

Professori Jukka Viljanen

**HE 50/2025 vp, HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI
SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISESTÄ ANNETUN
LAIN MUUTTAMISESTA JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI**

Perustuslakivaliokunta 7.10.2025

Arvioin lausunnossani esityksen suhdetta ja yhteensopivuutta erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamiin vaatimuksiin ja muista esityksen kannalta keskeisistä kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista nouseviin kysymyksiin.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on muuttaa lainsäädäntöä siten, että laittomasti maassa asuvien osalta rajoitetaan välttämättömiksi arvioituja kiireettömiä hoitoja. Hyvinvointialueilla, Helsingin kaupungilla ja HUS-yhtymällä ei olisi enää lakisääteistä velvoitetta järjestää kiireellisen hoidon lisäksi välttämättömäksi arvioituja kiireettömiä palveluja. Kuitenkin ehdotukseen sisältyy velvoite taata laittomasti maassa oleskeleville järjestettävän yksilölliseen arviointiin perustuvan kiireettömän hoidon, jos sen epääminen olisi kohtuutonta henkilön vamman tai terveydentilan vuoksi taikka jos epääminen vaarantaisi muun henkilön tai väestön terveyden tai alaikäisen, jonka huolenpidosta henkilö vastaa, hyvinvoinnin.

Ulkomaalaisten kannalta keskeistä osaa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa määrittelee sopimuksen 3 artikla, joka sisältää kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon, joka sisältää palautuskiellon eli *non refoulement* -säännön. Samansisältöinen oikeus sisältyy perustuslain 9 §:n 4 momenttiin, joka sisältää kiellon karkottaa, luovuttaa tai palauttaa ulkomaalaista, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Hallituksen esityksessä viitataan oleskeluoikeuden myöntämisen edellytysten yhteydessä (s. 9-10) Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiasta antamiin ratkaisuihin, palaan näihin tarkemmin yksityiskohtaisessa tarkastelussa. Keskeistä on se, että joissain tapauksissa maasta poistaminen on kiellettyä muissakin kuin välittömään kuolemaan vaaraan liittyvissä tilanteissa. Kyse on tilanteista, joissa asianmukaisen hoidon tai hoitoon pääsyn puuttumisen vuoksi ulkomaalainen on vaarassa altistua vakavalle, nopealle ja peruuttamattomalle terveydentilan heikkenemiselle, joka aiheuttaa merkittävää kärsimystä ja elinajanodotteen lyhenemistä.

Euroopan ihmisoikeussopimus ja oikeus riittäviin terveyspalveluihin

Ingrid Leijten on kirjassaan ”*Core Socio-Economic Rights and the European Court of Human Rights*”, Cambridge 2019. käsitellyt EIT:n ratkaisukäytäntöä liittyen oikeuteen terveyspalveluihin (s. 251-262, luku 8.2.1). Keskeiset terveyspalveluja koskevat sopimusmääräykset ovat oikeus elämään (2 artikla) kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kielto (3 artikla) sekä yksityiselämän suoja (8 artikla). Myös syrjintää koskevia tapauksia löytyy EIT:n oikeuskäytännöstä. Lähtökohtana on ollut hoidon tarjoaminen kaikille ja velvoite siitä, ettei terveyden huollon rajaaminen joltain ryhmältä johda esimerkiksi tilanteeseen, jossa seuraukset ovat 2, 3 tai 8 artiklan loukkauksia. Ulkomaalaisten kannalta keskeiseksi on muodostunut 3 artikla ehdottomana oikeutena ja sen sisältämät sekä aineellista että prosessuaalista suojaa edellyttävät vaatimukset.

Vaikka EIT myöntää valtioille maahantulon sääntelyyn suhteellisen laajan harkintamarginaalin, se on toissijaisuuden aikakaudellakin päätenyt toteamaan valtion toiminnan ja erityisesti erilaisten intressien punninnan epätasapainon. EIT korostaa ulkomaalaistapauksissa vaatimusta valtioiden johdonmukaisesta linjasta ja myös siitä, että lainsäädäntöprosessiin kuuluu merkittäviä laatuvaatimuksia erilaisten kilpailevien intressien välillä vallitsevan oikeudenmukaisen tasapainon saavuttamiseksi.

EIT linjasi omaa ulkomaalaisiin kohdistuvaa tulkintaansa suuren jaoston tuomiossa M.A. v. Tanska (9.7.2021). Tapaus on merkittävä senkin takia, että EIT linjaa merkittävästi subsidiariteetti- eli toissijaisuusperiaatteen vaikutusta ulkomaalaisia koskevissa asioissa¹.

Erityisesti tanskalaistapauksessa tarkastelussa on jäsenvaltion harkintamarginaalin laajuus, joka on perinteisesti ollut laaja ulkomaalaisten perheen yhdistämistä koskevissa tapauksissa. EIT korostaa tapauksessa kuitenkin erityisesti jäsenvaltioiden lainsäädäntöprosessia koskevia vaatimuksia, joilla on selkeä yhteys myös nyt käsiteltävään asiaan. EIT:n mukaan sen tehtävä on arvioida huolellisesti ne argumentit, joita lainsäädäntöprosessin aikana käsitelty ja jotka ovat johtaneet lainsäätäjän

¹ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15. pöytäkirja oli tulossa voimaan elokuun alussa 2021. Tuossa pöytäkirjassa nimenomaan lisättiin sopimuksen esipuheeseen maininta jäsenvaltion ensisijaisesta vastuusta ja toissijaisuuden periaatteesta (subsidiariteetista). ”Affirming that the High Contracting Parties, in accordance with the principle of subsidiarity, have the primary responsibility to secure the rights and freedoms defined in this Convention and the Protocols thereto, and that in doing so they enjoy a margin of appreciation, subject to the supervisory jurisdiction of the European Court of Human Rights established by this Convention,

valintoihin. EIT ratkaisee, miten hyvin on saatu aikaan tasapaino valtion tai yleisen edun ja niiden kanssa kilpailevien yksilöiden etujen ja oikeuksien välillä.²

EITn loppupäätelmä tanskalaistapauksessa oli, että jäsenvaltio ei ollut onnistunut löytämään oikeudenmukaista tasapainoa julkisen edun (maahanmuuton valvonta, maan talouden suojaaminen ja tehokkaan integroitumisen turvaaminen ja sosiaalisen koheesion säilyttäminen) ja yksityisten oikeuksien välille (kohta 198).

EIT korosti tapauksessa erityisesti niitä puutteita, joita lainsäädäntövaiheessa suoritettuun punnintaan liittyi. Kyse oli puutteista, joissa olisi huomioitu riittävällä tavalla oikeuksiin puuttumisen aiheuttamat seuraukset ulkomaalaisen näkökulmasta ja miten näitä asioita punnittiin suhteessa valtion esille nostamiin intresseihin. EIT kiinnitti huomiota myös siihen, ettei Tanskassa ollut mitään seuranta lakien vaikutusta eikä punninnassa saanut painoarvoa se, että kriisivaiheen jälkeen maahantulijoiden määrät olivat merkittävästi laskeneet ja minkä vuoksi lainsäädännön taustalla olevilta perusteilta oli pudonnut pois pohja.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on määritellyt vakavasti sairaiden ulkomaalaisten maasta poistamiseen liittyvien tilanteiden aiheuttamia ongelmia EIS 2, 3 ja 8 artiklan valossa, vaikka varsinaista oikeutta terveyteen sopimustekstissä ei ole määritelty. Lisäksi EIT on todennut terveystilanteen ja yhdenvertaisuuden vastaisen tilanteen, kun yksilöllisiä olosuhteita ei ole riittävästi arvioitu (*Kiyutin v. Venäjä*, 10.3.2011, § 74), vaan sen sijaan lainsäädäntö kohdistuu valiokoimatta tiettyyn ryhmään. Yhdenvertaisuuden vastaiseksi katsottiin tilanne (EIS 14 artikla yhdessä 8 artiklan kanssa), jossa henkilön yksilöllisiä olosuhteita ei lainkaan määritelty, vaan arviointi kohdistui kategorisesti kaikkiin HIV-positiivisiin ulkomaalaisiin (the contested legislative provisions did not make room for an individualised evaluation ation). Suomi on lisäksi sitoutunut ihmisoikeussopimuksen 12 pöytäkirjaan, jonka 1 artikla määrää kaikkinaisen syrjinnän kiellon.³

² M.A. v. Tanska, kohta 148 ” It falls to the Court to examine carefully the arguments taken into consideration during the legislative process and leading to the choices that have been made by the legislature and to determine whether a fair balance has been struck between the competing interests of the State or the public generally and those directly affected by the legislative choices. “

³ 1 ARTIKLA Kaikkinaisen syrjinnän kieltö 1. Laissa tunnustetuista oikeuksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

EIT:n varhaiset linjaukset rajasivat terveyteen ja ulkomaalaisen maasta poistamisen liittyvät rajoitukset hyvin poikkeuksellisiin ja harvoin tilanteisiin. Keskeiset ratkaisut ovat käsitelleet erityisesti HIV-positiivisten ja AIDSia sairastavien oikeutta jäädä maahan, jos heidän hoitonsa ei ole turvattu vastaanottavassa maassa. Tapauksessa *D v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (2.5.1997) EIT totesi, että HIV-sairaahan henkilön karkotus St. Kittsiin olisi vastoin 3 artiklaa. Perusteluna oli se, että valittajan sairaus oli erittäin vakavassa vaiheessa ja EIT vetosi tapauksen hyvin poikkeuksellisiin olosuhteisiin ja painaviin humanitaarisiin tekijöihin (in the very exceptional circumstances of this case and given the compelling humanitarian considerations at stake). *D. v. Yhdistynyt Kuningaskunta* tapauksen muodostaman linjan soveltaminen oli kuitenkin vähäistä ja EIT ei tapauksen jälkeen myöntänyt vastaavaa suojaa muille vakavasti sairaille karkotettaville ulkomaalaisille. EIT totesi myöhemmin tapauksessa *N. v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (27.5.2008) päinvastaisesti ja katsoi HIV-positiivisen valittajan karkottamisen Ugandaan olevan mahdollista. EIT katsoi, ettei Yhdistynyt Kuningaskunta ollut rikkonut 3 artiklan turvaamaan kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kieltoa.

Ulkomaalaisia koskevissa tapauksissa on tämän jälkeenkin todettu keskeistä merkitystä olevan riittävillä terveystalvuluilla vastaanottavassa maassa. Näistä tunnetuin tapaus on *Tarakhel v. Sveitsi* (4.11.2014). Siinä Sveitsin katsottiin rikkovan ihmisoikeussopimusta, jos turvapaikkaa hakeva perhe olisi palautettu Italiaan. Keskeisenä vaatimuksena oli, että Sveitsin piti saada riittävät takuut niistä olosuhteista, joihin Tarakhelin perhe palautetaan. Keskeisenä asiana oli tässä, että palautusolosuhteita ei yksilöity riittävästi. Lasten kohdalla olosuhteet eivät saaneet johtaa traumaattisiin olosuhteisiin ("those conditions do not "create ... for them a situation of stress and anxiety, with particularly traumatic consequences"). Jälleen kerran EIT ei juurikaan soveltanut Tarakhel-tapauksen linjausta, vaan tapaus muodosti yksittäisen poikkeuksen varsin tiukassa linjassa.

Ihmisoikeustuomioistuimen linjauksen epäselvyyteen saatiin tärkeä periaatteellinen ratkaisu vuonna 2016, kun EIT:n suuri jaosto linjasi *Paposhvili v. Belgia* (13.12.2016) ratkaisussa uudet entistä täsmällisemmät periaatteet. EIT asetti nyt selkeitä vaatimuksia valtion toiminnalle, vaikka valtion toiminnan muodostuminen 3 artiklan kanssa ristiriitaiseksi oli korkean kynnyksen takana.

Vallitsevan Paposhvili-linjauksen mukaan EIS sopimusmääräykset velvoittavat valtioita varmistamaan, ettei ulkomaalaisen maasta poistaminen tai hoidon epääminen johda vakavaan terveydentilan heikkenemiseen tai intensiiviseen kärsimykseen. EIT on korostanut prosessuaalista suojaa tilanteissa, joissa on hoidon epääminen aiheuttaa terveydentilan heikkenemistä, vaikka kyseessä ei olisikaan välitön kuoleman vaara.

Paposhvili-tapauksen keskeinen anti on määritellä ne tilanteet, joissa 3 artikla soveltuisi välittömän kuoleman vaaran lisäksi eli täyttää erittäin poikkeuksellisia tilanteita ”other very exceptional case” kriteerin (§ 183).

1. vaikka henkilö ei ole välittömässä kuoleman vaarassa, on esitetty vahvoja perusteita sille, että henkilö kohtaisi todellisen riskin
2. johtuen asianmukaisen hoidon saamisesta vastaanottavassa maassa tai hoitoon pääsyn puuttumisesta
3. altistuminen vakavalla, nopealle ja peruuttamattomalle terveydentilan heikkenemiselle, joka johtaisi voimakkaaseen kärsimykseen tai merkittävään elinajan lyhenemiseen.

Olennaisena osana Paposhvili-kriteeristöön kuuluvat myös henkilökohtaiseen arviointiin liittyvät menettelylliset takeet (§ 186). EIT korostaa sitä, että yksilöllä pitää olla mahdollisuus saada osoittaa, että maasta poistamisesta seuraa ihmisoikeussopimuksen vastaisia vaikutuksia. Valtion on puolestaan osoitettava, että yksilön esittämät epäilykset ovat perusteettomia. Poistamisen seuraukset pitää arvioida yksilöllisesti maan tilanteen ja henkilökohtaisten olosuhteiden valossa (§ 186-187).

Myöhemmin tapauksessa *Savran v. Tanska* (7.12.2021) Paposhvili-testi sai vahvistuksen ja vakiinnutettiin. EIT:n suuri jaosto korosti (Savran § 137), että myös mielenterveyteen liittyvät kysymykset voivat tulla kyseeseen, kun määritellään Paposhvilissä esiteltyä vakavasti sairaan ihmisen “*a seriously ill person*” suoja (Paposhvili § 183).

Hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely asettuu alttiiksi ihmisoikeussopimuksiin pohjautuville myöhemmille valvonta-arvioinneille, jos esitys ei täytä Paposhvili-kriteeristöä. Erityisesti kritiikille altistuu se, että lainsäädäntömuutosten myötä muodostuu hyvin laaja kategoria ulkomaalaisia, joiden kohdalla puuttuu kokonaan tai osittain yksilöllinen käsittely ja tämä voi poikkeuksellisissa olosuhteissa aiheuttaa EIS 3 artiklan loukkauksen. Pelkkä kiireellisen hoidon takaaminen ei ole riittävää EIT:n asettaman kriteeristön näkökulmasta vaan myös välttämätön terveydenhuolto on turvattava. Yksilöllisessä arviossa pitäisi selkeästi huomioida tietyt sairauskategoriat, joissa hoidon puutteet voivat johtaa vakaviin ja peruuttamattomiin seurauksiin ja yksilön elinajan odotteen laskemiseen. Näihin vakavasti sairaiden hoitoihin katsotaan EIT:n Paposhvili ja Savran -linjausten myötä kuuluvan myös mielenterveyden kannalta välttämättömät hoidot.

Esityksen suhteesta muihin Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin

Kuten hallituksen esityksessä todetaan oikeutta terveyteen ja riittäviin terveyspalveluihin määritellään useassa kansainvälisessä sopimuksessa. Esityksessä mainitaan YK:n puitteissa solmitut TSS-sopimus, Lapsen oikeuksien yleissopimus, Kaikkinaisen naisten syrjinnän kieltävä yleissopimus ja Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä Euroopan neuvoston uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (sopimukset ja niiden sisältö on selostettu tarkemmin hallituksen esityksen kohdassa 2.1).

Nykyisin voimassa olevan lainsäädännön laatimisen taustalla oli merkittävä määrä kansainvälisten valvontaelinten Suomeen kohdistamia moitteita siitä, ettei tietyillä erityisryhmillä ollut tarjolla laajempaa pääsyä terveyspalveluiden piiriin kiireellisen hoidon lisäksi. Näiden moitteiden vuoksi 2023 voimaan tulleet lakimuutokset laadittiin. Tämän lausuntoaineiston perusteella on vaikeaa yksiselitteisesti todeta, että lainsäädännön heikennys on yhteensopiva esitöissä esiteltyjen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Tuon seuraavaksi muutamia YK:n komiteoiden antamia kannanottoja esimerkkinä nykyistä lainsäädäntöä edeltävän vaiheen tunnistetuista ongelmista.

Esimerkiksi YK:n TSS-sopimusta valvovan YK:n TSS-komitean (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) Suomen 7. määräaikaisraporttia (E/C.12/FIN/7) koskevissa suosituksissa (5.3.2021, (E/C.12/FIN/CO/7)) on kiinnitetty huomiota niihin puutteisiin, jotka koskevat paperittomia (undocumented) ja heidän lapsiaan.⁴ Komitea kiinnitti huomiota puutteisiin valvoessaan TSS-sopimusta ja erityisesti sen 12 artiklaa, joka turvaa jokaiselle oikeuden nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta terveydestä. Komitea on todennut, että Suomen tulee kiinnittää huomiota siihen, että alueellisen yhdenvertaisuuden lisäksi olisi kiinnitettävä erityisten ryhmien kuten paperittomien osalta siihen, että heille turvataan riittävät palvelut. Näillä ryhmille olisi oltava sekä lain että käytännön mukaan mahdollisuus päästä yhtäläisesti ennaltaehkäisevään, parantaviin ja palliatiivisiin terveyspalveluihin. Eli ”*have in law and in practice equal access to preventive, curative and palliative health services, regardless of their legal status and documentation.*”

⁴ Suositusten kohdat 32,33 ja 42.

TSS-sopimuksen kannalta ehdotettu ratkaisu on siis altis tuleville valvonta-arvioinneille. Tärkeää on myös huomata, kuten esityksessä korostetaan TSS-sopimuksen 12 artiklan turvaavan oikeudet ilman syrjintää kaikille ja myös sen, että sopimusmääräys koskee niin ruumiin kuin mielenterveyttä. Hallituksen esityksessä on silmiinpistävää, että mielenterveyteen liittyvät kysymykset eivät juurikaan tule huomioiduksi. TSS-sopimukseen liittyvän heikennyskiellon keskeinen lähtökohta on, että heikennykset eivät saa vaarantaa sosiaalista minimiä, niiden ei tule olla suhteettomia, eikä niiden tulisi kohdistua kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleviin väestöryhmiin.

Erityisesti tiettyjen haavoittuvien ryhmien kuten lasten ja raskaana olevien asema on tunnistettu, mutta laajemmin paperittomien asemaa haavoittuvana ryhmänä esityksessä ei tunnisteta. Turvapaikan hakijat on tunnistettu haavoittuvaksi ryhmäksi (EIT M.S.S. v. Belgia ja Kreikka, 21.1.2011, § 251). Paperittomien asemaan on toistuvasti kiinnitetty huomiota ihmisoikeusvalvontaelinten toimesta juuri sen vuoksi, että heitä voidaan pitää erityisen haavoittuvana ryhmänä. Paperittomat kuuluvat haavoittuvien ryhmään erityisesti tilanteessa, jossa he ovat myös vakavasti sairaita.

YK:n Rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea puolestaan otti kantaa nimenomaan riittävien terveyspalvelujen takaamiseen 5.5.2017 (CERD/C/FIN/CO/23). Komiteaa huolestuttivat paperittomien vaikeudet saada muita kohtuuhintaisia ja asianmukaisia terveyspalveluja kuin kiireellistä hoitoa. Komitea suositteli (kohta 25), että Suomen valtion tulee c) ryhtyä konkreettisiin toimiin varmistaakseen, että paperittomat saavat tosiasiallisesti kohtuuhintaisia ja asianmukaisia terveyspalveluja.

Myös YK:n Lapsen oikeuksien komitea suositteli 2.6.2023 (CRC/C/FIN/CO/5-6), että jäsenvaltio tarjoaa sosiaali- ja terveyspalveluja kaikille, myös paperittomille, lapsille ja raskaana oleville naisille⁵. Komitea siis nimenomaan korostaa haavoittuviin ryhmiin kuuluvien sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjoamista.

Nämä kannanotot korostavat sitä, että Suomen nykyinen lainsäädäntö täyttää sopimusten asettamat vaatimukset, mutta käsittelyssä olevien ehdotettujen muutoksien jälkeen olemme todennäköisesti taas niiden maiden joukossa, jotka eivät anna turvaa riittävästi jokaisen oikeudelle terveyteen ja riittäviin

⁵ Kohta 31.

terveyspalveluihin ja varsinkaan eivät ota huomioon haavoittuvan ryhmän asemassa olevia koko laajuudessaan.

Yhteenvetoa ehdotetun sääntelyn ongelmista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista nousevien vaatimusten kanssa

Ensinnäkin arvioinnissa on pohdittava sitä, miten yhteensopiva lakiehdotus on ns. Paposhvili-kriteeristön kanssa, joka perustuu EIT:n suuren jaoston ratkaisuun vuonna 2016 Paposhvili v. Belgia (2016). Kriteeristöä on myöhemmin tarkennettu toisessa suuren jaoston tuomiossa Savran v. Tanska (2021), jossa myös mielenterveyteen liittyvät kysymykset voivat olla esteenä maasta poistamiselle.

Keskeiseksi arviointikysymykseksi muodostuu, miten hyvin ehdotettu 56 b säännös täyttää ne keskeisten kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden asettamat vaatimukset siitä, että kaikkia ulkomaalaisia, myös maassa laittomasti asuvia, koskee ehdoton 3 artiklan suoja tilanteessa, jossa maasta poistaminen vakavalla tavalla vaarantaa henkilön terveyden tai johtaa henkilön kärsimykseen tai pysyvään elinajanodotteen lyhenemiseen. Kyse on nimenomaan toimien puuttumisen aiheuttamista peruuttamattomista vaikutuksista yksilön terveyteen. Keskeistä Paposhvili-doktriinissa täsmennettynä Savran v. Tanska tapauksessa, on vaatimus siitä, että poistamisen seuraukset pitää arvioida yksilöllisesti ja siten, että niihin on sisällyttävä riittävät menettelylliset takeet. Tätä kriteeristöä perustellaan hallituksen esityksessä varsin ylimalkaisesti, eikä esitetyn perusteella ole selkeää, onko nyt valittu muotoilu riittävä estämään hoidon puutteesta aiheutuvat peruuttamattomat ja vakavat vaikutukset yksilön terveyteen.

Erityisen vaikeaa on esityksen perusteella välttää sitä johtopäätöstä, että ehdotettu sääntelyratkaisu on altis kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin pohjautuville valvonta-arvioinneille. Monesti ongelmat kansallisessa soveltamisessa ovat seurausta lainsäädännöstä, joka on määritelty liian kategorisesti soveltamisvaiheen kannalta. Suomea koskevista tapauksista isyyslain tiukka voimaansaattamissäännös oli tästä esimerkki, sillä se ei mahdollistanut lainkäyttötilanteessa lainkaan joustoa ja punnintaa. Välttämättömien terveyspalvelujen osalta EIT on suhtautunut valtion toimiin kriittisesti erityisesti tilanteissa, joissa ei ole olemassa riittäviä yksilöllisiä menettelytakeita.

Kansainvälisissä ihmisoikeusvelvoitteissa, kuten YK:n TSS-sopimuksessa kielletään syrjintä turvattaessa oikeutta terveyteen. Oikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyys ja rajoitus oikeasuhtaisuus, sekä riittävän oikeusturvan vaatimukset tulisi tällaisessa tilanteessa huomioida. Tarkasteltavassa

lakiehdotuksessa juuri hyväksyttävyyys ja oikeasuhtaisuus tuottaa riskin siitä, että lainsäädäntö ehdotetussa muodossa on ongelmallinen myös tulevaisu valvonta-arvioinneissa. Varsinkin jos kyse on siitä, että valvontaelimissä otetaan huomioon laajasti kaikkien eri toimenpiteiden yhteisvaikutus, eikä pelkästään tarkastella nykyistä lainsäädäntöä erillisenä muista heikennystoimista. Erityisesti hankalan korkeaksi asetettu korkeaksi määritelty muotoilu, jossa pykälässä 56 b asetetaan lisäehto ”ilmeisen kohtuutonta” välttämättömälle kiireettömälle hoidolle.

Esityksen perustelut ja hallituksen esityksessä käytetty argumentointi erilaisten yhteiskunnallisten intressien ja yksilön oikeuksien välisessä punninnassa herättää kysymyksiä lakiehdotuksen sopusoinnusta Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Punninnan osalta esitys on altis esimerkiksi EIT:n kritiikille siitä kuinka relevantteja ja riittäviä (relevant and sufficient) lain perustelut ovat, sillä perustelut eivät ole kaikilta osin johdonmukaisia. Esitystä perustellaan esimerkiksi sillä, että se poistaa kannusteita laittomalta maahanmuutolta. Toisaalta esityksen vaikutus houkuttelevuuteen on esityksen mukaan vaikeasti arvioitavissa. Esityksessä puhutaan kokonaisuudesta, jonka osa ehdotettu heikennys on. Myöskään valtion talouteen liittyvät perustelut jäävät varsin ohuiksi. Nykytilaa koskevassa osiossa todetaan, ettei nykyllä lainsäädännöllä ole ollut toistaiseksi vaikutusta taloudellisiin kustannuksiin (HE s. 15). Esityksessä todetaan, että valtiontaloudellisesti esitys ei ole merkittävä.

Ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ongelmallisen hallituksen esityksen kohdalla perustelujen pitäisi olla erityisen vakuuttavia. Varsinkin vakuuttavuutta edellytetään tilanteessa, jossa heikennys kohdistuu haavoittuvaan ryhmään. Erityisen painavasta perusteesta pitää olla kyse, jos ehdotus ulottuu mahdollisesti ehdottoman oikeuden alaan, kuten EIS 3 artiklan tilanteessa, jossa maasta poistamisen yhteydessä on kyse vakavasti sairaasta henkilöstä. Jos vakavasti sairaan paperittoman hoito viivästyy merkittäväällä tavalla, on selkeitä perusteita tuleville ihmisoikeusvalvonta-arvioinneille.

Hallituksen esitöissä pohditaan sitä, miten esitys mahtuu TSS-sopimuksen tulkintasuositusten asettamaan liikkuma-alaan. Sopimusvalvontaelinten kannanotot on otettava huomioon painavina kannanottoina sopimuksen tulkinnasta. Kansainvälisten valvontaelinten ratkaisujen oikeudellista sitovuutta voidaan toki arvioida monesta näkökulmasta. YK:n valvontaelinten osalta ei ole samanlaisia säännöksiä valvontaelinten ratkaisujen kansallisesta sitovuudesta kuin EIT:n kohdalla, mutta lähtökohtaisesti valtion on huolehdittava siitä, ettei sen sisäinen normisto muodosta esteitä sopimuksen noudattamiselta. Tähän valiokunta on itsekin vedonnut. Erittäin epätavallinen lause

sisältyi hallituksen esityksessä olevaan mainintaan (s. 48), ”Perustuslakivaliokunta ei ole ottanut nimenomaisesti TSS-sopimuksen tulkintasuositukseen kantaa”. Hallitus katsoo, että suositusten suhteen liikkuma-alaa ja sen laajuutta voidaan pitää ”jokseenkin epäselvänä”. Toivottavasti perustuslakivaliokunta ei toista tällaista ilmaisua lausunnossaan tai ilmaise, että toisin kuin ESPR:n lausuntoihin, valiokunta ei suhtaudu komitean lausuntoihin erittäin vakavasti. Tällaiset huomiot ovat vahvasti ristiriidassa perustuslain 22 §:n asettamien vaatimusten kanssa. Julkisen vallan velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen kohdistaa erityisen vastuun huolelliseen lainvalmisteluun ja siihen, että eduskunnan käsittelyyn tuleva lakiehdotus on sopusoinnussa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. TSS-komitea on suosittanut tuoreessa Suomea koskevassa kannanotossaan varsin laajaa yhtäläisen terveydenhuollon palvelujen tarjontaa. TSS-komitean käyttämää ilmaisua ”*equal access to preventive, curative and palliative health services, regardless of their legal status and documentation.*” ei voi mielestäni kuvata termeillä ”jokseenkin epäselvä”.

Tampereella 7.10.2025

Jukka Viljanen
Julkisoikeuden professori
Tampereen yliopisto