

Tehokasta terveydenhuoltoa? Sote-uudistuksen analyysi ja huomioita oikeudellistumisesta

Waltter Roslin – Eveliina Ignatius¹

Tiivistelmä – Julkistalouden säästötavoitteet ovat jälleen aiheuttaneet keskustelua ja kysymyksiä julkisen terveydenhuoltojärjestelmämme tasosta ja kustannuksista: onko nykyinen terveydenhuoltojärjestelmämme liian kallis, millä tavoin sitä tulisi ohjata ja voidaanko palveluja tehostaa? Käytettävissä olevat taloudelliset resurssit vaikuttavat julkisen terveydenhuollon tasoon, joten terveydenhuollon oikeudellinen ohjaus joutuu vuorovaikutukseen myös taloudellisten realiteettien kanssa. Tehokkuuden kaltaiset termit arkipäiväistyvät kaikessa terveydenhuollon ohjauksessa. Myös sote-uudistuksen turvaydessä tehokkuus nostettiin sekä tavoitteeksi että kriteeriksi. Esimerkiksi hyvinvointialueiden lisärahoituspäätökseen voidaan liittää ehtoja, jotka koskevat palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää ja *tehokkuutta*. Miten tehokkuus näyttäytyy julkisessa terveydenhuollossa erityisesti oikeudellisesta näkökulmasta? Artikkelissa tarkastellaan tehokkuutta osana julkisen vallan toimintaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen näkökulmasta. Analyysi kohdistuu sote-uudistuksen lainvalmisteluasiakirjoihin ja terveydenhuollon sääntelyyn.

Asiasanat: tehokkuus, terveydenhuolto, hallinto, sote-uudistus, perusoikeudet



1. Johdanto

Tehokkuuden yleiskielinen merkitys kytketään usein taloudellisten ja muiden resurssien mahdollisimman optimaaliseen hyödyntämiseen tai laajemmin tuottavuuden lisäämiseen.² Julkishallinnossa tehokkuus kytkeytyy usein tavalla tai toisella oikeuden, hallinnon ja talouden muodostamaan jännitteeseen kokonaisuuteen³ erityisesti silloin, kun tasapainoiltaan rajallisten resurssien kohdentamisessa. Julkishallinnon toimintaympäristö on osa taloudellisen toiminnan kenttää, mutta julkinen valta,⁴ toisin kuin markkinatoimijat, on velvoitettu toimimaan sille asetetuin julkisoikeudellisin reunaehdoin. Tämä kokonaisuus näkyy myös julkisessa terveydenhuollossa. Taloudellisten resurssien vaikutus terveydenhuollon tasoon on väistämätön ja siten myös terveydenhuollon oikeudellinen ohjaus on vääjäämättä vuorovaikutuksessa terveydenhuollon taloudellisen todellisuuden kanssa. Tämä synnyttää paljon mediassakin esillä olleita kysymyksiä siitä, onko nykyinen terveydenhuoltojärjestelmämme ja sen taso yksinkertaisesti liian kallis ylläpidettäväksi ja millä tavoin sitä tulisi ohjata.⁵

1 Kirjoittajat vastaavat kumpikin tästä artikkelista ykköskirjoittajina. Haluamme kiittää anonyymejä refereerausnonnontantaja, professori Toomas Kotkasta, professori Tuomas Ojasta, apulaisprofessori Jari Murtoa sekä tutkijatohtori Milka Sormusta käsikirjoituksen kommentoinnista.

2 Tässä artikkelissa tehokkuus ymmärretään laaja-alaisesti ja siihen liitetään niin poliittisia kuin taloudellisia merkityksiä termin oikeudellisen luonteen analysoinnin mahdollistamiseksi. Tehokkuuden määrittelmä onkin moninainen. Esimerkiksi sähköisen hallinnon näkökulmasta Voutilainen (2009, s. 43) on listannut tehokkuuden mahdollisiksi moninaisiksi ilmenemismuodoiksi asian käsittelyn nopeuden, byrokratian minimoinnin, henkilöresurssien käyttömäärät, taloudellisten resurssien käytön, hallinnollisten prosessien automaatioasteen, viranomaisen tiedonhankinnan tehokkuuden, oikaisuvaatimusten vähäisen lukumäärän sekä erityisesti asianosaisen näkökulmasta oikeusturvaodotusten toteutumisen sekä muutoksenhauun tarpeen vähäisyyden.

3 Ks. esim. Mäenpää (2007, s. 24) havainnollistaa toimivallan lakiperustalla erityisesti hallinnon ja talouden välistä rajalinjaa.

4 Tässä artikkelissa julkinen valta hahmotetaan sen laajassa mielessä, ulottuen laajemmalle kuin pelkkään valtion toimintaan huomioiden kaikki päätöksentekotasot.

5 Esimerkiksi terveydenhuollon kuluista ja terveydenhuollon priorisoinnista on kuluneen vuoden aikana uutisoitu runsaasti.

Artikkelissa havainnollistetaan *tehokkuuteen* pohjautuvaa ohjausta ja sen esiintymistä tutkimalla terveydenhuollon lainsäädäntöä ja sitä, miten tehokkuus ja tehostamiseen liittyvä argumentaatio ilmenee terveydenhuollossa säädösten ja lainvalmisteluasiakirjoissa. Artikkelissa tehokkuutta julkisessa terveydenhuollossa tarkastellaan huomioiden julkisen vallan toimintaa määrittävät reunaehdot, erityisesti lakiperustaisuus ja perustuslain (731/1999, jäljempänä PL) 22 §:n mukainen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitte. Tästä näkökulmasta analyysi sidotaan hallinnon, oikeuden ja talouden rajapintaan. Artikkelin tavoitteena on tehdä näkyväksi, millä tavalla tehokkuuden kaltainen käsite ja erityisesti sen oikeudellinen ulottuvuus vaikuttavat tähän rajapintaan. Julkisen terveydenhuollon osalta tarkastelu on rajattu järjestelmätasolle keskittyen julkiseen terveydenhuoltoon instituutiona. Näin ollen artikkelin keskiössä on esimerkiksi valtiontasoinen hyvinvointialueiden ohjaus sekä hyvinvointialueiden rahoitus ja resurssien allokointi. Valinta on tehty julkisen terveydenhuollon monitasoisuuden vuoksi, sillä artikkelissa olisi mahdollonta kattaa kaikki päätöksentekotasot ja niissä vaikuttava tehokkuus mielekkäällä tavalla. Sosiaalihuolto on eri toimialana rajattu artikkelin ulkopuolelle, vaikka palvelujen järjestämisen lainsäädäntöpohja on sama.⁶

Artikkelin tarkoitus on tutkia tehokkuutta sote-lainsäädännön kontekstissa. Samalla artikkelissa analysoidaan laajemmin tehokkuuden oikeudellistumista. Tutkimuskysymys onkin tarkoitettu kaksiosaiseksi: miten tehokkuus näyttäytyy terveydenhuollon sääntelyssä, ja onko tehokkuuden käsite lainsäädäntöuudistuksen myötä oikeudellistunut? Tutkimus on lainopillinen, ja tehokkuuden normimerkitystä ja vaikutusta perusoikeuksiin haetaan lainsäädännön sekä esitöiden tasolta.⁷ Artikkelissa keskitytään nimenomaan tehokkuuden oikeudelliseen ulottuvuuteen ja siten mahdolliseen normatiiviseen sisältöön⁸ ja siihen, minkälainen mahdollinen merkitys sillä on lain soveltamisessa ja tulkinnassa.

Artikkelin aluksi pohjustamme tehokkuutta hallinnossa yleisesti ja avaamme käsitteiden oikeudellistumista. 3. luvussa tehokkuutta tarkastellaan osana julkisen vallan toimintaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen näkökulmasta. 4. luvussa analysoimme tehokkuuden ilmenemistä sote-uudistuksen lainvalmisteluasiakirjoissa sekä terveydenhuollossa säännösten osalta. 5. luvussa tiivistämme havaintomme siitä, oikeudellistuuiko tehokkuus julkisessa terveydenhuollossa. Johtopäätöksissä keskityimme hahmottamaan tehokkuutta osana julkishallinnon toiminnan julkisoikeudellista luonnetta sekä arvioimaan, onko tehokkuuden käsite menossa oikeudellisempaan suuntaan.

Ks. esim. Helsingin Sanomat 18.2.2024; Helsingin Sanomat 19.8.2024. Myös sote-uudistuksessa tehokkuus oli läsnä sekä tavoitteena että kriteerinä; esimerkiksi hyvinvointialueen lisärahoitukseen koskevaan päätökseen voidaan hallituksen esityksen mukaan ottaa ehtoja, jotka koskevat palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta (HE 241/2020 vp, s. 209–210).

6 Sosiaalihuolto ja terveydenhuolto poikkeavat toisistaan esimerkiksi palvelujen sisällön määrittämisessä. Myös yksilötasolla päätöksenteko eroaa merkittävästi, sillä sosiaalihuollossa tehdään hallintopäätöksiä siinä missä terveydenhuollon hoitopäätöksillä ei ole hallintopäätöksille tyypillisiä piirteitä esimerkiksi muutoksenhaun osalta.

7 Artikkelissa myös tiedostetaan aiheen läheinen yhteys sääntelyteoreettiseen tarkasteluun, mutta tässä artikkelissa tutkimusta ei ole tehty sääntelyteoreettisessa viitekehyksessä. Artikkelissa ei käsitellä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen mittareita ja toteutumisen tehokkuuden mittaamista. Artikkelissa ei myöskään tutkita yksittäisiä hoitopäätöksiä ja siten hoitomuotojen tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Ylipäätään yksilön oikeuksien näkökulma jätetään tarkastelussa pienemmälle huomiolle, sillä artikkelissa keskitytään järjestelmätason kysymyksiin tehokkuuden näkökulmasta ja perusoikeusnäkökulma on analyysissä mukana enemmän julkista valtaa ohjaavana kokonaisuutena perustuslain 22 §:n turvaamisveloitteen mukaisesti.

8 Näin ollen artikkelissa ei pyritä määrittelemään tehokkuutta esimerkiksi taloustieteellisenä käsitteenä.

2. Tehokkuus hallinnossa ja tehokkuuden oikeudellistuminen

Tehokkuudella on monta eri ilmentymää. Käsitteen merkitys voi muuttua riippuen tarkastelijan tieteellisestä taustasta. Taloustieteilijä ymmärtää tehokkuuden käytettyjen resurssien maksimoituna hyötynä, lääkäri kenties määrätyn hoidon tehona. Oikeustieteilijä voi puolestaan nähdä tehokkuuden yhtenä tasapainotettavana intressinä lainsäädännössä. Tehokkuus onkin varsin teoriasidonnainen käsite eli sen määritelmä on usein riippuvainen kulloisenkin teoreettisen viitekehyksen oletuksista ja lähtökohdista.⁹

Tehokkuutta ei ole virallisesti kodifioitu perustuslakiin tai hallintolakiin (434/2003), eikä kyseisissä säädöksissä aseteta tehokkuutta julkisen vallan velvollisuudeksi. Perusteita julkisen hallinnon tehokkuudelle on esitetty esimerkiksi rajallisten resurssien riittävyyden ja julkisten varojen tarkoituksenmukaisen käytön vuoksi.¹⁰ Hallinnon laadullisiin vaatimuksiin tehokkuus kytkeytyy esimerkiksi käsittelyn asianmukaisuuden kautta ja tehokkuuden voidaankin katsoa kuuluvan osaksi hallinnon toimintaa ohjaavia periaatteita. Tosin *Mäenpää* on huomauttanut, ettei tehokkuus voi olla tässä yhteydessä hallinnossa itseisarvo.¹¹ Hallinnon tehokkuudesta on myös EU-tason ohjausta.¹² Samalla tehokkuuden oikeudellinen sisältö on vielä jäsentymätön ja käsitteen kattava määrittelemineen on haastavaa.¹³

Hallinnon näkökulmasta tehokkuus voidaan jäsentää yhtäältä tavoitteelliseksi toiminnaksi ja toisaalta instrumentaaliseksi.¹⁴ On mahdollista, että sääntelyllä pyritään kasvattamaan yleisesti tehokkuutta (tehokkuus tavoitteena) tai vaihtoehtoisesti sääntelyn poliittisjuridiset tavoitteet saavutetaan tehokkaasti (instrumentaalinen tehokkuus). Tavoitteellisesta tehokkuudesta voidaan myös käyttää termiä metatehokkuus.¹⁵

Koivisto tarjoaa kolme näkökulmaa tehokkuuteen: 1) tehokkuus suhteessa aikaan (suurin työ mahdollisemman lyhyessä ajassa), 2) tehokkuus suhteessa materiaan (käytettävät resurssit muunnetaan halutuiksi tuotteiksi tai toiminnaksi) ja 3) tehokkuus voimakkuutena tai vaikuttavuutena (tehokkuus liittyy toiminnalle asetettujen vaatimusten toteutumiseen).¹⁶ Voima tai vaikuttavuus mittaa siis poliittisoikeudellisten päämäärien toteutumista, eivätkä esimerkiksi toteutuneet säästöt ole ainoa mittari sääntelyn onnistumisesta.¹⁷ Kun tehokkuus on osana

9 Pöysti (1999, s. 13) kuvaa tehokkuutta vahvasti teoriasidonnaiseksi käsitteeksi ja huomauttaa, että esimerkiksi oikeusteoriassa kiinnostuksen kohteena on perinteisesti ollut oikeudellinen tehokkuus oikeusjärjestelmän sisällä. Tehokkuus hahmottuu usein osaksi esimerkiksi organisaation pragmaattisia tavoitteita tai toiminnan tuloksellisuuden mittaamista, mutta sille on hahmotettavissa myös oikeudellisia rooleja. Samalla tehokkuuden oikeudellinen ulottuvuus nivoutuu yhteen käsitteen muiden merkityssisältöjen kanssa, mikä haastaa sen oikeudellisen roolin ja sisällön määrittämistä. Laajemmin tehokkuuden monitulkintaisuudesta ja siitä seuraavista haasteista ks. Vakkuri 2009.

10 Valtiontalouden tarkastusvirasto, ”Mitä tehokkuus merkitsee valtionhallinnossa”.

11 *Mäenpää* 2023, s. 397. *Mäenpää* myös katsoo hallinto-oikeuden tehtäväksi sen, että viranomaiset voivat toteuttaa lailla säädetty tehtävät tehokkaasti, tuloksellisesti ja riittävin valtuuksin (s. 52).

12 Eurooppalaista hallintotapaa koskeva valkoinen kirja, 2001 ja Euroopan neuvoston suositus hyvästä hallinnosta, 2007.

13 Lisäksi tehokkuus ilmenee usein osana lainsäädäntöprosessia eri lakihankkeiden vaikutustenarvioinnissa. Tätä kautta etenkin säädettävän lainsäädännön taloudelliset vaikutukset mallinnetaan ja eri toteutusvaihtoehdoista pyritään löytämään toimivin ratkaisu. Vaikutustenarvioinnissa ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista toistaa sääntelyn tavoitteita vaan selvittää sääntelyn synnyttämät vaikutukset. Toisaalta tehokkuus voidaan pyrkiä nostamaan oikeusnormin tasolle tarjoten tulkintaohjeita tai päättämahdollisuuksia sääntelyn piiriin kuuluvalla hallinnonalalla.

14 Instrumentaalinen viittaa siihen, että tehokkuus nähdään välineenä jonkin tavoitteen saavuttamiseksi. Instrumentaalisenä tehokkuus ei siis ole itsessään päämäärä tai itseisarvo.

15 *Koivisto* 2011, s. 234.

16 *Koivisto* 2011, s. 234–235.

17 *Koivisto* 2011, s. 250.

sääntelyä, sitä voidaan mielekkäästi tarkastella perusoikeusmatriisin avulla, koska tavoitellun päämäärän tulee lähtökohtaisesti täyttää sille asetetut reunaehdot.

Kun tehokkuutta käsitellään osana sääntelyn muita tavoitteita, voidaan jälleen löytää uudenlaisia nyansseja. *Määttä* jakaa tehokkuuden kolmeen eri ominaisuuteen: kustannustehokkuuteen, dynaamiseen tehokkuuteen sekä hallinnolliseen tehokkuuteen.¹⁸ Kustannustehokkuudella *Määttä* tarkoittaa sääntelyn tavoitteiden toteutumista alhaisimmin mahdollisin kustannuksin. Dynaaminen tehokkuus puolestaan mittaa, miten sääntely kannustaa uusien teknologisten ja organisatoristen innovaatioiden tekemiseen. Ajatus on itsestään looginen, sillä hidastunut kehitys voidaan nähdä esimerkkinä sääntelyn epäonnistumisesta tai muodostuneesta sääntelytaakasta.¹⁹ Sääntelyn vaikutusta innovaatioihin on kuitenkin haasteellista arvioida. Hallinnollinen tehokkuus on yhteyksissä sääntelystä aiheutuviin hallinnollisiin kustannuksiin. Perusajatuksena on ”mitä alhaisimmin hallinnollisin kustannuksin sääntely toimii, sitä hallinnollisesti tehokkaampana sitä voidaan pitää”.²⁰ Kyseinen tehokkuuden määritelmä on myös hyvin lähellä New Public Managementin (NPM, uusi julkishallinto) uusliberalistista taloudellista näkökulmaa, jossa julkisen hallinnon tehokkuutta pyritään lisäämään mikrotasolla (keskittyen yhden sektorin palveluiden määrään, hintaan ja laatuun) tai makrotason laajana julkisen sektorin reformina.²¹ Näkökulmilla on yhteinen lopputulos: tehokkuus on pääosin sääntelyä raamittavaa. Poikkeuksena tähän on ehkä NPM:stä vaikutteita saanut hallinnollinen tehokkuus, joka on huomattavasti resurssikeskeisempää sääntelyn muihin tavoitteisiin nähden.

Hallinto-oikeuden näkökulmasta voidaankin todeta, että instrumentaalinen tehokkuus, joka pääsääntöisesti huomioi kohteena olevan sääntelyn päämäärät ja joka ei kategorisesti aseta tehokkuutta itsessään metanormin tasolle, on lähtökohtaisesti helposti jäsennettävissä osaksi hallinnon periaatetta. Puhtaalla resurssien maksimoinnilla voi puolestaan olla jopa negatiivisia vaikutuksia sääntelyn tavoitteiden toteutumiselle, esimerkiksi kansalaisten vastustuksen takia.²² Kustannustehokkuus, hallinnollinen tehokkuus ja dynaaminen tehokkuus puolestaan kuvaavat tehostamisen monia mahdollisia lähtökohtia, jotka toimivat tehokkuuden mittarina. Tehokkuus onkin suorittanut jo ensimmäisen siirtymän ”oikeudellistumiseen” juuri hallintoa ohjaavien periaatteiden kautta, mutta nyt siirtymää on havaittavissa periaatteesta konkreettiseen normiin.

Julkisessa terveydenhuollossa koko toimintakentän *oikeudellistumiskehitys* on ollut havaittavissa jo pidemmän aikaa.²³ Tämä näkyy myös yksittäisten käsitteiden kohdalla, ja myös tehokkuus lähikäsitteineen on saanut oikeudellisempia piirteitä. Sosiaalioikeudellisesta näkökulmasta tehokkuus on yksi terveydenhuollon täytäntöönpano-organisaatioita koskeva pragmaat-

18 Jatkola – Määttä 2011, s. 38–43.

19 Määttä – Tala 2015, s. 40–42.

20 Jatkola – Määttä 2011, s. 40.

21 Lane 2000, s. 61.

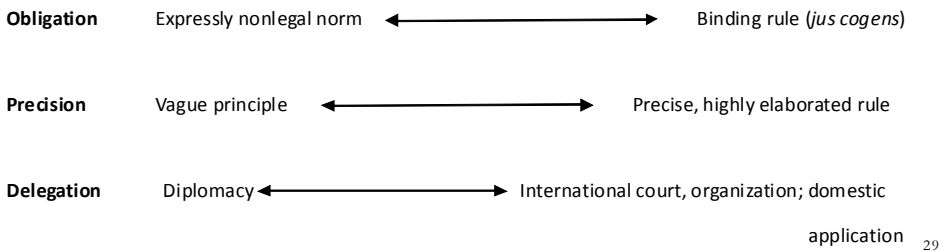
22 Tsvetkova 2021, s. 59: “The findings have illustrated that political ambitions and actions based solely on rationality and financial efficiency, according to NPM logic, often ignore social needs and contradict the principle of equitable distribution of public services to citizens. At the same time, it is also shown that citizens and social relations can represent powerful resistance to the further implementation of NPM reforms in practice and be a facilitator of change in the public sector (e.g., trust reform initiative).”

23 Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakentän oikeudellistumisesta esimerkiksi yksilön oikeuksien painottamisen seurauksena ks. Kotkas 2009, s. 223.

tisesti perusteltu tavoite.²⁴ Tätä nykyä tehokkuus on terveydenhuollossa saanut kuitenkin myös oikeudellisen merkityksen, kun se sisällytetään lakitekstiin ja sen huomioimista painotetaan palveluiden saatavuuden tai yhdenvertaisen toteuttamisen rinnalla. Tehokkuuden instrumentaalinen merkitys on korostainen, sillä ”palveluiden järjestämisedellytysten turvaaminen edellyttää, että toiminnalle asetettavat vaatimukset ja resurssit ovat tasapainossa ja palvelut järjestetään kustannustehokkaasti”.²⁵ Tehokkuuden tavoittelu voi johtaa tahattomiin negatiivisiin seurausvaikutuksiin terveydenhuollon käyttäjille.²⁶ Tällöin tehokkuus voisi vaikuttaa kansalaisten perusoikeuksiin ja saada oikeudellisia seurauksia. Voidaanko siis todeta, että tehokkuus on oikeudellistunut?

Oikeudellistumisella tarkoitetaan julkisten tai yksityisten rakenteiden, tilanteiden ja tapahtumien muuttumista juridisiksi sekä toisaalta normien ja laajemmin oikeudellisten elementtien lisääntymistä ja leviämistä yhteiskunnassa.²⁷ Rakenteiden ja toimintatapojen ohella myös yksittäiset käsitteet voivat oikeudellistua. Oikeudellistuneita käsitteitä voidaan siten käyttää osana oikeudellista ratkaisua, ja ne muodostavat oikeudellisen argumentaation reunaehdot.²⁸

Abbot ja muut jakavat oikeudellistumisen kolmeen kategoriaan: velvoite (*obligation*), tarkkuus (*precision*) ja toimivalta (*delegation*).



29

Siirtyessä vasemmalta oikealle normi *oikeudellistuu* eräänlaiseksi ideaalinormiksi, jolloin se on velvoittava, tarkkarajainen sekä institutionalisoitunut.³⁰ Normi voidaan myös asettaa eri kohtiin eri janoilla. Lainsäätäjä voi esimerkiksi haluta säilyttää valvovan viranomaisen harkintavallan, jolloin normin tarkkuus jätetään tarkoituksenmukaisesti väljäksi. On kuitenkin muistettava, että vaikka merkitys voi aluksi olla väljä, se voi oikeuskäytännön tai oikeustieteellisen tutkimuksen myötä tarkentua tulevaisuudessa. Yllä esitettyä dikotomiaa oikeudellinen ja ei-oikeudellinen voidaan kuitenkin kritisoida oikeudellisten normien toteuttamisen merkityksen

24 Ks. Tuori – Kotkas 2023, s. 194–195.

25 HE 2/2024, s. 12.

26 HE 2/2024, s. 12.

27 Van Aerschoot 1996, s. 1036.

28 Frändberg 1987, s. 83.

29 Abbott – Keohane – Moravcsik – Slaughter – Snidal 2021, s. 404. Esitetyn mallin lähtökohtana on ollut kansainvälisen julkis-oikeuden tutkiminen, mallia hyödynnetäänkin heuristisena välineenä hahmottaa oikeudellistumista ilmiönä. Alkuperäisen mallin ”delegointi” ymmärretään tämän artikkelin kontekstissa toimivaltana, eli onko normin täytäntöönpanoon allokoitu erityistä viranomaista.

30 Ibid.

riittämättömästä huomioon ottamisesta.³¹ Kriitikin keskeisin havainto on, kuinka puutteellisesti malli käsittelee normin vaikuttavuutta. Jos keskitymme vain tehokkuuden oikeudelliseen määrittelymiseen, eivät mallinnuksen puutteet kuitenkaan ole haitaksi.

Velvoittavuuden ja tarkkarajaisuuden lisäksi tehokkuuden oikeudellistumista voidaan lainkäytössä tai laillisuusvalvonnassa. Oikeudellistumisen mittarina toimii tehokkuuden käyttö prosessioikeudessa. Mikäli hyvinvointialue tekisi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021, jäljempänä sote-järjestämislaki) 4.1 §:n mukaisen päätöksen keskittää palveluita perustellen tätä tehostamisella, kuinka laillisuusvalvoja tai tuomioistuin käsittelee asian? Ilman oikeusvaikutuksia tehokkuutta painottava normi ei olisi välttämättä tosiasiallisesti oikeudellistunut, vaan toimisi ennemminkin kvasioikeudellisena normina, mikä osaltaan voi selittää tehokkuuden tämänhetkiset monimuotoiset ilmentymät.

On kuitenkin hyvä muistaa, että oikeudellistuminen ei täysin irrota käsitettä sen alkuperäisestä merkityksestä, vaan tehtäväksi tulee havainnoida rajankäynnit oikeudellisen ja ei-oikeudellisen välillä. Tehokkuudella on oikeudellistumisesta riippumatta kaksoiskansalaisuus ensinnäkin taloustieteellisenä käsitteenä ja se vaikuttaa osana lainsäädännön vaikutustenarviointia sekä poliittista päätöksentekoa. Toisaalta oikeudellistunut tehokkuus puolestaan voi olla osa terveydenhuollon priorisointia normatiivisena ohjenuorana.

3. Tehokkuus ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloite (PL 22 §)

PL 22 §:n asettama perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisveloite kohdistuu julkiseen valtaan käsitteen laajassa merkityksessä, ja se on siten myös julkiseen terveydenhuoltoon kohdistuva veloite.³² Keskeisiin turvaamiskeinoihin kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätämisen lisäksi taloudellisten voimavarojen kohdentaminen.³³ Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloite on kytketty vahvasti nykyiseen käsitykseen perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta ja laajemminkin perus- ja ihmisoikeuksien vaikutuksesta julkisen vallan toimintaan jo suunnittelusta alkaen.³⁴ Kyse on ennen kaikkea julkiselle vallalle osoitetusta veloitteesta aktiiviseen toimintaan, ei pelkästään toiminnasta pidättäytymiseen.³⁵ Turvaamisveloitteesta yhdessä lakisidonnaisuuden (PL 2 § 3 mom.) kanssa on johdettavissa kokonaisuus, jossa julkinen valta on perusoikeuksien lisäksi sidottu myös Suomea velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.³⁶ Näin ollen julkisen vallan toiminnassa tämä veloite määrittää myös, mihin tehokkuus osana julkisen vallan toimintaa sijoittuu – myös julkisessa terveydenhuollossa.³⁷

31 Van Aershot, s. 1037.

32 Perustuslain asettaman turvaamisveloitteen näkökulmasta on viime kädessä valtion vastuulla, että esimerkiksi hyvinvointialueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (ks. PeVL 38/2022 vp, k. 6, PeVL 17/2021 vp, k. 93 ja 94).

33 HE 309/1993 vp, s. 75. Ks. myös PeVL 15/2018 vp, s. 6; PeVL 26/2017 vp, s. 33Näiden lisäksi turvaamisveloite voi kattaa myös muita toimia.

34 Ks. Tuori 1999, s. 5; Kouros 2021, s. 83.

35 HE 309/1993 vp, s. 75/I; PeVL 41/2022 vp, k. 5. Turvaamisveloitteen edellyttämästä julkisen vallan aktiivisuudesta ks. Kouros 2021, s. 82–84. Turvaamisveloitteesta myös Lavapuro – Ojanen – Rautiainen – Valtonen 2016, s. 27.

36 PeVL 26/2024 vp; PeVL 17/2024 vp, k. 33.

37 Perustuslaissa turvattujen riittävien terveyspalvelujen osalta perustuslakivaliokunta on viitannut toistuvasti perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n muodostamaan normikokonaisuuteen, jolle on kehittynyt jo varsin vakintunut tulkintaisälytö (ks. PeVL 17/2021 vp, s. 5 ja siinä viitatus, esimerkiksi PeVL 26/2017 vp, s. 44).

Julkinen terveydenhuolto on perusoikeusherkkää³⁸ aluetta, jota taloudelliset ja muut resurssit määrittävät vahvasti.³⁹ Tämä osaltaan kuvastaa perusoikeuksien ja talouden välistä vuorovaikutusta, joka ei ole harmonista; esimerkiksi taloudelliset kriisit voivat vaikuttaa negatiivisesti perus- ja ihmisoikeuskehitykseen ja saavutettujen oikeuksien tasoon.⁴⁰ Julkisen vallan toiminnassa talouden ja perusoikeuksien suhde näyttäytyykin usein jännitteisenä. Perusoikeudet ovat ensisijaisesti yksilön oikeuksia⁴¹ ja siksi yksilön näkökulma on perusoikeuskustelussa perusteltu. Hyvinvointialueiden toiminnan näkökulmasta konkreettinen tasapainoilu tapahtuu esimerkiksi tarveperustaisen lainsäädännön sekä rajallisten vaikutusmahdollisuuksien välillä.⁴² Yhtäältä tasapainoiltaan väestön hyvinvoinnin, yksilön oikeuksien⁴³ sekä toisaalta kestävästi toimivan järjestelmän välillä.⁴⁴ Näin ollen terveydenhuollon järjestelmän moninainen kokonaisuus edellyttää perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden huomiointia sekä laajempaa, järjestelmätason tarkastelua. Niinpä julkisessa terveydenhuollossa perusoikeuksien turvaamisessa ei ole kyse pelkästään yksilötason yksittäisistä hoitopäätöksistä.⁴⁵ Ongelmia voidaan pyrkiä ratkaisemaan esimerkiksi tehostamistoimenpiteillä. Tehokkuutta julkisessa terveydenhuollossa onkin syytä arvioida osana tätä näkökulmaa.

Budjettivallan käyttö, talousarviopäätökset ja kaikki resurssien allokointi vaativat aina valintoja ja valinnat ohjenuoria, jotka saavat pohjansa esimerkiksi juuri perusoikeussäännöksistä. Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan perusoikeusuudistuksesta antamassa lausunnossa perusoikeussäännöksiä kuvaillaan prioriteettijärjestykseksi taloudellisten voimavarojen kohdentamisessa.⁴⁶ Pohja budjettivallankäytölle ja resurssien kohdentamiselle muodostuu siten perusoikeusjärjestelmän mukaiselle yhteiskunnan arvopohjalle.⁴⁷ Tämä pohja vaikuttaa ohjaavasti resurssien allokointiin, palvelujen suunnitteluun ja järjestämiseen, ennaltaehkäisevän terveydenhuollon järjestämiseen ja palvelujen sisällön rajaamiseen.

38 Terveydenhuoltoon liittyy paljon perus- ja ihmisoikeusliittännäisiä kysymyksiä, kuten oikeus terveyteen. Ks. laajemmin aiheeseen liittyvistä perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä esim. Nieminen 2015.

39 Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä otettiin huomioon esimerkiksi taloudellisista voimavaroista seuraavat mahdollisuudet ja rajoitukset perusoikeuksien toteuttamiselle. Jo perusoikeusuudistuksen aikaisessa keskustelussa nostettiin esiin argumentteja siitä, ettei taloudellinen pohja koskaan tule olemaan riittävä siihen, että sairaanhoidossa olisi riittävästi resursseja (Sailas 1993, s. 2. Tosin samanaikaisesta keskustelusta esim. Lång 1993). Esimerkiksi terveydenhuollon priorisointikeskustelussa tämä lähtökohta – resurssien rajallisuus – on omaksuttu jo pidemmän aikaa (ks. Torkki ym. 2022.).

40 Esimerkiksi Rautiainen (2015, s. 466) huomauttaa, että julkistalouden sopeuttamistoimet eurokriisin yhteydessä ovat johtaneet moninaisiin TSS-oikeuksien loukkauksiin. Lisäksi ihmisoikeuksien näkökulmasta asetelma tekee haasteellisen se, että taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-oikeuksia) koskevat ihmisoikeussopimukset on rakennettu ajatukselle jatkuvasta ja tasaisesta talouskasvusta ja siten progressiiviselle edistämismelvoitteelle (ks. Rautiainen 2015).

41 PL 1 §:n 2 momentin mukaan valtiosääntö turvaa yksilön vapauden ja oikeudet. Tämä kansallisen valtiosäännön arvoperusta on huomioitava perustuslain tulkinnassa.

42 PeVL 26/2017 vp. Ks. myös Saarni – Nyblin (2022), jotka huomauttavat priorisoinnin näkökulmasta ongelman kärjistyvän, kun 2023 järjestelmästä poistui aiemmin verotuksen mahdollistama joustomekanismi.

43 Ks. esim. Torkki ym. 2022, s. 34–47. Terveydenhuollon järjestämisen näkökulmasta terveydenhuollon palvelujen turvaamisesta ks. Nykänen – Laatikainen 2022. Terveyttä laajemmin osana ihmisoikeuksia voi tarkastella hyvin monesta eri näkökulmasta, ks. esim. Nieminen 2015.

44 Torkki ym. 2022, s. 114. Terveydenhuollossa esiintyviä ongelmia on kuvattu myös ns. pirullisiksi ongelmiksi (*wicked problem*), joiden määrittely ja ratkaisu on vaikeaa, eikä ratkaisuista päästä yksimielisyyteen (ks. Raisio 2008, s. 41).

45 Tämä ei poista sitä tosiasiaa, että myös yksittäisten hoitopäätösten tasolla kohdataan haasteita sen osalta, miten kokonaisyhteiskunnalliset tavoitteet voivat näkyä yksilötasolla vai voivatko näkyä lainkaan. Aihe liittyy samalla väestön terveyden edistämisen ja yksilön oikeuksien väliseen suhteeseen, joka voidaan tietyissä tilanteissa nähdä jännitteisenä.

46 VaVL 2/1994 vp.

47 Perusoikeussäännökset on katsottu niin sanotuiksi priorisointinormeiksi, jotka edustavat yhteiskuntamme yhteistä arvopohjaa. Ks. Tuori – Kotkas 2023. Ks. myös oikeudellisen päätöksenteon osalta Ojanen 2014, s. 950 perus- ja ihmisoikeuksien osuudesta voimemman ja kontrolloitavamman oikeudellisen ratkaisutoiminnan kehittämiseen.

Julkisen terveydenhuollon ohjaus, hahmotettuna monitasoisena kokonaisuutena, tulisi turvaamisvelvoitteen näkökulmasta järjestää siten, että kaikilla ohjauksen ja päätöksenteon tasoilla huomioidaan perusoikeuksien toteutuminen julkisen vallan turvaamisvelvoitteena PL 22 §:n mukaisesti.⁴⁸ Samasta säännöksestä seuraavaan perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu myös valtion vastuu huolehtia siitä, että alueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään.⁴⁹ Erityisesti terveydenhuollon kaltaisen, perusoikeusherkän alueen rahoituksessa ja muussa resurssiallokoinnissa tulisi näkyä perusoikeuksien huomiointi aina valtion budjettivallankäytöstä alkaen. Tämä osaltaan heijastelee myös sen merkitystä, että perustuslainmukainen turvaamisvelvoite edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä. Näin ollen perusoikeuksien merkitys ei tiivisty vain lain tulkintaan ja soveltamiseen, vaan niiden ilmaistessa yhteiskunnan yhteisiä, yleisesti hyväksytyjä arvoja niiden vaikutuksen tulee säteillä laajemmalle.⁵⁰

Tässä kehikossa tehokkuus voi näyttäytyä monella tapaa, mutta PL 22 §:stä seuraavan julkisen vallan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen valossa tehokkuus näyttäytyy ennen kaikkea välineenä, jolla voidaan pyrkiä tasapainoilemaan rajallisten resurssien ja perusoikeuksien jännitteiden välillä. Perusoikeusmatriisissa tehokkuus ei olekaan itseisarvoisen tavoite,⁵¹ vaan sillä on enemmän instrumentaalinen luonne. Turvaamisvelvoitteesta taas seuraa julkiselle vallalle aktiivisia velvoitteita perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen. Ylipääntään kansallinen valtiosääntöoikeudellinen kehitys on viime vuosikymmeninä jatkunut suuntaan, jossa perustuslaki – perusoikeusluku mukaan lukien – asettaa lainsäädännölle ja lain soveltamiselle myös sisällöllisiä vaatimuksia. Tästä näkökulmasta tehokkuuden ja tehostamisen ohjenuora seuraa perusoikeusliitännäisissä tilanteissa perusoikeuksista ja niiden asettamasta yhteiskunnallisesta arvopohjasta.⁵²



53

48 Artikkelissa keskitytään ensisijaisesti perustuslain turvaamiin perusoikeuksiin ja niistä seuraaviin velvoitteisiin terveydenhuollossa. Kansalliset perusoikeudet ovat kuitenkin vain yksi osa kansallista perus- ja ihmisoikeusuoajärjestelmää; PL 22 § koskee nimenomaisesti myös kansainvälisiä ihmisoikeuksia. Lisäksi kolmas perus- ja ihmisoikeuksien suoajärjestelmän taso seuraa EU-oikeudesta. Perusoikeuksien suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeuksiin ja EU:n perusoikeusjärjestelmään ks. Ojanen 2011.

49 Lausunnossaan PeVL 26/2017 vp perustuslakivaliokunta viittaa maakuntiin, jotka olivat käsitellyn lakiehdotuksen mukainen itsehallinnollinen alue.

50 HE 309/1993 vp.

51 Myös Mäenpää on katsonut hallinnon asianmukaisuuden kontekstissa, ettei tehokkuus voi olla kyseisessä yhteydessä itseisarvoisen tavoite (Mäenpää 2023, s. 397).

52 Myös julkisten terveyspalvelujen osalta Kaila ja Lohiniva-Kerkelä ovat huomauttaneet, että peruslähtökohdat seuraavat perustuslaista, joka määrittää suomalaisen järjestelmän arvopohjan (2020, s. 20) Samassa raportissa katsotaan, että terveydenhuollon palveluvalikoiman periaatteet ovat johdettavissa perusoikeuksista, mutta haasteellista on niiden keskinäinen punninta.

53 Kuviossa pyritään havainnollistamaan sitä, miten tehokkuus voi olla yksi tekijä, joka tasapainottaa julkisen terveydenhuollon toimintaa osana julkishallinnon toimintaympäristöä, jota perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite (PL 22 §) määrittää muun ohella. Rajallisiin resurssisiin liittyvässä keskustelussa vastakkain voivatkin olla juuri perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaaminen ja niukkojen resurssien todellisuus, jolloin sekä lainsäädännössä että budjettivallankäytössä joudutaan hakemaan tasapainoa.

Tätä tukee myös perustuslain laajempi kokonaisuus, joka ei suinkaan ole sokea hallinnon tehokkuudelle tai tehostamistarpeille: päinvastoin. On kuitenkin huomionarvoista, että perustuslain keskeisen sääntelyn kannalta hallinnon tehokkuus vaikuttaa muissakin yhteyksissä olevan enemmän instrumentti, jonka rinnalla tulee huomioida muun muassa yksityiset ja yhteisöjen tarpeet. Esimerkiksi PL 124 §:n mukainen julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää tarkoituksenmukaisuusarviointia. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa ei ole eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan kyse vain taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta vaan edellä kuvatusta laajemmasta kokonaisuudesta.⁵⁴

4. Sote-uudistus, lainsäätäjä ja terveydenhuollon tehokkuus

Sote-uudistusta yritettiin saada läpi useammalla hallituskaudella. Akuutin uudistustarpeen taustalla vaikuttivat muun muassa väestön ikärakenteen muutos ja talouspoliittiset näkökohdat.⁵⁵ Sote-uudistusta koskevien hallitusten esitysten mukaan uudistuksella tavoiteltiin, hie-man sote-versiosta riippuen, yhdenvertaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja⁵⁶, hyvinvointi- ja terveystarpeiden kaventamista⁵⁷, kustannusten kasvun hillintää⁵⁸ ja ylipäätään sellaista rakenteellista uudistusta, jolla olisi kestävää kantokykyä toimintaympäristön muutoksessa. Sote-uudistuksen eri versioiden tavoitteisiin kuului myös tehokkuus ja tehostaminen.⁵⁹ Hallituksen esityksissä tehokkuus ilmenee muun muassa palvelujen keskittämisenä, henkilöstöresurssien järjestelyinä, digitalisaation hyödyntämisenä sekä toimintaprosessien hiomisena ja yhtenäistämisenä.⁶⁰ Toteutuneen sote-uudistuksen hallituksen esityksen mukaan hallinnollisilla, rakenteellisilla ja toiminnallisilla muutoksilla tehostetaan palvelutuotantoa sekä tavoitellaan tehokkuutta ja vaikuttavuutta kustannusten kasvun hillitsemiseksi.⁶¹

Osa uudistuksen tavoitteista näyttäytyy myös toisilleen vastakkaisina. Esimerkiksi yhdenvertaisten palvelujen takaaminen, saatavien palvelujen turvaaminen ja muut perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvät tavoitteet voivat olla hankalia toteuttaa yhdessä niiden tavoitteiden kanssa, joilla tähdätään julkisen sektorin tuottavuuteen, kustannusten kasvun hillintään, kestävyysvajeen paikkaamiseen tai julkisten menojen säästämiseen.⁶² Tavoitteiden mahdollinen vastakkaisuus liittyy sosiaalisten oikeuksien luonteeseen: niiden toteutuminen on aina viime kädessä kiinni taloudellisista ja muista resursseista.⁶³ Perustuslakivaliokunta on arvioinut taloudellisia sopeuttamistoimia suhteessa tarveperustaiseen sosiaali- ja terveydenhuollon palve-

54 PeVL 26/2017 vp, HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3.

55 Ks. esim. HE 15/2017 vp, s. 12–13. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiselle oli olemassa akuutti tarve esimerkiksi sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta. Ks. PeVL 75/2014 vp ja myös PeVL 26/2017 vp, PeVL 63/2016 vp, s. 2–3 ja PeVL 20/2013 vp, s. 3/II.

56 HE 324/2014 vp, s. 55, HE 15/2017 vp, s. 155, HE 241/2020 vp, s. 188.

57 HE 15/2017 vp, s. 155, HE 241/2020 vp, s. 188.

58 HE 15/2017 vp, s. 55. Ks. myös HE 324/2014 vp, s. 47.

59 Esimerkiksi toteutuneen sote-uudistuksen hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp) sanat tehokas/tehokkuus esiintyivät yhdessä (25+11) 36 kertaa (lisäksi hakusana tehostam* 27 kertaa).

60 HE 15/2017 vp, s. 19, HE 324/2014 vp, s. 57–58.

61 HE 241/2020 vp, s. 188.

62 Näitä ei kuitenkaan ole syytä laittaa ehdoin tahdoin vastakkain, sillä optimaalisessa tilanteessa hyödyt olisivat molemminpuolisia.

63 Yhtä lailla muutkin perusoikeudet ja ihmisoikeudet tarvitsevat toteutuakseen resursseja, mutta tässä yhteydessä korostuu esimerkiksi terveydenhuoltoon liittyvien oikeuksien resurssiinpuuttavuus.

lujärjestelmään esimerkiksi maakuntaehdotuksen yhteydessä esitetyn rahoitusmallin osalta. Valiokunnan lausunnossa todetaan, että tilanne voi muodostua ongelmalliseksi perustuslain kannalta, jos kustannusten kasvun hillintää ei onnistuta saavuttamaan palvelujen tehostamisella, sillä palveluja ei voi jättää antamatta.⁶⁴

Sote-uudistus jatkuu edelleen osana hyvinvointialueiden toiminnan aloitusta. Hyvinvointialueiden toiminnan alku onkin saanut osakseen runsaasti huomiota esimerkiksi rahoitukseen ja henkilöstöresursseihin liittyvissä asioissa. Toiminnan aloittamiseen liittyy myös lainsäädäntömuutoksia. Esimerkiksi alkuvuoden 2024 aikana annettiin hallituksen esitys, jolla on tarkoitus yhtenäistää hyvinvointialueiden valtiotasoista ohjausta.⁶⁵ Ehdotetuilla muutoksilla yhtenäistetään hyvinvointialueiden valtiotasoista ohjausta ja varmistetaan, että hyvinvointialueiden ohjaus on yhteensopivaa valtioneuvoston asettamien talous- ja finanssipoliittisten tavoitteiden kanssa.⁶⁶ Lakiehdotuksessa lakiin hyvinvointialueesta (611/2021) lisättiin uusi pykälä (12 a §), joka koskee hyvinvointialueiden tehtävien valtakunnallisia tavoitteita. Säännöksen mukaan valtakunnallisissa tavoitteissa on otettava huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet, mikä muodostaa siten lakiperustaisen veloitteen. Samalla tuottavuuden kasvattaminen on katsottu välttämättömäksi, jotta julkiset sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelut voidaan turvata ja resurssit riittävät.⁶⁷

Hallituksen esityksessä katsotaan, ettei esityksellä ole suoria vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen. Ottaen huomioon julkisen vallan viimekätinen vastuu perusoikeuksien toteutumisesta sekä resurssien merkitys perusoikeuksien toteutumiselle julkisessa terveydenhuollossa, esityksessä tarkoitettu yhtenäisempi kansallisen ohjauksen rooli on merkittävä myös perusoikeuksille ja niiden toteutumiselle. Talous- ja finanssipoliittiset näkökulmat näkyvätkin selvästi sekä hallituksen esityksessä että suoraan säännöstatolla, mutta perusoikeudet on jätetty selkeästi vähemmälle huomiolle.⁶⁸ Tähän kiinnitti huomiota lausunnossaan myös perustuslakivaliokunta. Valiokunta korosti PL 22 §:n mukaista perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitetta ja katsoi muun muassa perustelluksi, että oikeuksien turvaamiseen liittyvät seikat kävisivät säännöstekstistä ilmi talous- ja finanssipoliittisten tavoitteiden ohella.⁶⁹

Valtiovarainministeriölle allokoitua hyvinvointialueiden valvontaa perustellaan esityksessä ohjauksen merkityksellisyydellä juuri resurssien tehokkaassa käytössä:

”VM seuraisi yleisesti hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta. Ministeriön ohjauksella varmistettaisiin erityisesti julkisen talouden kestävyttä ja osaltaan hyvinvointialueiden rajallisten voimavarojen *tehokasta käyttöä osana julkisen talouden kokonaisuutta.*”⁷⁰

64 PeVL 26/2017 vp.

65 HE 2/2024 vp.

66 HE 2/2024 vp, s. 1.

67 HE 2/2024 vp, s. 21.

68 Ks. HE 2/2024 vp, s. 13-14.

69 PeVL 14/2024 vp.

70 HE 241/2020 vp, s. 351.

”Ohjauksella varmistettaisiin osaltaan hyvinvointialueiden rajallisten *voimavarojen tehokas käyttö* osana julkisen talouden kokonaisuutta.”⁷¹

Valvonta on rajattu koskemaan vain alueiden taloudellista tulosta, ja näin ollen valvonnessa ei huomioida sen koommin esimerkiksi perusoikeuksien toteutumisen valvontaa. Valvonnalla pyritään hallituksen esityksen kuvaamalla tavalla vaikuttamaan hyvinvointialueiden kyvykkyyteen selviytyä niistä rakeenteellisistä uudistuksista, joita alueilta edellytetään. Samalla kuitenkin pyritään rajaamaan finanssipoliittisten tavoitteiden vaikutusta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen sekä muita hyvinvointialueiden tehtäviä koskevia politiikkatavoitteita.⁷² Meta-tehokkuutta pidetään siis alisteisena muille lainsäädännön edellyttämille oikeuksille ja velvollisuuksille, mutta sen oikeudellista vaikutusta ja velvoittavuutta on silti päätetty nostaa.

Sote-uudistusten tarkastelu antaa osviittaa siitä, miten sotea uudistava lainsäätäjä hahmottaa tehokkuuden ja sen lähikäsitteet osana julkista terveydenhuoltoa ja sen hallintoa. Lainsäätäjän näkökulmasta ainakin osa sote-uudistukseen liittyvistä hallinnon ja järjestelmän tehostamiseen tähtäävistä toimista näyttäytyvät nimenomaan välineinä, joilla tasapainoillaan hyvin erilaisten – jopa vastakkaisten – tavoitteenasetteluiden välillä. Tehokkuus itsessään ei ilmene hallituksen esityksissä itsenäisenä päämääränä, vaan erilaisilla tehostamiskeinoilla on pyritty saavuttamaan useita tavoitteita osana samaa rakenneuudistusta. Samalla tehokkuutta ja siihen liittyviä lähikäsitteitä on käytetty perusteluissa hyvin moninaisesti eikä käsitettä ole useinkaan selkiytetty. Tehokkuus hahmottuu näin tasapainottavaksi instrumentiksi yhtäältä julkisen valan velvoitteiden ja taloudellisen todellisuuden välillä.

4.1. Tehokkuus säännösten: hyvinvointialueiden lisärahoitus

Lainvalmisteluasiakirjojen lisäksi tehokkuus on osa säännösten tekstiä julkisen terveydenhuollon sääntelyssä. Yllä kuvattiin jo lyhyesti hyvinvointialueiden valtiotason ohjausta ja kuinka laki nykyisessä muodossaan edellyttää huomioimaan valtioneuvoston talous- ja finanssipoliittiset linjat ohjauksessa. Tämä finanssipoliittikan huomiointi on otettu suoraan sääntelyyn sen sanamuodon tasolle.

Hyvinvointialueiden rahoituksen myöntämisestä säädetään laissa hyvinvointialueiden rahoituksesta (617/2021, jäljempänä sote-rahoituslaki). Rahoitusta myönnetään lain 3 §:n mukaisesti hyvinvointialueen asukasmäärän, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden ja muiden säännöksessä lueteltujen tekijöiden perusteella. Määräytymistekijöiden osuudet muuttuvat vuosittain. Varsinaista rahoituksen määräytymistä täydentää sääntely hyvinvointialueen lisärahoituksesta. Lisärahoitusta voi saada hyvinvointialue, jonka rahoituksen taso muutoin vaarantaisi PL 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveystalouden tai pelastustoimen palvelujen järjestämisen. Säännöksen 2 momentin mukaan ”*lisärahoitusta koskevaan päätökseen voidaan 1 momentissa säädetyn varmistamiseksi ottaa palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta koskevia ehtoja*”.

71 HE 241/2020 vp, s. 1138.

72 HE 2/2024, s. 19.

2 momentissa tarkoitettuja ehtoja arvioidaan hallituksen esityksen mukaan lisärahoituspää-
töstä valmisteleavassa valmisteluryhmässä, johon kuuluvat valtiovarainministeriö, sosiaali- ja
terveysministeriö, sisäministeriö ja asianomaisen hyvinvointialueen edustus. Lisärahoituksel-
le asetettavien ehtojen on arvioitu myös vaikuttavan kustannusten kasvun hillintään, sillä eh-
doilla voitaisiin valtiotasolta ohjata hyvinvointialueita kustannustehokkaaseen toimintaan.⁷³
Kokonaisuuteen vaikuttanee myös, että toistuvasti lisärahoitusta saava hyvinvointialue voi-
daan laittaa arviointimenettelyyn.

Lisärahoituksen ehdoista ei ole vielä muodostunut käytäntöä, sillä artikkelin kirjoittamis-
hetkellä yksikään hyvinvointialue ei ole vielä saanut lisärahoitusta. Näin ollen jää tulevaisuudes-
sa arvioitavaksi, minkälaiseksi säännöksessä tarkoitettu palvelujen järjestämisen tehokkuus
muotoutuu lisärahoituksen ehdoissa. Kirjoittamishetkellä on tiedossa, että ensimmäinen
hyvinvointialue on jo jättänyt lisärahoitushakemuksen ja mediatietojen perusteella lähitulevai-
suudessa useampi muukin hyvinvointialue tekee samoin. Ensimmäinen lisärahoituspäätös
tulee olemaan linjanveto myös rahoituksen myöntämisen ehtojen osalta.⁷⁴

4.2. Tehokkuus säännösten alla: palvelujen saatavuus ja saavutettavuus

Toisena esimerkkinä on sote-järjestämislain 4 §, jossa säädetään palveluiden keskittämisen
mahdollisuudesta, mikäli keskittäminen on tarpeen joko saatavuuden, laadun tai tehokkaam-
man toteutuksen takaamiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 4 §:n
1 momentin mukaan:

”Hyvinvointialueen on suunniteltava ja toteutettava sosiaali- ja terveydenhuol-
to sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisena kuin asiakkaiden tarve edel-
lyttää. Asiakkaan yksilöllisestä palvelutarpeen ja hoidon tarpeen arvioinnista
säädetään erikseen. Palvelut on toteutettava *yhdenvertaisesti*, yhteen sovitettuina
palvelukokonaisuuksina sekä hyvinvointialueen väestön tarpeet huomioon
ottaen lähellä asiakkaita. Palveluja voidaan koota hyvinvointialueen alueella suu-
rempiin kokonaisuuksiin silloin, kun palvelujen saatavuus ja laadun turvaami-
nen edellyttävät erityisosaamista tai kalliita investointeja tai kun palvelujen tar-
koituksenmukainen, kustannusvaikuttava ja *tehokas* toteuttaminen edellyttävät
sitä. Palvelujen kokoamisesta suurempiin kokonaisuuksiin valtakunnallisesti ja
hyvinvointialueiden välisen sopimuksen perusteella säädetään 9, 36 ja 39 §:ssä.
Hyvinvointialueen on turvattava järjestämisvastuullaan olevien sosiaali- ja ter-
veydenhuollon palvelujen esteettömyys ja saavutettavuus”.⁷⁵

73 HE 241/2020 vp, s. 327. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että kustannustehokkuuteen ohjaamiseen vaikuttanee sekin, kuinka todennäköisenä hyvinvointialueet pitävät arviointimenettelyä toistuvan lisärahoituksen myötä.

74 Ks. esim. Helsingin Sanomat 29.8.2024; YLE 28.3.2024.

75 Kursivoinnit tässä. Asiakkaan yksilöllisestä palvelutarpeen ja hoidon tarpeen arvioinnista säädetään säännöksen mukaan erikseen. Ks. myös HE 241/2020 vp, s. 195.

Pykälän muotoilu mahdollistaa tulkinnan, jossa palveluja voitaisiin koota suurempiin kokonaisuuksiin silloin, kun sen arvioidaan olevan tarpeen tarkoituksenmukaisuuden, kustannusvaikuttavuuden ja tehokkuuden kannalta. Tämä tulkinta korostaisi tehokkuuden merkitystä myös periaateohjauksessa, irrallaan esimerkiksi yhdenvertaisuudesta ja tarveperiaatteesta.

Jo tässä voidaan havaita poikkeavaa tehokkuusargumentointia: kyseessä ei ole pelkkä saavutettavien palveluiden tarjoaminen, vaan tehokkuutta nostetaan metatehokkuuden tasolle instrumentaalisuuden ohessa. Jos tehokkuus olisi puhtaasti instrumentaalista, tehostamiseen tulisi vedota tavoiteltaessa yhdenvertaisia ja saavutettavia palveluita. Säännöksen nykyisessä muodossa palveluiden tarkoituksenmukaisen, kustannusvaikuttavan ja tehokkaan toteuttamisen edellytys luo kontrastia muuhun samaisen pykälän tekstiin. Hallituksen esityksessä on nostettu esiin etenkin harvoin tarvittavat palvelut, kalliit laitteet ja erityisosaaminen kategoriaksi palveluita, joita ei välttämättä ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista tarjota lähipalveluina.⁷⁶ Tehokkuuden lisääminen on näin ollen tuotu säädöstatasolla perusteeksi palveluiden keskittämiseksi. Tämä lienee myös terveydenhuollon priorisoinnista, ja hallinnon siihen puuttuvista lainsäädännöllisistä työkaluista, seuraava lieveilmiö.⁷⁷

Samalla palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden perusta on säännöksessä edelleen rakennettu tarveperustaisuudelle⁷⁸, mikä määrittää myös yksilöllisiä hoitopäätöksiä.⁷⁹ Tarveperiaatetta on kuitenkin pidetty yksinään melko riittämättömänä ohjenuorana.⁸⁰ Tämä näkyy yksittäisten hoitopäätösten lisäksi myös ylemmän tason resurssien allokoinnissa tai palveluverkoston suunnittelussa; tarveperiaate yksin ei voine ratkaista kaikkia valintoja, joita saavat ja saavutettavat palvelut sekä niiden järjestäminen hyvinvointialueilta edellyttää. Säännöksessä nimenomaisesti huomioitu yhdenvertaisuus taas antaa eri näkökulman esimerkiksi tehokkaille palveluille avaten mahdollisuuden esimerkiksi palveluverkoston rakentamiseen tosiasiallista yhdenvertaisuutta edistävien valinnoin.

Tarveperustaisuuden riittämättömyys avaa tarpeen ohjata esimerkiksi resurssiallokointia muillakin tavoin kuin pelkästään tarpeeseen nojaten. Tässäkin matriisissa tehokkuus sijoittuu instrumentaaliseksi: sillä voidaan pyrkiä tasapainoon tarveperustaisuuden ja esimerkiksi tosiasiallisen yhdenvertaisuuden välillä tekemättä tehokkuudesta itsestään tavoitetta tai ohjenuoraa.

Julkisen terveydenhuollon tehostaminen tiivistyykin tästä näkökulmasta erilaisiksi tarpeelliseksi toimenpiteiksi, joilla tavoitellaan jotain päämäärää – kuten tosiasiallista yhdenvertaisuutta – ajallisten resurssien todellisuudessa, jossa tehokkuus on välttämätön väline ja arvo mutta ei itseisarvoinen tavoite. Terveydenhuollon järjestelmätason kehittämisessä tulisi kuitenkin nimenomaisesti huomioida yhdenvertaisuuden ja muiden perusoikeuksien vaikutus siihen, mitä tehostamisella tavoitellaan julkisessa terveydenhuollossa ja miten perusoikeuksien toteutta-

⁷⁶ HE 241/2020 vp, s. 657.

⁷⁷ Ks. aiheesta Torkki ym. 2022; Saarni – Nyblin 2022.

⁷⁸ Tarveperustainen rahoitus ei ole ainoastaan terveydenhuololle ominaista. Ks. esimerkiksi perusopetuksesta ja tarveperustaisesta rahoituksesta Kalonius – Rautiainen – Järvinen 2022.

⁷⁹ Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992), 3 §. Potilaslain hallituksen esityksen mukaan lähtökohta on lääketieteellisesti perusteltu tarve (HE 185/1991 vp, s. 14). Ks. myös terveydenhuollon palvelujen riittävyyden näkökulmasta ja palvelujen järjestämisvelvoitteesta nykyisen lainsäädännön näkökulmasta Nykänen – Laatikainen 2022.

⁸⁰ Tuori ja Kotkas (2023, s. 216) pitävät tarveperiaatteen soveltamisessa haasteellisenä sen epämääräisyyttä. Samassa yhteydessä he katsovat myös, ettei tarveperiaatteesta ole kovin paljon apua eri potilasryhmien välisessä etusijajärjestyksessä.

minen tavoitteena vaikuttaa valittaviin toimenpiteisiin. Perusoikeuksien hahmottaminen tehokkuuden tavoitteena estää myös näennäisen jännitteen syntymistä, sillä tehokkuutta ei tällöin tarvitse nähdä vastakkaisena tavoitteena tai muutoinkaan perusoikeuksien haastajana.

5. Oikeudellistuuko tehokkuus julkisessa terveydenhuollossa?

Tehokkuuden oikeudellinen asema julkisessa terveydenhuollossa on siis jo muuttunut. Yllä esitetystä havaitaan kuitenkin, ettei sen merkityksestä ole vielä selvyttä ja tehokkuudella on useita ilmenemismuotoja ja sitä käytetään monella eri tavalla. Lainsäätäjä on yhtäältä nostanut tehokkuuden mahdollisena perusteena keskittää terveydenhuollon palveluita sote-järjestämislain 4 §:n mukaisesti, mutta tehokkuus talous- ja finanssipoliittisena päämääränä ei voi ohittaa muita oikeuksia tai velvoitteita.⁸¹

Hyvinvointialueiden toiminnan voidaan perustellusti edellyttää olevan tehokasta, mutta julkisen vallan toiminnassa tämä vaatimus ei voi ohittaa esimerkiksi riittävien terveyspalvelujen tai muiden perusoikeuksien toteuttamista. Tehokkuus päämääränä tai perusteena keskittämiseksi voi tarjota uusia perusteluita hyvinvointialueen priorisointipäätöksiin. Tehokkuudella onkin havaittavissa kaksi erilaista velvoittavuutta: instrumentaalisen tehokkuuden alisteisuus muille velvoitteille ja metatehokkuuden tarjoama punninta päätöksentekoon irrallaan esimerkiksi yhdenvertaisuudesta ja tarveperiaatteesta. Tehokkuutta arvioitaessa tuleekin olla selvillä, mistä tehokkuuden ilmentymästä on kyse, jopa lainkin tasolla.

Tehokkuudelle ei ole annettu määritelmää sote-uudistuksessa, mutta kuten aikaisemmin on esitetty, se on lähtökohtaisesti resurssikeskeinen. Tehokkuus ilmeni muun muassa palvelujen keskittämisenä, henkilöstöresurssien järjestelyinä, digitalisaation hyödyntämisenä sekä toimintaprosessien hiomisenä ja yhtenäistämisenä. Valtiovarainministeriön ohjauksessa tehokkuus on tavoite pyrkiä hyödyntämään käytettävissä olevat resurssit mahdollisimman hyvin. Kustannuskeskeisyys näkyy myös esimerkiksi sote-lain 4.1 §:n tehokkuudessa. Vaikka lainsäätäjä ei ole yksityiskohtaisesti antanut määritelmää tehokkuudelle, sen ilmentymät lainsäädännössä viittaavat vahvasti hallinnolliseen tehokkuuteen, jossa keskeisintä on taloustieteen tavoin maksimaalinen hyöty käytettävissä olevista resursseista.

Tehokkuus on saanut merkitystä myös lainsäädännön tasolla, kun se on ilmaistu suoraan säännöksessä. Sen velvoittavuus tai tarkkarajaisuus ovat vielä määrittelemättä, mutta voisiko tehokkuus tulla osaksi oikeudellisia käytäntöjä? Hypoteettisena esimerkkinä voidaan kuvitella, että hyvinvointialueen X aluevaltuusto on päättänyt keskittää palveluja vedoten tehostamisen tarpeeseen sote-järjestämislain 4.1 §:n mukaisesti. Miten oikeudellinen tehokkuusargumentti tai sen vastustaminen toimisivat käytännössä? Lähestytään kysymystä ensin laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Jos hyvinvointialueen asukas kokee viranomaisen toimineen laittomasti, jättäneen velvollisuutensa täyttämättä tai on syytä epäillä, etteivät perus- ja ihmisoikeudet toteudu alueella asianmukaisesti, asukas voi kannella asiasta eduskunnan oikeusasiamiehelle (EOA). Kantelun voi siis argumentoida laillisuusperustaisesti tai tarkoituksenmukaisuuspe-

81 HE 4/2024, s. 12. Ks. myös esim. eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto (EOA 3490/2022), jossa huomautetaan, ettei tehokkuus tai tulokellisuus kuulu perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin.

rustaisesti. Tehokkuudelle voisi muodostua EOA:n ratkaisukäytäntöä, jossa päätöksen laillisuutta tai tarkoituksenmukaisuutta voitaisiin punnita. Tämä voisi johtaa selkeämpään doktriiniin ja tarkkarajaisempaan 4.1 §:n käyttöön.

Aluevalituksen tekeminen hyvinvointialueen aluehallituksen päätöksestä vaatii ensiksi oikaisuvaatimuksen. Aluevaltuuston päätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen hyvinvointialueesta annetun lain 140 §:n mukaisesti. Oikaisuvaatimus tulee perustella päätöksen lainvastaisuudella tai tarkoituksenmukaisuuden puutteella, mutta aluevalituksessa voidaan käsitellä vain lainvastaisperusteisia hakemuksia. Hallinto-oikeuden tulisi jättää käsittelemättä ne aluevalitukset, jotka koskisivat pelkästään keskityspäätöksen tehokkuutta. Ainoastaan ne valitukset, joissa viitattu tehostaminen olisi tehty virheellisesti, ilman toimivaltaa, puutteellisella tai virheellisellä selvityksellä, tai tehostaminen olisi muulla perusteella lainvastainen, voisivat menestyä. Koska tehokkuuteen nojaavaa päätöstä ei voida hallinto-oikeudessa käsitellä tarkoituksenmukaisuusperusteisesti (onko toteutus todellisesti tehokas, vaihtoehtoiset toteutustavat jne.), sen oikeudellinen merkitys on ainakin hallintoprosessissa suppeampi. Kun ainoa mahdollinen väylä on menettelyvirhe tai materiaallinen lainvastaisuus, ja jos tehokkuuden kanssa vastakkain on palveluiden riittävyys (PL 19.3 §), ei tehokkuuteen perustuva päätös yksinomaan riitä perusteeksi rajaamaan palveluita.⁸² Voiko tehokkuus todellisesti oikeudellistua, jos sen nojalla tehdyt päätökset tulisi lähtökohtaisesti kumota hallinto-oikeudessa?

Lähtökohtaisuudessa jää myös nähtäväksi, miten hyvinvointialueiden lisärahoituksen ehdot muotoutuvat, kun ensimmäiset lisärahoituspäätökset annetaan.⁸³ Palvelujen järjestämisen tehokkuus on yksi lisärahoitusta koskevan sääntelyn mahdollistama ehto lisärahoitukselle, minkä valmistelevalta elin tavalla tai toisella huomioi. Tulevat lisärahoituspäätökset tulevat myös oikeudellisesti muovaamaan tapaa, jolla arvioidaan hyvinvointialueiden toimintaa ja sitä, saako tehokkuus oikeudellisempaa sisältöä näiden lisärahoituspäätösten kautta. Lisärahoituspäätöksiin liittyy myös muutoksenhakumahdollisuus: sote-rahoituslain 30 §:n mukaan valtion lisärahoituksen myöntämisestä antamaan päätökseen tyytymätön hyvinvointialue voi tehdä oikaisuvaatimuksen.

6. Johtopäätökset

Tässä artikkelissa on analysoitu, miten tehokkuus esiintyy julkisen terveydenhuollon sääntelyssä ja onko tehokkuus käsitteenä julkisessa terveydenhuollossa oikeudellistunut. Tämä kehitys olisi osa laajempaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristön oikeudellistumista. Oikeudellistumisen vaikutuksia voidaan hahmottaa sekä positiivisesti että negatiivisesti: tunkeutuuko oikeus sääntelemään yhä uusia alueita, vai onko oikeudellistuminen keino pyrkiä vastaamaan terveydenhuollon reaali maailman ongelmiin? Käsitteiden oikeudellisen ulottuvuuden tarkastelu taas on tärkeä osa esimerkiksi oikeusvarmuuden ylläpitämistä – oikeus, talous ja hallinto ovat kuitenkin osa samaa todellisuutta. Oikeudellista käsitettä voidaan käyttää esimerkiksi oikeudellisissa argumentoinnissa, mikä antaa käsitteelle tietynlaisen vallan elementin ja kyvyn vaikuttaa lain soveltamisessa ja ratkaisutoiminnassa.

⁸² Ks. EOA 3490/2022. Ks. Analogisesti Huhtanen 2002, s. 659–661.

⁸³ Antamassaan haastattelussa ministeri Ikonen totesi ensimmäisen lisärahoituspäätöksen olevan ennakkotapaus (Helsingin Sanomat 29.8.2024).

Sote-uudistuksen myötä tehokkuus on tuotu eksplisiittisesti osaksi terveydenhuollon järjestämistä säädöstarolla. Lainsäädäntö ja esityöt eivät kuitenkaan anna täysin selkeää kuvaa, miten tehokkuutta tulisi hyvinvointialueilla edistää muiden perusoikeuksien ohella, tai ylipäätään tehokkuuden merkityksestä. Instrumentaalisenä välineenä tehokkuudella on jo paljolti yhteistä historiaa hallinnon kanssa, mutta miten säädöstarolle nostettu ja enenevässä määrin oikeudellistuva tehokkuus poikkeaa tästä, on vielä vaikea arvioida. Instrumentaalinen tehokkuus toteutuu hallinnossa periaatteiden välityksellä lainsäädäntöä ja hallinnon toimintaa ohjaavana elementtinä, mutta säädöstaron tehokkuus irtautuu tästä yhteydestä.

Oikeudellistuvalla tehokkuudella puuttuu vielä selkeä määritelmä ja sen mahdollinen oikeudellinen rooli näyttytyy edelleen jäsentymättömänä. Tehokkuuden oikeudellinen rooli voi olla merkittäväkin, sillä säännöstarolla se on mukana yhtäältä palvelujen keskittämisessä ja toisaalta hyvinvointialueen lisärahoituksessa, mitkä ovat molemmat merkittäviä kokonaisuuksia koko sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kannalta. Tehokkuuden oikeudellistumisen kehitys voi kuitenkin jäädä puutteelliseksi, mikäli laillisuusvalvonta tai hallinto-oikeudet eivät käsittele tehokkuuteen perustuvaa oikeudellista argumentaatiota. Tehokkuus jäisi täten kvasioikeudelliseksi, ohjeistukseksi ilman vaikutusta prosessiin ja oikeudelliseen ratkaisutoimintaan.

Ohjauksen tasolla tehokkuus, niin instrumentaalinen kuin metatason, ei kuitenkaan ole lähtökohtaisesti ristiriidassa perusoikeuksien kanssa. Mikäli hyvinvointialueiden ohjauksessa ja palveluiden toteuttamisessa pidetään kiinni PL 22 §:n mukaisesta turvaamisveloitteesta ja muista velvoitteista, palveluiden tehokas toteuttaminen voi edistää perusoikeuksien toteuttamista. Turvaamisveloite korostaa samalla julkisen vallan velvoitetta arvioida kyseessä olevan toimen perusoikeusherkkyttä: mitä perusoikeusherkemmällä alueella liikutaan, sitä aiheellisempaa on tehostamistakin ohjata – myös aineellisesti – perusoikeuksista seuraavalla arvopohjalla. Vastakkaispäätelmänä taas esimerkiksi taloudellisille resursseille voidaan antaa enemmän ohjaavaa painoarvoa silloin, kun käsillä oleva tilanne ei ole perusoikeuksien kannalta akuutti.

Tehokkuusargumentti voi tarjota uusia oikeudellisia välineitä terveydenhuollon reaalielämän ongelmiin, mutta sen täytyy täyttää sekä oikeudellisen argumentaation lainalaisuudet että julkishallinnon toimintaa määrittävät lainalaisuudet. Tehostaminen ei myöskään ole ainoa mahdollinen ratkaisu terveydenhuollon järjestelmätason ongelmiin. Esimerkiksi tarveperustaisuus ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden yhteensovittaminen jo resurssiallokoinnin tasolla olisi askel kohti perusoikeusmyönteisempää resursointia.

Perustuslain asettaman perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen näkökulmasta tehokkuudella voidaan tavoitella tasapainoa yhtäältä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisen ja toisaalta toimintaympäristöstä seuraavien realiteettien, kuten resurssien rajallisuuden, välillä. Turvaamisveloite, ymmärrettynä nimenomaan julkisen vallan aktiivisena veloitteena, korostaa samalla julkisen vallan velvoitetta arvioida kyseessä olevan toimen perusoikeusherkkyttä: mitä perusoikeusherkemmällä alueella liikutaan, sitä aiheellisempaa on tehostamistakin ohjata – myös aineellisesti – perusoikeuksista seuraavalla arvopohjalla. Vastakkaispäätelmänä taas esimerkiksi taloudellisille resursseille voidaan antaa enemmän ohjaavaa painoarvoa silloin, kun käsillä oleva tilanne ei ole perusoikeuksien kannalta yhtä herkkä.

Abstract in English

EFFICIENT HEALTHCARE? ANALYSIS OF THE FINNISH HEALTHCARE REFORM AND OBSERVATIONS CONCERNING THE LEGALISATION OF EFFICIENCY

Healthcare expenditure and budget cuts have once again given rise to discussions and questions concerning the quality and standards of the Finnish health care system. In particular, there have been questions whether the system is too costly, how it should be managed and whether the services could be made more efficient. Available resources impact the level of care; hence the governance of services is closely connected to current economic circumstances. Terms such as efficiency are becoming more common in all aspects of healthcare governance. During the healthcare legislative reform (“sote” reform), efficiency was also regarded as both an end goal as well as a criterion – for instance, the health districts’ applications for additional funding can be subjected to conditions that involve efficiency, effectiveness, quality and quantity of services. But how can efficiency be observed as part of public healthcare especially from a legal perspective?

The article consists of five chapters. The beginning is dedicated to exploring the foundations of efficiency in administration, followed by a short chapter on legalisation. The third chapter will tackle efficiency as part of public administration from the perspective of fundamental rights and the governments’ duty to uphold them. In chapter four, we analyse the use of efficiency in the pre-works of the new healthcare legislative reform as well as in the laws governing health care. Lastly, we report our findings on the legalisation of efficiency in healthcare and assess whether efficiency has now become a legal concept.

Keywords: efficiency, healthcare, administration, healthcare reform, fundamental rights

Lähteet

VIRALLISLÄHTEET

EOA 3490/2022.

HE 185/1991 vp

HE 309/1993 vp

HE 1/1998 vp

HE 324/2014 vp

HE 15/2017 vp

HE 241/2020 vp

HE 2/2024 vp

PeVL 20/2013 vp

PeVL 8/2014 vp

PeVL 75/2014 vp

PeVL 16/2016 vp

PeVL 63/2016 vp

PeVL 26/2017 vp

PeVL 15/2018 vp

PeVL 17/2021 vp

PeVL 38/2022 vp

PeVL 41/2022 vp

PeVL 14/2024 vp

PeVL 17/2024 vp

PeVL 26/2024 vp

VaVL 2/1994 vp

Eurooppalaista hallintotapaa koskeva valkoinen kirja (KOM(2001)428)

Euroopan neuvoston suositus hyvästä hallinnosta (Re-commendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration).

KIRJALLISUUSLÄHTEET

Abbott, Kenneth W. – Keohane, Robert O. – Moravcsik, Andrew – Slaughter, Anne-Marie – Snidal, Duncan, *The Concept of Legalization*, 2000.

Frändberg, Åke, *An essay on the systematics of legal concepts*, 1987, s. 83

Huhtanen, Raija, *Kommentteja KHO 2002:21*, *Lakimies* 2002, s. 647–664.

Käila, Minna – Lohiniva-Kerkelä, Mirva, *Kansallinen terveydenhuollon palvelualikoima: Määrittämisen periaatteet, rakenne ja kehittämismahdollisuudet*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:31.

Kalenius, Aleksi – Rautiainen, Pauli – Järvinen, Iina, *Tarveperusteinen rahoitus ei ole positiivista erityiskohtelua*. *Oikeus* 2022 (51) 1: s. 80-105.

Koivisto, Ida, *Hyvän hallinnon muunnelmat*. *Julkisoikeudellinen tutkimus*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 304. 2011.

Kotkas, Toomas, *Terveyden ja sosiaalisen turvallisuuden hallinnointi 2000-luvun Suomessa – menettelylliset oikeudet ja aktiivinen kansalaisuus*. *Lakimies* 2/2009, s. 207–225.

Kouros, Kristiina, *Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisesta niiden edistämiseen – tutkimus perus- ja ihmisoikeuksien edistämisestä erityisesti kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtävänä*. *Unigrafia Oy* 2021.

Lane, Jan-Erik, *New Public Management: An Introduction*, Taylor & Francis Group 2000. ProQuest Ebook Central.

Lavapuro, Juha – Ojanen, Tuomas – Rautiainen, Pauli – Valtonen, Virve, *Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa*. *Kaks – Kunnallissalan kehittämissäätö*. *Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 97*, 2016.

Lång, K. J., *Perusoikeudet ja talous*. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* – 89. vks – 1/1993.

Määttä, Kalle – Tala, Jyrki, *Mitä sääntely maksaa – sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua*. 2015.

Jatkola, Vesa – Määttä, Kalle, *Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa*. *Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä*, 2011.

Mäenpää, Olli, *Hallinto talouden ja oikeuden puristuksessa*, s. 19–33 teoksessa *Jukka Kultalahti – Risto Nuolimaa (toim.)*, *Oikeus, talous, hallinto*. Oikeustieteen päivät 30.-31.8.2007 Tampereella. Tampereen yliopisto 2007.

Mäenpää, Olli, *Hallinto-oikeus*. *Alma Talent* 2023, uudistettu painos.

Nieminen, Liisa, *Terveys ihmisoikeuskysymyksenä*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 2015.

Nykänen, Eeva – Laatikainen, Tiina, *Oikeus riittäviin terveydenhuollon palveluihin – ja miten riittävyyttä voidaan mitata*, teoksessa *Virve Toivonen – Anna Mäki-Petäjä-Leinonen – Eeva Nykänen (toim.) Hyvinvointioikeus – kirjoituksia oikeudesta ja hyvinvoinnista*. *Helsingin Kamari Oy* 2022.

Ojanen, Tuomas, *Perusoikeuspluralismi kotimaisessa tuomioistuimessa*. *Defensor Legis* N:o 4/2011.

Ojanen, Tuomas, *Valtiosääntöoikeus kansainvälistymisen kohteena ja välittäjänä*. *Lakimies* 7–8/2014, s. 937–952.

- Pöysti, Tuomas, Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue. Helsingin yliopisto 1999.
- Raisio, Harri, Wicked-problematiikan käsitteellinen tarkastelu: Uusia näkökulmia terveydenhuollon johtamiseen. *Premissi* 2008 2: s. 1, 32–42.
- Rautiainen, Pauli, Perusoikeuden heikennyskielto. *Oikeus* 2013 (42) 3: s. 261–283.
- Rautiainen, Pauli, Talouspolitiikka ja TSS-oikeudet. *Oikeus* 2015 (44) 4: s. 466–474.
- Saarni, Samuli – Nyblin, Klaus, Terveydenhuollon priorisointi on lainsäädännöllisessä umpikujassa. *Yhteiskuntapolitiikka* 87 (2022):4, s. 423–431.
- Sailas, Raimo, Perusoikeudet ja talous: kommentti K. J. Långille. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 89 vsk. 1/1993.
- Torkki, Paulus – Patja, Kristiina – Ignatius, Eveliina – Kousa, Ilona – Vanhala, Antero – Gehrmann, Katarina – Tikkinen, Kari A. O. – Ojane, Tuomas – Tapanainen, Pasi – Pantzar, Mika – Ranta, Jussi – Leskelä, Riikka-Leena, Terveydenhuollon palveluvalikoiman priorisointi. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 2022:53.
- Tsvetkova Antonina, *New Public Management and Public Value: A Good Match? A Case of One Maternity Ward in Norway*. Teoksessa *Strommen-Bakhtiar, Abbas – Timoshenko Konstantin (toim.) Revisiting New Public Management and Its Effects: Experiences From a Norwegian Context*. Waxmann Verlag GmbH 2021, s. 41–60.
- Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas, *Sosiaalioikeus*. Alma Talent 2023.
- Tuori, Kaarlo, Perustuslakiuudistus ja hallinto-oikeus. *Lakimies* 4/1999, s. 1–11.
- Vakkuri, Jarmo, *Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestymistavat*. Teoksessa *Jarmo Vakkuri (toim.) Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Gaudeamus, Helsinki University Press 2009.
- Van Aerschoot, Paul, *Oikeudellistuminen julkisoikeudessa*, *Lakimies* 7/1996, s. 1036–1043.
- Voutilainen, Tomi, *ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa: ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely*. Joensuun yliopisto 2009.

UUTIS- JA INTERNETLÄHTEET:

- Helsingin Sanomat 18.2.2024, Hinnalla millä hyvänsä. Saatavilla: <https://www.hs.fi/talous/art-2000010207012.html>
- Helsingin Sanomat 19.8.2024, Lääkärit toimivat jo nyt tavalla, josta Suomessa ei paljon hiiskuta: toisena päivänä hoitoa saa ja toisena ei. Saatavilla: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010637960.html>
- Helsingin Sanomat 29.8.2024, Ensimmäinen vakava testi edessä: ilman lisärahaa Vantaalla ja Keravalla edessä ”kohtuuton ja lainvastainen” tilanne. Saatavilla: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010662214.html>
- Valtiontalouden tarkastusvirasto, ”Mitä tehokkuus merkitsee valtionhallinnossa?”. Saatavilla: <https://www.vtv.fi/muut-artikkelit/mita-tehokkuus-merkitsee-valtionhallinnossa/> (vierailtu viimeksi 13.11.2024).
- YLE 28.3.2024, Rahapulassa oleville hyvinvointialueille ei tipu automaattisesti lisärahoitusta, linjaa VM – ”Valtava potti meidän veronmaksajien rahoja”. Saatavilla: <https://yle.fi/a/74-20081456>.