

LAUSUNTO

4.7.2024

Viite: Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö VN/15547/2024

EOAK/3656/2024 LAUSUNTOPYYNTÖ LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAEIKSI TERVEYDENHUOLTOLAIN 22 §:N JA SOSIAALIHUOLTOLAIN 50 §:N MUUTTAMISESTA

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi terveydenhuoltolain 22 §:n ja sosiaalihuoltolain 50 §:n muuttamisesta siten kuin jäljempänä tarkemmin selostetaan.

Vastauksena lausuntopyyntöön esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

2 TERVEYDENHUOLTOLAIN 22 §:N MUUTTAMISTA KOSKEVA EHDOTUS

Esitysluonnoksen mukaan terveydenhuoltolain 22 §:ää muutettaisiin siten, että jatkossa hyvinvointialueella, Helsingin kaupungilla ja HUS-yhtymällä ei olisi enää lakisääteistä velvollisuutta huolehtia siitä, että sen asukas tai terveyskeskuksen potilas saa perusterveydenhuollossa terveydentilaansa koskevan ajokorttilaissa tarkoitetun todistuksen tai lausunnon. Jatkossa ajokorttilausunto olisi lähtökohtaisesti hankittava yksityiseltä palveluntuottajalta. Lakiehdotus ei koskisi erikoissairaanhoidon palveluita.

Esityksellä pyrittäisiin osaltaan parantamaan julkisen talouden kestävyyttä ja luomaan edellytyksiä velkaantumisen kasvun taittamiseen sekä parantamaan hyvinvointialueiden edellytyksiä tuottaa lakisääteiset palvelut käytettävissä olevilla henkilöstöresursseilla.

Esitysluonnoksessa viitataan oikeusasiamiehen vuonna 2010 antamaan ratkaisuun asiassa EOAK/711/2009. Ratkaisun mukaan lakisääteistä julkisten terveystalujen järjestämisvelvollisuutta on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Esitysluonnoksessa todetaan, että ”tällä hetkellä ajokorttitarkastusten

järjestämistä ja ajokorttilausuntojen antamista on siten pidettävä julkisena hallintotehtävänä” (s. 13). Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan seuraavaa:

”Jatkossa ajokorttitarkastusten ja –lausuntojen järjestäminen ei olisi hyvinvointialueiden, muttei myöskään yksityisten toimijoiden lakisääteinen tehtävä. Ajokorttilausunnon antaminen liittyisi kuitenkin jatkossakin kiinteästi ajokorttilaissa säädetyn julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Lakiesityksessä ei ole kyse julkisen hallintotehtävän siirrosta, eikä esitystä siten lähtökohtaisesti liene pidettävä ongelmallisena perustuslain 124 §:n kannalta.” (s. 14)

Tekstikohtiin sisältyy nähdäkseni päätelmä, jonka mukaan ajoterveyden arviointi ja lääkärinlausunnon antaminen menettäisi luonteensa julkisena hallintotehtävänä, jos sitä ei enää osoitettaisi lailla hyvinvointialueen tai jonkin muun tahon velvollisuudeksi.

Totean että päätelmä on virheellinen.

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.

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)

Ajoterveyden arvioinnista ja sitä koskevan lääkärinlausunnon antamisesta säädetään ajokorttilaissa (386/2011). Hallituksen esitystä ajokorttilaiksi (HE 212/2010 vp) ei saatettu perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Hallituksen esityksessä kuitenkin tarkastellaan lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisen sääntelyn perustuslainmukaisuutta. Jaksossa ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys” todetaan, että ajokortin hakijalle ja haltijalle ehdotetut ikä- ja terveysvaatimukset merkitsevät puuttumista perustuslaissa turvattuun yksityiselämän suojaan ja yhdenvertaisuuteen. Mainittuihin perusoikeuksiin puuttuminen on hallituksen esityksen mukaan välttämätöntä yleisen liikenneturvallisuuden ja yksittäisten tienkäyttäjien turvallisuuden ylläpitämiseksi. Liikenneopettajalupavaatimuksilla, muun ohella niihin eräissä tapauksissa kuuluvilla terveysvaatimuksilla, puututaan paitsi yksityiselämän suojaan myös luvan hakijan ja haltijan perustuslaissa säädettyyn elinkeinovapaudteen opettajan osaamisen ja kuljettajaopetuksen laadun varmistamiseksi sekä liikenneturvallisuuden ja muun turvallisuuden ylläpitämiseksi opetustilanteessa. (HE 212/2010 vp, s. 89–92)

Lääkärinlausunnon esittäminen on mainitussa laissa erikseen säädetyissä tapauksissa edellytys muun ohella sille, että henkilö voi saada tai uudistaa ajokortin, päästä kuljettajantutkintoon taikka saada tai uudistaa liikenneopettajaluvan. Ajoterveyden arviointi ja sitä koskevan lääkärinlausunnon antaminen vaikuttaa merkittäväällä tavalla ajokortti- tai liikenneopettajaluvan hakijan taikka kuljettajantutkintoa suorittavan etuihin ja oikeuksiin, vaikka varsinaisen hallintopäätöksen tekee kuljettajantutkinnon osalta tutkinnon vastaanottaja ja muissa tilanteissa Liikenne- ja viestintävirasto. Lääkärinlausunnon merkitystä kuvastaa hyvin esimerkiksi ajokorttilain 22 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan ajokortti on annettava säännöksessä tarkoitettua lyhyemmäksi määräajaksi, jos lääkärinlausunnossa sitä edellytetään.

Muun muassa yllä mainituin perustein totean, että esitysluonnokseen sisältyvää ehdotusta terveydenhuoltolain 22 §:n muuttamisesta on tarkasteltava julkisen hallintotehtävän siirtona viranomaiselta yksityiselle. Koska luonnos hallituksen esitykseksi perustuu tältä osin ratkaisevalla tavalla perustuslain 124 §:n säännöksen virheelliseen tulkintaan, katson että esitysluonnos on palautettava valmisteluun, jossa on huolehdittava siitä, että perustuslain 124 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät.

Perustuslain 124 §:n säännöksestä seuraa, että ajoterveyden arviointia ja ajoterveyttä koskevien lääkärinlausuntojen antamista tarkoittavan tehtävän siirrosta yksityisille terveystalujen tuottajille tulee säätää lailla tai lain nojalla. Ajoterveyden arvioinnin ja lääkärinlausunnon merkityksen vuoksi pidän välttämättömänä, että sitä koskeva tehtävä säädetään yksityisen terveydenhuollon palveluntuottajien velvollisuudeksi, jos tehtävä siirretään yksityiselle.

Lainvalmistelussa tulee arvioida huolellisesti, onko siirto tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, ja varmistua siitä, ettei se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Pidän välttämättömänä, että lakiesityksen jatkovalmistelussa arvioidaan siirron vaikutuksia erityisesti harvaan asutuilla maaseudun alueilla, joilla yksityisten terveystalujen saavutettavuus saattaa olla huono, mutta joilla asuvien ihmisten mahdollisuus oman auton käyttöön on usein edellytys sille, että he voivat jatkaa asumista omassa kodissaan ja omalla kotipaikkakunnallaan. Asialla on perustuslain 6 §:ään ja 9 §:n 1 momentin säännökseen kytkeytyvä valtiosääntöoikeudellinen ulottuvuus.

Ajokorttilain mukaan ajoterveydentilan ja ajokunnon valvonta kuuluvat poliisille. Koska poliisin valvonta on pääasiassa jälkikäteistä, lääkärin suorittama ajoterveyden arviointi on keskeinen paitsi yksittäisen kuljettajan turvallisuutta myös yleistä liikenneturvallisuutta edistävä tekijä.

Lakiesityksen jatkovalmistelussa on mielestäni aiheellista tunnistaa riskit, joita yksityisten terveystalujen luonteeseen kuuluvasta taloudellisen voiton tavoittelusta voi aiheutua yleiselle liikenneturvallisuudelle. Riskien hallitseminen edellyttää perustuslain 124 §:n mukaisesti sitä, että toimintaa

valvotaan asianmukaisesti. Viitataan tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, jossa on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. (PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10)

Esitysluonnoksessa todetaan, että lakiehdotukseen sisältyy riski siitä, että yksityiset palveluntuottajat nostavat ajokorttitarkastuksista ja lääkärinlausunnoista perimiään hintoja. Esitysluonnoksen mukaan ajokorttiin liittyvien lääkärinlausuntojen kustannukset ovat kuitenkin pienet suhteessa autoilun kokonaiskustannuksiin. (s. 8 ja 9)

Pidän perustuslain 124 §:n valossa erittäin ongelmallisena ratkaisua, jossa julkisen hallintotehtävän hoitamisesta perittävän maksun määräytyminen perustuisi yksityisen terveystalouden tuottajan liiketaloudellisiin perusteisiin määräämään hintaan. Jos maksu olisi jokaisen palveluntuottajan vapaasti määriteltävissä, se saattaisi vaihdella merkittävästikin, jolloin lääkärinlausuntoa tarvitsevat henkilöt joutuisivat perusteettomasti eriarvoiseen asemaan keskenään. Katson että lakiesityksen jatkovalmistelussa tulee harkita sääntelyratkaisua, jossa tehtävän siirrosta säädettävään lakiin otetaan säännös, jossa viitataan valtion maksuperustelakiin samaan tapaan kuin esimerkiksi riistahallintolain (158/2011) 33 §:ssä.

Kiinnitän lopuksi sosiaali- ja terveysministeriön huomiota siihen, että esitetty muutos saattaa vaikuttaa toimeentuloasiakkuuksien ja myös toimeentulomenojen kasvuun. Ainakin joissain tapauksissa nyt kysymyksessä olevat menot saattavat tulla korvattaviksi (laskelmassa menona huomioitavaksi) perustoimeentulotukimenona tai mahdollisesti täydentävänä toimeentulotukena. Tätä ei ole arvioitu esitysluonnoksessa, mitä pidän puutteena.

3 SOSIAALIHUOLTOLAIN 50 §:N MUUTTAMISTA KOSKEVA EHDOTUS

Luonnoksessa esitetään, että sosiaalihuoltolain 50 §:n säännöstä muutettaisiin siten, että sosiaalihuoltolain 45 ja 46 §:n nojalla annettuihin päätöksiin tehtävät oikaisuvaatimukset käsiteltäisiin aina hyvinvointialueen toimielimessä.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp) esitettiin (139 ja 96 §), että 96 §:n 3 momentissa tarkoitettua viranhaltijan päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen ratkaisee laissa säädetty tai hallintosäännössä määrätty viranhaltija, jonka tulee olla toinen kuin päätöksen tehnyt viranhaltija (siis muun muassa yksilöön kohdistuvissa sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa).

Eduskuntakäsittelyssä lakivaliokunta (LaVL 10/2021 vp) totesi kuitenkin sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassaan lausunnossa muun muassa seuraavan (s. 7):

”Lakiehdotuksen 139 §:n 4 momentin mukaan 96 §:n 3 momentissa tarkoitettu viranhaltijan päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen ratkaisee laissa säädetty tai hallintosäännössä määrätty viranhaltija, jonka tulee olla toinen kuin päätöksen tehnyt viranhaltija. Ehdotetussa 96 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa päätöksissä on kyse muun muassa yksilöön kohdistuvista sosiaali- ja terveydenhuollon asioista (2 kohta).

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta toteaa, että ehdotettu menettely poikkeaa sosiaalihuollon lainsäädännössä noudatetusta käsittelyjärjestyksestä, jossa oikaisuvaatimuksen ratkaisee yleensä kunnan lautakunta, ja sen on valiokunnan asiantuntijakuulemisissa arvioitu voivan johtaa päinvastoin kuin hallituksen esityksen perusteluissa on esitetty hallintokäytännön epäyhteneväisyyteen ja hallinto-oikeuksiin tehtävien muutoksenhakujen lisääntymiseen. Ehdotettua menettelyä ei myöskään ole pidetty puolueettomuuden ja esteettömyyden näkökulmasta perusteltuna. Valiokunta katsoo, että tilanteessa, jossa viranhaltijan päätöksellä voi olla merkittäviä vaikutuksia yksilön oikeuksiin ja oikeusturvaan, oikaisuvaatimus on perusteltua säätää tehtäväksi laissa säädetylle tai hallintosäännössä määritellylle toimielimelle.

Edellä esitetyn vuoksi edellä mainitut kuntalaista poikkeavat säännösehdotukset on aiheellista poistaa. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, että 1. lakiehdotuksen 139 §:n 4 momentti yhdessä 96 §:n 3 momentin ja 97 §:n 5 momentin kanssa poistetaan.”

Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi mietinnössään (StVM 16/2021 vp, s. 94) seuraavaa:

”Kuntalaista poikkeavaa sääntelyä on lausunnoissa pidetty ongelmallisena ja sen on katsottu mahdollisesti voivan johtaa hallintokäytännön epäyhteneväisyyteen ja hallinto-oikeuksiin tehtävien muutoksenhakujen lisääntymiseen. Valiokunta pitää lausuntovaliokuntien tavoin aiheellisena edellä kuvatun toimivallan siirtämistä koskevan 96 §:n 3 momentin sääntelyn ja siihen liittyvien nk. otto-oikeutta (97 §:n 5 mom.) ja oikaisuvaatimusta (139 §:n 4 mom.) koskevien säännösten poistamista.”

Tiedossani kuitenkin on, edellä sanotusta huolimatta, että hyvinvointialueilla on ollut epäselvyyksiä ja erilaisia, toisistaan poikkeavia käytäntöjä yksilön sosiaalihuollon asioissa muutoksenhakuja käsittelevästä toimivaltaisesta viranomaisesta.

Pidän sosiaalihuoltolain 50 §:n muutosta oikeusturvan toteutumisen kannalta tärkeänä.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri
Riitta Burrell

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.