

Tuomas Ojanen
18.6.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

1. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi terveydenhuoltolakia, sosiaalihuoltolakia ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia sekä näihin liittyen vankeuslakia, tutkintavankeuslakia, mielenterveyslakia ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annettua lakia.
2. Esityksen mukaan terveydenhuoltolaissa ja sosiaalihuoltolaissa säädettäisiin periaatteista, joiden mukaan palveluiden ja menetelmien kuuluminen palveluvalikoimaan ja niiden poisrajaaminen toteutetaan julkisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa. Periaatteet olisivat tarveperiaate, turvallisuus, vaikuttavuus ja kustannusvaikuttavuus sekä läpileikkaavina periaatteina yhdenvertaisuus ja ihmisarvon loukkaamattomuus.
3. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tarkastelua erityisesti perustuslain 1 §:n (valtiosääntö), 2 §:n 3 momentin (oikeusvaltioperiaate), 6 §:n (yhdenvertaisuus), 19 §:n (oikeus sosiaaliturvaan) ja siihen läheisesti liittyvä 7 §:n (oikeus elämään), 22 §:n (perusoikeuksien turvaaminen), 80 §:n 1 momentin (vaatimus säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista lailla) sekä 121 §:n 4 momentin (itsehallinto kuntia suuremmilla hallintoalueilla) kannalta. Lisäksi säätämisyjärjestysjaksossa ja muuallakin esityksessä on tarkasteltu esitystä kv. ihmisoikeussopimusten kannalta.
4. Hallituksen 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.

Sosiaali- ja terveysministeriön lisälausunto

5. Sosiaali- ja terveysministeriön lisälausunnossa on tehty perustuslakivaliokunnan pyynnöstä selkoa yhtäältä palveluvalikoimaan kuulumisesta päättämisen sitovuudesta ottaen huomioon 7 a §:n sanamuoto ja 4 momentin poikkeussäännös. Toisaalta lisälausunnossa on selvennetty, mikä taho päättää käytännössä soveltamisesta palveluvalikoimaa ja käykö tämä taho yksiselitteisesti ilmi nyt ehdotetusta tai voimassa olevasta lainsäädännöstä.

Yleisarvio

6. Hallituksen esityksen nimikkeen mukaisesti esityksessä on ennen muuta kysymys sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvalikoiman periaatteita koskevista lakiehdotuksista. Tässä tarkoituksessa 1. lakiehdotuksella yhtäältä muutettaisiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä terveydenhuoltolain 7 a §:n säännöstä terveydenhuollon palveluvalikoimasta (PeVL 30/2013 vp, ks. myös PeVL 36/2012 vp). Toisaalta 2. lakiehdotuksella perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 36/2014 vp) säädettyyn sosiaalihuoltolain 3 §:ään lisättäisiin uusi 8 kohta, jossa määriteltäisiin sosiaalihuollon palveluvalikoima. Lisäksi lakiin lisättäisiin uusi 30 a pykälä sosiaalihuollon palveluvalikoiman periaatteista.
7. Ehdotetun sääntelyn mukaan periaatteita olisivat tarve, turvallisuus, vaikuttavuus, kustannusvaikuttavuus sekä läpileikkaavina yhdenvertaisuus ja ihmisarvon loukkaamattomuus. Palveluvalikoimaan kuulumista tai siitä pois rajaamista koskeva päätöksenteko perustuisi ehdotetun sääntelyn mukaan kokonaisharkintaan, jossa huomioitaisiin kaikki palveluvalikoiman periaatteet. Periaatteita voitaisiin myös punnita toisiaan vasten osana kokonaisharkintaa.
8. Periaatteet toimisivat esityksen mukaan perustana sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvalikoimaan kuulumista koskevalle päätöksenteolle ja myös priorisoinnin kehittämiseksi. Periaatteita sovellettaisiin esityksen mukaan kansallisen tason päätöksenteon ja ohjauksen ohella hyvinvointialueiden ja muiden julkisesti rahoitettua terveydenhuoltoa järjestävien tahojen päätöksenteossa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sisältöohjauksessa ja toiminnassa. Periaatteet vaikuttaisivat välillisesti myös asiakas- ja potilastyöhön. Periaatteissa ennaltaehkäisy sekä väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen nostettaisiin yksilön palvelujen rinnalle.
9. Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluista tulee esiin, lakiehdotuksilla on kytkentöjä useisiin perustuslain perusoikeussäännöksiin sekä eräisiin muihin perustuslain säännöksiin. Ehdotettu sääntely on kuitenkin erityisen merkityksellistä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta, koska ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on yhdessä muun sääntelykokonaisuuden kanssa erityisesti osaltaan toteuttaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle osoitettua tehtävää turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveysterveyst palvelut sekä tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännöksessä ei määritellä tapaa, jolla sosiaali- ja terveysterveyst palvelut on järjestettävä, vaan velvoitetaan julkinen valta turvaamaan niiden saatavuus. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto sekä oikeus elämään. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 7, PeVL 30/2013 vp ja PeVL 36/2012 vp, s. 2/II, ks. myös PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp sekä PeVL 17/2021 vp, kappale 71). Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että julkisen talouden rahoituspohjaan vaikuttavat toimintaympäristön

muutostekijät, kuten väestörakenteen muutos, edellyttävät tehokkaita toimenpiteitä muun muassa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseksi tulevaisuudessa (ks. PeVL 17/2021 vp, kappale 7, PeVL 63/2016 vp, s. 2–3 ja PeVL 20/2013 vp, s. 3/II).

10. Nähdäkseni lakiehdotuksista on lähtökohtaisesti myönteistä sanottavana perustuslain kannalta, koska voimassa oleva lainsäädäntö on valitettavan puutteellista, hajanaista ja pistemäistä palveluvalikoimaan kuulumisen edellytysten ja periaatteiden suhteen, mikä on merkittävästi heikentänyt palveluvalikoimaa koskevien valintojen ja päätöksenteon avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja hyväksyttävyyttä. Koska voimassa oleva lainsäädäntö ei ole muodostanut riittävää perustaa terveydenhuollon palvelujen ja menetelmien sekä sosiaalihuollon palvelujen ja työmuotojen palveluvalikoimaan kuulumista koskeville kansallisille ja alueellisille linjauksille, palveluvalikoimaa koskevat päätökset ja valinnat ovat jääneet aivan liiaksi ns. piilopriorisoinnin varaan. Piilopriorisoinnilla tarkoitetaan sitä, että terveys- ja sosiaalipalveluja koskevat päätökset ja valinnat tehdään läpinäkymättömästi ja epävirallisesti sekä osin tiedostamattakin asiakas- ja potilastyön arjen tasolla yksittäisten ammattihenkilöiden toimesta lopputuloksella, että palveluvalikoiman sisältö on käytännössä vaihdellut ammattihenkilöstä tai yksiköstä toiseen.¹
11. Tätä taustaa vasten esityksessä ehdotettava sääntely julkisesti rahoitettujen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden, työmuotojen ja menetelmien palveluvalikoimaan kuulumisen ja kohdentamisen periaatteista on parannus nykytilaan verrattuna. Ehdotettu sääntely edistää perustuslain 19 §:n 3 §:ssä säädettyjen perusoikeuksien toteutumista. Se myös jossain määrin parantaa sosiaali- ja terveydenhuollon priorisoinnin läpinäkyvyyttä sekä tällä tavoin vähentää ns. piilopriorisointiin liittyviä ongelmia.
12. Ehdotettujen periaatteiden, so. tarveperiaatteen, turvallisuuden, vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden sekä läpileikkaavien periaatteiden – yhdenvertaisuuden ja ihmisarvon loukkaamattomuuden – muodostavat hyväksyttävän kokonaisuuden perustuslain kannalta.
13. Samoin perustuslain kannalta voidaan pitää lähtökohtaisesti myönteisenä ehdotetun sääntelyn mukaista ns. kokonaisharkintaan perustuvaa lähestymistapaa (ks. 1 lakiehdotuksen 7 a §:n 3 mom.), koska se mahdollistaa yksilöllisten tilanteiden huomioimisen ja luo sitä myöden edellytyksiä sille, että jokaisen oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteutuu perustuslain 19.3 §:n, 6 §:n ja 22 §:n säännöskokonaisuuden edellyttämällä tavalla.
14. Perustuslain kannalta myönteistä on edelleen se, että terveydenhuollossa lakiehdotusten mukaisilla periaatteilla muutettaisiin palveluvalikoiman määrittelyä niin, että nykyisten poissulkukriteerien sijasta säädettäisiin

¹ Olin vastuullisena tutkijana oikeustieteen osalta valtioneuvoston rahoittamassa monitieteisessä tutkimushankkeessa Terveydenhuollon palveluvalikoiman priorisointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:53. Tutkimushankkeen aikana tuli muun muassa selväksi, että ns. piilopriorisointi on paitsi huomattavan yleistä sosiaali- ja terveydenhuollossa myös erittäin ongelmallista sekä sosiaalihuolto- ja terveyspalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden että sosiaali- ja terveyspalvelualan ammattihenkilöstön oikeusturvan sekä vastuiden ja velvollisuuksien toteutumisen kannalta.

palveluvalikoimaan kuulumisen edellytyksistä. Sosiaalihuollossa palveluvalikoiman periaatteet olisivat taas aivan uusi sääntelykokonaisuus, jonka määrittelyllä ohjattaisiin sosiaalihuollon palvelujen ja työmuotojen käyttöä.

15. Vaikka ehdotettu sääntely siten jossain määrin kehittää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvalikoiman määrittelyä ja siten ns. priorisointia jonkin verran nykyistä yhtenäisempään, hyväksyttävään ja läpinäkyvämpään suuntaan, ehdotetun sääntelyn myönteiset vaikutukset perustuslain perusoikeussäännösten turvaamien seikkojen ja yleensä perustuslain kannalta jäävät kuitenkin useasta syystä verraten vaatimattomiksi. Ensinnäkään ehdotettava sääntely ei tuo muutosta palveluvalikoimaa koskevaan päätöksenteko- ja ohjaussääntelyyn, vaan palveluvalikoimaa koskeva toimivalta-, tehtävä- ja päätöksenteko- sekä ohjaussääntely rakentuisivat jatkossakin voimassa olevan lainsäädännön varaan.
16. Ehdotetut periaatteet ovat myös verraten yleisluontoisia ja osaksi tulkinnanvaraisia. Ne eivät myöskään tuo perustuslain kannalta siinä mielessä olennaista uutta palveluvalikoimaa koskeviin periaatteisiin, että tarve ottaa huomioon yhdenvertaisuus ja ihmisarvon loukkaamattomuus läpileikkaavina horisontaalisina periaatteina palveluvalikoimaa koskevissa valinnoissa ja päätöksissä seuraa sinällään suoraan jo perustuslain 1.3, 6, 19 ja 22 §:ien säännöskokonaisuudesta. Tästä huolimatta on perustuslain kannalta kuitenkin myönteistä, että ehdotettavan sääntelyn myötä yhdenvertaisuuden ja ihmisarvon loukkaamattomuuden huomioiminen taattaisiin säännösperusteisesti palveluvalikoimaa koskevassa päätöksenteossa.
17. Lopuksi ehdotettava sääntely jää sikäli lyhyeksi askeleeksi oikeaan suuntaan, että ehdotettujen periaatteiden tosiasiallinen toteutuminen jää huomattavassa määrin riippumaan periaatteiden soveltamista konkreettisemmin suuntaavasta ja määrittävästä ohjauksesta ja norminannosta sekä riittävistä resursseista.

Lakisääteisyys

18. Esityksessä ehdotetun sääntelyn kannalta keskeiset perustuslain säännökset sisältävät lailla säätämisen vaatimuksen: Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan lailla. Itsehallinnon yhtenä takeena edellytetään siten myös tiettyä laintasoisuutta, millä on merkitystä suhteessa hyvinvointialueiden hallinnon järjestämiseen ja niiden rahoitukseen.
19. Näihin perustuslain säännöksiin sisältyvä lailla säätämisen vaatimus edellyttää perusteiltaan sitä, että laissa on riittävän kattavat ja selkeät säännökset sellaisista seikoista kuin palveluvalikoimaan liittyvistä tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä päätöksentekotahoista ja -menettelyistä.

20. Kuten perustuslakivaliokunnan lisäselvityspyyntö sosiaali- ja terveysministeriöltä on kuitenkin omiaan havainnollistamaan, esityksessä ehdotettu sääntely ei ole vailla ongelmia lailla säätämisen vaatimuksen kannalta. Ehdotettu sääntely muodostaa yhdessä jo voimassa olevan sääntelyn kanssa vaikeaselkoisen kokonaisuuden, jonka perusteella avautuu valitettavan huonosti ja vaivalloisesti yhtä hyvin kysymys palveluvalikoimaan kuulumisesta päättämisen sitovuudesta ottaen huomioon 7 a § :n sanamuoto ja 4 momentin poikkeussäännös kuin kysymys siitä, mikä taho päättää käytännössä palveluvalikoiman soveltamisesta sekä missä menettelyssä.
21. Vaikka perustuslain kannalta ei ole sinänsä erityisemmin huomauttamista sosiaali- ja terveysministeriön lisälausunnosta ilmenevään selvitykseen palveluvalikoimaan kuulumisesta päättämisen sitovuudesta sekä siitä, missä menettelyissä ja kenen toimesta palveluvalikoiman soveltamisesta kulloinkin päätetään, perustuslain useista säännöksistä johtuvan lailla säätämisen vaatimuksen kannalta on kuitenkin ongelmallista, että sosiaali- ja terveysministeriön lisälausunnossa näiden kysymysten suhteen esitetty ei tule esiin riittävän kattavasti ja selvästi laintasoisesta sääntelystä.
22. Perustuslain kannalta ongelmana voidaan lisäksi pitää sitä, että ”lähtökohtaisesti toimivalta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen, menetelmien ja työmuotojen kuulumisesta palveluvalikoimaan määräytyisi hallintosäännön perusteella”, koska ainakin tällaisen toimivallan perusteista pitäisi säätää riittävän selvästi laissa.