Janne Salminen 18.12.2024

Perustuslakivaliokunta

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

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi terveydenhuoltolakia. Tarkoitus on rajata ajokorttitarkastukset pois hyvinvointialueiden järjestämisvastuun piiristä. 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. Tämä voi osaltaan edistää hoitoon pääsyä sekä parantaa hyvinvointialueiden edellytyksiä tuottaa muita palveluja. Esityksellä pyritään myös parantamaan julkisen talouden kestävyyttä ja luomaan edellytyksiä velkaantumisen kasvun taittamiseen.

2. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

3. Valtioneuvoston käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Se on kuitenkin pitänyt suotavana esitykseen sisältyvien perustuslain 124 §:n tulkinnan kannalta merkityksellisiin seikkoihin liittyen, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Kysymyksenasettelu

4. Perustuslakivaliokunnassa on lausuntoasiana vireillä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain 22 §:n muuttamisesta.

5. Valiokunta on pyytänyt valtiosääntöistä arviota siitä, 1) kuuluuko lakiehdotuksessa viitatun, ajokorttilain 3 §:n 14 kohdassa tarkoitetun todistuksen tai lausunnon antaminen Suomen perustuslain 19.3 §:ssä terveyspalveluihin ja koskeeko perustuslain säännöksen mukainen turvaamisvelvollisuus sitä, ja 2) onko kyseisen todistuksen tai lausunnon antamista pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä erityisesti ottaen huomioon ajokorttilain 20 §:ssä poliisin toimivallasta määrätä ajo-oikeuden haltijan toimittamaan lääkä-

rinlausunto ajoterveyden ja ajokunnon valvontaan liittyvien toimenpiteiden yhteydessä säädetty.

Arviointia

6. Perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

7. Kuten hallituksen esityksestä on todettu, kyseinen perustuslain säännös ei sido sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä nykyiseen lainsäädäntöön, vaan edellyttää riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Säännöksessä ei siis määritellä tapaa, jolla sosiaali- ja terveyspalvelut on järjestettävä, vaan velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus. Lähtökohtana on pidettävä sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71). Perustuslain 19.3 §:n sääntelyvaraustyypillä on haluttu korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaa pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa (PeVM 25/1994 vp, s. 6). Vaikka säännöksessä ei edellytetä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta, siitä seuraa, että lainsäädännöllä on huolehdittava riittävien palvelujen turvaamisesta. Käytännössä on lähdetty siitä, että palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Ajokorttilain tarkoittamat terveysvaatimukset koskettavat yksityiselämän suojaa ja myös yhdenvertaisuutta ja osin myös elinkeinovapautta, mutta yleisen liikenneturvallisuuden ja yksittäisten tienkäyttäjien turvallisuuden ylläpitäminen perustelee terveysvaatimuksia ja niiden selvittämistä (ks. HE 212/2010 vp).

8. Lainsäädäntöön on sisällytetty eri tarkoituksissa velvollisuuksia selvittää lääkärintodistuksin omaa terveydentilaansa esimerkiksi viranomaiselle. Esimerkiksi terveydenhuoltolaissa perusterveydenhuolto määritellään siten, että perusterveydenhuollolla tarkoitetaan hyvinvointialueen järjestämää väestön terveydentilan seurantaa, terveyden edistämistä ja sen osana terveysneuvontaa ja terveystarkastuksia, suun terveydenhuoltoa, lääkinnällistä kuntoutusta ja työterveyshuoltoa sekä päivystystä, avosairaanhoitoa, kotisairaanhoitoa, kotisairaala- ja sairaalahoitoa, mielenterveyden hoitoa ja päihde- ja riippuvuushoitoa siltä osin kuin niitä ei järjestetä erikoissairaanhoidossa; perusterveydenhuollosta voidaan käyttää myös nimitystä kansanterveystyö ja erikoissairaanhoidolla puolestaan lääketieteen ja hammaslääketieteen erikoisalojen mukaisia sairauksien ehkäisyyn, tutkimiseen, hoitoon, ensihoitoon, päivystykseen ja lääkinnälliseen kuntoutukseen kuuluvia terveydenhuollon palveluja. Perustuslain osalta terveydenhuolto määritellään tietysti näistä legaalimääritelmistä riippumatta autonomisesti, mutta muusta lainsäädännöstä voidaan toki saada johtoa siitä, mitä terveydenhuollolla tarkoitetaan. Terveydenhuoltoon kuuluvat myös terveystarkastukset. Kuitenkin terveystarkastukset senkin merkityksessä kuuluvat terveydenhuoltoon sikäli kuin ne koskevat terveydentilan seurantaa ja terveyden edistämistä. Ajoterveyden kannalta ei terveydenhuollon näkökulmasta ole keskeistä se lausunto, joka asiasta annetaan päätöksentekijän tarpeisiin. Keskeistä on se, että kysymyksessä on ajoterveyttä koskeva terveystarkastus, jonka perusteella tämä lausunto annetaan. Ajoterveyden arviointi puolestaan on tässä merkityksessä terveydenhuollon ammattihenkilölle kuuluva tehtävä. Tällaisen terveystarkastuksen kuuluminen perustuslain 19.3 §:n alaan on kuitenkin tulkinnanvaraista. Merkityksensä vuoksi kyseiseen terveystarkastukseen ja

siitä annettavaan lausuntoon liittyy piirteitä, joiden johdosta sen voi arvioida olevan myös perustuslain 19.3 §:n alaan kuuluva terveyspalvelu.

9. 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.

10. Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan esimerkiksi yksityisten henkilöiden oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille. Jos julkinen hallintotehtävä kuitenkin annetaan viranomaiskoneiston ulkopuolelle, se voi perustuslain 124 §:n mukaan tapahtua vain lailla tai lain nojalla ja vain säännöksessä tarkoitettujen edellytysten vallitessa. (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, HE 1/1998 vp, s. 178/II)

11. Poliisin tehtävänä on ajokorttilain mukaan ajoterveydentilan ja ajokunnon valvonta. Lääkärin suorittamalla ajoterveyden arvioinnilla on merkitystä yksittäisen kuljettajan mutta yleisemmänkin liikenneturvallisuuden kannalta. Ajoterveyden arvioinnista ja sitä koskevan lääkärinlausunnon antamisesta säädetään ajokorttilaissa (386/2011). Kuten lausuntopyynnössä tuodaan esiin, esimerkiksi ajokorttilain 20 §:n mukaan jos on syytä epäillä, ettei ajo-oikeuden haltija enää täytä ajokortin terveysvaatimuksia tai ettei hän terveydentilansa vuoksi enää kykene kuljettamaan turvallisesti sellaista ajoneuvoa, jonka ajo-oikeus hänellä on, poliisi voi määrätä kuljettajan määräajassa toimittamaan lääkärin- tai erikoislääkärinlausunnon terveysvaatimusten täyttymisestä taikka todistuksen ajonäytteestä tai uudesta ajokokeesta. Lääkärin antamalla selvityksellä on muutakin merkitystä, ainakin esimerkiksi siten, että lausuntoa tarvitaan, jotta henkilö voi saada tai uudistaa ajokortin, päästä kuljettajantutkintoon taikka saada tai uudistaa liikenneopettajaluvan. Ajokorttilain perusteella on ajoterveyden arviointi ja sitä koskevan lääkärinlausunto on vaikuttaa olevan keskeisessä osassa esimerkiksi ajokortin myöntämisen kannalta.

12. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että myös viranomaista avustavat tehtävät ovat julkisina hallintotehtävinä (PeVL 26/2017 vp ja PeVL 55/2010 vp). Sellainen ei kuitenkaan ole ollut esimerkiksi tekniseen asiantuntemukseen perustuva testaus ja sertifiointi, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 26/2017 vp ja PeVL 4/2012 vp).

13. Ajokorttilain perusteella ajoterveydentilaa koskevan terveystarkastuksen perusteella annettava lääkärinlausunto on keskeinen ajoluvasta ym. päätettäessä ja se vaikuttaa olennaisesti viranomaisen harkintavaltaan. Ajokorttilupaa ei myönnetä, mikäli henkilö ei täytä ajokorttiluvan terveysvaatimuksia.

14. Näiden seikkojen perusteella arvioin, että kysymyksessä olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä.