

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain 51 a ja 51 b §:n ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 10 a ja 10 b §:n muuttamisesta (HE 134/2024 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Hallitus ehdottaa terveydenhuoltolakia ja lakia korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta muutettavaksi siten, että muiden kuin alle 23-vuotiaiden kiireettömään hoitoon pääsyn enimmäisaika terveydenhuollon avosairaanhoidossa pidennetään 14 vuorokaudesta kolmeen kuukauteen. Perusterveydenhuoltoon kuuluvassa suun terveydenhuollossa enimmäisaika pitenisi kolmesta kuuteen kuukauteen.

Terveyttä koskevia oikeuksia sisältyy sekä Suomea sitoviin ihmisoikeussopimuksiin että kansalliseen perustuslakiimme. Kuten hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on selostettu, tällaisia oikeuksia koskevia sopimusmääräyksiä on YK:n TSS-oikeussopimuksessa, Euroopan uudistetussa sosiaalisessa peruskirjassa, YK:N lapsen oikeuksien yleissopimuksessa ja YK:n vammaisyleissopimuksessa. Sekä YK:n TSS-oikeussopimuksessa että Euroopan uudistetussa sosiaalisessa peruskirjassa taattuihin oikeuksiin liittyy toimeksiantovaikutus ja sen kääntöpuolena heikennyskielto. Heikennyskielto ei ole ehdoton, vaan siitä voidaan tietyin ehdoin poiketa taloudellisen tilanteen ja käytettävissä olevien voimavarojen tätä edellyttäessä. Hallituksen esityksessä on selostettu sopimusten valvontaelinten käytäntöä, joka valaisee heikennyskieltoa ja siitä poikkeamisen edellytyksiä. Tällä käytännöllä on välitöntä vaikutusta myös Suomen perustuslain tulkinnassa.

Hallituksen ehdotusten arvioinnissa keskeiset kansallisen perustuslakimme säännökset ovat 19 §:n 3 momentti, jossa säädetään jokaisen oikeudesta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä julkisen vallan velvollisuudesta edistää väestön terveyttä, ja yhdenvertaisuusperiaatteesta säättävä 6 §. Perustuslakivaliokunta tiivistä lausunnossaan 28/2022, joka koski hallituksen esitystä hoitotakuun määräaikojen lyhentämisestä, perustuslain 19 §:n 3 momentin tulkinnan seuraavasti:

(3) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 19 §:n kannalta. Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Säännös viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Kysymys on etenkin palvelujen saatavuuden turvaamisesta. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat kuitenkin välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö ([PeVL 63/2016 vp](#), s. 2, [PeVL 67/2014 vp](#), s. 3/II, ks. myös [HE 309/1993 vp](#), s. 71). Lisäksi perustuslain 19 §:n 3 momentissa käytetyllä sääntelyvaraustyypillä ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään") on haluttu korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa ([PeVM 25/1994 vp](#), s. 6/I).

(4) Perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. Palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. [HE 309/1993 vp](#), s. 71/II). Viittaus jokaiseen terveyspalveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (ks. [PeVL 30/2013 vp](#), s. 3/I). Oikeus riittäviin terveyspalveluihin turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (ks. [PeVL 65/2014 vp](#), s. 4/II).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan sosiaalisia perusoikeuksia koskeviin säännöksiin liittyy toimeksiantovaikutuksen kääntöpuolena heikennyskielto. Tämä vastaakin Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten valvontaelinten omaksumaa tulkintakäytäntöä. Heikennyskieltovaikutuksen täsmentämisessä voidaan hallituksen esityksen tavoin tukeutua perusoikeuksien yleisiin rajoitusperusteisiin. Niitä sovellettaessa on kuitenkin otettava huomioon ihmisoikeussopimusten valvontaelinten tulkintakäytäntö: sopimusmääräykset velvoittavat Suomea sellaisina kuin ne ovat valvontakäytännössä täsmentyneet. Myös perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu, että rajoitukset eivät saa loukata Suomen ihmisoikeusvelvoitteita.

Nyt ehdotettujen heikennysten keskeinen perustelu on valtiontalouden säästötavoite. Perustuslakivaliokunnan vakiintunut käytäntö on, että kun täsmennetään perustuslain sosiaalisille oikeuksille antamaa suojaa, on otettava huomioon (valtion)taloudelliset realiteetit. On kuitenkin myös otettava huomioon, että sosiaalisia oikeuksia koskevien perusoikeussäännösten on määrä toimia taloudellisesti vaikeissa oloissa priorisointisääntöinä, jotka osoittavat, minne leikkaukset on kohdistettava vasta kun ne eivät muualla ole mahdollisia. Tästä sosiaalisten perusoikeuksien vaikutustavasta hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelut vaikenivat, kuten ovat vaienneet valitettavan usein aikaisemminkin. Tämä vaatimus sisältyy myös sosiaalisten ihmisoikeuksien kunnioittamista valvovien kansainvälisten toimielinten käytäntöön.

Tarkoitamani vaatimus liittyy perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluviin rajoitusperusteen hyväksyttävyyteen sekä rajoituksen välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen. Säästämistavoitetta voidaan sinänsä pitää valtiontalouden tilan kannalta hyväksyttävänä, mutta hallituksen esityksessä ei ole osoitettu, että säästö olisi välttämätöntä kohdistaa ehdotetulla tavalla terveydenhuollon menoihin tai että hoitotakuun ehdotettu keventäminen ylipäänsä tuottaisi säästön, joka vastaisi hyvinvointialueiden rahoituksesta leikattavaa osuutta. Välttämättömyysarvioinnissa on perusteltua ottaa huomioon myös lisäpanostus yksityisten terveyspalvelujen osuutta kasvattaviin Kela-korvauksiin.

Kansainvälisten TSS-oikeussopimusten valvontaelinten käytännössä on painotettu, että silloinkin kun sosiaalisten oikeuksien heikennyksiä voidaan perustella taloudellisilla seikoilla, heikennysten tulisi olla väliaikaisia. Hallituksen lakiehdotukset eivät täytä tässäkään suhteessa Suomen ihmisoikeusvelvoitteita, sellaisina kuin ne ovat TSS-oikeussopimusten valvontakäytännössä täsmentyneet.

Hoitotakuun määräaikojen pidentämistä on perusoikeustarkastelussa arvioitava myös yhdenvertaisuusvaikutusten kannalta. Hallituksen nyt käsiteltävät ehdotukset, samoin kuin lisäpanostukset Kela-korvauksiin, lisäävät epätasa-arvoa terveyspalvelujen saatavuudessa. Heikennykset kohdistuvat sosio-ekonomiselta asemaltaan huono-osaisimpiin, jotka eivät kuulu työterveydenhuollon piiriin ja joilla ei ole taloudellisia mahdollisuuksia turvautua yksityiseen terveydenhuoltoon. Heikennykset kasvattaisivat entisestään sitä kumulatiivisten vaikutusten kekoa, jota jo toteutetut

sosiaaliturvaetuuksien leikkaukset ovat kerryttäneet. Perustuslakivaliokunnan tulisi viimeinkin kiinnittää vakavaa huomioon leikkausten kumulatiivisiin vaikutuksiin, kuten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet niin ikään ovat edellyttäneet. Vaikutusten kasautumisella on merkitystä sekä silloin, kun arvioidaan suhteellisuusvaatimuksen toteutumista perustuslain 19 §:n 3 m momentin sisältämästä heikennyskiellosta poikettaessa, että silloin, kun arvioitavana on ehdotusten sopusointu perustuslain 6 §:n vahvistaman yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.

Alle 23-vuotiaiden erityisasemalle näyttäisi olevan lääketieteellisiä ja myös lasten oikeuksien sopimuksen toteuttamiseen liittyviä perusteita. Voidaan kuitenkin keskustella siitä, ovatko nämä perusteet erityisesti ikäskalan ylimmillä askelmilla yhtä vahvoja somaattisessa kuin psyykkisessä terveydenhuollossa.

Johtopäätöksenäni totean, että hallituksen esityksessä ei ole osoitettu, että ehdotetut perustuslain 19 §:n 3 momentin turvaamien oikeuksien heikennykset täyttäisivät perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvat vaatimukset välttämättömyydestä ja suhteellisuudesta sekä ihmisoikeusvelvoitteiden loukkaamattomuudesta. Lisäksi katson, että lakiehdotukset syventäisivät sosio-ekonomisten ryhmien epätasa-arvoa terveyspalvelujen saatavuudessa tavalla, joka on ristiriidassa perustuslain 6 §:ssä vahvistetun yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.

Sysmässä 5.11.2024

Kaarlo Tuori