Hallitussihteeri Ida Hakanen

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain 22 §:n muuttamisesta (HE 171/2024 vp)

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi terveydenhuoltolakia (1326/2010). Jatkossa hyvinvointialueella ei olisi perusterveydenhuollossa enää velvollisuutta huolehtia siitä, että sen asukas tai terveyskeskuksen potilas saa terveydentilaansa koskevan ajokorttilaissa (386/2011) tarkoitetun todistuksen tai lausunnon. Jatkossa ajokorttilausunto olisi lähtökohtaisesti hankittava yksityiseltä palveluntuottajalta. Lakiehdotus ei koske erikoissairaanhoitoa. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan 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.

Terveydenhuoltolain 22 §:n mukaan hyvinvointialue on velvollinen huolehtimaan siitä, että sen asukas tai terveyskeskuksen potilas saa terveydentilaansa koskevan todistuksen tai lausunnon silloin, kun todistuksen tai lausunnon tarve perustuu lakiin, taikka on asukkaan tai potilaan hoidon, toimeentulon, opiskelun tai muun vastaavan syyn kannalta välttämätöntä. Lakisääteisen tehtävän poistamista hyvinvointialueiden velvollisuuksista on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut vastaavaa ehdotusta suhteessa perustuslain 124 §:ään.

Ajokorttilain 3 §:n 14 kohdan määritelmän mukaan lääkärintodistuksella ja –lausunnolla tarkoitetaan ajokorttilain nojalla tehdyn ajoterveyden arvioinnin perusteella annettua lausuntoa terveysvaatimusten täyttymisestä. Ajokorttilausunto ei rajoitu lääkärin laatimaan kirjalliseen selvitykseen, jossa todetaan tutkimuksin varmistetut tosiasiat, vaan lausunto sisältää lisäksi lääketieteellisesti perustellun lääkäriasiantuntijan arvion tutkittavan tilanteesta ja kyvystä lausunnon mainitsemiin asioihin.

Ajokorttia varten laadittava lääkärinlausunto vaikuttaa olennaisella tavalla ajokorttia hakevan asemaan, mutta lausuntoa antavalla lääkärillä ei ole toimivaltaa päättää lausunnollaan ajo-oikeudesta. Ajokorttia varten annettava lääkärinlausunto vahvistaa henkilön terveydentilan ja soveltuvuuden ajoneuvon kuljettamiseen. 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 julkisen vallan tai merkittävän julkisen vallan käytöksi.

Ajokorttilausunto vaikuttaa ajoluvasta päättävän viranomaisen harkintavaltaan, sillä ajokorttilupaa ei myönnetä, mikäli henkilö ei täytä ajokorttiluvan terveysvaatimuksia. Ajokorttilain 22 §:ssä säädetään, että ajokortti on annettava pykälässä tarkoitettua lyhyemmäksi määräajaksi, jos lääkärinlausunnossa sitä edellytetään.

Ajokorttilausunnon antamiseen liittyy yleisen edun toteuttaminen, liikenneturvallisuuden edistäminen. Tällä hetkellä ajokorttitarkastusten järjestämistä ja ajokorttilausuntojen antamista on pidettävä hyvinvointialueiden julkisena hallintotehtävänä. Ajokorttilausuntojen ei ole kuitenkaan katsottava kuuluvan hyvinvointialueen julkisen hallintotehtävän ydinalueelle. Esityksessä ehdotetaan, että tästä tehtävästä nimenomaan hyvinvointialueiden julkisena hallintotehtävänä luovutaan.

Ajokorttilaissa ei edellytetä, että ajokorttilausunnon antaisi virkalääkäri. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom hyväksyy jo tällä hetkellä yksityisten palveluntuottajien antamat ajokorttilausunnot. Jo tällä hetkellä yksityiset palveluntuottajat tekevät laajamittaisesti ajokorttitarkastuksia ja antavat ajokorttilausuntoja, kattaen noin puolet kaikista ajokorttilausunnoista. Hyvinvointialueet voivat hankkia järjestämisvastuulleen kuuluvia palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta, mutta yksityiset palveluntuottajat antavat ajokorttilausuntoja myös ilman, että kyseessä olisi hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevien palvelujen hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta. Myös yksityisten palveluntuottajien laatiessa ajokorttilausuntoja toiminnalla on vähintään julkisen hallintotehtävän piirteitä siltä osin, kun lausuntojen sisältö ja merkitys perustuvat ajokorttilakiin ja sen viranomaiselle antamaan harkintavaltaan sekä selvittämisvelvollisuuteen. Ajokorttilausunnot kiinnittyvät kiinteästi julkisten hallintotehtävien, ajokorttiluvan ja liikenneopettajaluvan myöntämisen ja uudistamisen sekä ajokyvyn ja ajoterveydentilan valvonnan, hoitamiseen.

Yksityisissä terveyspalveluissa lääkärit eivät toimi virkasuhteessa, johon kuuluu virkavastuu eli muita laajempi vastuu työssä tehdyistä virheistä. Jo tällä hetkellä yksityiset palveluntuottajat tekevät laajamittaisesti ajokorttitarkastuksia ja antavat ajokorttilausuntoja. Laillistetun lääkärin virheelliseen toimintaan voidaan kuitenkin puuttua riippumatta siitä, työskenteleekö lääkäri yksityisessä vai julkisessa terveydenhuollossa. Yksityisiin terveyspalveluihin kohdistuu sekä ennakollinen että jälkikäteinen viranomaisvalvonta. Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetussa laissa (741/2023, jäljempänä valvontalaki) säädetään julkisten ja yksityisten palveluntuottajien toimintaedellytyksistä ja niiden varmistamisesta, toiminnan laadusta ja asianmukaisuudesta sekä ennakollisesta ja toiminnanaikaisesta valvonnasta. Valvontalaissa edellytetään myös muun terveydenhuollon toimintaan liittyvän lainsäädännön noudattamista. Tällaisen valvonnan ja oikeusturvan alaisiin vaatimuksiin kuuluvat myös yksityisiä palveluntuottajia koskevat potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) yleiset säännökset potilaan oikeuksista. Lisäksi toimintaan soveltuvat yleiset rikosoikeudelliset, vahingonkorvausoikeudelliset ja kuluttajansuojaoikeudelliset säännökset. Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) säädetään muun ohella oikeudesta toimia terveydenhuollon ammattihenkilönä sekä laillistetun ammattihenkilön ammatinharjoittamisoikeuden rajoittamisesta ja poistamisesta. Lisäksi lain 23 §:n mukaan laillistetun lääkärin on, antaessaan lääkintölaillisia todistuksia ja lausuntoja sekä muita todistuksia, jotka on tarkoitettu esitettäväksi tuomioistuimelle tai muulle julkiselle viranomaiselle, vahvistettava ne sanoilla ""minkä kunniani ja omantuntoni kautta vakuutan"". Tämä sääntelykokonaisuus osaltaan turvaa perusoikeuksien toteutumisen sekä potilaan aseman oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten edellyttämällä tavalla myös yksityisissä palveluissa.

Ajokorttitarkastusten ja –lausuntojen tekeminen ei olisi jatkossakaan yksityisten toimijoiden lakisääteinen velvollisuus. Ajokortteihin liittyvien yksityisten todistusten ja lausuntojen saatavuus ja käyttö ajokortin hakumenettelyssä on erittäin laajamittaista, eikä ole perusteltua syytä arvioida, että esitetyn muutoksen johdosta yksityistä palvelutuotantoa ei olisi jatkossakin saatavilla. Voidaan arvioida, että lausuntoihin kohdistuvan kysynnän myötä niiden saatavuus voi laajentua. Lakiehdotukseen liittyy riski ajokorttilausuntojen hintatason noususta, mutta lakiehdotus voi myös lisätä hintakilpailua ajokorttilausuntojen tarjoamisessa, mikä voisi hyödyttää kuluttajia. Näin ollen sääntelyn laajentaminen yksityisiin kohdistuvien velvollisuuksien osalta, ottaen huomioon tällaisen sääntelyn merkitys perustuslailla suojatun elinkeino- ja ammatinharjoittamisen vapauden kannalta, ei olisi hyvinvointialueen tehtäviä koskevassa esityksessä välttämätöntä. Muutoksen vaikutuksia erityisesti lausuntojen ja todistusten alueelliseen ja tosiasialliseen saatavuuteen on kuitenkin asianmukaista

seurata, erityisesti sen arvioimiseksi, onko lisäsääntelylle tarvetta, mikäli vaikutukset muodostavat tosiasiallista kynnystä perusoikeuksien hyödyntämisen edellyttämien ja ajo-oikeuden tukemien toimintamahdollisuuksien käytölle.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut ajoneuvojen katsastustoiminnan järjestämistä, jolla voidaan katsoa olevan liittymäpintoja ehdotettavaan sääntelyyn. Ajoneuvon katsastusvelvollisuudesta säädetään ajoneuvolaissa (82/2021). Laissa asetetaan yksityishenkilöiden ajoneuvoja koskevia katsastusvelvollisuuksia, mutta katsastustoiminnan järjestämistä ei kuitenkaan ole säädetty minkään tahon velvollisuudeksi. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 22/2013 vp) todennut, että hallituksen esityksessä säilytetään perusratkaisu, jossa ajoneuvojen katsastustoiminta on rajoitetusti avoinna kilpailulle, ja Ajoneuvohallintokeskus myöntää määräaikaisen toimiluvan katsastustoimintaan sellaiselle hakijalle, joka täyttää laissa säädetyt edellytykset. Lausunnossa todetaan, että ajoneuvon katsastuksen tarkoituksena on edistää liikenneturvallisuutta ja vähentää ajoneuvoista aiheutuvia ympäristöhaittoja. Määräaikaiskatsastuksessa katsastaja voi hyväksyä tai hylätä ajoneuvon sekä määrätä sen ajokieltoon. Perustuslakivaliokunta katsoi, että toiminnassa on kysymys perustuslaissa tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä ja että ehdotettu sääntely on siten merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunnalla ei kuitenkaan ollut huomautettavaa ehdotetusta sääntelystä siltä osin kuin oli kysymys jo silloiseen sääntelyyn sisältyneistä toiminnan sääntelyn perusteista (PeVL 22/2013 vp, s. 2). Ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetussa laissa (957/2013) säädetään muun ohella virkavastuusta ja muutoksenhausta. Katsastustoimintaan sovelletaan myös hallinnon yleislakeja niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla (PeVL 22/2013 vp, s. 3).

Esityksen suhde perusoikeuksiin

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Koska ajokorttia varten annettavalla lääkärinlausunnolla ei ole suoraa yhteyttä terveyden ylläpitoon, sairauksien hoitoon tai kuntoutukseen, ajokorttitarkastusten ja –lausuntojen antamisen rajaamisen julkisen perusterveydenhuollon ulkopuolelle ei ole katsottava olevan ristiriidassa perustuslain 19 §:n 3 momentin kanssa, huomioiden etenkin momentissa lainsäätäjälle jätetty liikkumavara. Ottaen huomioon julkisen terveydenhuollon kuormittunut nykytilanne, lakiehdotus edistäisi osaltaan perustuslain 19.3 §:n mukaisten riittävien terveyspalveluiden järjestämistä, kun julkisen terveydenhuollon henkilöstöresurssit voidaan kohdistaa muuhun välittömään potilastyöhön.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perusoikeusuudistuksen esitöissä muuna kuin perustuslaissa nimenomaisesti mainittuna kiellettynä henkilöön liittyvänä erotteluperusteena on mainittu asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 44). Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Perustuslain 17 §:ssä turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada viranomaispalveluja omalla kielellään. Yksityisellä palveluntuottajalla ei olisi lakisääteistä velvollisuutta järjestää ajokorttitarkastuksia suomen tai ruotsin kielellä. Yksityisiin palveluntuottajiin sovelletaan kuitenkin potilaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia, jonka 3 §:n 3 momentin mukaan potilaan äidinkieli, hänen yksilölliset tarpeensa ja kulttuurinsa on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon hänen hoidossaan ja kohtelussaan. Lain 5 §:n 2 momentin mukaan terveydenhuollon ammattihenkilön on annettava selvitys siten, että potilas riittävästi ymmärtää sen sisällön. Jos terveydenhuollon ammattihenkilö ei osaa potilaan käyttämää kieltä taikka potilas

ei aisti- tai puhevian vuoksi voi tulla ymmärretyksi, on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava tulkitsemisesta.

Lakiehdotuksen vaikutus kohdistuisi erityisesti ajo-oikeuden haltijoihin, jotka terveydentilastaan tai iästään johtuen ovat lääkärinlausunnon toimittamisvelvoitteen piirissä. Korkeampaan sosioekonomiseen asemaan liittyy usein parempi mahdollisuus käyttää yksityisen terveydenhuollon palveluja. Asiakkaiden ja potilaiden yhdenvertaisuus tulee arvioitavaksi myös palvelujen alueellisten erojen kannalta. On mahdollista, että joillakin alueilla julkisesta perusterveydenhuollosta tarjottaisiin ajokorttiin liittyviä tarkastuksia ja lääkärinlausuntoja lainmuutoksen jälkeenkin. Lakiehdotus voisi heikentää palveluiden saatavuutta erityisesti haja-asutusalueilla, joilla yksityisiä palveluntuottajia on vähän tai pitkän välimatkan päässä.

Ajokortteihin liittyvien yksityisten todistusten ja lausuntojen saatavuus ja käyttö ajokortin hakumenettelyssä on kuitenkin erittäin laajamittaista, eikä ole perusteltua syytä arvioida, että esitetyn muutoksen johdosta yksityistä palvelutuotantoa ei olisi jatkossakin saatavilla. Voidaan arvioida, että lausuntoihin kohdistuvan kysynnän myötä niiden saatavuus voi laajentua. Toisaalta kyseessä olevien tarkastusten ja niihin perustuvien todistusten ja lausuntojen tarve ei lähtökohtaisesti ole vuosittainen tai muutoin usein toistuva, vaan niiden tarve on ennakoitavissa ajokortin voimassaoloon perustuen, jolloin asiakkaalla on mahdollisuuksia varautua asiaan ja valita käyttämänsä palveluntuottaja. Asiakkaat ja potilaat tai heidän omaisensa tai läheisensä voivat myös valita, ja heillä on kyseessä olevan tehtävän luonne huomioiden verrattain hyvät mahdollisuudet valita, palveluntuottajan, jossa tuotetaan palveluja myös asiakkaan äidinkielellä tai hänen käyttämällään kielellä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan myös julkisella toimijalla on joka tapauksessa mahdollisuus koota tiettyjen palveluiden järjestämistä ja tehdä muutoksia alueelliseen palveluverkkoon. Lakiehdotukseen liittyy riski ajokorttilausuntojen hintatason noususta, mutta lakiehdotus voi myös lisätä hintakilpailua ajokorttilausuntojen tarjoamisessa, mikä voisi hyödyttää kuluttajia.

Lakiehdotuksella pyritään osaltaan vastaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kuormittuneisuudesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöpulasta sekä heikentyneestä julkisesta taloudesta aiheutuneisiin haasteisiin ja siten turvaamaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetut riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut jokaiselle. Terveydenhuollon palvelujärjestelmän haastava tilanne edellyttää, että terveydenhuollon henkilöstön työaikaa voidaan kohdentaa välittömään potilastyöhön. Kun hyvinvointialueiden rahoitusta vähennettäisiin hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 9 §:n mukaisesti vastaavasti, rahoituksen vähentämisen ei tulisi alueilla kohdistua terveydenhuollon henkilöstöön, jotta lakimuutoksen seurauksena henkilöstöltä vapautuvaa työaikaa voitaisiin kohdentaa välittömään potilastyöhön. Toisaalta rahoituksella ei välttämättä pystytä varmistamaan henkilöstön riittävyyttä, vaan lakisääteiset palvelut on järjestettävä käytettävissä olevilla henkilöstöresursseilla. Esityksellä pyritäänkin helpottamaan hyvinvointialueilla lisähenkilöstön rekrytointipainetta. Esitys on osa laajempaa kokonaisuutta, jossa tarkastellaan lakisääteisten todistusten ja lausuntojen laatimiseen käytettävän työajan vähentämisen mahdollisuuksia. Esityksellä on siten katsottava olevan perustuslain kannalta hyväksyttävä peruste vahvistaa julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden toimintaedellytyksiä tilanteessa, jossa yksityisellä palvelutuotannolla kyetään riittävästi ja asianmukaisesti vastaamaan väestön tarpeisiin.

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen on kuitenkin pidettävä asianmukaisena sitä, että muutoksen vaikutuksia seurataan tiiviisti osana ajo-oikeuksien myöntämisen menettelyä ja tarvittaessa arvioidaan lisäsääntelyn tarvetta.