

Veli-Pekka Viljanen

HE 50/2025 vp laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 18.9.2025

Hallituksen esityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että hyvinvointialueilla, Helsingin kaupungilla ja HUS-yhtymällä ei jatkossa enää olisi lakisääteistä velvoitetta järjestää kiireellisen hoidon lisäksi välttämättömiksi arvioituja kiireettömiä terveydenhuollon palveluja ulkomaalaislaissa tarkoitetulla tavalla laittomasti maassa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille. Niiden olisi kuitenkin 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, hyvinvoinnin. Laittomasti maassa oleskeleville naisille tulisi edelleen järjestää raskauteen liittyvät terveystalvelut (56 b 1 mom.). Lisäksi alaikäisille tulisi järjestää tarvittavat terveydenhuollon palvelut saman laajuusina kuin hyvinvointialueen asukkaille (56 b § 2 mom.).

Esityksen perustelujen mukaan ehdotetuilla muutoksilla pyritään poistamaan laitton oleskelun kannusteita ja edistämään laittomasti oleskelevien paluita. Laitton oleskelun kannusteiden poistamisella pyritään myös vaikuttamaan laittomaan oleskeluun liittyviin ongelmiin (HE, s. 1 ja 16). Esityksessä katsotaan, että sen voidaan arvioida heikentävän Suomen houkuttelevuutta maahan jäämisen kannalta tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole oleskeluoikeutta (HE, s. 19). Esityksen perustelujen valossakin ehdotusten vaikutus laitton maahanmuuton rajoittamisessa näyttää suhteellisen epävarmalta ja jokseenkin marginaaliselta.

Esityksen säätämisperusteluissa todetaan, että hallituksen kokonaisarvion mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska hallituksen esitykseen sisältyy merkityksellistä arviointia perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin ja 6 §:n 2 momentin tulkinnasta sekä lakiehdotusten suhteesta perustuslain 22 §:ään ja sitä kautta

Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, erityisesti TSS-sopimuksen tulkintasuosituksista poikkeamiseen, on hallitus pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon (HE, s. 32).

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain esitöiden mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla. Avun saamisen edellytykset selvitettäisiin yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palvelua, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Yhtenä esimerkkinä ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä turvaavista tukijärjestelmistä mainitaan ”eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet, erityisesti oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon” (HE 309/1993 vp, s. 69). Säännös on muista sosiaalisista perusoikeuksista poiketen kirjoitettu subjektiivisen oikeuden muotoon ja sen keskeisenä sisältönä on turvata jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalla oikeus saada sellaiset palvelut, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellyttämä vähimmäistaso.

Vaikka kyseisen perustuslain säännöksen perusteluissa mainitaan erikseen oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon, ei tästä voida tehdä sellaista vastakohtaispäätelmää, että terveyspalvelujen osalta välttämättömään huolenpitoon eivät kuuluisi muut palvelut kuin kiireellinen sairaanhoito. Esimerkiksi lasten osalta kriteeri ”joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa” edellyttää, että terveyspalvelut kuuluvat varsin kattavasti säännöksen soveltamisalaan.

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan kiireellinen hoito, välttämätön kiireetön hoito muodostavat liukuvan jatkumon. Välttämättömän kiireellisen hoidon käsitettä kuvataan perusteluissa siten, että sen edellyttämää arviota ja hoitoa ei ole täysin välttämätöntä antaa saman tien eli arviota ja hoitoa voidaan jonkin verran, ”käytännössä joitakin päiviä tai viikkoja”, siirtää ilman sairauden merkittävää pahentumista tai vamman vaikeutumista (HE, s. 36). Perustelujen mukaan välttämättömäksi kiireettömäksi hoidoksi, jonka epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi, katsottaisiin sellainen välttämätön kiireetön hoito, mitä ilman henkilölle aiheutuisi kuoleman tai pysyvän vakavan vamman tai terveydentilan huomattavan

heikentymisen nopeasti ilmenevä riski, mutta mikä ei kuitenkaan olisi kiireellistä hoitoa (HE, s. 36).

Edellä selostetut perusteluissa esitetyt kuvaukset välttämättömistä kiireettömistä hoidoista osoittavat mielestäni selvästi, ettei perustuslain 19 §:n säännöstä oikeudesta välttämättömään huolenpitoon voida ainakaan yleisesti rajoittaa kiireellisiin terveyspalveluihin, vaan myös lääketieteellisin perustein annettava välttämätön kiireetön hoito on luettava ainakin osittain ja ainakin joidenkin ihmisryhmien osalta kyseisen säännöksen soveltamisalaan.

Sinänsä perustuslain 19 §:n 1 momentti lähtee ajatuksesta, että säännöksen tarkoittama välttämätön huolenpito arvioidaan yksilökohtaisen tarveharkinnan perusteella. Olennaista on kuitenkin, että tällainen huolenpito kuuluu jokaiselle Suomessa oleskelevälle. Lakiehdotuksen 56 b § sinänsä mahdollistaa myös välttämättömän kiireettömän hoidon antamisen siinä tarkoitetuille laittomasti maassa oleskeleville. Tältä osin hoidon tarjoamisen kynnys on kuitenkin merkittävän korkealla, valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden jopa ongelmallisen korkeana. Edellytetään sitä, että hoidon epääminen olisi ”ilmeisen kohtuutonta” henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi taikka ”selvästi vaarantaisi” muun henkilön tai väestön terveyden tai alaikäisen, jonka huolenpidosta henkilö vastaa, hyvinvoinnin.

Ehdotetun säännöksen ongelmallisuutta perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta lieventää jossain määrin säännös, jonka mukaan laittomasti maassa olevalle naiselle on järjestettävä hänen raskauteensa liittyvät terveyspalvelut, sekä säännös, jonka mukaan alaikäiselle on järjestettävä terveydenhuollon palvelut samassa laajuudessa kuin hyvinvointialueen asukkaille.

Ehdotuksia on arvioitava myös perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Perustuslain esitöiden mukaan tavalliseen lainsäädäntöön sisältyvät säännökset erilaisista etuuksista ja niiden saamisen edellytyksistä sekä menettelystä. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Perustuslaki edellyttää siis riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (HE 309/1993 vp, s. 71). Toisin kuin perustuslain 19 §:n momentin kohdalla kyse ei ole perustuslaissa säädetystä subjektiivisesta

oikeudesta riittäviin terveystalveluihin, vaan julkiselle vallalle, erityisesti lainsäätäjälle osoitetusta velvollisuudesta turvata jokaiselle tällaiset talvelut.

Perusoikeusludista koskevassa hallituksen esityksessä oli ehdotettu perustuslakiin otettavaksi myös kyseisen säännöksen kattava lauseke, jonka mukaan siinä tarkoitettujen etuuksien saamisen tai määräytymisen perusteeksi voidaan lailla asettaa Suomessa työskentely tai asuminen. Perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta säännös poistettiin lopullisesta pykälästä, koska kyse oli valiokunnan mukaan juuri sellaisista kriteereistä, jotka perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, lähinnä hyväksyttävyyss- ja suhteellisuusnäkökohtien nojalla oikeuttavat tarkoitettunlaiset rajoitukset (PeVM 25/1994 vp, s. 10-11). Nähdäkseni on tämän perusteella selvää, että sillä, kuinka kiinteä suhde henkilöllä on asumisensa tai työskentelyn perusteella Suomeen, voi olla merkitystä sen suhteen, miten julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät terveystalvelut toteutetaan yksilötasolla. Pidän sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena, että henkilön maassa oleskelun perusteelle annetaan tältä osin merkitystä. Tämä liittyy myös siihen lähtökohtaan, että valtiolla on lähtökohtaisesti oikeus määrätä ulkomaalaisten oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa. Siinä mielessä ei ole poissuljettua, että terveystalveluista säädettäessä otetaan ainakin jossain määrin huomioon se, onko ulkomaalaisella ulkomaa-laislain mukainen oikeus oleskella Suomessa. Siten perustuslain 19 §:n 3 momentti ei edellytä, että maassa ulkomaalaislain vastaisesti oleskeleva henkilö saisi kaikki vastaavat terveystalvelut kuin maassa laillisesti oleskelevat. Perustuslain 6 §:n 2 momentti mahdollistaa ihmisten erilaisen kohtelun perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävin perustein. Maassaoleskelun laittomuus on sinänsä hyväksyttävä peruste ainakin jossain määrin rajoittaa tällaisen henkilön oikeutta terveystalveluihin.

Tältä osin on kuitenkin otettava huomioon, että tosiasiallisesti maassa oleskelee pidempiaikaisesti suuri määrä laittomasti maassa oleskelevia henkilöitä. Tämä johtuu osittain siitä, ettei henkilöiden palauttaminen heidän lähtömaahansa onnistu esimerkiksi sen johdosta, että lähtömaa kieltäytyy vastaanottamasta heitä. Esteen voi muodostaa myös perustuslain 9 §:n 4 momentin ehdoton palautuskielto. Esityksen perusteluissa viitataan siihen, että suuri osa pitkään laittomasti maassa oleskelevista on saapunut Suomeen turvapaikanhakijoina, monet vuosina 2015-2016 eli noin kymmenen vuotta sitten (HE, s. 20). Vaikka sinänsä voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena maassa laittomasti oleskelevien terveystalvelujen rajoittamisesta verrattuna maassa vakinaisesti asuviin, on kyseenalaista, täyttääkö sääntely, joka tosiasiaassa vie oikeuden terveystalveluihin –

lukuun ottamatta kiireellistä hoitoa – jopa vuosikymmenen ajaksi. Tällainen sääntely ei täytä arvioni mukaan perusoikeusrajoituksille asetettavaa oikeasuhtaisuusvaatimusta.

Edellä olevin perustein pidän edellä kuvattuja ehdotuksia osittain valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisina. Ensinnäkin maassa laittomasti olevan henkilön oikeus saada välttämättömiä kiireettömiä terveyspalveluja on asetettu liian korkean kynnyksen (”ilmeisen kohtuutonta”) kynnyksen alle, ottaen huomioon, että käsitykseni mukaan ainakin osa näistä ”välttämättömistä kiireettömistä” hoidoista kuuluu perustuslain 19 §:n 1 momentin välttämättömän huolenpidon alaan. Toiseksi ehdotettu sääntely muodostuu ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 3 momentin julkisen vallan velvollisuuden turvata riittävät terveyspalvelut kannalta, erityisesti tilanteissa, joissa henkilön laitton maassa oleskelu muodostuu pitkäaikaiseksi eikä henkilöllä itsellään ole tosiasiallista mahdollisuutta palata läh tömaahan.

Hallituksen esityksen perusteluissa selostetaan muun muassa YK:n TSS-sopimusta valvovan TSS-komitean kannanottoja, joissa on kiinnitetty huomiota niihin esteisiin, joita esimerkiksi paperittomat henkilöt kohtaavat palvelujen saannissa. Komitea on suositellut Suomen määräaikaissäraporttien käsittelyn yhteydessä, että Suomi varmistaa, että jokaisella on pääsy ehkäiseviin, parantaviin ja lievittäviin terveyspalveluihin riippumatta heidän oikeudellisesta statuksestaan tai dokumentaatiostaan (HE, s, 47). Hallituksen esitys vie Suomen oikeustilaa selkeästi toiseen suuntaan kuin TSS-komitean kannanotot edellyttäisivät. Pidän tilannetta ongelmallisena kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteidemme näkökulmasta. Perustuslain 22 § edellyttää, että julkisen vallan on turvattava ihmisoikeuksien toteutuminen. Tähän nähden ehdotetun kaltainen ihmisoikeusturvan merkittävä heikentäminen nykytasostaan on ongelmallista, vaikka eduskunnan perustuslakivaliokunta on kansallisen perustuslain tulkinnassa ottanutkin uudemmassa käytännössään etäisyyttä sosiaaliin oikeuksiin erityisesti oikeuskirjallisuudessa liitettyyn oppiin oikeuksien heikennyskiellosta (esim. PeVL 59/2024 vp, kappale 20).