

Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 50/2025 vp eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021, sote-järjestämislaki) 56 a §:ää siten, että hyvinvointialueilla, Helsingin kaupungilla ja HUS-yhtymällä ei **pääsääntöisesti** olisi lakisääteistä velvoitetta järjestää kiireellisen hoidon lisäksi välttämättömiksi arvioituja kiireettömiä terveydenhuollon palveluja kolmansien maiden kansalaisille, joiden oleskelu Suomessa on ulkomaalaislain 3 §:n 27 kohdassa tarkoitetulla tavalla laitonta. Muutos ei koskisi laittomasti maassa oleskelevia lapsia, joilla säilyisi edelleen järjestämislain 56 b §:n perusteella oikeus saada terveydenhuollon palvelut samassa laajuudessa kuin hyvinvointialueen asukkaalla. Myös laittomasti maassa oleskeleville raskaana oleville naisille olisi edelleen järjestettävä raskausteen liittyvät terveyspalvelut.

Sote-järjestämislakiin ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi **poikkeussäännöksenä** uusi 56 b §, jonka mukaan hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän olisi jatkossa järjestettävä laittomasti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille kiireellisen hoidon lisäksi yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeeseen perustuen välttämättömäksi arvioitu kiireetön hoito, jos sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi taikka epääminen vakavasti vaarantaisi muun henkilön tai väestön terveyden tai alaikäisen, jonka huolenpidosta henkilö vastaa, hyvinvoinnin.

Katson, että ehdotukset ovat relevantteja ennen muuta perustuslain 19 ja 6 §:ssä säädettyjen perusoikeuksien kannalta. Arvioin esitystä kummankin perusoikeuden osalta erikseen.

Perustuslain 19 § ja heikennyskielto

Yleistä perustuslakivaliokunnan uudesta lausuntokäytännöstä

Hallituksen esityksessä (s. 44) viitataan perustuslakivaliokunnan viimeaikaiseen lausuntokäytäntöön, jossa valiokunta on soveltanut kansallisen perustuslain puitteissa sanotun ns. heikennyskiellon ja siihen kytketyn perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin, kuten hyväksyttävyyteen ja oikeasuhtaisuuteen, perustuvan arvioinnin asemasta arviointia siitä, turvaako ehdotettu sääntely muutoksen jälkeenkin perustuslain 19 §:n mukaiset oikeudet. Perustuslakivaliokunta on itse katsonut (PeVL 59/2024 vp, kappale 20) lausuntokäytännössä ilmaistun doktriinin soveltuvan sekä tilanteisiin, joissa arvioidaan sosiaalietuuksien tasoa perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta (esim. PeVL 45/2024 vp) että tilanteisiin, joissa arvioidaan sosiaali- ja terveystalouden riittävyttä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta (esim. PeVL 12/2023 vp).

Hallituksen esityksen (s. 45) mukaan perustuslakivaliokunnan uutta lausuntokäytäntöä voidaan pitää ”vielä jokseenkin epäselvänä”. Yhdyn hallituksen esityksessä esitettyyn näkemykseen: sosiaaliturvaetuuksiin kohdistuvien leikkausten perustuslainmukaisuuden arviointiin tarkoitettu uusi doktriini ei ole pelkästään epäselvä, mutta myös ongelmallinen.

On periaatteessa totta, että jos sosiaaliturvaetuuden tai sote-palvelun voidaan katsoa turvaavan sen heikennyksen jälkeenkin perustuslain 19 §:n mukaiset oikeudet, ei heikennystä ole pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, että hoitotakuuajojen pidentäminen ei ollut ongelmallista, koska hoitotakuuajasta riippumatta oikeus

sosiaali- ja terveyspalveluihin on joka tapauksessa toteutettava yksilöllisen tarvearvion perusteella kohtuullisessa ajassa (PeVL 48/2024 vp, kappaleet 13–14). Samaa argumenttia se käytti arvioidessaan vanhuspalveluin hoitajamitoitukseen ehdotetun heikennyksen perustuslainmukaisuutta (PeVL 43/2024 vp, kappale 17). Perustuslain 19.2 §:ään liittyen valiokunta on katsonut, että vaikka vanhempiensa luona asuvalle työnhakijalle maksettavan osittaisen työmarkkinatuen määrää ehdotettiin heikennettävän huomattavasti, ei heikennys ollut valtiosääntöisesti ongelmallinen, koska sääntely mahdollisti yksittäistapauksellisen poikkeamisen pääsäännöstä (PeVL 45/2024 vp, kappale 13).

Perustuslakivaliokunnan uuden doktriinin logiikka vaikuttaa olevan jotakuinkin se, että koska palveluiden myöntäminen perustuu aina viime kädessä yksittäistapaukselliselle tarveharkinnalle, ei merkittävätkään heikennykset palveluiden saatavuuteen vaikuttaviin tekijöihin (hoitajamitoitus, hoitoon pääsyn enimmäismääräajat) ole valtiosääntöisesti ongelmallisia. Sama pätee rahamääräisiin etuuksiin, joissa sovelletaan tarveharkintaa (osittainen työmarkkinatuki).

Perustelulogiikka on ongelmallinen, sillä palveluiden saatavuus ja saavutettavuus riippuvat mitä suurimmassa määrin hoitoon pääsyn enimmäismääräaikaisten ja hoitajamitoituksen kaltaisista tekijöistä. Uuden perustelulogiikan nojalla voitaisiin myös väittää, että vaikka hyvinvointialueiden rahoitusta leikattaisiin huomattavasti, se ei vaikuta palveluiden saatavuuteen tai tasoon, koska hyvinvointialueilla on joka tapauksessa velvollisuus järjestää palvelut yksilöllisen tarpeen mukaan. **Perustelulogiikka ei kestä päivänvaloa.**

Uusi perustelulogiikka voisi sinänsä soveltua paremmin perustuslain 19.2 §:n mukaista oikeutta perustustoimeentulon turvaan turvaaviin rahamääräisiin etuuksiin ehdotettavien heikennysten arviointiin, sillä kyseiset etuudet eivät pääsääntöisesti perustu tarveharkinnalle. Eli jos yksittäinen etuus ei heikennyksen jälkeenkään alittaisi euromääräisesti määriteltä vähimmäistasoa, niin heikennystä ei olisi pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Tähänkin liittyy kuitenkin ainakin kaksi ongelmaa:

- 1) Perustustoimeentuloturvaetuuksien vähimmäistason määrittämiseen ei ole yhtä ainoaa laskentatapaa. Kansallisesti minimitaso määritellään viitebudjettien avulla, mutta esimerkiksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea käyttää toisenlaista mittaristoa (tietty vähimmäisprosenttiosuus ekvivalentista mediaanitulosta). Lisäksi perusturvaetuuksia saavat ovat usein oikeutettuja myös toimeentulotukeen.
- 2) Perusturvaetuuksien on jo pitkään katsottu alittavan eri tavoin määritellyt vähimmäistasot. Esimerkiksi viimeisimmän perusturvan riittävyysarvion mukaan perusturvaetuuksia saavien tulot eivät riitä kattamaan kaikkia viitebudjettien mukaisia menoja, takuueläkkeen saajia ja yksinhuoltajia lukuun ottamatta.¹ Kuten tunnettua, myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on useammassa järjestökanteluratkaisussaan todennut perusturvaetuuksien olevan alle komitean määrittelemä vähimmäistason. Perustuslakivaliokunta on tyytynyt toteamaan suhtautuvansa erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin (PeVL 16/2023 vp, kappale 20, PeVL 15/2023 vp, kappale 18, PeVL 40/2028 vp, s. 4 ja PeVL 47/2017 vp, s. 5).

Mainitsemieni ongelmien vuoksi katson, ettei perustelulogiikkaa sovellu myöskään perustuslain 19.2 §:n mukaista oikeutta perustustoimeentulon turvaan turvaaviin rahamääräisiin etuuksiin ehdotettavien heikennysten perustuslainmukaisuuden arviointiin.

¹ S. Munkila – J. Ollonqvist – J. Tervola: *Perusturvan riittävyys 2023–2025. Hallituskauden väliarviointi*. THL, Työpaperi 18/2025, s. 29.

Kaikkien yllä mainitsemieni ongelmien vuoksi katson, että **perustuslakivaliokunnan tulisi aina jatkossakin arvioida perustuslain 19 §:n mukaisia oikeuksia turvaaviin etuuksiin ehdotettavia heikennyksiä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa, kuten se on aiemmin vakiintuneesti tehnyt.**

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin nojautuva arviointi on varsin samankaltaista, mitä YK:n Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea edellyttävät arvioitavan, kun sosiaaliturvajärjestelmään esitetään tehtävän heikennyksiä (*principle of non-retrogression*). Heikennyksille tulee olla hyväksyttävät perustelut (esim. julkistalouden huono tilanne/sosiaaliturvajärjestelmien taloudellinen kestävyys), heikennykset eivät saa olla kohtuuttomia, heikennykset eivät saa olla syrjiviä, jne.² Huomionarvoista on, että heikennykset ovat sallittuja, kunhan ne täyttävät tietyt edellytykset. Kyse ei siten ole mistään absoluuttisesta heikennyskiellosta, vaan pikemminkin **heikennyksiä koskevasta perusteluvollisuudesta.**

Heikennyskielto ja laittomasti maassa oleskelevien terveyspalveluita koskevan oikeuden kaventaminen

Hallituksen esityksessä (s. 46) päädytään kantaan, jonka mukaan laittomasti maassa oleskelevien terveyspalveluita koskevan oikeuden kaventamista ”on pidettävä perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisen liikkumavaran mukaisena”, koska jatkossakin palveluiden riittävyyden arviointi perustuisi viime kädessä yksilölliseen arviointiin palveluiden tarpeesta (sote-järjestämislain uusi 56 b §). Olen lopputulemasta samaa mieltä, mutta en perusteluista. **Kuten edellä totesin, yksilöllisen tarveharkinnan olemassaolo ei ole riittävä peruste katsoa, että heikennysten jälkeenkin sääntely automaattisesti turvaa perustuslain 19 §:n mukaiset oikeudet ja että heikennyksiä ei olisi tarpeen arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.**

Katson, että laittomasti maassa oleskelevien oikeutta terveyspalveluihin **ei ylipäänsä tulisi tarkastella perustuslain 19.3 §:n kontekstissa.** Perustuslain 19.3 §:ssä säädetään oikeudesta riittäviin terveyspalveluihin. Terveyspalveluiden riittävyyden kriteerinä on, että niiden tulee olla tasolla, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71). Tulkitsen perusoikeussäännöstä ja sen yksityiskohtaisia perusteluja niin, että perustuslain 19.3 §:n säännöksen soveltamisala kattaa lähtökohtaisesti vain maassa laillisesti oleskelevat henkilöt. Perustuslain 9.4 §:n ja kansainvälisen oikeuden lähtökohtana on, että ”ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan” (HE 309/1993 vp, s. 52). Se, että laittomasti maassa oleskelevalle tulisi taata samat tai lähes samat terveyspalvelut kuin laillisesti maassa oleskeleville, olisi ristiriidassa oleskelulupajärjestelmän perusajatuksen kanssa. **Laittomasti maassa oleskeleva ei voi olla yhteiskunnan täysivaltainen jäsen, koska hän on maassa laittomasti.**

Näkemykseni mukaan laittomasti maassa oleskelevien oikeutta terveyspalveluihin tulee tarkastella rajatusti perustuslain 19.1 §:n kontekstissa. Laittomasti maassa oleskeleville tulee siten turvata oikeus kiireelliseen hoitoon, jonka sisällöstä säädetään tarkemmin terveydenhuoltolain (1326/2010) 50 §:ssä. Tästä säädetäisiin nimenomaisesti sote-järjestämislakiin lisättäväksi ehdotetussa uudessa 56 b §:ssä.

Jos esitystä rajoittaa laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden oikeus terveyspalveluihin koskemaan vain kiireellistä hoitoa arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa – kuten edellä mainitsemillani perusteilla tulisi tehdä – täyttää ehdotus heikennys yleisten rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset. Heikennyksen riittävänä **hyväksyttävänä perusteena on, että mikäli laittomasti maassa oleskelevilla olisi oikeus välttämättömiksi arvioituun kiireettömään hoitoon, olisi se omiaan heikentämään oleskelulupajärjestelmän legitimitettiä.** Mielestäni ei ole tarpeen pohtia, ovatko julkisen

² CESCR, General comment No. 19: The rights to social security (art. 9), 4 February 2008, E/C.12/GC/19, kappale 42; Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, Council of Europe 2022, s. 121–122.

talouden säästötarpeet tai edes tavoite poistaa kannustimia jäädä laittomasti maahan hyväksyttäviä syitä heikennykselle.

Sosiaaliturvaan ehdotettavien heikennysten tulee myös olla perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin sisältyvän oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaisia. **Se, että hyvinvointialueen olisi sote-järjestämislain uuden 56 b §:n nojalla järjestettävä naisille raskauteen liittyvät terveyspalvelut sekä tietyin edellytyksin kaikille täysi-ikäisille myös yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeeseen perustuva välttämätön kiireetön hoito, täyttää nähdäkseni oikeasuhtaisuusvaatimukset asettamat edellytykset.** Välttämätöntä kiireetöntä hoitoa olisi edelleen annettava, jos sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi taikka vakavasti vaarantaisi väestön terveyden tai alaikäisen, jonka huolenpidosta henkilö vastaa, hyvinvoinnin. Tämä poikkeusmahdollisuus toteuttaa oikeasuhtaisuusvaatimusta.

Perustuslain 6 § ja syrjintäkielto

Vaikka sosiaaliturvan heikennyksiä voitaisiin sinänsä pitää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisina, tulee heikennyksiä arvioida myös perustuslain 6 §:n sisältämän syrjintäkiellon valossa, kun heikennykset kohdistuvat rajoitetusti vain johonkin ihmisryhmään, kuten tässä tapauksessa laittomasti maassa oleskeleviin.

Perustuslain 6.2 §:n mukaan ”ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.”

Keskeinen kysymys onkin, onko löydettävissä hyväksyttävää perustetta asettaa laittomasti maassa oleskelevat eri asemaan kuin voimassa olevan sote-järjestämislain 56 a §:ssä mainitut muut ulkomaalaisryhmät, joiden oleskelu on laillista. Hallituksen esityksen (s. 49) mukaan ”hyväksyttävänä perusteena laittomasti Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten erilaiselle kohtelulle voidaan pitää sitä, että ehdotettu sääntely koskee henkilöitä, joiden kohdalla joko on jo tehty päätös siitä, että laillisen oleskelun edellytyksiä ei ole, tai jotka eivät ole pyrkineet laillistamaan oleskeluaan, vaikka heillä on siihen oikeus ja myös mahdollisuus.”

Katson, että esitetty peruste täyttää perustuslain 6.2 §:n edellyttämän hyväksyttävän perusteen kriteerin. Kuten edellä jo heikennyskiellon käsittelyn yhteydessä totesin, laittomasti maassa oleskelevien oikeus kiireellistä hoitoa laajempiin terveyspalveluihin heikentäisi oleskelulupajärjestelmän legitimizeettiä. **Oleskelulupajärjestelmän legitimizeetin turvaaminen on siten hyväksyttävä syy asettaa laittomasti maassa oleskelevat eri asemaan laillisesti maassa oleskeleviin sote-järjestämislain 56 a §:ssä mainittuihin muihin ulkomaalaisryhmiin nähden.**

Näkemykseni mukaan ehdotus rajoittaa laittomasti maassa oleskelevien oikeutta terveyspalveluihin ei ole Euroopan sosiaalisen perustuskirjan 11 ja 13 artikloiden ja niitä koskevan Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisukäytännön vastainen. Komitea on lausunut muun muassa seuraavaa:

- “This implies that healthcare must be effective and affordable to everyone, and that vulnerable groups at particularly high risk, such as homeless persons, persons living in poverty, older persons, persons with disabilities, persons living in institutions, persons detained in prisons, **and persons with an irregular migration status must be adequately protected.**”

- “The restriction of the personal scope should not be read in such a way as to deprive migrants in an irregular situation of the protection of their **most basic rights enshrined in the Charter**, nor to impair their **fundamental rights, such as the right to life or to physical integrity or human dignity**.”
- “Legislation or practice which denies entitlement to **medical assistance** [art. 13] to foreign nationals, within the territory of a State Party, even if they are there illegally, is contrary to the Charter.”³

Euroopan sosiaalinen perustuskirja ja sitä koskeva ratkaisukäytäntö sallivat sen, että laittomasti maassa oleskelevien oikeus terveyspalveluihin rajataan kiireelliseen hoitoon (*medical assistance*).

Sen sijaan YK:n Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea on suositellut Suomen seitsemännestä määräaikaisraportista antamissaan loppupäätelmissä, että Suomi varmistaisi, että ”kaikilla ihmisillä, mukaan lukien maahanmuuttajat, on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti yhtäläinen pääsy ehkäiseviin, parantaviin ja lievittäviin terveyspalveluihin riippumatta heidän oikeudellisesta statuksestaan tai dokumentaatiostaan” (E/C.12/FIN/CO/7, kappale 42). Suositus perustuu komitean yleiskommenttiin numero 14 (E/C.12/2000/4, kappale 34), joka koskee YK:n TSS-sopimuksen 12 artiklaa (oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä).

Ensinnäkin kyse on **suosituksesta**. Toisekseen suositus näyttäisi edellyttävän, että laittomasti maassa oleskeleville turvattaisiin yhtäläiset oikeudet terveyspalveluihin laillisesti maassa oleskelevien kanssa. Kuten sanottu, mikäli sopimusvaltioiden tulisi turvata laittomasti maassa oleskeleville suosituksen mukainen oikeus terveyspalveluihin, se heikentäisi kansallisten oleskelulupajärjestelmien legitimeettiä.

Lasten kategorinen rajaaminen ehdotetun heikennyksen soveltamisalan ulkopuolelle on kuitenkin perusteltua ennen muuta siksi, että alaikäiset ovat pääsääntöisesti riippuvaisia vanhempiensa/huoltajiensa tekemistä valinnoista ja että heillä on heikommät itsenäiset toimintamahdollisuudet oleskelunsa laillistamiseksi. Lasten oikeuksien turvaaminen perustelee myös raskauteen liittyvien terveyspalvelujen turvaamista raskaana oleville naisille. Lasten ja raskaana olevien naisten asettaminen parempaan asemaan muihin laittomasti maassa oleskeleviin nähden ei ole syrjintää. Kuten hallituksen esityksessä (s. 47–48, 50) todetaan, nämä poikkeukset voidaan ankkuroida lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen sopimusmääräyksiin.

Johtopäätökset

Yllä mainitsemillani perusteilla katson, että hallituksen esityksessä ehdotetut lakimuutokset eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia perustuslain 6 tai 19 §:n näkökulmasta, ja siksi lakimuutokset voidaan säätää tavallisen lain säätämisyksessä.

Espoossa 17.9.2025



Toomas Kotkas
Julkisoikeuden professori

³ Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, Council of Europe 2022, s. 113.