Tuomas Ojanen

21.11.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi terveydenhuoltolakia. Jatkossa hyvinvointialueella ei olisi perusterveydenhuollossa enää velvollisuutta huolehtia siitä, että sen asukas tai terveyskeskuksen potilas saa terveydentilaansa koskevan ajokorttilaissa tarkoitetun todistuksen tai lausunnon.

Esityksen tavoitteena on vähentää hyvinvointialueiden lakisääteisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia tehtäviä ja siten osaltaan edistää hoitoon pääsyä sekä parantaa hyvinvointialueiden edellytyksiä tuottaa lakisääteiset palvelut käytettävissä olevilla henkilöstöresursseilla. Esityksellä pyritään myös osaltaan parantamaan julkisen talouden kestävyyttä ja luomaan edellytyksiä velkaantumisen kasvun taittamiseen.

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa 11 ehdotettua sääntelyä on arvioitu erityisesti julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n kannalta. Lisäksi lakiehdotusta on arvioitu sosiaali- ja terveyspalveluista säätävän perustuslain 19 §:n 3 momentin, perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn sekä perustuslain 17 §:n 2 momentissa turvattujen kielellisten oikeuksien kannalta.

Arvio

Nähdäkseni voidaan olennaisilta osin yhtyä hallituksen esityksen perusteluissa esitettyihin käsityksiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin varsinkin siltä osin kuin on kysymys ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslakiin koskevista johtopäätöksistä.

Toinen asia on, että esityksestä ilmeneviä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia ja perusteluissa esitettyjä käsityksiä voitaisiin muutamissa kohdin muotoilla toisinkin, tai että niitä voitaisiin täydentää erinäisillä lisähuomioilla. Tällä ei olisi kuitenkaan olennaista merkitystä siihen keskeiseen valtiosääntöoikeudelliseen johtopäätelmään, että lakiehdotus voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Totean kuitenkin lyhyesti, että esityksen säätämisjärjestysjaksosta ilmenevillä perusteilla yksityisten palveluntuottajien ajokorttilausuntotoimintaan voidaan katsoa sisältyvän perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän piirteitä, ja että esityksen säätämisjärjestysjaksossa kuvattu yksityisiin terveyspalveluihin kohdistuva sääntelykokonaisuus osaltaan turvaa perusoikeuksien toteutumista sekä potilaan

(asiakkan) asemaa oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla.

Tässä yhteydessä on myös todettava, että perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän ala on muodostunut huomattavan laajaksi (ks. esim. kootusti PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp, ks. myös PeVL 5/2021 vp), ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa on hyvin vaikea olla katsomatta, etteikö julkisen hallintotehtävän piirteitä sisältyisi riittävästi nytkin käsillä olevaan tehtäväkokonaisuuteen. Lisäksi on huomautettava siitä, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan oikeudellinen arvio siitä, onkin jokin tehtävä tai toiminta julkinen hallintotehtävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla, ei riipu niistä seurauksista, joita käsitteen piiriin kuulumisesta johtuu.[1] Valiokunta on edelleen todennut, ettei mahdollisesti lakiin perustumattomalle, olemassa olevalle hallintokäytännölle voida antaa normatiivista merkitystä arvioitaessa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta perustuslain 124 §:n kannalta (ks. esim. PeVL 16/2018 vp).

Hallituksen esitystä voidaan kuitenkin jossain määrin kritisoida siitä, ettei siinä ole nimenomaisesti perusteltu hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n mukaisen tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen kannalta. Esityksessä vaikutetaan lähteävän siitä, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus täytty yhtäältä siksi, että jo tällä hetkellä yksityiset palveluntuottajat tekevät laajamittaisesti ajokorttitarkastuksia ja antavat ajokorttilausuntoja, ja toisaalta siksi, että ehdotettava sääntely esityksen mukaan vahvistaa julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden toimintaedellytyksiä tilanteessa, jossa yksityisellä palvelutuotannolla kyetään riittävästi ja asianmukaisesti vastaamaan väestön tarpeisiin. Tosin jälkimmäisestä perusteesta voidaan todeta, ettei ehdotus sikäli lisää hyvinvointialueiden resursseja, että lakiehdotuksella poistettavaan hyvinvointialueiden lakisääteiseen tehtävään liittynyt valtion rahoitus vähentyisi vastaavasti. Se, että esityksellä pyritään osaltaan parantamaan julkisen talouden kestävyyttä ja luomaan edellytyksiä velkaantumisen kasvun taittamiseen, ja että sillä tällä tavoin toteutetaan hallitusohjelmaa, ei ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymisen arvioinnissa merkityksellinen seikka.

Seurannan tarve

Kuten esityksen vaikutusarviointijaksosta ilmenee, lakiehdotuksella saattaisi olla vaikutuksia tosiasialliseen mahdollisuuteen hakea tai uudistaa ajokortti siihen liittyvien lääkärinlausuntojen siirtyessä yksityisiltä palveluntuottajilta hankittaviksi. Vaikutus kohdistuisi erityisesti ajo-oikeuden haltijoihin, jotka terveydentilastaan tai iästään johtuen ovat lääkärinlausunnon toimittamisvelvoitteen piirissä. Vaikka hyvinvointialueet voisivat edelleen ottaa hoitaakseen perusterveydenhuollossa ajokorttitarkastuksia ja antaa

[1] PeVL 5/2021 vp. Ks. myös PeVL 48/2018 vp, jossa valiokunta kiinnitti huomiota rautatielakiehdotuksen perusteluissa ja säätämisjärjestysperusteluissa esitettyihin mainintoihin siitä, että ehdotettu lain säännös "lähinnä selkiyttää sitä käytäntöä, jota on jo voimassa olevan sääntelyn puitteissa toteutettu" (s. 96) ja että "nyt ehdotettu sääntely ei muuttaisi käytäntöä nykyiseen verrattuna, joten tällä ei olisi merkitystä perustuslain 124 §:n arvioinnin kannalta" (s. 111). Valiokunta huomautti, ”ettei mahdollisesti lakiin perustumattomalle, olemassa olevalle hallintokäytännölle tule antaa normatiivista merkitystä arvioitaessa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta.”

ajokorttilausuntoja, oletettavasti ne eivät kuitenkaan ainakaan laajamittaisesti näin tekisi, koska lakisääteisen järjestämisvelvollisuuden ulkopuolelle jäävänä toimintana tällaista toimintaa ei enää rahoiteta - tai niiden kustannuksia huomioida - lakisääteisessä valtion rahoituksessa.

Näin ollen lakiehdotus voisi vaikuttaa eri hyvinvointialueiden asukkaisiin eri tavalla varsinkin ns. haja-asutusalueilla, joilla mahdollisuus käyttää julkista liikennettä on yleensä rajallinen tai jopa olematon, ja joilla liikkumiseen tarvitaan siksi useammin autoa kuin kaupungeissa sekä yleisemmin taaja-asutusalueilla.

Jos lakiehdotuksen vaikutukset alkaisivat merkittävästi olla tosiasiallinen este liikkumisvapauden toteutumiselle, tämä olisi merkityksellinen seikka myös perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden kannalta. (ks. myös esim. perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö siitä, että passista perittävän suoritemaksun suuruusluokka on perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden kannalta merkityksellinen seikka, ks. PeVL 27/2005 vp).

Hallituksen esityksessä myös lähinnä oletetaan, että yksityistä palvelutuotantoa on jatkossa riittävästi, ja ettei ajokorttilausuntojen hintataso nouse kohtuuttomasti. Mitään varmaa tietoa tai edes suurta todennäköisyyttä näistä seikoista ei kuitenkaan ole.

Vaikka ehdotetulle sääntelylle ei ole estettä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn – tai muutoinkaan perustuslain perusoikeussäännösten – kannalta, perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi kuitenkin paikallaan huomauttaa siitä, että lakiehdotuksen vaikutuksia erityisesti lausuntojen ja todistusten alueelliseen ja tosiasialliseen saatavuuteen olisi tarkoin seurattava varsinkin sen arvioimiseksi, muodostavatko ehdotetun sääntelyn tosiasialliset vaikutukset kohtuuttoman korkean kynnyksen perusoikeuksien turvaamien seikkojen toteutumiselle sekä muutoinkin ajo-oikeuden tukemien toimintamahdollisuuksien käytölle.