

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/2003 vp

Hallituksen esitys laiksi tieliikennelain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä kesäkuuta 2003 lähettänyt liikenne- ja viestintävaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi tieliikennelain muuttamisesta (HE 29/2003 vp).

Lakialoite

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavat aloitteet:

- LA 91/2003 vp — Tero Rönni /sd ym.: Laki tieliikennelain muuttamisesta (läh. 30.9.2003)
- LA 110/2003 vp — Esa Lahtela /sd ym.: Laki tieliikennelain 72 §:n muuttamisesta (läh. 9.10.2003)

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohdaja Harri Cavén ja vanhempi hallitussihteeri Eija Maunu, liikenne- ja viestintäministeriö

- lainsäädäntöneuvos Lena Andersson ja lainsäädäntöneuvos Leena Vettenranta, oikeusministeriö
- ylikomisario Timo Ajaste, sisäasiainministeriö
- ylilääkäri Terhi Hermanson, sosiaali- ja terveysministeriö
- liikenneonnettomuuksien tutkinnan johtaja Lasse Hantula, Liikennevakuutuskeskus
- tarkastaja Mikko Vitikka, Helsingin poliisilaitos
- ylilääkäri Aulikki Wallin ja esittelijäneuvos Arja Myllynpää, Terveydenhuollon oikeusturvakeskus
- ylitarkastaja Arto Ylipartanen, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- apulaistoiminnanjohtaja Santero Kujala, Suomen Lääkäriliitto
- toimitusjohtaja Ilkka Liukkonen, Suomen Silmäoptikkojen Liitto
- osastonylilääkäri Lasse Lehtonen ja ylilääkäri Pertti Asplund, Liikennelääketieteen yhdistys
- valiokuntaneuvos, oikeustieteen lisensiaatti Risto Eerola
- arkkiatri Risto Pelkonen.

HALLITUKSEN ESITYS JA LAKIALOITTEET

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutoksia tieliikennelain kuljettajan ajoterveyden seurantaa koske-

viin säännöksiin. Seurantajärjestelmää kehitettäisiin ja tehostettaisiin parantamalla ajoterveydentilaa koskevien tietojen käyttöä ajokorttipää-

tösten perusteena ja kohdentamalla tarkastukset kuljettajiin, joiden onnettomuusriski liikenteessä on kuljetettavan ajoneuvon tai kuljettajan terveydentilan vuoksi erityisen suuri.

Tieliikennelakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, jonka mukaan lääkäriellä olisi oikeus sallapitovelvollisuuden estämättä antaa ajokorttiviranomaiselle tieto ajo-oikeuden haltijan terveydentilan muodostamasta esteestä ajokortin saamiseen. Tieto saataisiin antaa terveydentilan heikennyttyä muuten kuin tilapäisesti siten, että ajokorttiluvulle asetetut terveysvaatimukset eivät sen vuoksi enää täyty. Lääkäriin olisi ilmoitettava potilaalle aikomuksestaan tehdä kyseinen ilmoitus ajokorttiviranomaiselle.

Esitykseen liittyy myös lääkärintarkastusten sisällöllinen ja laadullinen kehittäminen sekä ajokortin arvioinnin kytkeminen osaksi yleistä terveydenhoitoa muutoinkin kuin ajokorttitarkastuksia tehtäessä.

Ilmoitusoikeuden aikaansaaman tiedonkulun parantumisen ja lääkärintarkastusten kehittämisen johdosta ehdotetaan 60 vuoden määräaikaistarkastuksesta luovuttavaksi muiden kuin kuorma- ja linja-autonkuljettajien kohdalla.

Tarvittaessa voitaisiin ajo-oikeudenhaltijalta edelleen vaatia lääkärintarkastus. Kuorma- ja linja-auton kuljettajan ajoterveyden seurantaan ei ehdoteta muutoksia. Taksinkuljettajia koskisivat samat vaatimukset kuin kuorma- ja linja-auton kuljettajia. Säädettyjen terveysvaatimusten täyttyminen lääkärintarkastuksella olisi edelleenkin osoitettava ajo-oikeutta jatkettaessa 70 vuoden iässä ja määräajoin sen jälkeen. Esitykseen liittyy ajokorttiasetuksen muutos, jonka mukaan muuta kuin ensimmäistä kuorma-auton tai

linja-auton ajokorttilupaa haettaessa lääkärintarkastuksen sijaan riittäisi todistus näkökyvystä ja hakijan vakuutus muista terveydellisistä edellytyksistään.

Poliisille toimitettavat lääkärintarkastukset sisältäisivät pelkästään tiedon siitä, täyttääkö henkilö säädetyt terveysvaatimukset ja mitä toimenpiteitä lääkäri ehdottaa kuljettajan ajoterveydentilan tai sen vaikutusten selvittämiseksi.

Ehdotettu muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2004 alussa.

Lakialoitteet

Lakialoitteessa LA 91/2003 vp esitetään ikärajan alentamista 65 vuoteen ja sitä, että työeläkelakien tai kansaneläkelain mukaiselle täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle jäätessä henkilön ajo-oikeus ajaa linja-autoa tai raskasta ajoneuvoyhdistelmää päättyisi. Muilta osin hallituksen esitykseen ei esitetä muutoksia.

Lakialoitteessa LA 110/2003 vp esitetään tieliikennelakia muutettavaksi siten, että linja-auton ja raskaan ajoneuvoyhdistelmän ajo-oikeus päättyisi aina ajo-oikeuden haltijan menettäessä työkykynsä täyteen työkyvyttömyyseläkkeeseen oikeuttavalla tavalla, mikäli työkyvyttömyys koskee linja-auton tai raskaan ajoneuvoyhdistelmän kuljettamiseen liittyvää työnteoa. Tällöin ei ajo-oikeutta voisi enää myöntää linja-auton tai raskaan ajoneuvoyhdistelmän kuljettamiseen. Lakialoitteessa esitetään myös ajo-oikeuden lakkaamista aina linja-auton ja raskaan ajoneuvoyhdistelmän osalta oikeuden haltijan täyttäessä 65 vuotta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yleistä

Ajo-oikeudesta ja ajoterveyden valvonnasta säädetään tieliikennelaisissa (267/1981) ja ajokorttiasetuksessa (845/1990), joilla Suomessa on saatettu vuonna 1996 voimaan Euroopan yhteisöjen ajokorttidirektiivi 91/439/ETY. Valiokunta to-

teaa, että lähtökohtaisesti kenelläkään ei ole ehdotonta oikeutta saada ajokorttilupaa. Ajokorttiluvan saamisen edellytyksenä on tieliikennelain 70 §:n 1 momentin mukaan muun muassa tiettyjen terveysvaatimusten täyttäminen, jotka on yksilöity ajokorttiasetuksen 9 §:ssä. Terveysvaatimukset puolestaan vaihtelevat sen mukaan, mistä ajoneuvoluokasta on kyse. Suomessa ajokorttiviranomaisena toimii poliisi, joka tekee ajo-oikeutta koskevat päätökset. Tämän lisäksi tuomioistuimet ja Ajoneuvohallintokeskus (AKE) käsittelevät ajo-oikeusasioita. Terveystieteiden tehtävänä on antaa ajokorttiviranomaisille asiantuntija-apua erityisesti laatimalla ajokortin arviointia koskevia lääkärintodistuksia.

Sairauksien tai henkilön toimintakyvyn heikkenemisen on todettu aiheuttavan tai olevan mukana syytekijänä vain pienessä osassa liikenneonnettomuuksia. Kuitenkin eräät sairaudet ovat selvä liikennetähti, eikä näitä sairauksia sairastavien tulisi kuljettaa moottorikäyttöistä ajoneuvoa. Esimerkiksi päihderippuvuus on liikenteessä suuri riski. Ajo-oikeutta varten vaadittavien terveysvaatimusten täytyminen tarkistetaan lääkärintarkastuksilla. Jos ajo-oikeutta varten vaaditut lääkärintodistukset laaditaan rutiininomaisesti ja ne laatii muu kuin potilaan oma lääkäri, jää niiden tietosisältö helposti puutteelliseksi.

Valiokunnalle on asiantuntijakuulemisen yhteydessä esitetty, että hallituksen esityksessä olevan terveydentilaa koskevan lääkärin ilmoitusoikeuden sijaan tulisi säätää lääkäreitä koskeva velvollisuus ilmoittaa potilaana olevan henkilön sellaisesta terveydentilan muusta kuin tilapäisestä heikkenemisestä, että tämä ei enää täytä ajokorttiluvalle asetettavia vaatimuksia. Tämän vuoksi valiokunta on pyytänyt asiantuntijoiden näkemyksiä ei ainoastaan ilmoitusoikeudesta, vaan myös lääkäreiden ilmoitusvelvollisuudesta. Ilmoitusvelvollisuutta on asiantuntijakuulemisessa vaadittu mutta myös osin vastustettu.

Terveydentilaa koskevat lääkärin ilmoitukset

Intressivertailu tiedoksisaantioikeuden ja salassapidon välillä

Lääkärin salassapitovelvollisuus on terveydenhuollossa ehdoton pääsääntö. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 13 §:n mukaan tietoja saa antaa vain jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Näiden poikkeusten myötä lääkärillä on laissa yksilöidyn säännöksen perusteella pyynnöstä velvollisuus antaa tietoja esimerkiksi Terveystieteiden oikeusturvakeskukselle tai tietoja poliisilain (493/1995) nojalla pyytävälle poliisille.

Käsiteltäessä kysymystä lääkärin oikeudesta ilmoittaa henkilön ajokyvyttömyyttä koskevista seikoista poliisille tulee suorittaa intressivertailu liikenneturvallisuuden ja terveydenhuollon toiminnan välillä. Intressivertailu on erityisen tärkeä, koska hallituksen esityksen mukaan lääkärin salassapitovelvollisuuteen tehtäisiin poikkeus (oikeus ilmoittaa suostumuksesta riippumatta). Valiokunta toteaa, että intressivertailu tulee vieläkin tärkeämmäksi, mikäli hallituksen esityksessä esitetty oikeus poiketa salassapitovelvollisuudesta muutetaan lääkärin ilmoitusvelvollisuudeksi. Poikkeusta lääkärin salassapitovelvollisuuteen ei voi käsitellä pelkästään liikennenäkökulmasta, vaan asia edellyttää harkintaa myös terveydenhuollon kannalta ja potilaan perusoikeusnäkökulmasta.

Hallituksen esityksen mukaan potilastietojen käsittelyyn oikeuttavan erityislain valtuutuksen on täytettävä legaliteetti- ja suhteellisuusperiaatteen mukaiset edellytykset. Legaliteettiperiaate edellyttää perusoikeuksien rajoittamisen tapahtuvan mahdollisimman täsmällisellä tavalla. Suhteellisuusperiaate vuorostaan kieltää perusoikeuden rajoitukset, jos tavoite on mahdollista toteuttaa perusoikeuksia vähemmän rajoittavilla keinoilla.

Yksityisyyden suoja ei ole absoluuttinen oikeus, vaan sen voivat syrjäyttää yhteiskunnan tärkeämmäksi katsotut intressit. Täten lainsäädännössä on jo nyt poliisille annettu oikeus tietojen saantiin. Poliisilain 35 §:n 2 momentin no-

jalla poliisiviranomaisella on ajo-oikeuden voimassaolon harkitsemiseksi salassapitosäännösten estämättä oikeus perustellusta pyynnöstä saada potilasta koskevia merkityksellisiä terveydentilatietoja terveydenhuollon ammattihenkilöltä. Poliisi voi tieliikennelain 73 §:n 2 momentin nojalla vaatia henkilöltä selvityksen terveydentilasta. Edelleen poliisiviranomainen voi tieliikennelain 76 §:n 4 kohdan nojalla ottaa ajokortin haltuunsa ja vaatia henkilöltä selvityksen terveydentilasta.

Hallituksen esityksen 73 a §:n 1 momentin mukaan lääkärillä olisi oikeus ilmoittaa toimivaltaiselle poliisille, jos hänen potilaanaan olevan henkilön terveydentila olisi hänen arvionsa mukaan muutoin kuin tilapäisesti heikentynyt niin, että tämä ei enää täytä ajokorttiluvan myöntämisen edellytyksiä. Tällaiset potilaan terveydentilaa koskevat tiedot ovat perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuja henkilötietoja ja kuuluvat tällaisina myös hänen yksityiselämänsä piiriin. Tietojen luovuttaminen poliisille rajoittaa lähtökohtaisesti sekä henkilötietojen että yksityiselämän suojaa. Ajokorttilupaa koskevilla terveystarkastuksilla ja niiden valvonnalla pyritään kuitenkin turvaamaan sekä ajokortin haltijan itsensä että muiden tiellä liikkuvien turvallisuus, viime kädessä heidän henkensä ja terveytensä. Säännöksellä tavoiteltu päämäärä on valiokunnan mielestä ehdotettua vieläkin tehokkaammin saavutettavissa, jos tietojen luovuttaminen asetetaan lääkärin velvollisuudeksi oikeuden sijaan. Oikeusministeriön antaman lausunnon mukaan tietojen luovuttamiselle on osoitettavissa varsin painava, perustuslain 7 §:n 1 momenttiin kiinnittyvä peruste.

Asiantuntijakuulemisessa tietosuojavaltuutettu on pitänyt hallituksen esityksessä kuvattua rekisteröinnin tavoitetta ja henkilötietojen käsittelyn tarkoitusta yleisesti hyväksyttävänä ja myös perusteltuna, mikäli edellä luetellut jo voimassa olevat poliisiviranomaisen keinot ajoluvan haltijan terveystarkastusten selvittämiseksi eivät ole riittäviä. Oikeusministeriön lausunnon mukaan ehdotettu säännös on suhteellisuusvaatimuksen mukainen, koska hallituksen esityksen 73 a §:n 3 momentin mukaan lääkärin poliisille toimittama

ilmoitus voi sisältää tiedon vain siitä, että henkilö ei terveydentilansa osalta täytä ajokorttiluvan saamisen edellytyksiä. Tämän lisäksi lääkäri voi säännöksen mukaan myös ilmoittaa mahdollisesti tarvittavien lisäselvitysten tekemisestä. Ehdotetut säännökset tarkoittavat sitä, että poliisi ei missään tapauksessa voi saada yksityiskohtaista tietoa henkilön terveydentilasta ja niistä syistä, joiden vuoksi ajokorttiluvan saamiselle asetetut terveystarkastukset eivät enää täyty. Tietosuojavaltuutetun mukaan tämä on parannus nykytilaan, jossa poliisille on saatettu luovuttaa tarpeettomiakin tietoja. Oikeusministeriön mukaan säännökset eivät tällaisena mene pitemmälle kuin on välttämätöntä niillä tavoiteltavan hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, ja asianmukaista on edelleen myös se, että lääkärin tulisi 2 momentin mukaan informoida potilasta velvollisuudestaan tällaisen ilmoituksen tekemiseen.

Oikeusministeriö on edellä esitetyn perusteluin katsonut, että ei ole valtiosääntöoikeudellista estettä säätää lääkärille velvollisuus ilmoittaa, että hänen potilaanaan oleva henkilö ei enää täytä ajokorttiluvan myöntämisen edellytyksensä olevia terveystarkastuksia. Tähän arvioon ei lausunnon mukaan myöskään vaikuta se, koskisiko ilmoitusvelvollisuus vain 73 §:ssä tarkoitettuja määräaikaistarkastuksia vai kaikkia niitä tutkimus- ja hoitotilanteita, joissa lääkäri kyseisen päätelmän voi tehdä.

Lääkärin ilmoitusvelvollisuus

Sosiaali- ja terveysministeriö on katsonut, että lääkärin ilmoitusoikeus ja erityisesti ilmoitusvelvollisuus merkitsevät poikkeamaa yhteen terveydenhuollon keskeisimmistä periaatteista, hoitosuhteen luottamuksellisuuteen. Tulokset hoidon edellyttää, että potilaat voivat luottamuksellisesti hakeutua tutkimukseen ja hoitoon. Ajokortin menettämisen pelko voisi ministeriön mukaan estää henkilöitä hakeutumasta hoitoon tai kertomasta sairauksistaan luottamuksellisesti. Ministeriö hyväksyy lääkärin ilmoitusoikeuden, mutta vastustaa ilmoitusvelvollisuuden säätämistä.

Valiokunta toteaa, että nykyjärjestelmän eräs ongelma on se, että kuljettaja voi hakea ajolupaa puoltavaa todistusta monelta lääkäriltä ilman, että se tulee ajokorttiviranomaisen tietoon. Sama luultavasti jatkuisi myös ilmoitusosoikeuden aikana, koska lääkäri voisi jättää ilmoituksen tekemättä. Ilmoitusvelvollisuuden voimassa ollessa olisi kielteisestä tuloksesta aina ilmoitettava ajokorttiviranomaiselle.

Velvollisuuden käyttönotolla liitytään muiden Pohjoismaiden linjaan ja säännöksiä harmonisoidaan. Ruotsissa lääkärin ilmoitusvelvollisuudesta säädetään ajokorttilaissa. Jos lääkäri tutkiessaan ajokortinhaltijaa toteaa tämän terveydellisin syin ilmeisen sopimattomaksi saamaan ajokorttia, on hänen lain mukaan ilmoitettava asiasta ajokorttiviranomaiselle. Vägverketin kokemuksen mukaan säännös on ollut vähemmän tunnettu lääkärinkunnan keskuudessa ja sitä on harvoin sovellettu. Vägverketin mukaan ongelma on se, että ajokorttia ei kyetä näkemään kelpoisuuden antavana lupana, johon liittyvät määrätyt vaatimukset, vaan sitä pidetään itsestään selvänä oikeutena, osana aikuiselämää ja ihmisten koskemattomuutta. Lain säätämisen yhteydessä katsottiin kuitenkin yleinen etu painavammaksi kuin ehdoton salassapito lääkärin ja potilaan välillä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan asiaa on käsitelty Ruotsissa myös Läkarsällskapetin ja Läkarförbundetin eettisissä elimissä. Tässä yhteydessä on todettu, että hyvään lääkärietiikkaan kuuluu ottaa huomioon ne riskit, jotka voivat aiheutua liikenteessä ulkopuoliselle silloin kun oma potilas on sairauden vuoksi kykenemätön ajoneuvon kuljettamiseen.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksen perustana on, että ajoterveysteen kiinnitettäisiin huomiota muulloinkin kuin ajokorttitarkastuksia tehtäessä. Tämä on perusteltua jo siitäkin syystä, että esityksessä ehdotetaan nykyisiä määräaikaistarkastuksia vähennettäväksi. Ajoterveys- ja tiedonkulku -työryhmän muistiossa on todettu, että lääkärit toivovat varsin yksimielisesti, että potilaan ajokykyyn vaikuttavasta terveydentilan muutoksesta voisi tai pitäisi ilmoittaa poliisille. Tätä pidettiin erityisen tärkeänä potilasta hoitavan lääkärin kannalta.

Ajoterveys ja tiedonkulku -työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti tehnyt ehdotuksia lääkäreiden ja ajokorttiviranomaisten tiedonkulun parantamiseksi vastaamaan nykyisiä tarpeita. Haasteena on kehittää tiedonkulkua niin, että liikenneturvallisuus paranee, potilaan ja lääkärin välinen luottamuksellisuuteen perustuva suhde ei heikkene ja järjestelmä on mahdollisimman edullinen ja tehokas. Valiokunta toteaa, että tiedonkulun avaaminen lääkäriltä ajokorttiviranomaiselle on yhteydessä nykyisten määräaikaisten lääkärintarkastusten vähentämiseen. Valiokunta katsoo, että ilmoitusosoikeuden korvaamisen ilmoitusvelvollisuudella on katsottava vain edistävän tiedonkulun toteutumista ja vähentävän pelkoa siitä, että liikenneturvallisuutta heikennetään poistamalla määräaikaistarkastukset ilman varmuutta lääkärin ilmoitusten toteutumisesta. Liikenne- ja viestintäministeriö on todennut, että myös ilmoituksen tekevän lääkärin kannalta velvollisuuden voitaisiin katsoa paremmin tukevan lääkäri-potilassuhteen luottamuksellisuutta, koska menettely ei jätä sellaista harkinnanvaraa ja sattumanvaraisuutta kuin ilmoitusosoikeus.

Valiokunta korostaa, että ajokorttilupaa koskevilla terveysvaatimuksilla ja niiden valvonnalla pyritään turvaamaan sekä ajokortin haltijan itsensä että muiden tiellä liikkuvien turvallisuus, viime kädessä heidän henkensä ja terveytensä. Lääkäreiden ja ajokorttiviranomaisen välisen tiedonkulun parantamisella pyritään täten lisäämään liikenneturvallisuutta. Säätämällä ilmoitusvelvollisuus tämä päämäärä saavutetaan hallituksen esitystä paremmin.

Valiokunta toteaa, että ei ole valtiosääntöoikeudellista estettä säätää lääkärille velvollisuutta ilmoittaa, että hänen potilaanaan oleva henkilö ei enää täytä ajokorttiluvan myöntämisen edellytyksenä olevia terveysvaatimuksia. Tähän arvioon ei myöskään vaikuta se, koskisiko ilmoitusvelvollisuus vain 73 §:ssä tarkoitettuja määräaikaistarkastuksia vai kaikkia niitä tutkimus- ja hoitotilanteita, joissa lääkäri kyseisen päätelmän voi tehdä.

Yllä olevan vuoksi valiokunta ehdottaa, että lääkärille säädetään velvollisuus ilmoittaa hä-

nen potilaanaan olevan henkilön terveydentilassa tapahtuneesta sellaisesta muusta kuin tilapäisestä muutoksesta, jonka vuoksi hän ei enää täytä ajokorttiluvalle asetettavia vaatimuksia.

Velvollisuuden laiminlyönnistä aiheutuva seuraamus

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että korvattaessa ilmoitusoikeus ilmoitusvelvollisuudella on syytä ottaa kantaa myös velvollisuuden laiminlyönnin rangaistavuuteen. Tieliikennelain 103 §:n mukaan teko on liikenne rikkomuksena rangaistava, jos joku muuten kuin 98—102 §:ssä mainitulla tavalla rikkoo lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Valiokunta toteaa, että tällainen kriminalisointi on lakisystemaattiselta kannalta hyvin huonosti sovitettavissa nyt suunnitellun velvollisuuden rikkomisen seuraamukseksi. Valiokunta korostaa, että velvollisuuden rikkomisen säätämistä rangaistavaksi ei tule ratkaista lakiteknisenä kysymyksenä, vaan on syytä erikseen arvioida, onko kriminalisoinnille kulloinkin osoitettavissa selkeästi perusteltavissa oleva tarve. Tämä arviointi edellyttää harkintaa esimerkiksi siitä, voidaanko kriminalisoinnilla olettaa vaikuttavan sen kohteena olevien toimijoiden käyttäytymiseen, eli saatavan aikaan (tai estettävän) sellaisia toimintatapoja, joita ei muutoin esiintyisi (tai vastaavasti esiintyisi). Toisaalta harkittaessa tietyn menettelyn kriminalisointia on arvioitava, synnyttävätkö kriminalisointi ja siihen liittyvät seikat mahdollisesti myös epätoivottavia vaikutuksia. Esimerkiksi nyt kyseessä olevan velvollisuuden kohdalla ei voitane pitää ainakaan täysin pois suljettuna sitä, että rangaistusuhka vaikuttaa myös itse ajokyvyn arvioinnin suorittamiseen eli tavalla, jota ei ole tarkoitettu.

Edelleen kriminalisoinnin tarvetta harkittaessa on myös kiinnitettävä huomiota mahdollisen jo olemassa olevan muun sanktiojärjestelmän riittävyteen ja tehokkuuteen. Tässä tapauksessa arvioitaviksi tulevat ne erityiset seuraamukset, joita terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) mukaan voidaan koh-

distaa lain soveltamisalaan kuuluviin toimijoihin.

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain soveltaminen

Terveydenhuollon oikeusturvakeskus valvoo terveydenhuollon ammattihenkilölaissa ja -asetuksessa (564/1994) tarkoitettujen terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammattitoiminnan asianmukaisuutta ja heidän kykenevyyttään harjoittaa ammattiaan.

Terveydenhuollon ammattihenkilölain 26 §:ssä säädetään virheellisen toiminnan seuraamuksista. Mainitun pykälän mukaan Terveydenhuollon oikeusturvakeskus voi, jos terveydenhuollon ammattihenkilö 1) laiminlyö lain 15—21 §:ssä säädetyn velvollisuuden taikka jos lääkäri tai hammaslääkäri laiminlyö lain 15—23 §:ssä säädetyn velvollisuuden, 2) suorittaa sellaisia tehtäviä, joihin hänen koulutustaan tai ammattitaitoaan on pidettävä riittämättömänä tai hänen toimintamahdollisuuksiaan rajoitettuna tai 3) toimii muutoin virheellisesti tai moitittavasti, a) antaa hänelle tarkempia määräyksiä ja ohjeita ammattitoimintaa varten, b) rajoittaa laillistetun ammattihenkilön ammatinharjoittamisoikeutta määräajaksi tai toistaiseksi, c) poistaa laillistetun ammattihenkilön ammatinharjoittamisoikeuden määräajaksi tai toistaiseksi, d) kieltää nimikesuojattua ammattihenkilöä käyttämästä asetuksessa säädettyä terveydenhuollon ammattihenkilön ammattinimikettä määräajaksi tai toistaiseksi taikka e) peruuttaa luvan saaneen ammattihenkilön ammatinharjoittamisoikeuden. Edellä a) kohdassa mainitun toimivallan perusteella Terveydenhuollon oikeusturvakeskus antaa niin sanottua hallinnollista ohjausta, joka voi käytännössä tarkoittaa käsityksen ilmaisemista, ammattihenkilön huomion kiinnittämistä hänen ammattitoiminnassaan esiintyneeseen puutteeseen tai epäasianmukaisuuteen taikka huomautuksen antamista.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskus voi myös tarvittaessa antaa kurinpitovangastuksen, käytännössä kirjallisen varoituksen, josta säädetään terveydenhuollon ammattihenkilölain 33 §:ssä. Kirjallinen varoitus voidaan antaa ti-

lanteissa, joissa terveydenhuollon ammattihenkilö on menetellyt ammattitoiminnassaan vastoin lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka syyllistynyt tehtävässään muutoin virheellisyyteen tai laiminlyöntiin eikä virheellisyys tai laiminlyönti ole sen laatuista, että häntä olisi syytettävä tuomioistuimessa.

Myös lääninhallitukset valvovat alueellaan toimivia terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Lääninhallitusten toimivaltuudet ovat kuitenkin rajoitetummat kuin Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen siten, että lääninhallitukset voivat antaa ammattihenkilöille ainoastaan edellä mainittua hallinnollista ohjausta. Jos lääninhallitus katsoo, että sen tietoon tullessa asiassa saatetaan tarvita voimakkaampia toimenpiteitä, se siirtää asian Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen käsiteltäväksi.

Oikeusturvakeskus on asiantuntijakuulemisessa katsonut, että tieliikennelain 73 a §:ään mahdollisesti otettavan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin samoin kuin muidenkin edellä mainittujen ilmoitus- ja tiedonantovelvollisuuksien laiminlyöntiin (silloin kun kysymys ei ole selkeästi rangaistavaksi säädetystä teosta) voidaan soveltaa terveydenhuollon ammattihenkilölain edellä selostettuja säännöksiä. Oikeusturvakeskuksen käsityksen mukaan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä voidaan pitää lain 26 §:n 3 kohdassa tarkoitettuna muuna virheellisenä tai moitittavana toimintana, jolloin oikeusturvakeskus voisi antaa kyseiselle ammattihenkilölle esimerkiksi edellä tarkoitettua hallinnollista ohjausta. Velvoitteen rikkomiseen voisivat tulla sovellettaviksi myös lain 33 §:n kurinpitorangaistusta koskevat säännökset.

Nyt ehdotettava seuraamusjärjestelmä

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että eri laeissa olevien potilastietojen antamista koskevien velvoitteiden rikkomisen säätäminen rangaistavaksi on hyvin vaihtelevaa; eräissä tapauksissa rikkomisen on säädetty rangaistavaksi, monissa tapauksissa kuitenkin ei. Myös rangaistusasteikot vaihtelevat. Vaikka velvoitteen rikkomista ei ole säädetty erikseen rangaistavaksi, siihen saattavat tulla sovellettaviksi yleiset ri-

koslain säännökset, esimerkiksi julkisessa terveydenhuollossa toimivien osalta rikoslain 40 luvun 10 ja 11 §:ssä olevat virkavelvollisuuden rikkomista koskevat säännökset. Velvoitteen rikkomisesta aiheutuneen vahingon korvaamiseen voivat tulla sovellettaviksi vahingonkorvauslain (412/1974) säännökset. Velvoitteen rikkomistapauksissa voivat tulla sovellettaviksi myös terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain säännökset.

Joissakin tapauksissa terveydenhuollon ammattihenkilöille on säädetty velvollisuus omaaloitteisesti ilmoittaa tietyistä hoidon yhteydessä ilmi tulleista seikoista. Esimerkiksi lastensuojelulain (683/1983) 40 §:n 1 momentin perusteella muun muassa terveydenhuollon ammattihenkilöt ovat velvollisia omaaloitteisesti ilmoittamaan sosiaalilautakunnalle virkaa tai tointa hoitaessaan tietoonsa saamastaan, ilmeisessä perhe- tai yksilökohtaisen lastensuojelun tarpeessa olevasta lapsesta. Ilmoitusvelvoitteen laiminlyöntiä ei ole erikseen kriminalisoitu.

Asiantuntijakuulemisessa Terveydenhuollon oikeusturvakeskus on katsonut, että tieliikennelain 73 a §:ään mahdollisesti otettavan ilmoitusvelvollisuuden rikkomisen varalta ei ole tarpeen säätää rangaistusseuraamusta, vaan että tässä suhteessa jo olemassa olevat, edellä käsitellyt seuraamusmahdollisuudet ovat riittäviä. Tätä puoltaa oikeusturvakeskuksen käsityksen mukaan myös se, että sen seikan arviointi, milloin henkilön terveydentila on muuten kuin tilapäisesti heikentynyt siten, ettei hän täytä ajokorttiluvan myöntämisen edellytyksenä olevia terveysvaatimuksia, ei aina ole yksiselitteistä ja tällöin myös sen arvioiminen, onko ilmoitusvelvollisuus laiminlyöty ja jos on, minkä asteisena laiminlyöntiä on pidettävä, edellyttää lääketieteellistä asiantuntemusta.

Valiokunnan huomiota on edelleen kiinnitetty siihen, että esiin voi nousta kysymys siitä, pitäisikö kyseisen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä terveydenhuollon ammattihenkilöä syyttää esimerkiksi virkavelvollisuuden rikkomisesta tai jopa vammantuottamuksesta tai kuolemantuottamuksesta (esimerkiksi jos henkilö, jonka kohdalla lääkäri on voinut todeta ajokort-

tiluvan edellytysten puuttuvan, mutta ei ole ilmoittanut siitä poliisille, aiheuttaa liikenteessä onnettomuuden). Tällöin voisi seurata tulkintaongelmia sen suhteen, sulkeeko tieliikennelaisa oleva sanktiosäännös pois rikoslain säännösten soveltamisen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ei käytännössä ole lainkaan harvinaista, että terveydenhuollon ammattihenkilön toimintaa selvitetään sekä rikosoikeudelliselta kannalta että hallinnollisesti ammatinharjoittamisen asianmukaisuuden näkökulmasta. Käytännössä näissä erityyppisten sanktioiden soveltumistilanteissa toimitaan yleensä niin, että oikeusturvakeskus odottaa — ellei kysymyksessä ole yleisempi potilasturvallisuusriski — rikosoikeudellisen prosessin lopputulosta ja arvioi sen jälkeen, onko asiassa ryhdyttävä terveydenhuollon ammattihenkilölain mukaisiin toimenpiteisiin.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että seuraamusjärjestelmä mahdollisen 73 a §:n ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin kohdalla muodostuu terveydenhuollon ammattihenkilölain mukaiseksi, ellei laiminlyönnistä säädetä mitään erillistä rangaistusta. Valiokunta ei näe tarvetta erilliselle laiminlyönnin kriminalisoinnille, vaan katsoo, että jo olemassa oleva muun lainsäädännön mukainen seuraamusjärjestelmä on riittävä ja tehokas. Valiokunta onkin tämän vuoksi harkinnut selventävän viittaussäännöksen ottamista tieliikennelakiin, mutta toteaa kuitenkin, että tällaista viittaussäännöstä ei ole lastensuojelulain 40 §:ssä. Valiokunta pitää perusteltuna, että seuraamusjärjestelmä muodostuu samanlaiseksi kuin lastensuojelulain 40 §:n 1 momentin perusteella sekä että vältetään tulkintaongelmia sen suhteen, sulkeeko tieliikennelaisa mahdollisesti oleva sanktiosäännös pois rikoslain tai mahdollisen muun lain säännösten soveltamisen. Tämän vuoksi valiokunta ei ehdota tieliikennelakiin erillistä rangaistussäännöstä eikä viittaussäännöstä terveydenhuollon ammattihenkilölakiin.

Määräaikaistarkastukset

Hallituksen esityksessä (s. 14/I) esitetään poistettavaksi myös ensimmäistä ajolupaa varten nykyisin vaadittava lääkärintodistus, josta säädetään ajokorttiasetuksessa. Pakollisen lääkärintodistuksen sijaan hakija voisi osoittaa terveydelliset edellytyksensä lääkärin- tai optikontodistuksella näkökyvystä sekä antamalla vakuutuksen siitä, ettei ajokorttidirektiivin liitteessä III tarkoitettuja tai muita tiedossa olevia ajokortin terveydellisiä esteitä ole. Nuorten ajoterveyttä on täten tarkoitus kontrolloida nuorison terveystodistuksella. Todistus on voimassa viisi vuotta. Mikäli ajokorttikokelas on saanut terveystodistuksen 15-vuotiaana, hän voi käyttää sitä hakiesaan ajokorttia 18-vuotiaana. Ongelmia aiheuttaa myös se, että ensimmäisen ajokortin suorittavista 44 prosenttia on yli 19-vuotiaita ja noin 80 kuljettajaa vuodessa jopa yli 60-vuotiaita.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ensimmäisen ajokorttitarkastuksen poistaminen lisää merkittävästi liikenteeseen liittyviä terveysriskejä, koska erityisesti päihdeongelmaisten nuorten ensimmäisen ajokortin saantiin ei olisi enää lääkärintarkastuksen yhteydessä mahdollista puuttua. Asiantuntijakuulemisessa on korostettu, että osalla nuorista on sairaus, jonka tulee estää ajokortin saanti. Tämän mukaan kutsuntaikäisistä nuorista miehistä 2 prosenttia todetaan palveluskelvottomiksi tai keskeyttää palveluksen ajokortin kannalta merkittävän päihdeongelman taikka psyykkisen sairauden takia.

Suomessa vuonna 1998 toteutetun ikään perustuvien määräaikaistarkastusten vähentämisen ei ole raportoitu lisänneen liikennesuoritusriskejä. Valiokunta korostaa, että toisaalta ei ole voitu sulkea pois määräaikaistarkastusten ennakolta ehkäisevää vaikutusta. Tieto järjestelmän olemassaolosta voi merkitä, että henkilöt, jotka katsovat, etteivät he täytä terveysvaatimuksia, eivät edes yritä hankkia ajokorttilupaa tai luopuvat ajo-oikeudesta. Lisäksi säännölliset terveystarkastukset tuovat terveydenhuollon palvelujen piiriin ihmisiä, jotka eivät sinne muutoin hakeutuisi palvelutarpeesta huolimatta.

Valiokunta ei pidä perusteltuna ensimmäistä ajokorttiaan hakevien terveystarkastuksen kor-

vaamista näöntarkastuksella ja hakijan omalla terveydentilaselvityksellä. Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että ajoterveyden riittävyuden arviointi vaatii lääketieteellistä erityisosaamista, jota ei voida vaatia ensimmäistä mopokorttiaan hakevalta 15-vuotiaalta sen paremmin kuin autokoulun opettajaltakaan eikä myöskään lupahallintoviranomaisena toimivalta poliisilta. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman, jossa edellytetään hallituksen pitävän voimassa nykyiset ajoterveydistuksia koskevat säännökset ensimmäistä ajokorttilupaa hakevien henkilöiden osalta (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Lakialoitteet

Käsittelieminsä lakialoitteiden suhteen valiokunta on asettunut kielteiselle kannalle.

Yksityiskohtaiset perustelut

Johtolause. Valiokunta ehdottaa hallituksen esityksestä poiketen myös 103 §:ää muutettavaksi, minkä vuoksi johtolausetta ehdotetaan muutettavaksi.

73 a §. Terveystilaa koskevat ilmoitukset. Valiokunta on yllä olevin perustein päättänyt ehdottamaan ilmoitusvelvollisuutta lääkäreille ilmoitusoikeuden sijaan. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa pykälän 1 ja 2 momenttiin vastaavaa muutosta.

Asiantuntijakuulemisessa esiin nousseeseen optikon ilmoitusmahdollisuutta koskevaan kysymykseen sosiaali- ja terveysministeriö on ilmoittanut pitävänsä tarkoituksenmukaisena, että mikäli lääkäriellä on oikeus ilmoituksen tekoon salassapitovelvollisuuden estämättä, sama oikeus tulisi olla optikolla. Ilmoitusoikeuden pitäisi ministeriön mukaan koskea kaikkia ajoterveyslausuntoja laativia terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että ilman optikon tätä oikeutta henkilö voisi hakeutua 45-vuotistarkastukseen optikolle lääkärin sijasta nimenomaan siksi, että todistus-

ta ei voitaisi lähettää poliisille ilman suostumusta.

Liikenne- ja viestintäministeriö on pitänyt perusteltuna myös optikon kohdalla ilmoitusoikeutta tai -velvollisuutta ja on samalla korostanut tarvetta rajata velvollisuus optikon asiantuntemusta vastaavasti koskemaan vain niitä näkökykyyn liittyviä kysymyksiä, joiden osalta optikolla on tarvittava asiantuntemus. Valiokunta toteaa, että muiden terveydentilaan liittyvien kysymysten arvioimiseen ei optikon kohdalla ole tarvetta. Optikon kohdalla on syytä rajata ilmoitus koskemaan vain 73 §:n mukaisia tilanteita, joissa optikolla on toimivalta ajoterveysasioissa eli 45 vuoden iässä tehtäviä näkökykytarkastuksia. Koska valiokunta ehdottaa ilmoitusvelvollisuutta lääkäreille, valiokunta ehdottaa vastaavasti ilmoitusvelvollisuutta myös optikoiden osalta. Valiokunta ehdottaa tätä vastaavaa uutta 4 momenttia optikon ilmoitusvelvollisuudesta.

Valiokunta on tehnyt vastaavat muutokset pykälän muotoiluun.

103 §. Liikenne- ja viestintäministeriö. Valiokunta ehdottaa yllä olevin perusteluin 103 §:ää muutettavaksi siten, että 73 a § rajataan pois pykälän soveltamisalasta. Valiokunta on tehnyt vastaavan muutoksen pykälän muotoiluun.

Voimaantulosäännös. Valiokunta ehdottaa lain voimaantuloa 1.9.2004 alkaen. Asiantuntijakuulemisessa on korostettu, että lakimuutokset edellyttävät useiden lääkärintodistuslomakkeiden uusimista, Ajoneuvohallintokeskuksen toimintakäytäntöjen muuttamista ja lääkäreiden kouluttamista. Todistuslomakkeet uusitaan niin, että poliisille lähetetään ainoastaan lääkärin johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset, todistuksissa otetaan huomioon ilmoittaminen poliisille ilman suostumusta, ja lisäksi niihin tehdään esitietojen ja lääkärin löydösten osalta sisällöllisiä muutoksia. Todistuslomakkeiden uusimista valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriön johdolla, mutta niitä ei voi tehdä valmiiksi ennen lain hyväksymistä. Lisäksi uusia lomakkeita olisi syytä kokeilla paikallisesti kolme kuukautta ennen niiden ottamista yleiseen käyttöön. Tä-

män lisäksi valiokunnalle on esitetty, että lain voimaantulolla ei ole kiire.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus),

että lakialoitteet LA 91/2003 vp ja LA 110/2003 vp hylätään sekä

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotus

Laki

tieliikennelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 3 päivänä huhtikuuta 1981 annetun tieliikennelain (267/1981) 73 §, sellaisena kuin se on laeissa 676/1990 ja 1242/1997, ja 103 § ja
lisätään lakiin uusi 73 a § seuraavasti:

73 §
(Kuten HE)

73 a §

Terveydentilaa koskevat ilmoitukset

Sen estämättä mitä tietojen salassapitovelvollisuudesta säädetään, *lääkärin on* todetessaan ajokorttiluvan hakijan tai ajo-oikeuden haltijan terveydentilan muuten kuin tilapäisesti heikentyneen siten, ettei hän enää täytä 70 §:n 1 momentissa tarkoitettuja ajokorttiluvan myöntämisen edellytyksenä olevia terveysvaatimuksia, *ilmoitettava* siitä ajo-oikeusasiassa toimivaltaiselle poliisille.

Ennen 1 momentissa tarkoitettun ilmoituksen tekemistä potilaalle on kerrottava *velvollisuudesta* ilmoituksen tekemiseen ja terveydentilan vaikutuksesta ajokykyyn.

(3 mom. kuten HE)

Mitä tässä pykälässä säädetään lääkärin ilmoitusvelvollisuudesta koskee myös optikkoa 73 §:n 1 momentissa tarkoitettun 45-vuotistarkastuksen yhteydessä. Ilmoituksessaan optikko voi antaa ainoastaan tiedon siitä, ettei ilmoituksen kohteena oleva henkilö täytä näkökyvylle asetettuja vaatimuksia ja tarvittaessa ehdottaa lääkärin tutkimusta näkökykyyn ilmeisesti vaikuttavan sairauden selvittämiseksi. (Uusi)

103 §

Liikenne rikkomus

Jos joku muuten kuin 73 a tai 98—102 §:ssä mainitulla tavalla rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, hänet on tuomittava *liikenne rikkomuksesta* sakkoon.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä syyskuuta 2004.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus pitää voimassa nykyiset ajoterveyden

osoittamista koskevat vaatimukset ensimmäistä ajokorttilupaa hakevien henkilöiden osalta.

Helsingissä 25 päivänä marraskuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Markku Laukkanen /kesk	Erkki Pulliainen /vihr
vpj.	Matti Kangas /vas	Pertti Salovaara /kesk
jäs.	Mikko Alatalo /kesk	Arto Seppälä /sd
	Leena Harkimo /kok	Timo Seppälä /kok
	Saara Karhu /sd	Harry Wallin /sd (osittain)
	Marjukka Karttunen /kok	Lasse Virén /kok
	Inkeri Kerola /kesk	Raimo Vistbacka /ps
	Risto Kuisma /sd	vjäs. Reijo Paajanen /kok (osittain)
	Reino Ojala /sd	Lyly Rajala /kd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker.