

**Mäki-Lohiluoma, Juho**

Julkisten sosiaali- ja terveystalveluiden yksityinen tuotanto ja  
lainsäätäjän harkintavallan rajat

Lapin yliopisto 2025. 523 sivua.

Lakimies  
7–8/2025  
s. 1372–1377

## 1. Aluksi

Juho Mäki-Lohiluoman väitöskirjassa syvennyttään aihepiiriin, jota tutkimuksessa kutsutaan kansallisen lainsäätäjän toiminta-autonomiaksi. Tarkastelun ajankohtaiskonteksti muodostuu sosiaali- ja terveystalveluiden uudistamista koskevasta lähihistoriasta ja laajemmin yksityistämisen ja ulkoistamisen teemasta, joka on yksi aikamme julkisiin tehtäviin liittyvistä kehitystendensseistä. Koska tutkimuksessa tarkastellaan, minkälaisena lainsäätäjän sääntelyn ala yhtäältä Suomen perustuslain ja toisaalta myös Euroopan unionin oikeuden rajaamassa tilassa nimenomaan sosiaali- ja terveystalveluiden kontekstissa näytättyy, siihen sisältyy huomattavan paljon sosiaali- ja terveystalvelutuotannon ja sen järjestämisen perustuslaillista ja EU-oikeudellista arviointia.

Oikeudellisesti tutkimus kiinnittyy siis normikokonaisuuteen, johon kuuluu niin sääntely valtiosäännön ja Euroopan unionin oikeuden tasolla kuin myös puhtaasti sosiaali- ja terveydenhuollon organisatorista ja materiaalista sääntelyä. Tutkimus on selvästi julkisoikeudellinen ja sen alalla selkeimmin valtiosääntö- ja eurooppaoikeudellinen. Tutkimuksessa on myös eräitä lainsäädäntötutkimuksen piirteitä. Kun varsinaista tutkimusteemaa käsitellään vahvasti kontekstissa, johon kuuluu sote-palveluiden tuotannon avaaminen yksityiselle tuotannolle sekä markkinamekanismeille, mikä puolestaan on ollut yksi lähiajan sääntelypyrkimys, tutkimuskokonaisuutta voi tarkastella myös eräänlaisena tapaustutkimuksena lainsäätäjän toiminnan oikeudellisista rajoista nimenomaan sillä alalla.

\* Virallisen vastaväittäjän, professori *Janne Salmisen* Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnalle antama 12.6.2025 päivätty lausunto vähäisin muutoksin.

## 2. Tutkimustehtävä ja sen toteutus

Tutkimuksellinen teema on kotimaisen lainsäätäjän toiminta-autonomia. Sitä tutkimuksessa kutsutaan myös harkintavallaksi, otsikosta lähtien. Tällä tutkimuksessa hahmotetaan tavallisen lainsäädännön mahdollista alaa. Kysymys on siis siitä alasta, jossa tavallinen lainsäätävä Suomessa säätää lakeja. Tutkimuksessa pohditaan, minkälaisia oikeudellisia rajoja lainsäätäjän toiminnalle olisi löydettävissä, ja sen on katsottu olevan tärkeää etenkin, jos ja kun lainsäätäjän tavoitteena olisi, kuten Suomessa on osin ollut, julkisten sote-palveluiden tuotannon avaaminen yksityiselle toiminnalle olemassa olevaa laajemmin. Lainsäätäjän toiminta-alueita rajaavat seikat käsillä olevassa tutkimuksessa johtuvat, niin siinä esitetään, kansainvälistymisestä, eurooppalaistumisesta ja valtiosääntöistymisestä, sillä niillä kaikilla on vaikutusta lainsäätäjän kompetenssiin – myös niin, että niistä voi seurata tavalliselle lainsäätäjälle myös rajoja. Tutkimuksessa problematisoidaan tätä rajojen asettumista ja esitetään, että niihin kuuluisi erinäisiä ja lainsäätäjän toimintaa ilmeisesti myös yli tarpeellisen ja niihin määritelmällisestikin sisältyvien rajoitteiden lisäksi myös sellaisia epävarmuuselementtejä, jotka vaikuttavat samaan suuntaan. Nämä epävarmuuselementit vaikuttavat sekä oikeudellisesti että poliittisesti edelleen kaventaen lainsäätäjän liikkumatilaa. Tutkimuksessa hahmotellaan eräänlaista mallia lainsäätäjän kompetenssin alan rajojen paikantamiseksi. Vaikka tutkimus keskittyykin julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden yksityistämiseen ja rajojen etsintään siinä ympäristössä, tutkimuksessa esitetään, että tämä tutkimustuloksena kehitelty malli olisi sovellettavissa myös muihin tutkimusasetelmiin.

Tutkimukselliset intressit kohdistuvat lainsäätäjän toiminnan raameihin erityisessä sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamisen ja niiden yksityistämisen viitekehyksessä. Vaikka tutkimuksessa onkin varsin runsaasti sosiaali- ja terveyspalveluiden alan lainsäädäntöön liittyvää sisältöä ja paikoin pitkää selostusta alan lainsäädännön pitkäaikaisista kehityshaasteista jatkuvien, erittäin laajojen uudistushankkeiden muodossa, varsinainen tutkimuksellinen mielenkiinto kohdistuu nimenomaan kysymykseen tavallisen lainsäätäjän lainsäädäntövallan rajoista. Siten käytännössä vaikeaksi osoittautunut sosiaali- ja terveyspalveluiden lainsäädännöllinen muutos muodostaa tutkimuksen varsinaiselle tarkastelulle eräänlaisen havainnollistavan ympäristön ja myös ponnistuslaudan.

Väitöskirjatutkimus on laadittu monografian muotoon. Mäki-Lohiluoma on jo ennen väitöskirjaansa julkaissut olennaisesti samasta aihepiiristä laajan artikkelin,<sup>1</sup> jonka keskeinen ajatus niin ikään sisältyy myös väitöskirjatutkimukseen.

1. Juho Mäki-Lohiluoma, Julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden yksityinen tuotanto ja lainsäätäjän harkintavallan rajat. Oikeustiede–Jurisprudentia LV:2022, s. 195–290. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2022.

Osin johtuen siitä, että sosiaali- ja terveystalveluiden lainsäädännön uudistaminen on ollut Suomessa paitsi laaja ja pitkäaikainen sekä myös monipolvinen prosessi, väitöskirjasta on muodostunut kokonaisuutena varsin laaja. Siinä on kuvattu erilaisia laajojen uudistushankkeiden vaiheita ja uudistuksen eri vaiheissa syntyneitä oikeudellista pohdintaa varsin laveasti. Käsitykseni mukaan tutkimustehtävän toteutus ei olisi kärsinyt, jos deskriptiota olisi vähennetty ja tutkimuksessa olisi tiivistämisenkin myötä tehty hieman kurinalaisempaa työtä. Niin ikään käsitteiden määrittäminen olisi voinut olla selkeämpää, mikä olisi tuottanut myös tiiviyttä ilmaisuun muualla.

Tutkimusasetelma on käsitykseni mukaan tutkimuksellisesti hedelmällinen. Ymmärtääkseni pitkälti kysymys on itse asiassa varsin klassisesta länsimaisen liberaalin ja demokraattisen valtiosäännön kysymyksenasettelusta, johon liittyy paitsi se, että valtiosääntö antaa lainsäätäjälle tietyn kompetenssin, myös se, että valtiosääntö asettaa tuon kompetenssin käytölle rajat. Suomalaisessa asetelmassa tämä valtiosääntöinen aines sisältää paitsi kotimaiset, kansalliseen valtiosääntöön palautuvat rajat myös eurooppalaisesta viitekehuksesta aiheutuvat rajat. Kun valtiosääntöistyminen on meillä vielä nuorta, samoin kuin eurooppalaistuminen sitoutumisena Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston konstitutionaaliseen normistoon, lainsäädäntötyössä oikeudellisen ja poliittisen käytännön yhdistelmänä tuntuu ilmenevän välillä jännitteitä näiden rajojen hahmottamisessa. Rajoja on myös esimerkiksi verraten helppo poliittisesti kritisoida, kun poliittiset tarkoituksperät kohtaavat oikeudellisia rajoja. Samalla yhteiskunnallisen keskustelun tarkkailija voi myös huomata, että näitä oikeudellisia rajoja käytetään poliittisina argumentteina sekä hankkeiden puolesta että niitä vastaan. Suomessa tavallinen lainsäätaja on, etenkin saavutettuaan riittävän konsensuksen, pitkään erilaisin valtiosääntöisin mekanismein voinut lainsäädäntötyössään väistää valtiosääntöisiä rajoja. Tässä on kuitenkin muun muassa unionijäsenyyden ja valtiosääntöistymisen myötä tapahtunut muutos. Silti vielä 2020-luvullakin välillä poliittisesti – ja välillä myös oikeudellisessa tutkimuksessa – hätkähdetään siitä, että esimerkiksi valtiosäännöstä ja unionioikeudesta johtuu myös tiukkoja rajoja tavallisen lainsäätäjän toiminnalle.

### 3. Lähteet

Tutkimusasetelmassa ilmenevät jännitteet ovat olleet aiemminkin tutkimuksellisen mielenkiinnon kohteena sekä kansainvälisesti että Suomessa. Jännitteisyys ja rajojen tulkitseminen tulevat esiin erilaisissa järjestelmissä eri tavoin. Suomessa siihen vaikuttavat lainsäätämiseen kuuluva perustuslaillisuuden kontrolli ja sen institutionaaliset ratkaisut. Kotimaisessa oikeustutkimuksessa muun muassa

Sakari Melanderin ansiokkaassa väitöskirjatutkimuksessa<sup>2</sup> käsitellään pitkälti kyseistä teemaa rikoslainsäädännön säätämisen kontekstissa, ja tarkastelussa ovat tällöin lainsäätäjää rikoslainsäädäntötyössä ohjaavat oikeudelliset periaatteet. Käsillä olevassa tutkimuksessa keskustellaan tutkimuksen suhteesta muun muassa Melanderin tutkimukseen. Samoin tutkimuksessa tuodaan esiin yhtymäkohtia Pentti Arajärven tutkimukseen,<sup>3</sup> joka substantiaalisesti onkin lähempänä käsillä olevaa tutkimusta. Substantiaalisesti tutkimuksessa on nostettu esiin, että tiedonintressi tutkimuksessa on samansisältöinen kuin muun muassa Marja Sutelan tutkimuksessa<sup>4</sup> ja Eeva Nykäsen eräässä vuonna 2020 julkaisemassa artikkelissa.<sup>5</sup> Lisäksi siltä osin kuin yksityistäminen on tutkimuksessa valtiosääntöisen kiinnostuksen kohteena, keskeinen referenssi on edelleen Marietta Keravuori-Rusasen tärkeä tutkimus.<sup>6</sup>

Lainsäädäntö ja lainsäätäminen ovat erityislaatuaisia oikeudellisia käytäntöjä. Samalla kun ne ovat kiistatta oikeudellisia käytäntöjä, ne ovat myös poliittisia käytäntöjä. Prosessi lain säätämiseksi sisältää oikeutta samalla kun se sisältää politiikkaa. Poliittikka toimii oikeuden raameissa, ja erityisesti itse menettely on oikeudellisesti erittäinkin säädetty. Käsitelmäni mukaan väitöskirjatutkimus on omiaan tuottamaan myös uusia näkökulmia ja tietoa keskusteluun tavallisen lainsäätäjän toimintatilasta ja näiden käytäntöjen yhdistelmästä. Yhteiskunnallisestikin tematiikka on kiinnostava, ja uusi tutkimustieto on arvokasta myös siltä kannalta.

Väitöskirjassa esitellään perusteellisesti aihepiiriin liittyvä primääriaineisto sekä siihen liittyvää oikeudellista ja yhteiskuntatieteellistä kirjallisuutta. Sellaisena tutkimus ilmentää laajaa lukeneisuutta ja perehtyneisyyttä julkisoikeuteen sekä sen alalla myös sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön sekä yksityistämisen oikeudelliseen problematiikkaan. Lisäksi siihen sisältyy huomattavan laaja Euroopan unionin oikeuteen keskittyvä osuus. Tutkimuksessa alustetaan tarkasteluja laajahkolla lähteiden esittelyllä, jota olisi voinut jo sanotulla tavalla myös tiivistää ikään kuin nousemalla näiden yksittäisten lähteiden ja muutoinkin jo dokumentoitujen tapahtumasarjojen yläpuolelle. Suomalaisella julkisoikeudellisella tutkimuksella ja käytännöllä on paljon annettavaa keskusteluun, joka koskee julkisen hallintotehtävän antamista yksityiselle. Siinäkin suhteessa

2. Sakari Melander, *Kriminalisointiteoria: Rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2008.
3. Pentti Arajärvi, *Toimeentuloturvan oikeellisuus: Toimeentuloturva koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen*. Kansaneläkelaitos 2002.
4. Marja Sutela, *Sosiaali- ja terveyspalveluiden ulkoistaminen: Oikeudelliset reunaehdot*. Edita Prima 2003.
5. Eeva Nykänen, *Yksityiset palveluntuottajat julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajina*. Lakimies 3–4/2020, s. 431–457.
6. Marietta Keravuori-Rusanen, *Yksityisen julkisen vallan käyttäjänä: Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle*. Edita 2008.

väitöskirjatutkimus tuottaa yhden uuden keskustelupuheenvuoron vielä todennäköisesti jatkuvaan keskusteluun. Valtiosäännön ja unionioikeuden yhdistämisen tässä tarkastelussa on Mäki-Lohiluoman erityinen kontribuutio, joka myös osoittaa, kuinka eri tavoin kotimainen valtiosääntö ja unionioikeus lähestyvät kyseistä tematiikkaa. Mielenkiintoisella tavalla tutkimuksen niissä jaksoissa, jotka yhtäältä keskittyvät kotimaiseen valtiosääntöön ja toisaalta Euroopan unionin oikeuteen, ilmenee myös lähteistön ja keskustelun oikeudellisten – myös institutionaalisten – puitteiden ero. Tämä ero ei voi olla vaikuttamatta myös tutkimuksen kohteena olevaan tavallisen lainsäätäjän lainsäädäntövaltaan alaan.

#### 4. Tutkimuksen lähestymistapa ja rakenne

Tutkimuksessa sovelletaan lainopillista lähestymistapaa. Se on käytännöllinen lähestymistapa tutkimustehtävän ratkaisemiseen siltä osin kuin siinä nimenomaan pyritään lainsäätäjän valtiosääntö- ja unionioikeudellisten puitteiden selvittämiseen. Mielestäni valittu lähestymistapa menetelmänä kohtaa kuitenkin rajoitteensa siltä osin kuin tutkimuksessa hahmotellaan siinä oikeudelliseksi epävarmuusmarginaaliksi nimettyä tavallisen lainsäätäjän ja ennen kaikkea lainvalmistelijan kannalta jonkinlaiseksi harmaaksi alueeksi jäävää tilaa, joka huomioon ottaen etenkin lainvalmistelussa kalibroidaan hanketta pyrkien siihen, että se täyttäisi sekä valtiosäännöstä että Euroopan unionin oikeudesta johtuvat vaatimukset. On kysymyksenalaista, voidaanko tätä marginaalia kartoittaa vain oikeusdogmaattisena kysymyksenä. Vaikka tutkimusasetelma on asianmukaisesti rakennettu ja siihen sisältyy paljon kriittistä potentiaalia, osin tämä kriittinen potentiaali jää käsitykseni mukaan hyödyntämättä, koska oikeusdogmaattinen lähestymistapa ei tarjoa kaikkia niitä välineitä, joilla tutkimustuotoksesta olisi tullut rikkaampi ja tutkimuksessa sen tarkoittamille rajoille ja selvästi myös tämän rajanasetannan kritiikille olisi tullut tukevampi tutkimuksellinen perusta.

Lisäksi ulkomaisten lähteiden ja tarkastelujen myötä työssä olisi voinut olla enemmänkin lisää tutkimuksellista syvyyttä. Lukija jää kaipaamaan metodin kytkemistä eurooppalasiin metodeja ja lähestymistapoja koskeviin keskusteluihin sekä metodin kehittelyä tämän tutkimuksen tarpeisiin tai ainakin kehittelyjen selkeämpää avaamista lukijalle – selkeämpää nimenomaan siinä merkityksessä, että nyt tutkimuskentän ja lähestymistavan kuvaus vaikuttaa jossain määrin eklektiseltä kokonaisuudelta. Kuten jo viittasin, lisäksi puhtaana oikeudellisestikin yhtäältä kansalliseen valtiosääntöön palautuvat rajat ja toisaalta Euroopan unionin oikeuteen palautuvat rajat määrittävät oikeudellisen lähteistön ja argumentoinnin sekä myös institutionaalisen rakenteen puolesta hyvin erilaisilla tavoilla

ja niihin sisältyy monin tavoin erityyppisiä myös oikeudellista epävarmuutta tuottavia elementtejä, mihin olisi ollut mielekästä syventyä enemmän.

Tutkimukselle valittu rakenne tukee tutkimustulosten esittämistä. Tarkastelu etenee alun johdannosta ilmiön tarkemman käsittelyn ja pohdinnan käsittelyn kautta yhtäältä perustuslaillisten ja unionioikeudellisten rajojen tarkastelun kautta johtopäätöksiin. Ymmärrettävästi kotimaiseen perustuslakiin kytkeytyvä tarkastelu ja unionioikeudellinen tarkastelu ovat erilaiset sisäiseltä loogiikaltaan. Erilaisuus palautuu institutionaalisen asetelman erilaisuuksiin ja myös relevanttien lähteiden poikkeavuuteen toisistaan. Kun tutkimukset aina toimivat kimmokkeina myös uusille tutkimuksille, esimerkiksi tämä voisi olla jatkotutkimuksenkin aiheena jonkinlaisessa vertailevassa mielessä. Olisi myös mielenkiintoista, jos jossain toisessakin tutkimuksessa ja toisenlaiseen kontekstiin sovitettuna pyrittäisiin hyödyntämään tässä väitöskirjatutkimuksessa kehiteltyä mallia.

## 5. Loppulausunto

Juho Mäki-Lohiluoma on asianmukaisesti puolustanut väitöskirjaansa julkisessa väitöstilaisuudessa Lapin yliopistossa 23.5.2025.

Väitöstilaisuudessa väittelijä onnistui sekä perustelevaan että myös reflektimaan kriittisesti tarkastelutapaansa ja sen rajoitteita, eräitä teoreettisia lähtökohtiaan ja niiden sidonnaisuuksia, työnsä keskeisiä käsitteitä sekä suhdetta oikeustieteeseen ja sen funktioihin. Erityisenä ansiona voidaan mainita se, kuinka Mäki-Lohiluoma pysyi muun muassa lektiossaan ja keskustelun aikana hyvin selkeästi sanoittamaan ja tiivistämään sitä, mistä hänen laajassa ja moniaineksisessa väitöskirjatutkimuksessaan on kysymys.

Yhteenvetona totean, että Juho Mäki-Lohiluoman väitöstutkimus tuottaa suomalaisen julkisoikeuteen uutta tietoa lainsäätäjän toiminnan alasta ja sen rajoista sekä julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden yksityisen tuotannon mahdollisuuksista. Väitöstilaisuudessa väittelijä on asianmukaisesti puolustanut tutkimuksensa lähtökohtia ja valintoja. Näillä perusteilla esitän Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnalle Mäki-Lohiluoman väitöskirjan hyväksymistä.

*Janne Salminen*