EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: Lausunto hallituksen esityksestä 171/2024 vp eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain 22 §:n muuttamisesta

Ajoterveysvaatimuksien taustaa

Ajoterveysvaatimuksista ja ajoterveyteen liittyvistä lääkärinlausunnoista säädetään ajokorttilaissa (386/2011). Ajokorttia varten annettava lääkärinlausunto vahvistaa henkilön terveydentilan ja soveltuvuuden ajoneuvon kuljettamiseen. Ajoterveysvaatimukset perustuvat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/126/EY (ajokorttidirektiivi) liitteessä III säädettyihin vähimmäisvaatimuksiin. Terveydelliset vaatimukset koskevat sekä ajokortin myöntämistä että ajo-oikeuden uudistamista.

Hallituksen esityksen 171/2024 vp tarkoituksena ei ole muuttaa ajoterveyttä koskevia vaatimuksia. Niiden muuttamiseen ei käytännössä ole juurikaan mahdollisuuksia, koska ajoterveysvaatimukset on EU-maiden osalta harmonisoitu ajokorttidirektiivissä. Ainoastaan ensimmäistä ajolupaa koskevan terveysvaatimuksen osalta olisi mahdollista keventää kansallisia vaatimuksiamme korvaamalla lääkärintodistus optikon antamalla todistuksella näkökyvystä. Toisaalta esimerkiksi asevelvollisuuttaan suorittamaan tulevien varusmiesten palvelus keskeytyy terveysperusteisesti n. 10-15 %:lla varusmiehistä osoittaen, että myös nuorilla henkilöillä on ajoterveyteen vaikuttavia terveysongelmia. Keskeisenä syynä keskeyttämiseen ovat mielenterveysongelmat sekä päihdeongelmat.

Liikennekuolemat ovat Suomessa vähentyneet 1970-luvun yli 1100 kuoleman tasosta nykyiselle alle 200 vuosittaisen liikennekuoleman tasolle. Syynä alentumiselle ovat ennen kaikkea autojen turvalaitteet sekä tiestön paraneminen, mutta myös ajoterveysvaatimusten valvonnalla on oma osuutensa liikennekuolemien vähenemiseen. Kuitenkin arviolta noin puolessa liikennekuolemista kuljettajan ajoterveyteen liittyvillä ongelmilla on yhä merkittävä syy-yhteys liikenneonnettomuuteen.

Hallituksen esityksen 171/2024 vp tavoitteena ovat taloudelliset säästöt sekä pyrkimys kohdentaa julkisen terveydenhuollon palveluja enemmän terveyshyötyjä tuovaan toimintaan. Vuoden 2023 aikana Traficomin järjestelmään kirjattiin noin 200 000 toimitettua ajoterveyttä koskevaa lääkärinlausuntoa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan julkisessa perusterveydenhuollossa tuotetaan vuosittain n. 90 000 ajokorttilausuntoa. Mikäli hyvinvointialueilta poistetaan velvollisuus ajoterveyttä koskevien lääkärintodistusten laatimiseen perusterveydenhuollossa, arvioidaan muutoksella saatavan n. 3 milj. euron säästö valtion sote-rahoitukseen. Esityksen perustelujen mukaan muutos tulisi myös parantamaan sairausperusteista terveyspalvelujen saatavuutta (eli pääsyä lääkärin vastaanotolle), mutta selvää arviota siitä, miten muutos parantaisi julkisten terveyspalvelujen vaikuttavuutta, ei esityksessä ole tehty. Suomessa erityisenä ongelmana perusterveydenhuollossa on hoitosuhteen heikko jatkuvuus. Lääkärintodistusten kirjoittamisen siirtyminen enenevästi toisen lääkärin tehtäväksi kuin potilaan sairauden hoito, ei parantaisi hoidon jatkuvuutta.

Hallituksen esityksessä on terveydenhuoltolain 22 §:n muuttamiseen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä tarkasteltu lähinnä perustuslain 19 §:n ja perustuslain 6 §:n sekä perustuslain 124 §:n kannalta. Lähtökohtana arviossa ovat olleet määräaikaistarkastukset eikä tilanteita, joissa poliisi on määrännyt ajoluvan haltijan lääkärintarkastukseen, ole esityksessä huomioitu. Tarkastelussa on myös jäänyt huomiotta, miten muutos vaikuttaa perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan.

Ajoterveyttä koskeva lääkärinlausunto osana riittäviä terveyspalveluja

Perustuslain 19 § on esim. eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä tulkittu vakiintuneesti siten, että riittäviin terveyspalveluihin kuuluu myös oikeus saada lainsäädännön perusteella vaaditut todistukset erityisesti silloin, kun todistus on tarpeen työtä tai elinkeinotoimintaa taikka sosiaaliturvaan kuuluvan etuuden saamista varten. Käytännön tasolla merkittävä osa tällaisista lausunnoista (kuten ajokorttilausunnot, merimieslääkärintodistukset) tuotetaan kuitenkin yksityisessä terveydenhuollossa. Syynä tilanteeseen on lääkärin vastaanottoaikojen huono saatavuus julkisessa perusterveydenhuollossa sekä todistustarpeen usein tiukat aikataulut (esim. työsuhteen alkamisajankohta tms., lukukauden alku oppilaitoksessa tms.). Yksityisten terveyspalvelujen käytöstä aiheutuu todistuksen hakijalle ylimääräisiä kustannuksia, joskin myös julkinen terveydenhuolto perii todistusten kirjoittamisesta asiakasmaksuja.

Hallituksen esityksellä terveydenhuoltolain 22 §:n muuttamiseksi halutaan muuttaa vallitsevaa perustuslain 19 §:n tulkintaa sen osalta, minkä palvelujen katsotaan kuuluvan perustuslain 19 §:n suojaamiin riittäviin terveyspalveluihin. Perustuslain 19 § ei kuitenkaan edellytä, että kaikki terveyspalvelut tuotetaan julkisessa terveydenhuollossa. Kun ajoterveyttä koskevia lääkärintodistuksia on mahdollista saada yksityisessä terveydenhuollossa, ei ehdotettu terveydenhuoltolain 22 §:n muutos sinänsä vaaranna tarvitun palvelun saatavuutta. Se toki lisää ajokorttitodistusten tarvitsijoiden kannettavaksi tulevia kustannuksia. Niissä tilanteissa, joissa henkilöllä on välttämätön tarve ajokorttia koskevalle todistukselle, muttei taloudellisia mahdollisuuksia yksityisten terveyspalvelujen käyttöön, on hänellä kuitenkin mahdollista saada ao. kustannusten maksamiseen toimeentulotukea (samalla tavalla kuin julkisen terveydenhuollon asiakasmaksuihin).

Yksityisiä terveyspalveluja on saatavissa eri tavalla kasvukeskuksissa ja haja-asutusalueilla. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että lakiehdotus voisi toteutuessaan heikentää palveluiden saatavuutta erityisesti haja-asutusalueilla, joilla yksityisiä palveluntuottajia on vähän tai pitkän välimatkan päässä. Esityksen perusteluissa katsotaan, ettei yhdenvertaisuuden kannalta olennaista ei ole se, että yksityisiä palveluntarjoajia sijaitsee eri paikkakunnilla eri laajuudessa. Olennaista sen sijaan on se, onko väestölle ympäri Suomen riittävästi palveluja tarjolla. On kuitenkin todettava, että vuonna 2020 hyväksytyn sote-uudistuksen yhtenä tavoitteena oli varmistaa riittävien palveluiden yhdenvertainen saatavuus hyvinvointialueilla. Tämä tavoite ei nyt toteutuisi ajoterveyttä koskevien todistusten osalta.

Potilaan yksityiselämän suoja

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yksistään terveydenhuoltolain 22 §:ää eli hyvinvointialueilta poistettaisiin velvoite huolehtia ajokorttia koskevien lääkärintodistusten saatavuudesta osana niiden tuottamia palveluja. Vaikkei terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 4 luku suoranaisesti velvoita lääkäriä kirjoittamaan potilaan pyytämiä lausuntoja, on lääkärin velvollisuuksiin perinteisesti katsottu kuuluvan hänen antamiinsa hoitoihin liittyvien lääkintölaillisten todistusten kirjoittaminen (esim. lääkkeiden erityiskorvattavuutta varten). Kieltäytyminen laatimasta potilaan tarvitsemaa lausuntoa taikka viiveet lausunnon saamisessa ovat voineet johtaa hallinnollisiin seurauksiin ammattihenkilöiden toimintaa tarvitsevien viranomaisten taholta. Hyväksyttävinä perusteina kieltäytyä lääkärintodistuksen laatimisesta on pidetty mm. sitä, ettei asianomainen lääkäri ole aiemmin hoitanut ko. potilasta taikka että lääkärin asiantuntemus ei riitä lausunnon antamiseen kyseisessä asiassa. Vaativien ajoterveysarvioiden osalta potilas on voitu tällöin ohjata esim. yliopistosairaalan ajopolille ajokykyarviota varten.

Mikäli ehdotettua terveydenhuoltolain 22 §:ää aletaan hyvinvointialueilla soveltaa niin, että potilasta hoitavia lääkäreitä suoranaisesti kielletään tekemästä ajokorttilausuntoja, voi syntyä tilanteita, joissa kukaan hoitosuhteen ulkopuolinen lääkäri ei halua kirjoittaa potilaan tarvitsemaa ajokorttilausuntoa (esim. jos lausunto voisi olla kielteinen potilaan mahdollisen päihdeongelman takia, vaikkeivat ilmoitusvelvollisuuden edellytykset vielä täyty). Lisäksi on ongelmallista potilaan yksityiselämän suojan kannalta, että hän joutuu ajoterveyttä koskevan lääkärintodistuksen osalta avaamaan sairaushistoriaansa sellaisille terveydenhuollon ammattihenkilöille, jotka eivät muutoin osallistu hänen hoitoonsa. Potilastietojen salassapitoa koskevan sääntelyn (nykyisin asiakastietolain 703/2023 4 §) mukaan salassa pidettävää asiakastietoa sisältävää asiakirjaa taikka sen kopiota tai tulostetta ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Sivullisella tarkoitetaan muita kuin asianomaisen palvelunantajan tai apteekin palveluksessa, lukuun tai sen toimeksiannosta potilaan terveyspalvelujen järjestämiseen tai toteuttamiseen taikka niihin liittyviin tehtäviin osallistuvia henkilöitä ja sosiaalihuollossa muita kuin asianomaisen palvelunantajan palveluksessa, lukuun tai sen toimeksiannosta sosiaalihuollon asiakkaan sosiaalipalvelujen järjestämiseen tai toteuttamiseen taikka niihin liittyviin tehtäviin osallistuvia henkilöitä.

Ajoterveyttä koskevat lausunnot viranomaistoimintana

Eduskunnan oikeusasiamies antoi terveydenhuoltolain 22 §:n muuttamista koskevasta esitysluonnoksesta lausunnon, jonka mukaan ehdotusta oli tarkasteltava julkisen hallintotehtävän siirtona viranomaiselta yksityiselle, ja että luonnos perustui ratkaisevalla tavalla perustuslain 124 §:n säännöksen virheelliseen tulkintaan. Myös Oikeusministeriön lausunnon mukaan esitysluonnosta tuli jatkovalmistelussa muuttaa vastaamaan perustuslain 124 §:n vaatimuksia. Ehdotetun muutoksen suhdetta perustuslain 124 §:ään on käsitelty kattavasti hallituksen esityksessä, jossa todetaan mm., että ajokorttia varten laadittava lääkärinlausunto vaikuttaa olennaisella tavalla ajokorttia hakevan asemaan, mutta lausuntoa antavalla lääkärillä ei ole toimivaltaa päättää lausunnollaan ajo-oikeudesta. Kyse on lääketieteelliseen asiantuntemukseen perustuvasta objektiivisesta arvioinnista, eikä lausuntoa antava lääkäri välittömästi määrää lausuntoa hakevan oikeuspiiristä. Lääkärinlausunnon antamista ajokorttia varten ei siten lähtökohtaisesti ole katsottava merkittävän julkisen vallan tai julkisen vallan käytöksi. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom hyväksyy jo tällä hetkellä yksityisten palveluntuottajien antamat ajokorttilausunnot, joita on noin puolet kaikista ajokorttilausunnoista. Jos ajokorttilausuntojen laatiminen katsottaisiin merkittäväksi hallintotehtäväksi, joka voidaan suorittaa vain virkasuhteessa, lisääntyisi julkisen terveydenhuollon ajokorttilausuntojen määrä nykyisestä yli kaksinkertaiseksi.

Hallituksen esityksen tarkastelu rajoittuu kuitenkin pitkälti tilanteeseen, jossa ajokortin haltija hakeutuu lääkärintarkastukseen joko ensimmäisen ajoluvan saamiseksi taikka kyse on ajoterveyden määräaikaistarkastuksesta. Arvioinnissa on käytännössä kokonaan jäänyt huomiotta tilanne, jossa poliisi on määrännyt ajo-oikeuden haltijan lääkärintarkastukseen. Poliisi voi määrätä ajo-oikeuden haltijan toimittamaan lääkärinlausunnon ajokorttilain 20 §:n perusteella ajoterveyden ja ajokunnon valvontaan liittyvien toimenpiteiden yhteydessä. Myös tällaisia ajokykyarviointeja (mm. rattijuoppojen päihderiippuvuuden osalta) tehdään jo nykyisellään yksityisessä terveydenhuollossa. Poliisin määräyksen perusteella tehtävät ajoterveysarvioinnit ovat kuitenkin luonteeltaan vielä enemmän hallintotehtävän kaltaisia, kuin tavalliset määräaikaistarkastukset. Pidän jossain määrin ongelmallisena perustuslain 124 §:n kannalta sitä, ettei tällaisia poliisin määräämiä ajoterveysarviointeja tehtäisi jatkossa julkisessa perusterveydenhuollossa.

Yhteenveto

Perustuslain 19 § ei määrää, että kaikki terveyspalvelut tulee tuottaa julkisessa terveydenhuollossa. Julkisen vallan on kuitenkin huolehdittava siitä, että riittävät terveyspalvelut ovat väestön saatavissa. Mielestäni on mahdollista rajata julkisen terveydenhuollon palveluja niin, että ajokorttia varten tarvittavat lääkärintodistukset tuotetaan pääosin yksityisessä terveydenhuollossa, vaikka terveydenhuoltolain 22 §:n ehdotetulla muutoksella voi olla vaikutuksia palveluiden yhdenvertaiseen saatavuuteen eri hyvinvointialueilla.

Pidän perustuslain 10 §:n kannalta ongelmallisena sellaista mahdollista tilannetta, jossa potilasta hoitavaa lääkäriä kiellettäisiin hyvinvointialueilla laatimasta potilaan tarvitsemaa ajokorttilausuntoa ja potilas velvoitettaisiin antamaan omaa sairaushistoriaansa koskevia tietoja muulle kuin hänen hoitoonsa osallistuvalle terveydenhuollon ammattihenkilölle. Ehdotettu terveydenhuoltolain 22 § ei riittävän selvästi erottele niitä tilanteita, joissa lääkäritodistusta ajolupaa varten hakee perusterve henkilö ja joissa lääkärintodistusta pyytää hoitosuhteessa julkiseen terveydenhuoltoon oleva potilas. Toki ehdotettu säännös mahdollistaa edelleen ajoterveyttä koskevien lääkärintodistusten laatimisen erikoissairaanhoidossa, mutta kun monien kroonisten sairauksien seuranta pyritään toteuttamaan enenevästi perusterveydenhuollossa, johtaa ehdotettu muutos helposti siihen, että pitkäaikaissairaat potilaat alkavat pyytää ajoterveystodistuksia perusterveydenhuollon sijasta erikoissairaanhoidon toimipisteistä.

Hallituksen esityksen perusteluissa on varsin kattavasti tarkasteltu ehdotetun terveydenhuoltolain 22 §:n muutoksen suhdetta perustuslain 124 §:n rajoitukseen siirtää julkisen hallintotehtävän hoitamista

muulle taholle kuin viranomaiselle. Merkittävä osa ajoterveyttä koskevista lääkärintodistuksista laaditaan jo nykyisellään yksityisessä terveydenhuollossa. Lääkärinlausunnon antamista ajokorttia varten ei lähtökohtaisesti ole katsottava merkittävän julkisen vallan tai julkisen vallan käytöksi. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole erikseen tarkasteltu tilannetta, jossa lääkärintarkastus ajolupaa varten tapahtuu poliisin määräyksestä. Pidän perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisena tilannetta, jossa poliisin määräyksen perusteella tehtävät lääkärintarkastukset eivät kuuluisi julkisen terveydenhuollon tehtäviin.

Kohteliaimmin,

Lasse Lehtonen, oik.tri, lääk.tri

Kliinisen farmakologian ja lääkehoidon erikoislääkäri, liikennelääketieteenn erityispätevyys

Terveysoikeuden professori, Helsingin yliopisto