



Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite:

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntö valiokunnan 7.10.2025 pidettävään kokoukseen

Asia:

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

Lausunto

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että hyvinvointialueilla, Helsingin kaupungilla ja HUS-yhtymällä ei jatkossa olisi lakisääteistä velvoitetta järjestää kiireellisen hoidon lisäksi välttämättömmiksi 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.

Hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän tulisi kuitenkin edelleen järjestää laittomasti maassa oleskeleville naisille raskauteen liittyvät terveystalvelut. Lisäksi lapsille tulisi järjestää tarvittavat terveydenhuollon palvelut saman laajuisina kuin hyvinvointialueen asukkaille.

Arviointia

Hallituksen esityksellä [HE 50/2025 vp](#) esitetään supistettavaksi maassa laittomasti oleskelevien oikeutta muihin kuin kiireellisiin terveyspalveluihin. Esityksen tavoitteeksi on mainittu pyrkimys poistaa laittoman oleskelun kannusteita ja edistää laittomasti oleskelevien paluuta.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on asian valmistelun yhteydessä katsonut, että pyrkimys saada sellaiset henkilöt, joilla ei ole voimassa olevaa laillista oikeutta maassa oleskelulle, poistumaan maasta ripeästi on lähtökohdiltaan hyväksyttävä. Maassa laittomasti ilman perustetta oleskelevien poistamisen kannalta muut toimet kuin välttämättömän hoidon rajoittaminen ovat silti ensisijainen keino.

Käsillä olevan lain valmistelun aikana eduskunta on hyväksynyt useita esityksessä yksilöityjä ulkomaalaisten asemaan vaikuttavia lakeja. Muutoksilla on pyritty vaikuttamaan myös laittomaan oleskeluun. Tämä on tukenut esityksen valmistelun aikana sen mahdollistamista, että kohtuullisesti tehokkaista vaihtoehtoista tavoitteeseen pääsemiseksi voidaan valita perusoikeus- ja ihmisoikeusrajoituksiltaan ja vaikutuksiltaan lievin. Maassa laittomasti oleskelevien perusoikeuksien toteutumisen kannalta on keskeistä, että ulkomaalaislainsäädäntöön sisältyy myös sellaisia oleskelutyyppejä, joiden kautta ehkäistään kohtuuttomien tilanteiden syntymistä, kun ulkomaalainen ei terveydellisistä syistä kykene palaamaan kotimaahansa. Esityksessä on tuotu tähän liittyen erikseen esiin myös henkilön terveydentilan vaikutusta oleskelulupaharkintaan.

Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisintä ehdotuksessa on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (sote-järjestämislaki) 56 a §:n 1 momentin muuttaminen ja uuden 56 b §:n lisääminen. Kyse on Suomen perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin ja perustuslain 6 §:n 2 momentin tulkinnasta sekä lakiehdotusten suhteesta perustuslain 22 §:ään ja sitä kautta erityisesti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976, TSS-sopimus) tulkintasuosituksista poikkeamiseen.

Esityksen valmisteluvaiheessa on ollut epäselvyyttä siitä, katsoiko perustuslakivaliokunta aiemmin paperittomien henkilöiden terveydenhuoltoa koskevaa hallituksen esitystä ([HE 343/2014 vp](#)) käsitellessään, että kyseinen rauennut esitys ja sittemmin lailla 1182/2022 voimaan tulleet terveyspalvelut kuuluvat perustuslain 19 §:n 1 momentin piiriin. Perustuslain esitöiden mukaan kiireellinen hoito on merkittävältä osin perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun välttämättömän huolenpidon alaan kuuluvaa toimintaa (ks. [HE 309/1993 vp](#), s. 69/II). Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että perustuslain sanotun pykälän 1 momentissa säädetään yksilölle kaikissa elämäntilanteissa kuuluvasta vähimmäisturvasta, kun taas 2 ja 3 momentissa säädetään julkisen vallan tämän ylitse ulottuvista sosiaaliturvavaroista ([PeVM 25/1994 vp](#) s. 10/II).

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esitystä [HE 343/2014 vp](#) koskevassa lausunnossaan ([PeVL 73/2014 vp](#), s. 2/II) todennut perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneesti katsotun, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja 19 §:n 2 momentin mukaista perustoitteentuloa turvaavan etuuden saamiselle. Tämä saattaisi liittyä esimerkiksi Suomessa asumiseen tai työskentelemiseen. Se katsoi ehdotetun sääntelyn koskevan kuitenkin perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista ns. eksistenssiminimiä eli ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistasoa, joka kuuluu kaikille.

Perustuslakivaliokunta on toisaalta myös katsonut, että sääntely hoitotarpeen arvioinnin ja hoidon järjestämisen määrääjoista on koskenut perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen terveyspalvelujen saatavuutta ([PeVL 20/2004 vp](#), s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on kyseisessä lausunnossaan korostanut myös, että kun sääntelyllä ei perustelujen mukaan luotu potilaalle subjektiivista oikeutta päästä hoitoon, sääntely ei koskenut tilanteita, joissa henkilöllä on esimerkiksi oikeutta elämään tai oikeutta välttämättömään huolenpitoon turvaavien perustuslain säännösten nojalla yksilöllinen ja oikeudellisesti täytöntöönpantavissa oleva oikeus saada hoitoa ([PeVL 20/2004 vp](#), s. 3/I).

Esityksellä ei olla poistamassa kaikille turvattua oikeutta kiireelliseen hoitoon, mutta sillä rajoitetaan jokaisen oikeutta välttämättömään kiireettömään hoitoon. Esitys tarkoittaa joka tapauksessa heikennystä perustuslaissa suojattujen terveysoikeuksien nykytasoon.

Myös perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaiset riittävät terveyspalvelut on turvattava jokaiselle. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan säännöksessä tarkoitettut ”riittävät palvelut” eivät perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettussa mielessä voi silti samastua saman pykälän 1 momentin mukaiseen viimesijaiseen turvaan ([PeVL 10/2009 vp](#) s. 3/II). Perustuslain 19 §:n 3 momentin terveyspalveluiden saatavuudelle antaman turvan lähtökohta on yksilökohtaiseen tarvearvioon perustuva yksilön oikeus riittäviin terveyspalveluihin ([PeVL 59/2024 vp](#), kappale 12).

Oikeuskansleri on lausuntokierroksella yhtynyt esityksessä todettuun johtopäätökseen, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan lausunto [PeVL 73/2014 vp](#) on antanut viitteitä siitä, että välttämättömäksi arvioidut kiireettömän terveydenhuollon palvelut saattaisivat lukeutua perustuslain 19 §:n 1 momenttiin. Oikeuskanslerin tehtäviin on kuulunut huolehtia siitä, että perustuslakivaliokunnan asiaan aiemmin liittyneet kannanotot ja se tulkintakysymys, johon perustuslakivaliokunnan on tarpeen ottaa kantaa, ilmenevät hallituksen esityksestä.

Arvioitavaksi tulee myös se, mitä on pidettävä perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisena ydinsisältönä. Perustuslain esitöiden mukaan palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohdana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä ([HE 309/1993 vp](#), s. 71/II).

Arvioitaessa esitystä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta, asiayhteydessä tulkitaan perustuslain 19 §:n 3 momentin lainsäätäjälle asettamia velvoitteita riittävien sosiaali- ja terveystalveluiden turvaamiseen lailla hyvin erityisessä asiayhteydessä. Kyse on henkilöistä, jotka eivät ole maassa oleskelunsa oikeusperusteen johdosta yleisen sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisvelvoitteen piirissä, eikä tässä yhteydessä tehtäviä tulkintoja voida/tulisi yleistää yleisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin sisältöä määrittäväksi.

Esityksessä on perustuslain 6 §:n 2 momentissa ilmaistun syrjintäkiellon arvioinnin kannalta merkityksellistä, onko henkilöiden eri asemaan laittamiselle hyväksyttävä syy. Hyväksyttävän perusteen on perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. [PeVL 32/2022 vp](#), kappale 7 ja siinä mainitut lausunnot). Perustuslakivaliokunta on sosiaali-oikeudellista sääntelyä arvioidessaan pitänyt esimerkiksi etuuksien määräytymistä eri tavoin eri-ikäisille henkilöille perustuslain kannalta ongelmattomana, jos erottelut eivät ole mielivaltaisia eivätkä erot muodostu kohtuuttomiksi (ks. esim. [PeVL 34/2005 vp](#), s. 2/I ja siinä mainitut lausunnot).

Sote-järjestämislain tarkoituksena on edistää ja ylläpitää väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä varmistaa yhdenvertaiset, yhteentoimivat ja kustannusvaikuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon talvelut koko maassa. Lakia sovelletaan hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen. Lain 56 a ja 56 b §:llä tarkennetaan sitä, millä perusteella maassa oleskeleville henkilöille terveydenhuoltoa järjestetään. Nyt käsillä olevassa tilanteessa erottelu tapahtuisi maassa oleskelun laillisuuden perusteella. Osa tämän hyväksyttävyyden arviointia on se, voidaanko henkilön perusoikeuksien toteutumisen kannalta antaa ratkaisevaa merkitystä hänen omalle toiminnalleen jättäytyä laittomasti maahan ja voidaanko henkilön perusoikeuksien toteutumista arvioida niiden mahdollisuuksien kautta, jotka toteuttamalla henkilö olisi kyennyt saattamaan oleskelunsa lailliseksi ja hankkimaan perustuslaissa tarkoitetun turvan. Esityksessä on kuvattu kattavasti henkilön mahdollisuuksia vaikuttaa asemaansa ja niiden perusteella esityksen valmistelun aikaisessa laillisuusvalvonnassa on päädytty tulkintaan, jonka mukaan kyseessä ei olisi lähtökohtaisesti syrjintä kielletyllä perusteella.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden toteuttaminen edellyttää muun muassa sen arvioimista, kykeneekö henkilö hankkimaan säännöksessä tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan, jolloin myös henkilön oma toiminta voidaan ottaa huomioon yksilöllisessä harkinnassa ([PeVL 25/2024 vp](#), kappale 3).

Lisäksi perustuslakivaliokunnan aiemman ([PeVL 48/2006 vp](#), s. 4/I) kannan mukaan valtiolla ei ole ehdotonta velvollisuutta turvata perustuslain 2–4 momentissa tarkoitettuja etuuksia muille kuin sen alueella tai oikeudenkäyttöpiirissä pysyväisluonteisesti asuville.

Tämän esityksen yhteydessä yhtenä arvioinnin kohteena on se, voidaanko henkilön mahdollisuuksia laillistaa oleskelunsa Suomessa tai palata kotimaahansa, pitää vastaavina toimina kuin arviota siitä, olisiko henkilö voinut omalla toimillaan hankkia perustuslaissa tarkoitetun turvan. Kysymys on myös siitä, voidaanko *perustuslakivaliokunnan etuuksia koskevia kannanottoja rinnastaa terveydenhoidon tarpeeseen*. Lainvalmistelun yhteydessä laillisuusvalvonnassa on katsottu, että tilanne eroaa tästä, sillä henkilön tarve terveydenhoitoon ei ole vastaavalla tavalla henkilön ennakoitavissa kuin henkilön jokapäiväinen tarve turvata toimeentulonsa. Tämä ei kuitenkaan suoraan tarkoita sitä, etteikö näin voitaisi ajatella myös terveydenhoidon osalta, mutta asiaan on hyvä saada perustuslakivaliokunnan kannanotto, sillä tältä osin tulkintatilanne on uusi tai ainakin jonkin verran aikaisemmasta poikkeava.

Esitykseen liittyy myös kysymys siitä, päästäänkö toteutustavalla tavoitteisiin ja ovatko nämä tavoitteet perusoikeuksien kannalta ylipäättään hyväksyttäviä. Esityksen mukaan sillä pyritään poistamaan laittoman oleskelun kannusteita, ehkäisemään sitä kautta laittomaan oleskeluun liittyviä ongelmia sekä osaltaan turvaamaan julkisen terveydenhuoltojärjestelmän ensisijaista tarkoitusta, joka on mahdollistaa terveydenhuollon palvelut niille, joilla on siihen muun lainsäädännön perusteella oikeus. Lailla tavoitellaan sitä, että Suomessa laittomasti oleskeleva henkilö saisi sellaisen terveydentilansa edellyttämän kiireellisen, ja tarvittaessa tapauskohtaisesti myös yksilölliseen arvioon perustuvan välttämättömän kiireettömän hoidon, joka mahdollistaa henkilön terveydentilan osalta paluun kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan saamaan tarvitsemiaan kiireettömiä terveyspalveluja.

Oikeuskansleri on kiinnittänyt esityksen valmistelun aikana huomiota siihen, että esityksestä ei ole ilmennyt selvästi, millä perusteella esityksen tavoite, että maassa ei oleskeltaisi laittomasti, on välttämätön ja oikeasuhtainen peruste muuttaa lainsäädäntöä esitetyllä perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvalla sääntelyllä. Tämän on toisaalta tulkittu liittyvän siihen, että kyse on lainsäädäntökokonaisuudesta, jonka tavoitteita ja hyväksyttävyyttä on arvioitava kokonaisuuden kannalta, jolloin merkitystä on myös muilla seikoilla kuin yksilön oikeutta terveyspalveluihin määrittävän 19 §:n tulkinnalla.

Perustuslain 22 §:ssä säädetään julkisen vallan veloitteesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta lainvalmistelun yhteydessä tehdyssä laillisuusvalvonnassa on katsottu olevan merkitystä sillä, minkälainen vaikutus esitettävän lainsäädännön soveltamisella on sen kohteena olevien perus- ja ihmisoikeuksiin ja minkälainen kokonaisuudesta tästä lähtökohdasta arvioituna muodostuu yhdessä muun lainsäädännön kanssa.

Terveyspalvelujen epäamisellä tällaisessa tilanteessa olevalta hädänalaiselta henkilöltä ei todennäköisesti voida vaikuttaa niihin syihin, joiden vuoksi henkilö on päätnyt oleskelemaan maassa laittomasti. Tältä osin esityksellä ei ole välttämättä odotettavissa suuria vaikutuksia sen

tavoitteena olevan laittoman oleskelun kannusteiden poistamista koskevien tavoitteiden kannalta. Samalla esitykseen sisältyy myös ristiriitaisuutta, sillä terveystalvveluja tarvitsevat maassa laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset ovat lähtökohtaisesti haavoittuvassa asemassa ja esityksessä on kuvattu laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden olevan muun muassa erityisen alttiita hyväksikäytölle. Esitys kuitenkin tukee muun lainsäädännön johdonmukaisuutta. Sellaisena se on linjassa eräiden muiden lähiaikana tehtyjen lainsäädännön muutosten kanssa.

Esityksen valmisteluvaiheessa on laillisuusvalvonnassa pidetty olennaisena, että sote-järjestämislain 56 b §:n mukaan laittomasti maassa oleskeleuille kolmansien maiden kansalaisille olisi edelleen järjestettävä yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeen arviointiin perustuva välttämätön kiireetön hoito, jos sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vammavuoksi taikka jos epääminen vakavasti vaarantaisi muun henkilön tai väestön terveyden tai alaikäisen, jonka huolenpidosta henkilö vastaa, hyvinvoinnin. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että pykälän mukaista yksilöllistä lääketieteellistä tarvetta arvioitaessa otettaisiin huomioon myös mahdollinen muu henkilön erityisen haavoittuva asema. Tällainen voisi olla esimerkiksi epäily hyväksikäytöstä tai ihmiskaupasta. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kannalta merkityksellistä on myös hallituksen esitykseen nimenomaisesti kirjattu tulkintaohje, jonka mukaan epäselvissä tilanteissa pykälää on tulkittava hoitoa tarvitsevan kannalta myönteisesti. Edellä mainittua lisäystä on pidetty perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta ratkaisevan tärkeänä. Laittomasti maassa oleskelevilla on myös käytössään oikeussuojakeinona muistutus ja kantelu kuten muillakin terveystalvvelujen asiakkaila.

Perustuslain 22 §:ssä säädetyn perusoikeuksien turvaamisen kannalta esityksessä on keskeistä, että siinä poiketaan tietoisesti kansainvälisten valvontaelinten yleiskommenteissa esitetyistä tulkintaohjeista. Käsillä olevan lain valmistelun yhteydessä on muistutettu lainvalmistelijoita siitä, että valtioneuvoston jäsenet ja valmisteleva organisaatio sekä esityksen esittelevä valtioneuvoston esittelijä ovat vastuussa siitä, että säädösehdotukset laaditaan perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisiksi. Oikeuskanslerin tehtävänä on arvioida, miten hallituksen esityksessä on tuotu esiin keskeiset oikeudelliset kysymykset erityisesti eduskunnan lainsäätäjän roolin kannalta ja täyttääkö esitys muotonsa ja sisältönsä puolesta eduskunnalle antamisen edellytykset. Oikeuskansleri on pitänyt tarpeellisena, että esitykseen on otettu perustuslakivaliokunnan käsittelyn tarpeena esille myös tietoinen poikkeaminen TSS-sopimusta koskevista tulkintasuosituksista.

Tältä osin oikeuskansleri on arvioinut, että esitystä valmisteltaessa on pyritty tuomaan oikeudellisesti argumentoiden esiin sitä liikkumisvaraa, jota tulkintaohjeista poikkeamiselle on niiden sopimuksen tulkintaa ohjaavasta tehtävästä huolimatta katsottu olevan. Kun otetaan huomioon, että ehdotettava lainsäädäntö sisältää edelleen yksilökohtaista harkintaa, jonka avulla laitto-

masti maassa oleskeleva voi saada myös välttämätöntä hoitoa yksilöllisen lääketieteellisen tarpeensa perusteella, muutoksen ei ole laillisuusarvioinnissa arvioitu poikkeavan myöskään kansainvälisistä sopimuksista siinä määrin, että ehdotettu sääntely olisi niiden vastainen.

Yhteenvetoa lopuksi

Käsitykseni mukaan edellä todetusta johtuen esitykseen on perusteltua aihetta suhtautua kriittisesti useilla eri perusteilla. Samaan aikaan on aiheellista huomata, että aikoinaan perusoikeusuudistuksen yhteydessä on nykyisen perustuslain 19 §:n 1 momentin osalta todettu, että ”nykyisistä tukijärjestelmistä turvaavat ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä myös eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet, erityisesti oikeus kiireelliseen sairaalahoitoon” ([HE 309/1993 vp](#), 69/II). Kuitenkin siinäkin suhteessa nyt ehdotetun säännöksen erottelu ja kohdentuminen on perustuslaillisesti kriittinen.

Sääntelyehdotus asettaa perustuslakivaliokunnan yllä todetun valossa sellaisen uuden tulkintatilanteen eteen, jossa sillä on jonkin verran liikkumavaraa suhteessa sen aiempaan tulkintakäytäntöön. Tällöinkin painotan, että ehdotuksen ne osat, joiden mukaan järjestämisvastuu on siltä osin kuin kyseessä on ”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” on kokonaisuudessa täysin välttämätön. Sama koskee naisille raskauteen liittyviä terveyspalveluja sekä lapsille järjestettäviä tarvittavia terveydenhuollon palveluja, jotka on toteutettava ehdotuksen mukaan saman laajuisina kuin hyvinvointialueen asukkaille.

Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista seuraa esityksen kannalta perustuslain ohella useita keskeisiä velvoitteita, jotka turvaavat Suomessa laittomastikin maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeuksia. Käsitykseni mukaan säännösperustalla tulisi vielä erikseen tässä yhteydessä turvata vammaisten ihmisten vastaavat oikeudet. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää myös naisille mahdollistettaviin asianmukaisiin terveyspalveluihin synnytyksen jälkeisen kauden ja imettämisen aikana.