

28.4.2017

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettyinä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (15/2017 vp) esitän seuraavaa:

Lausunnossani olen keskittynyt erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantoa, julkisen tehtävän yksityiselle antamista ja maakuntien itsehallintoa koskeviin kysymyksiin. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisen kannalta keskeiset kysymykset liittyvät toisaalta palvelujen tuottamisen tapaan, joka asettaa kysymyksen perustuslain 124 §:n asettamista vaatimuksista, ja toisaalta palvelujen riittävyteen, joka asettuu kysymyksenä palvelujen rahoituksen oikeellisuudesta ja maakuntien itsehallinnon suhteesta rahoitukseen.

Käsitykseni mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä koskeva uudistus on tarpeellinen. Uudistusta perustelee erityisesti sosiaalisten ja terveydellisten erojen kasvu, jolla on yhteys myös toimeentulo-, työllisyys-, asumis- ja koulutuseroihin. Tilanne vaarantaa vähitellen perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden. Lisäksi rahoitusjärjestelmä saattaa ajautua kriisiin erityisesti kantokyvyltään heikkojen kuntien vuoksi, mikä johtaa alueellisten erojen kasvuun. Uudistuksen tavoitteena oleva palveluintegraatio sekä palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden parantaminen ja peruspalvelujen vahvistaminen ovat tarpeellisia tavoitteita.

Palvelujen järjestäminen ja tuottaminen

Sosiaali- ja terveyspalvelujen kannalta keskeinen perustuslain säännös on 19 §:n 3 momentti, jonka ensimmäinen virke edellyttää julkisen vallan turvaavan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Uudistus koskee myös julkisen vallan velvollisuutta edistää väestön terveyttä sekä tukea lapsista vastuussa olevia heidän kasvatustehtävässään. Huomioon on otettava myös sanotun pykälän 1 momentti erityisesti välttämättömän huolenpidon osalta.

Turvata, edistää ja tukea sanojen voidaan tässä yhteydessä katsoa kattavan sekä palvelujen järjestämisen että tuottamisen. Järjestämisen kannalta ehdotettua lainsäädäntöä voidaan pitää selkeänä. Ehdotettu maakunta on osa julkista valtaa ja sen tehtävänä on järjestää palvelut ja vastaavasti kunnan tehtävänä on edistää hyvinvointia ja terveyttä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavaksi ehdotetun lain (jäljempänä sotelaki) 4–8 §:n sekä 2 luvun mukaan palvelujen järjestäminen on hoidettu siten kattavasti, että perustuslain asettamat vaatimukset

palvelujen turvaamisesta täyttyvät. Myös lapsiperheiden tuen järjestäminen palvelujen osalta on toteutettavissa.

Yhtiöittäminen

Sotelain 22 §:n mukaan maakunnan omasta palvelujen tuottamisesta vastaa maakunnan liikelaitos, ja lisäksi maakunta voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvia palveluja maakuntalain 8 §:ssä säädetyllä tavalla. Viimeksi mainittu pykälä antaa mahdollisuuden paitsi maakuntien omaan tuotantoon myös maakuntien keskinäiseen tuotantoon, valtion ja kuntien tuottamiin palveluihin sekä yksityisten yhteisöjen ja säätiöiden tuottamiin palveluihin. Viimekätinen vastuu palvelujen tuottamisesta on maakunnan liikelaitoksella.

Hallituksen esitykseen liittyy yhtiöittämisvelvollisuus kilpailutilanteessa markkinoilla olevien palvelujen osalta. Tältä kannalta merkittävää on, että palveluja ei tuoteta hankintoja koskevan lainsäädännön mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla silloin, kun luonnollinen henkilö valitsee palvelujen tuottajan, koska kyse ei ole hankintayksikön kilpailuttamasta toiminnasta. Näissä tilanteissa yhtiöittäminen perustuu muuhun perusteeseen tai periaatteeseen kuin hankinta- tai kilpailulainsäädäntöön. Tavoite näyttääkin olevan yksityisen toiminnan osuuden kasvu (HE s. 287–289).

Vaikka pääosa palvelujen yhtiöittämisvelvollisuudesta ei riipu käsillä olevasta hallituksen esityksestä, voidaan asiaa tarkastella jo tässä vaiheessa hallituksen esityksen laajasti käsittelemän yhtiöittämisvelvollisuuden johdosta.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaminen on sotelailla rajattu siten, että kunnat, kuntayhtymät ja niiden määräysvallassa olevat tytäryhteisöt ja säätiöt eivät voi tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja. Tätä tuottamisvastuun rajoitusta perustellaan toimintojen selkeyttämisellä ja epätarkoituksenmukaisen kilpailun estämisellä (HE s. 464). Epäselväksi jää, miten yhtiön omistuspohja vaikuttaa kilpailuun, kun maakunnan omistama yhtiö voi toimia tuottajana. Maakunnan määräys- ja vaikutusvalta muun kuin kunnan omistamaan yhtiöön on sama kuin kunnan omistamaan yhtiöön ja toisaalta kunnan omistama yhtiö on yhtä itsenäinen kuin maakunnan (ja yksityisen toimijan) omistama yhtiö. Muutkaan yhtiöittämiselle esitetyt perustelut eivät sisällä mitään sellaista seikkaa, mikä perustelisi rajoituksen.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan yhtiöittämisvelvollisuus lisää kilpailua ja yhtiöiden välistä yhteistoimintaa ja innovaatioiden vaihtoa. Näin se saattaa paitsi halventaa kustannuksia myös lisätä toiminnan vaikuttavuutta. Mainitut seikat voi perustellusti asettaa kyseenalaiseksi. Uudet innovaatiot merkitsevät kilpailuetua ja vaikka kyse ei ole varsinaisesti kilpailusta markkinoilla, ovat yhtiön kannalta halvemmat kustannukset kuitenkin etu sen tarjotessa palveluja palvelujen käyttäjille. Toiminnan hajautuminen merkitsee myös tavoitteena olevan integraation heikkenemistä ja palvelujen käyttäjien aseman yhdenvertaisuuden uhkaa. Näin ollen yhteistoiminnan ja innovaatioiden leviäminen ja sitä kautta lainsäädännön tavoitteiden ja perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden vahvistuminen on paremminkin epätodennäköistä.

Hallituksen esityksen tavoite riittävän vahvoista voimavaroista tuottaa palveluja voidaan hoitaa myös sallimalla muillekin julkisyhteisöille kuin maakunnalle ja valtiolle palvelujen tuottamismahdollisuus, jos edellytetään maakunnan arvioivan kussakin tilanteessa palveluja tuottavan julkisyhteisön, käytännössä kunnan, riittävät voimavarat. Tässä yhteydessä merkillä pantavaa on, että esim. Helsingin kaupunki on väestömäärältään suurempi kuin yksikään maakunta Uuttamaata lukuun ottamatta ja erittäin monet kaupungit ovat väestömäärältään suurempia kuin useat pienimmät maakunnat. Näin voidaan myös arvioida useiden kuntien toiminnallisen, taloudellisen ja toimintavarmuuden palvelujen tuottamisessa olevan merkittävästi parempi kuin joillakin maakunnilla yksityisistä yhteisöistä puhumattakaan. Lisäksi niiden edellytykset integroida sosiaali- ja terveystalvselvjuja sekä toisaalta perus- ja erikoistalvselvjuja ovat merkittävän hyvät ja näin palvelujen yhdenvertaisuutta edistävät. Julkisyhteisöjen tuottamisssa palveluissa on myös kansanvaltaisuus suurempaa kuin yksityisissä yhteisöissä.

Julkisen tehtävän antaminen yksityiselle

Hallituksen esityksen perusteluissa esitettyjen sosiaali- ja terveystalvselvjujen järjestämis- ja tuottamistavan uudistuksen tavoitteiden (tavoitteista mm. HE s. 177 ja 274 ja muuallakin hieman eri muodoissa) nojalta voidaan alustavasti arvioida myös perustuslain 124 §:n asettamia edellytyksiä julkisten palvelujen antamiseksi yksityisille.

Yhtiöittämissen tarkastelussa ja tehtävän antamisessa merkittäviä näkökohtia ovat muun muassa tehtävien antamisen pitäminen aina poikkeuksellisenä (PeVL 48/2005 vp). Tehtävien antamisen tarpeen tarkoituksenmukaisuus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä on arvioitava erikseen kussakin tapauksessa (PeVL 44/2016 vp, s. 5 ja lukuisasti muita lausuntoja). Perustuslakivaliokunta on samassa lausunnossa asettanut myös tarkoituksenmukaisuuden harkinnan ulottuvuuksia. (hallinnon tehokkuus ja yhteisöjen ja yksilöiden tarpeet sekä puutteet hallinnon osaamisessa ja voimavaroissa). PeVL 17/2002 vp mukaan hallituksen esityksessä on oltava selvitystä, jonka nojalla voidaan arvioida, onko perusteltua antaa tehtävä yksityisen hoidettavaksi ja PeVL 8/2014 vp mukaan perustelujen mukaan tehtävän antamisen perusteluilla on oltava yhteys sääntelyn tarkoitukseen.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittamat sosiaali- ja terveystalvselvjuet, terveyden edistäminen ja lapsiperheiden tukeminen palvelulla sekä perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittama välttämättömän huolenpito ovat epäilyksettä julkisia tehtäviä. Perustuslain 124 §:n asettamista yksityisille antamisen edellytyksistä se, etteivät perusoikeudet, oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset vaarannu, voidaan perustellummin arvioida vasta valinnanvapautta koskevan hallituksen esityksen antamisen jälkeen. Sen sijaan perustuslain 124 §:n tarkoittama kysymys siitä, onko tehtävän antaminen tarpeen palvelujen tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, on jossain määrin jo tässä vaiheessa arvioitavissa.

Yhtiöittäminen ja tehtävien antaminen yksityisille ei ole tarpeen hankintalainsäädännöstä tai kilpailuolosuhteista johtuen. Kyseessä ei ole Euroopan unionin säännöksistä ja määräyksistä johtuva toiminta kilpailuilla markkinoilla. Näin ollen yhtiöittämissen tarpeen tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava muista lähtökohdista.

Menettelyä ei myöskään ole peruteltu poikkeuksellisilla tarpeilla eikä edellä esitetyn perusteella ole osoitettu perusteita tehtävien antamisen tarkoituksenmukaisuudelle. Kunnat ovat joitakin pienimpiä kuntia lukuun ottamatta kyenneet tarjoamaan palvelut hyvän tasoisine ja jonoistakin on päästy lähes eroon. Sosiaalisten ja terveydellisten erojen kasvu johtuu ensisijaisesti muusta kuin nykyisestä palvelujen tuottamisesta. Oikeudellisia edellytyksiä tehtävän antamiselle ei ole hallituksen esityksessä esitetty.

Perustuslakivaliokunnan aiempien kannanottojen mukaan viranomaiselle kuuluvien hallintotehtävien hoitaminen ei kuulu myöskään elinkeinovapauden piiriin eikä elinkeinovapautta koskevaa säännöstä voida tulkita siten, että se edellyttäisi avaamaan julkisten hallintotehtävien hoitamisen vapaalle kilpailulle (PeVL 12/2010 vp ja siinä mainitut lausunnot).

Itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 4 momentti toteaa kuntien suurempien alueiden itsehallinnosta säädettävän lailla. Se ei kuitenkaan johda siihen, että itsehallinto olisi aina sen mukainen kuin kussakin laissa säädetään. Itsehallinnon käsitettä ei havaintojeni mukaan ole valtiosääntöoikeudellisesti määritelty lainvalmistelun yhteydessä.

Oikeustieteessäkin luonnehdinnat itsehallinnosta ovat ohuita. Olavi Rytkölä on jo vuonna 1952 määritellyt itsehallinnon ”valtiosta erillisten julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden omavastuista harjoittamaksi julkiseksi hallintotoiminnaksi”. (Aimo Ryyänen; Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot. Helsinki 2004, s. 285). Mäenpää on julkisen vallan toimivaltarajoja käsitelleessään todennut, ettei ylempi viranomainen voi kuin yleisesti ohjata alemmaa viranomaista sen päätöksenteossa (Olli Mäenpää: Hallinto-oikeus. Helsinki 2000, s. 131). Tämä seikka korostuu vielä itsehallinnollisissa järjestelyissä. Ehdotetussa lainsäädännössä valtion puuttuminen maakunnan hallintoon tapahtuu lain nojalla, joten se lienee mahdollista, mutta on olennaisesti vastoin sitä ajatusta, että maakunnan osalta kyse olisi itsehallinnollisesta julkisyhteisöstä.

Itsehallinto on aina kytketty siihen tarkoitukseen, johon itsehallinnolla pyritään. Yliopistojen itsehallinnossa kyse on keskeisesti tieteen vapaudesta ja tieteellisen yhteisön omasta sääntelystä ja saamelaisen kulttuuri-itsehallinnossa vastaavasti saamelaisen kulttuurin autonomisesta ja itsenäisestä määrittelystä ja sisällön kehittämisestä.

Kuntien itsehallinnosta on perustuslain 121 §:n 1 momentissa useita luonnehdintoja, joita perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä suhteellisen yksityiskohtaisestikin tulkinnut ja määritellyt. Kuntia laajempi alueellinen itsehallinto vertautuu lähinnä kuntien itsehallintoon, kun kyse on alueellisesta (asukkaiden) itsehallinnosta. Perustuslain valmisteluasiakirjoissa ja esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa 20/2013 vp on todettu, että tällaisen itsehallinnon tulee perustua itsehallinnon periaatteille. Näistä periaatteista ei ole hallituksen esityksen perusteella mitään selvyttä.

Kyse on alueellisesta itsehallinnosta, jolloin sen ensimmäisenä edellytyksenä on alueen ja väestön määrittäminen. Nämä on hallituksen esityksessä maakuntalaiksi määriteltykin.

Maakunnan tehtävistä ja toimivallasta on pitkä luettelo maakuntalakiehdotuksen 6 §:ssä. Maakunnalta puuttuu hallituksen esityksenkin mukaan ns. yleinen toimivalta. Tätä jossain määrin korvaavana hallituksen esityksessä näyttää pidettävän kuntien mahdollisuutta siirtää tehtäviä yhteisellä päätöksellä maakunnan hoidettavaksi (HE s. 212). Tällöinkään kyse ei ole varsinaisesta itsehallinnosta tai yleisestä toimivallasta, vaan alemman alueellisen hallinnon halusta siirtää tehtäviä.

Maakunnan tehtävistä mukaan lukien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja tuottaminen vastaava julkinen valta on siitä ehdotetun lain mukaan itsehallinnollinen. Tosin maakuntalakiehdotuksen 1 §:n perusteella jää sangen epäselväksi, mitä tarkoitusta maakunta itse asiassa palvelee. Lakiehdotuksen mukaan tarkoituksena on luoda edellytykset itsehallinnolle. Sanonta on vähintään epäonnistunut varsinkin kun heti lakiehdotuksen 2 §:ssä maakunta julistetaan itsehallinnolliseksi yhteisöksi, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin maakuntalaissa säädetään. Hallituksen esityksen perusteluissa ei myöskään luonnehdita varsinaisesti itsehallintoa, vain kansanvaltaisuudesta esityksen perusteluihin sisältyy laajoja perusteluja. Epäselväksi jää, mitkä maakuntalain säännökset ovat olennaisia maakunnan itsehallinnon kannalta. Ajateltavissa on, että ne kaikki ovat osa itsehallintoa ja kun maakuntalakia muutetaan, muuttuu myös itsehallinnon sisältö. Toisena vaihtoehtona on, että itsehallinto käpertyy vain kansanvaltaisuutta, aluetta ja alueen väestöä koskevaksi. Ratkaisua ei voi pitää tyydyttävänä perustuslain 121 §:n 4 momentin perusteella.

Maakunnan rahoituksen suhde itsehallintoon

Maakunnan itsehallinnon suurin vajoaus syntyy kuitenkin talouden piirissä. Maakunta saa käytännössä rahoitusta vain valtiolta ja erilaisina asiakas- ja asioimismaksuina. Maakunnan mahdollisuudet lainoitukseenkin on tarkkaan säädelty. Jopa tilapäiset taloudelliset ongelmat ratkaistaan siirtämällä rahoitusta muilta maakunnilta valtionhallinnon päätöksin. Tämäkään ei siis ole täysin maakunnan omassa hallinnassa.

Perustuslain 121 §:n 1 momentin sisältämän kunnan asukkaiden itsehallinnon perusteella katsotaan vakiintuneesti vallitsevan ns. rahoitusperiaate, jonka mukaan itsehallinnollisen kunnan on voitava rahoittaa sille lakisääteisesti asetetut tehtävät. Tämän rahoitusperiaatteen toteutumista on perustuslakivaliokunta varsin yksityiskohtaisesti seurannut uusia velvoitteita kunnille asetettaessa ja valtiosuussäännöksiä muutettaessa.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin osalta säännöksen voidaan erityisesti katsoa kohdistuvan ilmaisuun ”riittävät”, koska julkisen vallan velvollisuus kohdistuu nimenomaan sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävään turvaamiseen. Päällisin puolin näyttää rahoitusperiaate täyttyvän, kun esityksen mukaan nykyisestä kuntien omarahoitteisesti, valtiosuusrahoitteisesti ja palvelumaksuin rahoitetusta järjestelmästä siirrytään valtiolliseen ja palvelumaksuin tapahtuvaan sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoittamiseen. Tämänkin rahoituksen kokonaisuus on kuitenkin arvioitava rahoitusperiaatteen pohjalta, minkä lisäksi kysymys on myös valtion rahoituksen jakautumisesta eri maakuntien kesken. Maakunnan sisällä puolestaan rahoitusvelvoite on

maakunnan omaa toimintaa, jossa on huolehdittava eri sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävästä turvaamisesta.

Ehdotettuun rahoitukseen sisältyy kuitenkin periaatteellisesti suuri muutos. Nykyjärjestelmässä valtionosuuksien rahoitetaan tietty osuus, palvelumaksut kertyvät palvelujen käytön mukaisesti ja kuntien rahoitusvastuulla on loppuosa. Kuva ei käytännössä kuitenkaan ole näin yksioikoinen, vaan valtionosuusrahoituksella on tasattu kuntien rahoitusta, minkä lisäksi kuntien keskinäiset rahoitussiirrot tasaavat menettelyä. Tasoitukseen sisältyy sitä rajaavia elementtejä.

Palveluja järjestetään asiaa koskevan lainsäädännön perusteella ja rahoitus kattaa palveluvelvoitteet. Uudistettu järjestelmä kääntää tämän toisin päin siten, että palveluja tuotetaan sen mukaan kun rahoitusta annetaan. Menettely käy ilmi maakuntien rahoituksesta annetusta lakiehdotuksesta. Ehdotetun rahoitusjärjestelmän mukaan tilapäisiin vaikeuksiin joutuneelle maakunnalle annetaan lisärahoitusta, mutta tämä rahoitus vähennetään muiden maakuntien saamasta rahoituksesta.

Valtion rahoitus on kiinteä ja maakunnat joutuvat paikkaamaan toistensa kalliita kustannuksia tai taloudellisia epäonnistumisia. Jos kokonaisrahoitus on liian vähäinen, joutuu jokin tai jotkin maakunnat mahdollisesti alentamaan palvelutasoa joko määrällisesti tai laadullisesti. Eteen saattaa tulla myös palvelujen alasajo ainakin lainsäädännön vähimmäistasoon saakka, jos ei allekin. Rahoitus määrittää palvelut eivätkä palvelut rahoitusta.

Järjestely on perustuslain riittävien palvelujen kannalta kyseenalainen varsinkin, kun päätös tehdään vuotuisten budjettipäätösten yhteydessä. Rahoituksen säätely suhteessa aineellisen lainsäädännön asettamiin vaatimuksiin on vähintään epäselvä. Kuitenkin valtiontalouden periaatteellinen lähtökohta on, että valtion talousarviossa osoitetaan varat lainsäädännön mukaiseen toimintaan.

Lopputulema

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 67/2014 vp todennut, että "[t]ehtävien siirtäminen kunnilta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien kautta ja joilla lisäksi olisi verotusoikeus, olisi perustuslain kannalta mahdollinen vaihtoehto. Tällöin olisi tärkeää muun muassa huolehtia erikseen kannusteista kunnille jäävien hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen sekä terveys- ja sosiaalisten haittojen ennaltaehkäisyyn liittyvien tehtävien hoitamisessa." Varsinkin rahoituksen järjestäminen poikkeaa hallituksen esityksessä tästä itsehallinnon määrittelystä.

Riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen kannalta ongelmaksi muodostuu erityisesti rahoitusperiaate. Esitetty säätely tekee mahdolliseksi määrittää rahoituksen kautta palveluja, jolloin arvio riittävydestä saattaa sisältää sen, että palveluja tulee alentaa jopa vähimmäistason alapuolelle. Osittain tämä puute aiheutuu maakuntien hallinnon täydestä taloudellisesta riippuvuudesta valtion rahoituspäätöksistä, joka on jopa kriisirahoituksen osalta yhteisvastuullista.

Julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät palvelut merkitsee varsinkin palvelujen tuottamisen, mutta myös jossain määrin järjestämisen osalta sitä, ettei tällä hetkellä käytettävissä olevien

tietojen mukaan muutoksen tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus tässä yksittäistapauksessa toteudu. Kyse on niin laajasta ja taloudellisesti merkittävästä julkisten tehtävien alasta, että käytännössä koko alan yksityistäminen ei vastaa sitä periaatetta, jonka mukaan kyse on poikkeuksellisesta järjestelystä.

Tiivistetysti voidaan todeta, että esitys ei täytä perustuslain asettamia vaatimuksia perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnollisen, kuntia suuremman alueen, eikä myöskään perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittaman riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamisen kannalta.

Itsehallinnossa puutteet liittyvät myös siihen, ettei ole määritelty itsehallinnon periaatteellista sisältöä, jolloin myöskään maakuntalain nojalla ei voida määritellä sitä, mitkä osat siitä ovat itsehallinnon kannalta olennaisia ja mitkä osat vähemmän tai enemmän tahdonvaltaisia. Maakuntalakiehdotuksen mukainen itsehallinto ei täytä perustuslain 121 §:n 4 momentin vaatimuksia eikä maakunnan asema ole todettavissa itsehallinnolliseksi.

Perustuslain säätämistä koskeneen hallituksen esityksen 1/1998 vp, s. 178, mukaan perustuslain 124 §:n tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (ks. myös PeVL 11/2002 vp). Laajan ja taloudellisesti merkittävän hallintotehtävien kokonaisuuden siirtäminen lähestulkoon kaikilta perustuslain sallimilta osiltaan (merkittävää julkisen vallan käyttöä lukuun ottamatta) on tämän periaatteen vastaista. Hallituksen esityksen perusteluissa tämä kuitenkin todetaan tavoitteeksi. Kun myöskään mitään velvoittavaa perustetta ei yhtiöittämiselle ole, ei perustuslain 124 §:n nojalla arvioituna tarvetta ja tarkoituksenmukaisuutta antaa tehtävä tässä laajuudessa yhtiöitettäväksi ole olemassa.

Palvelujen laaja, esityksen mukaan lähes kokonaan tapahtuva yhtiöittäminen voidaan asettaa kyseenalaiseksi ja jopa perustuslain vastaiseksi, kun se ei ole omiaan tukemaan ja kehittämään yhdenvertaisuutta, vaan paremminkin vaarantamaan sen.