

Lausunto

24.07.2024

Asia: VN/22264/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 56 a §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään.

Sosiaali- ja terveysministeriölle

24.7.2024

Asia: VN/22264/2023 Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 56 a §:n muuttamisesta.

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

Luonnoksessa ehdotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain eli ns. järjestämislain 56 a §:n muuttamista siten, ettei hyvinvointialueilla, Helsingin kaupungilla ja HUS-yhtymällä jatkossa pääsääntöisesti olisi lakisääteistä velvoitetta järjestää kiireellisen hoidon lisäksi välttämättömiksi arvioituja kiireettömiä terveydenhuollon palveluja paperittomille henkilöille eli henkilöille, joiden oleskelu ei ole ulkomaalaislain 40 §:n perusteella määritelty lailliseksi. Paperittomilla lapsilla olisi edelleen järjestämislain 56 a §:n perusteella oikeus saada terveydenhuollon palvelut samassa laajuudessa kuin hyvinvointialueen asukkaalla. Lisäksi vakavan pitkäaikaisen vamman tai sairauden vuoksi välttämättömät terveyspalvelut sekä raskauteen liittyvät ja ihmisten välillä tarttuvien tartuntatautien ehkäisyä ja hoitoa koskevat välttämättömät terveyspalvelut olisi edelleen järjestettävä myös paperittomille henkilöille. Paperittomalle henkilölle, joka on muun terveydellisen syyn vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa, olisi myös järjestettävä tämän syyn vuoksi välttämättömiksi arvioidut terveydenhuollon palvelut.

Esityksen tavoitteena todetaan olevan pyrkiä turvaamaan valtiontalouden kantokykyä sekä julkisen terveydenhuollon palvelujärjestelmän kantokykyä tilanteissa, joissa Suomeen kohdistuisi laajamittaista maahantuloa ulkomaalaislain vastaisesti. Esitys on osa hallitusohjelman mukaista ”väärinkäytökset estävää” turvapaikkapolitiikkaa. Hallituksen tavoitteena on pyrkiä siihen, etteivät terveydenhoito-oikeudet Suomessa tulevaisuudessakaan muodostu niin sanotuksi veto- tai pitovoimatekijäksi, joka olisi syy ihmisten hakeutumiselle ja jäämiselle Suomeen ulkomaalaislain vastaisesti.

1 Tiiviisti

Pakolaisneuvonta vastustaa luonnoksessa ehdotettua lakimuutosta.

Luonnoksessa ei ole esitetty asianmukaisia perusteita lakiehdotukselle.

Ehdotetulla lakimuutoksella rajoitettaisiin tarpeettomasti ja ilman painavaa ja hyväksyttävää syytä ihmisten perus- ja ihmisoikeuksia.

Luonnoksessa käytettävä kieli, kuten ”laittomasti maassa oleskelevat henkilöt” on leimaavaa ja harhaanjohtavaa.

Ehdotettu lakimuutos on vaikeasti tulkittavissa ja sovellettavissa.

2 Ehdotetuille muutoksille ei ole esitetty asianmukaista perustetta

Luonnoksessa ei ole esitetty mitään asianmukaista perustetta lain säätämiseksi. Päinvastoin luonnoksen perusteluissa on mainittu monta syytä, miksi ehdotetun lain säätäminen on varsin ongelmallista. Luonnoksesta käy ilmi, että ehdotetulla lailla ei olisi merkittävää vaikutusta luonnoksessa esitettyjen tavoitteiden, talouden ja terveydenhuollon kantokyvyn turvaamisen, näkökulmasta. Luonnos ei perustu faktoihin siitä, mikä vaikutus ehdotetulla lailla olisi näiden tavoitteiden näkökulmasta.

Lakimuutosta perustellaan ensinnäkin valtiontalouden kantokyvyllä. Ehdotetulla lakimuutoksella aikaan saatava säästö olisi marginaalinen tai olematon. Lakimuutoksella poistettaisiin oikeus välttämättömään terveydenhuoltoon ainoastaan pieneltä ihmisryhmältä. Voimassa olevaa

paperittomien henkilöiden oikeutta välttämättömiin terveyspalveluihin koskevaa järjestämislain 56 a §:ää koskevassa hallituksen esityksessä (HE 112/2022 vp) arvioitiin Suomessa oleskelevien paperittomien ja paperittoman kaltaisessa tilanteessa olevien henkilöiden määräksi noin 3 000–6 000 henkilöä. Kun tästä määrästä vähennetään lapset, raskaana olevat, pitkäaikaissairaat ja vammaiset henkilöt, jotka on rajattu ehdotetun heikennyksen ulkopuolelle, on heikennyksen kohteena oleva ihmisjoukko vielä tätäkin arviota huomattavasti pienempi. Lisäksi kaikki paperittomat henkilöt eivät välttämättä hakeudu palvelujen piiriin, vaikka heillä olisikin niihin oikeus.

Samaisen voimassa olevaa järjestämislain 56 a §:ää koskevan hallituksen esityksen (HE 112/2022 vp) arvion mukaan yhden paperittoman henkilön välttämättömien terveyspalvelujen vuosikustannus on keskimäärin 200 euroa. Luonnoksen mukaan lakiehdotuksen arvioidaan alentavan valtion hyvinvointialueille maksamia terveydenhuollon korvauksia 300 000 euroa vuodessa. Tämä on huomattavan pieni osa valtiontalouden budjetista, jossa määrärahoja vuodelle 2024 on yhteensä 87,9 miljardia euroa. Luonnoksessa todetaan myös, että arvio saatavasta säästöstä on epävarma. Vaikka pieniä säästöjä saataisiin välttämättömän hoidon korvauksissa, lakiehdotus lisää todennäköisesti kiireellisen hoidon tarvetta ja kustannuksia. Kun välttämätöntä hoitoa edellyttäviä sairauksia ja oireita ei hoideta, ne pahenevat ja edellyttävät jossakin vaiheessa kiireellistä hoitoa. Kiireellisen hoidon kustannukset ovat yleensä huomattavasti välttämätöntä hoitoa suuremmat.

Toiseksi lakiehdotusta perustellaan terveydenhuollon kantokyvyn turvaamisella laajamittaisen maahantulon tilanteissa ja sillä, etteivät terveydenhoito-oikeudet Suomessa muodostu niin sanotuksi veto- tai pitovoimatekijäksi. Luonnoksessakin kuitenkin todetaan, että lakiehdotuksen ei arvioida tällä hetkellä vaikuttavan terveydenhuollon kantokykyyn. Toisaalta luonnoksessa todetaan aiheutta 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. Kyseisen raportin mukaan myös kansainvälisissä tutkimuksissa on todettu, että terveydenhuolto ei ole merkittävä tekijä kohdevaltion valinnassa (Vård till papperslösa. Slutrapport av uppdraget att följa upp lagen om vård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd, 2016:11).

Lakiehdotusta perustellaan myös Itärajan tilanteella ja sillä, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa terveydenhuollon kantokyky voisi kuormittua. Uhkakuva ei perustu todelliseen riskiin. Luonnoksessa todetaan, että ”Valtioneuvoston yleisistunnon 4.4.2024 tekemän päätöksen liitteensä olleessa sisäministeriön 3.4.2024 päivätyssä muistiossa ei ole esitetty arviota siitä, että Itärajalla käynnissä olevalla rajaturvallisuuden vakavalla häiriötilanteella olisi yhteyttä Suomen lainsäädännön perusteella järjestettäviin terveyspalveluihin tai nimenomaan järjestämislain 56 a §:n perusteella järjestettäviin välttämättömiin kiireettömiin terveyspalveluihin.”

Sisäministeriön paperittomien välttämättömiä terveyspalveluja koskevaan hallituksen esitykseen (HE 112/2022 vp) antamassa 12.10.2022 päivätyssä lausunnossa todetaan, että Venäjän hyökkäyssodasta Ukrainassa huolimatta on epätodennäköistä, että venäläiset pyrkisivät

laajemmassa mittakaavassa Suomeen parempien terveydenhuoltopalvelujen toivossa. Sisäministeriön sosiaali- ja terveysministeriölle nyt kyseessä olevan lakiluonnoksen yhteydessä 14.2.2024 antaman vastauksen mukaan sisäministeriön aikaisempi lausunto on kokonaisturvallisuuden kannalta lähtökohtaisesti edelleen ajantasainen. Riski venäläisten laajamittaisesta muuttoliikkeestä Suomeen parempien terveydenhuoltopalveluiden toivossa on edelleen epätodennäköinen, ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä paperittomille henkilöille järjestämislain 56 a §:n mukaan aiheutuva kokonaisturvallisuuden riski on tästä näkökulmasta edelleen vähäinen.

On myös huomioitava, että turvapaikkaa hakeneet henkilöt kuuluvat vastaanottopalvelujen piiriin eivätkä siten järjestämislain 56 a §:n soveltamisalaan. Itärajan yli tulleet turvapaikanhakijat eivät siten käyttäisi paperittomille tarkoitettuja välttämättömiä terveyspalveluja. Vaikka Itärajan yli tulisikin normaalia suurempi määrä turvapaikanhakijoita, olisi epätodennäköistä, että terveydenhuolto kuormittuisi nykyisestä siitä syystä, että paperittomilla on oikeus välttämättömään terveydenhuoltoon. On lisäksi otettava huomioon, että Suomessa on paperittomina hyvin erilaisissa tilanteissa olevia ja eri syistä paperittomiksi joutuneita henkilöitä. Kaikki paperittomat henkilöt eivät ole tulleet maahan alun perinkään turvapaikanhakijoina. Lakimuutos kohdistuisi siten myös muihin kuin turvapaikanhakijoina maahan alun perin tullessiin henkilöihin.

Lakiehdotusta perustellaan ainoastaan hypoteettisiin uhkakuviin varautumisella. Tällainen perustelu lakimuutokselle on todella ongelmallinen, eikä sitä voida pitää hyväksyttävänä, erityisesti kun on kyse perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisesta. Luonnos on kokonaisuudessaan varsin heikosti perusteltu.

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. Voimassa olevaa lainkohtaa ei ole ehditty edes täysimääräisesti alkaa soveltaa. 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 oikeus pelkkään kiireelliseen hoitoon ei riitä turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Luonnoksessakin todetaan, 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 lakiehdotus heikentäisi perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja 3 momentissa tarkoitettuja julkisen vallan jokaiselle turvaamia terveyspalveluja sekä ainakin osan kohdalla perustuslain 7 §:ssä turvattua oikeutta elämään.

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). Nyt kyseessä olevassa luonnoksessa todetaan, että ainakin osan henkilöistä kohdalla on mahdollista, että muutettavana oleva 56 a §:n sääntely turvaa oikeutta eksistenssiminimiin.

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 lähtökohdalla voidaan pitää tasoa, joka luo ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että riittävillä palveluilla 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. Lakiehdotus on siten ongelmallinen myös perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta.

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.

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 tunnustettu 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 toistuvasti huomauttanut Suomelle paperittomien henkilöiden terveyspalvelujen riittämättömyydestä. 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 terveyspalveluihin (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 terveyspalveluihin 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 tunnustettujen 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 turvattun 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 laajamittaiseen maahantuloon varautumisesta ei voida pitää hyväksyttävänä, koska luonnoksestakin käy ilmi, että muutoksella ei arvioida olevan vaikutuksia terveydenhuollon kantokykyyn ja myös taloudellisen vaikutuksen arvioidaan olevan marginaalinen. Luonnoksessa ei ole osoitettu, että paperittomien oikeus välttämättömään terveydenhuoltoon olisi terveydenhuollon kantokykyä kuormittava tekijä tai että olisi olemassa todellinen riski, että se voisi sellaiseksi muodostua. Luonnoksessa ei ole myöskään 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). Myös tästä näkökulmasta 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 vaatimaa hyväksyttävää perustetta ja että

lakimuutoksella voitaisiin tällaiseen perusteeseen vaikuttaa, ei ehdotettua muutosta voida millään tapaa pitää oikeasuhtaisena.

Lakiehdotuksella puututtaisiin myös perusoikeuden ydinalueeseen, mistä syystä myös lakiehdotus ei ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukainen. Luonnoksessa todetaan, että lakiehdotuksen mukainen rajoitus voisi joidenkin henkilöiden kohdalla ulottua perusoikeuden ydinalueeseen. Luonnoksen mukaan kiireellinen hoito ei riittäne turvaamaan henkilön terveyden ja elinkyvyn säilyttämistä tilanteissa, joissa paperittoman henkilön Suomessa oleskelun kesto on kuukausien tai vuosien pituinen. Pakolaisneuvonnalla on tiedossa useita tilanteita, joissa henkilö on ollut paperittomana Suomessa vuosia. On selvää, että vähintään näiden henkilöiden kohdalla rajoituksella koskettaisiin perusoikeuden ydinalueeseen. Ottaen varsinkin huomioon, että eduskunta on viime aikoina hyväksynyt ja valmistele massaa useita lakihankkeita, jotka oletettavasti tulevat lisäämään paperittomien määrää ja pitkittämään paperittomuutta, on kestävämpää, että samaan aikaan paperittomien oikeutta terveydenhuoltoon heikennetään merkittävästi.

Edellä kuvatusti lakiehdotuksen mukainen perusoikeuksien rajoittaminen olisi myös ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa, kun Suomelle on jo aikaisemmin huomautettu siitä, ettei paperittomien oikeus pelkkään kiireelliseen terveydenhuoltoon ole riittävä.

6 Yhdenvertaisuus ja syrjäntäkielto

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

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. Syrjäntäkiellon 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 terveyspalvelujen piiriin (CERD/C/FIN/CO/23, 5.5.2017).

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta on ongelmallista myös se, että lakiehdotuksen myötä välttämättömien terveyspalvelujen ulkopuolelle jätettäisiin vain pieni joukko paperittomia ihmisiä. Kun raskaana olevat, lapset, tietyt pitkäaikaissairaat ja vammaiset henkilöt sekä liikkuva väestö ehdotuksen mukaan saisivat edelleen välttämätöntä terveydenhuoltoa, jäisivät muut paperittomat henkilöt ilman tarvitsemaansa välttämätöntä hoitoa. Ei ole perusteltua jättää pieni 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 a §:n soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä ei ole yksiselitteisesti määritelty, vaan säännös sisältää tulkinnanvaraisuutta sen soveltamisalaan kuuluvasta henkilöpiiristä. Säännöksessä viitataan ulkomaalaislain 40 §:ään sen määrittelemiseksi, pidetäänkö henkilön oleskelua maassa laillisenä. Lakiehdotuksen mukaan tietyille paperittomille henkilöille eli lapsille, raskaana oleville, eräille pitkäaikaissairaille ja ”muun terveydellisen syyn vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa” oleville henkilöille annettaisiin kiireellistä hoitoa laajempia terveydenhuollon palveluja.

Terveydenhuollon ammattilaiselle jäisi arvioitavaksi, kuka kuuluu järjestämislain 56 a §:n soveltamisalaan eli kenelle annetaan välttämättömiä ja kenelle ainoastaan kiireellisiä terveyspalveluja. Lainkohta jättää avoimeksi sen, kuka käytännössä tekee arvion henkilön oleskelustatuksesta ja haavoittuvasta asemasta. Arvio tehtäisiin terveydenhuoltoa antavassa yksikössä, mutta jää epäselväksi, tehdäänkö arvio käytännössä jo vaihteessa tai aulassa, kun ihminen hakeutuu terveydenhuollon yksikköön vai terveydenhoitajan tai lääkärin vastaanotolla.

Terveyden- ja sosiaalihuollon ammattilaisten ei ole helppoa ehdotetun lainkohdan ja viittauksen perusteella arvioida henkilön oleskelun laillisuutta ja oleskelun oletettua kestoja, eikä tämän arvioimisen pitäisikään kuulua terveyden- ja sosiaalihuollon tehtäviin. On kohtuutonta edellyttää terveydenhuollon ammattilaiselta tai muilta terveydenhuoltoyksikön työntekijöiltä tällaisten arvioiden tekemisestä. Terveydenhuollon ammattilaisilla tai muillakaan työntekijöillä ei välttämättä ole osaamista tai resursseja henkilön oleskelun oletetun keston arvioimiseen. Myös haavoittuvan

aseman arvioiminen hoidon saamisen perusteena lienee mahdotonta ilman kattavia ennakkotietoja tai -selvityksiä henkilön tilanteesta. Lakiluonnoksessa jää myös epäselväksi, kuka tekee arvion henkilön haavoittuvasta asemasta ja millä tavalla.

Pakolaisneuvonta ilmaisee huolensa siitä, että tulkintavaikeuksista johtuen oikeutta välttämättömään hoitoon ei osattaisi antaa niillekään henkilöille, joille se ehdotetun lainkohdan mukaan kuuluisi. Ehdotetun lakimuutoksen asianmukaisen soveltamisen varmistaminen edellyttäisi koulutusta ja selkeitä ohjeistuksia terveydenhuollon ammattihenkilöille lain soveltamisesta.

Eriyisen ongelmallinen sanamuodoltaan on ehdotetun lainkohdan maininta, että myös ”muun terveydellisen syyn vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa” olevilla henkilöillä olisi oikeus välttämättömiin terveyspalveluihin. Ilmaukseen sisältyy todella paljon tulkinnanvaraa. Sanamuoto ”muun terveydellisen syyn vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa” on hyvin epäselvä ja vaikea tulkita ja asettaa myös soveltamisen kynnyksen aivan liian korkealle. Pakolaisneuvonta katsoo, että sanamuoto tulisi vähintäänkin muuttaa muotoon ”haavoittuvassa asemassa oleva”.

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. Kiireellisen ja välttämättömän hoidon raja ei siten ole veteen piirretty.

Iida Elena Teriö

Michelle Gripenberg-Wik

Juristi, OTM

Juristi, OTM

Pakolaisneuvonta ry

Pakolaisneuvonta ry

Teriö Iida
Pakolaisneuvonta ry