

Olli Mäenpää

3.6.2026

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvalikoiman periaatteita koskevaksi lainsäädännöksi (HE 90/2026 vp)

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi julkisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa sovellettavista periaatteista, joiden mukaan määräytyy palvelujen ja menetelmien kuuluminen palveluvalikoimaan ja niiden poisrajaaminen. Säättämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska ehdotettavilla lakimuutoksilla käytännössä konkretisoitaisiin yhdessä muun lainsäädännön kanssa sitä, minkälaiset palvelut vastaavat perustuslain 19 §:n 3 momentissa edellytetyjä riittäviä sote-palveluja, ja koska esitetyillä säännöksillä on yhteys perustuslain 80 §:n 1 momentissa edellytettyyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukseen, hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Palveluvalikoiman periaatteet

Periaatteiden määrittely

Esityksessä määriteltäisiin säädännäisesti palveluvalikoiman periaatteet, joiden mukaan määräytyi, kuuluuko toimenpide, menetelmä tai työmuoto palveluvalikoimaan. Palveluvalikkoon kuulumisen edellytykset terveydenhuollossa ehdotetaan määriteltäväksi terveydenhuoltolain 7 a §:ssä ja sosiaalihuollossa sosiaalihuoltolain 30 a §:ssä. Sääntelyä on perusteltua arvioida ensisijaisesti siltä kannalta, että perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä.

Kyseisen perustuslain säännöksen esitöiden mukaan siinä ei määritellä sosiaali- ja terveystalvetjen järjestämistapaa, vaan veloitetaan julkinen valta turvaamaan niiden saatavuus. Säännös ei myöskään sido sosiaali- ja terveystalvetjen järjestämisestä nykyiseen lainsäädäntöön, vaan edellyttää riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö sekä oikeus elämään. Palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71).

Säädettäväksi ehdotetut palveluvalikoiman periaatteet on muotoiltu varsin yleisellä tasolla määrittelemällä palvelujen tavoitteita, turvallisuutta ja riskejä, vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta. Ehdotetulla sääntelyllä toteutettaisiin kuitenkin osaltaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua lailla tarkemmin säätämisen velvoitetta määrittelemällä lähinnä sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyyden arvioinnin ja jossain määrin myös priorisoinnin perusteita. Ehdotetun sääntelyn taustalla on myös esityksen perusteluissa esitetty tärkeä lähtökohta, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvalikoimalle ja siihen kuulumisen periaatteille tarvitaan laajasti hyväksytty arvopohja, johon on myös poliittisesti sitouduttu. Yleisluonteisuudestaan huolimatta ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa mukautuvan perustuslain 19 §:n 3 momentin sisältämän lailla säätämisen velvoitteen yleisiin puitteisiin.

Oikeus riittäviin terveyspalveluihin

Ehdotettua sääntelyratkaisua on aiheellista arvioida myös siitä perustuslakivaliokunnan painottamasta näkökulmasta, että perustuslain 19 §:n 3 momentin viittaus jokaiseen terveyspalveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (PeVL 30/2013 vp, s. 3). Tältä osin on merkitystä sillä, että ehdotettu palveluvalikoiman periaatteiden määrittely terveydenhuoltolain 7 a §:ssä olisi yleis- ja periaateluonteista. Siihen perustuvan palveluvalikoimaan kuulumista koskevan päätöksenteon tulisi ehdotetun 2 momentin mukaan myös potilasta koskevassa arviossa perustua kokonaisharkintaan, jossa tulisi varmistaa potilaiden yhdenvertaisuus ja ihmisarvon loukkaamattomuus.

Palveluvalikoimaan kuulumatonta hoitoa olisi lisäksi mahdollista saada pykälän 3 momentissa määritellyin perustein, jolloin huomioon olisi otettava sekä tieteelliseen tietoon perustuva hoidon tarve että yksilöllisessä tilanteessa saavutettavissa oleva terveyshyöty ja hoidollinen arvo. Ehdotettu säännös edellyttäisi siten viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä saavutettavan terveyshyödyn ja hoidollisen arvioinnin perusteella. Näiden edellytysten voidaan katsoa kuuluvan perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettun riittävyyden arviointiperusteisiin. Viime kädessä niihin perustuvan yksilökohtaisen arvioinnin, josta säädetään tarkemmin sosiaali- ja terveyspalveluja koskevassa lainsäädännössä, voidaan katsoa turvaavan jokaiselle perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämän yksilökohtaiseen arviointiin perustuvan oikeuden riittäviin terveyspalveluihin.

Lainsäädännön ala

Perustuslain 19 §:n 3 momenttiin sisältyvällä lakivarauksella "lailla tarkemmin säädetään" korostetaan sitä, että säännöksessä mainittu oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on selvä pääsääntö. Lailla voidaan täsmentää sen sisältöä, mutta vain perustuslakia tarkentavasti ja pääsääntöä perustaltaan heikentämättä. Viittaus tarkentavaan sääntelyyn merkitsee myös sitä, että lainsäätäjä on velvollinen antamaan tällaisia täsmentäviä säännöksiä (HE 309/1993 vp, s. 28). Säännök-

sestä seuraa siten, että lainsäädännöllä on huolehdittava riittävien palvelujen turvaamisesta. Lähtökohtana on, että tavalliseen lainsäädäntöön sisältyvät säännökset erilaisista etuuksista ja niiden saamisen edellytyksistä sekä menettelystä (s. 71).

Lailla säätämistä edellyttää myös perustuslain 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (esim. PeVL 44/2024 vp, kappaleet 5–6). Muutenkin lain täsmällisyyden vaatimus korostuu sääntelyn ollessa erityisen perusoikeus- ja ihmisoikeusherkkää, kuten säädettäessä perusoikeudesta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Ehdotettu periaatetasoinen sääntely ei sellaisenaan ja yksinään täytä näitä laintasoinen sääntelyn vaatimuksia. Tarkempi laintasoinen sääntely sisältyisi kuitenkin terveydenhuoltolakiin, sosiaalihuoltolakiin ja muihin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskeviin alakohtaisiin lakeihin. Ehdotettu sääntelyratkaisu olisi myös yhdenmukainen sosiaali- ja terveydenhuollon yleisemmän sääntelylogiikan kanssa, jossa palveluja koskeva lainsäädäntö mahdollistaa ammattilaisten asiantuntemukseen ja yksilökohtaiseen palvelutarpeen arvioon perustuvan palvelujen toteuttamisen (HE, s. 121).

Ehdotettu periaatesääntely ei muuttaisi tätä voimassa olevan sääntelyn kaksitasoista lähtökohtaa, mutta se täsmentäisi ja ohjaisi alakohtaisten palvelulakien soveltamista. Nämä näkökohdat puoltavat osaltaan ehdotettua laintasoinen periaatetasoinen sääntelyä myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja perustuslain 80 §:n 1 momentissa edellytetyn laintasoinen sääntelyn toteuttamisessa. Palveluvalikoiman periaatteita koskevan laintasoinen sääntelyn täsmentäminen voi kuitenkin osoittautua välttämättömäksi, mikäli käytännön eroavuudet palvelujen tarjoamisessa tai palveluista poissulkemisessa muodostuvat ongelmallisen suuriksi.

Palveluvalikoimaan kuulumista koskeva päätöksenteko

Ehdotetulla palveluvalikoiman periaatteiden määrittelyllä konkretisoidaan ja samalla rajataan julkisen vallan velvoitetta turvata perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetut riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Ehdotettua palveluvalikoiman periaatteiden määrittelyä ei kuitenkaan ehdoteta konkretisoitavaksi tarkentavilla oikeusnormeilla tai yleisellä hallintopäätöksellä. Esityksessä ei myöskään ehdoteta muutosta terveydenhuoltolain 78 a §:ään terveydenhuollon palveluvalikoimaneuvostoa koskevaan sääntelyyn, jonka mukaan palveluvalikoimaneuvoston tehtävänä on seurata ja arvioida terveydenhuollon palveluvalikoimaa sekä antaa suosituksia terveyden- ja sairaanhoidon toimenpiteiden, tutkimusten sekä hoito- ja kuntoutusmenetelmien kuulumisesta palveluvalikoimaan tai rajaamisesta pois

palveluvalikoimasta. Neuvoston suositukset kohdistuvat vain osaan terveysterveyspalveluja, eivätkä ne ole sitovia. Sosiaalihuollossa ei ole vastaavaa kansallisia suosituksia antavaa toimijaa.

Ehdotettujen periaatteiden konkretisointi toteutuisi sen sijaan käytännössä sovellettaessa terveydenhuoltolain, sosiaalihuoltolain ja muun lainsäädännön säännöksiä siitä, mitä palveluja hyvinvointialueen ja muiden julkisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelunjärjestäjien tulee järjestää. Ehdotettu palveluvalikoiman periaatteita koskeva sääntely ohjaisi siten verraten yleisesti niitä valintoja, joita palveluiden järjestämisessä ja toteuttamisessa tehdään. Palveluvalikoiman periaatteet olisi otettava huomioon päätettäessä siitä, kuuluuko tietty palvelu (toimenpide, tutkimus, hoito, kuntoutus, menetelmä tai työmuoto) sosiaali- tai terveyshuollon palveluvalikoimaan.

Perustelujen mukaan lakiehdotusten tavoitteena on täsmentää ja selventää riittäviä palveluja koskevaa julkisen vallan turvaamisvelvollisuutta tarjoamalla yhtenäiset lailla säädetty periaatteet palveluvalikoimaa koskevalle päätöksenteolle (HE s. 114). Periaatteiden huomioon ottaminen kokonaisharkintaan perustuvassa päätöksenteossa on sinänsä perusteltua, koska niiden määrittelyllä ei muuten olisi merkitystä. Palveluvalikoiman periaatteiden soveltamista koskeva päätöksenteko kuuluisi edelleen useille eri tasoille ja toimijoille.

Ehdotettu periaateluonteinen sääntely ilman sitä konkretisoivaa päätöksentekoa mahdollistaisi toisistaan poikkeavat alue- ja toimijakohtaiset ratkaisut, mikä voi olla ongelmallista palvelujen saatavuuden ennakoitavuuden ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden kannalta. Tämä ei välttämättä johtaisi riittävän tehokkaasti palvelutarjonnan tavoiteltuun yhdenmukaistamiseen maanlaajuisesti, mitä perustuslakivaliokunta on pitänyt myönteisenä tavoitteena perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten kannalta (PeVL 30/2013 vp, s. 5). Tämän vuoksi periaatteiden toteuttamista koskevan hallinnollisen ohjauksen ja laillisuusvalvonnan merkitys korostuu.

Tarkentavan sääntelyn mahdollisuus

Myös palveluvalikoiman periaatteita koskeva täsmentävä ja oikeudellisesti sitova sääntely voisi olla mahdollinen esimerkiksi erityisen toimielimen lakiperustaisen päätösvalan perusteella. Perustuslakivaliokunta ei palveluvalikoimaa koskevassa lausunnossaan pitänyt suoranaisesti perustuslain vastaisena ehdotettua sääntelyä, jonka mukaan erityiselle toimielimelle olisi säädetty toimivalta päättää palveluvalikoiman tarkemmasta sisällöstä. Tällainen toimielimen toimivalta saattoi olla perusteltu, ”kun otetaan huomioon palveluvalikoiman luonne laajana, jatkuvasti täydennettävänä ja erityislaatuksena hoito- ja muita terveydenhuollossa käytettäviä menetelmiä sisältävänä kokoelmana sekä se, että toimintaan liittyy varsin runsaasti lääketieteellistä ja hammaslääketieteellistä asiantuntemusta edellyttäviä erityispiirteitä” (PeVL 30/2013 vp, s. 4).

Valiokunta piti kuitenkin toimielimen toimivaltaa määrätä suomalaisen terveydenhuollon palveluvalikoimasta ”kaiken kaikkiaan poikkeuksellisena” lainsäädäntövalan delegoimisen näkökulmasta. Säättämisjärjestyskysymyksenä valiokunta edellytti, että tällaiselle toimielimelle ei jää liikaa harkintavaltaa, vaan sen toimivaltaa koskevaa sääntelyä täydennetään määrittelemällä olennaisesti täsmällisemmin ne kriteerit, joiden täyttyessä hoito- tai muu toimenpide sisällytetään palveluvalikoimaan. Näiden rajausten puitteissa, myös palveluvalikoiman periaatteiden täsmen-
täminen voi olla perusteltua, kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan edellä siteeratussa lausunnossa esiintuoma palveluvalikoiman erityinen luonne.