

23.5.2022

EOAK/7308/2021

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

FINNHEMS OY:N LÄÄKÄRIHELIKOPTERITOIMINNAN OIKEUDELLINEN LUONNE

1 ASIAN TAUSTA JA TUTKITTAVAKSI OTTAMINEN

1.1 Kanteluasia

Tutkittavanani oli kanteluasia (EOAK/6328/2020), jossa arvosteltiin lääkärihelikopteripalveluja tuottavaa FinnHEMS Oy:tä kielellisten oikeuksien näkökulmasta.

Kantelun mukaan valtionyhtiö, joka tuottaa palveluja yleisölle, ei tiedota toiminnastaan ruotsiksi. Kantelussa viitattiin myös yhtiön nimeen ja muihin teksteihin, jotka on merkitty esimerkiksi yhtiön helikoptereihin, autoihin ja henkilökunnan haalareihin. Kantelun mukaan yhtiön nimi ei kerro yhtiön toiminnasta ruotsiksi. Kantelija viittasi myös teksteihin ”ensihoitoyksikkö” ja HEMSpelastaja”.

Esikysymyksenä asiassa oli se, hoitaako FinnHEMS Oy oikeusasiamiehen toimivaltaa määrittävässä perustuslain 109 §:ssä tarkoitettua julkista tehtävää, ja jos näin on, onko kyse myös perustuslain 124 §:n tarkoittamasta julkisesta hallintotehtävästä, joka on annettu lailla tai lain nojalla muun kuin viranomaisen eli osakeyhtiön hoidettavaksi. Tämä arviointi vaikuttaa osaltaan myös siihen, minkä kielilain säännöksen nojalla yhtiön kielellisiä velvoitteita voidaan arvioida. Kielilain 24 § koskee muun muassa palvelua tuottavien valtionyhtiöiden kielellisiä velvoitteita, kun taas 25 § koskee yksityisiä, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää.

1.2 Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi kantelun johdosta lausunnon 5.2.2021 (dnro VN/27774/2020), ja olen ratkaissut asian 21.10.2021.

Ministeriö katsoi lausunnossaan, ettei yhtiö hoida kielilain 24 ja 25 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä. Ministeriö perusteli kantaansa seuraavasti.

FinnHEMS Oy on siirtynyt sairaanhoitopiireistä valtion omistukseen vuonna 2020. Valtiolla on osakeomistuksensa perusteella määräysvalta yhtiössä, mutta sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan yhtiö ei tuota kielilain 24 tai 25 §:ssä tarkoitettua palvelua tai hoida hallintotehtävää. Yhtiön toimialana on yhtiöjärjestyksen mukaan ensihoidon ilmailutoiminnan järjestäminen ja tuottaminen.

Yhtiö huolehtii kalustollaan ja lentohenkilöstöllään siitä, että terveydenhuoltolain 29 §:ssä tarkoitettu sairaanhoitopiirin kuntayhtymä voi järjestää potilaille saman lain 40 §:ssä tarkoitetun ensihoitopalvelun erityisesti lääkäritoiminnan osalta. Tämän terveydenhuollon palvelun järjestämisessä käytettävästä kielestä säädetään terveydenhuoltolain 6 §:ssä. FinnHEMS Oy:n hallinnollinen tai lentohenkilöstö ei ole suoraan yhteydessä asiakkaiden ja potilaiden terveystalouteihin eikä yhtiö muutoinkaan tuota esimerkiksi kielilain 24 ja 25 §:n esitöissä tarkoitettuja perus- tai muita palveluja.

Edelleen ministeriö totesi, että vaikka kielilain 24 ja 25 §:n säännökset eivät koske FinnHEMS:iä, yhtiö pyrkii tiedottamaan toiminnastaan suomen kielen lisäksi myös ruotsiksi ja englanniksi. Aiemmin yhtiön verkkosivuston sisältö on ollut kolmessa kieliversiossa: suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Keväällä 2020 yhtiössä toteutettiin verkkosivu-uudistus, jonka yhteydessä teknisten syiden vuoksi kieliversiot jätettiin pois. Kieliuudistus on viivästynyt yhtiön muutosten ja henkilöstövaihdosten takia, mutta uuteen verkkopalveluun lisätään ruotsin ja englannin kieliversiot.

1.3 Asian jatkoselvittämisen tarpeellisuus

Sosiaali- ja terveysministeriön arvio FinnHEMS Oy:n toiminnan oikeudellisesta luonteesta perustuslain 124 §:n näkökulmasta jäi edellä selostetussa kielellisiin oikeuksiin keskittyneessä kanteluasiassa verraten ohueksi.

Alustavana kannanottonani totesin, että FinnHEMS Oy:n lääkärihelikopteritoiminnassa on kyse paitsi perustuslain 109 §:n mukaisesta julkisesta tehtävästä myös 124 §:n mukaisesta julkisesta hallintotehtävästä. Toisaalta totesin, etten voinut ottaa asiaan käytettävissäni olleen aineiston perusteella lopullista kantaa.

Edellä todetun johdosta päätin jatkaa asian käsittelyä omasta aloitteesta eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla. Otin arvioitavakseni nimenomaan sen, hoitaako FinnHEMS Oy lääkärihelikopteritoimintaa harjoittaessaan perustuslain 124 §:ssä säädettyä julkista hallintotehtävää.

Varasin sosiaali- ja terveysministeriölle vielä uudelleen tilaisuuden arvioida asiaa. Samalla pyysin ministeriötä varaamaan myös FinnHEMS Oy:lle tilaisuuden lausua asiassa omalta osaltaan.

Ministeriölle osoittamassani selvitys- ja lausuntopyynnössä toin edellä mainitun alustavan arvioni lisäksi esiin taustatietoja lääkärihelikopteritoiminnasta ja FinnHEMS Oy:stä, perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä perustuslain 124 §:stä sekä asianomaista terveydenhuollon lainsäädäntöä.

2 SELVITYS

2.1 Aineisto

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi lausunnon (25.2.2022, VN/27197/2021-STM-4) ja FinnHEMS Oy antoi lausuman (10.12.2021).

Lisäksi käytettävissäni on ollut lääkärihelikopteritoimintaa koskevia vastauksia edustajien kirjallisiin kysymyksiin (KKV/427/2019 vp, KKV 672/2020 vp ja KKV 673/2020 vp) sekä FinnHEMS Oy:n verkkosivuilta yhtiöstä löytyviä tietoja.

Yhtiön lausumassa ja ministeriön lausunnossa todetaan muun muassa seuraavaa.

2.2 FinnHEMS Oy:n lausuma

2.2.1 FinnHEMS Oy:n oikeudellinen asema

FinnHEMS on valtion kokonaan omistama yhtiö. FinnHEMSin yhtiöjärjestyksen mukaisesti yhtiö ei tavoittele voittoa eikä jaa osinkoa. FinnHEMSin rahoitus tulee kokonaisuudessaan valtion budjetissa vuosittain haettavan valtionavun muodossa. Yhtiön toimialana on yhtiöjärjestyksen mukaisesti ensihoidon ilmailupalvelujen järjestäminen ja tuottaminen. FinnHEMSin tuottamat palvelut perustuvat sopimukseen viiden yliopistollisen sairaanhoitopiirin kanssa (Jäljempänä ”Yhteistoimintasopimus”).

FinnHEMSin oikeudellisesta asemasta ei ole erillislainsäädäntöä, vaan ensihoidon ilmailupalvelujen tuottajana FinnHEMSin asema perustuu yhtäältä valtion FinnHEMSille myöntämän rahoituspäätöksen yhteydessä annettuihin rahan käytön ehtoihin ja velvoitteisiin ja toisaalta Yhteistoimintasopimukseen ja siinä FinnHEMSille asetettuihin velvoitteisiin ja vastuisiin.

FinnHEMSin asema suhteessa perustuslain 124§ mukaiseen julkista hallintotehtävää harjoittavaan organisaatioon voidaan siten kiteyttää seuraaviin kysymyksiin: 1) Muodostaako valtion FinnHEMSille myöntämä rahoitus ja rahoituspäätös sellaisia velvoitteita ja myös valtuuksia, joita voitaisiin katsoa julkisen hallintotehtävän harjoittamiseksi? 2) Muodostaako Yhteistoimintasopimus FinnHEMSille sellaisia tehtäviä, velvoitteita ja valtuuksia, joita voitaisiin katsoa tosiasiallisesti sairaanhoitopiirin ensihoidon julkisen hallintotehtävän ulottamiseksi koskemaan myös FinnHEMSiä?

2.2.2 Valtion rahoituspäätöksen ehdot

Valtion FinnHEMSille myöntämän vuoden 2021 valtionavun päätöksessä todetaan muun muassa seuraavaa.

Avustuspäätöksen mukaisesti FinnHEMSin rahoitus liittyy terveydenhuoltolaissa säädetyn julkisen palveluvelvoitteen toteuttamiseen. Avustuspäätös perustuu lakiin valtion avustuksista (688/2001). Vaikka rahoituspäätöksessä todetaan, että rahoitusta voi käyttää ainoastaan terveydenhuoltolain mukaisen julkisen palveluvelvoitteen toteuttamiseen, avustuspäätös itsessään ei muodosta FinnHEMSille julkisen vallan käyttömahdollisuutta tai -mandaattia vaan asettaa käyttötarkoituksen (viitekehikon) saadulle rahoitukselle. Tässä valossa rahoitusta ja rahoituspäätöstä ei voitaisi pitää perusteena tai tulkintana perustuslain 124§ mukaiselle julkiselle hallintotehtävälle.

2.2.3 Yhteistoimintasopimus

FinnHEMS on allekirjoittanut 2012 Yhteistoimintasopimuksen viiden yliopistollisen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kanssa lääkärihelikopteripalvelujen tuottamisesta. Yhteenvetona Yhteistoimintasopimuksesta voidaan todeta, että sairaanhoitopiirien vastuulla sopimuksen mukaisesti on järjestää lääkäripäivystys, potilaan hoito, hoitoon ohjaus ja potilastietojen ylläpito sekä laatia ensihoidon ohjeistus ja koulutustoiminta ja FinnHEMSin vastuulla on päivystystukikohtien hankinta, varustelu ja ylläpito, tukikohtien ICT-palvelujen järjestäminen, ilmailutoiminnan ja siihen liittyvien puitteiden järjestäminen ja ylläpito sekä hälytysajoneuvojen (lääkäriauto) järjestäminen ja ylläpito. Osapuolien tavoitteena on päivittää kyseinen Yhteistoimintasopimus vuoden 2021/2022 taitteessa. Yhteistoimintasopimus ei muuta tai siirrä osapuolien lainsäädännöllisiä velvoitteita tai vastuita, vaan pikemminkin määrittää lääkärihelikopteritoiminnan käytännön toteuttamiseen liittyviä vastuita ja velvoitteita sopimuksen osapuolille.

2.2.4 Terveydenhuoltolaki ja ensihoitoasetus

Terveydenhuoltolain mukaisesti sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on järjestettävä ensihoito alueellaan. Terveydenhuoltolain 46§ 1 momentin kohdan 4 mukaisesti erityisvastuualueen ensihoitokeskus suunnittelee ja päättää lääkärihelikopteritoiminnasta alueellaan. Laki ja ensihoitoasetus eivät edellytä mitään erityistä toimintamallia tai palvelutasoa ensihoidon lääkäripäivystykselle tai lääkärihelikopteritoiminnalle. Voidaan kuitenkin todeta, että lääkärihelikopteritoimintaan on muodostunut vakiintunut valtakunnallinen toimintamalli, joka perustuu siihen, että toiminta on järjestetty Yhteistoimintasopimuksen kautta yhden toimijan, FinnHEMSin, kanssa.

Mikäli perustuslain 124§ mukaisen julkisen hallintotehtävän piiriin laskettaisiin vain se osuus lääkärihelikopteritoiminnasta, joka kohdistuu potilaaseen ja potilastyöhön, voitaisiin todeta, että niin terveydenhuoltolain ja ensihoitoasetuksen kuin Yhteistoimintasopimuksenkin näkökulmasta vastuu potilaasta ja potilastyöstä on selkeästi sairaanhoitopiirillä. Tässä suppeassa tulkinnassa FinnHEMSille ei jäisi julkisen hallintotehtävän tuottajan asemaa. FinnHEMSin asema olisi tässä tulkinnassa hyvin analoginen terveydenhuollon erilaisia tukipalveluja tuottavien yritysten kanssa. Jos tarkastellaan sairaanhoitopiirin järjestämisvastuulle kuuluvan potilastyön organisointia, voidaan tyypillisesti sopimukseen tai sairaanhoitopiirin sisäiseen yhtiörakenteeseen kuuluvat tukitoiminnot rajata julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle. Esimerkkeinä tällaisesta tilanteesta voidaan käyttää Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tytäryhtiöiden kautta järjestettyjä tukitoimintoja kuten Orton Oy, HUS kiinteistöt Oy ja Puro tekstiilihuoltopalvelu Oy. Oleellista tarkastelussa on se, muodostaako sopimussuhde tosiasiallista julkisen hallintotehtävän siirtymistä lainsäädännön perusteella järjestämisvastuussa olevalta organisaatiolta sopimuksen toiselle osapuolelle.

Mikäli perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän piiriin laskettaisiin lääkäri-helikopteritoiminta kokonaisuutena, vaikka asiasta ei sinänsä ole juurikaan sisällöllistä määrittelyä terveydenhuoltolaisissa tai ensihoitoasetuksessa, niin tässä tarkastelussa FinnHEMS on selkeästi Yhteistoimintasopimuksen kautta osa julkisen lääkärihelikopteritoiminnan järjestämistä. Samoin, mikäli potilaan hoitotyöhön osallistuminen tai siinä avustaminen katsottaisiin julkiseksi hallintotehtäväksi, muodostaisi tämä FinnHEMSin toiminnalle julkisen hallintotehtävän luonteen. FinnHEMSin työntekijät avustavat sairaanhoitopiirin lääkäreitä potilaan hoitotyössä.

2.2.5 Lainsäädännön tuleva kehitys

Hallitus on antanut esityksen sote-uudistukseen liittyvän lainsäädännön muuttamisesta (VN/26756/2021). Esitysluonnoksessa esitetään muutoksia muun ohella ensihoitokeskuksen tehtäviin koskien lääkärihelikopteritoimintaa. Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan muun muassa seuraavaa. ”Edellä kuvatun mukaisesti 46 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetään, että ensihoitokeskuksen tehtävä on suunnitella ja päättää lääkärihelikopteritoiminnasta erityisvastuualueellaan. Tosiasiassa lääkärihelikopteritoiminnasta vastaa valtionyhtiö FinnHEMS Oy. Terveydenhuoltolain 46 §:n 1 momentin 4 kohta tulisi saattaa sanamuodoltaan vastaamaan tosiasiallista nykytilaa ja 46 §:ään tehdä muut sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lainsäädännön edellyttämät tekniset muutokset. Tässä esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi FinnHEMS Oy:stä. Valtionyhtiöön liittyvät sääntelytarpeet on kuitenkin perusteltua selvittää erikseen.”

Terveys- ja sosiaalihuoltolain 46 §:n 1 momentin 4 kohta kuuluisi hallituksen esityksen mukaisesti seuraavalla tavalla: ”Ensihoitokeskuksen tehtävänä on 4) vastata lääkärihelikoptereiden lääketieteellisestä toiminnasta yhteistyöalueella ja sovittaa toiminta yhteen muiden ensihoitokeskusten kanssa valtakunnallisesti yhtenäiseksi kokonaisuudeksi”.

Hallituksen esitys sote-lainsäädännön muuttamisesta selvästi korostaa FinnHEMSin vastuuta ja roolia lääkärihelikopteritoiminnan järjestämisessä. Ehdotettu terveydenhuoltolain 46 §:n muutos veisi lääkärihelikopteritoimintaa myös lainsäädännön näkökulmasta yhteisvastuun suuntaan, mitä jo nyt toteutetaan Yhteistoimintasopimuksen kautta.

2.2.6 Lopuksi

Mikäli lääkärihelikopteritoiminnalla katsotaan olevan kokonaisuutena julkisen hallintotehtävän luonne, nykyinen Yhteistoimintasopimus ja tuleva lainsäädännöllinen kehitys korostavat FinnHEMSin roolia toiminnan järjestämisvastuussa olevana tahona. Näin tulkiten perustuslain 124 § voisi tulla sovellettavaksi myös FinnHEMSiin. Yhtiön näkemyksen mukaan FinnHEMSille annetussa julkisessa hallintotehtävässä ei kuitenkaan olisi kyse julkisen vallan käyttöä sisältävästä tehtävästä. Tehtävä rinnastuisi tosiasialliseen hallintotoimintaan, jolloin sitä hoitaessa tulisi tältä osin lähinnä huomioida hallintolain 2 luvussa tarkoitetut hyvän hallinnon perusteet sekä kielilain 25 §:n mukainen yksityisen henkilön kielellinen palveluvollisuus, ellei kyseisten säädösten soveltamisesta katsottaisi olevan perusteltua poiketa mahdollisessa myöhemmässä yhtiötä koskevassa erityislainsäädännössä. Sen sijaan edellä esitetyn suppean tulkinnan perusteella FinnHEMSin toiminnassa ei olisi kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

2.3 Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

2.3.1 Julkinen hallintotehtävä

Perustuslain 124 §:n osalta sosiaali- ja terveysministeriö on lausunnossaan selostanut pykälän ja sen perusteluiden (HE 1/1998 vp, s. 179) sisältöä ja viitannut perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön osalta selvitys- ja lausuntopyynnössän esitettyyn.

Edelleen ministeriö on tuonut esiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevaa uudistusta (sote-uudistus) koskevan hallituksen esityksen, jossa hallitus katsoi seuraavaa (HE 241/2021 vp, s. 682):

”Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tyhjentävä erittely sen suhteen, mikä yksittäinen palvelu tai tehtävä olisi kulloinkin katsottava selkeästi julkiseksi hallintotehtäväksi tai julkisen vallan käytöksi ei ole lainsäädännön keinoin mahdollista. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä omaksutun kannan mukaan esimerkiksi palvelutarpeen arvioinnin ja siihen perustuvan hallintopäätöksen ja palvelusuunnitelman tekeminen sekä ainakin eräiden palvelutapahtumien toteuttaminen ovat luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä. Kuten edellä on todettu, esimerkiksi hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan julkisena palveluna toteutettavien hoitotoimenpiteidenkin olevan osa julkista hallintotoimintaa. Sosiaali- ja terveystalouden tuotannon kokonaisuudesta onkin vaikeaa erottaa sellaisia toimintoja, joihin ei tulisi sovellettavaksi perustuslain 124 §. Ehdotettava sääntely on näin ollen päädytty toteuttamaan siten, että hyvinvointialueen hankkiessa yksityiseltä palveluntuottajalta sosiaali- ja terveystalouksellisia palveluja, on kaikkien yksityisen palveluntuottajan tuotettavaksi siirrettävien asiakkaalle annettavien palvelujen kohdalla täytyttävä julkisen hallintotehtävän siirtämiselle edellä todetut perustuslain 124 §:ssä asetut edellytykset, vaikkeivät kaikki yksityiseltä palveluntuottajalta hankittaviksi tulevat palvelut välttämättä olisikaan yksiselitteisesti julkisen hallintotehtävän hoitamista. Asiakkaalle annettavilla 12 §:ssä tarkoitetuilla palveluilla ei kuitenkaan tarkoitettaisi sellaisia yksityisen palveluntuottajan toimintaan sisältyviä tehtäviä, jotka eivät ole suoraan asiakkaille annettavia sosiaali- ja terveystalouksellisia palveluja, kuten yksityisen palveluntuottajan kirjanpito, palkanmaksu tai muut hallinnolliset tukipalvelut, toimitilojen siivous, henkilöstöruokailu tai muut henkilöstölle järjestettävät palvelut. Mainitut palvelut eivät siten kuuluisi ehdotetun 3 luvun soveltamisalaan eikä niitä myöskään voida pitää julkisina hallintotehtävinä.”

Perustuslakivaliokunta arvioi sote-uudistuksen yhteydessä julkisomisteisten yhteisöjen asemaa. Arviointi liittyi erityisesti kuntien ja kuntayhtymien, jatkossa hyvinvointialueiden omistamien yhtiöiden asemaan (PeVL 17/2021 vp). Se totesi, että sote-järjestämislakiehdotuksen [sittemmin hyväksytyn lain] 2 §:n 4 momentin yksityisen palveluntuottajan määritelmään kuuluvat myös julkisomisteiset yhteisöt, kuten yhden tai useamman hyvinvointialueen yksinomaisessa määräysvallassa olevat yhteisöt. Myös hyvinvointialueen, kunnan ja valtion omistamiin yhteisöihin sovelletaan siten lain 3 luvun säännöksiä palvelujen hankkimisesta yksityisiltä palveluntuottajilta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perustuslaista ei johdu, että julkisomisteisia yhteisöjä olisi lainsäädännössä kohdeltava sosiaali- ja terveystalouksellisia palveluja järjestettäessä tai omaa tuotantoa määriteltäessä samalla tavoin kuin sellaisia yhteisöjä, joiden omistuspohja ja tarkoitus on erilainen.

Asiassa merkitystä on muun muassa yhteisön määräysvallalla ja valvonnan ja ohjauksen järjestämisellä. Ehdotonta estettä julkisomisteisen yhteisön ehdotettua laajemmalle asemalle osana omaa tuotantoa ei valiokunnan mielestä ole, kunhan perustuslain 124 §:ssä säädetty edellytykset täyttyvät annettaessa julkisia hallintotehtäviä julkisomisteiselle yhteisölle.

Perustuslakivaliokunta totesi selvyyden vuoksi, että julkisomisteiset yhteisöt eivät ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia. Siten julkisen hallintotehtävän antamisen julkisomisteiselle yhteisölle tulee täyttää perustuslain 124 §:ssä säädetty edellytykset esimerkiksi tehtävän antamisen tarkoituksenmukaisuudesta. Valiokunta on arvioidessaan edellisen vaalikauden uudistusehdotusta kiinnittänyt perustuslain 124 §:n osalta erityistä huomiota siihen, että osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei lähtökohtaisesti ole mahdollista kohdistaa samantasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan. Valiokunta on kuitenkin todennut valvonnan ja ohjauksen järjestämisen olevan jossain määrin helpompaa voittoa tavoittelemattoman valtion kokonaan omistaman osakeyhtiön kuin puhtaasti kaupallisen yrityksen ollessa kyseessä (PeVL 8/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että etenkin silloin, kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäviksi hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi. Valiokunnan käsityksen mukaan julkisomisteisten yhteisöjen asemaa koskeva mahdollinen säädösvalmistelu on tehtävä valtioneuvostossa (PeVL 17/2021 vp, kohdat 86–91, yllä lainattu osin).

Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa (1368/2007) säädetään yhtiöomistusta koskevasta päätöksenteosta ja valtion omistajaohjauksesta valtioneuostoissa yhtiöissä. Sen sijaan valtionyhtiöiden toimintaa määrittävää yleislakia ei ole säädetty. Joistain valtionyhtiöistä on säädetty erikseen lailla. Oikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyntöissä tuodaan esiin perustuslakivaliokunnan Hansel Oy:tä ja Finnvera Oyj:tä koskevat lausunnot, joissa toiminta arvioitiin julkiseksi hallintotehtäväksi.

2.3.2 FinnHEMS Oy:n toiminta

FinnHEMS Oy on valtion erillisyhtiö, jonka tarkoituksena on tuottaa lääkärihelikopteripalvelut ensihoidon järjestämisestä vastaaville sairaanhoitopiireille, erityisesti viidelle yliopistollista sairaalaa ylläpitävälle sairaanhoitopiirille, joiden velvoite on terveydenhuoltolain mukaisesti järjestää ensihoitolääkäripäivystys.

FinnHEMS Oy on perustettu vuonna 2011, alun perin viiden yliopistollista sairaalaa ylläpitävän sairaanhoitopiirin omistamana. Valtio hankki yhtiön osakkeet viideltä yliopistollista sairaalaa ylläpitävältä sairaanhoitopiiriltä maaliskuussa 2020. Yhtiön omistajaohjauksesta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö ja sen valmiusyksikkö.

FinnHEMS Oy:n tärkein tehtävä on tarjota lentopalvelu ensihoitolääkäripäivystykselle, jotta se olisi maantieteellisesti mahdollisimman kattavaa. Helikopterien lisäksi FinnHEMS Oy:n palvelu sisältää helikopteritukikohtien ylläpidon sekä jokaisessa tukikohdassa ns. lääkäriautot tilanteisiin, joissa hälytystehtäviin on tarkoituksenmukaista liikkua autolla. Lääkärihelikoptereiden tukikohtia on tällä hetkellä kuusi (Vantaa, Pirkkala / Tampere, Turku, Kuopio, Oulu ja Rovaniemi). Viimeksi mainitun tukikohdan kopteri on muista poiketen lääkintähelikopteri eli ensihoitajamiehitteinen. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjausten mukaisesti yhtiö valmistelelee kahta uutta tukikohtaa, Pohjanmaalle ja Kaakkois-Suomeen. Pohjanmaan tukikohta on parhaillaan rakenteilla Seinäjoelle, ja sen operatiivinen toiminta alkaa syksyllä 2022. Kaakkois-Suomen tukikohdasta on aiemmin tehty päätös sijaitsemisesta Utin lentoasemalla Kouvossa. Kaakkois-Suomen tukikohdan rakennusprojekti on viivästynyt valmistelussa ilmenneiden lisäselvitystarpeiden takia, ja sen toteutus pyritään ratkaisemaan mahdollisimman pian vuonna 2022.

Yhtiöllä on vuodesta 2011 lähtien kilpailutettuna helikopteritoiminta pohjoiseen ja eteläiseen toiminta-alueeseen jaettuna. Yhtiö osti eteläisen toiminta-alueen operaattorin lentotoiminnat syksyllä 2020, ja siten kolmen eteläisen tukikohdan toiminta on omaa tuotantoa. Pohjoisen toiminta-alueen toiminta siirtyi myös omaksi tuotannoksi helmikuussa 2022.

FinnHEMS Oy toimii vuosittaisen valtionavustuksen turvin, ja sen kustannus on 33 miljoonaa euroa vuonna 2022. Avustuspäätöksen (17.2.2022) mukaan avustusta saa käyttää ainoastaan päätöksessä mainittuihin tarkoituksiin, jotka liittyvät terveydenhuoltolaissa säädetyn, sairaanhoitopiirien järjestämistä vastuulle kuuluvan julkisen palveluvelvoitteen (ensihoidon palvelu, ensihoidon palvelun lääkäritasoinen päivystys ja lääkärihelikopteritoiminta) toteuttamiseen. Yliopistolliset sairaanhoitopiirit rahoittavat lääkärihelikopteritoiminnan ensihoitolääkäriyöpanoksen yhteistyössä muiden erityisvastuualueen sairaanhoitopiirien kanssa, ja sen arvioitu kustannus on tällä hetkellä 7–8 miljoonaa euroa vuodessa. Mikäli potilaan kuljettaminen jatkohoitoon tapahtuu helikopterilla, korvaa kustannuksia sairausvakuutuslain perusteella Kela. Nämä kuljetuskorvaukset vähennetään vuosittaisesta valtionavustuksesta (noin 1 M € / vuosi).

Yliopistollista sairaalaa ylläpitävät hyvinvointialueet ja HUS-yhtymä vastaavat jatkossakin valtakunnallista ensihoitolääkäripäivystyksen verkostoa. Siten kustannusvastuusiin ei ole suunnitteilla muutoksia. Valtio kustantaisi edellä kuvatusti lentotoiminnan ja hyvinvointialueet vastaisivat ensihoitolääkäripäivystyksen kustannuksista.

Lääkäri- ja lääkintähelikoptereiden kohtaamien potilaiden hoidosta vastaavat sairaanhoitopiirit ja jatkossa hyvinvointialueet ja HUS-yhtymä. Lääkärihelikoptereiden kohtaamien potilaiden hoidosta vastaa aina helikopterimiehistöön kuuluva sairaanhoitopiirin lääkäri. FinnHEMS Oy:n henkilöstö, kuten lentoavustaja, voi avustaa kyseistä lääkäriä potilaiden arvioinnissa ja hoitamisessa lääkärin ohjauksessa.

2.3.3 FinnHEMS Oy:n aseman arviointia

Ministeriön lausunnossa on selostettu terveydenhuoltolain 39 §:n, 40 §:n ja 46 §:n sekä sosiaali- ja terveysministeriön ensihoitopalveluista annetun asetuksen 8 §:n sisältö ja todettu, että ensihoidon järjestämistä koskevia säännöksiä on ministeriön mukaan kuvattu tarkemmin oikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyntöissä. Edelleen ministeriö toteaa, että FinnHEMS Oy:stä ei ole lainsäädännössä säännöksiä.

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 10/2022 vp). Laissa ehdotetaan muutettavaksi terveydenhuoltolain 46 §:n 1 momentin 4 kohta muotoon:

”Ensihoitokeskuksen tehtävänä on vastata lääkärihelikoptereiden lääketieteellisestä toiminnasta yhteistyöalueella ja sovittaa toiminta yhteen muiden ensihoitokeskusten kanssa valtakunnallisesti yhtenäiseksi kokonaisuudeksi”.

Perusteluina lakimuutokselle todetaan seuraavaa:

”Edellä kuvatun mukaisesti 46 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetään, että ensihoitokeskuksen tehtävä on suunnitella ja päättää lääkärihelikopteritoiminnasta erityisvastuualueellaan. Tosiasiassa lääkärihelikopteritoiminnasta vastaa valtionyhtiö FinnHEMS Oy. FinnHEMS Oy siirtyi valtion omistukseen 13.3.2020. Valtion omistajaohjauksesta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö. Tätä ennen FinnHEMS Oy:n omistajia olivat yliopistolliset sairaanhoitopiirit tasaosuuksin. FinnHEMS Oy vastaa edelleen ilmailupalvelun järjestämisestä ja sairaanhoitopiirit, jatkossa hyvinvointialueet, ensihoidosta. Terveydenhuoltolain 46 §:n 1 momentin 4 kohta tulisi saattaa sanamuodoltaan vastaamaan tosiasiallista nykytilaa ja 46 §:ään tehdä muut sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lainsäädännön edellyttämät tekniset muutokset. Tässä esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi FinnHEMS Oy:stä. Valtionyhtiöön liittyvät sääntelytarpeet on kuitenkin perusteltua selvittää erikseen.”

Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan:

”Velvoite vastata lääkärihelikoptereiden lääketieteellisestä toiminnasta tarkoittaa velvoitetta huolehtia siitä, että yhteistyöalueella on lääkärihelikopteritoiminnan edellyttämät ensihoitolääkäri- ja muut resurssit.”

Ministeriön lausunnossa on selostettu FinnHems Oy:n lausumassa esitettyjä arvioita yhtiön asemasta. Ministeriön käsityksen mukaan FinnHEMS Oy:n toiminnassa on todennäköisesti kyse julkisen hallintotehtävän suorittamisesta. Oikeusasiamiehen lausunto- ja selvityspyyntöön viitaten ministeriö toteaa, että lääkärihelikopteritoiminnalla on merkittävä yhteys ensihoitopalvelun käytännön toteuttamiseen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä julkiseksi hallintotehtäväksi on katsottu laajasti erilaisia toimintoja, ja käsitteen ulkopuolelle on rajattu vain teknisempiä ja avustavampia tehtäviä. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi arvioinut julkiseksi hallintotehtäväksi meripelastustoimen ainakin kokonaisuutena tarkastellen (PeVL 24/2001 vp). Ministeriön käsityksen mukaan lääkärihelikopteritoiminnassa ei kuitenkaan ole kyse ainakaan merkittävän julkisen vallan käytöstä.

Ministeriön käsityksen mukaan yhtiön asema terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuudessa on perusteltua selvittää tarkemmin. Laissa ei säädetä yhtiön toiminnasta tai asemasta. Käytännössä FinnHEMS Oy on ainoa lääkärihelikopteritoimintaa sairaanhoitopiireille tekevä yhtiö. Tämä korostaa yhtiön käytännössä keskeistä roolia ensihoitopalveluiden järjestämisessä.

Valtiovarainministeriössä tehdään selvitystä valtionyhtiöihin liittyvistä sääntelytarpeista hankkeessa ”Selvityshanke julkisomisteisten yhtiöiden toimintaedellytyksistä” (VM131:00/2021). Hankkeessa on tavoitteena selkeyttää julkisomisteisten yhtiöiden toimintaedellytysten jatkuvuus sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksessa sekä arvioida tämän mahdollisesti edellyttämät säännösmuutokset. Lisäksi tavoitteena on selkeyttää laajemminkin julkisesti omistettujen yhtiöiden asema suhteessa yksityisesti omistettuihin yhtiöihin. Hanke on asetettu ajalle 25.10.2021–31.5.2022. Valtiovarainministeriössä on lisäksi selvitetty DigiFinland Oy –nimiseen valtionyhtiöön liittyviä kehitystarpeita. Myös kyseisen yhtiön osalta esillä on ollut kysymys siitä, miltä osin sen toiminnassa on kyse julkisesta hallintotehtävästä.

Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan on perusteltua katsoa, minkälaisia johtopäätöksiä VM:n selvityksessä saavutetaan, ja arvioida tämän jälkeen mahdolliset tarvittavat FinnHEMS Oy:tä koskevat lainsäädäntötoimet. Ennen selvitysten ja mahdollisten lainsäädäntömuutosten valmistumista on ministeriön käsityksen mukaan asianmukaista, että FinnHEMS Oy:n toiminnassa noudatetaan hallinnon yleislakeja ja hyvään hallintoon liittyviä toimintatapoja.

3 RATKAISU

3.1 Taustatietoja lääkärihelikopteritoiminnasta ja FinnHEMS Oy:stä

Saamani selvityksen lisäksi totean FinnHEMS Oy:n verkkosivuilta (finnhems.fi) saatujen tietojen perusteella yhtiöstä ja sen taustoista seuraavaa.

FinnHEMS Oy:n vuoden 2020 vuosikertomuksen mukaan yhtiö on valtion sataprosenttisesti omistama erityistehtäväyhtiö, jonka omistajaohjauksesta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö.

Yhtiö on valtakunnallinen, valtion omistama lääkärihelikopteritoiminnan hallinnointiyksikkö. FinnHEMS toimii yliopistollisten sairaanhoitopiirien kumppanina ensihoitopalvelussa. FinnHEMS on perustettu 2010. FinnHEMS on kilpailuttanut helikopteritoimijat ja laatinut sopimukset niiden kanssa. FinnHEMS valvoo tukikohtien laatu- ja turvallisuuskriteerien täyttymistä sekä vastaa tukikohtapalveluiden hallinnoinnista. FinnHEMS on voittoa tavoittelematon yhtiö, jota rahoitetaan valtion budjetista vuosittain n. 30 miljoonalla eurolla.

Suomessa on ollut lääkärihelikopteritoimintaa vuodesta 1993 alkaen. Lentotoiminta kilpailutettiin julkisena hankintana ja ostettiin palveluntarjoajalta. Kustannukset maksettiin rahapeliavustuksilla, joita RAY myönsi tukiyhdistyksille hakemuksesta. Lisäksi tukiyhdistykset keräsivät kansalaisilta ja yrityksiltä varoja omaan toimintaansa telemarkkinointia hyödyntäen.

Vuodesta 2006 alkaen RAY asetti rahapeliavustukset ehdolliseksi ja tällöin alueiden sairaanhoitopiirit ottivat lääkärihelikopteritoiminnan ensihoidon vastattavakseen. Sosiaalipoliittinen ministerityöryhmä päätti 16.9.2009, että lääkärihelikopteritoiminnan hallinnointi keskitetään yhdelle valtakunnalliselle taholle.

Yliopistolliset sairaanhoitopiirit sopivat sosiaali- ja terveysministeriön kanssa vuoden 2010 loppuun kestävästä valmisteluhankkeesta, jonka yhtenä tehtävänä oli kilpailuttaa lääkärihelikopteritoiminnan lentopalvelu valtakunnallisesti. Hankkeen lopputulemana tehtiin lentopalvelusopimukset perustetun FinnHEMS Oy:n lukuun siten, että sopimusten määräaika oli vuoden 2021 loppuun asti.

FinnHEMS Oy perustettiin hankkeen aikana jatkamaan valmisteluhankkeen työtä ja sen omistajiksi tulivat yliopistolliset sairaanhoitopiirit.

FinnHEMS on vastannut suomalaisesta lääkärihelikopteritoiminnasta vuoden 2011 siirtymäkauden jälkeen valtakunnallisesti, jolloin sen vastuulle on kuulunut ostetun lentotoiminnan valvonta ja ohjaus, tukikohdat ja niiden infra, ICT-palvelu sekä oma hallinto. Ensihoitopalvelusta (henkilöstö, välineet ja lääkkeet) ovat vastanneet kunkin toimialueen sairaanhoitopiirit järjestämismääräyksiin nojalla.

Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 10.9.2019 järjestelyä, jossa FinnHEMS Oy:n osakkeet hankittaisiin valtiolle ja yhtiö valmistautuisi toteuttamaan lentotoiminnan omana tuotantona kahdeksassa tukikohdassa vuoden 2022 alusta.

FinnHEMS siirtyi valtion omistukseen 13.3.2020. Valtion omistajaohjauksesta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö. FinnHEMS vastaa edelleen ilmailupalvelun järjestämisestä ja sairaanhoitopiirit ensihoidosta.

Ilmailupalvelun hallinnointi ja lentotoiminta sekä sitä tukeva maayksikkötoiminta rahoitetaan valtion talousarviosta. Määräraha myönnetään vuodeksi kerrallaan tarkasti rajattuun käyttötarkoitukseen ja sen käytöstä on raportoitava kuukausittain.

Yhtiö ei saa maksaa omistajilleen osinkoa ja toiminnan lakatessa tai sen myydessä omaisuutta, sille syntyy tuottojen ja omaisuuden palautusvelvollisuus ministeriölle tai muuhun yleishyödylliseen tarkoitukseen.

3.2 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

3.2.1 Yleisiä lähtökohtia julkisen hallintotehtävän antamisesta muun kuin viranomaisen hoidettavaksi

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 179/I) mukaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muulle kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, HE 1/1998 vp, s. 178/II).

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Perustuslain 124 §:n säännös kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179/I).

Julkisena hallintotehtävänä voi tulla arvioitavaksi myös sellainen yksityisten vanhastaan harjoittama toiminta, jota viranomainen ei ole koskaan hoitanut (ks. PeVL 17/2012 vp).

Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I, PeVL 11/2002 vp, s. 5/I).

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat perustuslain 124 §:n perustelujen mukaan ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tällöin on kiinnitettävä huomiota muun muassa yhdenvertaisuuteen (6 §), yksilön kielellisiin perusoikeuksiin (17 §), oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perusteleminen ja oikeuteen hakea muutosta. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia on yleisesti tulkittava yhteydessä perustuslain 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II).

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tosiasiallisessa toiminnassa huolehtia sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 24/2001 vp, s. 4/II). Asianmukaisen ja riittävän koulutuksen vaatimus korostuu erityisesti silloin, kun tosiasiallisella hallintotoiminnalla on vaikutusta perusoikeuksien toteutumiseen tai kun kyseisessä toiminnassa käytetään julkista valtaa (esim. PeVL 27/2014 vp, s. 4/I).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että hallinnon yleislait voivat tulla sovellettaviksi myös yksityisen toteuttamassa tosiasiallisessakin hallintotoiminnassa yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai liikelaitosten kielellisiä palveluja ja yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten mukaisesti, jollei niiden soveltamista ole perustellusta syystä nimenomaisesti suljettu pois (PeVL 16/2016 vp, s. 2, PeVL 27/2014 vp, s. 3/I).

Joissakin erityislaatuissa sääntely-yhteyksissä perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, ettei yksityisiin sovelleta hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 17/2012 vp, PeVL 55/2010 vp). Tällöin on ollut välttämätöntä muilla tavoin varmistua siitä, ettei tehtävän siirtäminen yksityiselle vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Kyse on ollut toiminnasta, joka on ollut muulla lainsäädännöllä yksityiskohtaisesti säänneltyä (PeVL 17/2012 vp, PeVL 55/2010 vp). Merkitystä on ollut myös toiminnan kohdistumisella ammattimaisiin oikeushenkilöihin, jotka toimivat rajatulla erityisalalla (PeVL 17/2012 vp).

3.2.2 Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä julkisesta hallintotehtävästä

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on tullut arvioitavaksi julkisena hallintotehtävänä hyvin moninaisia tehtäviä. Esimerkkeinä mainitsen tässä yhteydessä seuraavat kannanotot.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut **verkonhaltijan asettamista järjestelmävastuuseen** perustuslain 124 §:n kannalta lausunnoissaan **PeVL 4/2000 vp** (maakaasumarkkinalaki) ja **PeVL 62/2002 vp** (sähkömarkkinalaki) ja katsonut, että verkkonhaltijan määrääminen järjestelmävastuuseen merkitsee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Kyse on valiokunnan mukaan ollut tosiasiallisesta toiminnasta.

Lausunnossaan **PeVL 15/2019** valiokunta arvioi **Hansel Oy:n** tehtäviä, jotka liittyvät julkisten hankintojen toteuttamiseen. Yhtiön tehtävänä on tuottaa asiakkailleen yhteishankintatoimintoja. Lisäksi se tuottaa asiakkailleen erilaisia tuki- ja asiantuntijapalveluita. Valtion ja kuntien viranomaisilla ja muilla hankintayksiköillä on lakiin perustuva velvollisuus kilpailuttaa hankintansa. Toimiessaan yhteishankintayksikkönä Hansel Oy osallistuu valiokunnan mukaan julkisten hankintojen toteuttamiseen asiakkaidensa, kuten valtion ja kuntien, puolesta. Hankintamenettelyä ja siihen liittyviä oikeussuojakeinoja säännellään laissa yksityiskohtaisesti. Hanselin tehtävät kiinnittyvät siten julkisyhteisöjen laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamiseen.

Lausunnossaan **PeVL 2/2001 vp** perustuslakivaliokunta on pitänyt julkisena hallintotehtävänä sellaistakin varsin yksityisoikeudelliseksi mielletävää menettelyä kuin valtion erityisrahoitusyhtiö **Finnvera Oyj:n hallinnoimien vientitakuiden myöntäminen**.

Lausunnossaan **PeVL 47/2005 vp** valiokunta arvioi **lennonvarmistuspalveluita** todeten muun muassa, että niitä on laajasti ymmärrettynä pidettävä julkisina hallintotehtävinä, vaikka hallituksen esityksen (HE 138/2005 vp) mukaan lennonvarmistus on suurelta osin lentoliikenteen sujuvuuden hallintaa, jossa vastuu ilma-aluksen ohjailusta ei siirry lennonjohtajalle, vaan kysymys on lähinnä neuvojen ja ohjeiden antamisesta ilma-aluksen päällikölle sekä ilmailun asiantuntijana toimimisesta. Valiokunta viittasi tehtävien luonteeseen ja totesi, että kyse ei ollut hallintopäätöksistä vaan operatiivisista tehtävistä. Merkitystä annettiin sääntelyn kohteena olevan toiminnan korostetun tekniselle luonteelle. Valiokunnan mukaan kyse oli lähinnä tosiasiallisesta hallintotoiminnasta.

Lausunnossa **PeVL 16/2018 vp** on pidetty julkisena hallintotehtävänä **liikenteenohjausta**, jota koskevat tehtävät on siirretty viranomaisilta valtion omistaman yhtiön hoidettavaksi (Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic, aiemmin Traffic Management Finland).

Lausunnossaan **PeVL 8/2014 vp** valiokunta piti **turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottamista** julkisena hallintotehtävänä. Turvallisuusverkko on valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva viestintämarkkina-alaissa tarkoitettu viranomaisverkko. Turvallisuusverkkoon kuuluu viestintäverkkoja siihen välittömästi liittyvät laittilat, laitteet ja muu infrastruktuuri sekä turvallisuusverkonyhteiset palvelut. Turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimii valtion kokonaan omistama Suomen Erillisverkot Oy -niminen osakeyhtiö tai kyseisen osakeyhtiön tätä tarkoitusta varten erikseen perustama ja kokonaan omistama osakeyhtiö.

Lausunnossaan **PeVL 58/2010 vp** valiokunta totesi kunnan vastuun yhdyskuntajätehuollon järjestämisestä toteuttavan ympäristöperusoikeuteen ja yhdenvertaisuusperiaatteeseen palautuvia tavoitteita varmistaa asianmukainen jätehuolto ja jätehuoltopalvelujen saatavuus. **Kunnan jätehuoltotehtävät** muodostavat valiokunnan mukaan laajan kokonaisuuden, jota on pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Samoin valiokunta arvioi operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta.

Valiokunnan lausunto **PeVL 17/2012 vp** koski arvopaperimarkkinalainsäädännön uudistamista. Valiokunta totesi muun muassa, että vaikka **pörssi ja arvopaperikeskus** ovat elinkeinotoimintaa harjoittavia yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä ja niiden suhde toimijoihin perustuu kunkin toimijan kanssa tehtyihin sopimuksiin, sisältävät niiden tehtävät valiokunnan mukaan sellaisia piirteitä, että niiden harjoittamaa toimintaa on lausunnossa lähemmin selostetuilta osin pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä. Sääntelyssä ei ollut kysymys uusien tehtävien antamisesta tai viranomaiselle kuuluvien tehtävien siirtämisestä viranomaiselta yksityisoikeudelliselle toimijalle.

Edellä mainittuun liittyy perustuslakivaliokunnan lausunto **PeVL 15/2016 vp** (HE 28/2016 vp). Tämä lainsäädäntö on merkityksellinen siksi, että vaikka arvopaperikeskuksen sinänsä katsotaan hoitavan julkisia hallintotehtäviä, arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 2 luvun 8 §:n 3 momentissa on nimenomaisesti säädetty, että arvopaperikeskuksen hoitaessa sille tässä laissa säädettyjä tehtäviä sen toimintaan ei sovelleta hallinnon yleislakeja eikä arvopaperikeskuksen hallintoelimen jäsenen tai arvopaperikeskuksen palveluksessa olevaan tällöin sovelleta myöskään rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Lausunnossaan **PeVL 5/2021 vp** valiokunta arvioi hallituksen esitykseen laeiksi asumisoikeusasunnoista sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta (HE 189/2020 vp) sisältyvää **asukasvalinnan siirtoa kunnilta asumisoikeusyhteisölle** ja piti asukasvalintaa julkisena hallintotehtävänä.

Lausunnossa **PeVL 16/2016 vp** pidettiin julkisena hallintotehtävänä **oikeusavun ja yleisen edunvalvonnan ostopalveluita**. Oikeusapu- ja edunvalvontatehtävissä on perustuslakivaliokunnan mielestä niiden järjestämistapa huomioiden kyse julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta, vaikka niissä painottuvat myös yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat. Valiokunta on tällöin antanut merkitystä sille, että kyse on viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voitiin valiokunnan mielestä luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi.

Lausunnossa **PeVL 6/2022 vp** on arvioitu hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi **Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä**. Esityksessä (HE 198/2021 vp) ehdotettiin, että Suomeen perustetaan uusi, valtion kokonaan omistama Työkanava Oy -niminen yhtiö, jonka tarkoituksena on työllistää heikossa työmarkkinatilanteessa olevia osatyökykyisiä. Työ- ja elinkeinotoimisto ohjaa keskitetysti osatyökykyisiä Työkanava Oy:n palvelukseen viimesijaisena vaihtoehtona silloin, kun työllistyminen ei muutoin ole mahdollista.

Valiokunnan mukaan yhtiöllä olisi eräitä tehtäviä, joita ei tyypillisesti voida pitää julkisina hallintotehtävinä. Tällaisia ovat ainakin lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa tarkoitetut palvelutoiminta ja tuotannollinen toiminta sekä työllistämiseen mahdollisesti liittyvät suorittavat toimet. Työkanava Oy:lle säädettävissä tehtävissä on kuitenkin valiokunnan mukaan tunnistettavissa myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun julkiseen hallintotehtävään liittyviä piirteitä. Yhtiön tulee toimia tuloksellisesti, mutta sen tavoitteena ei ole tuottaa liikevoittoa. Työkanava Oy:lle säädettävät tehtävät liittyvät julkiselle vallalle perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyihin velvoitteisiin, ja ne myös lähenevät tietyiltä osin työ- ja elinkeinotoimistoille säädettyjä viranomaistehtäviä. Työkanava Oy myös käyttää itsenäistä päätöksentekovaltaa valitessaan työllistettävät henkilöt työ- ja elinkeinotoimiston sille osoittamista työnhakijoista. Yhtiön toiminnassa on siten perustelujen mukaan keskeistä lakisääteisten työllistämistehtävien toteuttamiseksi valita todennäköisesti melko laajasta ryhmästä yksittäisiin työtehtäviin työllistettävät työnhakijat, jotka ovat rajoitetusti työkykyisiä. Yhtiön päätöksillä on käytännössä yksilöiden oikeutta ja etua koskevia vaikutuksia.

Edelleen valiokunta totesi, että säätämisperusteluiden mukaan tarkoitus on, että julkisen hallintotehtävän luonteisista toiminnoista huolehtii työ- ja elinkeinotoimisto eli viranomainen, ei Työkanava Oy. Sääntelyä on tämän tarkoituksen saavuttamiseksi selkeytettävä suhteessa perustuslain 124 §:ään merkittävästi. Tämä on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan mahdollista esimerkiksi siten, että Työkanava Oy:n tehtävistä poistetaan julkista hallintotehtävää merkittävilta osin lähenevät tehtävät, jollaisena on pidettävä ennen kaikkea sille sääntelystä seuraavaa arviointi- ja valintatoimivaltaa. Yhtiölle ehdotettu liikkumavara työllistettävien valinnassa viittaa perustuslakivaliokunnan mielestä siihen, ettei kyse ole yksinomaan säätämisperustelujen tarkoittamalla tavalla "teknisestä ja puolueettomasta järjestelyn toimivuuden arvioinnista".

3.2.3 Oikeusasiamiehen tulkintakäytäntöä julkisesta hallintotehtävästä

Päätöksessään **dnro 1242/2/07** apulaisoikeusasiamies on arvioinut **Finavia Oyj:n tehtävien oikeudellista luonnetta**, koska yhtiötä koskeneessa sääntelyssä esiintyvä julkisen palvelutehtävän käsite oli jäänyt tulkinnanvaraiseksi paitsi sinällään myös suhteessa julkisen hallintotehtävän käsitteeseen. Päätöksessään **dnro 1634/2/12** oikeusasiamies katsoi, että Finavia Oyj:n tehtävistä on julkisina hallintotehtävinä pidettävä muun muassa lentoasemaverkoston ylläpitämistä ja kehittämistä. Samassa päätöksessään oikeusasiamies katsoi, että ilmailualan lainsäädännöstä tulisi tarkemmin käydä ilmi, mihin säännöksiin liittyy julkisia hallintotehtäviä ja miten niiden hoitamisessa turvataan hyvä hallinto ja perusoikeudet.

Todettakoon tässä yhteydessä, että sittemmin säädettyä ilmailulakia koskevaan hallituksen esitykseen on sisällytetty yksityiskohtainen arvio eri tehtävien oikeudellisesta luonteesta (ks. HE 79/2014 vp, s. 111–114), ja perustuslakivaliokunta on pitänyt perusteluja varsin perusteellisina ja pääosin onnistuneina. Valiokunnan mukaan perusteluissa on selkeästi osoitettu, milloin jokin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen liittyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi perusteluissa on tehtäväkohtaisesti eritelty ne tapaukset, joissa kysymys on lähinnä niin sanotusta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaista esitystapaa sekä valtiosääntöoikeudellisesti että laajemminkin lainsäädännön toimivuuden kannalta erittäin perusteltuna (PeVL 27/2014 vp).

Päätöksessään **dnro 1930/2/13** oikeusasiamies katsoi, että arava- ja korkotukivuokra-asuntoja vuokraavat tahot hoitavat perustuslain 124 §:ssä ja tarkoitettua julkista hallintotehtävää **tarjotessaan valtion tukemia vuokra-asuntoja yleisesti haettaviksi ja tehdessään niihin asukasvalintoja.**

Päätöksessään **dnro EOAK/2665/2017** apulaisoikeusasiamies arvioi **konkurssin julkisselvityksen** oikeudellista luonnetta katsoen, että kun otetaan huomioon konkurssin julkisselvitykseen liittyvä viranomaisen ohjaus- ja valvontavalta, julkisselvityksen tavoitteet yleisen edun turvaamisessa ja julkisselvittäjän vastuu viranomaiselle, on tehtävää pidettävä julkisena hallintotehtävänä.

Päätöksessään **dnro EOAK/1069/2019** apulaisoikeusasiamies on arvioinut **postilain mukaisten ja Posti Oy:n tehtävien oikeudellista luonnetta.** Apulaisoikeusasiamiehen mukaan postilaissa säädetyistä tehtävistä julkisia hallintotehtäviä ovat ainakin lakisääteinen tiedoksianto, postipakettien avaaminen ja postinumerojärjestelmän ylläpitäminen.

Lausunnossaan **dnro EOAK/7734/2021** eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle oikeusasiamies katsoi, että ehdotettu uusi valtionyhtiö (**Työkanava Oy**) hoitaa julkista hallintotehtävää. Työkanava Oy olisi yhteiskunnallisesti merkittävää erityistehtävää hoitava eli vaikeimmassa työmarkkinatilanteessa olevien osatyökykyisten työllistämistä huolehtiva valtion kokonaan omistama työ- ja elinkeinoministeriön omistajaohjauksessa toimiva osakeyhtiö, jolla on yhteiskunnallisia velvoitteita ja jonka tarkoitus ei lähtökohtaisesti ole tuottaa voittoa eikä jakaa omistajalleen osinkoa. Työkanava Oy:n toiminnan oikeudellista luonnetta julkisena hallintotehtävänä arvioitaessa olennaisia olivat oikeusasiamiehen mukaan ainakin seuraavat seikat (ks. myös edellä PeVL 6/2022 vp, jonka johdosta Työkanava Oy:n tehtävistä poistettiin julkisena hallintotehtävänä pidetty tehtävä):

- Työkanava Oy:n tehtävillä olisi suora kytkentä perustuslain 18 §:ssä julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Tätä yhteyttä perusoikeuksiin voidaan pitää olennaisesti vahvempana kuin monissa sinänsä tärkeinä pidettävissä valtionyhtiöidenkin tarjoamissa yleispalveluissa.
- Työkanava Oy hoitaisi valtion talousarviosta rahoitettavaa laissa säädettyä yhteiskunnallisesti merkittävää erityistehtävää.
- Työkanava Oy:n palvelukseen ohjaaminen olisi julkiselle vallalle kuuluvan työllisyyden edistämisvelvollisuuden viimesijainen keino tilanteessa, jossa muita työllistymistoimia ei ole osatyökykyiselle osoitettavissa. Viimesijaisuutensa puolesta Työkanava Oy:n toiminta rinnastuisi viranomaisten myöntämään toimeentulotukeen ja yleiseen edunvalvontaan, jota ostopalveluna tuotettuna on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä pidetty julkisena hallintotehtävänä.
- Työkanava Oy:llä olisi itsenäistä harkintavaltaa päättää siitä, kenet se ottaisi palvelukseensa viranomaisen sille ohjaamista henkilöistä. Tässä päätöksenteossa olisi etuuden myöntämiseen verrattavissa olevia julkisen vallan käytön piirteitä, kuten asukasvalinnassa, jota on pidetty julkisena hallintotehtävänä. Työkanava Oy:n päätöksenteko tapahtuisi työvoimapolitiittisten ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden pohjalta.

3.2.4 Terveystenhoitolaki

Terveystenhoitolain 39 §:n 1 momentin mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on järjestettävä alueensa ensihoitopalvelu. Ensihoitopalvelu on suunniteltava ja toteutettava yhteistyössä päivystävien terveystenhoollon toimipisteiden kanssa siten, että nämä ja muut sosiaali - ja terveystenhoollon asiakkaan kotona annettavat päivystykselliset lähipalvelut yhdessä muodostavat alueellisesti toiminnallisen kokonaisuuden.

Sairanhoitopiirin kuntayhtymä voi pykälän 2 momentin mukaan järjestää ensihoitopalvelun alueellaan tai osassa sitä hoitamalla toiminnan itse, järjestämällä ensihoitopalvelun yhteistoiminnassa alueen pelastustoimen tai toisen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kanssa taikka hankkimalla palvelun muulta palvelun tuottajalta.

Lain 40 §:n 1 momentin mukaan ensihoitopalveluun sisältyvät: 1) äkillisesti sairastuneen tai loukkaantuneen potilaan hoidon tarpeen arviointi ja kiireellinen hoito ensisijaisesti terveystenhoollon hoitolaitoksen ulkopuolella, eivät kuitenkaan meripelastuslaissa (1145/2001) tarkoitetut tehtävät, tarvittaessa potilaan kuljettaminen lääketieteellisesti arvioiden tarkoituksenmukaisimpaan hoitoyksikköön ja äkillisesti sairastuneen tai vammautuneen potilaan jatkohoitoon liittyvät siirrot, silloin kun potilas tarvitsee siirron aikana vaativaa ja jatkuvaa hoitoa tai seurantaa; ---

Lain 41 §:n mukaan ensihoitopalvelun tehtävistä, ensihoidon palvelutasopäätöksen määrittelyn perusteista ja rakenteesta, ensihoitopalvelun johtamisjärjestelmästä, ensihoitopalveluun osallistuvan henkilöstön tehtävien määrittelyn perusteista ja koulutusvaatimuksista, ensihoitopalvelun yksiköistä, ensihoitopalvelun perus- ja hoitotason määritelmistä sekä ensivastetoiminnasta säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Lain 46 §:n 1 momentin mukaan erityisvastuualueen sairaanhoitopiirien kuntayhtymien on sovittava ensihoitokeskuksen tehtävien järjestämisestä erikoissairaanhoidon järjestämissopimuksessa. Ensihoitokeskuksen tehtävänä on suunnitella ja päättää lääkärihelikopteritoiminnasta erityisvastuualueellaan (4 kohta).

3.2.5 Sosiaali- ja terveysministeriön asetus ensihoitopalvelusta

Asetuksen 1 §:n mukaan tätä asetusta sovelletaan terveydenhuoltolaissa tarkoitettuun ensihoitopalveluun ja erityisvastuualueen ensihoitokeskukseen.

Asetuksen 8 §:n 1 momentin mukaan ensihoitopalvelun yksiköllä tarkoitetaan ensihoitopalvelun operatiiviseen toimintaan kuuluvaa kulkuneuvoa ja sen henkilöstöä. Ensihoitopalvelun yksiköitä ovat ambulanssien lisäksi erilaiset ensihoitoajoneuvot ja lääkäri- ja lääkintähelikopterit sekä muut tarpeelliset kulkuneuvot.

Asetuksen 23.8.2017 päivätyssä perustelumuiotiossa todetaan 8 §:n osalta muun muassa seuraavaa.

Ensihoitopalvelulla on käytössään erilaisia operatiiviseen toimintaan kuuluvia kulkuneuvoja ja niiden henkilöstöä, joita kutsutaan ensihoitopalvelun yksiköiksi. Ensihoitopalvelun yksiköitä ovat ambulanssien lisäksi erilaiset ensihoitoajoneuvot ja lääkäri- ja lääkintähelikopterit sekä muut tarpeelliset kulkuneuvot. Kaikilla ensihoidon yksiköillä ei tarvitse kuljettaa potilaita. Osalla yksiköistä viedään ensihoitohenkilöstöä tapahtumapaikalle, eivätkä kaikki ensihoidon potilaat tarvitse terveydenhuollon ammattihenkilön hoidon tarpeen arvion jälkeen kuljetusta jatkohoitoon terveydenhuollon toimipisteeseen.

Ensihoitopalvelun päivystävät lääkärit liikkuvat ensihoitoajoneuvolla tai helikopterilla. Tarvittaessa ensihoitolääkäri saattaa potilaan hoitoon ambulanssin mukana, ellei kuljetus helikopterilla ole perusteltua lääketieteellisesti esimerkiksi pitkän etäisyyden tai maasto-olosuhteiden takia tai ambulanssiresurssien tarkoituksenmukaisen käytön takia.

Ensihoitopalvelu kattaa alueellisesti palvelun järjestämisen maa-alueilla, sisävesillä ja saaristossa sekä satamaan kiinnitettynä olevilla aluksilla. Erityisesti saaristoalueilla ensihoitopalvelun yksikköihin voi kuulua myös veneitä. Ensivasteyksikköinä käytetään sopimuksen ja ennalta laaditun vastemäärityksen mukaan muun muassa pelastustoimen sammutus- tai pelastusyksiköitä, jotka voidaan etenkin A-tehtäväkiireellisyysluokan tehtävissä hälyttää paikalle lähimpänä yksikkönä potilaan tavoittamisviiveen lyhentämiseksi, jos lähin muu ensihoitopalvelun yksikkö tulee kauempaa. Ensivasteyksikkönä voi myös toimia esimerkiksi Rajavartiolaitoksen moottorikelkkapartio tai meripelastustoimen alus. Ensivasteyksikön henkilöstö aloittaa potilaan hoidon, jota ensihoitohenkilöstö jatkaa paikalle tultuaan. Potilas kuljetetaan tarvittaessa ambulanssilla tai muulla kuluvälineellä.

3.3 Kannanotto

FinnHems Oy on valtion erityistehtävayhtiö, jonka omistajaohjaus on sosiaali- ja terveysministeriössä. Yhtiön toimialana on yhtiöjärjestyksen mukaisesti ensihoidon ilmailupalvelujen järjestäminen ja tuottaminen.

Yhtiö toimii vuosittaisen valtionavustuksen turvin. Avustuspäätöksen mukaan avustusta saa käyttää ainoastaan päätöksessä mainittuihin tarkoituksiin, jotka liittyvät terveydenhuoltolaissa säädetyn, sairaanhoitopiirien järjestämistä vastuulle kuuluvan julkisen palveluvelvoitteen (ensihoitopalvelu, ensihoitopalvelun lääkäritasoinen päivystys ja lääkärihelikopteritoiminta) toteuttamiseen. Ilmailupalvelun hallinnointi ja lentotoiminta sekä sitä tukeva maayksikkötoiminta rahoitetaan valtion talousarviosta.

FinnHEMS Oy ei saa maksaa omistajilleen osinkoa ja toiminnan lakatessa tai sen myydessä omaisuutta sille syntyy tuottojen ja omaisuuden palautusvelvollisuus ministeriölle tai muuhun yleishyödylliseen tarkoitukseen.

FinnHEMS Oy:stä ei ole säädetty erikseen. Valtion omistajuus, vaikka se olisi yksinomainen, ei sinänsä tee tehtävästä luonteeltaan julkista hallintotehtävää, vaan ratkaisevaa on tehtävän oikeudellinen luonne.

Ensihoidon ilmailupalvelujen tuottajana FinnHEMS Oy:n asema perustuu sitä koskevan nimenomaisen erityislainsäädännön sijaan käytettävissäni olleen aineiston mukaan yhtäältä valtion sille myöntämän rahoituspäätöksen yhteydessä annettuihin rahan käytön ehtoihin ja velvoitteisiin ja toisaalta viiden yliopistollisen sairaanhoitopiirin kanssa tehtyyn yhteistoimintasopimukseen ja siinä yhtiölle asetettuihin velvoitteisiin ja vastuisiin.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi kokonaisuutena tarkastellen meripelastustoimea (PeVL 24/2001 vp) ja operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta (PeVL 58/2010 vp) julkisina hallintotehtävinä. Myös valtion vientitakuiden myöntäminen on vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistään huolimatta julkinen hallintotehtävä (PeVL 2/2001 vp). Yhteishankintayksikkö Hansel Oy:n osalta valiokunta katsoi, että vaikka hankintojen tekemiseen liittyi myös vahvoja yksityisoikeudellisia piirteitä, painottuivat yhtiön tehtävässä yhteishankintayksikkönä julkisen hallintotehtävän piirteet (PeVL 15/2019 vp). Oikeusapu- ja edunvalvontatehtävissä on perustuslakivaliokunnan mukaan niiden järjestämistapa huomioiden kyse julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta, vaikka niissä painottuvat myös yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat. Valiokunta on tällöin antanut merkitystä sille, että kyse on viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voitiin valiokunnan mielestä luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi (PeVL 16/2016 vp, s. 2). Myös viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVL 55/2010 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (PeVL 11/2004 vp, PeVL 11/2002 vp). Julkisen hallintotehtävänä voivat tulla arvioiduksi paitsi tehtävät, jotka kiinnittyvät julkisyhteisöjen laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamiseen (PeVL 15/2019 vp, em. Hansel Oy), myös sellainen yksityisten toimijoiden vanhastaan harjoittama toiminta, jota viranomaisen ei ole koskaan hoitanut (ks. PeVL 17/2012 vp).

Merkittävä julkisen vallan käyttö edustaa julkisten hallintotehtävien käsitteen tiukinta ydintä, koska merkittävää julkisen vallan käyttöä ei voida yksityistää eli antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ei ole vain hallintopäätösten tekeminen ja jonkun eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista päättäminen eli julkisen vallan käyttö.

Erilaiset viranomaisia avustavat ja viranomaismenettelyyn siten tavalla tai toisella liitännäiset tehtävät on usein arvioitu julkisiksi hallintotehtäviksi.

Julkinen hallintotehtävän käsite on laaja ja se kattaa myös sellaista toimintaa, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteenomaisia piirteitä. Merkillepantavaa on myös se, että julkisena hallintotehtävänä on pidetty paitsi sellaisia toimintoja tai toimintojen osa-alueita, joilla on vahvasti yksityisen elinkeinotoiminnan piirteitä, myös toimintaa, jota viranomaisen ei ole joko koskaan hoitanut tai jossa ei ole kyse yksinomaan viranomaiselle kuuluvasta tehtävästä.

Toisaalta lainsäädäntöä on voitu säätää nimenomaan toimintaedellytysten luomiseksi jollekin tärkeälle palvelulle, vaikka kyseinen palvelu itsessään ei ole julkinen hallintotehtävä. Tehtävän kytkeytyminen julkisen vallan perustuslaissa säädettyyn perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen tai edistämisvelvollisuuteen antaa vahvan viitteen tehtävän luonteesta julkisena hallintotehtävänä.

Kun FinnHEMS Oy:stä ei ole erikseen nimenomaisesti säädetty, asiaa on tarkasteltava siitä näkökulmasta, miten yhtiö mahdollisesti muutoin liittyy viranomaisille kuuluvien tehtävien hoitamiseen.

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on terveydenhuoltolain 39 §:n mukaan järjestettävä alueensa ensihoitopalvelu, jonka se voi järjestää hoitamalla toiminnan itse, järjestämällä ensihoitopalvelun yhteistoiminnassa alueen pelastustoimen tai toisen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kanssa taikka hankkimalla palvelun muulta palvelun tuottajalta. Paitsi ambulanssit ja muut erilaiset ensihoitoajoneuvot myös lääkäri- ja lääkintähelikopterit ovat ensihoitoasetuksen 8 §:n mukaan ensihoitopalvelun yksikköjä.

Edellä todettu sääntely konkretisoi soveltamisalallaan sitä perustuslain 124 §:ään sisältyvää perusajatusta, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi myös lain nojalla eli esimerkiksi ostopalveluna.

Ensihoitoa on äkillisesti sairastuneen tai loukkaantuneen potilaan kiireellisen hoidon antaminen ja tarvittaessa potilaan kuljettaminen hoitoyksikköön. Ensihoitopalvelu ja siihen liittyvä sairaanhoito ovat osa lakisääteistä terveydenhuoltoa eli julkisen hallintotehtävän hoitamista. Yliopistolliset sairaanhoitopiirit arvioivat, tarvitaanko niiden alueella lääkärihelikopteria osana ensihoitopalvelua (HE 90/2010 vp, s. 139). Ensihoitokeskuksen tehtävänä on suunnitella ja päättää lääkärihelikopteritoiminnasta erityisvastuualueellaan.

FinnHEMS Oy puolestaan huolehtii kalustollaan ja lentohenkilöstöllään siitä, että terveydenhuoltolain 39 §:ssä tarkoitettu sairaanhoitopiirin kuntayhtymä voi järjestää potilaille saman lain 40 §:ssä tarkoitetun ensihoitopalvelun erityisesti lääkäritoiminnan osalta. Lisäksi käytettävissäni olevasta aineistosta ilmenee, että FinnHEMS Oy:n työntekijät voivat avustaa sairaanhoitopiirin lääkäreitä potilaan hoitotyössä.

Lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminta on keskeinen osa suomalaista ensihoitojärjestelmää. Se on osa terveydenhuoltolain määrittelemää ensihoidon kokonaisuutta, joka koostuu ensihoidosta ja siihen liittyvistä tukipalveluista eli lentotoiminnasta, tukikohdista ja maayksiköistä. FinnHEMS vastaa lääkärihelikopteritoiminnasta Suomessa yhdessä yliopistollisten sairaanhoitopiirien kanssa.

FinnHEMS on valtakunnallinen lääkärihelikopteritoiminnasta vastaava valtionyhtiö, kun taas ensihoidon henkilöstöstä, välineistä ja lääkkeistä sekä niiden kustannuksista vastaavat yliopistolliset sairaanhoitopiirit. Käytettävissäni olevan aineiston mukaan helikopterien lisäksi FinnHEMS Oy:n palvelu sisältää helikopteritukikohtien ylläpidon sekä jokaisessa tukikohdassa ns. lääkäriautot tilanteisiin, joissa hälytystehtäviin on tarkoituksenmukaista liikkua autolla.

Edellä todettuun nähden FinnHEMS Oy:n toiminnalla on siten elimellinen yhteys sairaanhoitopiirien laissa säädetyn julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Vaikka yhtiö tai sen henkilöstö ei itsenäisesti osallistuisikaan ensihoidon konkreettiseen antamiseen eli päättäisi lääketieteellisiin toimenpiteisiin ryhtymisestä, se avustaa varsin olennaisella tavalla varsinaista ensihoidon henkilöstöä paitsi tarjoamalla ensihoidon tarvitsemaa kuljetuspalvelua eli luomalla käytännön toimintaedellytyksiä ensihoidon toteuttamiselle myös avustamalla sairaanhoitopiirin lääkäreitä potilaan hoitotyössä. Yhtiön tehtävät kiinnittyvät siten varsin läheisesti julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja terveydenhuollon lainsäädännössä säädettyjen velvollisuuksien toteuttamiseen.

Asian tutkiminen on edelleen vahvistanut alustavaa käsitystäni ja vakuuttanut minut siitä, että FinnHEMS Oy:n lääkärihelikopteritoiminnan harjoittamisessa on kyse perustuslain 124 §:n mukaisesta tosiasialliseen hallintotoimintaan rinnastuvan julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Käsitykseni mukaan tässä toiminnassa ei kuitenkaan päätetä itsenäisen harkintavallan perusteella yksilön eduista, oikeuksista tai velvollisuuksista, eli kyse ei ole julkisen vallan käyttämisestä.

FinnHEMS Oy on merkittävä ensihoitoon ja sen toimintaedellytyksiin ja sitä kautta ihmisten terveyttä koskevien perusoikeuksien toteutumiseen kytkeytyvä valtion erityistehtävää hoitava yhtiö. Tämän vuoksi siitä ja sen toiminnan perusteista ja asemasta terveydenhuollon ja erityisesti ensihoidon järjestelmässä olisi asianmukaista säätää tarkemmin laissa, minkä myötä yhtiön tehtävien oikeudellisesta luonteesta olisi mahdollista myös saada perustuslakivaliokunnan oikeudellisesti ratkaiseva arvio. Yhdyn siten sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön näkemykseen siitä, että yhtiön asema terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuudessa on perusteltua selvittää tarkemmin. Pidän hyvänä myös ministeriön näkemystä siitä, että FinnHEMS Oy:n toiminnassa noudatettaisiin ennen mahdollisten säädösmuutosten valmistumista hallinnon yleislakeja, kuten kielilakia, jonka soveltamiseen tämän asian tutkiminen alun perin juontaa juurensa.

4 TOIMENPITEET

Edellä esitetyn perusteella ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin nojalla esitän sosiaali- ja terveysministeriölle, että se ryhtyisi FinnHEMS Oy:tä koskeviin tarpeellisiin lainsäädäntötoimiin. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan 31.12.2022 mennessä toimenpiteistään asiassa.

Samalla pyydän ministeriötä toimittamaan päätökseni tiedoksi FinnHEMS Oy:lle.

Lähetän päätökseni tiedoksi valtiovarainministeriölle, jossa laaditaan selvitystä julkisomisteisiin yhtiöihin liittyvistä sääntelytarpeista.