

Asia: VN/34144/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Edustaako vastaaja

-

2. Toteuttaako ehdotettu säädöskokonaisuus tavoitetta varhaisen tuen saatavuuden parantamisesta?

-

Ehdotetut toimet kohtaan 2:

-

3.1 Raskaudenaikaisissa neuvolapalveluissa

-

Ehdotetut toimet kohtaan 3.1:

-

Muita huomioita kohtaan 3.1:

-

3.2 Alle kouluikäisen neuvolapalveluissa

-

Ehdotetut toimet kohtaan 3.2:

-

Muita huomioita kohtaan 3.2:

-

3.3 Kouluterveydenhuollon palveluissa

-

Ehdotetut toimet kohtaan 3.3:

-

Muita huomioita kohtaan 3.3:

-

3.4 Opiskeluterveydenhuollon palveluissa

-

Ehdotetut toimet kohtaan 3.4:

-

Muita huomioita kohtaan 3.4:

-

4. Onko sääntely opiskeluterveydenhuollon ja siihen kuuluvasta sähköisestä terveystarkastuksesta terveydenhuoltolain 17 §:n 2 momentin ja 70 a §:n säännöksissä soveltamisen kannalta toimiva?

-

Ehdotetut muokkaukset kohtaan 4:

-

5. Onko esitetty sääntely valtioneuvoston asetukseen neuvolatoiminnasta sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollon sisällöstä riittävä terveystarkastusten toteuttamiseksi?

-

6. Yhtenä toimenpiteenä asetusluonnoksessa ehdotetaan kansallisten ohjeistuksien ja suositusten päivittäminen NEUKO-tietokantaan. Onko esitetty toimenpide riittävä?

-

7. Millaista muuta kansallista ohjausta ja toimenpiteitä esitetyn lainsäädännön onnistunut toimeenpano mielestänne edellyttää?

-

Muita huomioita hallituksen esityksen luonnoksesta:

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi terveydenhuoltolakia, asevelvollisuuslakia, naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettua lakia sekä oppilas- ja opiskelijahuoltolakia.

Esityksessä ehdotetaan, että neuvolaa, kouluterveydenhuoltoa ja lasten sekä nuorten suun terveydenhuoltoa koskevia terveydenhuoltolain säännöksiä muutettaisiin siten, että laissa ei enää säädettäisi tarkoista ajankohdista, jolloin terveystarkastukset on toteutettava. Terveystarkastusten ajankohdasta ja sisällöstä säädettäisiin jatkossa asetuksessa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opiskeluterveydenhuollon terveystarkastuksia siten, että oppivelvollisuusikäisille opiskeluterveydenhuoltoon sisältyisi jatkossa Puolustusvoimien ennakkoterveystarkastus hyvinvointialueen järjestämänä sinä vuonna, kun opiskelija täyttää 18 vuotta. Kaikkien yli 18-vuotiaiden opiskelijoiden terveystarkastus ehdotetaan muutettavaksi tarpeen mukaan tehtäväksi, kuten jo nykyisin korkeakouluopiskelijoiden osalta tehdään. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sähköisestä terveystarkastuksesta, jota käytetään opiskeluterveydenhuollossa ja hyödynnetään laadittaessa ehdotusta arvioksi palveluskelpoisuudesta ennakkoterveystarkastuksessa.

Esityksen tavoitteena on keventää palvelujen sisältöjä koskevaa yksityiskohtaista sääntelyä, joka on tullut tarpeettomaksi hyvinvointialueiden aloittamisen ja järjestämislain mukaisen kansallisen ohjauksen myötä. Neuvolan ja kouluterveydenhuollon, mukaan lukien suun terveydenhuollon palveluja koskevien muutosten tavoitteena on selkeyttää palveluja koskevaa säädöspohjaa sekä antaa hyvinvointialueille järjestämisen vapautta muun muassa terveysneuvonnan sisältöihin ja toteuttamistapoihin. Lisäksi tavoitteena on parantaa kutsuntoihin liittyvien terveystarkastusten laatua, kattavuutta ja saavutettavuutta sekä lisätä nuorten yhdenvertaisuutta yhdistämällä kutsuntoihin liittyvät ennakkoterveystarkastukset toisen asteen opiskelijoiden terveystarkastuksiin. Opiskeluterveydenhuollossa terveystarkastusten tarpeenmukaisuutta parannettaisiin sähköisen terveystarkastuksen avulla.

2 LAUSUNTO

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

2.1 Palveluiden riittävyys sekä seurannan ja edistämisen ajankohdista säätäminen

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Kuten luonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa on tunnistettu, ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksen ensimmäinen virke ei turvaa mitään nimenomaista tapaa tarjota palveluja, säännös edellyttää, että palveluja on riittävästi (mm. PeVL 38/2024 vp, kohta 4 ja siinä viitatus). Perustuslain säännös ei ole siten sidottu esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä koskevaan perusoikeusuudistuksen aikaiseen lainsäädäntöön (HE 309/1993 vp, s. 71/II, ja esim. PeVL 63/2024 vp, kohta 5, ja viitatus). Valiokunta on painottanut nimenomaisesti, että säännöksellä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus, ja säännös merkitsee vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (mm. PeVL 38/2024 vp, kohta 4 ja siitä viitatus).

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi neuvolapalveluita, kouluterveydenhuoltoa ja opiskeluterveydenhuoltoa koskevia terveydenhuoltolain säännöksiä siten, että laissa ei enää säädettäisi siitä, kuinka usein terveyden seurantaa ja edistämistä tulee tehdä. Laissa säädettäisiin ainoastaan, että nämä tulisi tehdä määräajoin.

Esimerkiksi neuvolapalveluiden osalta voimassa olevassa terveydenhuoltolain 15 §:ssä säädetään, että neuvolapalveluihin sisältyvät lapsen terveen kasvun, kehityksen ja hyvinvoinnin edistäminen sekä seuranta ensimmäisen ikävuoden aikana keskimäärin kuukauden välein ja sen jälkeen vuosittain sekä yksilöllisen tarpeen mukaisesti. Lisäksi neuvolapalveluihin sisältyy lapsen suun terveydentilan seuranta vähintään joka toinen vuosi. Luonnoksessa ehdotetaan, että neuvolapalveluihin sisältyisi lapsen terveen kasvun, kehityksen ja hyvinvoinnin edistäminen sekä seuranta määräajoin ja yksilöllisen tarpeen mukaisesti. Lisäksi neuvolapalveluihin sisältyisi lapsen suun terveydentilan edistäminen sekä seuranta määräajoin ja yksilöllisen tarpeen mukaisesti. Vastaavanlaisia muutoksia ehdotetaan myös kouluterveydenhuoltoa ja opiskeluterveydenhuoltoa koskeviin säännöksiin (16 § ja 17 §).

Tällä hetkellä voimassa olevassa lainsäädännössä kysymys palveluiden riittävydestä on edellä todetulla tavalla varmistettu säätämällä lain tasolla täsmällisesti terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen ja seurannan määräajoista. Esityksen mukaan taas laissa säädettäisiin vain seurannasta määräajoin. Lakiin ei sisältyisi lainkaan rajaavia tai täsmäntäviä säännöksiä, esimerkiksi edellytystä palveluiden riittävästä määrästä. Perusoikeuksista säätämisen lähtökohtana on, että yksilön oikeudet ilmenevät riittävän täsmällisesti laista.

Esityksessä terveydenhuoltolain 23 §:ää muutettaisiin ja siihen lisättäisiin uusi asetuksenantovaltuus. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä ehkäisevien terveyspalvelujen toteuttamisesta neuvolapalveluissa sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa. Lisäksi voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä suun terveydenhuoltoon ja opiskeluterveydenhuoltoon sisältyvästä hoidosta. Asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä terveystarkastusten ajankohdasta ja sisällöstä sekä seksuaali- ja lisääntymisterveyspalveluista.

Huomioni kiinnittyy siihen, että asetuksenantovaltuutus on laadittu muotoon ”voidaan antaa”. Tämä valtuussäännöksen sanamuoto merkitsee sitä, että asetuksen antaminen on valtioneuvoston harkinnassa. On siten mahdollista, että valtioneuvoston asetuksella ei lainkaan anneta tarkempia säännöksiä muun muassa terveystarkastusten ajankohdista. Perusoikeuksista säätämiseen liittyvä täsmällisyysvaatimus edellyttää, että nyt lain tasolta poistettavista määräajoista annetaan valtioneuvoston asetuksen tasoista sääntelyä ja että asetuksenantovaltuutus kirjoitetaan velvoittavaan ja riittävän yksilöityyn muotoon.

Ehdotetussa sääntelyssä jää nähdäkseni jossain määrin epäselväksi ehdotuksen suhde perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, 22 §:ään sekä myös 6 §:ään. Epäselväksi jää siten, miten perustuslain julkiselle vallalle asettama velvoite turvata riittävät palvelut maan eri osissa asuville toteutuu.

Luonnoksessa todetaan (s. 35), että asetuksella säädettävät määräajat vastaisivat neuvolan ja kouluterveydenhuollon terveystarkastusten osalta voimassa olevaa sääntelyä, mutta sisällöllisesti terveystarkastuksia uudistettaisiin. Esityksessä myös todetaan, että neuvolan ja kouluterveydenhuollon palvelujen osalta ehdotetut muutokset mahdollistaisivat joustavamman tavan säätää terveystarkastusten määräajoista ja toteuttamistavoista, kun säännökset niistä olisivat asetustasoisia (s. 35).

Esityksen perustelujen mukaan terveystarkastusten määräajat pysyisivät samoina, mutta toisaalta uudistuksella tavoitellaan joustavampaa sääntelyä toteuttamistapojen lisäksi myös määräaikoihin. On ilmeistä, että esityksessä ei ole kyse pelkästään lainsäädäntöteknisestä ratkaisusta. Perusteluja olisi syytä täydentää sekä selkeyttää kuvaamalla avoimesti, mikä ehdotuksen tavoite sekä vaikutukset olisivat. En voi välttää vaikutelmalta, että ”joustavammalla sääntelyllä” pyritään helpottamaan hyvinvointialueiden velvoitteiden väljentämistä myöhemmässä vaiheessa.

Lapsen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta pidän olennaisena, että neuvolapalveluihin, kouluterveydenhuollon palveluihin ja opiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltoon sisältyvät kasvun, kehityksen ja hyvinvoinnin edistäminen ja seuranta tapahtuvat säännöllisesti ja riittävän usein. Palveluiden tulee kattaa ikäluokat kokonaisuudessaan, eikä perustua ainoastaan yksilöllisen tarpeen arvioon.

Totean myös, että lasten terveystarkastusten toteuttamistapojen sekä määrien ja ajankohtien tulee perustua lääketieteelliseen, hammaslääketieteelliseen ja muiden alojen tutkimustietoon ja asiantuntemukseen. Lapsen kehitysvaiheet taikka lapsen kasvun, kehityksen ja hyvinvoinnin edistämisen ja seurannan tarve eivät ole luonteeltaan sellaisia asioita, jotka juurikaan muuttuvat. Ehdotettujen muutosten vaikutusten arvioinnin lapsen edun kannalta tulee perustua tähän tutkimustietoon.

2.2 Sähköinen terveystarkastus

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 70 a § sähköisestä terveystarkastuksesta. Hyvinvointialueiden olisi järjestäessään 15 a §:n 2 momentissa tarkoitetuille opiskelijoille sekä kaikkien kutsunnanaalaisten ja vapaaehtoisesti asepalvelukseen hakeutuvien naisten terveystarkastusta käytettävä sähköistä terveystarkastusta. Säännöksessä veloitetaan lisäksi hyvinvointialuetta tarjoamaan mahdollisuus paperisen terveystarkastuksen käyttämiselle, mikäli sähköistä terveystarkastusta ei ole mahdollista järjestää opiskelijasta johtuvasta syystä.

Pidän perustuslain 6 §:n kannalta tärkeänä, että ehdotukseen sisältyy hyvinvointialueelle velvollisuus tarjota mahdollisuus paperisen terveystarkastuksen käyttämiselle. Säännöksen tarkoituksena lienee ulottaa tämä mahdollisuus kaikkiin 70 a §:n 1 momentissa mainittuihin henkilöihin eli opiskelijoiden lisäksi myös kutsunnanaalaisiin sekä vapaaehtoisesti asepalvelukseen hakeutuviin naisiin. Säännöstä tulisi näiltä osin täydentää.

2.3 Laillisuusvalvonnan havainnot

Laillisuusvalvonnassani olen havainnut, että hyvinvointialueet tai Helsingin kaupunki eivät ole aina pystyneet täyttämään velvoitteitaan terveystarkastusten suorittamisesta.

Säädettyjen terveystarkastusten toteutumisessa on ollut merkittäviä puutteita esimerkiksi lääkäripulan vuoksi (esim. julkaistut päätökset EOAK/969/2021 ja EOAK/5065/2019). Myös aluehallintovirastot ovat havainneet mittavia puutteita palveluissa (esim. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston tiedote 28.1.2025, Itä-Suomen aluehallintoviraston päätös 21.5.2025 ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston päätös 6.6.2025).

Katson, että riittävän täsmällinen ja velvoittava lainsäädäntö tukee osaltaan velvoitteiden toteutumista. Yksiselitteinen lainsäädäntö on erityisen tärkeä tilanteessa, jossa hyvinvointialueisiin kohdistuu mittavia säästöpaineita ja jossa hyvinvointialueilla voi olla halua luopua koko ikäluokat kattavista terveystarkastuksista.

2.4 Muita huomioita

Pidän ehdotettua sääntelyä merkityksellisenä myös perustuslain 6 §:ssä säädetyt yhdenvertaisuuden kannalta, sillä ehdotettu asetuksenantovaltuus on laadittu muotoon, joka ei edellytä valtioneuvoston asetuksen antamista. Sääntely on siten varsin väljää ja mahdollistaa alueelliset erot. Sääntämisyjärjestysperusteluja olisi asianmukaista täydentää erityisesti siltä osin, miten varmistetaan siitä, etteivät asuinpaikkaan perustuvat erot muodostu ongelmallisiksi yhdenvertaisuuden kannalta.

Sääntämisyjärjestysperusteluissa käsitellään myös lapsen oikeuksien sopimusta ja todetaan, että oppilaiden ja opiskelijoiden terveydenhuoltopalvelut olisi turvattu perustuslaissa ja kansainvälisissä

sopimuksissa edellytetyllä tavalla (s. 75). Säättämisyjärjestysperusteluista puuttuu kuitenkin neuvolatoimintaa koskevien muutosten arviointi.

Muita huomioita asetusluonnoksista:

-

Laurila Heidi

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin