

Sosiaali- ja terveysministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain 22 §:n ja sosiaalihuoltolain 50 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain 22 §:n ja sosiaalihuoltolain 50 §:n muuttamisesta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi terveydenhuoltolakia ja sosiaalihuoltolakia. Esitysluonnos liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen päätöksiin, joilla hallitus on sopinut vuosien 2025–2028 julkisen talouden suunnitelmasta. Päätöksiin sisältyy ajokorttitarkastusten rajaaminen 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.

Sosiaalihuoltolakiin ehdotetaan teknisluonteista muutosta. Sosiaalihuoltolain nojalla annettavan päätöksen oikaisuvaatimusmenettelyä koskevassa säännöksessä oleva virhe korjattaisiin siten, että myös sosiaalihuoltolain nojalla annettuihin päätöksiin tehdyt oikaisuvaatimukset tulisi aina käsitellä hyvinvointialueen toimielimessä.

Esitysluonnos liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Julkinen hallintotehtävä (PL 124 §)

Ajokorttitarkastukset julkisena hallintotehtävänä

Terveydenhuoltolain 22 §:n 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, taikka on asukkaan tai potilaan hoidon, toimeentulon, opiskelun tai muun vastaavan syyn kannalta välttämätöntä. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että säädetty ei kuitenkaan koskisi ajokorttilaissa (386/2011) tarkoitettuja perusterveydenhuollossa laadittavia todistuksia tai lausuntoja.

Ajokorttilain (386/2011) 12 §:n mukaan ajokorttilupa myönnetään, jos hakija täyttää ajokorttiluvan terveysvaatimukset ja muut laissa määritellyt edellytykset. Näin ollen terveystarkastus on lähtökohdaisesti ajo-oikeuden syntymisen välttämätön edellytys ja siten kiinteässä yhteydessä ajolupaa

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

koskevaan päätöksentekoon, jossa ajokorttilausunto vaaditaan. Esitysluonnoksessa todetaan, että tällä hetkellä ajokorttitarkastusten järjestämistä ja ajokorttilausuntojen antamista on pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että jatkossa ajokorttitarkastusten ja –lausuntojen järjestäminen ei olisi hyvinvointialueiden, muttei myöskään yksityisten toimijoiden lakisääteinen tehtävä. Ajokorttitarkastukset- ja lausunnot säilyisivät kuitenkin edelleen laissa säädettyinä edellytyksenä ajokorttiluvan saamiselle ja liittyisivät siten jatkossakin kiinteästi ajokorttilaissa säädetyn julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että myös viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 48 ja PeVL 55/2010 vp, s. 2/I). Esitysluonnoksessa-kin todetaan, että myös eduskunnan oikeusasiamies on todennut, että erilaiset viranomaisia avustavat ja viranomaismenettelyyn siten tavalla tai toisella liitännäiset tehtävät on usein arvioitu julkisiksi hallintotehtäviksi (EOAK/7308/2021, 23.5.2022). Julkisesta hallintotehtävästä ei kuitenkaan ole ollut kyse sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifiointissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määrää-kaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 26/2017 vp, s. 48 ja PeVL 4/2012 vp, s. 2/II). Ajokorttilausunto vaikuttaa merkittäväällä tavalla ajoluvasta päättävän viranomaisen har- kintavaltaan, sillä ajokorttilupaa ei myönnetä, mikäli henkilö ei täytä ajokorttiluvan terveysvaatimuk- sia. Edellä esitetyn valossa ajokorttilausunnon antaminen näyttäytyy edelleen julkisena hallintotehtä- vänä, joka ehdotetaan käytännössä siirrettäväksi yksityisille toimijoille säätämättä siitä kuitenkaan laissa.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa katsotaan, että esityksessä ”ei ole kyse julkisen hallintotehtävän siirrosta, eikä esitystä siten lähtökohtaisesti liene pidettävä ongelmallisena perus- tuslain 124 §:n kannalta.” Oikeusministeriön näkemyksen mukaan kyse on julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Esitysluonnoksessa vaikuttaa olevan omaksuttu tulkinta, että julkinen hallintotehtävä lakkaa olemasta, mikäli sitä ei säädetä kenenkään tehtäväksi tai velvolli- suudeksi. Vaikuttaa siltä, että ehdotettu voisi mahdollisesti kuitenkin johtaa tilanteeseen, jossa hen- kilöllä on lakisääteinen velvollisuus toimittaa ajokorttilausunto hänen ajo-oikeudestaan päättävälle vi- ranomaiselle, mutta mikään taho ei olisi velvollinen toteuttamaan ajokorttitarkastusta ja antamaan lainsäädännössä edellytettyä lausuntoa.

Oikeusministeriö katsoo, että jonkin tehtävän luonne julkisena hallintotehtävänä ei lakkaa sillä, että sitä ei enää säädettäisi minkään tahon velvollisuudeksi, jos käytännössä tehtävän suorittaminen on tässä asiayhteydessä kuvatulla tavalla edelleen lakisääteinen edellytys ja keskeinen osa henkilön oi- keuksia ja velvollisuuksia koskevan päätöksen tekemiseksi. Nyt ehdotettu sääntelyratkaisu vaikuttaa olevan ristiriidassa perustuslain 124 §:n kanssa. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjes- tää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Perustuslakivaliokunta on todennut, että julki- nen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuk- sella (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I, PeVL 11/2002 vp, s. 5/I). Huomionarvoinen on myös oikeusvaltioperi- aatetta koskeva perustuslain 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Esitysluonnosta tulee siten jatkovalmistelussa muuttaa vastaamaan edellä esitettyjä perustuslain 124 §:n vaatimuksia. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan oikeusturvan ja hy- vän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merki- tyksessä edellyttää muun muassa asioita käsittelevien henkilöiden toimivan rikosoikeudellisella vir- kavastuulla (ks. esim. PeVL 17/2021 vp, kappale 81, PeVL 26/2017 vp, s. 49). On syytä huomioida myös sääntelyn yhteensopivuus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) kanssa. Lain 3 luku sisältää määräyksiä palvelujen hankkiminen yksityiseltä palvelun- tuottajalta.

Ottaen huomioon, että ajokorttitarkastusten tarkoituksena on ajoterveyden arviointi ja siten liikenne- turvallisuuden parantaminen, on syytä painottaa ehdotuksen vaikutuksia lausuntojen laatuun ja ajo- turvallisuuteen. Esitykseen liittyvänä riskinä todetaan luonnoksen vaikutusarviointeja koskevassa jaksossa 4.2.2 olevan, että ajoterveyteen liittyvien lääkärinlausuntojen laatu huononisi, kun lausun- toja laatisivat lääkärit, jotka eivät välttämättä tunne henkilöä, josta lausunto laaditaan. Riskinä on esi- tyslunnon mukaan myös lausuntojen laatiminen yksityisellä sektorilla riittämättömin perustein

taloudellisen tuloksen tavoittelemiseksi. Tähän liittyen luonnoksessa todetaan, että yksityisissä terveyspalveluissa lääkärin ei toimi virkasuhteessa, johon kuuluu muita laajempi vastuu työssä tehdystä virheistä eli virkavastuu. Esitysluonnoksen mukaan ehdotettu sääntely saattaisi myös lisätä henkilöille itselleen kohdistuvia kustannuksia, minkä seurauksena tarpeellisia arvioita saattaisi jäädä tekemättä. Näiden riskien toteutuessa lakiehdotuksella voisi olla negatiivisia vaikutuksia ajoterveyteen ja –turvallisuuteen. Tarkasteltaessa PL 124 §:n asettamia edellytyksiä julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi muun kuin viranomaisen toimesta tulee edellä mainitut seikat huomioida jatkovalmistelussa tarkoin (mm. tehtävän siirron tarkoituksenmukaisuus, oikeusturvan, perusoikeuksien ja hyvän hallinnon vaarantumattomuus). Edellä esitetty lisäksi puoltaa tehtävän arvioimista julkisena hallintotehtävänä, jotta varmistetaan riittävät takeet tehtävän asianmukaiselle hoitamiseksi.

Yhdenvertaisuus (PL 6 §)

Alueellinen yhdenvertaisuus ja ikääntyneisiin kohdistuvat vaikutukset

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 kieltä 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, kuten iän, tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka (ks. HE 309/1993 vp, s. 42–44; ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 6–7, PeVL 26/2017 vp, s. 36–41 ja 44–45 ja PeVL 67/2014 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on aiemmin kunta- ja palvelurakennemuutostusta sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisuudistusta arvioidessaan pitänyt 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 26/2017 vp, s. 36–41 ja 44–45, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 2–3). Valiokunta on painottanut, että perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä turvataan riittävät palvelut maan eri osissa asuville (PeVL 26/2017 vp, s. 32–33).

Esitysluonnoksen vaikutusarviointia koskevassa osiossa todetaan, että esitys asettaa välillisesti kaupungeissa ja haja-asutusalueilla asuvat henkilöt eriarvoiseen asemaan, sillä haja-asutusalueella mahdollisuus käyttää julkista liikennettä on usein huonompi, ja liikkumiseen tarvitaan useammin autoa kuin kaupungeissa. On myös mahdollista, että joillakin alueilla järjestettäisiin lakimuutoksesta huolimatta edelleen lakisääteistä laajempia palveluita ja tarjottaisiin ajokorttiin liittyviä lääkärinlausuntoja. Esitysluonnoksen mukaan kaikilla alueilla ei välttämättä myöskään ole kattavaa yksityistä palvelutuotantoa, mikä voisi aiheuttaa alueellista eriarvoistumista. On todennäköistä, että harvaan asutuilla alueilla, joilla liikkumiseen tarvitaan useammin autoa, on myös vähemmän yksityisiä terveyspalveluita tarjolla ja siten vähemmän toimijoiden välistä kilpailua.

Ajokorttilaissa tarkoitettuja perusterveydenhuollossa laadittavia todistuksia tai lausuntoja tarvitsevat ajokorttilain nojalla erityisesti ikääntyneet, mihin on ajoturvallisuuteen liittyvät hyväksyttävät tavoitteet. Esityksen vaikutuksia koskevassa osiossa todetaan, että sillä olisi vaikutuksia erityisesti pienituloisiin ajokorttia hankkiviin tai uudistaviin ihmisiin, joilta vaaditaan lääkärinlausunto hakemuksen liitteeksi. Esityksellä olisi vaikutuksia erityisesti pienituloisiin ikäihmisiin, joilta vaaditaan lääkärinlausuntoa ajoterveydestä ajokorttilaissa säädetyin aikavälein. Suuri osa ikään perustuvista lausunnoista vaaditaan laajennettuina lääkärinlausuntoina, joiden kustannukset ovat korkeammat.

Esitysluonnoksessa todetaan, että kun julkisessa terveydenhuollossa ei enää asetettaisi vertailuhintaa lausunnoista perittäville maksuille, liittyy lakiehdotukseen riski siitä, että yksityiset palveluntuottajat nostaisivat hintojaan, jolloin vaikutus kotitalouksien asemaan olisi suurempi. Myöskään asiakasmaksujen maksukatto ei koskisi yksityiseltä palveluntuottajalta hankittuja lausuntoja. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lausunnon tarve perustuu lakiin, eikä nimenomaan ikääntyneiltä vaadittavien ajokorttitarkastusten ja –lausuntojen rajaaminen hyvinvointialueen huolehtimisveloitteen ulkopuolelle vaikuta yhdenvertaisuuden kannalta täysin ongelmattomalta.

Jatkovalmistelussa onkin syytä huolehtia siitä, miten alueellinen yhdenvertaisuus ajokorttilaissa edellytetyn lausunnon saamiseksi varmistetaan sekä siitä, miten PL 124 §:n asettamat reunaehdot täyttyvät ihmisten yhdenvertaisuuden osalta.

Kielellinen yhdenvertaisuus

Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, viranomaisilla on velvollisuus palvella asiakasta tai potilasta hänen kielellään laissa säädetyllä tavalla. Esitys voisi vaikutusarviointien mukaan vaikuttaa negatiivisesti kielelliseen yhdenvertaisuuteen. Esitykseen liittyy riski ruotsin- sekä saamenkielisten ajokorttitarkastusten ja –lausuntojen saatavuuden heikkenemisestä, sillä kielilakia (423/2003) tai saamen

Kielilakia (1086/2003) ei pääsääntöisesti sovelleta yksityisiin palveluntuottajiin silloin, kun ne eivät hoida julkista hallintotehtävää.

Kielilain (423/2003) 25 §:n mukaan, jos julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, sitä koskee sen hoitaessa tätä tehtävää, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta. Jos tehtävän vastaanottaja määräytyy viranomaisen päätöksen tai muun toimenpiteen taikka viranomaisen ja vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella, viranomaisen on varmistettava, että tehtävää hoidettaessa annetaan tämän lain mukaista kielellistä palvelua. Tämä tulee myös varmistaa viranomaisen antaessa muun kuin julkisen hallintotehtävän yksityisen hoidettavaksi, jos tämän lain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii. Kuten edellä on todettu, oikeusministeriö katsoo, että kyseessä vaikuttaa olevan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle, jolloin sekä kielilaki että saamen kielilaki (1086/2003) tulevat sovellettavaksi.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Nanni Olsson

Liitteet

Jakelu STM Sosiaali- ja terveysministeriö

Tiedoksi Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Timo Karhunen

VN/15547/2024-OM-24

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: