

Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 18.12.2024

1. Arvio perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiosääntöistä arviointiani ensinnäkin siitä, kuuluuko lakiehdotuksessa viitatus, ajokorttilain 3 §:n 14 kohdassa tarkoitetun todistuksen tai lausunnon antaminen perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin terveystalve-luihin ja koskeeko perustuslain säännöksen mukainen turvaamisvelvollisuus sitä.

Ajokorttilain 3 §:n 14 kohdan mukaan *lääkärintodistuksella ja -lausunnolla* tarkoitetaan ajokorttilain nojalla tehdyn ajoterveyden arvioinnin perusteella annettua lausuntoa terveystalveimusten täyttymisestä.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut. Säännöksen esitöiden mukaan säännöksessä ei määritellä sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistalvaa. Siten se ei edellytä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta. Toisaalta säännöksestä seuraa, että lainsäädännössä on huolehtittava riittävien talvelujen turvaamisesta. Julkisen vallan on siten turvattava sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71).

Perustuslain säännöksen esitöissä ei määritellä terveystalvelujen käsitettä, vaan tältä osin perusteluissa viitataan tuolloin voimassa olleeseen terveystalvelujärjestelmää koskevaan lainsäädäntöön. Säännös ei kuitenkaan sido sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä kulloinkin voimassa olevaan lainsäädäntöön, vaan edellyttää riittävien talvelujen turvaamista jokaiselle, sen mukaan kuin lailla säädetään. Tavalliseen lainsäädäntöön sisältyvät siten säännökset erilaisista etuuksista ja niiden saamisen edellytyksistä. Talvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista talvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993 vp, s. 71).

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettu terveystalvelujen käsite on kaikkien perustalaisia käytettyjen käsitteiden tavoin muun lainsäädännön sisällöstä riippumaton, autonominen käsite. Vaikka säännöksen esitöissä viitataan terveystalveluja koskevaan lainsäädäntöön, ei tämä merkitse, että perustuslain suojaa nauttisivat välttämättä kaikki kyseiseen lainsäädäntöön sisältyvät talvelut. Pidän selvänä, että perustuslain tarkoittamien terveystalvelujen piiriin kuuluvat ensisijaisesti sellaiset talvelut, joilla pyritään ylläpitämään terveyttä, ehkäisemään ja hoitamaan sairauksia tai huolehtimaan kuntoutuksesta. Toisin sanoen terveystalveluilla tulee olla kiinteä yhteys ihmisten terveyteen, jotta niiden voidaan katsoa kuuluvan perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettun turvaamisvelvollisuuden piiriin.

Ajokorttilain mukaisilta lääkärintodistuksilta ja -lausunnoilta puuttuu tällainen välitön yhteys terveyden ylläpitämiseen, sairauksien hoitoon tai kuntoutukseen (HE, s. 22). Kyse on ajoterveyden selvittämiseksi tarpeellisista lääketieteellisistä asiantuntija-arvioista, joiden tehtävänä on varmistaa, että henkilö täyttää ajoluvan myöntämiselle laissa asetetut terveystalvelut. Nähdäkseni tämä tarkoitus poikkeaa selvästi perustuslain 19 §:n 3 momentin suojan piirissä olevien terveystalvelujen perustarkoituksesta. Vaikka mainittu tehtävä on voimassa olevassa terveydenhuoltolaissa osoitettu hyvinvointialueille, ei kyse ole nähdäkseni tehtävän luonteen vuoksi perustuslain 19 §:n 3 momentin piiriin kuuluvasta terveystalvelusta, jota säännöksen mukainen turvaamisvelvollisuus koskee.

Katson, että kyseinen tehtävä voidaan perustuslain 19 §:n 3 momentin estämättä poistaa hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla hyvinvointialueen lakisäätteisistä tehtävistä.

2. Arvio perustuslain 124 §:n kannalta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lisäksi valtiosäätöistä arviotani siitä, 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 lääkärintalvelunto ajoterveyden ja ajokunnan valvontaan liittyvien toimenpiteiden yhteydessä säädetty.

Ajokorttilain 20 §:n mukaan jos on syytä epäillä, ettei ajo-oikeuden haltija enää täytä ajokortin terveystalveluksia tai ettei hän terveydentilansa vuoksi enää kykene kuljetta-
maan 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. Poliisimies voi määrätä ajo-oikeuden haltijan liikennevalvonnan yhteydessä tehtävään tarkastukseen, jossa tutkitaan näkökyvylle asetettujen vaatimusten tähtyminen. Näkökyvyn tarkastuksen saa tehdä vain siten ja sellaisella menetelmällä, ettei toimenpiteistä aiheudu tarpeetonta tai kohtuutonta haittaa ajoneuvon kuljettajalle. Edellä tarkoitettuun tarkastukseen osallistumisen sijaan kuljettaja voi poliisimiehen asettamassa määräajassa toimittaa poliisille lääkärin tai optikon lausunnon näkökyvylle asetettujen vaatimusten tähtyymisestä.

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.

Perustuslain esitöiden mukaan säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Esitöissä säännös kytketään ns. valtiosääntöoikeudelliseen virkamieshallintoperiaatteeseen, jonka mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet. Kyseisen periaatteen ei ole kuitenkaan katsottu merkitsevän ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä rajoitetusti muille kuin viranomaisille. 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 päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, 179).

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittamien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisen yhteyttä perustuslain 124 §:ään sote-uudistuksen yhteydessä antamassaan lausunnossa PeVL 26/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan mielestä tuolloin käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetun kaltaisten, perustuslain 19 §:n 3 momenttiin palautuvan julkisen vallan järjestämisvastuun piiriin

kuuluvien valinnanvapauspalveluiden ja niiden tuottamiseen välittömästi liittyvien hallinnollisten tehtävien laajamittaista organisointia viranomaiskoneiston ulkopuolisille palveluntuottajille tulee kokonaisuutena arvioiden tarkastella perustuslain 124 §:ssä julkisen hallintotehtävän siirtämiselle asetettujen vaatimusten kannalta. Valiokunta viittasi tässä yhteydessä myös hallituksen esityksessä omaksuttuun kantaan, jonka mukaan perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen ja tuottaminen ovat lähtökohtaisesti julkisia hallintotehtäviä. Ainakin itsenäistä potilaan tai asiakkaan palvelutarpeen arviointia ja palveluiden suunnittelua sisältävät tehtävät ja siihen liittyvä toiminta on perustelujen mukaan ymmärrettävissä julkisena hallintotehtävänä, ja palvelutarpeen arviointi sisältää myös julkisen vallan käyttöä (PeVL 26/2017 vp, s. 46-47).

Olen edellä katsonut, ettei ajokorttilain mukaisen lääkärintodistuksen ja -lausunnon antaminen kuulu perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittaman turvaamisvelvollisuuden piiriin eli valiokunnan tuolloinen kannanotto sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen suhteesta perustuslain 124 §:ään ei käy tältä osin valtiosääntöoikeudellisen arvion lähtökohdaksi.

Ajokorttilaissa ei lääkärintodistuksen ja -lausunnon antamista osoiteta tai rajoiteta julkisen terveydenhuollon piiriin, vaan todistuksia voivat antaa ja antavat myös yksityiset palveluntuottajat. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan yksityisten palveluntuottajien antamien ajokorttilausuntojen osuus käsittää nykyisin noin puolet kaikista ajokorttilausunnoista (ks. HE, s. 9 ja 19). On myös huomattava, että ajokorttilaissa ei itsessään osoiteta lääkärintodistuksen ja -lausunnon antamistehtävää millekään taholle, vaan sen antaminen kuuluu hyvinvointialueen tehtäviin voimassa olevan terveydenhuoltolain 22 §:n yleissäännöksen perusteella, jonka 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. Tämä säännös ei rajoita vastaavien todistusten tai lausuntojen antamista yksityisessä terveydenhuollossa, vaan pyrkii ainoastaan turvaamaan yksilön oikeuden laissa edellytetyn todistuksen tai lausunnon saamiseen.

Lääkärintodistuksen ja -lausunnon antamisessa ei ole kysymys lähtökohtaisesti perustuslain 124 §:n tarkoittamasta asetelmasta, jossa viranomaisen hoitamia julkisia hallintotehtäviä osoitetaan viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Eli kyse ei ole sellaisesta viranomaiselle kuuluvasta tehtävästä, jonka antamiseen viranomaisten ulkopuolelle tulisi

perustuslain valossa suhtautua rajoittavasti. Kyse on luonteeltaan lääketieteelliseen tietoon ja arvioon perustuvasta asiantuntijalausunnosta ja -todistuksesta, jonka osalta olennaista ei ole antajan mahdollinen virkamiesasema, vaan lääketieteelliseen koulutukseen ja kokemukseen perustuva asiantuntemus, joka on riippumaton siitä, onko kyseessä virkalääkäri vai yksityisellä sektorilla toimiva lääkäri. Huomionarvoista on, että ajokorttilaissa vastaavanlaisia merkityssisältöjä annetaan lain tarkoittamille optikon lausunnoille, joiden antamista ei ole osoitettu hyvinvointialueiden lakisääteiseksi tehtäväksi ja jotka ymmärtääkseni lähes kokonaisuudessaan laaditaan yksityisellä sektorilla.

Ajokorttilain mukaisen lausunnon tai todistuksen antavalla lääkärillä ei ole toimivaltaa päättää lausunnolla henkilön ajo-oikeudesta. On selvää, että lausunnolla ja todistuksella on kuitenkin vahva tosiasiallinen merkitys ajo-oikeuden myöntämiselle tai epäämislle. Kyse on kuitenkin arvioni mukaan laissa määritellyn terveysedellytyksen täytymistä koskevasta asiantuntija-arviosta ja päätöksenteon näkökulmasta päätöksenteon edellytysten selvittämisestä. Tältä osin käsillä oleva asetelma poikkeaa hyvin selvästi ajoneuvojen katsastustoiminnasta, jossa katsastaja voi hyväksyä tai hylätä ajoneuvon ja määrätä sen ajokieltoon, mihin hallituksen esityksen perusteluissa viitataan (HE, s. 20) ja jota perustuslakivaliokunta on tarkastellut julkisen hallintotehtävän siirtämisenä muulle kuin viranomaiselle (PeVL 22/2013 vp, s. 2).

Edellä esitetyin perustein katson, että ajokorttilain mukaisen lääkärintodistuksen ja -lausunnon antamisessa on kyse lääketieteellisestä asiantuntija-arviosta, jonka antamista ei ole kyseisessä laissa määritelty erikseen. Kyse ei ole tarkoitukseltaan perustuslain 124 §:n mukaisesta julkisesta hallintotehtävästä, jonka antamista muulle kuin viranomaiselle kyseisen perustuslain säännöksen mukaan tulisi rajoittaa. Arvioon ei mielestäni vaikuta se seikka, että tällaisella todistuksella on tosiasiallisesti vahva merkitys ajo-oikeutta koskevassa varsinaisessa päätöksenteossa.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä myös viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVL 55/2010 vp, s. 2), mihin hallituksen esityksen perusteluissa viitataan (HE, s. 18). Nähdäkseni ajokorttilain mukaisten lääkärintodistuksen ja -lausunnon antaminen ei kuitenkaan ole luonteeltaan tällainen ”viranomaisia avustava tehtävä” valiokunnan käytännössä tarkoitettussa merkityksessä.

Edellä esitetyin perustein päädyn katsomaan, että ajokorttilain 3 §:n 14 kohdassa tarkoitettujen lääkärintodistuksen ja -lausunnon antamisessa ei ole kysymys perustuslain 124

§:ssä tarkoitettusta julkisesta hallintotehtävästä. Kyse on ajo-oikeutta koskevan viranomaispäätöksenteon edellytyksenä olevasta henkilön terveydentilaa koskevasta lääketieteellisestä asiantuntija-arviosta, ei sellaisesta tehtävästä, jonka lähtökohtaisesti tulisi kuulua viranomaiselle. Kantani vastaa myös pitkään voimassa ollutta oikeustilaa, jossa ajokorttilain tarkoittamista lääkärintodistuksista ja -lausunnoista noin puolet annetaan yksityisen terveydenhuollon piirissä ja jotka on viranomaistoiminnassa vakiintuneesti hyväksytty lain tarkoittamiksi todistuksiksi tai lausunnoiksi. En näe perusteita riitauttaa tältä osin nykyistä ajokorttilain mukaista käytäntöä perustuslain 124 §:n perusteella, koska tällainen asiantuntijatehtävä poikkeaa säännöksen normaalista soveltamistilanteesta erityisesti säännöksen perustuslain esitöissä ilmaistu tarkoitus huomioon ottaen.

Esitän käsityksenäni tältä osin, ettei myöskään perustuslain 124 §:stä johdu valtiosääntöistä estettä ajokorttilain mukaisten lääkärintodistusten ja -lausuntojen poistamisesta hyvinvointialueiden lakisääteisten tehtävien joukosta hallituksen esityksessä ehdotetun mukaisesti.