Asiantuntijalausunto 7.10.2025
Raija Huhtanen

**Perustuslakivaliokunnalle**

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle terveydenhuoltolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 118/2025 vp) esitän kunnioittaen seuraavaa.

Esityksessä muutettaisiin terveydenhuoltolakia (1326/2010), asevelvollisuuslakia (1438/2007), lakia naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (285/2022), lakia henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa (332/2019) sekä oppilas- ja opiskelijahuoltolakia (1287/2013). Rajaan lausuntoni koskemaan vain terveydenhuoltolakiin ehdotettuja muutoksia (1. lakiehdotus).

Merkityksellisiä perusoikeussäännöksiä 1. lakiehdotuksen kannalta ovat *ainakin perustuslain 6 §:n 3 momentti* (lasten tasa-arvoinen kohtelu), *perustuslain 10 §:n 1 momentti* (yksityiselämän suoja ja henkilötietojen suoja), *perustuslain 19 §:n 3 momentti* (julkisen vallan velvollisuus turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä sekä julkisen vallan velvollisuus tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu), *perustuslain 22 §* (julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen). Tärkeitä säännöksiä ja määräyksiä sisältyy myös *perustuslain 80 §:n 1 momenttiin* (asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen) ja *perustuslain 121 §:n 4 momenttiin* (alueellinen itsehallinto) sekä *YK:n yleissopimukseen lapsen oikeuksista*.

Terveydenhuoltolakia muutettaisiin muun ohessa niin, että neuvolapalvelujen, kouluterveydenhuollon ja opiskeluterveydenhuollon järjestämisen ajankohdista määrääminen siirrettäisiin valtioneuvoston asetuksella tapahtuvaksi, kun ajankohdat vahviste-

taan nykyisin laissa (1. lakiehdotus 15, 16, 17 ja 23 §). Uutena asiana säädettäisiin alle kouluikäisen lapsen ja toisaalta oppilaan oppimista, kehitystä ja hyvinvointia koskevan arvion sisällyttämisestä laajaan terveystarkastukseen (1. lakiehdotus 15 § 3 mom. ja 15a § 3 ja 4 mom.). Uutta olisivat myös terveydenhuoltolakiin otettavat säännökset sähköisestä terveyskyselystä (1. lakiehdotus 17 § 1 mom. 2 kohta ja 70a §).

Esityksen *tavoitteena* on perustelujen mukaan keventää palvelujen sisältöjä koskevaa yksityiskohtaista sääntelyä, joka on tullut tarpeettomaksi hyvinvointialueiden aloittamisen ja järjestämislain mukaisen kansallisen ohjauksen johdosta. Neuvolan ja kouluterveydenhuollon palveluja koskevilla muutoksilla selkeytettäisiin palveluja koskevaa säädöspohjaa ja vahvistettaisiin hyvinvointialueiden vapautta palvelujen järjestämisessä, mitä tulee esimerkiksi terveysneuvonnan sisältöihin ja toteuttamistapoihin. Tavoitteena on myös parantaa kutsuntoihin liittyvien terveystarkastusten laatua, kattavuutta ja saavutettavuutta sekä lisätä nuorten yhdenvertaisuutta yhdistämällä kutsuntoihin liittyvät ennakkoterveystarkastukset toisen asteen opiskelijoiden terveystarkastuksiin (ks. 1. lakiehdotus 17 § 2 mom. ja 71 §; 2. ja 3. lakiehdotukset). (S. 36, 78.) Muutoksista aiheutuviksi kustannussäästöksi arvioidaan yhteensä noin 20 milj. euroa (s. 39–40).

*Palvelujen järjestämisen ajankohtia koskevan sääntelytason muuttaminen (1. lakiehdotus 15, 16, 17 ja 23 §)*

Terveydenhuoltolain 15 §:ää muutettaisiin korvaamalla neuvolapalvelujen järjestämisen ajankohtia koskeva sääntely säännöksellä, jonka mukaan palvelu järjestetään ”määräajoin ja yksilöllisen tarpeen mukaisesti” (1. lakiehdotus 15 § 2 mom. 2 ja 3 kohdat). Vastaavat muutokset tehtäisiin kouluterveydenhuoltoa ja opiskeluterveydenhuoltoa koskeviin säännöksiin (1. lakiehdotus 16 § 1 mom. 1, 2 ja 4 kohdat sekä 17 § 1 mom. 1 kohta). Tarkemmat säännökset terveystarkastusten ajankohdista ja sisällöstä annettaisiin jatkossa valtioneuvoston asetuksella (1. lakiehdotus 23 § 1 mom.).

Relevantteja säännöksiä ehdotuksen arvioinnin kannalta sisältyy perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, perustuslain 80 §:n 1 momenttiin ja perustuslain 121 §:n 4 momenttiin. Ensin mainittu velvoittaa julkista valtaa turvaamaan, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistämään väestön terveyttä. Julkisen vallan on sen mukaan myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla tulee säätää lailla. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut kyseisiä perustuslain säännöksiä useissa tuoreissakin lausunnoissaan

(esim. *PeVL 59/2014 vp* kappaleet 12 ja 13; *PeVL 10/2014 vp* s. 3; *PeVL 90/2022 vp* kappaleet 16–23; *PeVL 26/2017 vp).*

Esityksen perustelujen mukaan terveystarkastusten määrä ei ehdotetun muutoksen johdosta muuttuisi, vaan tarkastusten ajankohdista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksessa pääosin nykyisiä laintasoisia säännöksiä vastaavasti. Asetuksella säädettävät neuvolapalveluihin ja kouluterveydenhuoltoon kuuluvien terveystarkastusten määrät vastaisivat voimassa olevaa sääntelyä, lukuun ottamatta suun terveystarkastuksia, mutta sisällöllisesti tarkastuksia uudistettaisiin (s. 37, 38, 74; ks. myös esitykseen liitetty luonnos valtioneuvoston asetukseksi neuvolapalveluista sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta). Olennaista kuitenkin on, että terveystarkastusten ajankohdista säätäminen siirtyisi laista valtioneuvoston asetuksen tasolle, mikä tarkoittaisi mahdollisuutta muuttaa – ja siten myös vähentää – tarkastusten määrää ilman eduskunnan myötävaikutusta nykyistä joustavammin ja helpommin.

Edellä todetusta huolimatta en pidä ehdotusta ongelmallisena perustuslain 19 §:n 3 momentin tai perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Ehdotettu asetuksenantovaltuus 23 §:n 1 momentissa noudattaa nähdäkseni perustuslakivaliokunnan vaatimuksia siten, että valtuuden sisältö ilmenee selvästi laista ja sen rajattu on riittävän tarkasti. Kuten valiokunta on todennut, perustuslain säännökset rajoittavat joka tapauksessa valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista. Asetuksenannossa on aina otettava huomioon laissa säädetyn valtuuden lisäksi myös perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetyt vaatimukset, jotka voivat käytännössä rajoittaa valtuutussäännöksen tulkintaa (esim. PeVL 26/2017 vp s. 26 ja PeVL 10/2014 vp s. 3 sekä niillä mainitut lausunnot ). Lisäksi voidaan viitata voimassa olevaan valtioneuvoston asetukseen (VNA neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta 338/2011) ja sen määräaikaisia terveystarkastuksia koskevaan 9 §:ään. Asetus on annettu terveydenhuoltolain 23 §:n nojalla. Terveydenhuoltolaki on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta ei pitänyt tuolloin lausunnossaan ehdotetun 23 §:n sisältämiä, nyt ehdotettua väljemmin muotoiltuja asetuksenantovaltuuksia pulmallisina (*PeVL 41/2010 vp*, erit. s. 4).

*Oppilaan oppimista, kehitystä ja hyvinvointia koskevan arvion sisällyttäminen laajaan terveystarkastukseen (1. lakiehdotus 15a § 3 ja 4 mom.)*

1. lakiehdotuksen 15a § koskee opiskeluhuoltopalveluja, joilla tarkoitetaan muun ohessa kouluterveydenhuollon palveluja ja muiden kuin korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palveluja (1 mom.). Pykälän 3 ja 4 momenteissa säädettäisiin mahdollisuudesta sisällyttää laajaan terveystarkastukseen koulun opettajan tai luokanvalvojan arvio oppilaan oppimisesta, kehityksestä ja hyvinvoinnista koulussa. Edellytyksenä olisi 3 momentin mukaan huoltajan tai muun laillisen edustajan ”kirjallinen suostumus”, minkä lisäksi tietojen tulisi olla ”tarpeellisia terveyden- ja sairaanhoidon tai tuen tarpeen arvioimiseksi sekä niiden järjestämiseksi ja toteuttamiseksi”.

Vastaavan arvion sisällyttämisestä laajaan terveystarkastukseen *ilman* laillisen edustajan suostumusta ja salassapitosäännösten estämättä säädettäisiin pykälän 4 momentissa. Edellytys olisi tällöin, että sisällyttäminen tapahtuisi terveydenhuollon ammattihenkilön pyynnöstä ja olisi ”välttämätöntä terveyden- ja sairaanhoidon tai tuen tarpeen arvioimiseksi sekä niiden järjestämiseksi ja toteuttamiseksi”. – Vastaavan arvion sisällyttämisestä alle kouluikäisen lapsen laajaan terveystarkastukseen huoltajan tai muun laillisen edustajan kirjallisella suostumuksella säädettäisiin *1. lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentissa*.

Perustelujen mukaan laajalla terveystarkastuksella tarkoitetaan terveystarkastusta, jonka terveydenhoitaja tai kätilö tekee yhteistyössä lääkärin kanssa (s. 10; vrt. liitteenä oleva asetusluonnos 2 § 2 mom.). Nykyisin laajan terveystarkastuksen sisällöstä säädetään valtioneuvoston asetuksen (338/2011) 7 §:ssä. Koska kyse on perusoikeuskytkentäisestä sääntelystä, laaja terveystarkastus tulisi määritellä laissa, jotta sääntely olisi riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista.

Ehdotetun 15a §:n 3 momentin mukaan opettajan tai luokanvalvojan arvion sisällyttäminen laajaan terveystarkastuksen sidottaisiin huoltajan tai muun laillisen edustajan kirjalliseen suostumukseen. Asianomaisen lapsen tai nuoren suostumuksella (tai sen puuttumisella) ei olisi asiassa merkitystä, vaikka kyse voisi olla 12 tai jopa 15 vuotta täyttäneestä lapsesta tai nuoresta. Rajausta ei havaintojeni mukaan perustella esityksessä. Pidän ehdotusta pulmallisena *perustuslain 6 §:n 3 momentin* kannalta. Perustuslain mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa kehitystään vastaavasti itseään koskeviin asioihin. *Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artikla* puolestaan vaatii sopimusvaltiota takaamaan lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava sopimuksen mukaan huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Tämän toteuttamiseksi lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa. Jotta ehdotettu 15a §:n 3 momentti täyttää nämä vaatimukset, sitä tulisi muuttaa esimerkiksi niin, että kyseisen arvion sisällyttämiseen tarvitaan (myös) lapsen tai nuoren kirjallinen suostumus silloin, kun lapsi ikänsä ja kehitystasonsa puolesta kykenee päättämään asiasta (vrt. esim. alaikäisen potilaan asemaa koskeva potilaslain [laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992] 7 §).

Ehdotettujen 15a §:n 3 ja 4 momenttien soveltamisalat menisivät säännösten sanamuotojen perusteella osaksi päällekkäin, sillä 4 momentin soveltaminen ei edellyttäisi, ettei 3 momentissa tarkoitettua suostumusta ole pyynnöstä huolimatta saatu. Perusteluista käy toisaalta ilmi, että 3 momentti on tarkoitettu sovellettavaksi ensisijaisena 4 momenttiin nähden (s. 79–80, 106). Jotta ehdotus täyttäisi perusoikeusrajoitusta koskevat oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset, 4 momentissa tarkoitetun toimivallan käytön toissijaisuuden 3 momentissa säädettyyn nähden tulee ilmetä yksiselitteisesti lakitekstistä (ks. esim. *PeVL 89/2022 vp* kappale 10 ja tiedollisesta itsemääräämisoikeudesta *PeVL 4/2021 vp* kappaleet 15–45). Opettajan tai luokanvalvojan arvio oppilaan oppimisesta, kehityk-

sestä ja hyvinvoinnista koulussa sisältää yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan piiriin kuuluvia tietoja. Niiden luovuttaminen ulkopuoliselle ilman asianomaisen henkilön (tai tämän laillisen edustajan) suostumusta merkitsee *perustuslain 10 §:n 1 momenttiin* kohdistuvaa rajoitusta, minkä vuoksi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten on täytyttävä.

Muilta osin ehdotetut säännökset opettajan tai luokanvalvojan mahdollisuudesta sisällyttää kyseinen arvio laajaan terveystarkastukseen myös ilman asianomaisen suostumusta täyttävät käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunnan tällaiselle sääntelylle asettamat vaatimukset. Tärkeä tältä kannalta on säännös, jonka mukaan arvion tulee olla välttämätön 4 momentissa mainittujen tarkoitusten kannalta silloin, kun arvion esittäminen ei perustu asianomaisen suostumukseen (esim. PeVL 89/2022 vp kappaleet 11 ja 12 ja niissä mainitut lausunnot). Mahdollisuutta arvion sisällyttämiseen myös ilman asianomaisen suostumusta perustelee erityisesti lapsen etu, joka lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan on otettava ensisijaisesti huomioon kaikissa lasta koskevissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten ja lainsäädännön toimissa (3 art. 1 kappale).

*Sähköinen terveyskysely (1. lakiehdotus 17 § 1 mom. 2 kohta ja 70a §)*

Hyvinvointialueille ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus sähköisen terveyskyselyn järjestämiseen. Kysely tulisi tarjota kaikille toisen asteen ensimmäisen vuoden opiskelijoille osana opiskeluterveydenhuollon järjestämistä. Lisäksi se olisi tarjottava kaikille kutsunnanalaisille ja vapaaehtoisesti asepalvelukseen hakeutuville naisille terveystarkastuksen yhteydessä. Kun kyse on opiskeluterveydenhuollosta, kyselyyn annetut vastaukset ohjaisivat oppivelvollisuusikäisten opiskelijoiden määräaikaisten terveystarkastusten ajoittamista. Kysely toteutettaisiin ensisijaisesti sähköisenä. Määrätyissä tapauksissa hyvinvointialue olisi velvollinen tarjoamaan mahdollisuuden käyttää myös paperista kyselyä (1. lakiehdotus 17 § 1 mom. 2 kohta ja 70a §, asetusluonnos 6 §; perustelut s. 52). Kyselyn kohdejoukko olisi laaja, ja siihen kuuluisi sekä alaikäisiä että täysi-ikäisiä henkilöitä. Aikuisille opiskelijoille osoitettavan kyselyn sisältö ja laajuus voisivat perustelujen mukaan poiketa alaikäisten kyselystä (s. 34, 44, 84).

Terveyskyselyyn annettavat vastaukset sisältäisivät arkaluonteisia henkilötietoja, jotka kuuluvat *perustuslain 10 §:n 1 momentissa* tarkoitetun yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan ytimeen (esim. PeVL 4/2021 vp kappale 6). EU-oikeudellisesti kysymys on erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut tällaisten tietojen käsittelyä ja siihen kohdistuvia vaatimuksia perusteellisesti lausunnossa PeVL 4/2021 vp. Valiokunnan mukaan perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta on lähtökohtaisesti riittävää, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunta on korostanut tiedollisen itsemääräämisoikeuden ja sitä toteuttavan suostumusperustaisuuden samoin kuin sääntelyn kattavuuden ja täsmällisyyden merkitystä silloin, kun kyse on arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön kyt-

keytyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille. Arkaluonteisten tietojen käsittely on sen vuoksi rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään, ja sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen sallimissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 4/2021 vp kappaleet 4, 9, 15–45 ja niissä viitatut).

Kun otetaan huomioon terveyskyselyllä kerättävien tietojen luonne arkaluonteisina henkilötietoina sekä edellä mainitut perusoikeus- ja EU-oikeudelliset näkökohdat, ehdotettu sääntely vaikuttaa varsin avoimelta ja paikoin jopa puutteelliselta. Esimerkkeinä voidaan viitata lyhyesti seuraaviin seikkoihin. Esityksen perustelujen mukaan terveyskyselyyn vastaaminen olisi vapaaehtoista, sillä kyselyyn voisi jättää myös vastaamatta (esim. s. 49–50). Jos ja kun näin on, voidaan kysyä, pitäisikö asiasta säätää laissa. Terveyskyselyn sisällöstä, sitä määrittävistä tai rajaavista näkökohdista tai hankittavien tietojen välttämättömyydestä tietyn hyväksyttävän tavoitteen saavuttamisen kannalta ei säädettäisi laissa. ”Kyselyn sisällön ja terveystarkastuksen tarvetta koskevien päättelysääntojen” määrittely annettaisiin sen sijaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtäväksi. Määrittely tulisi tehdä yhteistyössä Puolustusvoimien kanssa (1. lakiehdotus 70a 1 § 3 mom.). Myöskään kyselyllä hankittavien terveystietojen säilytysajoista ei säädettäisi laissa (vrt. laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakirjojen käsittelystä [703/2023] 24 §, jossa säädetään asiakasasiakirjojen tuhoamisesta, ja lain liite, joka koskee asiakasasiakirjojen säilytysaikoja). Ehdotettu sääntely kaipaa nähdäkseni ainakin näissä suhteissa olennaista tarkentamista, ennen kuin se voi täyttää perustuslain 10 §:n 1 momentista johtuvat vaatimukset.

Helsingissä 7. lokakuuta 2025

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)