

Olli Mäenpää

8.10.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 118/2025 vp)

Esitykseen sisältyy erillinen sen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Keskeinen perusoikeusarviointi sisältyy kuitenkin esityksen pääasiallisia vaikutuksia koskevaan jaksoon. Selkeämpää ja hallituksen esitysten laatimisohteiden mukaista olisi sisällyttää kaikki perustuslain kannalta merkityksellinen arviointi esityksen loppuun, jossa myös perustellaan säätämisyjärjestys.

Terveystarkastusten ajankohdasta ja sisällöstä säätäminen

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi terveydenhuoltolakia niin, että laissa ei enää säädettäisi ajankohdista tai määräajoista, jolloin laissa tarkoitetut terveystarkastukset on toteutettava. Voimassa olevassa laissa olevat säännökset, joiden mukaan terveystarkastus on suoritettava laissa täsmällisesti määritellyn määräajan mukaisesti, korvattaisiin yleisluonteisilla ja suuntaa-antavilla säännöksillä, joiden mukaan terveystarkastus on suoritettava määräajoin ja yksilöllisen tarpeen mukaisesti.

Hallituksen esitys laajentaisi merkittävästi hyvinvointialueiden toimivaltaa päättää lakisäätösten terveystarkastusten järjestämisestä. Tämä sinänsä vahvistaisi hyvinvointialueiden perustuslain 121 §:n 4 momenttiin perustuvaa itsehallinnollista päätösvaltaa.

Terveyspalvelujen riittävyys

Ehdotettu sääntely on perustuslain kannalta merkityksellistä etenkin siltä kannalta, että perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät terveyspalvelut. Perustuslain 19 §:n 3 momentin terveyspalveluiden riittävälle saatavuudelle antaman turvan lähtökohta on yksilökohtaiseen tarvearvioon perustuva yksilön oikeus riittäviin terveyspalveluihin (PeVL 59/2024 vp, kappale 12).

Lakisäätöiset terveystarkastukset ovat kuitenkin luonteeltaan ensisijaisesti laajahkoon ryhmään kohdistuvia ensisijaisesti ennakkoivia terveyspalveluja, joilla pyritään seulomaan ja ennalta estämään sairaus ja siten rajoittamaan yksilöllisen terveyspalvelun tarvetta. Yksilökohtainen tarvearvio ei siksi niiden toteuttamisessa ole samalla tavoin merkityksellinen kuin yksilöllisten terveyspalvelujen järjestämisessä. Tällä erityispiirteellä on ainakin jossain määrin merkitystä arvioitaessa terveystarkastuksia riittävien terveyspalvelujen saatavuuden kannalta.

Perustuslaista ei sinänsä kuitenkaan johdu velvoitetta säilyttää tietyn potilasryhmän (tässä tapauksessa: terveystarkastuksen kohteiden) oikeudellinen asema sellaisena kuin se on tällä hetkellä (PeVL 79/2022 vp, kappale 22). Muutetunkin oikeudellisen aseman tulee kuitenkin turvata tällaiselle ryhmälle riittävät terveyspalvelut sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Riittävyyden arvioinnissa ja määrittelyssä on välttämätöntä tukeutua lääke- ja hoitotieteelliseen asiantuntemukseen.

Lainsäätäjän liikkuma-ala

Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös sisältää sääntelyvarauksen, jollainen perustuslain esitöiden mukaan jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä. Tämä liikkumavara on suurempi kuin ilman sääntelyvarausta kirjoitetuissa perusoikeussäännöksissä. Perustuslaki ilmaisee kuitenkin tällöinkin pääsäännön, jota ei voida perustaltaan heikentää lailla (PeVM 25/1994 vp, s. 6). 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, ks. myös PeVL 17/2021 vp, kappale 69). Lainsäätäjän rajoitetun liikkuma-alan kohteena on riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen jokaiselle.

Perustuslakivaliokunta on 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 myös vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVL 17/2021 vp, kappale 72, PeVL 26/2017 vp, s. 33). Valiokunnan tehtävänä on siten arvioida, turvaako ehdotettu sääntely muutoksen jälkeenkin perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisen oikeuden riittäviin terveyspalveluihin (ks. myös PeVL 59/2024 vp, kappale 13), tässä tapauksessa erityisesti riittäviin terveystarkastuksiin.

Ehdotus väljentäisi terveystarkastusten järjestämistä määrittelevää lainsäädäntä olennaisesti nykyisestä. Se siirtäisi siten terveystarkastusten suorittamisen sisällöllisen ja ajallisen riittävyyden arvioinnin hyvinvointialueen viranomaisten tehtäväksi.

Ehdotettu sääntely ”määräajoin ja yksilöllisen tarpeen mukaisesti” suoritettavista terveystarkastuksista voi sinänsä – hyvinvointialueen harkinnan perusteella – toteuttaa tällaiset terveystarkastukset niin, että perustuslain 19 §:n 3 momentin mukainen jokaiselle kuuluva oikeus riittäviin terveyspalveluihin toteutuu. Terveystarkastusten järjestämistä koskevat avoimet ja tulkinnanvaraiset kriteerit laissa perustavat kuitenkin hyvinvointialueella laajasisältöisen hallinnollisen harkintavaltan, joka ei välttämättä takaa sitä, että terveystarkastukset järjestetään niin, että tämä perusoikeus toteutuu. Näin laajaa hallinnollista harkintavaltaa voidaan pitää ongelmallisena oikeutta riittäviin terveyspalveluihin määrittelevän perusoikeussäännöksen kannalta.

Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkitystä myös sillä, että kyseisellä perusoikeussäännöksellä on tarkoitettu korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa. Tässä suhteessa ehdotettu laintasoinen sääntely muodostuu väljyytensä ja avoimuutensa vuoksi ongelmalliseksi myös terveystarkastuksen riittävyyteen kohdistuvan lailla sääntämisen vaatimuksen kannalta. Terveystarkastusten järjestämistä koskevaa laintasoista sääntelyä on sinänsä mahdollista muuttaa perustuslain 19 §:n 3 momentin määrittelemisissä puitteissa.

Nyt ehdotettua laintasoista sääntelyä tulisi kuitenkin – lainsäätäjän rajoitettu liikkuma-ala huomioon ottaen – täsmentää niin, että se kyseisen perusoikeussäännöksen edellyttämällä tavalla turvaa jokaiselle oikeuden riittäviin terveystarkastuksena toteutettaviin terveystarkastuksiin sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Toisin kuin sääntämisjärjestysperusteluissa esitetään, laintasoisen sääntelyn tulee myös turvata tällaisten palvelujen riittävä ja yhdenvertainen saatavuus eri hyvinvointialueilla asuville.

Asetuksenantovaltuus

Terveystarkastuslain 23 §:n 1 momenttiin lisättäväksi ehdotetun asetuksenantovaltuuden mukaan: ”Asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä terveystarkastusten ajankohdasta ja sisällöstä.” Koska ehdotettu laintasoinen sääntely on hyvin väljää, sen tarkentaminen asetuksella määritteli käytännössä kokonaisuudessaan terveystarkastusten ajankohdan ja sisällön. Ehdotettu asetuksenantovaltuus muodostuu siten hyvin avoimeksi. Tämä on ongelmallista siltä kannalta, että terveystarkastusten riittävyyden perusteiden määrittely on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan toteutettava laintasoisella sääntelyllä.

Mikäli laintasoinen sääntely on tässä suhteessa riittävän täsmällistä, sitä tarkentavaa asetuksentasoista sääntelyä voidaan sinänsä pitää mahdollisena. Tällaisen asetuksen antaja on kuitenkin määriteltävä laissa, ja se voinee sääntelyn sisältö huomioon ottaen olla vain valtioneuvosto.

Yli 18-vuotiaiden opiskelijoiden terveystarkastus

Kaikkien yli 18-vuotiaiden opiskelijoiden terveystarkastus ehdotetaan muutettavaksi tarpeen mukaan tehtäväksi, kuten jo nykyisin korkeakouluopiskelijoiden osalta tehdään. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, etteivät eri opiskelijaryhmien palvelut, edut tai velvoitteet perusteettomasti poikkea toisistaan (PeVL 33/2018 vp, s. 2; PeVL 24/2014 vp, s. 3-4; ks. myös PeVL 37/2014 vp, s. 3). Sikäli kuin ehdotetulla sääntelyllä voidaan turvata kyseiselle, yli 18 vuotiaiden opiskelijoiden ryhmälle riittävä terveystarkastusten taso, mitä ei ole mahdollista arvioida oikeustieteellisin perustein, sääntelyyn ei ole huomauttamista perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta.

Sähköinen terveystarkastus

Sähköisellä terveystarkastuksella tarkoitettaisiin 1. lakiehdotuksen 70 a §:n 2 momentin mukaan terveystarkastus, joka toteutetaan sähköisessä muodossa ensisijaisesti opiskeluterveydenhuollossa tai tarvittaessa muussa perusterveydenhuollon palvelussa. Terveystarkastuksen käyttäminen olisi säännösehdoituksen mukaan hyvinvointialueen velvollisuus sen järjestäessä opiskelijoille terveystarkastuksen tai asepalvelukseen hakeutuvien naisten terveystarkastuksen. Lakiehdotukseen ei sisälly säännöstä, jonka mukaan sen kohteena olevan henkilön olisi vastattava kyselyyn.

Sähköisen terveystarkastuksen sisältöä ja toteuttamista ei myöskään tarkemmin määriteltäisi laissa. Sen sijaan Terveystarkastuksen ja hyvinvoinnin laitos määritteli yhteistyössä Puolustusvoimien kanssa kyselyn tietosisällön ja terveystarkastuksen tarvetta koskevat päättelysäännöt. Tällaisten tietosisältöjen ja päättelysääntöjen määrittely on luonteeltaan lähinnä lainsäädännön täytäntöönpanon valmisteluun kuuluvaa päätöksentekoa.

Päättelysääntöjen määrittelyn kohteena ja soveltajina olisivat hyvinvointialueet terveystarkastuksen toteuttajina, mutta päättelysäännöillä ei ilmeisesti olisi välitöntä vaikutusta kenenkään oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Kyselyn tietosisällön ja päättelysääntöjen määrittelyn ei siten voitane katsoa sisältävän oikeussääntöjä, joiden antamista olisi arvioitava siltä kannalta, että perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista. Mikäli säännösehdoituksessa tarkoitettuja päättelysääntöjä kuitenkin pidettäisiin oikeussääntöinä, ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perustuslain 80 §:n 2 momentissa määritellyt edellytykset.

Hyvinvointialueen olisi tarjottava mahdollisuus käyttää paperista terveystarkastusta, jos sähköistä terveystarkastusta ei ole mahdollista järjestää opiskelijasta, kutsunnanalaisesta tai vapaaehtoisesti asepalvelukseen hakeutuvasta naisesta johtuvasta syystä. Sääntelyä voidaan tältä osin pitää asianmukaisena hyvän hallinnon takeiden ja kyselyyn vastaavien yhdenvertaisen kohtelun kannalta, kun erityisesti otetaan huomioon henkilöiden kyvykkyyden ja taidollisten edellytysten erot sähköisten menetelmien käytössä.