

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 50/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Nella Laitinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Merituuli Mähkä, sosiaali- ja terveysministeriö
- lääkintöneuvos Sirkku Pikkujämsä, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Lydia Laine, sisäministeriö
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Toomas Kotkas
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen
- professori Jukka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeuskansleri Janne Salminen, Oikeuskanslerinvirasto
- professori Tuomas Ojanen
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia, rajat ylittävästä terveydenhuollosta annettua lakia sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annettua lakia.

Valiokunnan lausunto PeVL 40/2025 vp

Ehdotetut lait oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1.10.2025.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen kokonaisarvion mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sääntelyä laittomasti maassa oleville tarjottavista terveydenhuollon palveluista. Tässä tarkoituksessa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettuun lakiin (jäljempänä sote-järjestämislaki) ehdotetaan lisättäväksi uusi 56 b §, johon sisältyvän pääsäännön mukaan hyvinvointialueen on järjestettävä ulkomaalaislain 3 §:n 27 kohdassa tarkoitetulla 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. Terveydenhuollon järjestämistä tietyille hyvinvointialueella oleskeleville henkilöille koskevaa sote-järjestämislain 56 a §:n 1 momenttia ehdotetaan lisäksi muutettavaksi.

(2) Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä tarkastellaan ennen muuta perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n kannalta.

Oikeus välttämättömään huolenpitoon

(3) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ensinnäkin oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon koskevan perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 1 momentin mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla; kysymyksessä on niin ollen jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II).

(4) Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen (HE 309/1993 vp, s. 69/II). Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan säännöksen tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli niin sanottu eksistenssiminimi. Säännöksellä on läheinen kytkentä oikeutta elämään koskevaan perustuslain sääntelyyn (HE 309/1993 vp, s. 69/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 40/2025 vp

(5) Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan, että tuolloisista tukijärjestelmistä turvaavat ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä myös eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet, erityisesti oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon (HE 309/1993 vp, s. 69/II). Perustuslakivaliokunta yhtyy sosiaali- ja terveysvaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä ilmaisemaan kantaan siitä, että nykyistä perustuslain 19 §:n 1 momenttia vastaavan säännöksen ydinsisällöksi voidaan määritellä yksilökohtaisesti suoritettu harkinta terveyden ja elinkyvyn säilyttämiseksi välttämättömään ravintoon ja asumiseen, kiireelliseen sairaanhoitoon sekä eräisiin välttämättä huolenpitoa vaativiin ryhmiin kohdistuviin tukitoimiin. Tällaisia ryhmiä ovat esimerkiksi osa lapsista, vanhuksista, vammaisista ja kehitysvammaisista (StVL 5/1994 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on todennut oikeuden välttämättömään huolenpitoon kattavan oikeuden kiireelliseen sairaanhoitoon (PeVL 59/2024 vp, kappale 9).

(6) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut lakiehdotusta, jonka mukaan kunnan velvollisuutena on järjestää muun muassa ilman oleskelulupaa Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle kiireellisen hoidon lisäksi terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömäksi arvioimia lyhytkestoisia terveydenhuollon palveluja. Valiokunta on tuolloin yhtäältä todennut hallituksen esityksen toteuttavan perustuslain 19 §:n 1 momenttia ja toisaalta lakiehdotuksen turvaavan "nykyistä paremmin" oikeuden välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin terveystalouteihin (PeVL 73/2014 vp, s. 2/II). Tuolloin arvioitu hallituksen esitys raukesi. Ennen nykyisen sote-järjestämislain 56 a §:n voimaantuloa vuoden 2023 alussa Suomessa oli hallituksen esityksessä (s. 15) kuvatus mukaisesti vuosia tilanne, jossa kuntien ja sairaanhoitopiirien ja sittemmin hyvinvointialueiden järjestämisvastuuseen kuului vain kiireellisen hoidon järjestäminen henkilöille, jotka oleskelivat maassa ilman oleskeluoikeutta.

(7) Nyt ehdotettava sääntely ei kata ainoastaan oikeutta kiireelliseen hoitoon vaan myös oikeuden yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeeseen perustuvaan välttämättömään kiireettömään hoitoon, 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. Terveydenhuollon ammattihenkilö arvioisi hallituksen esityksen perustelujen (s. 37) mukaan tutkimusten ja hoidon välttämättömyyden tapauskohtaisen harkinnan perusteella ottaen huomioon hoitoa tarvitsevan henkilön sen hetkinen terveydentila sekä sairauden luonne ja sairauden todennäköinen kulku aikana, jonka henkilön oleskelu Suomessa kestää. Kussakin yksittäistapauksessa arvioitaisiin, edellyttääkö henkilön yksilöllinen tilanne välttämättä muuta kuin kiireellistä hoitoa. Terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömäksi arvioimien palveluiden tulee kuulua Suomen terveydenhuollon palveluvalikoimaan terveydenhuoltolain 7 a §:n mukaisesti sekä suomalaisiin terveydenhuollon tavanomaisiin toimintakäytäntöihin. Hoidon tarpeen arvioinnin yhteydessä on huomioitava, ettei laittomasti maassa oleskelevalla henkilöllä ole vastaavan laajuista oikeutta saada palveluita kuin henkilöllä, jolla on Suomessa kotikunta. Epäselvissä tilanteissa arvioinnin tekisi viime kädessä lääkäri. Perustuslakivaliokunta kuitenkin korostaa valtiosääntöisistä syistä hoidon tarpeen arvioinnin yksilökohtaisuuden ensisijaisuutta. Nyt ehdotettu yleinen sääntely ei kattaessaan kiireellisen hoidon sinänsä ole ongelmallinen perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta.

(8) Sääntelyä on kuitenkin vielä arvioitava perusoikeusuudistuksen esitöissä mainittujen erityisten ryhmien kannalta. Lakiin ehdotetaan lisäksi otettavaksi erityissäännökset, joiden mukaan hyvinvointialueen on järjestettävä laittomasti maassa oleskelevalle naiselle hänen raskauteensa liit-

Valiokunnan lausunto PeVL 40/2025 vp

tyvät terveystalvet ja alaikäiselle terveydenhuollon talvet samassa laajuudessa kuin hyvinvointialueen asukkaille. Ottaen huomioon nämä raskaana olevia ja lapsia koskevat erityissäänökset, joiden kaltaisia perustuslakivaliokunta pitää välttämättöminä, ehdotettu sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta.

(9) Lakiehdotuksen mukaista yksilöllistä lääketieteellistä tarvetta arvioitaessa otetaan esityksen perustelujen (s. 37) mukaan huomioon kulloinkin terveysongelma tai -tarve ja sen lisäksi henkilön kokonaistilanne eli muu terveydentila, toimintakyky ja mahdolliset vammaisuuden aiheuttamat rajoitteet sekä mahdollinen muu henkilön erityisen haavoittuva asema. Ottaen huomioon perustuslain 80 §:ään sisältyvän lailla säätämisen vaatimuksen, perusoikeusudistuksen valmisteluasiakirjoissa vammaisista henkilöistä sanotun ja myös vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (ks. erit. 25 artikla) laissa tulee säännöspäusteisesti erikseen turvata lain perusteluissa luonnehditun kaltaisesti vammaisten henkilöiden oikeudet. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämistäjärjestyksessä.

Riittävät terveystalvet

(10) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 19 §:n 3 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä.

(11) Perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveystalveihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. Talvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen talvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Viittaus jokaiseen talveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia talvelujen riittävyydestä (ks. PeVL 17/2021 vp, kappale 71, PeVL 30/2013 vp, s. 3/I). Oikeus riittäviin terveystalveihin turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (ks. PeVL 38/2022 vp, kappale 4).

(12) Perustuslain 19 §:n 3 momentti sisältää sääntelyvarauksen. Perustuslain esitöiden mukaan sääntelyvaraukset jättävät lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä, ja tämä liikkumavara on suurempi kuin ilman sääntelyvarausta kirjoitetuissa perusoikeussäännöksissä. Perustuslaki ilmaisee kuitenkin tällöinkin pääsäännön, jota ei voida perustaltaan heikentää lailla (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I). Perustuslain 19 §:n 3 momentissa käytetyllä sääntelyvaraustyyppillä ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään") on haluttu korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I, ks. myös PeVL 17/2021 vp, kappale 69).

(13) Hallituksen esityksen säätämistäjärjestysperusteluissa (s. 44) on perustuslakivaliokunnan mielestä asianmukaisesti viitattu valiokunnan viimeaikaiseen käytäntöön (esim. PeVL 59/2024 vp), jossa valiokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, että se on viimeaikaisessa käytännössään soveltanut kansallisen perustuslain puitteissa sanotun niin sanotun heikennyskiellon ja siihen kytketyn perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin perustuvan arvioinnin asemasta arviointia siitä, turvaako ehdotettu sääntely muutoksen jälkeenkin perustuslain 19 §:n mukaiset oikeudet (ks. esim. PeVL 48/2024 vp, kappale 9), arvioimalla esimerkiksi sosiaalietuuk-

Valiokunnan lausunto PeVL 40/2025 vp

sien tasoa perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta (ks. esim. PeVL 45/2024 vp, kappale 24) ja sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyttä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta (ks. esim. PeVL 12/2023 vp, kappale 7, ks. myös esim. PeVL 11/1995 vp, s. 2, PeVL 12/1995 vp, s. 2/II).

(14) Nyt käsillä olevassa arviointitilanteessa, jossa laittomasti maassa oleskelevalle on ehdotettu pääsäännön mukaan kiireellisen hoidon lisäksi järjestettävä vain varsin tiukoilla lisäedellytyksillä rajattu yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeeseen perustuva välttämätön kiireetön hoito, perustuslain 19 §:n 3 momentin vaatimus riittävästä terveyspalveluista ei perustuslakivaliokunnan mielestä täyty. Sääntelyä on siten tarkasteltava perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisen oikeuden rajoittamisena.

(15) Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ehdotettiin säädettävän nimenomaisesti, että nykyisin perustuslain 19 §:n 2—4 momentissa tarkoitettujen etuuksien saamisen tai määräytymisen perusteeksi voidaan lailla asettaa Suomessa työskentely tai asuminen (HE 309/1993 vp, s. 84). Kyseiset oikeudet olivat hallituksen esityksen mukaan sellaisia, "ettei niitä ole perusteltua tai käytännössä mahdollista turvata Suomessa tilapäisesti oleskeleville" (HE 309/1993 vp, s. 72/II). Säännös sisälsi paitsi etuuden saamisedellytyksistä säätämisen myös sen, että etuuden suuruus voidaan porrastaa Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan (HE 309/1993 vp, s. 72/II). Hallituksen esityksen mukaan rajaamisperusteena ei tällöin olisi henkilön kansallisuus sinänsä, vaan ratkaisevaa olisi, miten kiinteä yhteys hänellä olisi Suomeen asumisen tai työpaikan välityksellä (HE 309/1993 vp, s. 23).

(16) Perustuslakivaliokunta poisti hallituksen ehdottaman momentin tarpeettomana. Valiokunta katsoi säännösehdotuksen sisältävän "juuri sellaisia kriteerejä, jotka perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, lähinnä hyväksyttävyyss- ja suhteellisuusnäkökohtien nojalla oikeuttavat tarkoitettunlaiset rajoitukset" (PeVM 25/1994 vp, s. 10—11).

(17) Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Säännöksen lähtökohtana on perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, s. 52/II). Perustuslain 9 §:n 4 momentissa tarkoitettu ulkomaalaisen oikeus oleskella Suomessa ratkaistaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 4/2004 vp) säädetyн ulkomaalaislain säännösten nojalla.

(18) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntelyä arvioitaessa on annettava merkitystä sille, että henkilön maassa oleskelulle ei ole laillista perustetta eikä yhteys Suomeen muodostu kiinteäksi. Sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta.

Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto

(19) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 6 §:ssä yhdenvertaisuudesta ja syrjintäkiellosta säädetyн kannalta. Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saman pykälän 2 momentin mukaan saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielihyönte, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Valiokunnan lausunto PeVL 40/2025 vp

(20) Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon osalta perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt olennaisena varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. mm. PeVL 54/2022 vp, kappale 10, PeVL 31/2013 vp). Samalla valiokunta on korostanut, että perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 31/2013 vp ja siinä mainitut PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II).

(21) Perusoikeusuudistuksen yhteydessä mahdolliseksi katsottu perustuslain 19 §:n 2—4 momentin mukaisten oikeuksien rajoittaminen Suomessa asumisen tai työnteon perusteella sisältää itsessään sen lähtökohdan, että henkilö voidaan asettaa erilaiseen asemaan sen perusteella, kuinka kiinteä yhteys hänellä Suomeen on asumisen tai työnteon välityksellä. Tämä muodostaa hyväksyttävän perusteen erilaiselle kohtelulle perustuslain 6 §:n kannalta.

(22) Lisäksi hallituksen esityksen (s. 49) mukaan hyväksyttävänä perusteena laittomasti Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten erilaiselle kohtelulle voidaan pitää sitä, että ehdotettu sääntely koskee henkilöitä, joiden kohdalla joko on jo tehty päätös siitä, että laillisen oleskelun edellytyksiä ei ole, tai jotka eivät ole pyrkineet laillistamaan oleskeluaan, vaikka heillä on siihen oikeus ja myös mahdollisuus. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ulkomaalaislain mukaisen oleskelulupajärjestelmän merkityksellisyyden ja legitimitetin turvaaminen on hyväksyttävä syy asettaa laittomasti maassa oleskelevat henkilöt eri asemaan laillisesti maassa oleskeleviin sotejärjestämislain 56 a §:ssä mainittuihin muihin ulkomaalaisryhmiin nähden. Ehdotettu sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n kannalta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan vammaisten oikeuksien säännösperusteisesta turvaamisesta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 40/2025 vp

Helsingissä 17.10.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Wille Rydman ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk (osittain)
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Maaret Castrén kok
varajäsen Henrik Vuornos kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala

Valiokunnan lausunto PeVL 40/2025 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sääntelyä laittomasti maassa oleville tarjottavista terveydenhuollon palveluista. Ehdotetun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettuun lakiin lisättävän uuden 56 b §:n 1 momentin mukaan velvollisuus järjestää lääketieteellisesti välttämätön kiireetön hoito maassa laittomasti oleskelevalle olisi jatkossa vain tilanteessa, jossa 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, terveyden. Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan laittomasti maassa oleskelevalle alaikäiselle henkilölle olisi kuitenkin järjestettävä terveydenhuollon palvelut samassa laajuudessa kuin hyvinvointialueen asukkaille.

Oikeus saada välttämätöntä kiireetöntä hoitoa perustuisi siten yksilölliseen harkintaan ja edellytys sen saamiseen perustuisi ilmeisen kohtuuttomuuden ja terveyden vaarantumisen arviointiin. Esityksellä ei olla poistamassa kaikille turvattua oikeutta kiireelliseen hoitoon, mutta sillä rajoitetaan jokaisen oikeutta välttämättömään kiireettömään hoitoon. Esitys tarkoittaa siten heikennystä perustuslaissa suojattujen oikeuksien nykytasoon.

Ehdotettua sääntelyä on tarkasteltava erityisesti perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin, perustuslain 6 §:n sekä Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kuten enemmistön kannassakin todetaan, on perustuslakivaliokunta todennut oikeuden välttämättömään huolenpitoon kattavan oikeuden kiireelliseen sairaanhoitoon (PeVL 59/2024 vp, kappale 9). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ei kuitenkaan ole rajattu välttämättömän huolenpidon tasoa vain kiireelliseen hoitoon. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ei kuitenkaan ole aivan yksiselitteinen sen suhteen, mitkä muut välttämättömiksi arvioidut terveyspalvelut kuin kiireellinen hoito kuuluvat mahdollisesti perustuslaissa tarkoitettuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, että velvollisuus järjestää kiireellisen hoidon lisäksi terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimia lyhytkestoisia terveydenhuollon palveluja sisältyi osaltaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyyn oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PeVL 73/2014 vp, s. 2). Ehdotettu sääntely voidaankin nähdä ongelmallisena sen kannalta, että kiireellisen terveydenhoidon lisäksi myös terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimien lyhytkestoisten mutta kiireettömien terveydenhuollon palvelujen voidaan katsoa kuuluvan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistason piiriin, joita ehdotettu sääntely pyrki rajoittamaan. Tässä yhteydessä on huomioitava, että perustuslain 19 §:n 1 momentin jokaiselle turvaamaan perusoikeuteen välttämättömään huolenpitoon ei voida kohdistaa perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten mukaisia rajoituksia.

Ehdotettua sääntelyä on tarkasteltava kriittisesti myös perustuslain 19 §:n 3 momentin ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden kannalta. Perustuslain 19 §:n 3 momentti velvoittaa julkista val-

Valiokunnan lausunto PeVL 40/2025 vp
Eriävä mielipide 1

taa turvaamaan, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistämään väestön terveyttä. Ehdotettu sääntely, jonka mukaan muita kuin kiireellisiä terveyspalveluja tulee järjestää laittomasti maassa oleskeleville vain hyvin rajoitetusti, voidaan siten nähdä myös rajoituksena perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattuun oikeuteen. Rajoitusperustetta on syytä arvioida perustuslain yleisen rajoitusperusteen näkökulmasta, jonka mukaan perusteen tulee olla perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä. Myös perustuslain 6 §:n 2 momentissa ilmaistun syrjintäkiellon arvioinnin kannalta on merkityksellistä, onko henkilöiden eri asemaan laittamiselle hyväksyttävä syy.

Nähdäkseni perustuslain 19 §:n 3 momentti ei edellytä, että maassa ulkomaalaislain vastaisesti oleskeleva henkilö saisi kaikki vastaavat terveyspalvelut kuin maassa laillisesti oleskelevat. Myös perustuslain 6 §:n 2 momentti mahdollistaa ihmisten erilaisen kohtelun perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävin perustein. Maassaoleskelun laittomuus voi siten sinänsä olla hyväksyttävä peruste ainakin jossain määrin rajoittaa tällaisen henkilön oikeutta terveyspalveluihin.

Perusoikeuksien rajoitussääntelyn tulee perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan olla kuitenkin paitsi hyväksyttävää myös painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa (PeVL 45/2014 vp, s. 7). Perusoikeuksia ei siten pidä rajoittaa tarpeettomasti tai vain varmuuden vuoksi, vaikka käsiällä olisikin sinänsä hyväksyttävä rajoitusperuste. Vakiintuneen tulkinnan mukaan perusoikeuden rajoitusten tulee olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei myöskään saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Toisin kuin valiokunnan enemmistö esittää, en pidä esityksen tavoitetta siitä, että maassa ei oleskeltaisi laittomasti, välttämättömänä ja oikeasuhtaisena perusteena rajoittamiselle, kun kyseiseen tavoitteeseen voidaan perustellusti katsoa päästävän tehokkaammin perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Ehdotettua erottelua ei siten myöskään perusoikeutena turvattu yhdenvertaisuuden kannalta voida nähdä sellaisena hyväksyttävänä perusteena, joka olisi asiallisessa ja riittävän kiinteässä yhteydessä säädettäväksi ehdotetun lain tarkoitukseen. Uudistus koskisi esityksen perustelujen mukaan myös varsin pientä henkilökuntaa, arviolta 3 000—4 000:ta henkilöä. Siten rajoituksen voidaan katsoa menevän myös pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon yhteiskunnallisen intressin vähäisyys suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään eli välttämättömään huolenpitoon. Vastaavista syistä ehdotus näyttäytyy ongelmallisena myös Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valossa, erityisesti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen syrjintää koskevien 2 ja 12 artiklojen näkökulmasta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä eikä perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 40/2025 vp
Eriävä mielipide 1

Helsingissä 17.10.2025

Fatim Diarra vihr

Valiokunnan lausunto PeVL 40/2025 vp
Eriävä mielipide 2

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kyse on ehdottomasta oikeudesta, jota ei voida rajoittaa. Välttämättömän huolenpidon ei voida ainakaan yleisesti katsoa rajoittuvan vain kiireelliseen hoitoon, vaan myös lääketieteellisin perustein annettava välttämätön kiireetön hoito on luettava ainakin osittain säännöksen soveltamisalaan. Vaikka esityksellä turvattaisiin joissain tapauksissa myös kiireellistä hoitoa laajempi hoito, on tällaisen hoidon tarjoamiseen esitetty kynnys (*"ilmeisen kohtuutonta"*, *"vakavasti vaarantaisi"*) valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisen korkea. Esitys on näiltä osin ristiriidassa perustuslain kanssa.

Siltä osin kuin ehdotuksen katsotaan koskevan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä huolenpitoa laajempaa, perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, tulisi sitä arvioida ihmisoikeussopimusten valvontakäytännön mukaisen heikennyskiellon ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta — vaikka valiokunta tällä kaudella onkin torjunut tällaisen arvioinnin sosiaalisia oikeuksia koskevia heikennyksiä arvioi-
dessaan. Esityksen lausuttuna tavoitteena on poistaa laittoman oleskelun kannusteita, ehkäistä laittomaan oleskeluun liittyviä ongelmia sekä turvata julkisen terveydenhuoltojärjestelmän ensisijaista tarkoitusta. Valittua keinoa näihin tavoitteisiin pääsemiseksi — siis välttämättömän hoidon rajoittamista hyvin rajatulta ja haavoittuvassa asemassa olevalta ihmisryhmältä tavalla, jonka säästö- ja muut vaikutukset ovat vähäiset ja epävarmat — ei voida pitää oikeasuhtaisuusvaatimuksen edellyttämällä tavalla oikeasuhtaisena, välttämättömänä tai tehokkaana. Samasta syystä ehdotusta ei voida pitää myöskään perustuslain 6 §:n mukaisen syrjinnän kiellon mukaisena. Esitys on tältäkin osin ristiriidassa perustuslain kanssa.

Niin hallituksen esitys kuin perustuslakivaliokunnan enemmistön hyväksymä lausunto ovat ongelmalliset myös siltä osin kuin ne sivuuttavat Suomea velvoittavat ihmisoikeussopimukset ja niiden valvontaelimen tulkintakannanotot. Keskeisimpiä tältä osin ovat taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus ja sitä valvovan TSS-komitean kannanotot. Kuten esityksessä todetaan, komitea on Suomea koskevissa määräaikaistarkasteluissa muun muassa suositellut Suomea huomioimaan esteet, joita paperittomat kohtaavat palvelujen saannissa, suositellut varmistamaan jokaiselle pääsyn ehkäiseviin, parantaviin ja lievittäviin terveyspalveluihin riippumatta heidän oikeudellisesta statuksestaan, ilmaissut huolensa siitä, ettei ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevilla henkilöillä ollut ennen vuotta 2023 oikeutta muuhun kuin kiireelliseen hoitoon, sekä suositellut Suomea ottamaan askelia siihen suuntaan, että ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevat henkilöt pääsevät kaikkiin välttämättömiin terveyspalveluihin. Kansallisia perusoikeussäännöksiä tulkittaessa ja sovellettaessa on otettava huomioon Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten määräykset. Ihmisoikeussopimukset määrittelevät kansallisen perusoikeussuojan minimitason. Ihmisoikeussopimusten tulkinnan puolestaan vahvistavat niiden valvontaelimet. Valvontaelinten kannanotoilla on siten paitsi kansainvälisoikeudellista myös valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava sekä perusoikeuksien että ihmisoikeuksien toteutuminen.

Valiokunnan lausunto PeVL 40/2025 vp
Eriävä mielipide 2

Mielipide

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että 1. lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Helsingissä 17.10.2025

Johannes Yrttiaho vas