Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori 20.11.2024

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI TERVEYDENHUOLTOLAIN 22 §:N MUUTTAMISESTA (HE 171/2024 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi terveydenhuoltolain 22 §:ää siten, ettei hyvinvointialueilla, Helsingin kaupungilla ja HUS-yhtymällä jatkossa olisi lakisääteistä velvollisuutta huolehtia, että sen asukas tai terveyskeskuksen potilas saa ajokorttilaissa tarkoitetun lääkärinlausunnon perusterveydenhuollosta. Jatkossa ajokorttilausunto olisi lähtökohtaisesti hankittava yksityiseltä palveluntuottajalta. Lakiehdotus ei koskisi erikoissairaanhoitoa.

Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan ja hallituksen päätöksiin vuosien 2025–2028 julkisen talouden suunnitelmasta. Esityksen tavoitteena on vähentää hyvinvointialueiden lakisääteisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia tehtäviä ja siten 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. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Esitykseen sisältyy ehdotusten suhdetta perustuslakiin koskeva jakso. Jaksossa on tarkasteltu esityksen suhdetta tai viitattu perustuslain 6 §:ään (yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto), 9 §:n 1 momenttiin (liikkumisvapaus), 17 §:ään (oikeus omaan kieleen), 19 §:n 3 momenttiin (oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin), 118 §:ään (vastuu virkatoimista) ja 124 §:ään (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle). Esityksessä katsotaan, että ehdotettu laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Arviointi

Yleisarvio

Esityksen perustuslakijaksossa on tunnistettu lakiehdotuksen arvioinnin kannalta olennaiset perustuslainsäännökset ja tuotu esille monia merkityksellisiä seikkoja niiden tulkintakäytännöstä. Samalla esityksessä esitetty perustuslainmukaisuuden arviointi on puutteellista useissa keskeisissäkin kohdissa. Lisäksi merkille pantavaa on, ettei esityksessä ole nostettu lainkaan esille asiaan liittyviä ihmisoikeusvelvoitteita, joita esimerkiksi yhdenvertaiseen pääsyyn terveydenhuoltoon kohdistuu (esim. biolääketiedesopimuksen 3 artikla). Katson tarpeelliseksi kiinnittää huomiota erikseen perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaiseen oikeuteen riittäviin

terveyspalveluihin, 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen sekä 124 §:n mukaiseen julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle.

Oikeus riittäviin terveyspalveluihin

Esityksessä ehdotetaan terveydenhuoltolain 22 §:ää muutettavaksi siten, ettei julkisella vallalla olisi jatkossa lakisääteistä velvollisuutta huolehtia ajokorttilausuntojen antamisesta perusterveydenhuollosta. Ajokorttitarkastusten ja -lausuntojen tekeminen ei olisi myöskään yksityisten toimijoiden lakisääteinen velvollisuus, mutta käytännössä ajokorttitarkastuksia ja -lausuntoja saisi jatkossakin yksityisiltä palveluntuottajilta. Lakiehdotus ei koskisi erikoissairaanhoitoa. Kysymyksessä on tehtävä, joka tällä hetkellä kuuluu hyvinvointialueen lakisääteisiin tehtäviin.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Säännökseen sisältyvä sääntelyvaraus (”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”) korostaa lainsäätäjän rajoitettua liikkuma-alaa (PeVM 25/1994 vp). Säännöksessä ei määritellä tapaa, jolla sosiaali- ja terveyspalvelut on järjestettävä, vaan velvoitetaan julkinen valta lainsäädännöllä huolehtimaan riittävien palvelujen turvaamisesta. Siten siinä ei esimerkiksi edellytetä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta. Toisaalta säännöksestä kuitenkin seuraa, että lainsäädännöllä on huolehdittava riittävien palvelujen turvaamisesta. (HE 309/1993 vp, s. 71, ks. PeVL 34/2013 vp, s. 2, PeVL 30/2013 vp, s. 3–4, PeVL 36/2012 vp, s. 2, PeVL 41/2010 vp, s. 2, PeVL 13/2005 vp, s. 2, PeVL 20/2004 vp, s. 2, PeVL 37/2000 vp, s. 2). Julkisella vallalla on viimekätinen ja myös ensisijainen tehtävä ja vastuu huolehtia riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä (PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 12/2015 vp, PeVL 54/2014 vp).

Perustuslaissa ei sidota sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä mihinkään voimassa olevaan lainsäädäntöön tai instituutioon, vaan edellytetään riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tavallisella lainsäädännöllä annetaan siten säännökset erilaisista etuuksista ja niiden saamisen edellytyksistä sekä menettelystä (HE 309/1993 vp, s. 71, ks. esim. PeVL 65/2018 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 63/2016 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 41/2010 vp, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 11/1995 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että perustuslain 19 §:n 3 momentilla velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (ks. PeVL 26/2017 vp, PeVL 54/2014 vp). Säännös merkitsee vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVM 25/1994 vp, ks. PeVL 26/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi korostanut, että perustuslain 19 §:n 3 momentin viittaus ”jokaiseen” edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (PeVL 17/2021 vp, s. 18, PeVL 15/2020 vp, s. 3, PeVL 30/2013 vp s. 3).

Palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana on sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993 vp, ks. myös esim. PeVL 26/2017 vp, PeVL 12/2015 vp, PeVL 41/2010 vp, s. 2, PeVL 39/2010 vp, s. 5, PeVL 10/2009 vp, s. 3, PeVL 30/2008 vp, s. 2, PeVL 20/2004 vp, s. 2, PeVL 11/1995 vp).

Jokaisen oikeus terveyspalveluihin edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (PeVL 30/2013 vp) ja turvaa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (PeVL 65/2014 vp).

Sosiaali- ja terveyspalveluista perittäviä mahdollisia asiakasmaksuja ei saa säätää niin suuriksi, että nämä palvelut tosiasiassa siirtyisivät niitä tarvitsevien ulottumattomiin (HE 309/1993 vp, s. 71, ks. PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 11/1995 vp). Perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuja riittäviä palveluita ei voida samaistaa pykälän 1 momentin mukaiseen viimesijaiseen turvaan (PeVL 10/2009 vp, s. 3).

Arvioidessaan palveluvalikoimaa koskevaa terveydenhuoltolain muutosta perustuslakivaliokunta korosti perustuslain 19 §:n 3 momenttiin nähden potilaan yksilöllisen hoidon tarpeen huomioon ottamista. Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi terveydenhuollon palveluvalikoimasta. Palveluvalikoiman määrittelyllä konkretisoidaan ja samalla rajataan julkisen vallan velvoitetta turvata perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetut riittävät terveyspalvelut. Ehdotetussa muodossa palveluvalikoimaan kuulumatonta hoitoa olisi voinut saada julkisen terveydenhuollon piirissä ainoastaan niissä tapauksissa, joissa se on henkeä tai terveyttä vakavasti uhkaavan sairauden tai vamman vuoksi välttämätöntä. Tämä poikkeamiskynnys oli perustuslakivaliokunnan mielestä asetettu varsin korkealle perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ja sitä oli syytä laajentaa. Säätämisjärjestyskysymykseksi muodostui se, että oli määritettävä olennaisesti täsmällisemmin ne kriteerit, joiden täyttyessä hoito- tai muu toimenpide sisällytetään palveluvalikoimaan. (PeVL 30/2013 vp, s. 2–5.) Perustuslakivaliokunnan kanta johti palveluvalikoiman sitovuudesta luopumiseen (StVM 23/2013 vp).

Esityksessä on kyse yksilöiden oikeudesta perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaiseen oikeuteen riittäviin terveyspalveluihin. Perustuslain 19 §:n 3 momentti ei edellytä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat ajokorttia varten annettavien lääkärinlausuntojen laatimisesta. Säännös kuitenkin edellyttää, että julkinen valta huolehtii näidenkin palvelujen riittävästä saannista. Nähdäkseni esityksessä ei ole esitetty keinoja, joilla kyseessä olevan terveyspalvelun riittävyys pyrittäisiin turvaamaan. Näiden palvelujen järjestämisvelvollisuus vain poistettaisiin julkiselta vallalta eikä niitä myöskään hankittaisi julkiselle sektorille ostopalveluina yksityiseltä tai niistä asetettaisi järjestämisvelvoitetta yksityiselle terveydenhuollolle. Ajokorttilausuntojen laadinta ei jatkossa olisi näin ollen minkään tahon lakisääteisenä velvollisuutena. Tällainen ehdotus ei nähdäkseni täytä perustuslain 19 §:n 3 momentista johtuvaa vaatimusta, jonka mukaan julkisen vallan on lainsäädännöllä huolehdittava riittävien terveyspalvelujen turvaamisesta. Samalla täyttymättä jäisi myös perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Käsitykseni mukaan ajokorttilausuntojen rajaamista pois julkisen järjestämisvastuun piiristä voi pitää eräänlaisena terveydenhuollon priorisointina ja uudenlaisena valtakunnallisen tason rajauksena siitä, mitä kuuluu julkisen terveydenhuollon piiriin. Aiemmassa käytännössään perustuslakivaliokunta on korostanut perustuslain 19 §:n 3 momenttiin nähden potilaan yksilöllisen hoidon tarpeen huomioon ottamista myös terveydenhuollon palveluvalikoimaan liittyvissä sääntelyratkaisuissa. Nyt arvioitavana olevassa esityksessä ei ole havaintojeni mukaan käyty läpi, miten tätä esitettyä uudenlaista tilannetta tulisi arvioida suhteessa mainittuun käytäntöön.

Pidän tarpeellisena korostaa, että terveydenhuollon palvelujen priorisointiratkaisut tulisi perustaa asianmukaiseen lainsäädäntöön ja huolelliseen kokonaisarviointiin siitä, mitä palveluja julkiseen terveydenhuoltoon tulee kuulua ja millä perustein palveluja voidaan rajata sen ulkopuolelle tai priorisoida. Tässä esityksessä on ongelmallisella tavalla tyydytty vain toteamaan, että esitystä ei valmistelun aikataulun vuoksi yhdistetty osaksi muuta hallitusohjelman mukaista lakisääteisten todistusten ja lausuntojen tarkastelua, jolla osaltaan pyritään parantamaan hyvinvointialueiden edellytyksiä tuottaa lakisääteiset palvelut käytettävissä olevilla henkilöstöresursseilla (s. 14). Pidän huolestuttavana, jos tällaisia priorisointi- tai palvelujen karsimisratkaisuja aletaan tekemään yksitellen ja kenties edeten pienemmistä muutoksista isompiin niin, ettei huomiota kiinnitetä julkisen terveydenhuollon kokonaisuuteen.

Asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin perustaksi tarvittaisiin nähdäkseni käsitys myös siitä, missä määrin perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittamia riittäviä terveyspalveluita arvioitaessa voidaan ottaa yksittäisen potilaan oikeuksien toteutumisen ohella tai jopa sen sijasta huomioon esimerkiksi hyvinvointialueiden tai muun julkisen rahoituksen riittävyyden näkökulma. Ylipäänsä tulisi olla kokonaiskuva siitä, miten ja millä toimin voidaan varmistaa perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten riittävien terveyspalveluiden järjestäminen myös vaikeassa taloustilanteessa. Tähänastisen käytännön valossa on korostunut yksilökohtainen arviointi palvelujen riittävyydestä, miltä kannalta esitys jää puutteelliseksi.

Lähtökohtaisesti terveydenhuollon resurssien kohdentaminen todistusvelvoitteista potilastyöhön voi sinänsä edistää perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaista oikeutta riittäviin terveyspalveluihin ja väestön terveyden edistämisvelvoitetta. Kuitenkin tällaiseen päämäärään nähden pelkkien ajokorttilausuntojen rajaamista pois julkisesta terveydenhuollosta voi pitää melko vähäisenä keinona. Merkille pantavaa on lisäksi se, että esityksen vaikutusarviointijaksossa (4.2) on todettu, että kyseessä olevien lääkärinlausuntojen nettokäyttökustannukseksi jäisi 3,2 miljoonaa euroa (s. 10). Näin ollen ehdotuksen vaikutukset myös julkisen talouden kestävyyden parantamisessa ja velkaantumisen kasvun taittamisessa näyttäisivät jäävän varsin vähäisiksi. Lisäksi huomio kiinnittyy siihen, että hyvinvointialueiden rahoitusta vähennettäisiin vastaamaan järjestämisvelvollisuuden poistumista. Tämä saattaa esityksessäkin todetusti heikentää esityksen tavoitteen toteutumista sen suhteen, että voitaisiin parantaa hyvinvointialueiden edellytyksiä tuottaa lakisääteiset palvelut ja edistää hoitoon pääsyä käytettävissä olevilla henkilöstöresursseilla (s. 12, 20). Näin ollen esitykselle ei mielestäni ole esitetty sellaista hyväksyttävää perustetta, jonka nojalla perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittamaa oikeutta riittäviin terveyspalveluihin voitaisiin rajoittaa.

Yhdenvertaisuus

Palvelujen järjestämisen tapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (HE 309/1993 vp, s. 71, ks. esim. PeVL 63/2016 vp, PeVL 67/2014 vp). Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka (ks. HE

309/1993 vp, s. 42–44; ks. esim. PeVL 26/2017 vp, PeVL 67/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt kunta- ja palvelurakenneuudistusta sekä sote-uudistusta arvioidessaan tärkeänä, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 17/2021 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 37/2006 vp).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tulkintakäytännössään usein korostanut myös sitä, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 67/2014 vp, PeVL 12/1990 vp, PeVL 3/1991 vp). Valiokunnan mukaan pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää hyväksyttävänä erotteluperusteena perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös maassaliikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus (PeVL 59/2001 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö osoittaa, että perustuslain 6 §:n 2 momentti kieltää eri asemaan asettamisen ilman hyväksyttävää syytä muun muassa asuinpaikan perusteella (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 67/2014 vp). Olennaista perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosääntelyn kannalta on, voidaanko erilaiselle kohtelulle osoittaa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetut hyväksyttävät syyt. Perustuslakivaliokunta on lisäksi painottanut tarvetta ottaa huomioon perustuslain 17 §:ssä säädetyt kielelliset perusoikeudet (ks. esim. PeVL 67/2014 vp).

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisen yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon kannalta, koska yksityisten palvelujen erilainen saatavuus eri osissa maata asettaa ihmiset erilaiseen asemaan heidän asuinpaikkansa, ikänsä ja terveydentilansa perusteella. Lisäksi ehdotus vaikuttaisi ruotsinkielisen väestön kielellisiin oikeuksiin perustuslain 17 §:ään ja yhdenvertaisuuteen kytkeytyvällä tavalla. Yhdenvertaisuusarvioinnissa keskeistä on se, toteutuuko perustuslain 19 §:n 3 momentin mukainen oikeus riittäviin terveyspalveluihin yhdenvertaisesti koko maassa siten, ettei palvelujen saatavuudessa ole alueellisia tai muita henkilöön liittyviin syihin perustuvia eroja, joille ei ole osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä syitä.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 22–24) on käsitelty lakiehdotuksen suhdetta perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen. Esityksessä ei ole kuitenkaan tuotu esille hyväksyttävää syytä ehdotuksen tarkoittamalle perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta kielletylle eri asemaan asettamiselle. Esityksessä todetaan, että lakiehdotus voisi heikentää palveluiden saatavuutta erityisesti haja-asutusalueilla, joilla yksityisiä palveluntuottajia on vähän tai pitkän välimatkan päässä (s. 24). Ehdotusta perustellaan taloudellisten näkökohtien ohella sillä, että julkisen terveydenhuollon henkilöstöresurssien kohdentaminen välittömään potilastyöhön vahvistaisi tosiasiallisesti yhdenvertaisuutta. Samaan tapaan kuin olen todennut edellä perustuslain 19 §:n 3 momentin kohdalla myös tältä osin tämän perustelun merkityksen voi arvioida heikkenevän etenkin, kun ottaa huomioon tehtävän poistoa vastaavan rahoituksen vähentämisen käytettävissä olevien henkilöresurssien kannalta.

Pidän tarpeellisena kiinnittää huomiota näiltä osin myös esityksen vaikutusarvioinnin puutteellisuuteen ja epämääräisyyteen. Esityksessä todetaan muun ohella, että tarkkaa tietoa lausuntojen nykyisestä saatavuudesta harvaan asutuilla seuduilla ei ole, mutta on perusteltua olettaa, että tilanne ei olennaisesti poikkea muiden terveyspalveluiden alueellisesta

saatavuudesta (s. 20–21). Esityksen vaikutusarviointijaksossa (s. 10–12) puolestaan arvioidaan, että lakiehdotus voisi vaikuttaa erityisesti pienituloisiin ikäihmisiin sekä niihin ajo-oikeuden haltijoihin, jotka terveydentilastaan johtuen ovat lääkärinlausunnon toimittamisvelvoitteen piirissä. Lisäksi lakiehdotuksen vaikutusten arvioidaan kohdistuvan erityisesti haja-asutusalueilla asuviin henkilöihin, jos hyvinvointialueet eivät jatkossa tarjoaisi kyseisiä palveluja. Esityksen perustuslakijaksossa todetaan myös, että muutoksen vaikutuksia erityisesti lausuntojen ja todistusten alueelliseen ja tosiasialliseen saatavuuteen on asianmukaista seurata, erityisesti sen arvioimiseksi, onko lisäsääntelylle tarvetta, mikäli vaikutukset muodostavat tosiasiallista kynnystä perusoikeuksien hyödyntämisen edellyttämien ja ajo-oikeuden tukemien toimintamahdollisuuksien käytölle (s. 21). Pidän tärkeänä todeta, että mainittuja vaikutuksia olisi tullut arvioida nyt tehtyä seikkaperäisemmin ja laajemmin jo tämän esityksen perustana. Esityksessä olisi tullut kaikkiaan selvittää tarkemmin ehdotuksen vaikutuksia perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatun oikeuden riittäviin terveyspalveluihin toteutumiseen myös perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden ja 17 §:n mukaisten kielellisten oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen näkökulmasta. Esitys ei nähdäkseni turvaa yhdenvertaisten terveyspalvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta eikä myöskään kielellisten oikeuksien toteutumista.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Julkisen terveydenhuollon lakisääteisen velvollisuuden huolehtia ajokorttilausunnoista poistaminen ja sen tosiasiallinen siirtäminen yksityisen palveluntuotannon varaan on merkityksellinen myös perustuslain 124 §:n kannalta. 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. Säännöksessä on korostettu sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsäännön mukaan kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Säännöstä ei siten ole lähtökohtaisesti tarkoitettu käytettäväksi laajojen hallinnollisten tehtäväkokonaisuuksien antamiseen viranomaiskoneistonulkopuolisille tahoille. Julkisen hallintotehtävän käsitteellä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Perustuslain 124 § kattaa viranomaisille jo kuuluvien tehtävien siirtämisen lisäksi hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille. (HE 1/1998 vp, s. 178–179, PeVM 10/1998 vp, s. 35.)

Lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. (HE 1/1998 vp, s. 178.) Lähtökohtaisesti viranomaisia avustavia tehtäviä on voitu lain nojalla siirtää muiden kuin viranomaisten hoidettaviksi (ks. esim. PeVL 11/2006 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 47/2004 vp, PeVL 11/2004 vp).

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon. Siten

tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. (HE 1/1998 vp, s. 178, ks. PeVL 44/2016 vp, s. 5, PeVL 5/2014 vp, s. 3, PeVL 23/2013 vp, s. 3, PeVL 10/2013 vp, s. 2, PeVL 6/2013 vp, PeVL 53/2010 vp.)

Yksityisten tahojen hoidettavaksi annetut julkiset hallintotehtävät ovat yleensä olleet luonteeltaan viranomaisille kuuluvia tehtäviä täydentäviä, avustavia ja teknisluoteisia tehtäviä tai tehtäväkokonaisuuksia taikka operatiivisia tai viranomaistoiminnalle edellytyksiä luovien palveluja (esim. PeVL 62/2014 vp, PeVL 8/2014 vp, PeVL 6/2013 vp). Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, ettei tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen voitu suoranaisesti katsoa muodostavan ehdotonta estettä ehdotetulle sääntelylle yhteydessä, jossa kysymys oli teknisluonteisista, palveluiden tuottamiseen liittyvistä tehtävistä (PeVL 8/2014 vp, s. 3–4, ks. PeVL 6/2013 vp, s. 2).

Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksessa ei ole kysymys vain taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta, vaikka järjestelyn taloudellisiin vaikutuksiin onkin asianmukaisesti kiinnitettävä riittävästi huomiota (PeVL 11/2006 vp, s. 2–3) Merkitystä on myös viranomaisen henkilöstöresurssien riittävyydellä (PeVL 23/2013 vp, s. 3, PeVL 6/2013 vp, s. 2). Tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa on kiinnitetty huomiota tehtävässä tarvittavaan erityisosaamiseen, henkilöstöön ja muihin resursseihin, palvelutarpeen lisääntymiseen, palveluiden alueelliseen saatavuuteen ja joustavuuteen sekä toiminnan tehokkuuteen (ks. esim. PeVL 29/2013 vp, PeVL 6/2013 vp, PeVL 11/2004 vp, PeVL 6/2013, PeVL 3/2009, PeVL 23/2013 vp).

Perustuslakivaliokunta katsoi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen siirtoa arvioidessaan, että tarkoituksenmukaisuutta tulee tarkastella ennen muuta yksityisten henkilöiden tarpeiden kannalta, jolloin merkitystä on etenkin riittävien palvelujen tasapuolisen saatavuuden turvaamisella. Perusoikeuksien yhdenvertaista toteutumista vaarantava tehtävien siirtäminen ei ole perustuslaissa tarkoitetulla tavalla tarkoituksenmukaista. Siirrettävien julkisten hallintotehtävien laajuus vaikuttaa myös siirron tarkoituksenmukaisuuden arviointiin, koska perustuslain perustelujen mukaan vain rajoitettu siirto on mahdollinen. Lisäksi siirtämisen edellytyksenä on, että perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten, tarkoituksenmukaisuusvaatimus mukaan luettuna, osoitetaan täyttyvän tapauskohtaisesti kunkin tehtäväkokonaisuuden osalta (PeVL 26/2017 vp, s. 51–53).

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslain 124 §:ssä asetetut oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa, ja niitä on yleisesti tulkittava yhteydessä perustuslain 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin. Perustuslain 124 §:llä korostetaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. (HE 1/1998 vp, s. 178.) Tosiasiallisessa hallintotoiminnassa perusoikeuksien toteutumisesta on katsottu voitavan huolehtia lähinnä sääntelyn yleisen asianmukaisuuden sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 24/2001 vp, s. 4, ks. myös PeVL 27/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa (PeVM 10/1998 vp, s. 35, ks. PeVL 5/2014 vp, s. 3–4). Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 53/2014 vp, s. 4–5, PeVL 5/2014 vp, s. 4, PeVL 11/2006 vp, PeVL 33/2004 vp, PeVL 46/2002 vp). Siltä osin kuin tällainen hallintotehtävä saattaa merkitä julkisen vallan käyttämistä on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä (PeVM 10/1998 vp, s. 35, ks. PeVL 53/2014 vp, s. 4–5, PeVL 5/2014 vp, s. 3–4, PeVL 11/2006 vp, PeVL 33/2004 vp, PeVL 46/2002 vp).

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179, PeVL 22/2014 vp, s. 3–5, PeVL 55/2005 vp, s. 2, PeVL 19/2005 vp, s. 8).

Perustuslakivaliokunta totesi valinnanvapauslakiesitystä arvioidessaan tiivistäen, että perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellisiksi muodostuvat paitsi kysymykset sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden yksityisten hoidettaviksi siirtämisen laajuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta myös muun muassa yksityisten toiminnan asianmukaisuudesta ja viranomaisvalvonnasta (PeVL 26/2017 vp).

Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa on käyty varsin laajasti läpi julkisen hallintotehtävän antamista yksityiselle palveluntuottajalle perustuslain 124 §:n valossa (s. 17–22). Esitykseen omaksuttua tulkintaa julkisen hallintotehtävän käsitteestä voi pitää oikeansuuntaisena. Yhdyn esityksen arvioon siitä, että ajokorttitarkastusten järjestämistä ja ajokorttilausuntojen antamista on pidettävä hyvinvointialueiden julkisena hallintotehtävänä ja että kyse ei lähtökohtaisesti olisi merkittävästä julkisen vallan käytöstä (s. 19). Kyse olisi siten julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, mitä on syytä arvioida perustuslain 124 §:n nojalla.

Esitys vaikuttaa perustuvan osittain jokseenkin erikoiseen tai jopa virheelliseksi luonnehdittavaan näkemykseen perustuslain 124 §:stä. Esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan ”ehdotetaan, että tästä tehtävästä nimenomaan hyvinvointialueiden julkisena hallintotehtävänä luovutaan” (s. 19). Lisäksi viitataan siihen, että jo tällä hetkellä yksityiset palveluntuottajat tekevät laajamittaisesti ajokorttitarkastuksia ja antavat ajokorttilausuntoja. Pidän tärkeänä korostaa, että lailla säätämälläkään ei voida luopua jonkin tehtävän luonteesta julkisena hallintotehtävänä. Kun tällaisia tehtäviä siirretään muulle kuin viranomaiselle, tulee perustuslain 124 §:n mukaisten edellytysten täyttyä eikä asiassa ole sinänsä merkitystä sillä, mikä on nykykäytäntö ajokorttilausuntojen saannissa yksityiseltä. Lisäksi kiinnitän huomiota siihen, että esityksessä on nojauduttu ajoneuvojen katsastustoiminnasta annettuun lakiin (957/2013) ja sitä koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 22/2013 vp). Pidän katsastustoiminnan vertaamista nyt ehdotettuun sääntelyyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkitykseltään rajallisena erilaisen asia- ja perusoikeuskytköksen vuoksi.

Perustuslakijaksosta puuttuu selkeä edellytyskohtainen arviointi siitä, miten perustuslain 124 §:n asettamat vaatimukset täyttyvät. Esitys koskisi sinänsä tarkkarajaista ja yksilöityä tehtäväkenttää, vaikkakin toisaalta sitä kokonaisuudessaan, pois lukien erikoissairaanhoito. Kyse ei olisi siitä, että yksityinen sektori toimisi avustavana tai täydentävänä palveluiden tuottajana. Tältä osin tulkinnanvaraa jää siihen, voidaanko ehdotusta pitää rajoitettuna tehtävien siirtona ja siten perustuslain 124 §:n sallimana. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten täyttymistä turvaa osaltaan lääkärien toimintaa koskeva sääntelykokonaisuus muun muassa terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994). Lisäksi esityksen kokonaisuudesta on löydettävissä terveydenhuoltopalvelujen järjestämiseen, taloudellisiin näkökohtiin ja henkilöresursseihin liittyviä perusteluja sille, että perustuslain 124 §:n mukainen tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi täyttyä tässä asiayhteydessä. Toisaalta tarkoituksenmukaisuusvaatimuksenkin osalta on kiinnitettävä huomiota palveluiden alueelliseen saatavuuteen. Edellä yhdenvertaisuutta koskevassa arvioinnissa olen pitänyt ehdotusta ongelmallisena perustuslain 6 §:n kannalta. Tämän vuoksi onkin syytä korostaa, että perusoikeuksien yhdenvertaista toteutumista vaarantavaa tehtävien siirtoa ei voi pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarkoituksenmukaisena. Kun ehdotuksen voi lisäksi katsoa vaarantavan perusoikeuksien toteutumista suhteessa perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittamaan oikeuteen riittäviin terveyspalveluihin, on esitystä pidettävä tältäkin osin ongelmallisena myös perustuslain 124 §:n kannalta.

Helsingissä 20.11.2024

Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori