

Tuomas Ojanen

7.10.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 50/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi¹

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia, rajat ylittävistä terveydenhuollosta annettua lakia sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annettua lakia. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia muutettaisiin siten, että hyvinvointialueilla, Helsingin kaupungilla ja HUS-yhtymällä ei jatkossa enää olisi lakisääteistä velvoitetta järjestää kiireellisen hoidon lisäksi välttämättömiksi arvioituja kiireettömiä terveydenhuollon palveluja ulkomaalaislaissa tarkoitettulla tavalla laittomasti maassa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille.
2. Hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän 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.
3. 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. Henkilölle alaikäisenä aloitettu keskeneräinen hoito on järjestettävä hoidon loppuun saakka, vaikka henkilö tulisi täysi-ikäiseksi. Esityksessä esitetään myös täsmennettäväksi rajat ylittävistä terveydenhuollosta annettua lakia siten, että Kansaneläkelaitoksen olisi jatkossakin korvattava hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle myös laittomasti maassa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille annettu hoito. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annettua lakia täsmennettäisiin.
4. Esityksen säätämisyjärjestysperustelujaksossa on tarkasteltu ehdotettua sääntelyä erityisesti perustuslain 6 § (yhdenvertaisuus), 19 § (oikeus sosiaaliturvaan) sekä 22 § (perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen) kannalta. Koska esitys on merkityksellinen perustuslain perusoikeussäännösten ohella Suomea sitovien

¹ Hallituksen esitykseen liittyy perustuslakivaliokunnan pyynnöstä sisäministeriön lisäselvitys (30.9.2025), jossa ministeriö on tehnyt selkoa vapaaehtoisen paluun järjestelyistä ja vapaaehtoisen paluuseen liittyvistä oleskelulupajärjestelyistä.

kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta, joista keskeisimmät ovat esityksen mukaan Yhdistyneiden kansakuntien (YK) puitteissa solmitut TSS-sopimus, yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59-60/1991), kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 68/1986), yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista sekä kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/1970). Lisäksi esityksen kannalta keskeinen on Euroopan neuvoston piirissä solmittu uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78-80/2002).

5. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelujakso päättyy siihen, että "hallituksen kokonaisarvion mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska hallituksen esitykseen sisältyy edellä tässä jaksossa kuvatuksi 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, pitää hallitus suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon."

Arvio

6. Esityksessä ehdotettavalla sääntelyllä järjestämislakia lakia muutettaisiin 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.
7. Voimassa olevan lain 56 a §:ssä on säädetty velvollisuus järjestää tietyille henkilöryhmille lisäksi välttämättömä kiireetöntä hoitoa. Järjestämislain 56 a § on ollut voimassa 1.1.2023 alkaen. Lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 112/2022 vp) mukaan lain keskeisenä tavoitteena on ollut laajentaa tiettyjen Suomessa pidempään oleskelevien ulkomaalaisten oikeutta terveystalouteihin. Uudistuksen piiriin haluttiin ns. paperittomien lisäksi paperittoman kaltaisessa tilanteessa olevat sellaiset henkilöt, jotka oleskelevat Suomessa oleskeluluvan nojalla, mutta jotka eivät oleskelun tilapäisyyden takia täytä kotikuntalain edellytyksiä kotikunnan saamiselle. Lain säätämisen taustalla oli myös keskeisesti tavoite saattaa Suomen oikeus paremmin sopusointuun Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa, sellaisena kuin ne ilmenevät kv. valvontaelinten ratkaisuihin ja muissa kannanotoissa. Suomen tuolloisen lainsäädännön ongelmiin oli kiinnitetty huomiota muun muassa YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean (TSS-komitea) kannanotoissa Suomesta. TSS-komitea suositteli 30.3.2021 antamissaan johtopäätelmissä, että Suomi poistaisi maassa luvatta oleskelevien henkilöiden terveystalouteihin pääsyn esteet. TSS-komitea myös toisti jo aiemmin Suomelle antamansa huomautuksen siitä, että TSS-sopimuksen turvaama oikeus terveyteen tulee taata kaikille ilman syrjintään (E/C.12/FIN/CO/7).
8. Samoin YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea on ilmaissut Suomelle huolensa paperittomien henkilöiden vaikeuksista päästä muissa kuin kiireellisissä tilanteissa

terveyspalvelujen piiriin ja suositellut Suomea ryhtymään toimenpiteisiin tilanteen parantamiseksi (CERD/C/FIN/CO/23).

9. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomea koskevista kannanotoista on tehty selkoa myös nyt arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä (ks. erit. jakso 11.1.3, ks. myös jakso 11.2.2)
10. Voimassa olevan lain 56 a § ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. On kuitenkin huomautettava siitä, että voimassa olevassa laissa on ollut kysymys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen *edistämisestä* verrattuna lain säätämistä edeltäneeseen oikeustilaan. Lain säätämisen tavoitteena on muutoinkin ollut Suomen lainsäädännön saattaminen vastaamaan paremmin Suomen kv. ihmisoikeusvelvoitteita.
11. Näin ollen voimassa olevan lain 56 a § asettuu valtiosääntöoikeudellisesti olennaisesti toisin kuin nyt käsiteltävässä, perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamista tarkoittavassa esityksessä. *Jos* voimassa oleva lain säätämiseen johtanut hallituksen esitys olisi aikoinaan ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana vuonna 2022, sitä olisi arvioitu lähinnä siitä näkökulmasta, olisiko perustuslain ja kv. ihmisoikeussopimusten takia ollut aiheutta mennä ns. paperittomien oikeuksien toteutumisen edistämisessä joissakin kohdin vielä hallituksen esityksessä ehdotettua pidemmälle.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 73/2014 vp oli aikoinaan kysymys juuri tällaisesta perus- ja ihmisoikeuksien *edistämiseen* liittyvästä valtiosääntöoikeudellisesta arviointitilanteesta. Hallituksen esityksen tarkoituksena oli turvata silloista paremmin oikeus välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin terveyspalveluihin Suomessa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille, joilla ei ole voimassa olevan lainsäädännön mukaan oikeutta muihin julkisen terveydenhuollon palveluihin kuin kiireelliseen hoitoon. (HE 343/2014 vp)

Perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslaillisen arvioinnin kannalta merkityksellisiä olivat perustuslain 19 §:n välttämätöntä huolenpitoa koskeva sääntely ja 22 §:n mukainen julkisen vallan velvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös. Perustuslakivaliokunta totesi perustuslain 22 §:ään viitaten, että lakiehdotus turvasi ”nykyistä paremmin oikeuden välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin terveyspalveluihin Suomessa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille”, ja että lakiehdotus koski perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistasoa, joka kuuluu kaikille. Perustuslakivaliokunnalla ei myöskään ollut huomauttamista ehdotettuun sääntelyyn perustuslain 6 §:n kannalta. (PeVL 73/2014 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 73/2014 vp kohteena ollut hallituksen esitys sittemmin raukesi, eikä laki tullut voimaan. Perustuslakivaliokunnan lausunto kuitenkin havainnollistaa, että vuoden 2014 valtiopäivillä esillä ollut valtiosääntöoikeudellinen arviointitilanne oli perustuslain ja kv. ihmisoikeussopimusten kannalta olennaisesti toisenlaisena kuin nyt käsillä olevan hallituksen esityksen suhteen. Tästä syystä perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 73/2014 vp ei ole syytä tehdä pitkälle meneviä johtopäätelmiä nyt käsillä olevan hallituksen esityksen perustuslaillisen arvioinnin suhteen.

12. Käsillä olevassa hallituksessa esityksessä ehdotettava sääntely merkitsee perus- ja ihmisoikeuksien suojan heikentämistä nykyiseen oikeustilaan verrattuna. Se merkitsee suurelta osin ”paluuta” siihen oikeustilaan, joka on katsottu ongelmalliseksi kv. ihmisoikeussopimusten kannalta, sellaisena kuin kv. ihmisoikeussopimukset ilmenevät ja täsmentyvät niiden kv. valvontaelinten

käytännössä. Viittaa edellä kv. valvontaelinten kannanotoista esitettyyn toistamatta sitä enää tässä.

13. Nähdäkseni hallituksen esitys on ongelmallinen perustuslain ja kv. ihmisoikeussopimusten kannalta. Ensinnäkin muun muassa hallituksen esityksessäkin mainittuun lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoon viitaten voidaan kyseenalaistaa jo se, saavutetaanko ehdotetulla sääntelyllä esityksen taustalla oleva keskeinen tavoite, so. laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistumisen ja poistamisen ”tehostaminen”. On arvioitavissa, ettei lakiehdotuksella ole merkittäviä vaikutuksia maasta poistumiseen, ja ettei ehdottava perus- ja ihmisoikeusrajoituksia merkitsemä sääntely ole tosiasiasa tehokas ja vaikuttava keino laittoman oleskelun ”kannusteiden” poistamiseen. Perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvaan suhteellisuusvaatimukseen sisältyy kuitenkin muun ohella keskeisesti vaatimus siitä, että perus- ja ihmisoikeutta rajoittavan sääntelyn tulee olla tarkoitukseensa soveltuva, so. sen avulla on voitava ainakin kohtuullisella todennäköisyydellä saavuttaa tavoite, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeuden rajoitusperusteena.
14. Lakiehdotuksen 56 b §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen ”on järjestettävä ulkomaalaislain 3 §:n 27 kohdassa tarkoitettulla tavalla laittomasti maassa oleskelevalle hyvinvointialueen alueella sijaitsevassa kunnassa oleskelevalle henkilölle terveydenhuoltolain 50 §:ssä tarkoitetun kiireellisen hoidon lisäksi yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeeseen perustuva välttämätön kiireetön hoito, jos sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi taikka vakavasti vaarantaisi muun henkilön tai väestön terveyden tai alaikäisen, jonka huolenpidosta henkilö vastaa, hyvinvoinnin. Lisäksi hyvinvointialueen on järjestettävä laittomasti maassa oleskelevalle naiselle hänen raskauteensa liittyvät terveystalvelut.”
15. Lakiehdotuksen 56 b §:n 1 momentin mukaista ”poikkeussääntelyä” voidaan sinällään pitää välttämättömänä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Säännös on kuitenkin huomattavan tulkinnanvarainen. Siihen sisältyvät soveltamisedellytykset nostavat perus- ja ihmisoikeuksien kannalta välttämättömän kiireettömän hoidon antamisen edellytykset ongelmallisen korkealle.
16. Nähdäkseni vammaisten henkilöiden oikeudet olisi taattava ehdotettua selvemmin säännösperusteisesti vammaisyleissopimuksesta ja erityisesti sen 25 artiklasta johtuvista syistä. Vammaisyleissopimuksen 25 artiklassa mukaan sopimuspuolet tunnustavat, että vammaisilla henkilöillä on oikeus parhaaseen mahdolliseen terveyden tasoon ilman syrjintää vammaisuuden perusteella. Saman artiklan mukaan sopimuspuolet erityisesti muun ohella järjestävät ne terveydenhuoltopalvelut, joita vammaiset henkilöt tarvitsevat erityisesti vammaisuutensa vuoksi, mukaan lukien varhainen tunnistaminen ja puuttuminen tarvittaessa, sekä palvelut, joilla pyritään minimoimaan ja estämään uusia vammoja, myös lasten ja vanhusten keskuudessa.
17. Lisäksi lakiehdotuksen 56 b §:n 1 momentin ”ilmeisyyskriteeri” (”ilmeisen kohtuutonta...”) pitäisi poistaa säännöksestä, koska se nostaa välttämättömän kiireellisen hoidon antamisen kynnyksen ongelmallisen korkealle perustuslain 7 §:n ja 19 §:n 1 ja 3 momentin sekä 22 §:n normikokonaisuuden kannalta.

18. Lopuksi keskeinen ja oikeastaan suurin ongelma ehdotettavassa sääntelyssä on se, että se ei täytä Suomea velvoittavista kansainvälisistä ihmisoikeuksista, sellaisina kuin ne täsmentyvät niiden kv. valvontaelinten valvontakäytännössä, johtuvia vaatimuksia. Tämä tuodaan esille myös esityksen säätämisyjärjestysjaksossa jaksoissa 11.1.3 ja 11.2.2.
19. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu nimenomaisesti vaatimus siitä, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp, s. 5/II). Perustuslakivaliokunta on myös korostanut, että perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (PeVM 4/2018 vp, s. 9, PeVL 35-36/2018 vp, PeVL 59/2017 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp). Perustuslain 22 § tuo yhdessä perustuslain 1 §:n 3 momentin, 74 §:n ja 108-109 §:n kanssa esiin ihmisoikeuksien valtiosääntöisen erityisaseman Suomen kv. sopimusten ja muiden kv. velvoitteiden joukossa.
20. Hallituksen esityksessä on muun ohella tuotu esiin esityksen esityksen laatijan käsityksiä kv. ihmisoikeussopimusten valvontaelinten kannanottojen oikeudellisesta merkityksestä ja velvoittavuudesta. Viittaan erityisesti jaksoon 11.1.3 toistamatta siitä ilmenevää tässä.
21. Oma käsitykseni kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kv. valvontaelinten ratkaisujen ja muiden kannanottojen oikeudellisesta merkityksestä voidaan esittää seuraavasti: Kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla perustettujen kv. valvontaelinten valvontakäytäntöön sisältyvillä kannanotoilla on olennainen merkitys sen täsmentämisessä, mitä kv. ihmisoikeussopimukset oikeudellisesti käskevät, kieltävät tai sallivat, so. mitä oikeusnormeja ne sisältävät. Esimerkiksi YK:n KP-sopimuksen ja TSS-sopimuksen sekä vammaisyleissopimuksen tarkan sisällön selvittämiseksi on välttämätöntä perehtyä niiden kv. valvontaelinten, so. ihmisoikeuskomitean², TSS-komitean ja vammaisten henkilöiden komitean valvontakäytäntöön.
22. Kansainvälisten valvontaelinten ratkaisut, yleiset kommentit (*General Comments*) ja muut kannanotot ovat oikeudellisesti merkityksellisiä. Kun Suomi on ratifioinut kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä saattanut ne valtiosisäisesti voimaan valtiosääntönsä mukaisesti, Suomi on samalla sitoutunut sekä kansainvälisoikeudellisesti että valtiosääntöoikeudellisesti siihen, että sitä velvoittavat ihmisoikeussopimukset täsmentyvät niiden kansainvälisten valvontaelinten valvontakäytännössä. Myös perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen korostanut suhtautuvansa ”erittäin vakavasti” esimerkiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin (PeVL 45/2024 vp, kappale 17 ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö).

² YK:n ihmisoikeuskomitean yleiskommentissa No 33 2008 - General Comment No 33 (2008), The Obligations of States Parties under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, CCPR/C/GC/33 on tarkastelua ihmisoikeuskomitean kannanottojen merkityksestä.

23. Edellä todettu vastaavasti koskee myös YK:n TSS-sopimuksen noudattamista valvovan TSS-komitean valvontakäytännössä esitettyjä kannanottoja. Se, ettei perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ole viitattu TSS-komitean valvontakäytäntöön 2010- ja 2020-luvuilla, ei ole merkityksellistä. Merkitystä ei ole myöskään sillä, että TSS-sopimus kuuluu rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen, pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjoineen sekä Euroopan neuvoston puitesopimuksen vähemmistökielistä ja alueellisista kielistä kanssa niihin kv. ihmisoikeussopimuksiin, jotka aikoinaan saatettiin Suomessa valtiosisäisesti voimaan asetuksella 1960- ja 1970-luvuilla. Sittenmin kv. ihmisoikeussopimukset on saatettu johdonmukaisesti voimaan lailla Suomessa vasta 1980-luvun puolivälistä lähtien. Nykyään edellytetään poikkeuksetta, että kaikki yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat kansainväliset sopimukset ja muut velvoitteet tulee saattaa voimaan lailla perustuslain perusoikeussäännöksistä ja perustuslain 80 §:stä sekä perustuslain 95 §:stä johtuvista syistä.
24. Olen aiemmin tarkastellut kv. ihmisoikeussopimusten valvontaelinten kannanottojen oikeudellista merkitystä myös esimerkiksi lausunnoissani perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksistä HE 73/2023 vp ja HE 75/2023 vp. Viittaan lausunnoissani esittämäni toistamatta sitä tässä.