



Sosiaali- ja terveysministeriölle 28.1.2025

Asia: VN/34869/2024 Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain 20 §:n muuttamisesta

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

1 Yleistä

Luonnoksessa ehdotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamista siten, ettei hyvinvointialueilla, Helsingin kaupungilla ja HUS-yhtymällä jatkossa enää olisi lakisäätelistä velvoitetta järjestää kiireellisen hoidon lisäksi välttämättömiksi arvioituja kiireettömiä terveydenhuollon palveluja ehdotetussa HE 143/2024 vp ulkomaalaislain 3 §:n 27 kohdassa tarkoitettulla tavalla laittomasti maassa oleskeleville. Hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-alueiden olisi kuitenkin järjestettävä laittomasti maassa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeeseen perustuva välttämätön kiireetön hoito, jos sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi taikka jos epääminen vakavasti vaarantaisi muun henkilön tai väestön terveyden. Jatkossa tulisi kuitenkin edelleen järjestää laittomasti maassa oleskeleville naisille



raskauteen liittyvät terveystalvet. Lisäksi lapsille tulisi järjestää tarvittavat terveydenhuollon talvet saman laajuisina kuin hyvinvointialueen asukkaille. Myös rajat ylittävstä terveydenhuollosta annettua lakia täsmennettäisiin siten, että Kansaneläkelaitos olisi jatkossakin korvattava hyvinvointialuille, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle myös laittomasti maassa oleskeleuille kolmansien maiden kansalaisille annettu hoito.

Esityksen mukaan lailla tavoitellaan sitä, että Suomessa laittomasti oleskeleva henkilö saa Suomessa sellaisen terveydentilansa edellyttämän kiireellisen ja tarvittaessa tapauskohtaisesti yksilölliseen arvioon perustuvan välttämättömän kiireettömän hoidon, joka mahdollistaa henkilön terveydentilan osalta paluun kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan saamaan siellä mahdollisesti tarvittavia terveydentilan edellyttämiä kiireettämiä terveystalvuita. Lakimuutoksen ja esityksen lähtökohtana on, että maassa tulisi oleskella laillisella perusteella tai maasta tulee poistua ripeästi. Lakimuutoksen myötä halutaan poistaa kaikki mahdolliset kannustimet laittomaan oleskeluun Suomessa sekä pyritään lisäämään yleistä tietoisuutta ja ymmärrystä paluovelvoitteesta.

Lakimuutoksella pyritään poistamaan laittoman maassa oleskelun kannusteita, ehkäisemään sitä kautta laittomaan oleskeluun liittyviä lieveilmiöitä, sekä lisäksi osaltaan turvaamaan julkisen terveydenhuoltojärjestelmän ensisijaista tarkoitusta, joka on mahdollistaa terveydenhuollon talvet henkilöille, joilla on kotikuntalain mukainen kotikunta Suomessa sekä henkilöille, jotka muun kansallisen lainsäädännön, EU-lainsäädännön tai kansainvälisen sopimuksen perusteella ovat oikeutettuja vastaaviin julkisiin terveydenhuollon palveluihin.



Pakolaisneuvonta vastustaa luonnoksessa ehdotettuja lakimuutoksia.

Luonnoksessa ei ole esitetty perusoikeuksia heikentävälle ehdotukselle painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa, hyväksyttävää tarkoitusta.

Ehdotetulla lakimuutoksella rajoitettaisiin tarpeettomasti, syrjivästi ja ilman painavaa ja hyväksyttävää syytä tietyn henkilöryhmän perus- ja ihmisoikeuksia.

Lakiehdotuksessa käytettävä kieli, kuten "laittomasti maassa oleskelevat henkilöt" on leimaavaa ja harhaanjohtavaa.

Ehdotetut säännökset eivät täytä hyvältä lainvalmistelulta edellytettävää selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Ottaen huomioon lainsäädännön täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus, ehdotettuja säädöksiä ei tule hyväksyä.

Luonnoksen ja sen arvioinnin ongelmallisuutta korostaa myös se, että siinä ehdotetut säädökset pohjautuvat vireillä oleviin lakimuutoksiin, joita ei ole vielä hyväksytty Eduskunnassa.

2 Ehdotetuille muutoksille ei ole esitetty asianmukaista perustetta

Luonnoksessa ei ole esitetty mitään todellista tarvetta eikä asianmukaista perustetta lain säätämiseksi. Päinvastoin luonnoksen ja aiemman luonnoksen VN/22264/2023 perusteluissa on mainittu monta syytä, miksi



paperittomille henkilöille kuuluvien terveyspalveluiden rajaaminen on varsin ongelmallista. Luonnoksesta käy ilmi, että ehdotetulla lailla ei olisi merkittävää vaikutusta luonnoksessa esitettyjen tavoitteiden, talouden ja terveydenhuollon kantokyvyn turvaamisen, näkökulmasta. Luonnos ei sisällä hyväksyttävää tavoitetta eikä esitys perustu faktoihin siitä, mikä vaikutus ehdotetulla lailla olisi näiden tavoitteiden näkökulmasta.

Esityksessä todetaan, että lakimuutos on osa hallitusohjelman tavoitteiden mukaista kokonaisuutta, jonka yhteisvaikutuksella pyritään antamaan selkeä viesti siitä, että jääminen maahan laittomasti ei ole hyväksyttävää. Ensisijaisesti henkilön, jolla ei ole oleskeluoikeutta, tulisi poistua maasta vapaaehtoisesti ja itsenäisesti, myös terveyspalveluja tarvitessaan. Toimivan ja tehokkaan paluu- ja palautusjärjestelmän todetaan olevan ensisijainen keino torjua laitonta oleskelua.

Luonnoksessa lakimuutoksen arvioidaan heikentävän Suomen houkuttelevuutta maahan jäämisen kannalta tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole oleskeluoikeutta. Lakimuutoksella ja yleisellä tiedottamisella siitä, että maahan jääminen ilman laissa edellytettyä oleskeluoikeutta ei ole sallittavaa katsotaan esityksen mukaan olevan vaikutus ihmisten paluuhalukkuuteen.

Esitys perustuu virheelliseen tietoon siitä, keitä ja minkälaisissa tilanteissa Suomessa ns. paperittomana oleskelevat henkilöt ovat.

Pakolaisneuvonta antaa maksutonta oikeudellista neuvontaa paperittomille ja paperittomuuden uhan alla oleville henkilöille. 80 % vuosittaisista asiakkaistamme ovat turvapaikanhakijataustaisia ja suuri osa on saapunut Suomeen jo kauan sitten, vuosina 2015-2016. Monella on takana epäonnistunut turvapaikkaprosessi, jolloin heidän aiempaa kidutusta, traumaa tai haavoittuvaa asemaa ei ole tunnistettu. Tästä



syystä henkilöiden turvapaikkamenettelyyn liittyvät oikeudet eivät ole toteutuneet. Johtuen vuonna 2019 ulkomaalaislakiin tehdyistä lakimuutoksista, jolla uusintahakemusten tutkittavaksi ottamiskynnystä nostettiin, ovat kyseiset henkilöt jääneet hakemuskierteeseen, ilman että heidän turvapaikkaperusteitaan on koskaan asianmukaisesti arvioitu.

Neuvonnassamme nousee jatkuvasti esille se, että mikäli henkilöllä olisi tosiasiallisesti mahdollista palata kotimaahansa eivät he jäisi Suomeen oleskelemaan paperittomana. Lukuisat ulkomaalaislakiin tehdyt muutokset, joiden avulla oleskelulupien saaminen tehdään jatkuvasti entistä vaikeammaksi, johtavat paperittomuuden lisääntymiseen ja pitkittymiseen sekä ihmiskaupan- ja muun hyväksikäytön riskin kasvuun. Nyt viimeisenä voimaan astuneet lakimuutokset koskien ulkomaalaislain 35 ja 36 §:ää tekevät lähtökohtaisesti oleskeluluvan saamisen Suomesta paperittomien henkilöiden kohdalla mahdottomaksi. Tämä ei ole yksilöiden eikä myöskään yhteiskunnan etu. Suomessa oleskelee hyvin moninainen ryhmä paperittomia henkilöitä lapsia, naisia, miehiä ja vanhuksia. Osa paperittomista henkilöistä ovat täysin kotoutuneet Suomeen; oppineet kielen, suorittaneet esim. lähihoitajatutkinnon, työskennelleet turvapaikkaprosessien aikana ja heillä olisi kaikki edellytykset täyttää työntekijän oleskeluluvan edellytykset mutta esim. passin puuttumisen ja nyt turvapaikkahakijataustansa takia heille ei myönnetä oleskelulupaa.

Keskusteluun koskien paperittomien henkilöiden oikeutta terveyteen on aina liitetty väitteitä siitä, että terveydenhoito-oikeudet Suomessa muodostuisivat ns. veto- tai pitovoimatekijäksi. Luonnoksessa todetaan aiheetta koskeviin tutkimuksiin ja kannanottoihin viitaten, että oikeus terveydenhuoltoon ei ole sellainen vetotekijä, joka vaikuttaisi ihmisten



hakeutumiseen Suomeen. Esimerkiksi Ruotsissa, jossa paperittomilla on ollut oikeus välttämättömiin terveydenhuollon palveluihin vuodesta 2013 alkaen, valtiokonttori on arvioinut, että oikeuksien laajentaminen välttämättömään terveydenhuoltoon ei ollut voimistanut muuttoliikettä Ruotsiin. Ruotsin "Vård till papperslösa" – loppuraportissa 2016:11 viitataan myös kansainvälisiin tutkimuksiin, joissa on vahvistettu, että terveydenhuolto ei ole merkittävä tekijä kohdevaltion valinnassa.

Luonnoksen mukaan ehdotetuille muutoksilla ei niinkään pyritä vaikuttamaan kohdevaltiovalintaan vaan kannustaman henkilöitä, jotka jo ovat Suomessa mutta joilla ei ole edellytyksiä lailliselle oleskelulle, poistumaan maasta ripeämmin. On huomioitava, että osa paperittomista henkilöistä ovat olleet Suomessa jo oli kymmenen vuotta. Ennen nykyistä 1.1.2023 voimaan astunutta lakimuutosta, joka turvaa kaikille paperittomille henkilöille välttämättömät terveystalvelut, paperittomilla henkilöillä oli oikeus ainoastaan kiireelliseen terveydenhuoltoon. Esityksessä todetaan myös, että viime vuosina uusintahakemusten määrät ovat olleet laskussa. Esityksessä ei siten ole esitetty faktoihin perustuvaa näyttöä siitä, että terveystalveluiden laajuudella olisi minkäänlaista vaikutusta paperittomana oleskelevien henkilöiden päätökseen jäädä tai poistua maasta.

Esityksessä ei myöskään ole esitetty mitään todellisia julkiseen talouteen liittyviä perusteita. Ehdotetulla lakimuutoksella aikaan saatava mahdollinen säästö on esityksen mukaan vaikea arvioida ja epävarma. Säästö olisi kuitenkin joka tapauksessa marginaalinen tai olematon. Lakimuutoksen myötä paperittomien henkilöiden oikeus välttämättömiin kiireettömiin terveystalveluihin perustuisi yksilölliseen lääketieteelliseen arviointiin. Luonnoksessa todetaan olevan mahdotonta arvioida, kuinka



suuri osa paperittomista henkilöistä katsottaisiin olevan jatkossa myös välttämättömän kiireettömän hoidon tarpeessa. Julkisen talouden näkökulmasta tulee sen sijaan huomioida se luonnoksessakin todettu, että paperittomat henkilöt saattavat välttää viranomaiskontakteja, mikä voi näkyä vähentyneenä hakeutumisena terveystalouteen ennen kuin terveydentilanne on huonontunut siten, että tarvitaan kalliita ja moninaisia kiireellisen hoidon palveluita.

Esityksessä arvioidaan Suomessa oleskelevien paperittomien ja paperittoman kaltaisessa tilanteessa olevien henkilöiden määräksi noin 3 000–4 000 henkilöä. Voimassa olevaa järjestämislain 56 a §:ää koskevan hallituksen esityksen (HE 112/2022 vp) arvion mukaan yhden paperittoman henkilön välttämättömien terveystalousten vuosikustannus on keskimäärin 200 euroa. Esityksen mukaan lakiehdotuksen arvioidaan alentavan valtion hyvinvointialueille maksamia terveydenhuollon korvauksia 300 000 euroa vuodessa (tällöin paperittomien henkilöiden määrä arvioitiin olevan noin 3 000 – 6 000). Tämä on huomattavan pieni osa valtiontalouden budjetista, jossa määrärahoja vuodelle 2024 oli yhteensä 87,9 miljardia euroa. Nykyisessä esityksessä arvioidaan, että vuosittainen kustannus esityksen rajausten mukaisesta kiireettömästä välttämättömästä hoidosta olisi yhteensä noin 400 000 euroa. Luonnoksessa todetaan myös, että arvio saatavasta säästöstä on epävarma ja vuosittaiset kustannukset riippuvat täysin paperittomien henkilöiden määrästä ja heidän terveydentilastaan. Luonnoksessa kuitenkin käytännössä sivuutetaan se tosiasia, että vaikka pieniä säästöjä saataisiin välttämättömän hoidon korvauksissa, lakiehdotus lisää kiireellisen hoidon tarvetta ja kustannuksia. Kun välttämättömä hoitoa edellyttäviä sairauksia ja oireita ei hoideta, ne pahenevat ja edellyttävät jossakin vaiheessa kiireellistä hoitoa. Kiireellisen



hoidon kustannukset ovat yleensä huomattavasti välttämättömyyttä hoitoa suuremmat. Esityksen arvio mahdollisesta säästöstä on näin ollen kaiken kaikkiaan epävarma ja faktoihin perustumaton.

Esityksessä todetaan, ettei lakiehdotuksella olisi välitöntä vaikutusta hyvinvointialueiden nettokäyttökustannuksiin tai toimintakatteeseen, sillä hyvinvointialueet voisivat myös jatkossa hakea korvauksia kustannuksiin Kansaneläkelaitokselta. Esityksessä tuodaan esiin, että lakiehdotus koskee vain pientä ihmisryhmää, jonka vuoksi sillä ei arvioida juurikaan olevan vaikutusta esimerkiksi hyvinvointialueiden henkilöresurssitarpeisiin.

3 Voimassa olevan järjestämislain 56 a §:n vaikutuksia ei ole ehditty arvioida

Voimassa oleva 1.1.2023 voimaan tullut järjestämislain 56 a §, jolla taataan paperittomille henkilöille oikeus välttämättömiin terveyspalveluihin, oli ehtinyt olla voimassa vain vuoden ennen kuin sen muuttamista on alettu valmistella sosiaali- ja terveysministeriössä.

Paperittomien oikeudesta välttämättömään terveydenhuoltoon, sen kustannuksista ja vaikutuksista esimerkiksi terveydenhuollon kantokykyyn ei siten ole vielä voitu tehdä perusteellista arviota. Puhumattakaan siitä minkälainen vaikutus lakimuutoksella on ollut paperittomien henkilöiden päätökseen jäädä Suomeen. Voimassa olevaa lainkohtaa ei ole ehditty edes täysimääräisesti alkaa soveltamaan. Paperittomien neuvonnassamme on tullut esiin useita tilanteita, joissa hyvinvointialueilla ei ole vielä ollut riittävää tietoa paperittomien oikeudesta välttämättömään terveydenhuoltoon eikä sen toteuttamisesta.



On perusteetonta kumota tällaisella aikataululla vasta hiljattain voimaantullut lainkohta, jonka säätämisen yhteydessä tehty laaja selvitys osoittaa välttämättömän terveydenhuollon merkityksen ja sen, että paperittomien henkilöiden oikeus pelkkään kiireelliseen hoitoon ei riitä turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Luonnoksessa VN/22264/2023 todettiin, että voimassa olevan lainsäädännön voidaan arvioida täyttävän aiempaa paremmin perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimukset. Luonnoksen mukaan tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön mukaan voidaan mahdollisesti vähentää kiireellisen hoidon tarvetta ja kustannuksia.

4 Oikeus terveyteen perus- ja ihmisoikeutena

Lakiehdotuksella rajoitettaisiin ihmisten perus- ja ihmisoikeuksia. Luonnoksessakin todetaan, että perustuslaissa turvatut perusoikeudet suojaavat pääsääntöisesti jokaista Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevaa henkilöä. Näin ollen perustuslaissa turvatut perusoikeudet suojaavat myös laittomasti maahan tulleita ja maassa oleskelevia henkilöitä. Lakiehdotus heikentäisi perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja 3 momentissa tarkoitettuja julkisen vallan jokaiselle turvaamia terveystalvituja sekä muun muassa Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuja oikeuksia, erityisesti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (SopS 6/1976, TSS-sopimus) turvattua oikeutta terveyteen ilman syrjintää.



Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös turvaa jokaiselle Suomen lainkäyttöpiirissä olevalle subjektiivisen oikeuden saada sellaiset palvelut, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli niin sanottu eksistenssiminimi (HE 309/1993 vp). Oikeutta välttämättömiin terveyspalveluihin koskeneen, rauenneen lakiesityksen HE 343/2014 vp yhteydessä perustuslakivaliokunta on katsonut, että kyseinen hallituksen esitys koski perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista kaikille kuuluvaa ns. eksistenssiminimiä ja että lakiehdotus olisi turvannut aikaisempaa paremmin oikeuden välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin terveyspalveluihin (PeVL 73/2014 vp).

Voimassa olevan järjestämislain 56 a §:n säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 112/2022) on katsottu, että esityksen tavoite oli korottaa kansallisessa laissa säädettyä niin kutsuttua eksistenssiminimiä, eli ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistasoa. Hallituksen näkemyksen mukaan esityksellä parannettiin Suomessa oleskelevien henkilöiden perustuslaissa turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Ottaen huomioon yllä kuvattu perustuslakivaliokunnan lausunto vuodelta 2014 ja nykyisin voimassaolevan lainkohdan esityöt vuodelta 2022 sekä jäljempänä käsitellyt TSS-komitean Suomelle antamat huomautukset, voidaan nyt luonnoksessa esitettyjen muutosten katsoa kohdistuvan perustuslain 19.1 §:ssä suojattujen perusoikeuksien ydinalueelle tai vähintäänkin hyvin lähelle sitä.



Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistettävä väestön terveyttä. Säännöksellä viitataan velvollisuuteen kehittää yhteiskunnan olosuhteita yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Riittävien palvelujen lähtökohtana voidaan pitää tasoa, joka luo ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että riittäville palveluille säännöksessä tarkoitetaan korkeampaa tasoa kuin perustuslain 19 §:n 1 momentin välttämättömällä huolenpidolla (PeVL 10/2009 vp). Ehdotetulla lakimuutoksella ei edistetä terveyttä ja riittävien terveyspalvelujen turvaamista. Päinvastoin ehdotettu lakimuutos heikentäisi nykyisestä riittävien terveyspalvelujen turvaamista ja terveyden edistämistä.

Edelleen perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Vaikka paperittomilla lapsilla olisi edelleen lakiehdotuksen mukaan oikeus laajempiin terveyspalveluihin, heikentäisi ehdotettu lakimuutos välillisesti myös lasten oikeuksien toteutumista tilanteissa, jossa lapsen paperittomalle vanhemmalle ei annettaisi välttämätöntä hoitoa. Lapsen oikeuksien komitea on huomauttanut, että vanhempien mahdolliset terveysongelmat ja tarvittavan hoidon puute vaikuttavat myös lapseen ja tämän hyvinvointiin (CRC/C/GC/15). Ehdotettu lakimuutos toteuttaa huonosti julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu ja on siten myös tästä näkökulmasta ongelmallinen perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta.



Esityksessä todetaan, että lakimuutos olisi heikennys perustuslain 19 §:n 3 momentin nykytasoon. Esityksen mukaan lainsäädäntöä olisi kuitenkin pidettävä perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisen liukumavaran mukaisena heikennyskiellon näkökulmasta. Esityksessä vedotaan siihen, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp). Julkisen talouden tilanteeseen ja kehitysnäkymiin kuten rakenteelliseen alijäämään liittyvillä seikoilla, voidaan perustella ainakin tietynasteisia muutoksia sosiaalisten perusoikeuksien kannalta merkityksellisiin etuuksiin (PeVL 15/2023 vp, kappaleet 5-9). Esityksessä argumentoidaan, että nyt esitettävällä lainsäädännöllä pyritään osaltaan turvaamaan palveluiden riittävyttä Suomen alueella tai oikeudenkäyttöpiirissä pysyväisluonteisesti asuville tilanteissa, jossa terveydenhuollon palvelujärjestelmää haastavat henkilöstövaje, hoito-, palvelut- ja kuntoutusvelka sekä julkisen talouden vaikea tilanne. Esityksen kappaleissa 4.2.3 vaikutukset julkiseen talouteen, vaikutukset hyvinvointialueen talouteen sekä 4.2.4 vaikutukset julkiseen terveydenhuoltoon ja ammattihenkilöiden toimintaan ei ole kuitenkaan esitetty mitään faktoihin perustuvaa näyttöä siitä, että lakimuutoksella oli merkittävää vaikutusta talouden tai terveydenhuollon kantokyvyn näkökulmasta ottaen huomioon paperittomien henkilöiden pieni määrä ja se että mikäli heille ei tarjota välttämätöntä hoitoa kasvaa kiireellisen hoidon määrä. Näin ollen asiassa ei ole esitetty perusteltua syytä minkä takia heikennyskieltoa ei tässä tilanteessa soveltuisi.

Voimassa olevan järjestämislain 56 a §:n säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 112/2022 vp) todettiin, että säätämällä paperittomille oikeus välttämättömään terveydenhuoltoon Suomi huomioisi aiempaa paremmin Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteita. Oikeus terveyteen on tunnistettu



ihmisoikeutena mm. taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa ja Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (ns. TSS-sopimus) tulkitseva TSS-komitea on ennen voimassa olevan lainsäädännön voimaantuloa (kun paperittomilla henkilöillä oli oikeus ainoastaan kiireelliseen hoitoon) toistuvasti huomauttanut Suomelle paperittomien henkilöiden terveystaloudellisten palvelujen riittämättömydestä. Suomen kuudetta määräaikaisraporttia koskevissa loppupäätelmissään TSS-komitea on ilmaissut huolen, että paperittomien oikeus ainoastaan kiireelliseen hoitoon ei riitä turvaamaan sopimuksen mukaisia oikeuksia, ja suositellut Suomea kehittämään lainsäädäntöä siihen suuntaan, että paperittomilla henkilöillä olisi oikeus ja pääsy kaikkiin välttämättömiin terveystaloudellisiin palveluihin (E/C.12/FIN/CO/6, 17.12.2014).

Suomen seitsemättä määräaikaisraporttia koskevissa loppupäätelmissään TSS-komitea on edelleen suositellut, että Suomi poistaa paperittomien henkilöiden kohtaamia esteitä palvelujen saannissa ja varmistaa, että jokaisella on pääsy ehkäiseviin, parantaviin ja lieventäviin terveystaloudellisiin palveluihin riippumatta heidän oikeudellisesta statuksestaan tai dokumentaatiostaan (E/C.12/FIN/CO/6/7, 30.3.2021).

TSS-sopimuksen 2 artiklassa edellytetään, että sopimusvaltio sitoutuu täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvien keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein TSS-sopimuksessa tunnistettujen oikeuksien toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. TSS-komitea on artiklaa yleiskommentissaan tulkitessaan katsonut, että sopimusvaltioiden tulee edetä kohti oikeuksien täysimääräistä toteutumista. TSS-komitean



mukaan oikeuksien, kuten oikeuden terveyteen, heikentäminen ei lähtökohtaisesti ole sallittua (E/C.12/2000/4).

Jos oikeutta heikennetään, sopimusvaltion on pystyttävä osoittamaan, että heikennykset on tehty kaikkien vaihtoehtojen huolellisen harkinnan jälkeen ja että heikennykset ovat oikeutettuja TSS-sopimuksen turvaamien oikeuksien kokonaisuuden ja sopimusvaltion käytettävissä olevien enimmäisresurssien täyden käytön valossa. (E/C.12/2000/4). TSS-komitea on myös katsonut, että sopimusvaltioilla on joka tapauksessa velvollisuutena varmistaa vähintään jokaisen sopimuksessa turvatun oikeuden olennainen vähimmäistaso, sisältäen välttämättömän perusterveydenhuollon (E/C.12/2000/4).

Edellä kuvatusti paperittomien oikeus ainoastaan kiireelliseen terveydenhuoltoon ei riitä turvaamaan perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa suojattua oikeutta terveyteen. Lakiehdotuksella heikennettäisiin ja estettäisiin siten merkittävästi paperittomien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

5 Terveysoikeuksien rajoittaminen ja perusoikeuksien rajoitusperusteet

Perusoikeuksia rajoitettaessa tulee huomioida perusoikeuksien rajoitusperusteet (PeVM 25/1994 vp). Perusoikeuden rajoittamisesta tulee säätää lailla. Perusoikeuden rajoittamisen tulee olla täsmällistä ja tarkkarajaista, hyväksyttävää ja oikeasuhtaista. Perusoikeuden ydinalueen tulee säilyä koskemattomana. Perusoikeuden rajoittaminen ei saa olla ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Rajoituksen yhteydessä tulee huolehtia riittävästä oikeusturvajärjestelystä.



Perusoikeuden rajoittamisen tulee olla paitsi hyväksyttävää myös painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa (PeVM 25/1994 vp). Luonnoksessa ei ole osoitettu, että lakiehdotuksen mukaiselle perusoikeuden rajoittamiselle olisi painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima, hyväksyttävä tarkoitus. Perusteluita talouden ja terveydenhuollon kantokyvyn turvaamisesta sekä paluuelvoitteen painottamisesta ja paperittomana oleskelun tekemisestä vähemmän houkuttelevaksi ei voida pitää hyväksyttävänä. Sille, että terveystalouden rajaamisella olisi vaikutus henkilöiden päätökseen jäädä Suomeen ei ole esitetty mitään näyttöä. Luonnoksessa ei ole myöskään osoitettu, että paperittomien oikeus välttämättömään terveydenhuoltoon olisi terveydenhuollon kantokykyä tosiasiallisesti kuormittava tekijä tai että olisi olemassa todellinen riski, että se voisi sellaiseksi muodostua. Luonnoksessa ei ole esitetty, että paperittomien välttämätön terveydenhuolto aiheuttaisi suuria kustannuksia yhteiskunnalle.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että Suomen houkuttelevuuden vähentäminen turvapaikkamaana on varsin ongelmallinen peruste lainsäädäntöhankkeelle huomioiden perustuslain 22 § ja perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyyksivaatimus (PeVL 27/2016 vp s. 2). Houkuttelevuuden vähentäminen paperittomien henkilöiden keskuudessa on rinnastettavissa turvapaikkamaan houkuttelevuuden vähentämiseen, joten nykyisen lainsäädäntöhankkeen perusteluja ei voida pitää hyväksyttävänä.

Rajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimuksella tarkoitetaan sitä, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite



ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvilla keinoilla. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVM 25/1994 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (PeVL 40/2017 vp). Näin ollen, koska luonnoksessa ei ole esitetty, että lakiehdotukselle olisi painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaativaa hyväksyttävää perustetta ja että lakimuutoksella voitaisiin tällaiseen perusteeseen vaikuttaa, ei ehdotettua muutosta voida millään tavalla pitää oikeasuhtaisenakaan.

Lakiehdotuksen voidaan katsoa puuttuvan myös perusoikeuden ydinalueeseen, mistä syystä myös lakiehdotus ei ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukainen. Toisin kuin edellisessä luonnoksessa VN/22264/2023 todettiin, katsotaan nykyisessä esityksessä, että koska esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi ihmisten oikeutta kiireelliseen hoitoon, ei esitys välttämättä ulottuisi perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiselle oikeuden ydinalueelle ja esitys turvaisi jokaiselle välttämättömän huolenpidon. On kuitenkin huomioitava, että voimassa olevan lain tavoitteena on ollut korottaa kansallisessa laissa säädettyä niin kutsuttua eksistenssiminimiä, eli ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistasoa. Tarjoamalla paperittomille välttämättömät terveyspalvelut Suomi lisäksi nykyistä paremmin huomioisi Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteita. Kansainväliset valvontaelimet ovat huomauttaneet Suomea siitä, ettei ainoastaan kiireellisen hoidon turvaaminen riitä täyttämään oikeutta terveyteen. Perustuslain 19 §:n 1 momentin näkökulmasta on siten kyseenalaista



voidaanko ainoastaan kiireellisen hoidon katsoa kuuluvan perusoikeuden ydinalueeseen ja turvaavan oikeuden ihmisarvoiseen elämään.

Edellä kuvatusti lakiehdotuksen mukainen perusoikeuksien heikentäminen olisi myös ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa, kun Suomelle on jo aikaisemmin huomautettu siitä, ettei paperittomien oikeus pelkkään kiireelliseen terveydenhuoltoon ole riittävä. Luonnoksessa esitetyjä muutoksia voidaan myös pitää perustuslain vastaisina.

6 Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto

Lakiehdotus on ongelmallinen myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Luonnoksenkin mukaan lakiehdotus heikentäisi myös perustuslain 6 §:ssä sekä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattu yhdenvertaisuuden toteutumista.

Ehdotetun uuden 56 b §:n henkilöllinen soveltamisala vastaisi esityksessä HE 143/2024 vp ehdotetun määritelmän mukaisesti laittoman maassa oleskelevia henkilöitä. Näin ollen lakimuutoksen myötä paperittomille henkilöille kuuluvista terveyspalveluista säädettäisiin omassa pykälässä. Paperittomat henkilöt olisivat eroteltu erillisenä henkilöryhmänä. Terveyspalveluiden laajuus olisi alhaisempi kuin esim. kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden tai unionin oikeuden mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden eli unionin kansalaiset, heihin rinnastettavat ja heidän perheenjäsenensä.

Paperittomien henkilöiden ja kansainvälistä suojelua hakevien asettamiselle eri asemaan terveydenhuolto-oikeuksien suhteen ei ole hyväksyttävää perustetta. Kansainvälistä suojelua hakevien tavoin



paperittomien henkilöiden oleskelu Suomessa voi olla yhtä lailla pidempiaikaista. Nyt voimassa olevan järjestämislain 56 a §:n esitöissä on katsottu järjestämislain 56 a §:n soveltamisalaan kuuluvien paperittomien henkilöiden rinnastuvan kansainvälistä suojelua hakeviin henkilöihin ja katsottu, että näiden ryhmien erilainen kohtelu oikeudessa terveydenhuoltoon ei ole perusteltua (HE 112/2022 vp). Myös TSS-komitea on yleiskommentissaan linjannut, että paperittomuus ei ole hyväksyttävä erotteluperuste, jonka perusteella ihmisiä voisi asettaa eri asemaan. Syrjintäkiellon soveltamisen edellytyksenä ei voi olla henkilön vakituinen asema (E/C.12/GC/20).

Myös kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevaa kansainvälistä yleissopimusta tulkitseva CERD-komitea on ilmaissut Suomelle huolensa siitä, että paperittomilla henkilöillä on ollut oikeus vain kiireelliseen terveydenhuoltoon, ja suositellut Suomea ryhtymään konkreettisiin toimenpiteisiin, jotta paperittomat ihmiset pääsisivät asianmukaisten terveystalvelujen piiriin (CERD/C/FIN/CO/23, 5.5.2017).

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallista on, että jatkossa se kenellä olisi oikeus välttämättömään kiireettömään hoitoon perustuisi potilaan yksilölliseen lääketieteelliseen arvioon. Lain esitöissä ei ole tarkkaan kuvattu minkälaisissa tilanteissa paperittomille henkilöille tulisi antaa välttämätöntä kiireetöntä hoitoa ja minkälainen hoito kuuluisi välttämättömän kiireettömän hoidon piiriin. Tämä johtaa siihen, että se kenelle annetaan välttämätöntä kiireetöntä hoitoa, on hyvin tapauskohtaista ja riippuu siitä mistä ja keneltä hoitoa haetaan. Laissa ja sen esitöissä tulisi tarkemmin määritellä minkälaisissa tilanteissa välttämätöntä hoitoa on tarjottava ja millä perusteilla henkilölle voitaisiin jättää myöntämättä tällaista hoitoa. Ei ole perusteltua jättää osa



paperittomista henkilöistä ilman välttämättömiä terveyspalveluja, joihin toisilla paperittomilla tai paperittoman kaltaisessa tilanteessa olevilla henkilöillä on oikeus.

Ennen voimassa olevan 56 a §:n voimaantuloakin tietyt kunnat, ainakin Helsingin kaupunki, olivat joka tapauksessa tarjonneet välttämättömät terveyspalvelut paperittomille henkilöille. On mahdollista, että lakiehdotuksen tullessa voimaan Helsinki ja jotkin muutkin hyvinvointialueet edelleen tarjoaisivat välttämättömiä palveluita paperittomille henkilöille. Silloin eri alueilla oleskelevat paperittomat henkilöt joutuisivat keskenään epäyhdenvertaiseen asemaan.

7 Ehdotetun lainkohdan epäselvyys ja tulkinnanvaraisuus

Ehdotettu lakimuutos tekisi lain tulkitsemisesta entistä epäselvempää ja vaikeampaa. Ehdotetun järjestämislain 56 b §:n soveltamisalaan kuuluisivat ulkomaalaiset, jotka oleskelevat Suomessa laittomasti ehdotetun ulkomaalaislain 3 §:n 27 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä HE 143/2024 vp ehdotetaan ulkomaalaislain 3 §:ään lisättäväksi uusi 27 kohta, jossa määriteltäisiin laitton oleskelu paluudirektiivin vastaavaa määritelmää mukaillen. Laittomalla oleskelulla tarkoitettaisiin sellaisen kolmannen maan kansalaisen maassa oleskelua, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännösten säädettyjä maahantulon edellytyksiä tai ulkomaalaislaissa säädettyjä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä.

Esityksessä todetaan, että laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden tunnistaminen on käytännössä hoitokontaktissa haastavaa. Ensisijaisesti



hoitoon hakeutuneelta on pyrittävä selvittämään, onko henkilöllä kotikuntaa tai henkilötunnusta. Potilaan statusta arvioitaisiin lähtökohtaisesti hänen kanssaan käydyn vuorovaikutuksen perusteella. Lähtökohtaisesti potilaan omaan ilmoitukseen statuksestaan olisi luotettava, jos perusteltua aihetta epäillä ilmoituksen totuudenmukaisuutta ei olisi. Esityksessä viitataan siihen, että vaikka jokaisen henkilön kohdalla oleskelustatus tulisi aina arvioida hoitokontaktissa uudelleen, olisi terveydenhuollon ammattihenkilöllä mahdollisuus saada potilasasiakirjoista tietoviitteitä potilaan mahdollisesta aikaisemmasta oikeudesta tai oikeuden puutteesta terveydenhuoltoon. Asiassa tulisi kuitenkin huomioida, että paperittomana oleskelu ei ole pysyvä tila vaan monet henkilöt oleskelevat ajoittain paperittomana ennen kuin he jättävät esim. uuden turvapaikkahakemuksen, jolloin heidän oleskelustatuksensa ja oikeutensa palveluihin muuttuvat. Näin ollen lakimuutos tulee johtamaan kuormittaviin ja epäselviin tilanteisiin, kun terveydenhuollon ammattilainen joutuu jokaisen hoitokontaktin yhteydessä selvittämään, onko kyseessä paperiton henkilö.

Asiassa on myös huomioitava, että lakiehdotus perustuu toiseen ulkomaalaislakia koskevaan lakimuutokseen (HE 143 /2024 vp), joka ei vielä luonnosvaiheen ajankohtana ole hyväksytty eduskunnassa. Tällä hetkellä henkilö, joka on jättänyt ensimmäisen oleskelulupahakemuksensa Suomessa, oleskelee ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin mukaisesti Suomessa laillisesti hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Sama pätee Suomen kansalaisen puolisoihin ulkomaalaislain 50 §:n nojalla. Hallituksen esityksen HE 143/2024 vp mukaan jatkossa 40 §:n 3



momenttia täsmennettäisiin siltä osin, että hakijan tulisi oleskella maassa laillisesti jättäessään oleskelulupahakemuksen, jotta oleskelulupahakemuksen tekeminen antaisi hänelle oikeuden laillisesti odottaa kyseisen hakemuksen käsittelyä Suomessa. Jatkossa tilanteissa, jossa henkilö on saapunut Suomeen viisumilla ja hän viisumin voimassa ollessa jättäisi oleskelulupahakemuksen olisi hänellä tällöin oikeus oleskella Suomessa laillisesti hakemuksen käsittelyn ajan. Näissä tilanteissa henkilöllä ei kuitenkaan olisi Suomessa kotikuntamerkintää tai henkilötunnusta. Jos henkilö jättää muun kuin turvapaikkahakemuksen, ei hän pääse vastaanottopalveluiden piiriin vaan on palveluiden näkökulmasta edelleen paperiton vaikkakin hänen oleskelunsa on ulkomaalaislain näkökulmasta laillista. Henkilöryhmän määrittämisen epäselvyys ja tulkinnanvaraisuus sekä määrittämisen vastuun asettaminen terveydenhuollon ammattilaisille ovat lain soveltamisen kannalta edellä mainituista syistä erittäin ongelmallisia. Lisäksi on todennäköistä, että tulkintavaikkeuksiin liittyvä hallinnollisen työn lisäys julkisessa terveydenhuollossa tulisi tosiasiallisesti pienentämään niitä kustannuksiin tai palveluiden saatavuuteen liittyviä vaikutuksia, joita luonnoksessa on arvioitu.

Esityksen mukaan paperittomille henkilöille järjestettäisiin yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeeseen ja arvioon perustuen sellaista välttämätöntä kiireetöntä hoitoa, jonka epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi tai jonka epääminen vakavasti vaarantaisi muun henkilön tai väestön terveyden. Jatkossa se missä tilanteissa ja minkälaisen hoidon arvioitaisiin olevan välttämätöntä kiireetöntä hoitoa, perustuisi täysin terveydenhuollon ammattilaisen arvioon. Esityksessä ei anneta selkeää määritelmää siitä, minkälaiset terveyteen liittyvät ongelmat edellyttäisivät kyseistä hoitoa.



Esityksessä todetaan, että koska pykälä edellyttäisi ilmeistä kohtuuttomuutta, olisivat välttämättömän hoidon saamisen edellytykset tiukemmat kuin sen hoidon, jota lain 56 a §:n nojalla tietyt muut ihmisryhmät saavat. Esityksen mukaan välttämättömäksi kiireettömäksi hoidoksi, jonka epäminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi, katsottaisiin sellainen välttämätön hoito, mitä ilman henkilölle aiheutuisi kuoleman tai pysyvän vakavan vamman tai terveydentilan huomattavan heikentymisen nopeasti ilmenevä riski, mutta mikä ei kuitenkaan olisi kiireellistä hoitoa. Edellytyksenä olisi että mikäli tällaista hoitoa ei annettaisi, voisi henkilön terveydentila nopeasti, käytännössä viikkojen aikana, muuttua sellaiseksi, että edellytetään kiireellistä hoitoa.

Esityksen perusteella välttämättömän kiireettömän hoidon määritelmä jää hyvin epäselväksi ja vaikeatulkinnaiseksi. Myös kiireellisen hoidon ja esityksessä määritellyn välttämättömän kiireettömän hoidon ero jää häilyväksi. Rajanveto kiireellisen ja välttämättömän hoidon välillä voi aiheuttaa ammattieettisesti haastavia tilanteita terveydenhuollon ammattihenkilöille. Voi olla jossain määrin tulkinnanvaraista, mitkä terveydenhuollon palvelut missäkin tilanteessa tulkitaan kiireellisiksi ja mitkä välttämättömiksi ja kiireettömiksi. Välttämättömän hoidon lykkääminen voi muuttaa jossakin vaiheessa hoidon tarpeen kiireelliseksi.

E erityisen ongelmallinen sanamuodoltaan on ehdotetun lainkohdan ehdotettu "ilmeisen kohtuuton" – vaatimus. Sanamuoto on omiaan asettamaan kynnyksen perusteettoman korkeaksi ja se sisältää suurta tulkinnanvaraa. Kyseessä on juridinen termi, jonka soveltaminen käytännötilanteissa tulee olemaan erittäin ongelmallinen ja on omiaan asettamaan ihmisten oikeuden terveyteen todelliseen vaaraan.



Tilanteita, jolloin hoidon epääminen katsottaisiin olevan ilmeisen perusteetonta ei ole esityksessä määritelty riittävällä ja ymmärrettävällä tavalla. Kun otetaan huomioon välttämättömän kiireettömän ja kiireellisen hoidon häilyvä ero on vaarana, että henkilö ei myöhemmässä vaiheessa ennätä hakeutua ajoissa hoitoon.

Ongelmallista on myös, että paperittoman henkilön, hoidon tarpeen ja oikeutetun hoidon määrittelemisen on asetettu yksittäiselle terveydenhuollon ammattilaiselle. Ilman selkeää ohjeistusta ja määritelmää paperittomien hoito-oikeudessa on suuri riski, että henkilöt tulevat saamaan perusteettomasti eriarvioista hoitoa riippuen siitä mistä, milloin ja keneltä he hakevat hoitoa. Nykyisen lain voimassa ollessa paperittomien henkilöiden terveystalveluiden puolesta työskentelevät järjestöt ja muut toimijat ovat yksittäisten asiakkaiden kohdalla joutuneet tekemään paljon töitä, jotta henkilöiden oikeus välttämättömään terveydenhuoltoon ja pääsy hoitoon tosiasiallisesti toteutuvat. Hyvinvointialueilla on tälläkin hetkellä suurta epätietoisuutta henkilöryhmän, hoito-oikeuden ja laskutuksen suhteen ja ehdotettu lainmuutos tulee tekemään tilanteesta entistä ongelmallisemman.

Jatkossa lain tulkinta olisi erittäin epäselvää ja aiheuttaisi ongelmia erityisesti liittyen henkilölliseen soveltamisalaan, yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeen arviointiin ja ilmeisen kohtuuttomuuden arviointiin. Lakimuutoksen myötä terveydenhuollon ammattilaisille asetetaan laaja ja heidän ammatillisen osaamisalueensa ylittävä vastuu. Lakimuutos ja sen soveltamiseen liittyvät haasteet johtavat todellinen riski siitä, ettei henkilöiden oikeus terveyteen tule täysimääräisesti toteutumaan.



Pakolaisneuvonnan käytännön työssä saadun kokemuksen perusteella tulkinnanvaikeudet johtaisivat siihen, että oikeutta välttämättömään hoitoon ei osattaisi antaa niillekään henkilöille, joille se ehdotetun lainkohdan mukaan kuuluisi. Ehdotetun lakimuutosta ei tulisi säätää sillä se vaarantaa paperittomien henkilöiden oikeuden terveyteen perus- ja ihmisoikeutena.

Michelle Gripenberg

Juristi, OTM

Pakolaisneuvonta ry

