten yhtiöiden toimintaedellytysten jatkuvuuden selkeyttäminen sote-uudistuksessa sekä tämän mahdollisesti edellyttämien säännösmuutosten arvioiminen. Lisäksi hankkeen tavoitteeksi asetettiin selkeyttää laajemminkin julkisesti omistettujen yhtiöiden asemaa suhteessa yksityisesti omistettuihin yhtiöihin.

Hankkeen toimikausi oli 25.10.2021–31.5.2022. Selvitystä varten asetettiin hanketyöryhmä, jonka puheenjohtajana toimi hallitusneuvos Minna-Marja Jokinen valtiovarainministeriöstä. Työryhmän jäseninä olivat lainsäädäntöneuvos Ville Koponen, hallitusneuvos Mervi Kuittinen, hallitusneuvos Marika Paavilainen, hallitusneuvos Karri Safo ja hallitusneuvos Janne Öberg valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Heini Färkkilä oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Pirjo Kainulainen, lääkintöneuvos Sirkku Pikkujämsä ja hallitusneuvos Auli Valli-Lintu sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä johtava asiantuntija Riikka Hietanen ja kaupallinen neuvos Olli Hyvärinen työ- ja elinkeinoministeriöstä. Työryhmän pysyvänä asiantuntijana toimi erityisasiantuntija Alma Wahrmann Kilpailu- ja kuluttajavirastosta. Työryhmän sihteerinä toimi avustava lakimies Anna Rajala valtiovarainministeriöstä.

Asettamispäätöksen mukaan hankkeen ensisijaisena tehtävänä oli toteuttaa edellä mainitun eduskunnan lausuman edellyttämä selvitys. Tähän liittyen hankkeessa tuli selvittää, millaisia julkisesti omistettuja yhtiöitä Suomessa toimii ja millaisia vaikutuksia sote-uudistusta koskevasta lainsäädännöstä aiheutuu niiden toiminnalle. Tämän perusteella hankkeessa tuli arvioida, edellyttääkö julkisomisteisten yhtiöiden toiminnan sujuva jatkuminen uudistuksen jälkeen muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön, millaiset erilaiset sääntelyvaihtoehdot voivat tulla kyseeseen ja millaiset reunaehdot mahdollisille säännösmuutoksille tulee asettaa. Lisäksi hankkeessa tuli selvittää, miltä osin lainsäädännössä voidaan ylipäätään kohdella eri tavalla julkisesti ja yksityisesti omistettuja yhtiöitä ja onko tarvetta säätää erikseen julkisesti omistettujen yhtiöiden asemasta ja toiminnasta. Selvitys tuli tehdä tiiviissä vuorovaikutuksessa selvityksen kohteena olevien yhtiöiden ja muiden keskeisten sidosryhmien kanssa.

Asettamispäätöksessä ja tässä selvitysraportissa puhutaan pääsääntöisesti julkisomisteisista yhtiöistä, koska hyvin suuri osa valtion ja kuntien omistamista yhteisöistä on nimenomaan osakeyhtiömuotoisia. Myös hyvinvointialueiden omistukseen tulevien yhteisöjen voidaan arvioida olevan pääosin yhtiömuotoisia. Selvitystyön tulokset soveltuvat kuitenkin monilta osin myös esimerkiksi osuuskuntamuotoisiin yhteisöihin. Julkisomisteisten yhtiöiden ja muiden yhteisöjen omistajina voi olla yksi tai useampia julkisyhteisöjä, mahdollisesti myös yksityisiä yhteisöjä.

1.3 Selvityksen päälinjat ja rajaukset

Selvityshankkeen edellä kuvatut tavoitteet ja tehtävät huomioon ottaen selvityksen oikeudellisessa arvioinnissa päätettiin keskittyä erityisesti seuraaviin oikeudellisiin kysymyksiin: millä edellytyksin julkisomisteisia yhtiöitä voidaan käyttää perustuslain 124 §:n tarkoittamien julkisten hallintotehtävien hoitamiseen, olisiko perusteltua ja tarkoituksenmukaista säätää julkisomisteisten yhtiöiden asemasta ja toiminnasta erikseen esimerkiksi jonkinlaisella yleis- tai puitelalla ja voitaisiinko julkisomisteisten yhtiöiden tuotanto lukea mukaan hyvinvointialueiden oman tuotannon vaatimukseen. Näiden kysymysten ohella arvioitiin myös muut perustuslaista ja sote-uudistusta koskevasta lainsäädännöstä, kuntalaista (410/2015) ja hyvinvointialueesta annetusta laista (611/2021, hyvinvointialuelaki) julkisomisteisten yhtiöiden käytölle ja toiminnalle aiheutuvat vaatimukset. Perustuslain osalta nämä vaatimukset on kuvattu jäljempänä luvussa 2, sote-uudistusta koskevan lainsäädännön osalta luvussa 3 ja kuntia ja hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön osalta luvussa 4. Lisäksi hankkeessa selvitettiin ne rajoitukset, joita julkisomisteisten yhtiöiden toiminnalle aiheutuu EU- ja kilpailuoikeudesta. Tältä osin tulivat arvioitavaksi etenkin julkisia hankintoja, valtiontukea ja kilpailuneutraaliteettia koskevat säännökset, joita on kuvattu luvussa 6.

Oikeudellisen arvioinnin taustaksi selvitettiin, minkä verran ja millä toimialoilla Suomessa tällä hetkellä toimii valtion ja kuntien omistamia yhtiöitä. Näitä Valtiokonttorilta saatuja tietoja esitellään tarkemmin luvussa 5. Hanketyöryhmä tarkensi näistä tiedoista saatua kuvaa kuulemalla erikseen niitä ministeriöitä, joilla on valtion omistamiin yhtiöihin liittyviä omistajaohjaustehtäviä. Näiden ministeriöiden kuulemisia sekä muita hanketyöryhmän järjestämiä sidosryhmien kuulemistilaisuuksia ja niiden sisältöä on kuvattu luvussa 1.4.

Ministeriöitä kuultuaan hanketyöryhmä katsoi perustelluksi rajata valtion omistamat yhtiöt ja niiden toiminnan selvityksen ulkopuolelle. Sote-uudistus ei vaikuta yleisesti valtio-omisteisten yhtiöiden toimintaan, eikä edellä mainituissa ministeriöiden kuulemisissa noussut esiin myöskään sellaisia valtio-omisteisten yhtiöiden toimintaan liittyviä sääntelytarpeita tai muita ongelmia, jotka olisivat liittyneet selvityksen sisältöön tai tavoitteisiin. Lisäksi selvityksen ulkopuolelle päätettiin rajata yksittäisten julkisomisteisten yhtiöiden toiminnan tarkempi selvittäminen. Luvussa 3.2.5 on kuitenkin arvioitu sote-uudistusta koskevasta lainsäädännöstä aiheutuvia vaikutuksia niihin julkisomisteisiin yhtiöihin, joiden asema ja toiminnan jatkuvuus nousi korostetusti esille sote-uudistuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä.

Hanketyöryhmä otti huomioon myös muut valtioneuvostossa käynnissä olevat, selvitystyön kannalta merkitykselliset selvitys- ja muut hankkeet. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) ajantasaistamishankkeen (OM083:00/2020) yhteydessä arvioidaan julkisomisteisiin yhtiöihin liittyen julkisuuslain soveltamisalan

riittävyttä ottaen huomioon julkisen hallinnon rakenteiden muutokset. Käynnissä on myös julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskeva uudistus (OM045:00/2021), sillä voimassa olevassa vahingonkorvauslaissa (412/1974) ei ole huomioitu lainkaan perustuslain 124 §:n kysymyksiä tai moninaista viranomaiskoneistoa. Muutostendenssiä liittyy myös alihankintakysymyksiin. Sosiaali- ja terveysministeriö on joulukuussa 2021 asettanut hankkeen (STM141:00/2021), jonka tavoitteena on selvittää, miten alihankintaa koskeva sääntely ottaa huomioon yhdenvertaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon yritystoiminnan erilaiset organisoitumisen muodot. Lisäksi perustuslakivaliokunta on pitänyt tarpeellisenä, että valtioneuvoston piirissä arvioitaisiin yksityisten hoitamien julkisten hallintotehtävien maksusääntelyn johdonmukaisuus ja kohtuullisuus (PeVL 33/2021). Oikeusministeriössä on myös valmisteilla arviomuistio julkista hallintotehtävää hoitavan rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuvuudesta.

Kansainvälisen vertailun tekeminen ei ollut selvityksessä perusteltua. Perustuslain 124 §:ää vastaavaa säännöstä, jolla rajoitetaan julkisten hallintotehtävien antamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle, ei varsinaisesti ole muissa EU:n jäsenvaltioissa.

1.4 Sidosryhmien kuuleminen

Asettamispäätöksen mukaan selvityshanke tuli tehdä tiiviissä vuorovaikutuksessa selvityksen kohteena olevien yhtiöiden ja muiden keskeisten sidosryhmien kanssa. Siksi hanketyöryhmä on selvitystä tehdessään kuullut laajasti eri sidosryhmiä ja niitä ministeriöitä, joilla on valtion omistukseen kohdistuvia omistajaohjaustehtäviä. Kunta- ja hyvinvointialue-toimijoille järjestettiin kaksi kuulemis- ja keskustelutilaisuutta, 29.11.2021 ja 27.4.2022. Perustuslakiasiantuntijoiden kuulemistilaisuus järjestettiin 6.5.2022. Ministeriöitä kuultiin eri yhteyksissä selvityksen alkuvaiheessa. Seuraavassa on kuvattu keskeiset näissä tilaisuuksissa esiinnousseet asiat.

1.4.1 Kunta- ja hyvinvointialue toimijoiden kuulemistilaisuudet

Kuntien ja hyvinvointialueiden toimijoille 29.11.2021 järjestetyssä kuulemistilaisuudessa olivat edustettuina seuraavat tahot: Helsingin, Espoon, Vantaan, Turun, Tampereen ja Oulun kaupungit, Suomen Kuntaliitto, Suomen Yrittäjät, Tekonivelsairaala Coxa Oy, Tays Sydänkeskus Oy (Sydänsairaala Oy), Fimlab Laboratoriot Oy, Hyvinvointialue HALI ry, Pohjois-Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon osuuskunta, TERVIA Osaajat Oy, Pohjois-Suomen Leikkaus Oy, DigiFinland Oy, HUS Kiinteistöt Oy, Lääkäripalveluyritykset ry, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Mehiläinen Oy, Pihlajalinna Oyj, Orton Oy, Pirkanmaan sairaanhoitopiiri, Suomen lääkäriliitto ja VTK Kiinteistöt Oy.

Kuulemistilaisuudessa sidosryhmien edustajat esittivät, että julkisomisteisten yhtiöiden toimintaedellytyksiä ollaan sote-uudistuksessa rajaamassa tuntuvasti ja yhtiöt ollaan asettamassa eri asemaan verrattuna yksityisesti omistettuihin yhtiöihin, vaikka sote-järjestämislain mukaan yhtiöitä pitäisi käsitellä samalla tavalla. Esimerkkinä erilaisesta kohtelusta mainittiin lakisääteinen tiedonsaantioikeus, joka hyvinvointialueella ja aluehallituksella tulee olemaan julkisomisteisen yhtiön tiedoista. Toinen julkisesti ja yksityisesti omistettuja yhtiöitä tosiasiasa erottava tekijä on julkisomisteisten yhtiöiden toiminta-alan rajoittuminen maantieteellisesti pelkästään tietyn hyvinvointialueen toimialueelle. Lisäksi kiinnitettiin huomiota siihen, että jos julkisomisteinen yhtiö maksaa osinkoa omistajalleen hyvinvointialueelle, osinko vähennetään hyvinvointialueen saamasta valtion rahoituksesta. Toisaalta tilaisuudessa tuotiin esiin myös huoli siitä, että Suomesta olisi yhtiöittämistrendin myötä tulossa entistä enemmän julkisyhtiövetoinen maa, ja hyvinvointialueet antaisivat tehtäviä yksityisten palveluntuottajien hoidettavaksi vasta viimesijaisesti.

Useat sidosryhmien edustajat katsoivat, että yhtiömuotoisen toiminnan pitäisi jatkossakin olla sallittua. Yhtiömuodon todettiin olevan yksi tapa organisoida viranomaisen toimintaa, uudistaa ja tehostaa sitä sekä keino tehdä yhteistyötä eri omistajien kanssa. Nykyisen osakeyhtiölainsäädännön katsottiin riittävän sääntelypohjaksi jatkossakin. Lisäksi osa sidosryhmien edustajista olisi halunnut laajentaa sidosyksikköaseman käsitettä hankintalainsäädännössä. Toisaalta toivottiin, että sote-järjestämislain mukainen oman palvelutuotannon osuus voitaisiin poistaa laista kokonaan. Asiakkaan valinnanvapautta koskeviin säännöksiin toivottiin myös selkeyttä ja tulkinta-apua.

Kunta- ja hyvinvointialueiden toimijoille järjestettiin toinen kuulemistilaisuus 27.4.2022. Tilaisuudessa kerrottiin hanketyöryhmän alustavia johtopäätöksiä, erityisesti se, että hanketyöryhmä ei tekemänsä selvityksen perusteella ole esittämässä julkisomisteisia yhtiöitä koskevaa, osakeyhtiölainsäädännön kanssa päällekkäistä tai rinnakkaista lainsäädäntöä. Tätä ratkaisua pidettiin kuulemistilaisuudessa lähtökohtaisesti hyvänä, sillä mahdollisen erillissääntelyn nähtiin pikemminkin vaikeuttavan kuin selkeyttävän yritysten nykyistä toimintakäytäntöä. Tilaisuudessa myös todettiin, että yhtiöittäminen on tietoinen strateginen valinta, minkä vuoksi yhtiöittämissituaatioissa tulee noudattaa osakeyhtiölain (624/2006) sääntelyä. Hyvinvointialueiden riittävän oman palvelutuotannon osalta tilanne koettiin edelleen epäselväksi, ja sen osalta kuultavat toivoivat sote-uudistuksen vaikutuksia arvioitavan selvityksessä vielä tarkemmin.

1.4.2 Ministeriöiden erilliskuulemiset

Vuoden 2021 lopulla selvityshankkeessa kuultiin liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, ympäristöministeriön sekä valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston edustajia koskien kunkin ministeriön omistajaohjauksessa olevia yhtiöitä.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla ja omistajaohjauksessa olevia yhtiöitä ovat muun muassa Cinia Oy, Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy, Pohjolan Rautatiet Oy, Suomi-rata Oy ja Turun Tunnin Juna Oy. Ministeriön edustajat eivät nähneet yleistä tarvetta julkisomisteisia yhtiöitä koskevalle sääntelylle. Valtio-omisteisten yhtiöiden perustamisesta on jo olemassa selkeä perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntö, joka ohjaa toimintaa vahvasti. Yhtiöille osoitetuista julkisista tehtävästä, tai erityistilanteessa julkisesta hallintotehtävästä, on säädetty liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan jo pitkään noudattaman käytännön mukaan toimialalainsäädännössä mieluummin kuin yhtiökohtaisessa erillislaissa. Lähtökohtaisesti ministeriön lainsäädännössä osoitetaan vain hyvin poikkeuksellisesti ja erityisestä syystä julkisia hallintotehtäviä yhtiön tehtäväksi. Ministeriön hallinnonalalla toimivien yhtiöiden toimialalainsäädäntöön on otettu säännökset rikosoikeudellisesta virkavastuusta sekä viittaukset vahingonkorvauslakiin. Yhtiöjärjestyksillä on erittäin merkittävä rooli valtionyhtiöiden toiminnassa, ja niihin on otettu huomattavan paljon velvoittavia säännöksiä. Myös yhtiöt voivat hoitaa julkista hallintotehtävää, mutta kaikki osakeyhtiössä tai konsernissa tehtävä työ ei ole julkisen vallan käyttöä. Merkittävän julkisen vallan käytön osalta kyse on yleensä yksityishenkilöä koskevista viranomaispäätöksistä, jotka tehdään ministeriössä. Tilanteet voivat käytännössä vaatia nopeita ratkaisuja, minkä vuoksi esimerkiksi ilmailulaissa (864/2014) on säädetty tilanteista, joissa palveluntarjoaja saa tehdä asiassa ratkaisun, joka on voimassa 24 tuntia, minkä kuluessa viranomaisen on otettava asia käsittelyyn. Kaiken kaikkiaan sääntelyn tulee olla joustavaa, jotta siinä voidaan ottaa huomioon yhteiskunnan kehitys. Lisäksi on huomattava, että julkisomisteisia yhtiöitä ei voida käsitellä yhtenä kokonaisuutena vaan pikemminkin ryhmittäin. Esimerkiksi Nesteen ja Fortumin kaltaisia yhtiöitä ei voi ongelmitta niputtaa yhteen muiden julkisomisteisten yhtiöiden kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla ja omistajaohjauksessa olevia yhtiöitä ovat Business Finland Oy, Finnvera Oy, Tesi Oy, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, Ilmasto-rahasto Oy ja uusi Työkanava Oy. Kaikista työ- ja elinkeinoministeriön omistamista yhtiöistä on olemassa oma laki tai sellaista ollaan säätämässä. Perustuslain 124 §:n mukainen arviointi on ollut kaikkien ministeriön ohjaamien yhtiöiden osalta relevanttia, lukuun ottamatta Tesi Oy:tä, koska se harjoittaa markkinaehtoista sijoitustoimintaa. Valtiontukien myöntäminen on lähtökohtaisesti katsottu aina julkisen vallan käytöksi, takaisinperintä ja maksatuksen keskeyttäminen ovat merkittävää julkisen vallan käyttöä. Ministeriön edustajien mukaan yleissääntely julkisen hallintotehtävän osalta ei olisi tarkoituksenmukaista, ja tilanteiden erilaisuuden vuoksi on epäselvää, olisiko yleissääntely ylipäätään mahdollista.

Ympäristöministeriön ohjauksessa toimii yksi osakeyhtiö, valtion kokonaan omistama A-Kruunu Oy. Sen tehtävänä on tuottaa valtion tuella kohtuuhintaisia vuokra- ja asumisoikeusasuntoja. Käytännössä A-Kruunu Oy:n toiminta on markkinaehtoista, sillä kohtuuhintaisia vuokra- ja asumisoikeusasuntoja tuottavat valtion tuella myös kunnat ja kuntien omistamat yhteisöt sekä yksityiset, yleishyödylliset asuntoyhteisöt. Tältä osin nousi

erityisesti esiin perustuslakivaliokunnan uudehko lausunto (PeVL 5/2021), jonka mukaan asumisoikeusasunnoista annetun lain (393/2021) mukainen asukasvalinta valtion tuella rahoitettuihin asumisoikeusasuntoihin on katsottava julkiseksi hallintotehtäväksi. Näin ollen sekä A-Kruunu Oy että kuntien yhtiöt ja yksityiset toimijat toteuttavat julkista hallintotehtävää osana muuten markkinaehtoista toimintaansa. Jos julkisomisteisista yhtiöistä päädyttäisiin säätämään yleis- tai puitelaki, lopputulos voisi olla ongelmallinen, koska myös lukuisat yksityiset toimijat hoitavat samaa kohtuuhintaisten asuntojen rakennuttamis- ja ylläpitotehtävää kuin julkisomisteiset yhtiöt. Ympäristöministeriön edustajat eivät nähneet tarvetta julkisomisteisia yhtiöitä koskevalle sääntelylle.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston ohjauksessa on 30 yhtiötä, kuten Finnpiilot Pilotage Oy, Suomen Erillisverkot Oy ja Veikkaus Oy. Valtio-omisteisiin yhtiöihin sovelletaan osakeyhtiölakia, minkä lisäksi pörssi-yhtiöihin sovelletaan arvopaperimarkkinalakia (746/2012). Myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettu laki (1397/2016, hankintalaki) soveltuu silloin, kun yhtiö toimii sidosyksikköasemassa. Omistajaohjausosaston näkemyksen mukaan voimassa oleva sääntely on riittävä kilpailuneutraaliteetin tae silloin, kun toimitaan markkinoilla kilpailullisissa asetelmissä, eikä valtio-omisteisista yhtiöistä ole osaston mukaan tarvetta säätää erikseen. Vaikka omistajaohjausosastolla ei juurikaan ole ohjattavanaan yhtiöitä, joille olisi annettu perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä, osaston edustajat totesivat, että julkisen hallintotehtävän siirtämisestä on kuitenkin mahdollista säätää tarvittaessa tapauskohtaisesti. Erilliselle yleis- tai puitelaille ei siis ole tarvetta. Omistajaohjausosaston kuulemisessa nousivat esiin myös valtioneuvoston omistajapoliittiset periaatepäätökset, jotka ohjaavat valtion toimintaa osakkeenomistajana ja koskevat kaikkia niitä osakeyhtiöitä, joissa valtio on osakkeenomistajana. Omistajapoliittinen periaatepäätös sitoo ministeriöitä myös niiden tehdessä omia ministeriökohtaisia omistajapoliittisia linjauksiaan valtion omistamien yhtiöiden osalta.

1.4.3 Muut kuulemis- ja keskustelutilaisuudet

Coxa Oy:n, Sydänsairaala Oy:n ja Pirkanmaan sairaanhoitopiirin edustajille järjestettiin erillinen kuulemis- ja keskustelutilaisuus 14.2.2022. Kuultavat eivät nähneet nykytilanteessa suuria ongelmia ja julkisomisteisten yhtiöiden katsottiin voivan toimia kuntalain ja jatkossa hyvinvointialuelain säännösten puitteissa. Jos julkisomisteisista yhtiöistä kuitenkin säädettäisiin jatkossa erikseen laissa, ne pitäisi kuultavien mukaan selkeästi erottaa yksityisistä yhtiöistä ja niitä tulisi kohdella eri tavalla kuin yksityisiä yhtiöitä esimerkiksi toiminnan läpinäkyvyyteen ja ohjausmekanismeihin liittyvien vaatimusten osalta. Konserniohjeen ja osapuolten välisen sopimuksen merkitystä korostettiin yhteistyön ja ohjauksen välineenä. Konserniohjeen sisällön katsottiin olevan jo riittävällä tavalla määritelty hyvinvointialuelaissa. Kuultavat myös korostivat, että terveydenhuollon valinnanvapaus on julkisyhteisöjen välillä tapahtuvaa toimintaa, ja potilaat hakeutuvat valinnanvapautta käyttäessään esimerkiksi Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin, eivät suoraan Coxa Oy:öön tai Sydänsairaala Oy:öön.

Myös Elinkeinoelämän keskusliiton, Hyvinvointiala HALI ry:n, Lääkäripalveluyritykset ry:n ja Suomen Yrittäjät ry:n edustajille järjestettiin erillinen kuulemis- ja keskustelutilaisuus 20.1.2022. Kuultavat korostivat keskustelutilaisuudessa, että julkisomisteisia yhtiöitä ei tulisi asettaa eri asemaan kuin yksityisomisteisia yhtiöitä. Tämä koskee esimerkiksi julkisomisteisten yhtiöiden katsomista osaksi hyvinvointialueiden omaa tuotantoa, julkisomisteisten yhtiöiden mahdollisuutta toimia usean hyvinvointialueen alueella sekä virkalääkäreiden asemaa julkisesti ja yksityisesti omistetuissa yhtiöissä. Kuultavat olivat huolissaan myös siitä, että sidosyksikköasemassa olevien yhtiöiden määrä kasvaa ja yksityiset yhtiöt jäävät palveluntuottajina vasta viimesijaiseksi vaihtoehdoksi. Sote-järjestämislaissa olevan oman tuotannon vaatimuksen poistamisen katsottiin ratkaisevan nämä ongelmat. Ylipäätään keskeistä tulisi kuultavien mukaan olla se, miten palvelua tuotetaan eikä sen mikä taho palvelun tuottaa. Myös sidosyksikkösääntelyn katsottiin liittyvän kysymykseen omasta tuotannosta. Lisäksi kuultavat katsoivat, että erikoissairaanhoidon valinnanvapaus on ristiriidassa sote-järjestämislain kanssa, koska erikoissairaanhoidossa julkinen yksikkö rinnastetaan omaan tuotantoon, vaikka julkisomisteiset yhtiöt eivät ole järjestämislain mukaan omaa tuotantoa. Keskustelussa kiinnitettiin huomiota myös EU-oikeuden huomioon ottamiseen.

Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden emeritusprofessori Olli Mäenpää ja Turun yliopiston julkisoikeuden professori Janne Salmista kuultiin 6.5.2022, jolloin heille esiteltiin hankeryhmän alustavia johtopäätöksiä. Professorit olivat yksimielisiä siitä, että ajatus julkisomisteisia yhtiöitä koskevasta yleisestä erityislainsäädännöstä olisi vaikeasti toteuttavissa eikä sitä voisi pitää tarkoituksenmukaisena. Julkisomisteisten yhtiöiden toimintaa säädellessään heidän mukaansa paikoitellen jopa intensiivisesti, esimerkkeinä hallinnon yleislait, kilpailulaki (948/2011) ja yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat säännökset. Näin ollen tarvetta uudelle lainsäädännölle ei suoranaisesti ole. Professorit kiinnittivät kuitenkin huomiota siihen, että julkisomisteisen yhtiöiden arviointi perustuslain kontekstissa ei rajoitu pelkästään perustuslain 124 §:ään, vaan toinen julkisomisteisten yhtiöiden kannalta keskeinen säännös on kunnallista ja muuta alueellista itsehallintoa koskeva perustuslain 121 §. Itsehallinnon vaatimukset on aina otettava yhtiöittämistä arvioitaessa huomioon, eivätkä julkisomisteiset yhtiöt saisi irtaantua liian kauas niiden kansanvaltaisesta perustasta. Todettiin myös, että omistajalla on merkittäviä mahdollisuuksia ohjata yhtiön toimintaa ja että selvityksessä olisi tärkeää arvioida syvemmin näitä ohjauskeinoja. Kolmantena keskeisenä säännöksenä professorit nostivat esiin riittäviä sosiaali- ja terveystaloudellista koskevan perustuslain 19 §:n 3 momentin, jonka asettamaa palvelutuotannon turvaamisvelvoitetta sote-järjestämislain riittävän oman tuotannon vaatimus nimenomaisesti toteuttaa. Heidän mukaan yhtiöittäminen on toki strateginen valinta, mutta sitä on peilattava myös julkisen vallan velvoitteeseen turvata riittävä oma tuotanto, eikä yhtiöittäminen voi olla täysin vapaan harkinnan asia.

2 Perustuslain asettamat reunaehdot

Perustuslakivaliokunta totesi sote-uudistuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 17/2021), että ehdotettu lainsäädäntö on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaalisten oikeuksien ja niiden perustuslain 6 §:ssäkin edellytetyn yhdenvertaisen toteutumisen kannalta; perustuslain 121 §:n 1–3 momentissa säädetyn kunnan asukkaiden itsehallinnon ja perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun kuntaa laajemmalla alueella toteutettavan asukkaiden itsehallinnon kannalta; sekä perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän antamista muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi koskevan säännöksen kannalta. Näistä jokaista on käsitelty tarkemmin alla.

2.1 Riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Pykälän 1 ja 2 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, ja lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Pykälän 3 momentissa säädetään, että julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistettävä väestön terveyttä sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Pykälän 4 ja 5 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu sekä edistettävä jokaisen oikeutta asuntoon ja tuettava asumisen omatoimista järjestämistä.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, ei määritellä tapaa, jolla nämä palvelut on järjestettävä, vaan ainoastaan veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (HE 309/1993, s. 71). Säännöksessä ei esimerkiksi edellytetä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta. Toisaalta säännöksestä kuitenkin seuraa, että lainsäädännöllä on huolehdittava riittävien palvelujen turvaamisesta. Palvelujen järjestämisen tapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto samoin kuin oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, yksityiselämän suoja sekä uskonnon ja omantunnon vapaus. Perustuslaissa ei sidota sosiaali- ja terveyspalvelujen

järjestämistä mihinkään voimassa olevaan lainsäädäntöön tai instituutioon, vaan edellytetään riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Edellä mainitut perustuslain 19 §:n reunaehdot on otettu huomioon sote-uudistusta koskevassa lainsäädännössä. Tätä lainsäädäntöä ja siihen liittyvää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä on kuvattu jäljempänä luvussa 3.1.1.

2.2 Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto

Kunnalliseen ja alueelliseen itsehallintoon sisältyy kansanvaltaisuusperiaate. Perustuslain 2 §:ssä säädetään kansanvaltaisuudesta ja oikeusvaltioperiaatteesta. Pykälän 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta ja muusta alueellinen itsehallinnosta. Lainkohdan mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.

Perustuslain 121 § pohjautuu perustuslakivaliokunnan jo hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta (HE 1/1998, s. 175–176). Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.

Edellisen vaalikauden maakuntauudistusta (HE 15/2017) koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 26/2017) linjattiin perustuslain asettamia reunaehtoja perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetulle itsehallinnolle. Valiokunta totesi tuolloin, että perustuslain sanamuoto 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun itsehallinnon sisällöstä jättää lainsäätäjälle enemmän harkintavaltaa siitä, millaiseksi maakunnallinen itsehallinto muodostuu, kuin kunnallisen itsehallinnon osalta. Valiokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentin itsehallinnon, 2 §:n kansanvaltaisuusvaatimuksen sekä 14 §:n 4 momentin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien perusteella maakuntaitsehallinnolla on oltava demokraattinen perusta ja yksilöllä on oltava mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua maakunnan hallintoon. Valiokunta totesi, että se on käytännössään katsonut perustuslain 2 §:ssä ilmaistun kansanvaltaisuusperiaatteen tarkoittavan kunnallisen itsehallinnon osalta ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta.

Perustuslakivaliokunta totesi edellä mainitussa lausunnossaan, että maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien yhtiöittämisvelvoitetta on pidettävä hallituksen esityskokonaisuuden valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisimpana osana muiden perustuslain säännösten kannalta arvioituna. Laajamittaisesti toteutettuna se heikentäisi maakunnan itsehallinnon välttämättömänä elementtinä pidettävää kansanvaltaisuutta, koska yhtiöittämisvelvoite edellyttäisi sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien tuottamisen eli varsin laajan tehtäväkokonaisuuden siirtämistä kansanvaltaisen päätöksenteon ulottamattomiin. Maakunnan tehtäviä hoitavien yhtiöiden yhteys maakunnallisen tason päätöksentekoon ja erityisesti maakunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksiin muodostuisi etäiseksi. Ongelmaa korosti se, että maakunnan tehtävien yhtiöittämisvelvollisuudelle ei ollut esitetävissä välttämättömiä oikeudellisia perusteita.

Perustuslakivaliokunta jatkoi edellä mainittua lausuntoaan toteamalla, että valiokunnan mielestä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamiseen kohdistuva yhtiöittämisvelvollisuus siirtäisi perusoikeuksien turvaamisen kannalta olennaisen ja laajan palvelukokonaisuuden ongelmallisella tavalla varsin etäälle maakunnan demokraattisesta päätöksenteosta. Käytännössä maakunta voisi vaikuttaa tällaisen yhtiön toimintaan ilmeisesti vain omistajaohjauksen perusteella. Valiokunta oli jo aiemmassa lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei lähtökohtaisesti ole mahdollista kohdistaa samantasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan ja että toiminnan ohjaus ja valvonta on todennäköisesti hoidettavissa yksinkertaisemmin ja välittömämmin, jos tehtävistä huolehtisi viranomainen. Kansanvaltaisuuden näkökulmasta omistajaohjauksen vaikutusmahdollisuudet voisivat olla välillisiä ja rajoitetut verrattuna maakunnan suoraan päätöksentekoon. Edelleen valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että se oli kuntalakia koskevaa ehdotusta arvioidessaan pitänyt kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta tärkeänä, että kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuus ja avoimuus turvataan myös kunnan toimintojen yhtiöittämisen laajentuessa. Valtioneuvoston piirissä oli siksi jatkossa syytä kokonaisvaltaisesti selvittää keinoja parantaa kansanvaltaisuusperiaatteen toteutumista myös kunnan toimintoja yhtiötettäessä (PeVL 63/2014). Valiokunnan mielestä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laajamittainen yhtiöittämisvelvollisuus on vaikeasti sovittavissa yhteen kansanvaltaisuuden vaatimuksen kanssa.

Sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 17/2021) perustuslakivaliokunta korosti maakuntaitsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa sekä maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperustaa. Valiokunta totesi aiemmin todenneensa, että perustuslain 121 §:n 4 momenttia vastaava hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin säännös sisälsi eräänlaisen lakivarauksen kaltaisen normin, joka velvoitti säätämään laissa kunnallisten ja sitä suurempien hallintoalueiden yhteensovittamisesta. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että lainsäätäjän harkintavalta maakuntaitsehallinnon vähimmäisvaatimuksista on voimassa

olevan perustuslain puitteissa täysin vapaata. Valiokunta on korostanut kuntia suurempien alueiden itsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa sekä maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperustaa. Valiokunta on tarkastellut perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta merkityksellisinä kysymyksinä myös itsehallinnollisen alueen yleistä toimialaa ja verotusoikeutta.

Perustuslakivaliokunta totesi edellä mainitussa lausunnossaan lisäksi, että perustuslain eri itsehallinnon muotoja koskevalle sääntelylle yhteinen piirre on kansanvaltaisuus. Kansanvaltaisuutta ymmärrettynä erityisesti osallistumisena ja vaikuttamisena voidaan valiokunnan mukaan pitää keskeisimpänä itsehallinnon periaatteellisena osatekijänä kulloisestakin itsehallinnollisesta järjestelystä riippumatta. Valiokunnan mielestä ehdotettu sääntely toteutti perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa eikä osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ole lähtökohtaisesti mahdollista kohdistaa samantasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan. Toisaalta valvonnan ja ohjauksen järjestäminen on jossain määrin helpompaa voittoa tavoittelemattoman valtion kokonaan omistaman osakeyhtiön kuin puhtaasti kaupallisen yrityksen ollessa kyseessä, ja esimerkiksi kuntien omistajaohjauksen toimivuudesta on saatu hyviä kokemuksia. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että omistajaohjauksen vaikutusmahdollisuudet voivat kansanvaltaisuuden näkökulmasta olla välillisiä ja rajoitettuja verrattuna kuntaa suuremman hallintoalueen suoraan päätöksentekoon.

Sote-uudistuksessa perustettujen hyvinvointialueen ylimpänä toimielimenä toimii aluevaltuusto, jonka jäsenet hyvinvointialueen asukkaat valitsevat yleisillä ja yhtäläisillä vaaleilla. Aluevaltuusto voi hallintosäännöllä siirtää toimivaltaansa muille hyvinvointialueen viranomaisille. Hyvinvointialueen hallintoa koskeva sääntely vastaa paljolti kuntalain sääntelyä. Säännökset ovat yleisiä ja jättävät organisaatorakenteen aluevaltuuston päätettäväksi. Hyvinvointialueen hallinto perustuu siten lähtökohtaisesti asukkaiden itsehallintoon. Hyvinvointialueen toiminnassa ja myös palvelujen hankkimisessa ostopalveluina esimerkiksi julkisomisteiselta yhtiöltä tulee huomioitavaksi kansanvaltaisuuden vaatimus. Nämä palvelut eivät ole suoraan edustuksellisen demokratian piirissä, eli vaaleilla valitun valtuuston ja muun luottamustoimielinten alaisuudessa tuotettavia, vaan palveluja tuottavat hyvinvointialueesta erilliset yksityisoikeudelliset yhteisöt. Kansanvaltaisuuden toteutumisen kannalta jokseenkin ongelmallisena voitaisiin pitää tilannetta, jossa merkittävä osuus järjestämistä vastaavien palvelujen tuottamisesta tapahtuisi hyvinvointialueen organisaation ja hyvinvointialueen viranomaisten ohjaamisen ulkopuolella. Kansanvaltaisuuden ulottamista yhtiömuotoisen toimintaan toteutetaan viranomaisen suorittaman strategisen suunnittelun ja talouden suunnittelun, johtamisen, valvonnan sekä omistajaohjauksen keinoin sekä esimerkiksi palveluja koskevissa sopimusehdoissa.

Sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta kiinnitti toisaalta huomiota siihen, että kansanvaltaisuuden näkökulmasta omistajaohjauksen vaikutusmahdollisuudet voivat olla välillisiä ja rajoitettuja verrattuna kuntaa suuremman hallintoalueen suoraan päätöksentekoon. Hyvinvointialuelakia sovelletaan hyvinvointialueen hallinnon ja talouden järjestämiseen sekä hyvinvointialueen toimintaan. Hyvinvointialueissa on säädetty palvelujen tuottamista koskevan vastuun toteuttamisesta ja sen valvonnasta sekä muun muassa omistajaohjauksesta, hyvinvointialueen tytäryhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeesta sekä konsernijohdosta. Tätä sääntelyä kuvataan tarkemmin luvussa 4.

2.3 Julkinen hallintotehtävä ja sen antaminen muulle kuin viranomaiselle

2.3.1 Julkisen hallintotehtävän käsite

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä siirto vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan perustuslaissa laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998, s. 179). Sen sijaan lainsäädäntö- ja tuomiovallan käyttö on rajattu pykälän soveltamisalan ulkopuolelle.

Julkinen hallintotehtävä on abstraktiotason sisältävä perustuslaillinen käsite, eikä sille tule antaa sisältöä tavallisen lain säännösten kautta. Tavallisella lailla ei voida yleisesti säätää siitä, mitkä ovat julkisia hallintotehtäviä, vaan tämä arviointi kuuluu perustuslakivaliokunnalle. Hallintolain (434/2003) esitöiden (HE 72/2002, s. 52) mukaan julkinen hallintotehtävä viittaa toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteenomaisia piirteitä. Keskeistä on myös, että tehtävä perustuu lailla tai lain nojalla annettuun julkiseen toimeksiantoon.

Julkiisiin hallintotehtäviin voi sisältyä julkisen vallan käyttöä tai merkittävää julkisen vallan käyttöä. Julkiisiin hallintotehtäviin liittyy usein oikeus käyttää julkista valtaa eli hallintopäätösten tekemistä sekä asian ratkaisemista välittömästi palvelevia valmistelu- ja täytäntöönpanotoimia (HE 72/2002, s. 53). Julkisen vallan käyttämisestä on myös yksityisiin kohdistuvien käskyjen taikka kieltojen antaminen. Merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota sisältäviä tehtäviä ei perustuslain 124 §:n mukaan voida antaa lainkaan viranomaiskoneiston ulkopuolelle, on esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muulla merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998, s. 179).

Niin sanotulla tosiasiallisella hallintotoiminnalla tarkoitetaan sitä osaa julkista hallinto-toimintaa, mikä ei ole päätöksentekoa eikä julkisen vallan käyttöä ja jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia (HE 72/2002, s. 49). Tosiasiallista hallintotoimintaa on esimerkiksi erilaisten hoitotoimien suorittaminen sekä lakiin perustuva viranomaisen tehtäväksi annettu neuvonta. Viranomaisten antama neuvonta ohjaa hallinnon asiakkaiden toimintaa, ja asiakkaiden tulee voida luottaa neuvonnan paikkansapitävyyteen. Neuvontaan voi sisältyä myös julkisen vallan käytön piirteitä etenkin silloin, kun on kyse yksilön oikeudellista asemaa koskevaan päätöksentekoon liittyvästä neuvonnasta. Mitä konkreettisemmin neuvojen antaminen saattaa vaikuttaa yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, sitä merkityksellisempänä julkisen vallan ulottuvuutta voidaan pitää.

Perustuslaissa ei määritellä julkista hallintotehtävää eikä julkisen vallan käyttäjää. Julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet, niin sanottu virkamieshallintoperiaate (HE 1/1998, s. 178). Perustuslain 124 §:n tarkoituksena on ollut nimenomaisesti rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Perustuslain 124 § lähtee siitä, ettei virkamieshallintoperiaate merkitse ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä rajoitetusti muille kuin viranomaisille kuten valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa tulkintakäytännössään edellyttänyt, että perustuslain 124 §:n asettamien edellytysten täyttämiseksi tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, jotta oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon, ja että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Perustuslakivaliokunta on lukenut varsinaiseen viranomaiskoneistoon perustuslain 124 §:ssä tarkoitettussa merkityksessä paitsi valtion ja itsehallintoyhdyskuntien normaaliin organisaatioon kuuluvat viranomaiset sekä sellaiset itsenäiset laitokset kuin Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos, myös kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja kunnallisen eläkelaitoksen tapaiset, lähtökohtaisesti kaikkien kuntien yhteiset erityistoimielimet (PeVL 22/2005).

Perustuslain 124 §:n esitöissä ei ole erikseen tarkasteltu valtionyhtiöitä, jotka sinänsä ovat jo käsitteellisesti kiinteästi kytköksissä valtioon, samoin kuin valtion ohjaus- ja määräysvallan piirissä jo yksin valtion omistuksen yhtiössä tuottaman äänivallan takia. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin johdonmukaisesti arvioinut valtio-omisteisille osakeyhtiöille annettavia julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta tähdensi sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 17/2021) selvyuden vuoksi, että julkisomisteiset yhtiöt eivät ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia. Perustuslakivaliokunnan aiempia lausuntoja, jotka ovat koskeneet valtio-omisteisten yhtiöiden toimintaa suhteessa perustuslain 124 §:n vaatimuksiin, kuvattu tarkemmin luvussa 5.3.

2.3.2 Virkamieshallintoperiaatteesta poikkeamisen edellytykset

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin sekä otettava huomioon hallintotehtävän luonne (HE 1/1998 ja esim. PeVL 16/2016, PeVL 8/2014, PeVL 6/2013, PeVL 65/2010 ja PeVL 57/2010). Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksen teon kohdalla.

Perustuslakivaliokunta on painottanut vakiintuneessa lausuntokäytännössä, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (esim. PeVL 44/2016, PeVL 16/2016, PeVL 12/2014, PeVL 8/2014 ja PeVL 5/2014). Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Valiokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaimiseen tai resursseihin, palvelutarpeen lisääntymiseen, palveluiden alueelliseen saatavuuteen ja joustavuuteen sekä toiminnan tehokkuuteen (esim. PeVL 16/2016, PeVL 29/2013, PeVL 6/2013 ja PeVL 37/2010). Valiokunta on todennut, että tarkoituksenmukaisuusvaatimuksessa ei ole kysymys vain taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta, vaikka järjestyksen taloudellisiin vaikutuksiin onkin asianmukaisesti kiinnitettävä riittävästi huomiota (PeVL 26/2017 ja PeVL 11/2006). Merkitystä on voitu myös antaa viranomaisen henkilöstöresurssien riittävyydelle (PeVL 23/2013 ja PeVL 6/2013).

Ajatus siitä, että perustuslain 124 §:n mahdollistama poikkeus virkamieshallinnon pääsäännöstä voitaisiin toteuttaa ilman tapauskohtaista harkintaa tiettyjen tunnusmerkien toteutuessa, on edellä selostetuista lähtökohdista vähintäänkin haastava. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt vastaavan kaltaista tematiikkaa lennonvarmistuksen osalta asiassa, joka liittyi lennonvarmistustoiminnan yhtiöittämiseen (PeVL 47/2005).

Merkittävän julkisen vallan käyttäminen sisältää lähtökohtaisesti puuttumista yksilön perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että esimerkiksi kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastusvaltuudet merkitsevät oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä tällaista valtuutta voida näin ollen antaa yksityiselle tavallisella lailla (esim. PeVL 44/2016). Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät niin ikään kaikki sellaiset ratkaisut, joilla olennaisesti puututaan perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen (PeVL 5/2014). Samoin hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyy valiokunnan mukaan

merkittävää julkisen vallan käyttöä (esim. PeVL 15/2012 ja PeVL 57/2010). Myös passin myöntämistä koskevassa päätöksenteossa on valiokunnan mukaan selvästi kysymys merkittävän julkisen vallan käytöstä, jota koskevia tehtäviä ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle (PeVL 6/2013).

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tosiasiallisessa toiminnassa huolehtia sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 26/2017 ja PeVL 24/2001). Tehtävän luonteella on arvioinnissa merkitystä. Menettelyn kaikissa vaiheissa on tärkeää huolehtia palveluntuottajiin kohdistuvista korkeista kelpoisuus- ja laatuvaatimuksista sekä palveluntuottajien valvonnasta (PeVL 6/2013). Asianmukaisen ja riittävän koulutuksen vaatimus korostuu erityisesti silloin, kun tosiasiallisella hallintotoiminnalla on vaikutusta perusoikeuksien toteutumiseen tai kun kyseisessä toiminnassa käytetään julkista valtaa (PeVL 27/2014).

2.3.3 Hallinnon yleislait ja virkavastuu

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 124 §:n edellytys, että tehtävän antaminen ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia, edellyttää oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattamisen takaamista säännösperusteisesti. Tämä merkitsee muun muassa, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Hallinnon yleislakeja ovat hallintolaki, julkisuuslaki, oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki (808/2019), kielilaki (423/2003), saamen kieli-laki (1086/2003), EU:n yleinen tietosuoja-asetus (2016/679), tietosuojalaki (1050/2018) sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki (13/2003). Nämä lait konkretisoivat osaltaan perustuslain perusoikeussäännöksissä suojattuja hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeita, julkisuusperiaatetta ja kielellisiä oikeuksia. Hallinnon yleislakeja sovelletaan lähtökohtaisesti niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai liikelaitosten kielellisiä palveluita ja yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä, minkä vuoksi viittausta ei ole enää välttämätöntä sisällyttää lakiin.

Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että perustuslain 124 § edellyttää, että julkista hallintotehtävää hoitavat luonnolliset henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla ja että julkisia hallintotehtäviä hoitavilla henkilöillä on asianmukainen koulutus ja asiantuntemus ja heidän julkinen valvontansa on asianmukaisesti valvottu. Perustuslain 118 §:n mukaisesti virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta, jolloin virkamiehen erityisasemaan kuuluu muita laajempi vastuu työssä tapahtuneista virheistä. Virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsittävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen

vastuun. Rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu rikoslain 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksen 5 kohdan nojalla myös viranomaisorganisaation ulkopuolella tapahtuvaan julkisen vallan käyttöön. Vahingonkorvausoikeudellisesta vastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että virkavastuusääntelyn tulee kattaa annettu julkinen hallintotehtävä kokonaisuudessaan.

Sote-järjestämissä säädetään hallinnon yleislakien soveltamisesta yksityisten palveluntuottajien toimintaan sekä rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta. Lain 19 §:n mukaan yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan on kyseisen lain mukaisessa toiminnassaan noudatettava hallintolakia, sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annettua lakia, kielilakia, saamen kielilakia ja viittomakielilakia, jollei laissa toisin säädetä. Pykälän mukaan myös yksityisten palveluntuottajien alihankkijoiden sote-järjestämissä mukaisessa toiminnassa laatimat tai saamat asiakirjat ovat julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta saatuja tai laadittuja hyvinvointialueen asiakirjoja. Lisäksi pykälässä säädetään noudatettavaksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (906/2019) sekä digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettua lakia (306/2019). Sote-järjestämissä 20 §:ssä säädetään, että yksityisten palveluntuottajien ja niiden alihankkijoiden palveluksessa oleviin sekä hankittuun tai vuokrattuun työntekijään sovelletaan rikoslain 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, heidän hoitaessaan sote-järjestämissä 12 §:ssä tarkoitettuihin palveluihin sisältyviä julkisia hallintotehtäviä. Edellä todettua sovelletaan myös mainittujen tahojen lakimääräisen toimielimen tai johdon jäsenenä sekä itsenäiseen ammatinharjoittajaan heidän hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä.

3 Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen

3.1 Sote-uudistuksen keskeinen sisältö

Hallitus antoi joulukuussa 2020 eduskunnalle hallituksen esityksen hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020). Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen kesäkuussa 2021 ja sen sisältämät lait tulevat porrastetusti voimaan 1.7.2021 ja 1.1.2023 välisenä aikana.

Sote-uudistuksessa Suomeen on muodostettu 21 hyvinvointialuetta, joille siirretään kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät 1.1.2023 alkaen. Hyvinvointialueet on perustettu pääosin nykyisen maakuntajaon pohjalta. Uudenmaan maakunnassa on kuitenkin neljä hyvinvointialuetta, ja niiden lisäksi Helsingin kaupunki vastaa kaupunkina sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä. Lisäksi Uudellamaalla toimii HUS-yhtymä, joka vastaa sille laissa säädettyistä sekä HUS-järjestämissopimuksessa sovituista tehtävistä.

Hyvinvointialueet ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Niille siirretään nykyiset sairaanhoitopiirien ja kehitysvammaisten erityishuoltopiirien kuntayhtymät varoineen, velkoineen ja sitoumuksineen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvä kuntien irtain omaisuus, sopimukset ja vastuut.

3.1.1 Perustuslain lähtökohdat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva lainsäädäntö on merkityksellistä etenkin perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaalisten oikeuksien ja niiden yhdenvertaisen toteutumisen kannalta. Niin ikään merkityksellisiä perustuslain 121 ja 124 §:ää jo käsitelty edellä luvuissa 2.2 ja 2.3.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävissä merkityksellinen on etenkin perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet

ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslakivaliokunnan sote-uudistusta koskevassa lausunnossa (PeVL 17/2021) on todettu, että kyseinen säännös viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Kysymys on etenkin palvelujen saatavuuden turvaamisesta. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä. Lisäksi perustuslain 19 §:n 3 momentissa käytetyllä sääntelyvaraustyyppillä ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään") on haluttu korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa.

Perustuslakivaliokunta jatkoi sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan, että perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös ei estä sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamista myös muiden kuin julkisen vallan toimesta. Jo perusoikeusuudistusesityksessä lähdettiin siitä, ettei perustuslain säännös sido sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä silloiseen lainsäädäntöön, minkä perustuslakivaliokunta on sittemmin toistanut lausuntokäytännössään. Valiokunta totesi edellisen vaalikauden valinnanvapauslakiehdotusta arvioidessaan katsoneensa, että julkisella vallalla on perustuslain 19 §:stä seuraava velvollisuus ylläpitää riittävästi omaa tuotantoa sen varmistamiseksi, että se voi kaikissa tilanteissa turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut (PeVL 15/2018). Perustuslaista ei kuitenkaan johdu tarkkoja rajoja oman tuotannon määrälle tai sen toteuttamisen tavalle, vaan valiokunnan mielestä on oleellista varmistaa lainsäädännössä se, että vastuussa oleva järjestäjä voi kaikissa tilanteissa turvata sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävän saatavuuden.

Perustuslakivaliokunta totesi edelleen sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan, että perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. Palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan 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. Valiokunta toteaa korostaneensa, 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. Valiokunta on myös painottanut, että säännöksellä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus ja säännös merkitsee siten vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville. Uudistuksen toimeenpanossa on perustuslain 6 §:stä ja 19 §:n 3 momentista johtuvista syistä välttämätöntä huolehtia palveluiden riittävästä ja yhdenvertaisesta saatavuudesta niin valtakunnallisesti kuin eri hyvinvointialueiden sisälläkin.

3.1.2 Oman tuotannon vaatimus

Sote-järjestämislain 8 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueella on oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä ja sen on huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi hyvinvointialueella on oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö sekä hallinnollinen ja muu henkilöstö, hallinnassaan asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet sekä muut tarvittavat toimintaedellytykset. Lisäksi hyvinvointialueella on oltava järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto. Säännös täydentää hyvinvointialuelain 7 §:ssä säädettyä järjestämisvastuuta, jonka mukaan hyvinvointialue vastaa sille lailla säädettyjen tehtävien hoitamisesta, hyvinvointialueen asukkaana laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta. Hyvinvointialue vastaa kyseisen säännöksen mukaan järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavan valinnasta, tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Hyvinvointialueen toimintaa on kuvattu tarkemmin jäljempänä luvussa 4.

Sote-uudistuksen valmistelun lähtökohtana oli muun muassa, että kaikkia aiemmin kuntien ja 1.1.2023 alkaen hyvinvointialueiden vastuulla olevia tehtäviä ei ole mahdollista tehdä viranhaltijoiden työnä. Lainsäädäntöä uudistettaessa otettiin lähtökohdaksi se, että olemassa olevat yhteistyöjärjestelyt yksityisten ja niin kutsuttujen julkisomisteisten toimijoiden kanssa tavalla tai toisella jatkuvat. Keskeinen tähän liittyvä uusi säännös on sote-järjestämislain 12 §:ssä, jossa säädetään edellytyksistä palvelujen hankkimiselle yksityiseltä palveluntuottajalta. Palvelun hankkimisesta yksityiseltä palveluntuottajalta säädetään myös lain 8 §:ssä.

Riittävää omaa palvelutuotantoa koskeva vaatimus periytyi edellisen vaalikauden perustuslakivaliokunnan lausunnoista (PeVL 26/2017 ja PeVL 15/2018). Kyseisten lausuntojen mukaan tuolloin ehdotettu sääntely ei turvannut perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin, 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukaisesti valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, minkä vuoksi perustuslain 124 §:n edellytys perusoikeuksien vaarantumattomuudesta ei täyttynyt. Sääntelyä tuli muuttaa siten, että julkinen valta voi kaikissa tilanteissa taata sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävän toteutumisen yhdenvertaisesti. Perustuslakivaliokunta totesi silloisen valinnanvapauslakiehdotuksen 16 §:n sanamuodosta ja hallituksen esityksen perusteluista ilmenevän, ettei maakunta voi yhtiöittää kaikkea niin sanotun suoran valinnan palvelutuotantoa, koska sillä piti olla riittävästi omaa tuotantoa. Maakunnalla tuli näin ollen olla velvollisuus omalla tuotannollaan vastata palvelujen saatavuudesta ja siten sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisesta.

Sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 241/2020) perusteluissa riittävän oman palvelutuotannon vaadetta perusteltiin sillä, että järjestämisvastuun todellinen kanto ja perustuslain 19 §:n ja 22 §:n mukaisten velvoitteiden täyttäminen edellyttää riittävää omaa palvelutuotantoa. Jotta hyvinvointialue pystyy tosiasiaissa huolehtimaan järjestämisvastuuseensa kuuluvista tehtävistään, sillä on oltava riittävästi omaa palvelutuotantoa sekä omaa henkilöstöä ja osaamista tehtävistään suoriutumiseksi. Myös hyvinvointialueelle kuuluvien julkisen vallan käyttöön liittyvien tehtävien organisoiminen asianmukaisesti esitettiin edellyttävän riittävää omaa tuotantoa ja osaamista. Oma palvelutuotanto on myös edellytys hyvinvointialueen tarvitsemalle tilaajaosaamiselle.

Laaja-alainen joidenkin tehtävien tai yksittäisen erikoisalan yhtiöittäminen tarkoittaisi, että hyvinvointialueelle ei syntyisi riittävää osaamista. Yhtiöittäminen vaikeuttaisi muun muassa palvelutuotannon turvaamista mahdollisissa palvelutuotannon ongelmatilanteissa ja siirtäisi ohjausvaltaa etäämmäksi demokraattisesta ohjauksesta. Yhtiöitetyn toiminnan varaan olisi vaikea rakentaa esimerkiksi häiriö- ja poikkeustilanteisiin tarvittavaa valmiutta ja varautumista. Yhtiöitetty toiminta tuo raja-aitoja myös integraation toteutumiseen. Jos yhtiöittämiselle ei olisi asetettu rajoja, voisi se tarkoittaa, että esimerkiksi erikoissairaanhoidon kalliit investoinnit toteutettaisiin yhtiöissä, erikoissairaanhoido eriytyisi jälleen perustason palveluista eikä terveydenhuollon ympärivuorokautista päivystystä olisi turvattuna järjestäjän omana tuotantona kaikilla erikoisaloilla.

Hyvinvointialueen palveluksessa olevalla henkilöstöllä tarkoitetaan hyvinvointialueeseen työ- tai virkasuhteessa olevaa henkilöstöä. Vastaavasti hyvinvointialueen omalla palvelutuotannolla tarkoitetaan palveluja, jotka toteutetaan hyvinvointialueen palveluksessa olevalla henkilöstöllä. Esimerkiksi vastaavalla lääkäriellä olisi oltava järjestämisvastuun toteuttamiseksi hyvinvointialueen omassa palvelutuotannossa riittävä määrä virkasuhteisia terveydenhuollon ammattihenkilöitä, jotta sekä väestötason että yksilötason vastuu kyetään toteuttamaan myös käytännössä kaikilla lääketieteen aloilla ja myös kaikissa osissa hyvinvointialueen aluetta. Vastaavasti esimerkiksi tartuntatautilainsäädännön sekä valmiuslain-säädännön mukaiset vastuut olisi kaikissa tilanteissa kyettävä ohjaamaan ja johtamaan tosiasiallisesti yhtenäisesti hyvinvointialueen toimesta koko hyvinvointialueen alueella kaikissa sen vastuulla olevissa toiminnoissa ja toimipisteissä. Hyvinvointialueen oman henkilöstön määrä tulee mitoittaa siten, että virkavastuulla tapahtuva johtaminen, ohjaus ja valvonta ulottuvat hyvinvointialueen kaikille tehtäväaloille ja myös maantieteellisesti sen eri osiin.

3.1.3 Hyvinvointialueiden ohjaus ja valvonta

Hyvinvointialueiden toimintaan kohdistuu valtion ohjausta ja valvontaa sekä viranomaisen omavalvontaa ja muita velvoitteita. Hyvinvointialueen oman palveluntuotannon tasoa ja ostopalvelujen hankkimista valvotaan valvontaviranomaisten toimesta ja seurataan myös hyvinvointialueen kanssa vuosittain käytävissä sosiaali- ja terveysministeriön neuvotteluissa. Hyvinvointialueen päätöksentekoprosessia ostopalveluja hankittaessa ohjataan myös sote-järjestämislain säännöksillä hankintapäätöksen perusteluelvoitteesta.

Sote-järjestämislain 24 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö neuvottelee erikseen kunkin hyvinvointialueen kanssa vuosittain hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien toteuttamisesta. Valtiovarainministeriö osallistuu neuvotteluihin. Neuvottelujen tarkoituksena on yhteisen tilannekuvan tarkastelu ja hyvinvointialueen järjestämistehtävän strategisen tason ohjaus erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet huomioiden sekä ministeriöiden ja hyvinvointialueen välisen yhteistyön edistäminen. Neuvotteluissa seurataan ja arvioidaan hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteutumista. Niissä käsitellään hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen tavoitteita sekä niitä tukevia toimenpiteitä. Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö voivat tarvittaessa antaa hyvinvointialueelle järjestämistä koskevia toimenpidesuosituksia. Neuvotteluissa käsitellään pykälässä säädettyt asiat, joita ovat muun muassa palvelujen ja muiden toimenpiteiden tarpeen ja määrän arviointia ja ennakkointia, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertaisuutta, tarpeenmukaisuutta ja riittävyttä ja sosiaali- ja terveydenhuollon tuottavuutta ja kustannusvaikuttavuutta sekä hyvinvointialueen kustannusten kehitystä ja rahoituksen riittävyttä. Lisäksi käsiteltäviin asioihin kuuluvat järjestämisvastuun toteuttamisen edellyttämä riittävä henkilöstö, osaaminen, toimintakyky, valmius ja oma palvelutuotanto.

Lain 6 luvussa säädetään omavalvonnasta ja viranomaisvalvonnasta. Hyvinvointialueen ja yksityisen palveluntuottajan on varmistettava omavalvonnalla tehtäviensä lainmukainen hoitaminen ja tekemiensä sopimusten noudattaminen. Hyvinvointialueen ja yksityisen palveluntuottajan on omavalvonnassaan erityisesti varmistettava palvelujen saataavuus, jatkuvuus, turvallisuus ja laatu sekä asiakkaiden yhdenvertaisuus. Tehtävien ja palvelujen omavalvonta on toteutettava osana niiden järjestämistä ja tuottamista. Lain 41 §:n mukaan hyvinvointialueen on järjestämisvastuunsa nojalla ohjattava ja valvottava yksityisiä palveluntuottajia ja näiden alihankkijoita jatkuvasti palveluja tuottaessa ja tarvittaessa puututtava epäkohtiin sekä vaadittava niiden korjaamista.

Edelleen sote-järjestämislain 6 luvussa säädetään, että kyseiseen lakiin perustuvan toiminnan yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Aluehallintovirasto valvoo toimialueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen lainmukaisuutta ja antaa valvontaan liittyvää ohjausta. Valvira ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa valvonnan ja siihen liittyvän ohjauksen toimeenpanossa, yhteensovittamisessa ja yhdenmukaisuttamisessa. Lisäksi Valvira valvoo sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen lainmukaisuutta sekä antaa valvontaan liittyvää ohjausta tietyissä laissa säädetyissä asioissa.

3.1.4 Yksityisen palveluntarjoajan asema

Sote-järjestämislain 3 luvussa säädetään palvelujen hankkimisesta yksityiseltä palveluntuottajalta. Sääntelyn lähtökohtana on asettaa ostopalvelujen hankkimiselle perustuslain 124 §:n mukaiset reunaehdot, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat edellä kuvatuin tavoin laajalti julkisia hallintotehtäviä. Ostopalvelua koskevien säännösten lähtökohtana on, että sellaiset ostot ovat sallittuja, jotka eivät nimenomaisesti ole kiellettyjä. Säännös ja sääntelytapa poikkeaa siis siitä, mitä yleensä on edellytetty julkisen hallintotehtävän siirrolta ja sen yksilöinniltä.

Sote-järjestämislain 12 §:ssä asetetaan ostopalveluille yleisiä edellytyksiä sekä joitakin erityisiä rajoituksia. Yleisiä edellytyksiä ovat seuraavat:

- hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi
- hyvinvointialue kykenee hoitamaan järjestämisvastuunsa
- palvelut toteutuvat yhdenvertaisesti hyvinvointialueella
- hankittavien palvelujen on oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa toteuttamisesta myös hankittavien palvelujen osalta

Lain mukaan hyvinvointialue ei saa hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta:

- palveluja, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, jollei lailla erikseen toisin säädetä
- sosiaalihuoltolain (1301/2014) 15 §:ssä tarkoitettua yksilö- ja perhekohtaista sosiaalityötä eikä 29 §:ssä tarkoitettua sosiaalipäivystystä
- terveydenhuoltolain (1326/2010) 50 §:ssä tarkoitettuja kiireellisen hoidon ja päivystyksen palveluja lukuun ottamatta mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettua perusterveydenhuollon päivä- ja ilta-aikaista kiireellistä vastaanottotoimintaa

- terveydenhuoltolain 40 §:ssä tarkoitettua ensihoitopalvelua lukuun ottamatta mainitun lain 40 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdassa tarkoitettuja palveluja ja 2 kohdassa tarkoitettua muuta palvelua kuin ensihoitopalvelun kokonaisvalmiuden ylläpitämistä eikä ensihoitopalvelusta vastaavan lääkärin tai kenttäjohtajan tehtäviä, jotka on hoidettava kaikilta osin virkasuhteessa

Lisäksi erikoissairaanhoidon ostopalveluja on rajoitettu siten, ettei ostopalveluntuottaja voi päättää asiakkaan ottamisesta erikoissairaanhoidon, vaan tästä päättää hyvinvointialue. Hyvinvointialue kuitenkin voi arvioidaan asiakkaan hoidon tarpeen terveydenhuoltolain 52 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla ja otettuaan asiakkaan erikoissairaanhoidon sekä laadittuaan alustavan hoitosuunnitelman kullekin lääketieteen tai hammaslääketieteen erikoisalalle antaa yksityisen palveluntuottajan tehtäväksi kyseisellä erikoisalalla asiakkaan tarkemman hoidon tarpeen arvioinnin, hoitoratkaisujen tekemisen ja tarkemman hoitosuunnitelman laatimisen.

Sote-uudistusta koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 17/2021) mukaan sote-järjestämislain 12 §:n sääntely on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta. Lausunnossa todettiin, että perustuslakivaliokunta on viime vaalikauden maakuntauudistuksen yhteydessä arvioinut varsin laajasti silloin ehdotettua sääntelyä yksityisten palveluntarjoajien asemasta ja tehtävistä perustuslain 124 §:n kannalta. Tuolloin ehdotetun valinnanvapausmallin myötä yksityisille palvelujen tuottajille olisi siirretty merkittävä osa sosiaali- ja terveydenhuollon perustason palveluihin sisältyvästä julkisten hallintotehtävien piiristä. Sote-uudistuksessa ehdotettu sääntely poikkesi yksityisten palveluntarjoajien aseman ja tehtävien kannalta hyvin merkittävästi tuolloin ehdotetusta ja täytti valiokunnan mukaan perusratkaisuiltaan hyvin perustuslain 124 §:stä johtuvat vaatimukset.

Sote-järjestämislain 20 §:n mukaan ostopalveluja tuottavan yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan palveluksessa oleviin sovelletaan rikoslain 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessaan lain 12 §:ssä tarkoitettuihin ostopalveluihin sisältyviä julkisia hallintotehtäviä. Sama koskee hankittuja ja vuokrattuja työntekijöitä. Sääntelyn taustalla on perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön perustuva vaatimus, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää muun muassa asioita käsittelevien henkilöiden toimivan rikosoikeudellisella virkavastuulla (esim. PeVL 26/2017). Sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan valiokunta totesi, että virkavastuusääntelyn täsmälliselle muotoilulle ei valiokunnan käytännössä ole esitetty tarkempia edellytyksiä. Ehdotettu sääntely oli valiokunnan käsityksen mukana muotoiltu samalla tavalla kuin julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuuta koskeva sääntely tavanomaisesti. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota virkavastuusääntelyn johdonmukaisuuteen

ja tarpeeseen vastaisuudessa arvioida julkista hallintotehtävä hoitavan virkavastuun laajuutta. Tällaisen arvioinnin on valiokunnan käsityksen mukaan syytä ulottua laajemmalle kuin sote-uudistusta koskevaan lainsäädäntöhankkeeseen, ja se on sopivimmin tehtävissä valtioneuvoston piirissä.

Sote-uudistusta koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan valiokunta oli viime vaalikauden maakuntauudistusta koskevaa esitystä arvioidessaan todennut, että julkisen vallan on kyettävä varmistamaan muun muassa se, että palvelutarpeen arviointi toteutuu yhdenmukaisten kriteerien ja menettelyjen mukaisesti. Valiokunta piti julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa osoitetun turvaamisvelvollisuuden ja myös hyvinvointialueiden järjestämistehtävän asianmukaisen hoidon kannalta sinänsä perusteltuna, että julkisen vallan vastuulle kuuluu erikoissairaanhoidon pääsyä koskeva palvelutarpeen arviointi. Hoitoratkaisujen tekemisessä on kyse ennen muuta lääketieteellisestä arviosta. Valiokunnan käsityksen mukaan sote-järjestämislain 12 §:n 3 momentin sääntelyä väljempikin sääntely yksityisen palveluntuottajan oikeudesta tehdä palvelutarpeen arviointia on siten perustuslain kannalta mahdollinen. Sote-järjestämislain 12 §:n 3 momenttia väljennettiin tältä osin eduskuntakäsittelyn aikana, mutta erikoissairaanhoidon ottamisesta päättäminen säilytettiin kuitenkin hyvinvointialueen vastuulla, kuten edellä on todettu.

3.2 Julkिसomisteinen yhtiö ja sote-lainsäädännön lähtökohdat

3.2.1 Hallinto-, talous- ja valtiovarainvaliokuntien lausunnot

Hallintovaliokunta käsitteli lausunnossaan (HaVL 12/2021) julkisomisteisten yhtiöiden asemaa sote-uudistuksessa eri näkökohtien perusteella. Se kuitenkin esitti hallituksen esityksen mukaisen sääntelyn muuttamista vain lääketieteellisten tukipalvelujen ulkoistamisen osalta. Valiokunnan mukaan hyvinvointialueen tulisi voida ostaa lääketieteelliset tukipalvelut kokonaan muulta palveluntuottajalta. Julkisomisteisia yhtiöitä ei asetettu tässä hallintovaliokunnan muutosehdotuksessa erilaiseen asemaan muiden yhtiöiden kanssa.

Talousvaliokunta käsitteli lausunnossaan (TaVL 12/2021) varsin laajasti yhtiöiden asemaa sote-uudistuksessa. Valiokunnan mukaan hallituksen esitys merkitsi muutosta erilaisissa juridisissa muodoissa harjoitettuun toimintaan. Se totesi, että nämä muodot ovat mahdollistaneet hoitopolkujen ja hallinnon kehittämistä ja tehostamista mutta samalla ne ovat johtaneet osaoptimointiin, joka ilmenee samaan aikaan sekä ylihoitamisena että hoitotakuun ja potilaiden yhdenvertaisen hoitopääsyn vaarantavina kapeikkokohdina. Johtopäätösosiossa valiokunta esitti, että ehdotettuun sääntelyyn liittyi jännitteitä joidenkin tavoitteiden ja valittujen sääntelyratkaisujen välillä ja voi osoittautua haasteelliseksi pitää samaan aikaan voimassa virkalääkärivaatimus, sallia julkisomisteisten yhtiöiden

toiminta, ostopalvelurajoitukset sekä turvata asukkaiden hoitoonpääsy. Valiokunta puolsi ehdotusta, että lääketieteelliset tukipalvelut voitaisiin hankkia kokonaisuudessaan ostopalveluna.

Valtiovarainvaliokunta otti lausunnossaan (VaVL 1/2021) kantaa julkisomisteisten yhtiöiden asemaan sote-uudistuksessa viitaten nimenomaisesti Coxa Oy:n ja Sydänsairaala Oy:n toimintaan. Valiokunta piti välttämättömänä, ettei hyvin toimivien julkisomisteisten yhtiöiden tai osuuskuntien asemaa vaikeuteta. Se katsoi niiden tuottavan skaalaetuja, lisäävän tuottavuutta sekä toiminnan tehokkuutta. Valiokunta edellytti, että hyvinvointialueen on voitava huolehtia riittävästä palvelutuotannosta hankkimalla palveluja yhdessä muiden hyvinvointialueiden kanssa omistamaltaan julkisoikeudelliselta yritykseltä, joka on hyvinvointialueen hankintalain mukainen sidosyksikkö. Valiokunta perusteli asiaa tarpeella turvata julkisomisteisten yhteisöjen toimintamahdollisuudet mainiten nimeltä Coxa Oy:n ja Sydänsairaala Oy:n. Valiokunta piti myös perusteltuna hyvinvointialueiden yhteisten yritysten rinnastamista omaan tuotantoon.

3.2.2 Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta käsitteli lausunnossaan (PeVL 17/2021) julkisomisteisten yhtiöiden asemaa varsin laajasti oman otsikkonsa alla. Se myös kuuli asiasta nimenomaisesti sekä perustuslakiasiantuntijoita että Pirkanmaan toimijoita.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan aluksi, että sote-järjestämislain 2 §:n 4 momentin mukaisen yksityisen palveluntuottajan määritelmään kuuluvat myös julkisomisteiset yhteisöt, kuten yhden tai useamman hyvinvointialueen yksinomaisessa määräysvallassa olevat yhteisöt. Myös hyvinvointialueen, kunnan ja valtion omistamiin yhteisöihin sovelletaan siten sote-järjestämislain 3 luvun säännöksiä palvelujen hankkimisesta yksityisiltä palveluntuottajilta. Tämän jälkeen valiokunta totesi viime vaalikaudella edellyttäneensä, että maakunnalla on perustuslain 19 §:stä seuraava velvollisuus ylläpitää riittävästi omaa tuotantoa sen varmistamiseksi, että se voi kaikissa tilanteissa turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Tuolloin lainsäädännössä oli valiokunnan mukaan varmistettava perustuslain 6 §:ään ja 19 §:n 3 momenttiin perustuen, että maakunnalla on sekä riittävät taloudelliset voimavarat että muutoinkin riittävä henkilöstöä, tiloja ja laitteistoja koskeva kapasiteetti tuottaa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Valiokunta katsoi tämän edellytykseksi sille, että viime kauden sote-uudistusta koskeva lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta totesi, että nyt ehdotettu sääntely poikkeaa näiltä osin merkittävästi viime vaalikaudella ehdotetusta ja että se täytti valiokunnan käytännössä omalle tuotannolle asetetut vaatimukset.

Vaikka hallituksen esityksessä ei ehdotettu julkisomisteisille yhtiöille muista yhtiöistä poikkeavaa asemaa, perustuslakivaliokunta otti asiaan lausunnossaan kantaa. Valiokunnan mukaan perustuslaista ei johdu, että julkisomisteisia yhteisöjä olisi lainsäädännössä kohdeltava sosiaali- ja terveystalvveluja järjestettäessä tai omaa tuotantoa määriteltäessä samalla tavoin kuin yhteisöjä, joiden omistuspohja ja tarkoitus ovat erilaisia. Valiokunta katsoi, että asiassa oli merkitystä muun muassa yhteisön määräysvallalla ja valvonnan ja ohjauksen järjestämisellä. Ehdotonta estettä julkisomisteisen yhteisön hallituksen esityksessä ehdotettua laajemmalle asemalle osana omaa tuotantoa ei valiokunnan mielestä ollut, kunhan perustuslain 124 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät annettaessa julkisia hallintotehtäviä julkisomisteiselle yhteisölle.

Valiokunta totesi seuraavaksi selvyyden vuoksi, että julkisomisteiset yhteisöt eivät ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia. Siten julkisen hallintotehtävän antamisen julkisomisteiselle yhteisölle tulee täyttää perustuslain 124 §:ssä säädetyt edellytykset esimerkiksi tehtävän antamisen tarkoituksenmukaisuudesta. Tältä osin valiokunta viittasi viime vaalikauden lausuntoonsa, jonka mukaan osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei lähtökohtaisesti ole mahdollista kohdistaa samantasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehosta valvontaa kuin viranomaistoimintaan. Valiokunnan mukaan valvonnan ja ohjauksen järjestäminen on jossain määrin helpompaa voittoa tavoittelemattoman valtion kokonaan omistaman osakeyhtiön kuin puhtaasti kaupallisen yrityksen ollessa kyseessä. Valiokunta jatkoi toteamalla, että saadun selvityksen mukaan esimerkiksi kuntien omistajaohjauksen toimivuudesta on saatu hyviä kokemuksia. Valiokunta on toisaalta kiinnittänyt huomiota siihen, että kansanvaltaisuuden näkökulmasta omistajaohjauksen vaikutusmahdollisuudet voivat olla välillisiä ja rajoitettuja verrattuna kuntaa suuremman hallintoalueen suoraan päätöksentekoon.

Lopuksi perustuslakivaliokunta totesi, että julkisomisteisten yhteisöjen aseman järjestäminen sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksessä ehdotetusta poikkeavalla tavalla vaikuttaisi esimerkiksi sote-järjestämislain sisältöön. Lisäksi selvitettäväksi tulisi mahdollisesti muun muassa EU-oikeudellisia kysymyksiä. Tämän perusteella valiokunta piti välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että etenkin kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi. Valiokunta edellytti muutoksen tekemistä joko erillisellä hallituksen esityksellä tai täydentävän hallituksen esityksen antamista. Tämän se katsoi takaavan sen, että asian käsittely eduskunnassa perustuu riittävän kattaviin perusteluihin ja vaikutusarviointeihin sekä julkiseen ja kaikkien saatavilla olevaan ehdotukseen. Valiokunta katsoi normaalin lainsäädäntötien myös turvaavan lainsäädännön teknisen laadun.

3.2.3 Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei esittänyt perustuslakivaliokunnan lausunnossa esittämän kannan perusteella muutoksia julkisomisteisten yhtiöiden asemaan. Valiokunta katsoi mietinnössään (StVM 16/2021), että yhtiöittämisen mahdolliseen laajentumiseen suuremmille alueille, laajoihin toimintoihin tai keskeisiin palveluihin liittyi merkittäviä riskejä. Laaja-alainen tehtävien tai erikoisalojen yhtiöittäminen tarkoittaisi, ettei hyvinvointialueelle synnyisi järjestämisvastuun edellyttämää riittävää osaamista. Valiokunnan mukaan yhtiöittäminen muun muassa vaikeuttaisi palvelutuotannon turvaamista häiriö- ja poikkeustilanteissa, siirtäisi ohjausvaltaa etäämmäksi demokraattisesta ohjauksesta sekä toisi rajoja integraation toteuttamiseen. Valiokunta ehdotti kuitenkin hallintovaliokunnan esittämällä tavalla, että hyvinvointialueiden on mahdollista hankkia yksityisiltä palveluntuottajilta kokonaisuudessaan lääketieteelliset ja hammaslääketieteelliset tukipalvelut sekä niiden tuottamisessa tarpeellinen erityisosaaminen.

Koska julkisomisteisten yhtiöiden asemaan liittyvät huolet olivat nousseet edellä kuvattulla tavoin esiin valiokuntien lausunnoissa, sosiaali- ja terveysministeriö esitti sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassaan vastineessa, että valtioneuvosto käynnistää selvityksen julkisomisteisten yhtiöiden asemasta. Valiokunta esitti mietinnössään eduskunnan vastaukseen lausumaa, jonka mukaan ”eduskunta edellyttää, että hallitus kiirehtii julkisomisteisia yhtiöitä koskevaa selvitystä”. Tämä lausuma tuli osaksi hallituksen esityksen hyväksyttävää eduskunnan vastausta (EV 111/2021, lausuma 15).

3.2.4 Hyvinvointialueiden oma tuotanto ja niiden omistamat yhtiöt

Sote-järjestämislain ostopalvelusäännökset mahdollistavat laajasti ostopalvelujen käytön. Hyvinvointialue voi siten merkittävässä määrin ostaa palveluja esimerkiksi julkisomisteiselta yhtiöltä. Ostopalveluja rajaavat kuitenkin järjestämisvastuun kantoon liittyvä riittävän oman palvelutuotannon vaatimus ja ostopalvelurajoitukset. Ostopalvelurajoitukset on sääntelyssä rajattu julkisen vallan käyttöön ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen näkökulmasta keskeisiin tehtäviin. Julkisomisteisten yhtiöiden asettaminen poikkeavaan asemaan ostopalveluissa edellyttäisi, että palvelujen järjestämisen näkökulmasta keskeiset palvelut, esimerkiksi ympärivuorokautinen päivystys, voitaisiin siirtää yhtiölle, mikä olisi ongelmallista sekä perustuslain 124 §:n edellytysten täyttymisen että laissa säädetyn järjestämisvastuun toteutumisen kannalta.

Hyvinvointialueen riittävän oman palvelutuotannon määrää tai ostopalveluna hankittavien palvelujen sallittua määrää ei ole mahdollista määritellä kategorisesti ja tarkkarajaisesti säännöksissä, koska järjestämisvastuun näkökulmasta erilaisiin palveluihin liitetty erityyppisiä osaamisvaateita ja mahdollisuuksia korvata palvelutuotantoa häiriötilanteissa. Lisäksi tällaista määrällistä osuutta on äärimmäisen vaikea määritellä siten, että sen

kautta voitaisiin saman aikaisesti yhtäältä turvata riittävä hyvinvointialueen oma palvelutuotanto ja toisaalta mahdollistaa järjestämisvastuuseen kuuluva tarkoituksenmukainen tuotantorakenne.

Sote-järjestämislain säännökset jättävät hyvinvointialueille harkintavaltaa riittävän oman palvelutuotannon ja hankittavien ostopalvelujen määrän osalta. Tästä johtuen muodostuu entistä vaikeammaksi säätää lainsäädännössä tarkkarajaisesti siitä, missä määrin hyvinvointialueen yhtiölle voitaisiin antaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla hoidettavaksi julkisia hallintotehtäviä laajemmin kuin muille yksityisille palveluntuottajille. Vaikka katsottaisiin, että perustuslain 124 §:n mukaiset tarkoituksenmukaisuusedellytykset täyttyvät sille, että hyvinvointialueen yhtiöltä voitaisiin hankkia palveluja laajemmin kuin muilta yksityisiltä palveluntuottajilta, tulisi pystyä määrittelemään, mitä palveluja tai missä määrin voidaan hankkia laajemmin ja missä hankinnan rajat kuitenkin menevät. Esimerkiksi kokonaisen lääketieteen erikoisalan hankkiminen hyvinvointialueen yhtiöltä tarkoittaisi sitä, ettei hyvinvointialueella olisi kykyä vastata terveydenhuollon ympärivuorokautisesta päivystyksestä kyseisen erikoisalan osalta. Useamman erikoisalan hankkiminen hyvinvointialueen yhtiöltä tarkoittaisi jo merkittävää ympärivuorokautisen päivystyksen osa-alueiden hoitamista yhtiöissä sekä integraation vaarantumista. Ympärivuorokautisen päivystyksen on kokonaisuutena katsottu olevan välttämätöntä säilyttää hyvinvointialueen omana tuotantona, sillä se on kriittisenä ja elintärkeänä toimintona vahvasti sidoksissa myös hyvinvointialueen valmiuteen ja varautumiseen liittyviin tehtäviin.

Hyvinvointialueen yhtiö ei ole viranomainen eikä siten palvelujen järjestäjä. Lisäksi sote-järjestämislain 2 §:n mukaan julkisomisteiset yhtiöt rinnastuvat yksityisiin yhtiöihin, joten tällaiseen yhtiöön sovelletaan yhtiöoikeudellista lainsäädäntöä. Vaikka hyvinvointialue omistaisi yhtiön kokonaan, yhtiöllä on oma johto, joka vastaa yhtiötä koskevasta päätöksenteosta. Yhtiön johtoa ei ole valittu demokraattisilla vaaleilla kuten hyvinvointialueen aluevaltuusto.

Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on kyse lakisääteisistä palveluista, palvelujen hankkiminen yhtiöltä perustuu hyvinvointialueen ja sen yhtiön väliseen sopimukseen kuten hankittaessa palveluja yksityiseltä tuottajalta. Jos yhtiöt luettaisiin osaksi viranomaistoimintaa, viranomaistoiminta ja perusoikeuksien turvaaminen ei voisi jäädä tosiasiassa sopimusmääräyksien varaan. Tällaista asetelmaa ei ole perustuslain tulkintakäytännössä pidetty riittävänä turvaamaan perusoikeuksien toteutumista, vaan lainsäädännöllä tulee luoda kehykset perusoikeuksien turvaamiseksi.

Hyvinvointialueita koskeva lainsäädäntö mahdollistaa sen, että hyvinvointialue voi perustaa yhtiöitä ja hankkia näiltä sote-palveluja järjestämislain 3 luvussa säädetyllä tavalla. Tällöin kyse on julkisten hallintotehtävien antamisesta muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, jolloin perustuslain 124 §:n edellytysten on täytyttävä, oli kyse sitten yksityis- tai

julkisomisteisesta yhtiöstä. Myös yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) ja yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain (152/1990) mukaan julkisyhteisön perustamien yhtiöiden tuottamat palvelut määritellään yksityisiksi sosiaali- tai terveystalvikiksi.

Julkisomisteisen yhtiön rinnastamista viranomaisen omaan palvelutuotantoon on eri lausunnoissa ja julkisuudessa perusteltu sillä, että hankintalaissa sidosyksikkötoiminta rinnastetaan omaan palvelutuotantoon, jonka perusteella hankintaa ei tarvitse kilpailuttaa. Hankintalain sidosyksikkökäsite on kuitenkin muotoutunut julkisia hankintoja koskevassa EU:n oikeuskäytännössä ja hankintadirektiiveissä tietyissä hankintojen järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä julkisomisteisen konsernin sisällä. Siten sen lähtökohdat poikkeavat perustuslaista, jossa tarkastelunäkökulmana on perusoikeuksien turvaaminen. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt useissa julkisen hallintotehtävän siirtoa yhtiölle koskevissa lausunnoissaan, että asiasta tulee säätää nimenomaisella säännöksellä. Sidosyksikkökäsitteen muotoutumisessa ei ole siten otettu huomioon perustuslain reunaehtoja julkisen hallintotehtävän siirtämisestä.

Hyvinvointialueissa on yleissäännökset omistajaohjauksesta, tytäryhteisön toiminnasta, konserniohjeesta sekä konsernijohdosta. Niitä käsitellään luvussa 4.

3.2.5 Sote-järjestämislain säännösten arvioidut vaikutukset

Sote-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 241/2020) todetaan, että esimerkiksi Coxa Oy:n ja Sydänsairaala Oy:n nykyinen toiminta olisi ehdotuksen säännösten vastaista siltä osin, kun:

- toiminta tapahtuu toisen hyvinvointialueen alueella, ellei toimintaa toteutettaisi yhteistyössä toisen hyvinvointialueen kanssa
- ostopalveluista on sovittu sote-järjestämislain ostopalvelurajoitusten vastaisesti (muun muassa 24/7-päivystys)
- hyvinvointialue ei päättää erikoissairaanhoidon ottamisesta tai tee alustavaa erikoissairaanhoidon hoitosuunnitelmaa
- ostopalvelun perusteella hyvinvointialueelle ei jäisi riittävää omaa palvelutuotantoa

Eduskuntavaiheessa sote-järjestämislakiin ei tehty sellaisia muutoksia, joiden perusteella säännösten vaikutusarvio olisi juurikaan muuttunut. Molemmilla yhtiöillä on nykyisin vastaanottotoimintaa myös tulevan Pirkanmaan hyvinvointialueen ulkopuolella. Sote-järjestämislain mukaan hyvinvointialueella on järjestämisvastuu vain oman alueensa asukkaille ja omalla alueellaan. Lisäksi hyvinvointialueiden mahdollisuudet tuottaa lakisääteisen toiminnan ulkopuolella olevaa eli puhtaasti markkinaehtoista toimintaa on rajattu oman

hyvinvointialueen alueelle. Hyvinvointialue voi kuitenkin tuottaa palveluja toisen hyvinvointialueen alueella, jos kyse on niiden välisestä yhteistoiminnasta. Hyvinvointialueet voivat tehdä yhteistyötä tai yhteistoimintaa hyvinvointialuelain 6 tai 9 §:ssä tai 8 luvussa (hyvinvointialueiden yhteinen yhtiö, toimielin tai virka, palvelujen hankkiminen toiselta hyvinvointialueelta, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja tukipalveluja tuottava hyvinvointiyhtymä) taikka sote-järjestämislain 9 §:ssä tai 5 luvussa tarkoitetulla tavalla (valtakunnallisesti keskitettävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, yhteistyösopimus ja kaksikielisten hyvinvointialueiden välinen yhteistyö).

Sote-järjestämislain mukaan Coxa Oy:n leikkaustoiminta voi Pirkanmaan hyvinvointialueen alueella jatkua entisellään, jos Pirkanmaan hyvinvointialueella säilyisi nykyisenlaajuinen asianomaista erikoisalaa koskeva leikkaustoimintavolyymi ja jos erikoissairaanhoidon tarve ja hoitoon ottaminen ratkaistaan jatkossa hyvinvointialueen toimesta. Pirkanmaan hyvinvointialueella on ostopalvelusopimus Coxa Oy:n kanssa ja asiakas käyttää erikoissairaanhoidon valinnanvapauttaan valiten Pirkanmaan hyvinvointialueen erikoissairaanhoidon hoitotahokseen. Sen sijaan esimerkiksi Sydänsairaala Oy:n (ja muiden Pirkanmaan alueen ulkopuolella toimivien vastaavien toimintayksiköiden) leikkaustoiminta ei samaisesta syystä voisi jatkua Helsingissä ja/tai ylipäätään Pirkanmaan hyvinvointialueen alueen ulkopuolella, jollei kyse olisi yhteistyöstä sen hyvinvointialueen kanssa, jonka alueella kyseinen toimintayksikkö sijaitsee. Toimintaa olisi kuitenkin mahdollista jatkaa Pirkanmaan hyvinvointialueen alueella Coxa Oy:n leikkaustoiminnan jatkumista vastaavin perustein.

Koska sidosyksikköinä toimivia yhteisöjä kohdellaan laissa yksityisinä palveluntuottajina, sekä Coxa Oy:n että Sydänsairaala Oy:n toiminnan jatkuminen Pirkanmaan hyvinvointialueella edellyttäisi, että ratkaisun erikoissairaanhoidon ottamisesta ja alustavan hoitosuunnitelman tekisi jatkossa hyvinvointialueen palveluksessa oleva lääkäri, koska kyseessä on erikoissairaanhoidon palvelu. Lisäksi Sydänsairaala Oy ei voisi tuottaa ympärivuorokautiseen laajaan päivystykseen liittyviä palveluja, koska sote-järjestämislain 12 §:n mukaan laajan päivystykseen liittyvät tehtävät on rajattu ostopalvelujen ulkopuolelle. Hyvinvointialueella tulisi olla myös riittävästi omaa tuotantoa Sydänsairaala Oy:öön nykyisin siirretyissä tehtävissä.

Hyvinvointialueiden olisi mahdollista tuottaa palveluja yhteistyössä (ja näillä alueilla) myös siten, että hyvinvointialueet perustavat yhteisen yhtiön. Yhtiölle ei voitaisi kuitenkaan antaa tiettyjä viranomaiselle kuuluvia tehtäviä, kuten järjestämistehtäviä tai julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä, joita voi hoitaa vain viranomainen. Yhteistyö voitaisiin toteuttaa myös laatimalla esimerkiksi toisen hyvinvointialueen kanssa yhteistoimintasopimus siitä, että tämä toinen hyvinvointialue huolehtii tietyn palvelun järjestämisestä ja/tai tuottamisesta myös toisen hyvinvointialueen alueella.

Hyvinvointialueen tulisi siten jatkossa varmistua, että sopimukset ja käytännöt näiden osakeyhtiöiden kanssa vastaisivat sote-järjestämlakia. Arvion mukaan Pirkanmaan hyvinvointialueen olisi kuitenkin mahdollisuus muuttaa sopimukset kilpailuttamatta, koska kyseiset julkisomisteiset yhtiöt ovat sairaanhoitopiirien sidosyksiköitä ja olettaen, että nämä sidosyksikköasemassa olevat yhtiöt eivät myy ulkopuolelle sidosyksikkörajat ylittävää osuutta liiketoiminnastaan.

4 Kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaa koskevat yleislait

Kuntien ja hyvinvointialueiden omistamien yhtiöiden toimintaan vaikuttavat myös kuntalain ja hyvinvointialuelain säännökset. Kuntalaki on kunnan hallintoa ja taloutta koskeva yleislaki. Hyvinvointialuelaki on vastaavasti hyvinvointialueiden hallinnon ja talouden yleislaki. Kyseiset lait vastaavat sisällöltään paljolti toisiaan.

4.1 Kunnan toiminnan johtaminen ja ohjaaminen

Kuntalaissa on omaksuttu laaja näkökulma kunnan toimintaan. Kuntalain 6 §:n mukaan kunnan toiminta -käsite sisältää kuntakonsernin lisäksi kuntien yhteistyöhön tai kunnan omistukseen, sopimukseen tai rahoittamiseen perustuvan kunnan toiminnan. Sääntelyn tarkoituksena on vahvistaa kunnan toiminnan kokonaisohjausta sekä selkeyttää valta- ja vastuusuhteita. Yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tai 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Kuntalain tytäryhteisöjä koskevaa sääntelyä sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön.

Kunnan toiminta -käsitteeseen sisältyvät juridisen kuntakonsernin lisäksi ensinnäkin ne yhteisöt, joissa kunta on mukana vähemmistöosuudella sekä erilaiset yhteistoiminta-organisaatiot, joissa kunnalla ei ole yksinään määrävää asemaa. Näissä kunnan keinot ohjata toimintaa perustuvat muun muassa perus- tai yhteistoimintasopimukseen tai yhtiöjärjestykseen sekä kunnan edustukseen päätöksentekolimessä. Sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvalla toiminnalla tarkoitetaan muun muassa kunnan hankkimia ostopalveluja, kunnan käytössä olevia muita sopimusmalleja, erilaisia rahoitus- ja tukimalleja sekä verkostoja ja kumppanuuksia, joiden avulla kunta toteuttaa tehtäviään.

Laaja näkökulma kunnan toimintaan tarkoittaa, että muun muassa kunnan johtamista ja omistajaohjausta sekä soveltuvin osin osallistumista ja vaikuttamista koskevia säännöksiä sovelletaan kuntaan tässä laajemmassa merkityksessä. Sääntely korostaa kunnan tarvetta ohjata kunnan toimintaa kokonaisuutena. Kuntalain kunnan toimintaa koskeva säännös on luonteeltaan informatiivinen eikä se syrjäytä erityislainsäädännön sääntelyä kuten esimerkiksi osakeyhtiölakia.

Kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämisvastuu on kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä. Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Tuottamisen valvonnasta vastaaminen tarkoittaa, että järjestämisvastuussa olevan on aktiivisesti seurattava palvelujen laatua ja määrää sekä sitä, toteutuvatko ne vaatimusten ja tarpeen mukaisesti. Valvonta kattaa sekä oman toiminnan että sopimusjärjestelyihin perustuvien, muiden tuottamien palvelujen asianmukaisuuden valvonnan.

Kuntalain 9 §:n mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Julkisen hallintotehtävän kunta voi kuitenkin antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään. Kunnan tai kuntayhtymän hankkiessa laissa säädettyjä palveluja muulta palvelujen tuottajalta, sillä säilyy järjestämisvastuu. Tämän lisäksi palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy sen mukaan, mitä kuntalaissa tai muualla säädetään, sekä mitä kunta tai kuntayhtymä ja palvelujen tuottaja sopivat.

Kunnanhallituksen vastuulle kuuluu vastata muun muassa kunnan toiminnan yhteensovittamisesta sekä omistajaohjauksesta ja huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Kunnanhallituksella on velvollisuus huolehtia kunnan toiminnan yhteensovittamisesta riippumatta siitä, millä tavoin kunnan palvelutuotanto on toteutettu tai organisoitu.

Kunnan tytäryhteisöjen toimintaa ja konserniohjetta koskevan kuntalain 47 §:n mukaan omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. Konserniohjeet eivät oikeudellisesti suoraan sido tytäryhteisöjen toimielimiä. Sitovuus syntyy vasta siinä vaiheessa, kun tytäryhteisön toimivaltainen elin, yleensä hallitus, on hyväksynyt ohjeet yhteisöä sitovaksi. Konserniohjeet täydentävät tytäryhteisölle sen perustamisvaiheessa ja yhtiöjärjestyksessä asetettuja kunnan toimintaan liittyviä tavoitteita, joten niistä poikkeamiseen tai noudattamatta jättämiseen tulisi tytäryhteisön johdon esittää erityisen perusteltu syy. Lähtökohtaisesti noudattamatta jättäminen voisi perustua vain osakeyhtiölain tarkoittamiin vähemmistön suojasäännöksiin, velkojien suojasäännöksiin tai muuhun selkeään osakeyhtiölain tarkoittamaan yhtiön edun vastaisuuteen. Yhtiön edun vastaisuutta arvioitaessa on puolestaan aina otettava huomioon yhtiöjärjestyksestä ilmenevä yhtiön toiminnan tarkoitus.

Kunnan ja omistetun yhteisön tai yhteisön, jonka jäsen kunta on, välillä tehdään usein myös palvelutuotantoa koskevia sopimuksia. Tällöin omistajaohjauksen lisäksi esille nousevat myös sopimusvalvonnalliset kysymykset, jotka koskevat siis vain varsinaista palvelujen tuottamista ja siihen liittyviä asioita ja joilla ei ole suoraa liittymää varsinaiseen omistajuuteen liittyviin kysymyksiin.

Kuntalain mukaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista päättäminen kuuluu valtuustolle ja sisäisestä valvonnasta huolehtiminen ja riskienhallinnan järjestäminen hallitukselle. Tilintarkastajan tehtäviin kuuluu tarkastaa, onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

4.2 Hyvinvointialueen toiminnan johtaminen ja ohjaaminen

Hyvinvointialuelain 4 §:ssä säädetään hyvinvointialuekonsernista ja hyvinvointialueen toiminnasta kuntalain säännöksiä vastaavasti. Hyvinvointialueen toiminta käsittää hyvinvointialueen ja hyvinvointialuekonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen hyvinvointialueiden yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Hyvinvointialueen toimintaan sisältyy hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palveluiden tuotanto hyvinvointialuekonserniin kuuluvissa ja muissa yhteisöissä ja säätiöissä.

Hyvinvointialuelain 6 §:n mukaisesti hyvinvointialue järjestää sille lailla säädetyt tehtävät. Hyvinvointialue vastaa järjestämisvastuuta koskevan 7 §:n mukaan sille lailla säädettyjen tehtävien hoitamisesta, hyvinvointialueen asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä, tuottamistavan valinnasta, tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Hyvinvointialue voi hoitaa tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle hyvinvointialueelle. Lisäksi hyvinvointialueiden tehtävien järjestäminen voidaan koota yhdelle tai useammalle hyvinvointialueelle, jos se on välttämätöntä palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi, riittävien henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävässä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi taikka muusta vastaavasta ja perustellusta syystä. Hyvinvointialue vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle hyvinvointialueelle tai tehtävän hoitamisesta vastaa lain nojalla toinen hyvinvointialue.

Hyvinvointialue voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta. Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen. Hyvinvointialue voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä lailla erikseen säädetään. Vaikka hyvinvointialue hankkii palveluja muulta palvelujen tuottajalta, sillä säilyy järjestämisvastuu. Palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy lisäksi sen mukaan, mitä hyvinvointialueilla tai muussa laissa säädetään, sekä mitä hyvinvointialue ja palvelujen tuottaja ovat vastuunjaosta sopineet.

Hyvinvointialuelain 10 §:ssä säädetään tuottamista koskevan vastuun toteuttamisesta ja sen valvonnasta. Hyvinvointialueen tulee varmistaa, että sen järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavalla muulla palveluntuottajalla on riittävät ammatilliset, toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset huolehtia palveluiden tuottamisesta. Hyvinvointialueen tulee ottaa hallintosääntöönsä ja yksityisten palveluntuottajien kanssa tehtäviin sopimuksiin hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteuttamiseksi tarvittavat määräykset.

Hyvinvointialueen toimintaa johdetaan aluevaltuuston hyväksymän hyvinvointialuestrategian mukaisesti. Aluehallituksen tehtäviin kuuluu muun muassa vastata hyvinvointialuekonsernin omistajaohjauksesta sekä hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen muiden tuottajien ohjauksesta ja valvonnasta sekä huolehtia hyvinvointialueen sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä ja huolehtia hyvinvointialueen sisäisen tarkastuksen järjestämisestä.

Tilintarkastuksen yhteydessä tilintarkastajan tulee ottaa kantaa siihen, onko hallintoa hoidettu lainmukaisesti, tämä tarkoittaisi tarvittaessa myös kannan ottamista sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa säädetyn mukaisuuteen.

Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että hyvinvointialueen tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon hyvinvointialuekonsernin kokonaisuus. Omistajaohjauksella varmistetaan palveluiden yhdenvertainen saatavuus sekä palveluiden laatu, vaikuttavuus ja kustannustehokkuus hyvinvointialueen tytäryhteisöjen toiminnassa. Omistajaohjauksella varmistetaan myös avoimuuden ja viestinnän samoin kuin palvelujen käyttäjien ja hyvinvointialueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen. Hyvinvointialueen tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.

Konserniohjetta sovelletaan hyvinvointialueen tytäryhteisöjen ja soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. Konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin, hyvinvointialuekonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta, konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä, tiedottamisesta ja hyvinvointialueen luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta,

velvollisuudesta hankkia hyvinvointialueen kanta asiaan ennen päätöksentekoa, konsernin sisäisistä palveluista, hyvinvointialueen tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä, hyvinvointialueen tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta, hyvinvointialuekonsernin valmiussuunnittelusta, varautumisesta ja näiden yhteensovittamisesta hyvinvointialuekonsernissa.

4.3 Yhtiömuotoisen toiminnan ohjaaminen

Kunnan ja hyvinvointialueen osakeyhtiömuodossa harjoittamaa toimintaa rajoittavat edellä kuvatuin tavoin perustuslain 124 §:ssä säädettyt hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevat reunaehdot, itsehallintoa ja kansanvaltaisuutta koskeva perustuslain 121 §:n säännös sekä kunnan sekä hyvinvointialueen toimialaa koskevat ja lainsäädännössä annetut muut rajoitukset. Kuten edellä on kuvattu, kuntalain ja hyvinvointialuelain säännökset konserni- ja omistajaohjauksesta vastaavat suurelta osin toisiaan.

Kunnan toiminnasta markkinoilla säädetään kuntalain 15 luvussa. Hyvinvointialuelain 15 luvussa säädetään vastaavasti hyvinvointialueen toiminnasta markkinoilla. Hyvinvointialuelain ja kuntalain mukaan hyvinvointialueiden ja kuntien on yhtiöitettävä sellainen toimintansa, jota ne harjoittavat kilpailutilanteessa markkinoilla.

Osakeyhtiölain mukaan yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Osakeyhtiölain mukaisesti osakkeenomistajat voivat yhtiöjärjestyksessä määrätä yhtiön toiminnasta. Osakkeenomistajat voivat lisäksi tehdä osakassopimuksia yhtiön toimintaa koskien.

Käytännössä yhtiöjärjestyksellä ja osakassopimuksen ehdoilla tarkennetaan esimerkiksi hankintalain mukaisen sidosyksikön toimintaa hankintalain edellyttämän määräysvallan käyttämisen ja strategisten päätösten tekemisen osalta. Usein määräykset koskevat hallituspaikkoja tai esimerkiksi päätöksentekoa yhtiössä. Voidaan esimerkiksi määrätä, että tiettyihin päätöksiin vaaditaan yksimielisyys. Yhtiöissä voi olla myös esimerkiksi neuvottelukunta omistajien kannanmuodostusta varten. Yhtiökohtaisesti voi olla esimerkiksi suostumus- ja lunastuslausekkeita sekä yleishyödyllisissä yhtiöissä esimerkiksi voiton tavoittelua ja käyttöä koskevia määräyksiä. Yhtiöjärjestyksen ja osakasopimuksen avulla on siis lähtökohtaisesti mahdollisuus vahvistaa perustuslain 121 §:n edellyttämää kansanvaltaisuutta ja varmistaa, etteivät kunnan tai hyvinvointialueen omistamat yhtiöt etäänny liian kauas demokraattisesti valituista päätöksentekijöistä.

Huomioitavaksi tulevat myös osakeyhtiölain osakkaiden yhdenvertaisuutta sekä vähemmistön suojaa koskevat säännökset. Lisäksi osakeyhtiölain eräät määräenemmistö säännökset suojaavat osakkaita. Jos yhtiöissä on monia osakkeenomistajia, osakassopimuksessa voidaan sopia, että tietyt merkittävät asiat alistetaan osakkeenomistajien päätösvalan alle, ja edellytetään esimerkiksi tiettyjen osakkeenomistajien kannatusta tai yhtiökokouksen päätöstä. Lisäksi voidaan ottaa esimerkiksi määräyksiä osakeyhtiölaissa säädettyä laajemmasta omistajan tiedonsaantioikeudesta, mikä osalta varmistaa ja vahvistaa ohjauksen toteutumista.

Vaikka kuntalaki ja hyvinvointialuelaki sisältävät melko kattavat säännökset kunnan toiminnasta ja omistajaohjauksesta sekä valvonnasta, pelkästään kyseisellä sääntelyllä ei voida kaikilta osin varmistaa esimerkiksi ulkoistetun toiminnan lainmukaisuutta ja laatua. Erillisen oikeushenkilön ohjaaminen ja valvominen ei koskaan voi olla samanaista kuin oman organisaation johtaminen ja valvominen. Ohjauksen tehokkuuteen vaikuttavat kunkin kunnan tai hyvinvointialueen johtamiskulttuuri sekä päätökset esimerkiksi konserniohjeesta sekä noudatettavista toimintatavoista ja ohjeista sekä käytännön palveluprosessi.

Yhtiömuotoisen toiminnan ohjauksen ohella korostuu tarve yhtiön kanssa tehtyjen sopimusten noudattamisen valvontaan ja ohjaamiseen koko sopimuksen elinkaaren ajan. Kunnan ja hyvinvointialueen hallintosäännössä tulee olla tarvittavat määräykset sopimusten hallinnasta ja valvonnasta.

Osa riskienhallintaa on, että omistajaohjauksellisin keinoin sekä sopimuksin varmistetaan, että sisäinen valvonta ja riskienhallintaa on toimivaa myös niissä organisaatioissa, jotka tuottavat palveluja sopimukseen perustuen. Näiden organisaatioiden toimiva johto vastaa yhteisönsä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta, mutta omistajallakin tulee olla varmuus siitä, että kyseisissä organisaatioissa sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat toimivia. Mahdollinen toiminnallinen riski vaikuttaa suoraan palvelujen käyttäjiin.

Kunnan ja hyvinvointialueen tulee viestinnässään huolehtia siitä, että asukkaat ja palvelun käyttäjät saavat riittävästi tietoa palvelutoiminnasta myös siltä osin kuin palveluja tuotetaan yhtiömuotoisessa toiminnassa tai perustuen sopimuksiin. Julkisuuslaissa on yleissäännös viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa. Julkisuuslain 20 §:n mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta. Viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Julkisuuslaissa säädetään kunnan ja hyvinvointialueen viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta ja myös salassapitoperusteista ja -velvoitteista. Julkisuuslaki ei koske yksityisiä toimijoita tai esimerkiksi yhtiöitä, ellei kyseessä ole julkista tehtävää hoitava ja julkista valtaa

käyttävä yhteisö. Vaikka julkisuuslaki ei siihen velvoittaisi, on mahdollista, että kunnan ja hyvinvointialueen yhtiöissä noudatettaisiin laissa säädettyä laajempaa julkisuutta. Julkisuuslain mukaan viranomaisen asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, tämä koskee esimerkiksi kunnan ja palvelutuottajan välisiä sopimuksia. Salassapitosäännökset ja yksityisyyden suojaa koskevat säännökset asettavat rajoituksia kunnan toiminnan julkisuudelle ja viestinnän sisällölle.

5 Julkisomisteiset yhtiöt ja niiden toiminta

Julkisomisteisia yhteisöjä on hanketyöryhmän käytettävissä olleen tiedon mukaan 2 787, joista 67 on valtio-omisteisia yhtiöitä ja 2 720 kuntaomisteisia osakkuus- tai tytäryhteisöjä. Tiedot pohjautuvat Valtiokonttorin valtiovarainministeriölle laatimaan yritys selvitykseen.

Valtiokonttorin laatimassa selvityksessä ovat mukana sellaiset yhtiöt, joissa julkishallinnon toimijalla on merkittävä omistusosuus. Yhden osakkeen yhtiöt eivät ole tarkastelussa mukana. Siten kokonaisuuteen sisältyy tiettyä epävarmuutta, eivätkä kaikki julkisomisteiset yhtiöt ole tarkasteltavassa datassa mukana. Lisäksi osa tiedoista on poimittu tutkiahallintoa.fi -sivustolta (osuus osakepääomasta ja osuus äänivallasta). Näiden osalta tiedoista puuttuu yhtiöitä, joissa yksittäisen kunnan tai kuntayhtymän omistusosuus on alle 20 prosenttia.

5.1 Kuntien omistamat yhtiöt

Kuntien osalta selvityksessä ovat mukana kuntakonserniin kuuluvat yhtiöt, jolloin vähintään yhdellä kunnalla on merkittävä omistusosuus yhtiössä. Rajaavana tekijänä on kirjanpitosäädösten mukainen kuntakonsernirakenne.

Kaikista kuntaomisteisista osakkuus- ja tytäryhteisöistä terveys- ja sosiaalipalvelujen alalle sijoittuu käytettävissä olleen tiedon mukaan 63 yhteisöä. Suurin osa kuntaomisteisista yhteisöistä harjoittaa kiinteistöalan toimintaa (1 276), muiden kiinteistöjen vuokraus- ja hallintatoimintaa (194), asuntojen ja asuinkiinteistöjen hallintatoimintaa (126) sekä sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto ja jäähdytysliiketoimintaa (125).

Eniten sosiaali- ja terveystoimialalla toimivia yhteisöjä näyttäisi sijoittuvan Pirkanmaan hyvinvointialueelle (yhteensä 11), ja näihin yhteisöihin kuuluvat muun muassa Coxa Oy, Sydänsairaala Oy ja Fimlab Oy. Muille hyvinvointialueille kuntaomisteisia yhtiöitä sijoittuu seuraavasti (lukuun sisältyy myös säätiöitä):

- Varsinais-Suomen hyvinvointialue, 7 yhtiötä
- Helsingin hyvinvointialue, 5 yhtiötä
- Kanta-Hämeen hyvinvointialue, 5 yhtiötä
- Keski-Suomen hyvinvointialue, 4 yhtiötä
- Pohjois-Savon hyvinvointialue, 4 yhtiötä
- Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue, 4 yhtiötä

- Lapin hyvinvointialue, 3 yhtiötä
- Keski-Uudenmaan hyvinvointialue, 3 yhtiötä
- Päijät-Hämeen hyvinvointialue, 3 yhtiötä
- Pohjois-Karjalan hyvinvointialue, 2 yhtiötä
- Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue, 2 yhtiötä
- Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue, 2 yhtiötä
- Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, 1 yhtiö
- Etelä-Savon hyvinvointialue, 1 yhtiö
- Vantaan ja Keravan hyvinvointialue, 1 yhtiö
- Kainuun hyvinvointialue, 1 yhtiö
- Kymenlaakson hyvinvointialue, 1 yhtiö
- Pohjanmaan hyvinvointialue, 1 yhtiö
- Itä-Uudenmaan hyvinvointialue, 1 yhtiö
- Satakunnan hyvinvointialue, 1 yhtiö

Tarkemmat tiedot edellä mainituista yhtiöistä löytyvät liitteestä.

5.2 Valtionyhtiöt

Valtiolla on omistusosuuksia noin 70 eri yhtiössä, joista valtioneuvoston kanslian ohjaamia on 30 ja muiden ministeriöiden ohjaamia 27. Valtion yhtiöomistukset jaotellaan omistuksen perusteen mukaisesti kolmeen ryhmään:

1. Finanssi-intressi tarkoittaa, että valtiolla on omistajana ainoastaan tai lähes yksinomaan vahva sijoittajaintressi. Tähän ryhmään kuuluvia yhtiöitä ovat esimerkiksi Kemijoki, Nordic Morning Group ja Suomen Rahapaja.
2. Strategisessa intressissä yhtiöön liittyy sijoittajaintressin lisäksi muita sellaisia intressejä, joiden vuoksi valtion on syytä pysyä toistaiseksi vahvana omistajana. Tähän ryhmään kuuluvia yhtiöitä ovat esimerkiksi Finavia, Fingrid, Gasum ja Posti Group.
3. Valtiolla on myös niin sanottuja erityistehtäväyhtiöitä, jolloin yhtiöllä on valtion määrittelemä elinkeino-, yhteiskunta- tai muu poliittinen tehtävä taikka jokin muu erityisrooli. Valtioneuvoston kanslian ohjaamia erityistehtäväyhtiöitä ovat esimerkiksi Finnpiilot Pilotage Oy, Gasonia, Governia, Kuntarahoitus ja Solidia.

Valtioneuvoston omistajapoliittiset periaatepäätökset ohjaavat valtion toimintaa osakkeenomistajana ja koskettavat siten kaikkia niitä yhtiöitä, joissa valtio on osakkeenomistajana. Omistajapoliittinen periaatepäätös sitoo ministeriöitä myös niiden tehdessä omia ministeriökohtaisia omistajapoliittisia linjauksiaan valtion omistamien yhtiöiden osalta.

Valtion yhtiöihin sovelletaan samaa lainsäädäntöä, jota sovelletaan myös kaikkiin yksityisiin yrityksiin. Valtion omistamien yhtiöiden osalta ei ole ollut vireillä hankkeita, joissa omistuspohjan vuoksi olisi katsottu perustelluksi säätää esim. jonkinlainen valtion omistamia yhtiöitä koskeva yleis- tai puitelaki. Voimassa oleva sääntely on katsottu myös riittäväksi kilpailuneutraliteetin takeeksi silloin, kun yhtiö toimii markkinoilla kilpailullisissa asetelmissä.

5.3 Valtionyhtiöissä noudatettu sääntelytekniikka ja perustuslain 124 §:n vaatimukset

Perustuslain 124 §:n esitöissä ei ole erikseen tarkasteltu valtionyhtiöitä, jotka sinänsä ovat jo käsitteellisesti kiinteästi kytköksissä valtioon, samoin kuin valtion ohjaus- ja määräysvallan piirissä jo yksin valtion omistuksen yhtiössä tuottaman äänivallan takia. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin johdonmukaisesti arvioinut valtio-omisteisille osakeyhtiöille annettavia julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n kannalta. Esimerkiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandia ja Business Finland Oy:tä koskevassa lausunnossa (PeVL 50/2017) tarkasteltiin valtio-omisteiselle Business Finland Oy:lle annettua toimivaltaa tehdä valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle. Valiokunta on arvioinut myös julkisen hallinnon turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottamisen tehtävien siirtoa valtio-omisteiselle Suomen Erillisverkot Oy:lle tai kyseisen osakeyhtiön tätä tarkoitusta varten erikseen perustamalle ja kokonaan omistamalle osakeyhtiölle perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen tehtävien siirtämisenä muulle kuin viranomaiselle (PeVL 8/2014). Lisäksi valiokunta on arvioinut valtion erityisrahoitusyhtiölle, Finnvera Oyj:lle, annettavia vientitakuiden myöntämis- ja hallinnointitehtäviä julkisten hallintotehtävien antamisena muulle kuin viranomaiselle (PeVL 2/2001).

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt vastaavankaltaista tematiikkaa lennonvarmistustoiminnan yhtiöittämiseen liittyen (PeVL 47/2005). Valiokunta katsoi, että lennonvarmistuspalveluja on laajasti ymmärrettynä pidettävä julkisina hallintotehtävinä, joiden antamista liikelaitokselle tuli tarkastella perustuslain 124 §:n kannalta. Valiokunta on pitänyt myös luotsaukseen liittyviä tehtäviä julkisen hallintotehtävän hoitamisena (PeVL 12/2010).

Sääntelyteknisesti perustuslain 124 §:n vaatimukset on valtionyhtiöiden osalta ratkaistu joko säätämällä asiasta kyseistä toimintaa koskevassa niin sanotussa toimialalainsäädännössä tai säätämällä kyseisestä valtionyhtiöstä oma erillislaki, kuten on tehty esimerkiksi Yleisradio Oy:n ja Posti Oyj:n osalta. Tällöin erillislaissa määritellään ne asiat, joissa kyseisen yhtiön kohdalla poiketaan tai täydennetään osakeyhtiölain sääntelyä. Yleisradio Oy:tä koskevan erillislain taustalla on yhtiön toiminnan erityinen luonne ja parlamentaarinen

ohjaus. Lisäksi Yleisradion toimintaa koskevaa sääntelyä on toimialalainsäädännössä, kuten sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014) ja vaaratiedotteista annetussa laissa (466/2012). Toimialalainsäädännön osalta merkittävää on, että esimerkiksi huomattavan suuri osa liikenteen säädöksistä perustuu EU:n yhteisölainsäädäntöön suoraan sovellettavien yhteisön asetusten perusteella tai direktiivien kansallisen toimeenpanon kautta. Kaikki liikennemuodot, mutta aivan erityisesti ilmailu ja merenkulku, ovat globaaleja toimialoja, ja niitä sitoo myös YK:n alainen kansainvälisten yleissopimusten järjestelmä (ICAO, IMO) yksityiskohtaisine suosituksineen ja standardeineen. Näistä merkittävä osa on transponoitu yhteisölainsäädäntöön tai kansalliseen liikennemuotokohtaiseen lainsäädäntöön.

6 EU-oikeudelliset kysymykset

6.1 Hankintalainsäädäntö

Julkiset hankinnat tulee kilpailuttaa hankintalain ja tiettyjen sektoreiden osalta vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) mukaisesti. Kansalliset hankintalait pohjautuvat EU:n hankintadirektiiveihin (2014/23/EU, 2014/24/EU ja 2014/25/EU) ja ovat monelta osin jäsenvaltioita velvoittavia. Hankintalainsäädännön veloitteet kohdistuvat ainoastaan kilpailutusprosessiin eli ne ovat menettelytapasäännöksiä. Hankintalaki säätelee vain ulkopuolisilta toimittajilta tai palveluntuottajilta ostamista ja kilpailuttamisveloitetta sovelletaan vain julkisen hankintasopimuksen ja käyttöoikeussopimuksen tunnusmerkit täyttäviin järjestelyihin. Hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välillä ja, jonka sisältönä on rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen.

Hankintalaissa säädetään hankinnoista hankintayksikön sidosyksiköltä (nk. in house -hankinnat). Hankintalain 15 §:n mukaan hankintalakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa. Sosiaali- ja terveystieteiden sektorilla toiminnan rajoitus on vuoden 2022 loppuun saakka 10 prosenttia ja vuoden 2023 alusta viisi prosenttia ja 500 000 euroa. Sidosyksikköhankintojen rajoittamisella pyritään edistämään julkisyhteisöjen ja yksityisten yhteisöjen toiminnan kilpailuneutraliteettia ja kilpailun toimivuutta markkinoilla.

Edellä tarkoitettu prosenttiosuus on 10 ja 500 000 euron rajoitusta ei sovelleta, kun hankintayksikön määräysvallassa olevan yksikön liiketoimintaa vastaavaa markkinaehtoista toimintaa ei ole. Markkinaehtoista toimintaa ei katsota olevan, jos hankintayksikkö on julkaissut sen määräysvallassa olevan yksikön muille kuin määräysvaltaa käyttäville hankintayksiköille suunnitellusta myynnistä avoimuusilmoituksen, eikä hankintayksikkö saa ilmoituksessa määritellyssä määräajassa vastauksia yksikön liiketoimintaa vastaavasta markkinaehtoisesta toiminnasta. Tätä prosenttiosuutta sovelletaan edellytysten täytyessä

avoimuusilmoituksen kohteena olevaan yksikköön kolme vuotta avoimuusilmoituksessa asetetun vastausmääräajan päättymisestä. Liikevaihtoa koskevaa viiden prosentin prosentuaalista rajoitusta ei sovelleta myöskään silloin, kun muiden kuin määräysvaltaa yksikköön käyttävien hankintayksiköiden kanssa harjoitetun liiketoiminnan arvo on sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden ajalta keskimäärin alle 100 000 euroa vuodessa.

Hankintayksiköiden katsotaan yhdessä käyttävän määräysvaltaa sidosyksikköön, jos sidosyksikön toimielimet koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista ja hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti. Säännöksen perusteluissa todetaan, että yksittäinen edustaja voisi kuitenkin edustaa useita tai kaikkia osallistuvia hankintayksiköitä sidosyksikön hallintotoimielimessä. Yhteisen määräysvallan edellytyksenä olisi myös, että hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin sekä se, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti. Usean hankintayksikön määräysvaltaa voidaan käyttää esimerkiksi silloin, kun sidosyksikkönä on kuntayhtymä tai valtion ja kuntien yhdessä omistama osakeyhtiö.

6.2 EU:n valtioneuvoston säännöt ja kilpailuneutraliteettisääntely

6.2.1 Valtioneuvoston sääntöjen sisältö

EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tuet yritystoiminnalle ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Yrityksille myönnettävät tuet voivat antaa niille valikoivaa taloudellista etua kilpaileviin yrityksiin verrattuna, mikä voi vääristää unionin sisämarkkinoiden toimintaa ja kilpailua. Julkiset tuet yritystoiminnalle voivat kuitenkin olla sisämarkkinoille soveltuvia, jos niillä edistetään yleistä taloudellista kehitystä ja SEUT:ssa määriteltyjä tavoitteita. Komission tehtävänä on valvoa jäsenvaltioiden myöntämiä valtioneuvoston tukia. Komissio on antanut yksityiskohtaisia sääntöjä siitä, millaiset valtioneuvoston tuet ovat sallittuja ja millaisia menettelytapoja tukia myönnettäessä tulee noudattaa. SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolle on lähtökohtaisesti ilmoitettava ennakolta tukiohjelmista tai yksittäisistä tuista, jos niissä on kyse SEUT 107 artiklan tarkoittamasta valtioneuvoston tuesta. Komissio tutkii tukien yhteensopivuuden sisämarkkinoille, ja jäsenvaltion viranomaisen voi myöntää tuen vasta komission hyväksynnän jälkeen. Ilman komission hyväksyntää myönnettävät tuet ovat sääntöjenvastaisia ja ne voidaan joutua perimään korkoineen takaisin tukea saaneilta yrityksiltä.

EU-oikeuden valtioneuvoston päätös sovelletaan, jos kaikki valtiontuen olemassaololle SEUT 107 artiklan 1 kohdassa mainitut tunnusmerkit täyttyvät: julkisia varoja kanavoidaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin, tästä aiheutuva taloudellinen etu on valikoiva eli kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin, toimialoihin tai maantieteellisille alueille, toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa ja se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. ”Yrityksellä” tarkoitetaan tässä yhteydessä kaikkia taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta. Taloudelliseksi toiminnaksi puolestaan katsotaan kaikki tavaroiden tai palvelujen tarjoaminen markkinoilla. Yrityksen saamaksi taloudelliseksi eduksi katsotaan mikä tahansa etu, jota yritys ei saisi normaaleissa markkinaolosuhteissa, kuten avustukset, markkinahintaa edullisemmat lainat, korkotuet tai takaukset sekä alihinnoitellut vuokrat. Kahden viimeisen tunnusmerkin eli niin sanottujen kilpailuvaikutuskriteerin ja kauppavaikutuskriteerin täyttymiskynnys on alhainen: kilpailun vääristymisen osalta pelkkä potentiaalinen uhka riittää, ja toimenpiteellä voidaan katsoa olevan kauppavaikutusta, vaikka yritys ei kävisi jäsenmaiden välistä kauppaa.

Komissio on antanut vuonna 2016 tiedonannon valtiontuen käsitteestä (komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä, EUVL 2016/C 262/01), jossa selvennetään valtiontuen määrittelmää EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön ja komission päätöskäytännön perusteella. Tiedonannon tavoitteena on antaa jäsenvaltioiden viranomaisille oikeusvarmuus siitä, milloin EU-oikeuden valtioneuvoston päätös sovelletaan ja milloin ei. Jos jonkin jäsenvaltion suorittaman tukitoimenpiteen tai esimerkiksi julkisomisteisen yhtiön toiminnan valtiontukioikeudellinen arviointi riitautetaan, lopullisen tulkinnan valtiontuen tunnusmerkkien täyttymisestä tekee EU-tuomioistuin. Komission tiedonannolla ei rajoiteta tätä EU-tuomioistuimen lopullista tulkintavaltaa. Asia voi tulla EU-tuomioistuimen käsiteltäväksi komission aloittaman valtiontukitutkinnan ja sitä seuraavan komission päätöksen seurauksena tai kansallisen tuomioistuimen EU-tuomioistuimelle tekemän ennakkoratkaisupyynnön perusteella. Niiden taustalla voi olla esimerkiksi kilpailevan yrityksen komissiolle tekemä kantelu tai yrityksen hallinto-oikeudelle tekemä valitus tukitoimenpiteeksi katsottavasta viranomaispäätöksestä.

Käytännössä valtioneuvoston päätöksen soveltaminen edellyttää aina viime kädessä tapauskohtaista arviointia siitä, täyttääkö kyseessä oleva toimenpide SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen tunnusmerkit. Jos ne täyttyvät, kyseessä on valtiontuki EU-oikeuden merkityksessä, ja asiassa tulevat noudatettavaksi valtioneuvoston päätöksen mukaiset vaatimukset ja menettelytavat.

6.2.2 Taloudellisen toiminnan ja taloudellisen edun käsitteet valtioneuvoston päätöksissä

Tämän selvityksen kannalta merkityksellistä on erityisesti kysymys siitä, miltä osin julkisomisteisten yhtiöiden toiminnan voidaan katsoa täyttävän valtioneuvoston tunnusmerkit. Tältä osin on kiinnitettävä huomiota varsinkin siihen, miten esimerkiksi yhtiön asema ja sillä mahdollisesti olevien lakisääteisten tehtävien toteuttaminen vaikuttaa tähän arviointiin ja sen lopputulokseen.

Taloudellisen toiminnan käsite kattaa EU-oikeuden valtioneuvoston päätöksissä kaiken sellaisen toiminnan, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Toiminnan luonne on arvioinnissa määräävä tekijä, eikä esimerkiksi toimijan organisaatio- ja yhtiömuodolla tai rahoitustavalla ole arvioinnissa merkitystä. Siten toiminta voi olla taloudellista, vaikka se on voittoa tavoittelematonta tai siihen kytkeytyy yleiseen etuun liittyviä velvoitteita, erityis- tai yksinoikeuksia taikka sitä tuetaan julkisin varoin. Oleellista on, harjoitetaanko toimintaa markkinaympäristössä ja onko olemassa yksityisiä yrityksiä, jotka pystyisivät tuottamaan kyseistä palvelua markkinoilla. Markkinoiden olemassaolo tietyille palveluille voi riippua siitä, miten kyseinen palvelu on jäsenvaltiossa järjestetty. Markkinaympäristön olemassaololle ovat luonteellisia hintainformaation hyväksikäyttö tuotannossa, markkinapaikka, jossa kysyntä ja tarjonta voivat kohdata, sekä toimijoiden mahdollisuus tehdä valintoja hintainformaation pohjalta. On myös huomattava, että tietyinä hetkenä ei-taloudellinen toiminta voi myöhemmin muuttua taloudelliseksi. Esimerkiksi viranomaisen päätös markkinoiden sulkemisesta tai viranomaisen oma palvelutuotanto eivät riitä osoittamaan, että kyse ei ole taloudellisesta toiminnasta. On myös mahdollista, että yrityksen toiminnasta vain tietty osa katsotaan taloudelliseksi toiminnaksi. Tällöin vain tuo osa yrityksen toiminnasta tulee valtioneuvoston päätöksien piiriin.

Edellä mainitussa komission tiedonannossa valtioneuvoston käsitteestä on EU-tuomioistuinten ratkaisukäytäntöön perustuen esitetty esimerkkejä toiminnasta, jota ei ainakaan ole pidettävä taloudellisena. Tällaista ei ole julkisen vallan käyttö ja viranomaistoiminta, kuten armeijan, poliisin ja rangaistuslaitosten toiminta sekä ilma- ja meriliikenteen valvonta ja turvallisuus. Taloudelliseksi toiminnaksi ei myöskään katsota julkista koulutusjärjestelmää, joka rahoitetaan julkisin varoin ja jota valtio valvoo, julkisesti rahoitettujen tutkimusorganisaatioiden ja tutkimusinfrastruktuurien tietyjä toimintoja, julkisesti rahoitettua kulttuuria ja kulttuuriperintöä suojelevaa toimintaa, joka on maksutta kaikille avoin, eikä infrastruktuurin rakentamista, jos infrastruktuuria ei käytetä taloudelliseen toimintaan.

Komission tiedonannon mukaan taloudellista toimintaa eivät myöskään ole solidaarisuusperiaatteeseen perustuvat sosiaaliturva- ja terveydenhuollon järjestelmät. Järjestelmää arvioitaessa otetaan huomioon erityisesti, onko sillä sosiaalinen päämäärä, toteuttaako se yhteisvastuuperiaatetta, puuttuuko harjoitetulta toiminnalta voitontavoittelu ja valvooko

valtio sitä. Solidaarisuusperiaatteen mukaisille järjestelmille on luonteenomaista muun muassa järjestelmään liittymisen pakollisuus, lailla säädetyt maksut, jotka on suhteutettu vakuutettujen tuloihin eikä ikään tai terveydentilaan perustuvaan yksilökohtaiseen riskiin, kaikille vakuutetuille näiden maksuista riippumattomasti samat, pakolliset, lailla säädetyt etuudet sekä kustannusten ja riskien tasausmekanismi. Taloudellista toimintaa eivät siten harjoita esimerkiksi julkiset sairaalat, jotka ovat olennainen osa kansallista terveydenhuoltoa ja perustuvat lähes kokonaan solidaarisuuden periaatteelle. Tällöin sellaisetkaan toiminnot, jotka voisivat sinällään olla taloudellisia mutta jotka suoritetaan muun kuin taloudellisen palvelun tuottamiseksi, eivät ole luonteeltaan taloudellisia. Toisaalta pelkäämään se, että toimija on julkinen sairaala, ei riitä toiminnan luokitteluksi ei-taloudelliseksi. Palvelujen tarjoaminen potilaiden tai näiden vakuutusyhtiöiden korvausta vastaan ja tästä seuraava kilpailu sairaaloiden välillä voi merkitä taloudellista toimintaa. Toisaalta potilaalla voi olla mahdollisuus valita hoitopaikkansa ja järjestelmän palveluntarjoajien välillä voi olla jonkin verran kilpailua ilman, että toimintaa tulisi pitää taloudellisena.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta erityisen merkityksellisenä EU-tuomioistuimen viimeaikaisena ratkaisuna voidaan pitää sen vuonna 2020 antamaa tuomiota niin sanotussa *Dovera*-asiassa (C-262/18 P ja C-271/18 P). Asia koski Slovakian sairausvakuutusjärjestelmää, jossa on sekä julkisia että yksityisiä laitoksia. Komissio katsoi sairausvakuutusjärjestelmän ei-taloudelliseksi toiminnaksi, mutta unionin yleinen tuomioistuin piti sitä taloudellisena toimintana. Se perusteli ratkaisuaan sillä, että vaikka järjestelmällä oli sosiaalisia ja yhteisvastuullisia päämääriä, se sisälsi myös kilpailua palvelun laadusta ja vakuutetut saattoivat vaihtaa voittoa tavoittelevaa sairausvakuutuksen tarjoajaa. EU-tuomioistuin puolestaan katsoi, että kyse ei ollut taloudellisesta toiminnasta. Sen mukaan yleinen tuomioistuin antoi järjestelmään sisältyvälle voitontavoittelulle ja kilpailutekijöille aiheettoman suuren merkityksen asian kokonaisarvioinnissa. EU-tuomioistuin kiinnitti ratkaisuunsa huomiota muun muassa siihen, että vakuutuslaitosten voitontekomahdollisuuksia oli Slovakian järjestelmässä rajattu ja vaikka vakuutetuilla oli vapaus valita sairausvakuutuslaitoksensa, järjestelmään kuuluminen oli pakollista. EU-tuomioistuimen mukaan kilpailu, joka kannustaa säästöihin ja tehokkuuteen, ei kyseenalaista toiminnan ei-taloudellista luonnetta.

Rajanveto taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan välillä kuitenkin jatkuu komission ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Uusimmasta ratkaisukäytännöstä voidaan mainita Italian valtion *Lazion* alueen julkisten sairaaloiden toimintaa koskeva asia C-492/21 P, joka on edelleen vireillä EU-tuomioistuimessa.

Sairaanhoitokuljetusten osalta voidaan mainita EU-tuomioistuimen ratkaisu asiassa *Ambulanz Glöckner* (C-475/99). Siinä tuomioistuin katsoi, että kun sairaanhoitokuljetuksia voitiin antaa julkisen sektorin ulkopuolelle myös ensiapuorganisaatioiden toteutettaviksi, ne katsottiin taloudelliseksi toiminnaksi huolimatta siitä, että osavaltio kattoi toiminnan

kustannukset. Suomen potilassiirtoja koskevien valtiontukikantelujen johdosta komissio on katsonut (SA.38930), että kuntien kiireelliset sairaskuljetukset eivät ole taloudellista toimintaa, kun taas kiireettömässä sairaanhoitokuljetuksissa on taloudellisen toiminnan piirteitä. Suomen tilannetta on arvioitu myös kahdessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa vuodelta 2018. Ratkaisussa KHO:2018:28 ei suljettu pois mahdollisuutta, etteivätkö ensihoitopalvelut olisi luonteeltaan taloudellisia. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan pelastuslaitosten ensihoitopalveluja ei kuitenkaan tarjottu markkinatilannetta vastaavissa olosuhteissa eikä mahdollinen etu valtion varoista siksi voinut olla valikoivaa. Ratkaisussa KHO:2018:29 ei tutkittu kiireellisten kuljetusten mahdollista taloudellista luonnetta mutta niiden ei katsottu sisältävän valtiontukisääntöjen mukaista taloudellista etua. Kiireettömien kuljetusten osalta korkein hallinto-oikeus ei pitänyt poissuljettuna, etteikö kunta-yhtymän liikelaitos olisi toiminut niiden osalta markkinoilla ja kyse olisi siten ollut taloudellisesta toiminnasta.

Valtiontuen olemassaolo edellyttää taloudellisen toiminnan lisäksi, että yritys saa kyseessä olevasta toimenpiteestä itselleen taloudellista etua. Valtion tai kunnan laitoksen, viraston tai liikelaitoksen toiminta sisältää aina tällaisen edun niiden nauttimien konkurssisuojaan ja veroetujen vuoksi. Suomea koskevana esimerkkinä voidaan tältä osin mainita komissiossa käsitellyt Destia- ja Palmia-tapaukset. Näiden tapausten johdosta valtion liikelaitokset on pääsääntöisesti yhtiötetty, jos ne harjoittavat taloudellista toimintaa markkinoilla (HE 130/2010). Vastaavasti kuntien osalta kuntalakiin lisättiin säännökset siitä, että toimiessaan kilpailutilanteessa markkinoilla kunnan on yhtiötettävä kyseinen toiminta (HE 32/2013). Kyseiset kuntalain säännökset muotoiltiin komission kanssa käytyjen keskustelujen perusteella, eikä komissiolla ole sittemmin esimerkiksi valtiontukikanteluiden käsittelyn yhteydessä ollut huomauttamista kuntalain säännöksistä. Hyvinvointialueilla on tältä osin kuntalakia vastaavat säännökset.

6.2.3 Kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely

Kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan sitä, että julkisella ja yksityisellä elinkeinotoiminnalla tulee olla tasapuoliset toimintaedellytykset. Kilpailuneutraliteettia turvaavien säännösten tarkoituksena on varmistaa, että jos julkisyhteisö harjoittaa taloudellista toimintaa ja kilpailee yksityisten yritysten kanssa samoilla markkinoilla, julkisyhteisö ei saa kilpailuetuja, joita yksityiset toimijat eivät voi saada ja jotka voivat vääristää kilpailua.

Kilpailuneutraliteetin turvaamisesta säädetään kilpailulaissa ja asiaa valvoo Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Kilpailulain 30 a § antaa virastolle toimivallan puuttua kaikkiin julkisyhteisön menettelyihin, jotka johtavat tai voivat johtaa kilpailun vääristymiseen. Lain 30 d § edellyttää julkisten yksiköiden pitävän erillistä kirjanpitoa kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamastaan taloudellisesta toiminnasta. Virasto voi puuttua julkisyhteisön toimintaan

esimerkiksi silloin, jos se laiminlyö markkinoilla tapahtuvan toimintansa yhtiöittämisen, kirjanpidon eriyttämisen tai ei hinnoittele markkinaperusteisesti.

Valtiontukisääntöjen tavoin kilpailuneutraliteettisääntelyä sovelletaan vain taloudelliseen toimintaan. Niiden molempien soveltamisen kannalta ratkaisevaa on kyseessä olevan toiminnan luonne. Toiminnan luonne on arvioitava kokonaisarvion pohjalta kussakin yksittäistapauksessa. Se, että yksiköt ovat julkisomisteisia yhtiöitä, ei ole toiminnan luonteen arvioinnin kannalta merkityksellistä. Julkisomisteiset yhtiöt voivat harjoittaa ei-taloudellista toimintaa, taloudellista toimintaa tai molempia. Varsinkin julkisomisteisille yhtiöille säädetyt erityisasemat voivat olla ongelmallisia, jos yhtiöt harjoittavat taloudellista toimintaa.

Jos julkinen toimija harjoittaa taloudellista toimintaa, tavaroiden tai palvelujen hinnoittelun on oltava markkinaperusteista. Tämä tarkoittaa hintatasoa, jonka suuruiseksi vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelut. Hinnoittelussa on tällöin otettava huomioon kilpailullisen toiminnan muuttuvat ja kiinteät kustannukset, tulot, investointimenot, rahoituskulut sekä kohtuullinen tuotto toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Yhtiöissä, jotka harjoittavat sekä taloudellista että ei-taloudellista toimintaa, kirjanpidon on oltava eriytettyä, eikä taloudellista toimintaa saa subventoida ei-taloudellisen toiminnan tuotoilla. Asiassa on lisäksi huomioitava kaikki mahdolliset edut, jotka voivat vääristää kilpailua markkinoilla; etu voi olla myös esimerkiksi tieto, joka ei ole kilpailijoiden saatavilla, omistajaorganisaatiolta saatavat tilat, materiaalit tai laitteet, joiden käytöstä taloudellisessa toiminnassa ei makseta markkinaperusteisia korvauksia.

6.2.4 Valtiontukisäännöt ja kilpailuneutraliteetti julkisomisteisten yhtiöiden toiminnassa

Kuten edellä on todettu, valtiontukisääntöjen ja kilpailuneutraliteettisääntelyn kannalta olennainen kysymys taloudellisen toiminnan olemassaolosta edellyttää aina tapauskohtaista arviointia. Esimerkiksi muiden EU-maiden markkinaympäristöstä tehdyistä päätelmistä taloudellisen toiminnan käsitteen sisällöstä ei voida aina tehdä suoria johtopäätöksiä Suomen kontekstissa. Tämän selvityksen kannalta on keskeistä erityisesti kysymys siitä, onko Suomen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmää pidettävä taloudellisena toimintana. Jos sen ei katsota olevan taloudellista toimintaa, valtiontukisäännöt ja kilpailuneutraliteettisääntely eivät tule sovellettavaksi.

Suomen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmää on vakiintuneesti pidetty solidaarisuuteen perustuvana ja siten ei-taloudellisena toimintana. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Valtiontukisääntöjen näkökulmasta uudet hyvinvointialueet rinnastuvat kuntien tavoin valtioon. Hyvinvointialueiden

toimintaan voi liittyä samankaltaisia valtiontukiongelmia kuin kuntien toimintaan, sillä kuntien tavoin myöskään hyvinvointialueet eivät voi mennä konkurssiin ja niillä on toimintaansa liittyviä veroetuja. Tämän vuoksi kuntalaissa ja hyvinvointialuelaisa säädetään, että jos kunnat tai hyvinvointialueet harjoittavat taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla, niiden tulee pääsääntöisesti yhtiöittää kyseinen toiminta. Tilanteissa, joissa yhtiöittämisestä saa lain nojalla poiketa, kyseisestä toiminnasta on perittävä markkinaperusteista hintaa. Kunnat ja hyvinvointialueet ovat myös velvollisia noudattamaan toiminnassaan valtiontukisääntöjä. Sote-uudistukseen liittyen on lisäksi syytä huomata, että toisin kuin kunnilla, hyvinvointialueilla ei ole rajoittamatonta yleistä toimialaa, vaan ne voivat ottaa hoitaakseen vain lakisääteisiä tehtäviään tukevia tehtäviä. Siten todennäköisyys sille, että hyvinvointialueet harjoittaisivat taloudellista toimintaa, on ylipäätään pienempi kuin kuntien kohdalla.

Sote-uudistuksen suhteesta valtiontukisääntöihin käytiin virkamiestasolla keskusteluja Euroopan komission kanssa syksyllä 2020 ja keväällä 2021. Komissiolle toimitettiin uudistuksen sisällöstä yksityiskohtainen kuvaus, jossa käytiin läpi valtiontukisääntöjen kannalta merkitykselliset uudistuksen osat. Komissiolla ei ollut käydyissä keskusteluissa huomauttamista Suomen järjestelmän ei-taloudellisesta luonteesta. Lisäksi komissio katsoi, että hyvinvointialueille asetettava velvoite joko yhtiöittää markkinoilla tapahtuva toimintansa tai periä siitä markkinaperusteista hintaa rajoittavat merkittävästi kilpailun vääristymistä. Keskustelujen perusteella komissio ei identifioinut toimenpiteitä, jotka sisältäisivät EU-oikeuden mukaista valtiontukea ja joista tulisi sen vuoksi tehdä komissiolle ilmoitus SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Näin ollen voidaan vahvoin perustein todeta, että Suomen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmässä ei kokonaisuutena arvioiden ole kyse taloudellisesta toiminnasta ja se jää siten sekä valtiontukisääntöjen että kilpailuneutraliteettisääntelyn ulkopuolelle. Komission ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan päätellä, että esimerkiksi järjestelmän sisäiset kustannustensiirrot ja jopa toiminnan yhtiöittäminen eivät välttämättä muuta solidaarisuuteen perustuvaa järjestelmää taloudelliseksi toiminnaksi. Lisäksi ne ovat katsonneet, että luonteeltaan ei-taloudelliseen toimintaan voi liittyä rajoitetusti voiton tavoittelua ja kilpailua. Tämän järjestelmän puitteissa toimiessaan myös julkisomisteisten yhtiöiden toimintaa voidaan lähtökohtaisesti pitää ei-taloudellisena toimintana.

Koska taloudellisen toiminnan arviointi vaatii kuitenkin aina viime kädessä tapauskohtaista arviointia, ei edellä mainitusta lähtökohdasta huolimatta voida täysin poissulkea mahdollisuutta siihen, että jotakin Suomen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän yksittäistä osa-aluetta tai esimerkiksi tietyn yhteisön toimintaa olisi pidettävä taloudellisena toimintana. Julkisomisteisten yhtiöiden toiminnassa tulisi siten aina varmistua siitä, onko toimintaa pidettävä taloudellisena toimintana vai ei. Asiaa arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota erityisesti yhtiön mahdolliseen voiton tavoitteluun, asiakkaiden

valinnanvapauteen ja kilpailun olemassaoloon sekä siihen, missä määrin näitä seikkoja on yhtiön toiminnassa rajoitettu ja toteuttavatko ne järjestelmän toiminnan kannalta hyväksyttäviä tavoitteita. Epäselvissä ja tulkinnanvaraisissa tilanteissa olisi mahdollista keskustella oikeasta tulkinnasta komission kanssa.

Periaatteessa julkisomisteisten yhtiöiden toimintaan liittyvät valtioneuvosto-oikeudelliset ja kilpailuneutraliteettia koskevat ongelmat voitaisiin poistaa kieltämällä julkisomisteisia yhtiöitä harjoittamasta taloudellista toimintaa. Kiellon soveltaminen edellyttäisi kuitenkin aina tapauskohtaista arviointia sekä valvontaa, mikä voisi osoittautua käytännössä haastavaksi. Lisäksi asian lopputulos voisi jäädä riippumaan komission ja EU-tuomioistuimen ratkaisuista, joiden saaminen voi kestää useita vuosia.

Toisaalta myös julkisomisteisten yhtiöiden taloudellinen toiminta voitaisiin sallia, jos sen katsottaisiin olevan valtioneuvosto-oikeudellisten sääntöjen mukaista esimerkiksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita (englanniksi services of general economic interest, SGEI) koskevan koskevan sääntelyn kanssa. Tämän niin sanotun julkisen palveluvelvoitteen antamisen edellytyksistä on erillinen säännös kuntalain 131 §:ssä ja hyvinvointialuelain 136 §:ssä. Sen mukaan kunta tai hyvinvointialue voi antaa määräaikaisen palveluvelvoitteen kunnan tai hyvinvointialueen asukkaiden hyvinvoinnin kannalta tarpeellisten palvelujen turvaamiseksi kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle palveluntuottajalle, jos markkinoiden toiminta on puutteellista. Ennen palveluvelvoitteen antamista on selvitettävä, toimivatko markkinat riittävästi. Palveluvelvoite on annettava kirjallisesti ja siinä on määriteltävä palvelun tuottamiseen ja korvauksen määrääntymiseen liittyvät keskeiset ehdot. Palveluvelvoitteen antamiseen voi kuitenkin liittyä haastavia kysymyksiä esimerkiksi markkinapuutteen toteamisesta, palveluvelvoitteen sisällöstä ja siitä maksettavan korvauksen perusteista ja suuruudesta. Niistä säätäminen varsinkin yleis- tai puitelaissa voisi osoittautua vaikeaksi.

Kilpailuneutraliteettisääntelystä tulevat reunaehdot tulee joka tapauksessa ottaa huomioon silloin, kun hyvinvointialueiden omistamat yhtiöt tuottavat palveluita kilpailutilanteessa markkinoilla. Jos yhtiöiden on jatkossakin mahdollista harjoittaa toimintaa markkinoilla, on kiinnitettävä huomiota hyvinvointialueissa säädettyyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimukseen. Markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimukseen sisältyy kohtuullisen tuoton vaatimus, mikä edellyttää voitontavoittelua. Siltä osin kuin yhtiöt harjoittavat sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa että ei-taloudellista toimintaa, tulee muistaa myös vaatimus kirjanpidon eriyttämisestä. Jos julkisomisteisten yhtiöiden toiminta haluttaisiin lukea osaksi niiden omistajana olevan hyvinvointialueen omaa tuotantoa ja niiden voitontavoittelua haluttaisiin tästä syystä rajata, olisi myös välttämätöntä rajoittaa yhtiöiden mahdollisuutta toimia kilpailutilanteessa markkinoilla. Samankaltainen tilanne syntyisi silloin, jos julkisomisteista yhtiötä pyrittäisiin suojaamaan konkurssilta esimerkiksi mahdollistamalla tarvittaessa sen ei-markkinaehtoiset lisäpääomitus.

7 Johtopäätökset

Selvityshankkeen pääasiallisena tavoitteena on ollut eduskunnan edellyttämien tavoin selkeyttää julkisomisteisten yhtiöiden toiminnan jatkuvuuteen liittyviä kysymyksiä sote-uudistusta toimeenpantaessa sekä arvioida siihen liittyvien mahdollisten säädösmuutosten tarpeellisuutta. Tavoitteena oli myös tarkastella laajemminkin julkisesti omistettujen yhtiöiden asemaa suhteessa yksityisesti omistettuihin yhtiöihin. Selvityksellä etsittiin vastauksia siihen, olisiko perusteltua ja tarkoituksenmukaista, että julkisesti omistettuja yhtiöitä säänneltäisiin erikseen esimerkiksi jonkinlaisella yleis- tai puitelalla. Lisäksi tarkasteltiin sitä, olisiko julkisomisteisten yhtiöiden tuotannolla mahdollista kattaa sosiaali- ja terveyspalveluista vuoden 2023 alusta lukien vastaavien hyvinvointialueiden niin sanotun oman tuotannon vaatimusta.

Julkisomisteisia yhtiöitä koskevan yleis- tai puitelain säätäminen

Selvityksen yhteydessä ei noussut esille perusteita, jotka puoltaisivat tai joiden mukaan voitaisiin pitää tarkoituksenmukaisena säätää osakeyhtiölain kanssa päällekkäistä tai rinnakkaista lainsäädäntöä vain yhtiöiden omistuspohjaan perustuen. Julkisyhteisöjen omistuksessa olevat yhtiöt poikkeavat toisistaan toimialoiltaan ja toiminnan laajuudeltaan merkittäväällä tavalla. Yhtiöiden omistajuus ei myöskään näytä luovan sellaista yhteistä nimitäjä, joka puoltaisi kaikkia julkisessa omistuksessa olevia yhtiöitä koskevan yleis- tai puitelain säätämistä. Vaikuttaa jopa siltä, että tällainen lainsäädäntö voisi aiheuttaa merkittäviä tulkinta- ja rajapintaongelmia eikä selkeyttäisi tilannetta yhtiön omistajan tai toiminnan kannalta. Myöskään valtion toimintojen yhtiöittämissä tilanteet, niissä esille nousseet kysymykset sekä omistajaohjauksesta saadut kokemukset eivät näytä puoltavan yleis- tai puitelain säätämistä.

Julkisomisteiset yhtiöt eivät tälläkään hetkellä toimi lainsäädännöllisessä tyhjiössä. Niihin sovelletaan tavanomaisen yhtiöoikeudellisen sääntelyä ohella myös hallinnon yleislakeja silloin, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Lisäksi esimerkiksi sote-järjestämislain 19 §:ään on otettu nimenomainen säännös hallinnon yleislakien soveltamisesta yksityisten palvelutuottajien eli myös julkisomisteisten yhtiöiden toimintaan.

Erityisesti ne tehtävät, joihin liittyy perustuslain 124 §:n mukaiseen julkisen hallintotehtävän siirtoon liittyvää tulkintaa, edellyttävät tehtävän siirrolle asetettujen kriteerien arviointia tapauskohtaisesti (siirron tarkoituksenmukaisuus sekä perusoikeuksien, oikeusturvan ja

hyvän hallinnon vaarantumattomuus). Kaikki toimialat tyhjentävästi kattavaa määritelmää sille, mikä on julkinen hallintotehtävä, ei näyttäisi olevan löydettävissä, vaan tulkinta on toimialariippuvainen ja tapauskohtainen. Esimerkiksi yhtiömuotoiseen toimintaan lähtökohtaisesti aina liittyvää taloudellista riskiä jouduttaisiin sosiaali- ja terveystaloudellista koskevassa yleis- tai puitelainsäädännössä jollakin tavoin rajaamaan. Taustalla on hyvinvointialueiden järjestämistä vastaava, mikä velvoittaa järjestämistä vastaavassa olevan tahon huolehtimaan palvelujen riittävästä ja saatavuuden turvaamisesta kaikissa tilanteissa. Tämä vaatimus tulisi yleis- tai puitelakiä säädettyä ottaa todennäköisesti huomioon myös itse laissa. Erilaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja on kuitenkin paljon ja niihin liittyy hyvin erilaisia palvelujen saatavuuteen liittyviä riskejä. Asiaan vaikuttavat esimerkiksi asianomaisen lääketieteen alan kulloinkin tarvittavat resurssit. Muun muassa näistä syistä esimerkiksi yhtiön toiminnan laajuudesta säättäminen kaikkiin tilanteisiin soveltuvasti vaikuttaa mahdottomalta.

Ei vaikuta myöskään tarkoituksenmukaiselta, että jonkinlainen yleis- tai puitelaki säädettäisiin koskemaan vain yhden spesifin toimialan (esim. sosiaali- ja terveydenhuollon) osakeyhtiöitä. Sen sijaan on perustellumpaa lisätä tietyllä toimialalla mahdollisesti tarpeelliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi katsottavia säännöksiä asianomaiseen substanssilainsäädäntöön, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin.

EU-oikeuden valtioneuvoston päätöksistä ja kilpailuneutraalisäädännöstä johtuvat rajoitukset

Mahdollisen yleis- tai puitelain muotoilua ja käyttöalaa rajoittaisivat myös EU-oikeuden valtioneuvoston päätöksistä ja kilpailuneutraalisäädännöstä johtuvat vaatimukset. Niiden soveltumisen kannalta ratkaiseva kysymys taloudellisen toiminnan harjoittamisesta edellyttää aina viime kädessä tapauskohtaista arviointia, mikä on vaikeasti yhteensovitettavissa yleis- tai puitelakiä säättämiseen. Lisäksi lopullisen ratkaisun siitä, onko esimerkiksi tietyn julkisomisteisen yhtiön toimintaa pidettävä joltakin osin taloudellisena vai ei, tekee EU-tuomioistuimien. Tämän vuoksi asiasta ei olisi mahdollista säätää tyhjentävästi kansallisessa laissa.

Periaatteessa asia voitaisiin ratkaista siten, että julkisomisteisia yhtiöitä koskevaan yleis- tai puitelakiin sisällytettäisiin yhtiöitä koskeva kieltä harjoittaa EU-oikeudessa tarkoitettua taloudellista toimintaa. Kiellon soveltaminen ja valvonta edellyttäisivät kuitenkin aina tapauskohtaista arviointia, mikä voisi osoittautua käytännössä haastavaksi. Lisäksi asian lopputulos voisi jäädä riippumaan useita vuosia kestävästä oikeusprosessista komissiossa ja EU-tuomioistuimissa. Toisaalta myös julkisomisteisten yhtiöiden taloudellinen toiminta voitaisiin sallia, jos sen katsottaisiin olevan valtioneuvoston päätöksien mukaista esimerkiksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvänä SGEI-palveluna. Tästä aiheutuisi kuitenkin omia rajanveto-ongelmiaan esimerkiksi palveluvelvoitteen sisällöstä ja korvauksen laskentatavasta ja suuruudesta. Näistäkin syistä julkisomisteisia yhtiöitä koskevan yleis- tai

erityislain säätäminen ei olisi perusteltua. Sen sijaan julkisomisteisten yhtiöiden mahdollista markkinoilla tapahtuvaa toimintaa tulee arvioida ja rajoittaa tapauskohtaisesti kunta-laissa, hyvinvointialueissa ja kilpailulaissa olevin säännöksin esimerkiksi toiminnan markkinaperusteisesta hinnoittelusta ja kirjanpidon eriyttämisestä.

Julkisyhteisöjen sidosyksikköhankinnat

Selvityksen yhteydessä ei ole noussut esiin perusteita nykyisen hankintalainsäädännön muuttamiseen. Hankintalaki pohjautuu EU:n hankintadirektiiveihin, joten lakia koskeva kansallinen liikkumavara on joka tapauksessa rajoitettua. Sidosyksiköiden toimintaa koskevat hankintalain säännökset ovat osoittautuneet käytännössä toimiviksi eikä niiden muuttaminen esimerkiksi vain hyvinvointialueiden tekemien sidosyksikköhankintojen osalta ole perusteltua. Jos hankintalain sidosyksikkösääntelyä katsottaisiin tarkoituksenmukaiseksi joltain osin muuttaa, se tulisi tehdä myöhemmässä vaiheessa osana hankintalain muuttamista ja ottaen huomioon muutoksen vaikutukset esimerkiksi julkis- ja yksityisten yhteisöjen toiminnan väliseen kilpailuneutraliteettiin ja kilpailun toimivuuteen markkinoilla.

Kansanvaltaisuuden vaatimus, valvonta ja ohjaus

Itsehallinnollisina toimijoina hyvinvointialueiden tulee lähtökohtaisesti itse valvoa toimintaansa ja ottaa huomioon, täyttyvätkö kussakin tilanteessa laissa säädetyt vaatimukset. Esimerkiksi toimintoja yhtiöittäessään hyvinvointialueen tulee siten huomioida paitsi sote-järjestämislain säännökset, myös se, mitä perustuslain 124 §:ssä säädetään tehtävän siirtämisestä viranomaisorganisaation ulkopuolelle. Näiden lisäksi on kiinnitettävä huomiota perustuslakivaliokunnan lausunnoissa esille tuotuun kansanvaltaisuuden eli perustuslain 121 §:n vaatimukseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut edellisen vaalikauden maakuntauudistusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 26/2017), että julkisomisteisten yhtiöiden roolin muodostuminen laaja-alaiseksi voisi heikentää hyvinvointialueen itsehallinnon välttämättömänä elementtinä pidettävää kansanvaltaisuutta. Valiokunta viittasi tähän aiemmin antamaansa lausuntoon myös sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 17/2021). Kansanvaltaisuuteen liittyvät vaatimukset kytkeytyvät suoraan yhtiöittämistilanteissa esille nouseviin määräysvallan, ohjauksen ja valvonnan kysymyksiin, joihin perustuslakivaliokunta myös lausunnossaan viittasi.

Hyvinvointialueissa on kuntalain tapaan säännökset konsernin johtamisesta sekä omistajaohjauksesta. Lainsäädännöllä on siis luotu keinoja, joilla hyvinvointialueet voivat varmistaa demokraattisesti valittujen päätöksentekijöiden linjausten ja tavoitteiden toteutumisen. Merkittävässä roolissa ovat tällöin paitsi yhtiöjärjestykset, myös muut omistajaohjauksen keinot, joita laissa esimerkinomaisesti mainitaan. Olennaista on kuitenkin, että hyvinvointialueet luovat vahvat omistajaohjauksen käytännöt, joilla ne varmistavat, että niiden tavoitteet toteutuvat myös yhtiötetyissä toiminnoissa.

Hyvinvointialueiden järjestämisvastuuseen kuuluu olennaisena osana palvelujen käyttäjien yhdenvertaisuuden varmistaminen sekä päätösvalta julkisten varojen käytöstä. Yhtiöittämisilanteissa onkin tarkasteltava muun muassa, onko yhtiöittäminen johtamassa tilanteeseen, jossa julkisten varojen käyttöön liittyvää päätösvaltaa siirtyy hyvinvointialueen ulkopuoliselle taholle esimerkiksi lähetekäytäntöjen seurauksena niin, että järjestämisvastuussa olevan hyvinvointialueen vaikutusmahdollisuudet heikkenevät olennaisella tavalla tai palvelujen käyttäjien yhdenvertaisuus palvelujen saatavuudessa vaarantuu. Toinen mahdollinen ongelmatilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, jos koko sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen keskeinen tavoite eli integraation toteutuminen olisi vaarantumassa.

Hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevien toimintojen siirtäminen osakeyhtiöön johtaa joka tapauksessa väistämättä siihen, että hyvinvointialueen käytettävissä olevat ohjauskeinot muuttuvat merkittäväällä tavalla. Osakeyhtiön toimintaa ei voida ohjata samalla tavoin ja samoilla keinoilla kuin hyvinvointialue ohjaa viranomaisorganisaatioita. Perustuslakivaliokuntakin kiinnitti tähän huomiota toteamalla, että osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei lähtökohtaisesti ole mahdollista kohdistaa samantasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan (PeVL 17/2021 ja PeVL 26/2017). Myös toiminnan läpinäkyvyyttä ja avoimuutta koskeva sääntely toimii eri tavoin yhtiötetyssä toiminnassa kuin viranomaisorganisaatiossa. Lisäksi osakeyhtiömuotoiseen toimintaan kuuluu olennaisena osana jonkinasteisen taloudellisen riskin hyväksyminen, mikä viimesijassa voi johtaa konkurssiuhkaan. Näitä ohjaukseen liittyviä kysymyksiä voidaan merkittävässä määrin hoitaa vahvalla omistajaohjauksella ja varmistaa, että yhtiön toiminta on hyvinvointialueen päätösten mukaista. Myös perustuslakivaliokunta on todennut, että esimerkiksi kuntien omistajaohjauksen toimivuudesta on saatu hyviä kokemuksia. Valiokunta on toisaalta kiinnittänyt huomiota siihen, että kansanvaltaisuuden näkökulmasta omistajaohjauksen vaikutusmahdollisuudet voivat olla välillisiä ja rajoitettuja verrattuna kuntaa suuremman hallintoalueen suoraan päätöksentekoon (PeVL 26/2017 ja PeVL 63/2014).

Hyvinvointialueiden riittävä oma tuotanto ja julkisomisteiset yhtiöt

Selvityksessä keskeinen kysymys oli sote-järjestämislaissa hyvinvointialueilta edellytetty riittävä oma tuotanto. Selvityksessä pohdittiin, onko mahdollista ja jos on, millä edellytyksillä, että julkisomisteisen yhtiön toiminta ja tuotanto voitaisiin ottaa huomioon tarkasteltaessa, täyttyykö hyvinvointialueelle sote-järjestämislain 8 ja 12 §:ssä säädetty vaatimus siitä, että alueella on oltava kaikissa tilanteissa riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Tämä sote-järjestämislain riittävän oman tuotannon vaatimus nojautuu perustuslain 19 §:n 3 momentin vaatimukseen riittävästä sosiaali- ja terveyspalveluista.

Tällä hetkellä ei ole löydettävissä mitään yksiselitteistä, kaikkiin hyvinvointialueisiin, toimintamalleihin ja tilanteisiin soveltuvaa vastausta tai määritelmää sille, mikä on viranomaisorganisaation minimituotanto eli se toiminnan ydin, jota ei missään olosuhteissa voida siirtää muun toimijan hoidettavaksi, jotta järjestämisvastuu voi toteutua. Perustuslakivaliokunta tai sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta eivät sote-uudistusta koskevaa lainsäädäntökokonaisuutta käsitellessään ottaneet asiaan yksiselitteistä kantaa.

Sote-järjestämislaissa säädetään edellä kuvatuin tavoin palvelujen hankkimisesta yksityiseltä palveluntuottajalta. Nämä säännökset soveltuvat myös sopimuksiin hyvinvointialueen omistuksessa olevan yhtiön kanssa. Sääntelyn lähtökohtana ovat kuitenkin perustuslain 124 §:n mukaiset reunaehdot ja suoria rajoituksia on asetettu vain joillekin säännöksissä mainituille tehtäville. Järjestämislain sääntelystä ei kuitenkaan voi tehdä johtopäätöstä, että vain ostopalvelujen ulkopuolelle rajatut tehtävät muodostaisivat hyvinvointialueen oman tuotannon luovuttamattoman ytimen. Perustuslain 124 §:n tulkinnan kannalta merkityksellistä on, että tarkoituksenmukaisuutta ja perusoikeuksien vaarantumattomuutta koskevien vaatimusten täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti erikseen kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla.

Sote-uudistuksesta lausueessaan perustuslakivaliokunta ei asettanut suoranaisia esteitä sille, että julkisomisteisia yhteisöjä kohdeltaisiin hyvinvointialueen omaa tuotantoa määriteltäessä eri tavoin kuin toisenlaisen omistuspohjan omaavia yhteisöjä. Valiokunta painotti lausunnossaan (PeVL 17/2021) muun muassa edellä kuvattuja yhteisön määräysvallan, valvonnan ja ohjauksen järjestämistä. Ehdotonta estettä julkisomisteisen yhteisön laajemmalle asemalla osana omaa tuotantoa ei valiokunnan mielestä olisi, kunhan perustuslain 124 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät annettaessa julkisia hallintotehtäviä julkisomisteiselle yhteisölle. Edellä esitetystä kuitenkin seuraa, että hyvinvointialueiden omistamia yhtiöitä ei voida automaattisesti pelkän omistuspohjan perusteella lukea hyvinvointialueen oman tuotannon piiriin.

Sote-järjestämislaissa asetettu oman tuotannon vaatimus on tämän hetkisen tulkinnan ja käytettävissä olevan tiedon valossa nähtävissä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon toimialaan, perustuslain 19 §:n 3 momentin riittävien sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen vaatimukseen sekä perustuslain 124 §:n perusoikeuksien vaarantumattomuuteen liittyvänä kysymyksenä. Vastaavaa vaatimusta ei ole aiemmin esitetty muissa perustuslain 124 §:ää koskevissa lainsäädäntöhankkeissa. Esimerkiksi valtion toimintojen yhtiöittämisestä käsitellessään perustuslakivaliokunta ei ole nostanut lausunnoissaan esille tällaista kysymystä. Koska sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu on sote-uudistuksessa siirretty hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle 1.1.2023 alkaen, omaa tuotantoa koskeva vaatimus perustuslain 124 §:n edellytysten täyttämiseksi koskee vain hyvinvointialueiden toimintaa kyseisessä kontekstissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö samantyyppinen

kysymys tai sääntelyvaihtoehto voisi tulevaisuudessa nousta esille myös muilla sektoreilla perustuslain 124 §:n edellytysten täyttämiseksi, erityisesti silloin, jos tehtävällä on vahva perusoikeusliitännä.

Sote-järjestämislaki mahdollistaa, että hyvinvointialue ulkoistaa yhtiölle järjestämislain tarkoittamia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, mutta vaatimuksena on, että lain 3 luvun yleiset edellytykset täyttyvät eikä ulkoistus koske tehtäviä, jotka on 12 §:ssä nimenomaisesti rajattu ostopalvelujen ulkopuolelle. Hyvinvointialueella tulee säilyä palvelujen järjestämismäärä ja sillä on oltava järjestämismääränsä toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto. Yksittäinen, ulkoistettava palvelu voi olla myös julkinen hallinto-tehtävä, kunhan palvelu ei sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Julkisen vallan käyttöä sisältäviä sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja voi kuitenkin hankkia vain, jos siitä on säädetty erikseen lailla. Yksittäistä palvelua tarkasteltaessa merkityksellistä ei ole se, minkä tyyppiseltä yhtiöltä palvelua hankitaan, kunhan järjestämislain vaatimukset täyttyvät. Käytännössä voikin syntyä tilanteita, jossa sama palvelu voi toisella alueella olla mahdollista ulkoistaa siten, että riittävän oman palvelutuotannon katsotaan toteutuvan, mutta toisella hyvinvointialueella vastaava ulkoistaminen saattaa johtaa tilanteeseen, ettei järjestämismääränsä toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto enää toteudu. Olennainen kysymys on, että ulkoistaminen ei voi johtaa tilanteeseen, jossa järjestämismääränsä toteuttamiseen kuuluvia tehtäviä ei kyettäisi hoitamaan hyvinvointialueella.

Sote-järjestämislain 12 §:n tehtäväkohtaiset rajaukset (mm. sosiaalipäivystys ja ympärivuorokautinen päivystys) rajaavat ostopalveluja varsin vähän. Rajaukset koskevat tehtäviä, jotka joko koskevat selkeästi sellaisia järjestämismääränsä toteuttamiseen kuuluvia viranomaistehtäviä, joita ei voi ulkoistaa ilman nimenomaista lain valtuutusta, tai sellaisia tehtäviä, jotka ovat hyvinvointialueen järjestämismääränsä toteuttamiseen kannalta keskeisiä tehtäviä. Tämän perusteella julkisomisteisten yhtiöiden asettaminen ostopalvelujen ulkopuolelle rajatuissa tehtävissä erilliseen asemaan verrattuna muihin yhtiöihin vaikuttaisi olennaisesti hyvinvointialueen järjestämismääränsä toteuttamiseen kanto.

Asiaa arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös kilpailuneutraaliteettisääntelystä tulevat reunaehdot. Jos julkisomisteisten yhtiöiden toiminta haluttaisiin lukea osaksi niiden omistajana olevan hyvinvointialueen omaa tuotantoa, voitaisiin hyvinvointialueiden järjestämismääränsä toteuttamisen varmistamiseksi katsoa tarpeelliseksi esimerkiksi rajoittaa yhtiöiden voitontavoittelua tai suojata niitä kilpailuneutraaliteettisääntelyn kannalta välttämätöntä lisäpääomitus. Tällöin voisi olla kilpailuneutraaliteettisääntelyn kannalta välttämätöntä rajoittaa yhtiöiden mahdollisuutta toimia kilpailutilanteessa markkinoilla.

Kaiken kaikkiaan niin perustuslain 124 §:n vaatimuksista, sääntelyn tapauskohtaisuudesta kuin myös siitä seuraavista sote-järjestämislain 3 luvun säännöksistä ja lopulta myös tarkoituksenmukaisuuden vaatimuksista seuraa, ettei riittävän tarkkarajaista sääntelyä oman tuotannon vaatimuksen täyttymisestä kussakin tilanteessa ole käytännössä mahdollista eikä perusteltuakaan tehdä.

Liite

(Tietojen sisältöä koskevat rajaukset kuvattu luvussa 5.)

Taulukko 1. Pirkanmaan hyvinvointialue

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
Fimlab Laboratoriot Oy	Laboratorio- tutkimukset	100 000 000- 249 999 999	989,20	50,21 % / 50,21 % Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä 22,40 % / 22,40 % Keski-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
Tays Sydänkeskus Oy	Varsinaiset sairaalapalvelut	50 000 000- 99 999 999	513,00	82,81 % / 82,81 % Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
Keiturin Sote Oy	Terveyskeskus- ja vastaavat yleislääkäripalvelut	20 000 000- 49 999 999	436,30	100 % / 100 % Virrat
Kolmostien Terveys Oy	Lääkäriasemat, yksityislääkärit ja vastaavat erikoislääkäri- palvelut	20 000 000- 49 999 999	377,40	4 % / 4 % Parkano
Tullinkulman työterveys Oy	Lääkäriasemat, yksityislääkärit ja vastaavat erikoislääkäri- palvelut	20 000 000- 49 999 999	173,50	75,19 % / 75,19 % Tampere 24,81 % / 24,81 % Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
Coxa Oy	Terveys- ja sosiaalipalvelut	20 000 000- 49 999 999	25,60	62,30 % / 62,30 % Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
Tammenlehvä-keskus Oy	Varsinaiset sairaalapalvelut	10 000 000-19 999 999	261,10	100 % / 100 % Tampere
Tampereen Kotilinnasäätiö	Ikäntyneiden palveluasuminen	0-99 999	22,70	100 % / 100 % Tampere
Suomen lähilaboratorio Oy	Terveys- ja sosiaalipalvelut	0-99 999	0,70	33,33 % / 33,33 % Vaasan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
Tammenlehvä-säätiö	Muut muualla luokittelemattomat sosiaalihuollon avopalvelut	0-99 999	0,60	100 % / 100 % Tampere
Hämeenkyrön Vanhustentalosäätiö	Ikäntyneiden palveluasuminen	0-99 999	0,10	100 % / 100 % Hämeenkyrö

Taulukko 2. Varsinais-Suomen hyvinvointialue

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
Länsirannikon Työterveys Oy	Lääkäriasemat, yksityislääkärit ja vastaavat erikoislääkäripalvelut	5 000 000-9 999 999	41,20	84 % / 84 % Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
Myllykoti Oy	Ikäntyneiden palveluasuminen	2 000 000-4 999 999	89,20	100 % / 100 % Turku
Lamminniemen Hyvinvointikeskus Oy	Kuntoutuslaitokset ja sairaskodit	2 000 000-4 999 999	88,30	100 % / 100 % Somero
Kiinteistö Oy Laitilan Terveyskoti	Kuntoutuslaitokset ja sairaskodit	2 000 000-4 999 999	61,50	65,22 % / 65,22 % Laitila

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
Salon Seudun työkeskus Oy	Vammaisten päivä- ja työtoiminta	400 000-999 999	32,10	49,60 % / 49,60 % Salo
Kaarinan Palvelutalot Oy	Ikäntyneiden palveluasuminen	0-99 999	0,00	100 % / 100 % Kaarina
Turun kaupungin Työterveyshuolto Oy	Terveys- ja sosiaalipalvelut	0-99 999	0,00	100 % / 100 % Turku

Taulukko 3. Helsinki

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
Helsingin seniorisäätiö SR	Ikäntyneiden hoitolaitokset	20 000 000-49 999 999	530,80	100 % / 100 % Helsinki
Oulunkylän kuntoutuskeskus sr	Terveys- ja sosiaalipalvelut	10 000 000-19 999 999	206,70	100 % / 100 % Helsinki
Orton Oy	Varsinaiset sairaalapalvelut	10 000 000-19 999 999	138,40	100 % / 100 % Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
Niemikotisäätiö SR	Mielenterveys-ongelmaisten asumispalvelut	5 000 000-9 999 999	101,60	100 % / 100 % Helsinki
Rastilankallion Päiväkoti Koy	Terveys- ja sosiaalipalvelut	0-99 999	1,10	66 % / 66 % Helsinki

Taulukko 4. Kanta-Hämeen hyvinvointialue

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
Hämeenlinnan Erityisasuntosäätiö sr	Kehitysvammaisten laitokset ja asumispalvelut	2 000 000-4 999 999	66,20	0 % / 100 % Hämeenlinna
Kanta-Hämeen Sairaskotisäätiö sr	Kuntoutuslaitokset ja sairaskodit	2 000 000-4 999 999	56,60	0 % / 60 % Hämeenlinna
Janakkalan Elsa ja Pauli Kodit Oy	Terveys- ja sosiaalipalvelut	2 000 000-4 999 999	49,90	100 % / 100 % Janakkala
Työvalmennussäätiö Luotsi sr	Päivä- ja työtoiminta muille kuin ikääntyneille ja vammaisille	400 000-999 999	41,70	0 % / 83,33 % Hämeenlinna
Hausjärven vammaissäätiö sr	Terveys- ja sosiaalipalvelut	0-99 999	0,10	0 % / 60 % Hausjärvi

Taulukko 5. Keski-Suomen hyvinvointialue

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
Jämsän Terveys Oy	Lääkäriasemat, yksityislääkärit ja vastaavat erikoislääkäripalvelut	50 000 000-99 999 999	451,40	49 % / 49 % Jämsä
Työterveys Aalto Oy	Terveys- ja sosiaalipalvelut	5 000 000-9 999 999	50,10	97 % / 97 % Jyväskylä
Työterveys Laine Oy	Terveys- ja sosiaalipalvelut	2 000 000-4 999 999	30,50	96,90 % / 96,90 % Jyväskylä
Muuramen Hyvinvointi Oy	Lääkäriasemat, yksityislääkärit ja vastaavat erikoislääkäripalvelut	0-99 999	0	100 % / 100 % Muurame

Taulukko 6. Pohjois-Savon hyvinvointialue

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
ISLAB	Laboratorio-tutkimukset	50 000 000-99 999 999	547,00	
Järviseudun Työterveys Oy	Terveys- ja sosiaalipalvelut	5 000 000-9 999 999	78,50	60,40 % / 60,40 % Kuopio
IslabVerkko Oy	Terveys- ja sosiaalipalvelut	400 000-999 999	0,80	
Kallaveden Työterveys Oy	Terveys- ja sosiaalipalvelut	400 000-999 999	0,60	

Taulukko 7. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
Oulunkaaren Työterveys Oy	Terveys- ja sosiaalipalvelut	1 000 000-1 999 999	11,00	32,57 % / 32,57 % li 36,73 % / 36,73 % Pudasjärvi 11,28 % / 11,28 % Vaala
Nivalan työpajasäätiö	Päivä- ja työtoiminta muille kuin ikääntyneille ja vammaisille	400 000-999 999	22,40	81,66 % / 45,36 % Nivala
Tervia-konserni	Terveys- ja sosiaalipalvelut	0-99 999	1,10	0,55 % / 0,55 % Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
Pohjois-Suomen Leikkaus Oy	Varsinaiset sairaalapalvelut	0-99 999	0,00	1,00 % / 1,00 % Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä

Taulukko 8. Lapin hyvinvointialue

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
Mehiläinen Länsi-Pohja Oy	Terveys- ja sosiaalipalvelut	50 000 000-99 999 999	741,60	7,60 % / 7,60 % Tornio
Työterveys Lappica Oy	Terveys- ja sosiaalipalvelut	5 000 000-9 999 999	49,50	93,81 % / 93,81 % Rovaniemi
Saura-Säätiö	Muut muualla luokittelemattomat sosiaalihuollon avopalvelut	200 000-399 999	8,00	100 % / 100 % Kemijärvi

Taulukko 9. Keski-Uudenmaan hyvinvointialue

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
Keski-Uudenmaan Työterveys Oy	Terveys- ja sosiaalipalvelut	5 000 000-9 999 999	46,50	22,54 % / 22,54 % Nurmijärvi
Kiljavan Sairaala Oy	Terveys- ja sosiaalipalvelut	5 000 000-9 999 999	4,60	22,90 % / 22,90 % Hyvinkää
Uudenmaan Työterveys Oy	Terveys- ja sosiaalipalvelut	1 000 000-1 999 999	18,20	33,38 % / 33,38 % Nurmijärvi

Taulukko 10. Päijät-Hämeen hyvinvointialue

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
Työterveys Wellamo Oy	Lääkäriasemat, yksityislääkärit ja vastaavat erikoislääkäripalvelut	5 000 000-9 999 999	64,70	64,10 % / 64,10 % Lahti
Lahden Työpaikka Oy	Päivä- ja työtoiminta muille kuin ikääntyneille ja vammaisille	200 000-399 999	21,70	100 % / 100 % Lahti
Heinolan Työvalmennuskeskus Oy	Terveys- ja sosiaalipalvelut	0-99 999	0,10	100 % / 100 % Heinola

Taulukko 11. Pohjois-Karjalan hyvinvointialue

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
Lukkarila Kodit Oy	Terveys- ja sosiaalipalvelut	0-99 999	1,10	100 % / 100 % Kontiolahti
Senioripiha Oy	Ikääntyneiden palveluasuminen	0-99 999	0,00	100 % / 100 % Joensuu

Taulukko 12. Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
SeiLab Oy	Laboratorio-tutkimukset	2 000 000-4 999 999	41,90	100 % / 100 % Seinäjäki
Seinäjoen Työterveys Oy	Terveys- ja sosiaalipalvelut	2 000 000-4 999 999	41,50	60,60 % / 60,60 % Seinäjäki 28,49 % / 28,49 % Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä

Taulukko 13. Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
Työplus Yhtiöt Oy	Lääkäriasemat, yksityislääkärit ja vastaavat erikoislääkäripalvelut	2 000 000-4 999 999	4,20	80 % / 80 % Kokkola
Klan Sotainvalidien palveluas. säätiö	Terveys- ja sosiaalipalvelut	0-99 999	0,00	100 % / 100 % Kokkola

Taulukko 14. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
Kaunialan Sairaala Oy	Ikäntyneiden hoitolaitokset	20 000 000- 49 999 999	346,60	100 % / 100 % Vantaa

Taulukko 15. Etelä-Savon hyvinvointialue

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
Etelä-Savon Työterveys Oy	Lääkäriasemat, yksityislääkärit ja vastaavat erikoislääkäripalvelut	5 000 000- 9 999 999	70,50	49 % / 49 % Etelä-Savon sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä

Taulukko 16. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
Vantaan Työterveys Oy	Terveys- ja sosiaalipalvelut	5 000 000- 9 999 999	60,50	100 % / 100 % Vantaa

Taulukko 17. Kainuun hyvinvointialue

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
Kainuunmeren Työterveys Oy	Terveys- ja sosiaalipalvelut	5 000 000-9 999 999	41,50	53,87 % / 53,87 % Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä 22,80 % / 22,80 % Kajaani

Taulukko 18. Kymenlaakson hyvinvointialue

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Oy	Muut muualla luokittelemattomat sosiaalihuollon avopalvelut	400 000-999 999	17,00	22,92 % / 5,35 % Kouvola

Taulukko 19. Pohjanmaan hyvinvointialue

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
TT Botnia Oy	Terveys- ja sosiaalipalvelut	200 000-399 999	3,30	37,19 % / 37,19 % Vaasa 23,33 % / 23,33 % JIK-Peruspalveluliikelaitoskuntayhtymä

Taulukko 20. Itä-Uudenmaan hyvinvointialue

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
Loviisan asuntosäätiö SR	Ikääntyneiden palveluasuminen	0-99 999	0,10	100 % / 100 % Loviisa

Taulukko 21. Satakunnan hyvinvointialue

Yhtiö tai yhteisö	Toimiala	Liikevaihdon suuruusluokka	Henkilömäärä 2020	Osuus osakepääomasta / osuus äänivallasta (Tutkihallintoa.fi)
Piirilääkäri Anders Bustorffin säätiö	Muut muualla luokittelemattomat sosiaalihuollon avopalvelut	0-99 999	0,10	100 % / 100 % Pori

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVESTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-383-700-3 PDF
ISSN: 2490-0966 PDF