

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain 22 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain 22 §:n muuttamisesta (HE 171/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Ida Hakanen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Kirsi Ruuhonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Lasse Lehtonen
- apulaisprofessori Anu Mutanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi terveydenhuoltolakia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Lait voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan lausunto PeVL 63/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Terveystenhuoltolain 22 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, ettei hyvinvointialueilla, Helsingin kaupungilla ja HUS-yhtymällä jatkossa ole lakisääteistä velvollisuutta huolehtia, että sen asukas tai terveyskeskuksen potilas saa ajokorttilaissa tarkoitetun lääkärinlausunnon perusterveydenhuollosta. Jatkossa ajokorttilausunto on lähtökohtaisesti hankittava yksityiseltä palveluntuottajalta. Lakiehdotus ei koske erikoissairaanhoidtoa.

(2) 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.

(3) Ehdotettua sääntelyä tarkastellaan hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa muun muassa perustuslain 6 §, 19 §:n 3 momentin ja 124 §:n kannalta.

Julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveyspalvelut

(4) 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.

(5) Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksellä ei määritellä momentissa tarkoitettujen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa, vaan sillä velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71/I). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä on todettu, ettei perustuslain säännös sitonut sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä silloiseen lainsäädäntöön (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Vastaava kanta on sittemmin toistettu useita kertoja perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 32 ja siinä mainitut lausunnot). Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PeVL 12/2023 vp, PeVL 63/2016 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 3/II, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 71).

(6) Perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. Palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Viittaus jokaiseen palveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (ks. PeVL 17/2021 vp, kappale 71, PeVL 30/2013 vp, s. 3/I). Oikeus riittäviin terveyspalveluihin turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (ks. PeVL 38/2022 vp, kappale 4).

(7) Perustuslain 19 §:n 3 momentti sisältää sääntelyvarauksen. Perustuslain esitöiden mukaan sääntelyvaraukset jättävät lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä, ja tämä liikkuma-

Valiokunnan lausunto PeVL 63/2024 vp

vara on suurempi kuin ilman sääntelyvarausta kirjoitetuissa perusoikeussäännöksissä. Perustuslaki ilmaisee kuitenkin tällöinkin pääsäännön, jota ei voida perustaltaan heikentää lailla (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I). Perustuslain 19 §:n 3 momentissa käytetyllä sääntelyvaraustyyppillä ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään") on haluttu korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I, ks. myös PeVL 17/2021 vp, kappale 69). Valiokunta on kuitenkin painottanut nimenomaisesti, että perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksellä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (esim. PeVL 26/2017 vp, s. 44—45). Säännös merkitsee siten vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVL 17/2021 vp, kappale 72, PeVL 26/2017 vp, s. 33).

(8) Perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettu terveyspalvelujen käsite on kaikkien perustulaisissa käytettyjen käsitteiden tavoin muun lainsäädännön sisällöstä riippumaton, autonominen käsite (ks. esim. PeVL 2/2024 vp, kappale 20, PeVL 41/2021 vp, kappale 1, PeVL 17/2018 vp, s. 2, PeVL 12/2015 vp, s. 3). Vaikka säännöksen esitöissä viitataan terveyspalveluja koskevaan lainsäädäntöön, ei tämä merkitse, että perustuslain suojaa nauttivat välttämättä kaikki kyseiseen lainsäädäntöön sisältyvät palvelut. Perustuslakivaliokunta katsoo, että perustuslain tarkoitettujen terveyspalvelujen piiriin kuuluvat ensisijaisesti sellaiset palvelut, joilla pyritään ylläpitämään terveyttä, ehkäisemään ja hoitamaan sairauksia tai huolehtimaan kuntoutuksesta. Terveyspalveluilla tulee olla kiinteä yhteys ihmisten terveyteen, jotta niiden voidaan katsoa kuuluvan perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettun turvaamisvelvollisuuden piiriin.

(9) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 22) mukaan ajokorttilain mukaisilta lääkärintodistuksilta ja -lausunnoilta puuttuu tällainen välitön yhteys terveyden ylläpitämiseen, sairauksien hoitoon tai kuntoutukseen. Kyse on ajoterveysten selvittämiseksi tarpeellisista lääketieteellisistä asiantuntija-arvioista, joiden avulla pyritään varmistamaan, että henkilö täyttää ajoluvan myöntämiseksi laissa asetetut terveysvaatimukset. Perustuslakivaliokunnan mielestä tämä tarkoitus poikkeaa perustuslain 19 §:n 3 momentin suojan piirissä olevien terveyspalvelujen tarkoituksesta. Vaikka mainittu tehtävä on voimassa olevassa terveydenhuoltolaissa osoitettu hyvinvointialueille, ei kyse ole tehtävän luonteen vuoksi perustuslain 19 §:n 3 momentin piiriin kuuluvasta terveyspalvelusta, jota säännöksen mukainen turvaamisvelvollisuus koskee.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

(10) Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Sen 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 viranomaisille.

(11) Perustuslain 124 §:n säännöksen tarkoituksena on perustuslain esitöiden mukaan rajoittaa julkisten hallintotehtävien antamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti (HE 1/1998 vp, s. 178—179). Julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätök-

Valiokunnan lausunto PeVL 63/2024 vp

sentekoon liittyviä tehtäviä. Pykälä kattaa sekä viranomaisille kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179).

(12) Lääkärintodistuksen ja -lausunnon antamisessa ei perustuslakivaliokunnan mielestä ole lähtökohtaisesti kysymys perustuslain 124 §:n tarkoittamasta asetelmasta, jossa viranomaisen hoitamia julkisia hallintotehtäviä osoitetaan viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Ajoterveyden lakisääteisten vaatimusten täyttämistä arvioidaan viranomaisen lain nojalla tekemällä hallintopäätöksellä, jonka perusteita selvitettyä lääkärin laatima todistus tai lausunto otetaan huomioon lain edellyttämänä lääketieteellisenä selvityksenä. Ajokorttilain mukaisen lausunnon tai todistuksen antavalla lääkärillä ei ole toimivaltaa päättää henkilön ajo-oikeudesta. Tältä osin käsillä oleva asetelma poikkeaa oikeudellisessa arvioinnissa ajoneuvojen katsastustoiminnasta, jossa katsastaja voi hyväksyä tai hylätä ajoneuvon ja määrätä sen ajokieltoon, ja jota perustuslakivaliokunta on tarkastellut julkisen hallintotehtävän siirtämisenä muulle kuin viranomaiselle (PeVL 22/2013 vp, s. 2).

(13) Lääketieteelliseen asiantuntemukseen perustuvaan arviointiin, jota tehdään sekä julkisen kuin yksityisen terveydenhuollon piirissä, ei perustuslakivaliokunnan mielestä muutenkaan sisälly julkiselle hallintotehtävälle luonteellisia piirteitä, vaikka ajokorttilaissa edellytetyn lääkärinlausunnon tai -todistuksen esittäminen on yhtenä edellytyksenä ajokortin saamiselle. Vaikka lääkärin tekemä arviointi tuottaa lääketieteelliseen asiantuntemukseen perustuvaa selvitystä viranomaisen itsenäisen hallinnollisen päätöksenteon tueksi, ei se kuitenkaan muodosta sellaista viranomaista avustavaa tehtävää, jota perustuslakivaliokunta on pitänyt julkisena hallintotehtävänä (esim. PeVL 26/2017 vp, s. 48, PeVL 55/2010 vp, s. 2, PeVL 32/2020 vp).

(14) Ajoterveyden arviointiin ja sen perusteella laadittavan lääkärinlausunnon antamiseen liittyy liikenneturvallisuuden ylläpitämiseen perustuva julkinen intressi. Tämän kaltainen julkinen intressi ei kuitenkaan vielä sinänsä tee lausunnon laatimisesta ja antamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamista (PeVL 57/2024 vp, kappale 7). Perustuslakivaliokunnan mielestä ajokorttilain 3 §:n 14 kohdassa tarkoitettujen lääkärintodistuksen ja -lausunnon antamisessa ei ole kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä.

Alueellinen yhdenvertaisuus ja seuranta

(15) Lakiehdotuksella voi olla kiinnekohtia perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätelyyn. Hallituksen esityksessä (s. 11) arvioidaan, että lakiehdotuksen vaikutukset kohdistuvat erityisesti ajo-oikeuden haltijoihin, jotka terveydentilastaan tai iästään johtuen ovat lääkärinlausunnon toimittamisvelvoitteen piirissä. Esityksessä tehdään myös selkoa siitä, että hyvinvointialueet voisivat edelleen ottaa hoitaakseen perusterveydenhuollossa ajokorttitarkastuksia ja antaa ajokorttilausuntoja. Jos hyvinvointialueet eivät kuitenkaan jatkossa tarjoaisi kyseisiä palveluja, lakiehdotuksen vaikutukset kohdistuisivat esityksen (s. 12) mukaan erityisesti haja-asutusalueilla asuviin henkilöihin. Tähän vaikuttavat esityksen mukaan sekä se, että haja-asutusalueella mahdollisuus käyttää julkista liikennettä on usein huonompi, että se, ettei kaikilla alueilla välttämättä myöskään ole kattavaa yksityistä palvelutuotantoa. Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotukseen sisältyy lisäksi riski siitä, että yksityiset palveluntuottajat nostaisivat hintojaan. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulisi vielä arvioida ajokorttitarkastusten yhdenvertaista saatavuutta eri puolilla

Valiokunnan lausunto PeVL 63/2024 vp

maata. Lisäksi perustuslakivaliokunta korostaa, että muutoksen vaikutuksia tulee seurata tiiviisti ja mahdollisiin epäkohtiin puuttua sääntelyä muuttamalla.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 19.12.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen