

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 50/2025). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Ihmisoikeussopimusten merkitys kansallisten perusoikeussopimusten tulkinnassa

Vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen keskeisiä lähtökohtia oli, että kansallisia perusoikeussäännöksiä tulkittaessa ja sovellettaessa on otettava huomioon Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten määräykset. Lähtökohtana on, että kansalliset perusoikeudet tarjoavat vähintään saman suojan kuin vastaavat ihmisoikeudet. Ihmisoikeussopimukset määrittelevät kansallisen perusoikeussuojan minimitason. Ihmisoikeussopimusten tulkinnan puolestaan vahvistavat niiden valvontaelimet. Niin sanottujen vapausoikeuksien toteutumista valvovat YK:n ihmisoikeuskomitea (YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (Euroopan ihmisoikeussopimus), taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS-oikeuksien) toteutumista puolestaan YK:n TSS-oikeuskomitea (YK:n TSS-oikeussopimus) ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea (Euroopan sosiaalinen peruskirja). Ihmisoikeussopimusten valvontaelinten kannanotoilla on siten paitsi kansainvälisoikeudellista myös valtiosääntöoikeudellista merkitystä.

Näitä tulkinnallisia lähtökohtia on noudatettu myös perustuslakivaliokunnassa, jonka lausunnoissa – ja lisääntyvästi myös hallituksen esityksissä – on asianomaisissa yhteyksissä selostettu sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen että YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisukäytäntöä. Tämä käytäntö on myös pyritty ottamaan huomioon kansallisten perusoikeussäännösten tulkinnassa edellä esittämieni lähtökohtien mukaisesti. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tai hallituksen esityksissä on vedottu merkittävästi vähemmän TSS-oikeussopimusten valvontaelinten ratkaisukäytäntöön.

Kuluvalla hallituskaudella on valitettavasti lisääntynyt käytäntö, jonka mukaan hallituksen esityksissä selostetaan YK:n TSS-oikeussopimuksen ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan asianomaisia määräyksiä sekä sopimusten valvontaelinten – YK:n TSS-oikeuskomitean ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean – yleiskommentteja ja niiden Suomelle antamia suosituksia, mutta niille ei kuitenkaan anneta merkitystä perustuslain vastaavien säännösten tulkinnassa. Yhtä valitettavaa on, että perustuslakivaliokunta on tällä vaalikaudella seurannut hallituksen esityksissä omaksuttua linjaa. Nyt käsiteltävä hallituksen esitys selostaa TSS-oikeussopimuksen 12 ja 2 artiklaa koskevia yleiskommentteja sekä Suomelle osoitettuja suosituksia maassa oleskelevien paperittomien henkilöiden terveystalvelujen järjestämisestä ja antaa ymmärtää, että lakiehdotus on ristiriidassa yleiskommenttien ja suositusten kanssa. Hallitus kuitenkin ilmoittaa, että kyse on vain suosituksista, eikä edes viittaa niihin kansallisten perusoikeuksien tulkinnassa.

Pidän hallituksen esitystä tässä suhteessa hyvin ongelmallisena sekä Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden että kansallisen perustuslain kanssa. Niinpä ihmisoikeussopimusten valvontaelinten yleiskommentteja pidetään vakiintuneesti sopimusmääräysten auktoritatiivisina tulkintoina. Ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta on myös syytä todeta, että nyt kumottavaksi ehdotetun sääntelyn tavoitteena oli nimenomaan saattaa kansallinen lainsäädäntö sopusointuun näiden velvoitteiden kanssa. Ensimmäisen kerran sääntelyä ehdotti Alexander Stubbin hallitus v. 2014 (HE 343/2014 vp), mutta eduskunnan loppukiireiden vuoksi esitys raukesi. Hallituksen nyt käsiteltävän esityksen korostetaan – jo esityksen kansilehdellä – että esitys merkitsee paluuta viime vaalikautta edeltävään oikeustilaan. Tämä vähättelee esityksen merkitystä ja sivuuttaa sen, että vuoden 2022 lainmuutoksella ja sitä edeltäneellä Stubbin

hallituksen esityksellä pyrittiin takaamaan kansallisen lainsäädännön sopusointu Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään huolenpitoon

Perusoikeusvaliokunnan aikaisempaa tulkintakäytäntöä vastaavasti hallituksen esityksen perusteluissa täsmennetään eksistenssiminimin käsitteen avulla perustuslain 19 §:n 1 momentin takaamaa oikeutta ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tätä käsitettä käytettiin jo hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä (HE 309/1993). Pidän käsitettä lapsuksena, joka perustuslakivaliokunnan olisi aika korjata. Eksistenssiminimin käsite viittaa biologisen elämän jatkuvuuteen ja sivuuttaa määreen ”ihmisarvoinen”. Perustuslain 19 §:n 1 momentti ei takaa subjektiivisena oikeutena vain ”elämän kannalta välttämättömää toimeentuloa ja huolenpitoa” vaan ”*ihmisarvoisen* elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Asunnoton saattaa selvitä hengissä mutta asunnottoman elämää ei voi pitää ihmisarvoisena. Biologisten elintoimintojen jatkuvuus ei vielä takaa ihmisarvoista elämää.

Ihmisarvon kunnioittamisesta on yhä selvemmin tullut ihmisoikeus- ja perusoikeusjärjestelmien perusarvo, jota on syytä painottaa myös Suomen perusoikeuksien tulkinnassa. Ihmisarvo on esimerkiksi nostettu Euroopan Unionin perusoikeuskirjan 1 artiklaksi: ”Ihmisarvo on loukkaamaton. Sitä on kunnioitettava ja suojeltava.” Ihmisarvon loukkaamattomuus on myös erotettu pelkästä elämän loukkaamattomuudesta, josta on määrätty peruskirjan 2 artiklassa. Suomen perusoikeusluvussa oikeus elämään on puolestaan erotettu ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellosta (PL 7 §). Perusoikeusuudistuksen valmistelussa torjuttiin ehdotus nykyistä PL 19.1 §:ää vastaavan säännöksen sijoittamisesta oikeutta elämään koskevan säännöksen yhteyteen. Esitöissä kyllä viitataan näiden säännösten väliseen yhteyteen, mutta tätä ei voi tulkita niin, että oikeus elämään tyhjentäisi PL 19.1 §:n sisällön.

PL 19.1 §:ssä nykyisin olevan säännöksen lähin esikuva ja vastine, jonka kautta kansallista perustuslakiamme on tulkittava, on Euroopan sosiaalisen peruskirjan

sosiaaliavustusta ja lääkintäapua koskeva 13 artikla. Artiklan 1. kohdassa sopimuspuolet sitoutuvat ”varmistamaan, että jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, etenkin sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, annetaan riittävää apua ja sairastapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa”. Sopimuksen soveltamiskäytännössä ”riittävän avun” on katsottu tarkoittavan apua, joka mahdollistaa ”a decent life”. Tämä ilmaus voidaan rinnastaa PL 19.1 §:n käyttämään ilmaukseen ”ihmisarvoinen elämä”. Soveltamiskäytännössä on käytetty myös käsitettä ”basic needs” eli perustarpeet.¹ On kuitenkin selvää, että ”perustarpeilla” on tarkoitettu jotain muuta kuin biologisia perustarpeita. Euroopan TSS-oikeuskomitea katsoi vuonna 2021 antamissaan ratkaisuissa, että Suomi oli rikkonut paitsi peruskirjan sosiaaliturvaa koskevaa 12.1 artiklaa myös sosiaaliavustuksesta ja lääkintäavusta määräävää 13 artiklaa.

Katson yllä esittämilläni perusteilla, että hallituksen esityksen perusteluissa PL 19.1 §:n tarkoittaman ”ihmisarvoisen elämän” sisältöä on tulkittu liian suppeasti, ongelmalliseen eksistenssiminimin käsitteeseen tukeutuen. Eksistenssiminimin käsitteen toistaminen hallituksen esityksissä ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa kovertaa pala palalta 19.1 §:n tarkoittaman perusoikeuden suojavaikutusta viimesijaisen tuen leikkauksissa ja syventää samalla ristiriitaa 19.1 §:n tulkintakäytännön ja ihmisoikeussopimusten valvontaelinten soveltamiskäytännön välillä. Olisi myös aika tunnistaa ja tunnustaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, että perustuslain 19.1 § ei ole yhteydessä perustuslain 7 §:ään vain oikeutta elämään koskevan säännöksen vaan myös ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellon välityksellä. Tätä kieltoa saatetaan loukata, jos huolenpitoa tarvitsevalle henkilölle ei anneta muuta kuin biologisen elämän lyhytaikaisen jatkuvuuden takaavaa hoitoa.

Hallituksen lakiehdotusta, joka pääsäännön mukaan jättää Suomessa laittomasti oleskelevat muun kuin kiireellisen sairaanhoidon ulkopuolelle, voidaan arvostella myös väärin ymmärretyn eksistenssiminimin käsitteellisessä kehikossa. Näinkin tulkittuna ”ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön huolenpito” voi edellyttää muutakin kuin

¹ Ks. sosiaalisen peruskirjan soveltamiskäytännöstä Digest of the case law of the European Committee of Social Rights. <https://rm.coe.int/digest-ecsr-prems-106522-web-en/1680a95dbd>

terveydenhuoltolainsäädännön tarkoittamaa kiireellistä hoitoa. Linaan hallituksen esityksen 112/2022 vp perusteluja, jotka ovat yhä relevantteja:

Kiireellisen hoidon määritelmä on kehitetty ensisijaisesti ohjaamaan hoidon porrastusta julkisessa terveydenhuollossa joko välittömästi tai viimeistään 24 tunnin sisällä päivystyksessä hoidettavien sairauksien ja vastaavasti normaalin ajanvarausvastaanottotoiminnan puitteissa hoidettavien sairauksien hoitoon. Porrastus sopii huonosti tilanteeseen, jossa henkilöllä ei ole oikeutta saada muita palveluja kuin kiireellistä hoitoa ja mahdollisuus muuhun hoitoon puuttuu. Terveys- ja hoitoammattihenkilöt joutuvat tapauskohtaisesti määrittelemään, miltä osin hoito luokitellaan sellaiseksi kiireelliseksi hoidoksi, johon jokainen on oikeutettu. Käytännössä monet sairaudet pahenevat hoidotta, ja kun kiireellisen hoidon määritelmä lopulta täyttyy, alun perin helposti ja vähäisin kustannuksin hoidettava sairaus voi vaatia kallista erityistason hoitoa. Sen vuoksi olisi perusteltua, että terveydenhuollon ammattihenkilöt voisivat myös paperittomana tai paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevia ulkomaalaisia hoitaessaan arvioida henkilön terveydentilan perusteella palvelujen tarvetta nykyistä laajemmin ja järjestää välttämättömäksi arvioimansa hoidon ottaen kuitenkin huomioon henkilön Suomessa arvioidun oleskelun keston.

On totta, että hallituksen perusoikeusuudista koskevassa esityksessä (309/1993 vp) todettiin, että nykyisin PL 19.1 §:ssä taattu oikeus välttämättömään huolenpitoon kattaa kiireellisen hoidon. Tässä hallituksen esityksessä tai perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ei ole kuitenkaan tietääkseni milloinkaan todettu, että se kattaisi *vain* terveydenhuoltolainsäädännön mukaisen kiireellisen hoidon. Lain 56 b §:ään lisättäväksi ehdotettu perälautasäännös ei poista hallituksen lakiehdotuksen ongelmallisuutta PL 19.1 §:n takaaman välttämättömän huolenpidon kannalta. Ehdotetun säännöksen lähtökohtana on, että maassa laittomasti oleskeleville ei taata kaikkea välttämätöntä hoitoa. Tämä lähtökohta olisi perustuslain mukainen vain, jos voitaisiin perustellusti väittää, että kaikki välttämätön hoito ei ole ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä huolenpitoa. Tällaista väitettä on vaikea hyväksyä.

Heikennyskielto

Hallituksen lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa keskeistä on arvioida sitä perustuslain 19.1 §:n kannalta. Jostakin syystä säätämisperusteluihin sisältyy pitkäkö jakso, jossa tarkastellaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta riittäviin sosiaali- ja

terveyspalveluihin ja selostetaan perustuslakivaliokunnan tällä vaalikaudella omaksumaa sosiaalisen perusoikeuksien heikennyskieltoa koskevaa uustulkintaa. Keskustelu heikennyskiellosta ei lainkaan koske perustuslain 19.1 §:ssä turvattu oikeutta: siihen ei heikennyksiä saa kohdistaa lainkaan.

Pidän uustulkintaa, jonka mukaan esimerkiksi 19.3 §:ssä turvattuihin sosiaali- ja terveyspalveluihin ei lainkaan sovellettaisi heikennyskieltoa eikä myöskään perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä, virheellisenä. Sen sijaan heikennyksiä arvioitaisiin sen mukaan, takaako lainsäädäntö heikennysten jälkeen ”riittävät” palvelut, yksinkertaisesti virheellisenä sekä perustuslain tulkintaa ohjaavien TSS-oikeussopimusten toimeksianto- ja heikennyskieltovaikutusten että perustuslakivaliokunnan tätä vaalikautta edeltävän lausuntokäytännön kannalta. Perustuslakivaliokunta sovelsi heikennyskieltovaikutusta PL 19.3 §:ssä tarkoitettuihin palveluihin esimerkiksi vammaispalvelulakia koskevassa lausunnossaan 73/2022 vp: ”Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt ehdotettu hengityslaitetta käyttävien henkilöiden asemaan kohdistuva muutos ja sen hallituksen esityksessä kuvatut vaikutukset merkitsevät erityisen haavoittuvassa asemassa olevien vammaisten henkilöiden perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisia heikennyksiä” (kohta 23).

Jos lakiehdotusta arvioidaan perustuslain 19.3 §:n kannalta, mitä säätämisyjärjestysperustelut näyttävät implisiittisesti edellyttävän, hallitus näyttää lähtevän siitä, että palvelut ovat riittäviä, kunhan ahtaasti tulkittu eksistenssiminimi turvataan. Tämä merkitsisi perustuslain 19.1 §:n ja 19.3 §:n välisen rajan häivyttämistä, 19.3 §:n tarkoittaman riittävyyden samastamista 19.1 §:n mukaiseen, ahtaasti tulkitun eksistenssiminin turvaamiseen. Perustuslakivaliokunnan tämän vaalikauden tulkintakäytännössä on edetty pitkälle perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momentin edellyttämän turvatasen välisen eron häivyttämisessä. Jos vielä 19.1 ja 19.3 §:nkin välinen raja murretaan, perustuslain 19 §:n takaamisen sosiaalisten perusoikeuksien suojavaikutuksesta ei paljoa jää jäljelle: 19.1 §:n takaama oikeus biologisen elämän jatkuvuuteen samastuvaan eksistenssiminiin.

Yhdenvertaisuus

Perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ei voida sivuuttaa nyt käsiteltävän lakiehdotuksen yhteydessä sen vuoksi, että perustuslain 6 §:n takaamasta yhdenvertaisuudesta poikkeamista on arvioitava niiden kannalta. Ns. paperittomia (maassa laittomasti oleskelevia) syrjivän kohtelun olisi täytettävä rajoitusperusteen hyväksyttävyyden, suhteellisuusperiaatteen ja ihmisoikeusvelvoitteiden huomioon ottamisen vaatimukset. Perustuslakivaliokunta on ennen tätä kahdessakin (tosin ennen tätä vaalikautta antamassaan) lausunnossaan katsonut, että ”Suomen houkuttelevuuden vähentämistä turvapaikanhakumaana on ... pidettävä perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyyysvaatimuksen kannalta varsin ongelmallisena perusteena lainsäädäntöhankkeelle” (PeVL 27 ja 55/2016 vp). Perustuslakivaliokunta ei myöskään pitänyt uskottavana, että maahanmuuttajien kotoutumista voitaisiin edistää muille maassa oleskeleville tarjottavia alemmilla sosiaaliturvaetuuksilla. Yhtä kyseenalaista nähdäkseni on, voidaanko laittoman maassa oleskelun torjumista pitää hyväksyttävänä perusteena eriarvoiseen asemaan saattamiselle välttämättömän hoidon saamisessa. Laittoman maassaolon torjumista voidaan sinänsä pitää hyväksyttävänä yhteiskunnallisena tavoitteena. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että sillä voitaisiin perustella mitä tahansa eriarvoiseen asemaan asettamista.

Yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeamisessa on otettava huomioon myös suhteellisuusvaatimus. Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että laittomasti maassa oleskelevia on noin 3000-4000 ja että määrä on ollut laskemassa. Tälle ryhmälle annetusta sairaanhoidosta ole myöskään aiheutunut merkittäviä kustannuksia. Ihmisoikeusvelvoitteiden osalta viitataan edellä TSS-oikeussopimuksista ja niiden valvontakäytännöstä lausumaani. TSS-oikeussopimuksissa on erikseen vahvistettu niissä turvattuja oikeuksia koskeva syrjimättömyysvaatimus. Lisäksi on syytä viitata rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan CERD-komitean yleissuosituksen ja Suomen määräaikaisraporttia koskeviin loppupäätelmiin. Nämäkin hallituksen esityksessä mainitaan mutta niidenkään ei anneta vaikuttaa kansallisen perustuslain tulkintaan.

Johtopäätös

Katson, että hallituksen lakiehdotus on ristiriidassa perustuslain 19.1 §:n ja 6 §:n kanssa samoin kuin Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Tämä koskee ennen kaikkea YK:n TSS-oikeussopimusta.

Helsingissä 6. lokakuuta 2025

Kaarlo Tuori