Asiantuntijalausunto 6.10.2026
Raija Huhtanen

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain ja kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 12 a §:n muuttamisesta (HE 185/2026 vp) esitän kunnioittaen seuraavaa.

Esitys sisältää ehdotukset uusista terveydenhuollon asiakasmaksuista, jotka olisivat erityistutkimusmaksu ja leikkaus- ja toimenpidemaksu (1. lakiehdotus 9a ja 9b §). Päiväkirurgian maksua koskeva sääntely siirrettäisiin asiakasmaksuasetuksesta asiakasmaksulakiin. Maksua korotettaisiin 10 prosenttia, ja se olisi jatkossa osa uutta leikkaus- ja toimenpidemaksua.

Ehdotetut maksut koskisivat niin kiireellistä hoitoa kuin suunniteltua, elektiivistä toimintaa perusterveydenhuollossa ja erikoissairaanhoidossa. Käytännössä erityistutkimuksia sekä leikkauksia ja toimenpiteitä tehdään tavallisesti erikoissairaanhoidossa (perustelut s. 15). Uudet maksut voitaisiin periä käyntimaksujen ja hoitopäivämaksujen lisäksi. Poikkeuksena olisi päiväkirurgisena toimenpiteenä tehty leikkaus tai vaativa toimenpide, josta voitaisiin periä vain leikkaus- ja toimenpidemaksu. Asiakkaalta voitaisiin periä sekä erityistutkimusmaksu että leikkaus- ja toimenpidemaksu mutta kumpikin vain kerran niihin liittyvää avohoidon käyntiä tai muuta hoitokontaktia tai niiden muodostamaa kokonaisuutta kohden ja lyhytaikaisessa laitoshoidossa vain kerran saman hoitojakson aikana. Kumpikin ehdotettu maksu kerryttäisi maksukattoa. (s. 16) Niitä ei

voitaisi periä alle 18-vuotiaalta. Koska ikärajaa ei sovelleta nykyiseen päiväkirurgiasta perittävään maksuun, palvelujen maksuttomuus laajenisi alle 18-vuotiaiden kohdalla. Muitakin poikkeuksia maksuihin liittyisi (1. lakiehdotus 9a § 4 mom. ja 9b § 4 mom.).

Lisäksi asiakasmaksulakiin lisättäisiin säännökset uusista kuolinpesältä perittävistä maksuista (1. lakiehdotus 9c ja 9d §). Oikeuslääketieteellinen kuolemansyyn selvittäminen säilyisi maksuttomana (2. lakiesitys 12a § 1 mom.).

Muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2027 (perustelut s. 22)

Esityksen tavoitteena on parantaa julkisen talouden kestävyyttä ja turvata näin osaltaan koko väestölle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut myös tulevaisuudessa (s. 15). Ehdotetut muutokset kasvattaisivat hyvinvointialueiden asiakasmaksutuloja noin 78,75 miljoonalla eurolla vuonna 2027 ja noin 105,7 miljoonalla eurolla vuosittain vuodesta 2028 lähtien. Vastaavasti vähennettäisiin valtion hyvinvointialueille osoittamaa rahoitusta (s. 22, 27).

Säätämisjärjestysperustelussa esitystä tarkastellaan sen kannalta keskeisten ihmisoikeussopimusten (TSS-sopimus, yleissopimus lapsen oikeuksista, yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista, yleissopimus kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamisesta, Euroopan sosiaalinen peruskirja) sekä perustuslain säännösten (PL 6 §, PL 19 § 1 ja 3 mom., PL 80 § 1 mom. ja PL 121 § 4 mom.) kannalta.

Rajoitun tässä lausunnossa tarkastelemaan uusia asiakasmaksuja koskevia säännösehdotuksia *perustuslain 19 §:n 3 momentin* (riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisvelvoite) ja toisaalta *perustuslain 80 §:n 1 momentin* (asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen) kannalta.

Riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen (PL 19 § 3 mom.)

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. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perusteluidensa mukaan säännös ei sido sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä kulloinkin voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tavalliseen lainsäädäntöön sisältyvät siten säännökset erilaisista etuuksista, niiden saamisedellytyksistä ja menettelystä ((*HE 309/1993 vp*, s. 71/II). Myös kuntien pakollisena tehtävänä järjestämistä sosiaali- ja terveyspalveluista perittävistä maksuista samoin kuin esimerkiksi maksukatosta voitiin säätää tavallisella lailla perustuslain itsehallintosäännösten estämättä, kun otettiin huomioon myös (nykyinen) perustuslain 19 §:n 3 momentti (*PeVL 8/1999 vp*, s. 2/I ja siinä viitattu lausunto). Tulkinta soveltuu myös niihin maksuihin, joita peritään hyvinvointialueiden pakollisena tehtävänä järjestämistä palveluista.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa, samoin kuin pykälän 2 momentissa, säädetään oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon

koskevan 1 momentin ”ylitse ulottuvista sosiaaliturvavelvoitteista” (*PeVM 25/1994 vp*, s. 10/II). Sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyyttä arvioitaessa lähtökohtana voidaan pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71/II ja esim. *PeVL 10/2009 vp*, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunnan useassa yhteydessä toistaman käsityksen mukaan merkittävä ulottuvuus riittävien palvelujen turvaamisessa jokaiselle on, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut eivät saa suuruutensa puolesta siirtää näitä palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin (esim. *PeVL 52/2017 vp*, s.3; *PeVL 8/1999 vp*, s. 2 ja *PeVL 39/1996 vp*, s. 2). Kun kyse on ollut hyvinvointialueiden rahoituksesta, valiokunta on painottanut samalla sitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen (valtion) rahoituksen on vastattava riittävästi palvelutarvetta (esim. *PeVL 38/2024 vp*, kappale 24 ja *PeVL 17/2021 vp*, kappale 96 sekä niillä viitatut), jolloin asiakasmaksuihin kohdistuva korotuspaine ei muodostu liian suureksi.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja koskevassa lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi pitävänsä perittävien maksujen korottamista perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittaman lapsiperheiden tuen heikennyksenä. Valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana saattoivat sinänsä muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua ”jossain määrin” myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon. Tällöin oli otettava kuitenkin huomioon, ettei sääntely saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta. Valiokunta viittasi aiempiin kannanottoihinsa, joiden mukaan perittävät maksut eivät saa johtaa siihen, että palvelut siirtyvät niitä tarvitsevien ulottumattomiin, tai johtaa siihen, että niitä tarvitsevat joutuvat turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentuloturvaan. Valiokunta totesi antaneensa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella valtiosääntöisesti painoarvoa myös heikennyksen keston rajaamiselle sitä perustelevien julkistalouden vakavien rahoitusvaikeuksien odotettavissa olevaan kestoon. Selvää myös oli, ettei heikennys saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä. (PeVL 21/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatut.)

Esityksen perusteluiden mukaan muutokset kasvattaisivat asiakasmaksuja henkilötasolla noin 33 prosentilla väestöstä ja kotitaloustasolla noin 53 prosentilla kotitalouksista. Maksut nousisivat yli sadalla eurolla vuodessa arviolta kahdella prosentilla henkilöistä ja viidellä prosentilla kotitalouksista. Korotukset kohdistuisivat etenkin pienituloisiin kotitalouksiin ja toisaalta vammaisiin henkilöihin. Vammaiset henkilöt ovat keskimääräistä pienempituloisia, ja he tarvitsevat sosiaali- ja terveyspalveluja keskimääräistä useammin. Voimakkainta vaikutus olisi niiden vammaisten henkilöiden kohdalla, jotka tarvitsevat paljon julkisia terveyspalveluja. Maksurasituksen pysymistä kohtuullisella tasolla turvaisi perusteluiden mukaan osaltaan maksukatto (asiakasmaksulaki 6a §). Hyvinvointialueet voivat myös päättää terveydenhuollon tasasuuruisten maksujen alentamisesta tai perimättä jättämisestä (asiakasmaksulaki 11 §). Useimmat alueet eivät ole selvitysten mukaan kuitenkaan ottaneet tätä keinoa käyttöönsä tai soveltavat sitä vain rajoitetusti. Viimekätisenä yksilön toimeentuloa turvaavana etuutena perusteluissa mainitaan toimeentulotuki. (Perustelut s. 24–26, 28–29, 31–32, 35–36.)

Ehdotetut säännökset uusista terveydenhuollon asiakasmaksuista merkitsevät heikennystä perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuun turvaamisvelvollisuuteen. Muutokset uhkaavat siirtää palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin, kun otetaan huomioon myös asiakasmaksuihin tällä hallituskaudella jo tehdyt korotukset sekä niiden ja nyt ehdotettujen korotusten yhteisvaikutukset (perustelut s. 33–36; STM:n muistio eräiden sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksumuutosten yhteisvaikutuksista asiakkaiden maksuihin 21.9.2026). Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaisen riskin toteutumista perustuslain 19 §:n 3 momentin vastaisena. Perusteluissa viitataan THL:n tutkimukseen, jonka mukaan vuonna 2024 joka kolmas terveyspalveluja käyttänyt koki liian korkeiden maksujen vaikeuttavan terveyspalveluiden saamista (s. 28). Perusteluiden mukaan asiakasmaksujen korottaminen voi vaikuttaa yksilön harkintaan palveluihin hakeutumisessa tai niiden vastaanottamisessa ja aiheuttaa tilanteen, jossa tarpeellisten palveluiden koetaan olevan potilaan ulottumattomissa (s. 60–61).

Asiakasmaksujen korottaminen ei saa johtaa perustuslakivaliokunnan mukaan siihen, että palveluja tarvitsevat joutuvat turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentuloturvaan (edellä). Pulmallista on tähän nähden se, että perusteluissa viitataan toimeentulotukeen viimesijaisena keinona turvata uusista maksuista potilaalle aiheutuva toimeentulon menetys, samoin kuin se, että ehdotettujen laki- ja asetusmuutosten arvioidaan kasvattavan perustoimeentulotuen menoja kolme miljoonaa euroa (vuodessa?) vuodesta 2027 alkaen (s. 61).

Pidän edellä olevan perusteella ehdotettuja muutoksia ongelmallisina perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Katson kuitenkin, ettei ehdotettu sääntely vaaranna kokonaisuutena arvioiden perustuslaissa tarkoitettua turvaamisvelvoitetta tai tee tyhjäksi perusoikeuden ydinsisältöä. Merkityksellistä tässä suhteessa on, että uudet maksut eivät koskisi alle 18-vuotiaita.

Sääntelytaso (PL 80 § 1 mom.)

Voimassa olevan asiakasmaksulain 2 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään muun muassa palvelusta perittävän maksun enimmäismäärästä ja maksun indeksitarkistuksesta. Tätä on tarkoitus soveltaa myös nyt ehdotettuihin uusiin maksuihin (1. lakiehdotus 9a § 1 mom. ja 9b § 1 mom.; perustelut esim. s. 15–17).

Asiakasmaksulaki on hyväksytty vuonna 1992 eli ennen perusoikeusuudistuksen voimaantuloa. Palvelusta perittävän maksun enimmäismäärää koskeva delegointisäännös on pysynyt asiallisesti muuttumattomana lain voimassaolon aikana. Perustuslakivaliokunta on arvioinut kyseistä sääntelyä mm. silloisen hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin (nykyinen perustuslain 121 § 1 mom.) ja 15a §:n 3 momentin (nykyinen perustuslain 19 §:n 3 mom.) kannalta lausunnoissa PeVL 39/1996 vp ja PeVL 8/1999 vp. Ensin mainitussa oli kyse hallituksen esityksestä pienten lasten hoidon tukemista koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Sen mukaan asetuksenantaja olisi voinut edelleen säätää päivähoidosta perittävän maksun enimmäismäärästä, ja valtuus olisi ulotettu koskemaan myös maksun vähimmäismäärää. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä

tarkoitti, että julkiselle vallalle hallitusmuodon 15a §:n 3 momentissa säädettyä velvoitetta toteuttavan päivähoitojärjestelmän yksi oleellinen kysymys jäi säädettäväksi lakia alemman tasoisella säädöksellä. Vaikka velvoite ei tarkoita lausunnon mukaan yksilölle välittömästi turvattuja oikeuksia, käsillä oli sellainen asiayhteys perusoikeussääntelyyn, että valtiosääntöisesti asianmukaista oli säätää maksujärjestelmän peruskysymyksistä lain tasolla. Perittävät asiakasmaksut eivät saa siirtää palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin. Asiakasmaksulakia tuli sen vuoksi muuttaa tämän mukaisesti vielä ennen esitetyn uudistuksen voimaantuloa (PeVL 39/1996 vp, s. 2/I). (Osaksi vastaavasti PeVL 8/1999 vp s. 2, jossa sääntelytasoa tarkasteltiin ehdotetun maksukaton suuruuden ja maksukattoon sisällytettävien palvelujen osalta. Maksukatosta oli säädettävä lailla. Perusteluna valiokunta viittaisi hallitusmuodon säännöksiin kunnallisesta itsehallinnosta ja riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisesta. Lailla säätäminen oli edellytys esityksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.)

Asiakasmaksulain 2 §:n 2 momentin sisältämä valtuutussäännös on yhä voimassa, ja valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin esityksen mukaan myös uusien maksujen enimmäismääristä. Esityksen perusteluissa sääntelytasoa koskevaan kysymykseen ei ole kiinnitetty enemmälti huomiota (vrt. s. 62). Perustuslakivaliokunnan olisi nähdäkseni syytä käsitellä asiaa.

Helsingissä 6. lokakuuta 2026

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)
Tampereen yliopisto