

Olli Mäenpää

18.9.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 46/2025 vp)

Esityksen keskeisenä sisältönä on ehdotus, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia (järjestämislaki) muutettaisiin niin, että hyvinvointialueilla ei olisi lakisääteistä velvoitetta järjestää kiireellisen hoidon lisäksi välttämättömiksi arvioituja kiireettömiä terveydenhuollon palveluja ulkomaalaislain 3 §:n 27 kohdassa tarkoitetulla tavalla laittomasti maassa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille. Tällaisen hoidon antaminen perustuisi sen sijaan kohtuullisuusharkintaan.

Hyvinvointialueiden olisi kuitenkin järjestämislakiin lisättäväksi ehdotetun 56 b §:n järjestettävä laittomasti maassa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeen arviointiin perustuva välttämätön kiireetön hoito, jos sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi taikka jos epääminen vakavasti vaarantaisi muun henkilön tai väestön terveyden tai alaikäisen, jonka huolenpidosta henkilö vastaa, terveyden. Edelleen tulisi kuitenkin järjestää laittomasti maassa oleskeleville naisille raskautteen liittyvät terveyspalvelut. Lapsilla olisi edelleen oikeus tarvittaviin terveydenhuollon palveluihin saman laajuisina kuin hyvinvointialueen asukkailla.

Nyt ehdotetun sääntelyn muuttamista koskevan esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkityksellisiä ovat välttämätöntä huolenpitoa ja riittäviä terveyspalveluita koskeva sääntely perustuslain 19 §:ssä, julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskeva sääntely perustuslain 6 §:ssä.

Merkitystä on lisäksi kansainvälisillä sopimuksilla, joita Suomi on sitoutunut noudattamaan. Ehdotusten kannalta relevantteja ovat etenkin YK:n TSS-sopimus, Euroopan neuvoston sosiaalinen peruskirja, Euroopan ihmisoikeussopimus ja lasten oikeuksia koskeva yleissopimus. Näiden sopimusvelvoitteiden sisältöä konkretisoivat niitä koskeva kansainvälisten valvontaelinten ratkaisukäytäntö.

Oikeus terveyspalveluihin (PL 19 §)

Ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso (PL 19.1 §)

Ehdotettu sääntely koskee perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista ns. eksistenssiminimiä eli ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistasoa, joka kuuluu kai-

kille. Kyseisen säännöksen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla. Säännös turvaa jokaiselle Suomen lainkäyttöpiirissä olevalle subjektiivisen oikeuden sellaiseen tulotasoon ja palveluihin, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso (ks. HE 309/1993 vp, s. 69). Tämän ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistasoa turvaavan oikeuden merkitystä korostaa se, että valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden (PL 1.2 §).

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetään yksilölle kaikissa elämäntilanteissa kuuluvasta vähimmäisturvasta, ja kysymyksessä on niin ollen jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus (PeVM 25/1993 vp, s. 10). Säännöksen tarkoittamaan vähimmäistasoon kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämätön kiireellinen sairaanhoito (PeVL 73/2014 vp, s. 2, PeVL 20/2004 vp, s. 2), jolla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset.

Voimassa oleva järjestämislain 56 a § takaa jokaiselle hyvinvointialueen alueella sijaitsevassa kunnassa oleskelevalle kiireellisen hoidon lisäksi välttämättömiksi arvioitua terveydenhuollon palvelut. Säännös lisättiin järjestämislakiin 1.1.2023 voimaan tullessa lailla, jota koskevaa hallituksen esitystä ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunta arvioi kuitenkin sittemmin rauenneeseen hallituksen esitykseen (HE 343/2014 vp) sisältynyttä, pitkälti saman sisältöistä säännösehdotusta.

Hyvinvointialueen olisi uuden 56 b §:n 1 momentin mukaan järjestettävä jokaiselle ja siten myös laittomasti maassa oleskelevalle henkilölle terveydenhuoltolain 50 §:ssä tarkoitettu kiireellinen hoito. Ehdotus toteuttaa perustuslain 19 §:n 1 momenttia, joten ehdotus on tältä osin perustuslain perusoikeussäätelyn mukainen. Perustuslain kannalta asianmukaisena voidaan myös pitää sääntelyä, jonka mukaan hyvinvointialueen olisi järjestettävä laittomasti maassa oleskelevalle alaikäiselle terveydenhuollon palvelut samassa laajuudessa kuin hyvinvointialueen asukkailla ja naiselle hänen raskauteensa liittyvät terveyspalvelut.

Hyvinvointialueella ei sen sijaan ehdotuksen mukaan olisi velvollisuutta järjestää laittomasti maassa oleskelevalle yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeeseen perustuva välttämätöntä kiireetöntä hoitoa riippumatta sen kestosta. Laittomasti maassa oleskelevat muodostaisivat siten uuden 56 b §:n 1 momentin mukaan ryhmän, jolle välttämätön kiireetön hoito olisi järjestettävä vain säännöksessä tarkemmin määritellyin rajoittavin ja harkinnanvaraisin edellytyksin. Ehdotettu sääntely on ongelmallista etenkin siltä kannalta, että kiireellisen terveydenhoidon lisäksi myös terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimien lyhytkestoisten mutta kiireettömien terveydenhuollon palvelujen voidaan katsoa kuuluvan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistason piiriin. Myös tällaista lääketieteellisesti perusteltua hoitoa voidaan siten pitää terveyden ja elinkyvyn

säilyttämisen kannalta välttämättömänä huolenpitona, jonka perustuslain 19 §:n 1 momentti turvaa jokaiselle.

Esitetty arvio perustuu aikaisempaa rauennutta hallituksen esitystä koskeneeseen perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jossa se katsoi, että velvollisuus järjestää ”terveydenhuoltolain 50 §:ssä tarkoitetun kiireellisen hoidon lisäksi terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimia lyhytkestoisia terveydenhuollon palveluja”, sisältyi osaltaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyyn oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (ks. tältä osin PeVL 73/2014 vp, s. 2). Koska ehdotettu 56 b §:n säännös ei tältä osin takaisi jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvalla oikeutta välttämättömään huolenpitoon, säännös ei riittävän laajasti toteuttaisi perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle säädettyä perusoikeutta.

Ehdotetun 56 b §:n 1 momentin mukaan velvollisuus järjestää lääketieteellisesti välttämätön kiireetön hoito maassa laittomasti oleskelevalle olisi vain tilanteessa, jossa sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vammansa vuoksi taikka jos epääminen vakavasti vaarantaisi muun henkilön tai väestön terveyden tai alaikäisen, jonka huolenpidosta henkilö vastaa, terveyden. Oikeus saada sinänsä välttämätöntä kiireetöntä hoitoa perustuisi siten yksilölliseen harkintaan ja edellytys sen saamiseen olisi perustuisi ilmeisen kohtuuttomuuden ja terveyden vaarantumisen arviointiin. Edellytyksiä voidaan siten pitää varsin tiukoina, ja harkinnan perusteet ovat toisaalta laaja-alaisen hallinnollisen ja yleisiin terveydellisiin näkökohtiin perustuvan harkinnan mahdollistavia.

Mainitut seikat ovat omiaan vahvistamaan rajoittavan sääntelyn ongelmallisuutta perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta erityisesti siltä osin kuin ehdotus kohdistuu lääketieteellisesti välttämättömään lyhytkestoiseen terveydenhoitoon, joka ei ole luonteeltaan kiireellistä. Tältä kannalta on myös otettava huomioon, että perustuslain 19 §:n 1 momentin säännöksen jokaiselle turvaamaan perusoikeuteen välttämättömään huolenpitoon ei voida kohdistaa perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten mukaisia rajoituksia.

Riittävät terveyspalvelut (PL 17.3 §)

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Tämän 3 momentin säännöksen turvaamaa oikeutta riittäviin terveyspalveluihin voidaan lähtökohtaisesti pitää laajempana kuin 1 momentin soveltamisalaa tältä osin.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. Valiokunta on korostanut, että vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksen ensimmäinen virke ei turvaa mitään nimenomaista

tapaa tarjota terveystalveluja, tältä osin perustuslain mukainen edellytys on, että palveluja on riittävästi ja julkinen turvaa niiden saatavuuden. Palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana on sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Viittaus jokaiseen terveystalveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (ks. PeVL 14/2024 vp, kappale 7-8 ja niissä viitattu valiokunnan käytäntö). On perusteltavissa, että myös pitkäkestoinen, lääketieteellisesti välttämätön terveydenhoito kuuluu näissä puitteissa perustuslain 19 §:n 3 momentin alaan.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin terveystalveluiden saatavuudelle antaman turvan lähtökohta on yksilökohtaiseen tarvearvioon perustuva yksilön oikeus riittäviin terveystalveluihin (PeVL 59/2024 vp, kappale 12). Tältä kannalta ehdotettu 56 b §:n 1 momentin rajoitus sääntelee ”yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeeseen perustuvaa välttämätöntä kiireetöntä hoitoa”, mikä mahdollistaa sinänsä asianmukaisesti tällaisen palvelun tarpeen ja riittävyyden yksilökohtaisen arvioinnin. Kun kyseessä on laittomasti maassa oleskeleva, hyvinvointialueella ei kuitenkaan olisi velvollisuutta järjestää lääketieteellisesti välttämättömäksi arvioitua kiireetöntä lyhytkestoista tai pitkäaikaista terveydenhoitoa tällä perustuslain 19 §:n 3 momenttiin perustuvalla lääketieteellisellä perusteella yksilökohtaiseen tarpeen välttämättömyyteen perustuen, vaan säännös rajoittaisi velvollisuutta vielä tiukemmin hallinnolliseen harkintaan perustuvien edellytysten. Lääketieteellisesti välttämätön kiireettömän terveydenhoidon tarve ei siten muutosehdotuksen mukaan ilman muuta oikeuttaisi saamaan tällaista hoitoa, kun kyseessä on maassa laittomasti oleskeleva.

Perustuslaista ei sinänsä johdu velvoitetta säilyttää tietyn potilasryhmän oikeudellinen asema sellaisena kuin se on tällä hetkellä (PeVL 79/2022 vp, kappale 22). Lisäksi perustuslain 19 §:n 3 momentti mahdollistaa riittävien terveystalvelujen sisältöä ja laajuutta tarkemmin määrittelevän lainsäädännön. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan muutosehdotuksen mukaisesti toteutettuna turvaisi perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla jokaiselle tällaisia palveluja, joten se rajoittaisi tämän perusoikeuden soveltamisalaa.

Ehdotettua sääntelyä on tämän vuoksi paikallaan arvioida perusoikeuksien rajoittamista koskevien kriteerien kannalta. Perusoikeusuudistusta koskevasta hallituksen esityksestä arvioivassa mietinnössään perustuslakivaliokunta kiinnitti pykäläkohtaisessa tarkastelussaan huomiota siihen, että ehdotettu Suomessa työskentely ja asuminen ovat ”juuri sellaisia kriteerejä, jotka perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, lähinnä hyväksyttävyyss- ja suhteellisuusnäkökohtien nojalla oikeuttavat tarkoitettunlaiset rajoitukset” niihin perusoikeuksiin, joista nyt säädetään perustuslain 19 §:n 2-4 momentissa (PeVM 25/1994 vp, s. 10-11).

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyyn vähimmäisturvaan tällaista rajoitusta ei sen sijaan ole mahdollista kohdistaa (PeVM 25/1994 vp, s. 10-11). Perus-

tuslakivaliokunta on myös perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen katsonut, että valtiolla ei ole ehdotonta velvollisuutta turvata perustuslain 19 §:n 2-4 momentissa tarkoitettuja oikeuksia muille kuin sen alueella tai oikeudenkäyttöpöydissä pysyväisluonteisesti asuville (PeVL 48/2006 vp, s. 4).

Hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely ei perustu siihen, että perustuslain 19 §:n 3 momentin soveltamista rajoitettaisiin edellä tarkoitettulla tavalla tilapäisen tai lyhytkestoisen Suomessa työskentelyn tai asumisen perusteella. Tällaisen rajoituksen säätäminen edellyttäisi paitsi perustuslakivaliokunnan mainitsemien hyväksyttävyy- ja suhteellisuusperusteiden lisäksi muun muassa perusoikeuden rajoitusperusteiden täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta (ks. tältä tosin myös esim. PeVL 25/2024 vp, kappale 11, PeVL 10/2016 vp, s. 3) sekä oikeusturvan saatavuuden määrittelyä. Tämä edellyttäisi huolellista lainvalmistelua.

Kuten edellä on perusteltu, tällaisia kaikille kuuluvan perusoikeuden rajoituskriteereitä ei ole mahdollista kohdistaa perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyyn huolenpidon vähimmäisturvaan, johon sisältyy oikeus lääketieteellisesti välttämättömiin kiireellisiin ja lyhytkestoihin kiireettömiin terveyspalveluihin. Perustuslain 19 §:n 3 momenttiin kohdistuvaa mahdollista asumiseen tai työskentelyyn perustuvaa rajoitussäännöstä valmisteltaessa sen soveltamisalan ulkopuolelle olisi siten joka tapauksessa rajattava 1 momentin mukaiseen vähimmäisturvaan sisältyvä oikeus terveydenhoitoon.

Yhdenvertaisuus (PL 6 §)

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Yhdenvertaisuusperiaatteesta ei myöskään voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. HE 309/1993 vp, s. 42-43). Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVM 11/2009 vp, s. 2).

Ehdotettua sääntelyä on paikallaan yhdenvertaisuuden kannalta arvioida lähtien siitä, että perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvatussa oikeudessa on jo säännöksen sanamuodon mukaan kyse jokaiselle kuuluvasta subjektiivisesta oikeudesta (PeVL 25/2024 vp, kappale 5). Perustuslain 19 §:n 1 momentti takaa jokaiselle välttämättömän huolenpidon, ja perustuslain 19 §:n 3 momentti edellyttää julkisen vallan turvaavan jokaiselle riittävät terveyspalvelut sen mukaan kuin lailla tarkem-

min säädetään. Yleistä merkitystä on silläkin, että perusoikeusuudistuksessa perusoikeuksien soveltamisala laajennettiin koskemaan pääsäännön mukaan kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia. Perusoikeusuudistuksessa kirjatun sääntelyratkaisun arvioitiin korostavan perusoikeuksien kuulumista yhtäläisesti kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville ihmisille (HE 309/1993 vp, s. 21-23).

Ehdotetun säännösmuutoksen tarkoituksena olisi asettaa terveystalvelujen turvaamisvelvollisuuden toteuttamisessa eri asemaan laittomasti maassa oleskelevat henkilöt ja muut maassa oleskelevat henkilöt. Hyvinvointialueella olisi velvollisuus turvata laittomasti maassa oleskeleville yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeeseen perustuva välttämätön kiireetön hoito. Sen sijaan sekä lyhyt- että pitkäkestoinen hoito järjestettäisiin vain erityisten, laajan hallinnollisen harkintavallan käyttämiseen perustuvien edellytysten soveltamisen perusteella. Sen sijaan kaikille muille henkilöille hyvinvointialueella olisi lakiin perustuva velvollisuus turvata myös tällainen hoito.

Laittomasti maassa oleskelevien erilaisen kohtelun mahdollistavan sääntelyn tarkoituksena olisi vähentää terveydenhoitopalvelun merkitystä vetovoimatekijänä, tehostaa laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistumista ja poistamista sekä turvata paremmin yleinen järjestys ja turvallisuus. Lain noudattamisen sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaamista voidaan pitää sinänsä hyväksyttävänä perusteina lainsäädännön tarkemmalle kohdentamiselle. Käytettävissä olevan selvityksen mukaan oikeus terveystalveluihin ei kuitenkaan muodosta erityisen merkittävää vetovoimatekijää. Voimassa olevan oikeuden toteuttamisen kustannusvaikutukset ja terveydenhoitojärjestelmään kohdistuva rasitus eivät myöskään ole muodostuneet erityisen suuriksi. Toisaalta ehdotetun erottelun toteuttamisen aiheuttama hallinnollinen taakka voisi lisätä näitä kustannuksia. Perustelujen mukaan esityksen valtionehtoudellinen merkitys jää melko vähäiseksi, ja arvioon liittyy merkittävää epävarmuutta (s. 44 ja s. 22-27). Ehdotettujen hyvinvointialueiden harkintaperusteiden soveltaminen johtaisi todennäköisesti epäyhtenäisyyksiin ja vaikeasti ennakoitaviin soveltamiskäytäntöihin.

Kaiken kaikkiaan on esityksen perusteluissa esitettyjen tietojen perusteella arvioitavissa, että ehdotetun sääntelyn merkitys laittoman maahantulon ja maassaolon hillinnässä muodostuisi todennäköisesti suppeaksi, mikä ei kuitenkaan vähennä sen ongelmallisuutta ihmisten yhdenvertaisuuden kannalta. Lääketieteellisesti perustelujen kiireettömien terveystalvelujen saatavuuden heikentämisen merkitys yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaamisen kannalta jää toisaalta hyvin epäselväksi. Ehdotettua erottelua on siksi perusoikeutena turvatun yhdenvertaisuuden kannalta varsin vaikea perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla, joka olisi asiallisessa ja riittävän kiinteässä yhteydessä säädettäväksi ehdotetun lain tarkoitukseen.

Kansainväliset sopimusvelvoitteet

Oikeutta terveyteen määrittelevät myös useat Suomea kansainväliset sopimukset, joita Suomi on sitoutunut noudattamaan. Esityksen kannalta merkityksellisten sopimusmääräysten sisältöä ja valvontakäytäntöä selostetaan tarkemmin esityksen perusteluissa. Sopimusten ja niiden valvontakäytännön mukaan oikeus terveyteen tulee turvata yhdenvertaisesti kaikille valtion lainkäyttöpiirissä oleville henkilöille. Tämä lähtökohta koskee myös laittomasti maassa oleskelevia, mitä on korostettu sopimusten valvontakäytännössä. Ehdotettu sääntely olisi ristiriidassa näiden kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

Julkisen vallan turvaamisvelvollisuus (PL 22 §)

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Velvoite kohdistuu myös lainsäätäjään. Se korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimuksiin liittyvän perusoikeusturvan rinnalla (HE 309/1993 vp, s. 75). Esityksen tavoitteena ei näyttäisi ainakaan ensisijaisesti olevan pyrkimys perustuslain 19 §:ssä säädetyn jokaiselle kuuluvan perusoikeuden aineelliseen turvaamiseen.