Lausunto

Kanta-Hämeen hyvinvointialueen toimialajohtaja *Jussi Savola* on pyytänyt valtiosääntöoikeudellista asiantuntijalausuntoani ministeriön ohjaustoimivallan oikeudellisista rajoista. Lausuntoani on erityisesti pyydetty myöhemmin tarkemmin selostettavan sosiaali- ja terveysministeriön hyvinvointialueille antaman ohjausasiakirjan oikeudellisista rajoista.

Lausuntoani varten käyttööni on toimitettu Sosiaali- ja terveysministeriön ohjausasiakirjan (18.6.2025, VN/8128/2025, 14 sivua; jäljempänä *ohjausasiakirja* tai *ohje*).

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

Arvioinnin lähtökohtia

Sosiaali- ja terveysministeriön ohjausasiakirja

1. Sosiaali- ja terveysministeriön ohjausasiakirjan mukaan siinä on kysymys soveltamisohjeesta, joka koskee "sisältöjä, joista sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain mukaisesti (jäljempänä sote-järjestämislaki, 612/2021) hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän (jäljempänä hyvinvointialueet) on keskenään sovittava hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksessa."[1]
2. Ministeriön ohjausasiakirjan kansilehdestä ilmenee, että ohjausasiakirja on ministeriön mukaan "ohje", eikä "määräys" tai "suositus".[2]
3. Ministeriön ohjausasiakirjassa käsitellään useita sosiaali- ja terveyspalvelujen alaan kuuluvia asiakokonaisuuksia, kuten väestön palvelutarpeen ja sosiaali- ja terveydenhuollon arviointia ja ennakointia; sosiaali- ja terveydenhuollon päivistyksiä; ensihoitokeskuksen tehtäviä ja ensihoidon yhteensovittamista muun toiminnan kanssa; ja lääkinnällisten tukipalvelujen ja muiden tukipalvelujen järjestämistä ja tuottamista. Ohjausasiakirjassa käsitellään myös erikoissairaanhoidon henkilöstön ja osaamisen varmistamista erikoisaloittain ja erikoissairaanhoidon keskittämistä; harvoin tarvittavien tai erityisten vaativien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä ja tuottamista; koulutus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan toteuttamista yhteistyössä; sosiaali- ja terveydenhuollon menetelmien käyttöönottoa, käyttöä ja käytöstä poistamista; ja sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan ja sähköisten palvelujen kehittämistä ja asiakas- ja potilastietojen käyttöä. Lisäksi ohjausasiakirjassa käsitellään häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumista ja valmiuskeskusten toiminnan järjestämistä sekä vaikutuksiltaan laajakantoisia ja taloudellisesti merkittäviä investointeja.
4. Ohjausasiakirja perustuu ministeriön mukaan seuraaviin säädöksiin: Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021, jäljempänä *sote-järjestämislaki*); Laki hyvinvointialueesta (611/2021); Terveydenhuoltolaki (1326/2010); Sosiaalihuoltolaki (1301/2014); Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksen sisällöstä ja valmistelusta (309/2023); Valtioneuvoston asetus erikoissairaanhoidon työnjaosta ja eräiden tehtävien keskittämisestä (582/2017); Valtioneuvoston asetus kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä (583/2017).
5. Ohjausasiakirjan kannalta ministeriö pitää erityisen merkityksellisenä sote-järjestämislakia, jonka 36 §:ssä on säädetty hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksesta.

> Sote-järjestämislain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueiden yhteistyösopimus täydentää lainsäädännössä hyvinvointialueille

---

[1] Ohjausasiakirja, s. 2.

[2] Ks. Ohjausasiakirja, s. 1, jossa kolmikohtaisessa valikossa "Määräys", "Ohje", "Suositus" ministeriö on valinnut kohdan "Ohje".

osoitettuja velvoitteita, ja sopimus velvoittaa hyvinvointialueita toimimaan yhteisesti sovitulla tavalla. ((HE 241/2020 vp, s. 753).

Sote-järjestämislain 36 §:n 1 momentin mukaan yhteistyösopimus laaditaan valtuustokausittain, ja sopimuksen tarkoituksena on varmistaa yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden työnjako, yhteistyö ja yhteensovittaminen siltä osin kuin se on tarpeellista hyvinvointialueiden lakisääteisten tehtävien toteutumisen ja sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuuden turvaamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan yhteistyösopimuksen on edistettävä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuutta, tuottavuutta, laatua, asiakas- ja potilasturvallisuutta, tarpeenmukaisuutta, yhdenvertaista saatavuutta, kielellisiä oikeuksia sekä palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien toimivuutta. Lisäksi yhteistyösopimuksessa on varmistettava, että yhteistyösopimuksen perusteella sosiaali- ja terveydenhuoltoa antavassa toimintayksikössä on tehtävän hoitamiseksi riittävät taloudelliset ja henkilöstövoimavarat sekä osaaminen.

Pykälän 3 momentin 1-11 kohdissa on säädetty tarkemmin asioista, joista hyvinvointialueiden on sovittava yhteistyösopimuksessa. Asiat, joista momentin nojalla on sovittava, ovat sellaisia, joissa hyvinvointialueiden työnjaon, yhteistyön ja yhteensovittamisen katsotaan olevan välttämätöntä hyvinvointialueiden lakisääteisten tehtävien toteutumisen ja sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuuden turvaamiseksi. Näistä sovittaessa on huomioitava pykälän 2 momentin mukaiset edellytykset.

Pykälän 4 momentin mukaan yhteistyösopimuksessa on sovittava 3 momentin perusteella sovittuihin vastuisiin liittyvästä hyvinvointialueiden välisestä kustannusten jaosta siltä osin kuin siitä ei säädetä lain 57 §:ssä, jossa on säädetty sellaisten kustannusten korvaamisesta, jotka aiheutuvat palvelujen antamisesta toisen hyvinvointialueen asukkaalle.

Lopuksi pykälän 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä edellä selostettujen 3 ja 4 momenttien tarkoittamista asioista, joista on sovittava yhteistyösopimuksessa. Hallituksen esityksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä esimerkiksi kriteereistä sille, milloin uusi menetelmä on sellainen, että sen käyttöönoton perusteita pitäisi 3 momentin 8 kohdan perusteella käsitellä yhteistyösopimuksessa. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin myös hallituksen esityksen mukaan tarkemmin määritellä, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevasta yhteistyöstä, työnjaosta ja yhteensovittamisesta 6 kohdan nojalla olisi ainakin sovittava. (HE 241/2020 vp, s.760)

Sote-järjestämislain 36 §:n 5 momentin nojalla on annettu Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksen sisällöstä ja valmistelusta (309/2023), jossa on annettu tarkempia säännöksiä sote-järjestämislain 36 §:n 3 momentin 6, 7 ja 9 kohdissa säädetyistä asioista ja häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskuksen toiminnan järjestämisestä.

6. Kootusti voidaan edellä esitetyn perusteella todeta, että arvioitavana olevan sosiaali- ja terveysministeriön ohjausasiakirjan lakisääteiset puitteet muodostuvat ennen muuta sote-järjestämislain 36 §:stä, jonka 3 ja 4 momentissa säädetyistä asioista on annettu tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella (309/2023).

Hyvinvointialueiden itsehallinto ja ministeriön ohjaustoimivalta

7. Arvioitavassa sosiaali- ja terveysministeriön ohjausasiakirjassa on yleisemmin kysymys hyvinvointialueiden valtionohjauksen ja tällöin nimenomaan ministeriöohjauksen toteuttamisesta. Ohjausasiakirjan arvioinnin yhtenä lähtökohtana on siten perustuslain 121 §:n 4 momentti, jonka mukaan itsehallintoa kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.
8. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain eri itsehallinnon muotoja koskevalle sääntelylle yhteinen piirre on kansanvaltaisuus. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että hyvinvointialueiden perustamista tarkoittava sääntely toteuttaa perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta. Valiokunta on kiinnittänyt kuitenkin huomiota siihen, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtionohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa (PeVL 17/2021 vp, kappale 26).
9. Perustuslakivaliokunta on edelleen huomauttanut siitä, että valtionohjauksessa on pyrittävä osaltaan varmistamaan, että itsehallinnollisilla hyvinvointialueilla on kyky varmistaa hyvinvointialueen asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen toteutuminen koko maassa perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.
10. Perustuslakivaliokunta on korostanut myös perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan velvoitetta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mukaan lukien perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen sosiaalisten perusoikeuksien toteutuminen. Myös valtionohjauksessa on siten perustuslakivaliokunnan mukaan pyrittävä osaltaan varmistamaan, että itsehallinnollisilla hyvinvointialueilla on kyky varmistaa hyvinvointialueen asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen toteutuminen koko maassa. Tähän liittyen perustuslakivaliokunta on todennut, että kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen välillä voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma. Valiokunta on kiinnittänyt edelleen huomiota muun muassa siihen, että valtionohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvin- vointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi. Valiokunta on kuitenkin samalla toistanut eri yhteyksissä käsityksensä siitä, että sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää erityisesti kyseessä olleen hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota muuten voitaisiin pitää perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena (ks. esim. PeVL 21/2024 vp, kappale 27, PeVL 14/2024 vp, kappale 12, PeVL 21/2024 vp, kappale 27 ja PeVL 26/2017 vp, s. 21).

11. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on edelleen todettu, että hyvinvointialueiden itsehallinnon yksi tae on tietty lakisääteisyys, millä on valiokunnan mukaan merkitystä hyvinvointialueiden hallinnon järjestämiseen ja niiden rahoitukseen nähden (ks. esim. PeVL 14/2024, kappale 14 ja PeVL 17/2021 vp, kappale 34). Perustuslakivaliokunta on pitänyt asianmukaisena, että valtion ohjausta tarkoittavien tehtävien perusteista säädetään lailla (ks. esim. PeVL 14/2024 vp, kappale 14).
12. Kootusti voidaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella todeta hyvinvointialueisiin kohdistuvasta valtionohjauksesta se, että hyvinvointialueiden ohjaustehtävät ovat merkityksellisiä niin perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden kuin hyvinvointialueiden 121 §:n 4 momentissa turvatun alueellisen itsehallinnonkin kannalta. Edelleen voidaan todeta, ettei ministeriön hyvinvointialueisiin kohdistamaa ohjausta ole lähtökohtaisesti pidetty sinällään ongelmallisena perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen hyvinvointialueiden itsehallinnon kannalta. Samalla perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä voidaan kuitenkin johtaa vaatimus siitä, että hyvinvointialueisiin kohdistuvan ohjauksen on perustuttava lakiin, koska ohjauksen lakisääteisyys on yksi hyvinvointialueiden itsehallinnon keskeisistä takeista.

Oikeudellisesti velvoittavat oikeussäännöt ja oikeudellisesti sitomattomat instrumentit

13. Perustuslaki sisältää säännökset laeista ja asetuksen antamisesta sekä lainsäädäntövallan siirtämisestä. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.
14. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ohella ministeriötkin voivat siten asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Ministeriöille voidaan kuitenkin osoittaa asetuksenantovaltaa lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisissä asioissa.
15. Lisäksi perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Perustuslain 80 §:n 2 momentti on poikkeus siitä pääsäännöstä, että lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta (PL 3 § 1 mom.), ja että asetuksia voivat laissa säädetyn valtuuden nojalla tietyissä tapauksissa antaa tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö perustuslain 80 §:n 1momentin nojalla (ks. myös PeVM 10/1998 vp, s. 23/II).
16. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 80 §:n 2 momentin säännöksessä asetettavat verraten tiukat edellytykset korostavat viranomaiselle annettavan

valtuuden poikkeuksellisuutta. Perustuslain esitöiden mukaan mahdollisen "ristiriitaisen sääntelyn tilanteessa viranomaisen antamia oikeussääntöjä ei saisi soveltaa vastoin lain tai asetuksen säännöksiä" (HE 1/1999 vp, s. 133). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä vain määrätyistä asioista ja vain, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Näiltä osin kyse on ensinnäkin valtuuttavan lain yleistä tarkkarajaisuutta pidemmälle menevästä vaatimuksesta määritellä valtuuden piiriin kuuluvat asiat laissa. Perustuslain mukaan viranomaiselle lailla säädettävän valtuuden tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Tässäkin suhteessa säännös edellyttää valtuutukselta tavanomaista suurempaa täsmällisyyttä (PeVL 45/2016 vp, s. 6, PeVL 34/2012 vp). Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 80 §:n 2 momentissa edellytetty erityinen syy olisi käsillä lähinnä silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133/II, ks. myös esim. PeVL 42/2018 vp). Viranomaista ei kuitenkaan saa valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä, jos sääntelyn asiallinen merkitys edellyttää, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella.

17. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa (PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 49/2014 vp, s. 6). Valiokunta on myös muistuttanut vakiintuneesti siitä, että perustuslain säännökset rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella tai määräyksellä siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 10/2014 vp, s. 3/I, PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 44/2010 vp, s. 4/II).
18. Viranomaisten perustuslain 80 §:n 2 momentin nojalla antamia oikeussääntöjä kutsutaan *määräyksiksi* ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista annetussa laissa (189/2000). Oikeussäännöillä tarkoitetaan aineelliselta sisällöltään lainsäädäntövallan alaan kuuluvia, yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä sekä viranomaisia velvoittavia yleisiä oikeusnormeja. Muodollisessa ja lainsäädäntöteknisessä merkityksessä käytetyllä sanalla "määräys" ei viitata viranomaisen antamien normien aineelliseen luonteeseen. Viranomaisen määräyksellä annetut normit voivat siten määräysten antamiseen valtuuttavasta laista riippuen olla aineelliselta luonteeltaan joko lainsäädäntövallan alaan kuuluvia oikeussääntöjä tai toimeenpanovallan alaan kuuluvia hallinnollisia määräyksiä taikka molempia. Sitä vastoin oikeussääntöinä ei pidetä toimeenpanovallan alaan kuuluvia hallinnollisia määräyksiä, kuten säädöksen täytäntöönpanemiseksi välttämättömiä teknisluonteisia tai muutoin sisällöltään tarkoin rajattuja määräyksiä, vaikka niillä olisi hallinnon ulkopuolellekin ulottuvia vaikutuksia.
19. Perustuslaki ei tunne muita kuin edellä selostettuja oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä, so. lait, asetukset ja viranomaisen perustuslain 80 §:n 2

momentin nojalla antamat, määräyksiksi kutsutut oikeussäännöt. Kun lisäksi otetaan huomioon perustuslain 106 §:n säännös perustuslain etusijasta ja perustuslain 107 §:n säännös lakeja alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoituksesta, muodostuu säädöshierarkia, jossa ylimmällä tasolla on perustuslaki. Sen alapuolella ovat tavalliset lait, joiden alapuolella ovat valtioneuvoston, tasavallan presidentin ja ministeriöiden antamat asetukset sekä edelleen viranomaisten antamat määräykset.

20. Sitä vastoin ministeriöiden tai muiden viranomaisten antamat ohjeet tai suositukset eivät ole aineelliselta sisällöltään lainsäädäntövallan alaan kuuluvia, yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä sekä viranomaisia velvoittavia yleisiä oikeusnormeja. Vaikka ohjeilla ja suosituksilla voi olla merkitystä esimerkiksi laintulkinnan apuneuvona, ohjeet tai suositukset eivät voi olla vastoin lakia, asetuksia tai muita oikeudellisesti velvoittavia oikeussääntöjä. Näin ollen ohjeita tai suosituksia ei saa noudattaa, jos ne ovat vastoin lakia tai muita velvoittavia oikeussääntöjä taikka jos niiden noudattaminen käytännössä johtaisi siihen, että lainsäädäntöä ei voisi noudattaa. Toisin sanoen ohjeet tai suositukset eivät saa olla *contra legem*. Selvää niin ikään, ettei ohjeella tai suosituksella saa antaa aineelliselta sisällöltään lainsäädäntövallan alaan kuuluvia, yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä sekä viranomaisia velvoittavia yleisiä oikeusnormeja.

Oikeudellinen arvio ministeriön ohjausasiakirjasta

21. Ministeriön ohjausasiakirja on "ohje", eikä "määräys" tai "suositus".[3] Kuten edellä on selostettu, ohjausasiakirja koskee ennen muuta sote-järjestämislain 36 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuja asioita, joista on annettu tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella (309/2023). Näin ollen ministeriön ohjausasiakirjalla on myös asiallinen yhteys perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattuihin oikeuksiin sekä yleisemmin perustuslain 22 §:n mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, samoin kuin perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaiseen hyvinvointialueiden itsehallintoon.
22. Kuten edellä on todettu, ministeriöllä on sinänsä hyvinvointialueiden ohjaustoimivaltaa. Ministeriö voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa myös ohjeita ilman erityistä valtuutusta. Koska ministeriön ohjausasiakirja on kuitenkin nimeomaan luokiteltu ohjeeksi ministeriön itsensäkin toimesta, se ei ole oikeudellisesti velvoittava oikeussääntö. Ohjausasiakirjassa ei siten ole – eikä edes saa olla – kysymys aineelliselta sisällöltään lainsäädäntövallan alaan kuuluvista, yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä sekä viranomaisia velvoittavista yleisistä oikeusnormeista, eikä se saa olla *contra legem*. Ministeriön ohjausasiakirjaa ei saa siten noudattaa, jos se on vastoin lakia ja muita velvoittavia oikeussääntöjä, tai jos sen noudattaminen käytännössä johtaa siihen, että velvoittavaa lainsäädäntöä tai muita säädöksiä voi täysimääräisesti noudattaa. Myös perustuslain 121 §:n 4 momentissa

[3] Ks. Ohjausasiakirja, s. 1, jossa kolmikohtaisessa valikossa "Määräys", "Ohje", "Suositus" ministeriö on valinnut kohdan "Ohje".

mukainen hyvinvointialueiden itsehallinto ja sitä keskeisesti takaava ohjauksen lakisääteisyyden vaatimus rajoittavat ministeriön ohjausvallan ja siten ohjausasiakirjan alaa.

23. Näistä oikeudellisista lähtökohdista sosiaali- ja terveysministeriön ohjausasiakirjassa kiinnittää valtiosääntöoikeudellista huomiota se, että ohjausasiakirja on huomattavassa määrin kirjoitettu hyvin velvoittavaan tai käskevään muotoon. Ohjausasiakirjassa käytetyt ilmaukset luovat sitomattoman ja suositusluontoisen ohjeen sijasta vaikutelman oikeudellisesti velvoittavaksi ja sitovaksi tarkoitetusta määräyksestä, jonka velvoittavaan muotoon kirjoitettu sisältö jättää hyvinvointialueelle vain vähän, jos ollenkaan, harkintavaltaa. Ohjeessa esiintyy lähes kauttaaltaan velvoittavan käskevä ilmaisu "on sovittava". Lisäksi siinä käytetään useaan eri otteeseen sellaisia käskeviä ilmaisuja kuin "tulee" tai "vastata".
24. Ohjausasiakirjasta ei myöskään selvästi ilmene, että hyvinvointialueilla ei ole velvollisuutta noudattaa ohjetta, ja että ohjausasiakirjassa kulloinkin käsitellyt asiat eivät tule sellaisenaan noudatettaviksi ilman erillistä harkintaa hyvinvointialueiden toimesta, vaan hyvinvointialueet tekevät itse ratkaisunsa tarvittavista toimenpiteistä yhteistyösopimuksissaan. Sitä vastoin ohjausasiakirjassa vain todetaan, että "(m)ikäli tämä ohje olisi lain kanssa ristiriitainen tai puutteellinen, tulee noudattaa voimassa olevaa lainsäädäntöä." (s. 3) Vaikka toteamus on sinänsä oikeudellinen itsestäänselvyys, sitä voidaan pitää sikäli erikoisena, että ministeriön on noudatettava lakia myös silloin, kun se pyrkii oikeudellisesti sitomattomalla ohjausasiakirjalla ohjaamaan hyvinvointialueita yhteistyösopimuksen tekemiseksi. Näin ollen ministeriön laatimalta ohjausasiakirjalta tulee edellyttää voimassa olevan lainsäädännön mukaisuutta ilman, että hyvinvointialueiden tulisi itse koettaa arvioida ohjausasiakirjassa kulloinkin esitettävien ohjeiden lainmukaisuutta.
25. Tällaista kauttaaltaan velvoittavan käskevään muotoon laadittua sosiaali- ja terveysministeriön ohjausasiakirjaa – "ohjetta" – voidaan pitää ongelmallisena sekä yleensä lainsäädäntö- ja säädösvallan että hyvinvointialueiden perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon kannalta, koska ohjausasiakirja ei jätä käytännössä lainkaan tilaa hyvinvointialueiden itsenäiselle harkinnalle ja ratkaisuille, ja koska ohjausasiakirja tällä tavoin rajoittaa hyvinvointialueiden itsemääräämisoikeutta, vaikkei ohjausasiakirja ole mikään oikeudellisesti sitova säädös tai oikeussääntö.
26. Koska ohjausasiakirja on laadittu velvoittavaan, käskevään muotoon, ja koska siinä on siten asiallisesti pikemminkin oikeudellisesti velvoittaville oikeussäännöille ominaista ainesta ilman, että se olisi kuitenkaan juridisesti sitova ja velvoittava oikeussääntö, ohjausasiakirja ei ole ongelmaton myöskään perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen lainalaisuusperiaatteen kannalta. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Näitä ongelmia ministeriön ohjausasiakirjassa ei poista se, että ohjausasiakirjassa käsitellyistä, sote-järjestämislain 36 §:n mukaisessa

yhteistyösopimuksessa sovittavista asioista säädetään osaksi sinällään velvoittavasti myös lainsäädännössä.

27. Lisäksi tällainen käskevään velvoittavaan muotoon laadittu ohjausasiakirja ei ole ylipäätään hyvin sopusoinnussa sen peruslähtökohdan kanssa, että ohjeasiakirja liittyy keskeisesti sote-järjestämislain 36 §:n mukaiseen hyvinvointialueiden *yhteistyösopimukseen*, jonka on tarkoitus täydentää lainsäädännössä hyvinvointialueille osoitettuja velvoitteita, ja joka velvoittaa hyvinvointialueita toimimaan yhteisesti sovitulla tavalla. Ohjausasiakirja ei kuitenkaan edellä todetusti jätä juuri mitään harkintavaltaa hyvinvointialueille yhteistyösopimuksen suhteen, eikä se tuo esille ohjausasiakirjan suositus- tai ohjeluontoisuutta hyvinvointialueiden välisen sopimuksenteon kannalta.

Helsingissä 22. päivänä syyskuuta 2025

Tuomas Ojanen
OTT, valtiosääntöoikeuden professori, eurooppaoikeuden dosentti
Helsinki