

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.**

- Ihmisoikeusliitto katsoo, että ehdotuksessa esitettyä heikennystä paperittomien oikeusasemaan ei voida pitää Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden valossa hyväksyttävänä eikä esitysluonnoksessa esitettyjen perustelujen valossa tarpeellisena.

- YK:n TSS-komitean mukaan valtio on velvollinen takaamaan TSS-sopimuksessa tunnustetut oikeudet syrjimättä myös alueellaan oleville sen kansalaisuutta vailla oleville henkilöille riippumatta heidän oikeudellisesta asemastaan.

- Ihmisoikeusliitto katsoo, että lainvalmistelun vaikutusarvioinnin merkittävyttä murentaa se, että esitysluonnoksessa todettuja huomattavia negatiivisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ei huomioida esitetyissä säädösmuutoksissa.

Yleistä

Ihmisoikeusliitto kiittää mahdollisuudesta lausua sosiaali- ja terveysministeriön luonnoksesta hallituksen esitykseksi (VN/22264/2023) paperittomien terveydenhuolto-oikeuden rajaamista koskien.

Aluksi toteamme, että meillä ei asian laajuuden ja omien rajallisten resurssiemme vuoksi ole mahdollisuutta lausua kaikista esityksen yksityiskohdista. Haluamme kuitenkin yleisenä

ihmisoikeusjärjestönä nostaa esiin muutaman aivan keskeisen asian, joiden osalta esitysluonnos on nähdäksemme ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.

## Esityksen lähtökohdista

Esityksessä on kyse sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain muuttamisesta niin, että jatkossa hyvinvointialueilla ei pääsääntöisesti olisi enää lakisääteistä velvoitetta järjestää kiireellisen hoidon lisäksi välttämättömiksi arvioituja terveydenhuollon palveluja paperittomille henkilöille.

Lakiesitys koskee kirjavaa, mutta määrällisesti pientä joukkoa ihmisiä, joita yhdistää oleskelu Suomessa ilman voimassa olevaa oleskelulupaa. Ihmisoikeusliitto käyttää lausunnossaan tästä joukosta paperiton-termiä, jota myös järjestämislain 56 a §:n säätämistä koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 112/2022 vp) käytettiin. Ihmisoikeusliitto paheksuu sosiaali- ja terveysministeriön terminologista valintaa käyttää tässä esityksessä tästä ihmisryhmästä leimaavampaa termiä laittomasti maassa oleskeleva.

Paperiton henkilö elää maassa ilman laillista oleskeluoikeutta. Paperittomat ihmiset muodostavat erityisen haavoittuvan väestöryhmän, jonka elinoloja vaikeuttavat muun muassa sairaudet ja puutteellinen terveydenhuolto, asuinolosuhteet sekä köyhyys. Paperittomina elää Suomessa eri arvioiden mukaan n. 2000–4000 ihmistä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettu laki uudistui viimeksi 1.1.2023 lukien. Tästä alkaen pidempään Suomessa oleskelleilla paperittomilla henkilöillä on ollut aikaisemman kiireellisen hoidon lisäksi myös oikeus välttämättömiin kiireettömiin terveydenhuollon palveluihin. Nyt kyseessä olevalla esityksellä poistettaisiin paperittomilta aikuisilta tämä reilun vuoden voimassa ollut lakisäätäinen oikeus kiireettömiin välttämättömiin terveyspalveluihin. Hallituksen esityksessä avoimesti arvioidaan, että tällä hetkellä voimassa oleva lainsäädäntö täyttää aiempaa paremmin perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimukset. Kyseessä on siten tietoinen valinta kurjistaa entuudestaan erittäin haavoittuvassa asemassa olevan ryhmän tilaa ja ihmisoikeuksien toteutumista. Ihmisoikeusliiton näkemyksen mukaan esityksellä otettaisiin tietoisia taka-askelia tämän haavoittuvan ryhmän ihmisoikeuksien toteuttamisessa.

Esitystä on perusteltu halulla turvata valtiontalouden kantokyky tilanteissa, joissa Suomeen kohdistuisi laajamittaista maahantuloa ulkomaalaislain vastaisesti. Samalla esityksessä todetaan, että “[t]ällä hetkellä Suomessa laittomasti oleskelevien henkilöiden arvioitu määrä on niin vähäinen, ettei voimassa olevalla sääntelyllä arvioida olevan vaikutuksia terveydenhuollon kantokyvyn näkökulmasta.” (s.30) Hallitus on jo torjumassa laitonta maahanmuuttoa useilla muilla esityksillä,

mistä syystä tämän esityksen haitalliset vaikutukset tosiasiaassa kohdistuisivat Suomessa jo pidemmän aikaa oleskelleisiin hädänalaisiin ihmisiin.

Esitysluonnoksen mukaan terveydenhuolto-oikeuksien rajaamisella kuitenkin tavoitellaan laittoman maahantulon ja maassaolon hillitsemistä. Kuitenkin s. 27-28 todetaan, ettei terveydenhuoltopalveluiden veto- ja pitovoimatekijöiden olemassaolosta ole kansainvälisten kokemusten tai tutkimusten valossa näyttöä. Tämän lisäksi perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti pitänyt perustuslain 22 § sekä perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyyksivaatimuksen valossa ongelmallisena lakimuutosten perustelua Suomen houkuttelevuuden vähentämiseen liittyvillä syillä (PeVL 27/2016 vp, PeVL 55/2016 vp).

Näiden seikkojen valossa esitetyt lakimuutokset eivät vaikuta perustelluilta tai tarkoituksenmukaisilta. Esityksen tavoitellut positiiviset ml. taloudelliset vaikutukset ovat vähäisiä, ja negatiiviset vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen puolestaan huomattavia.

### Oikeudesta terveyteen

Oikeus terveyteen on ihmisoikeus, joka kuuluu lähtökohtaisesti jokaiselle maassa oleskelevalle henkilölle siitä riippumatta, onko henkilöllä lupa oleskella maassa. Oikeus terveyteen on tunnustettu useissa YK:ssa hyväksytyissä ihmisoikeussopimuksissa. Keskeisimmät näistä ovat taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (TSS-sopimus, SopS 6/1976), lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 60/1991) ja kaikkinaisen naisten syrjinnän kieltävä yleissopimus (SopS 68/1986), joihin kaikkiin Suomi on liittynyt. Liittyessään näihin ihmisoikeussopimuksiin Suomi on ottanut ne osaksi lainsäädäntöään ja sitoutunut noudattamaan niiden valvontaelinten tulkintakäytäntöä.

TSS-sopimuksen mukaan jokaisella on oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä. TSS-sopimusta tulkitseva TSS-komitea on terveydenhuolto-oikeutta ja syrjintäkieltoa koskevista yleiskommenteissaan (General Comment no 14 ja 20, vuosilta 2000 ja 2009), muistuttanut valtioiden olevan velvollisia takaamaan sopimuksessa tunnustetut oikeudet syrjimättä myös alueellaan oleville sen kansalaisuutta vailla oleville henkilöille, kuten pakolaisille, turvapaikanhakijoille, valtiottomille henkilöille, siirtotyöläisille ja ihmiskaupan uhreille riippumatta heidän oikeudellisesta asemastaan ja siitä, onko heillä maassa oleskeluun vaadittavia asiakirjoja.

Terveyspalveluita koskee myös perustuslain mukainen syrjintäkielto. Lisäksi Suomessa perustuslaki takaa jokaiselle ihmiselle oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Vastaavasti terveydenhuollon ammattilaisen velvollisuus ja oikeus on tarjota ja terveydenhuollon palveluita niitä tarvitseville. Terveydelle välttämätön hoito, jota ilman potilaan tila olennaisesti huononisi, tulee tavalla tai toisella järjestää kaikille.

TSS-sopimus asettaa sopimusvaltioille ns. positiivisen velvoitteen edistää niissä määriteltyjen oikeuksien toteutumista jatkuvasti, asteittain kohti täysimääräistä toteutumista. Tavoite laskea etuudet alimmalle mahdolliselle tasolle on tämän velvoitteen vastainen.

Perustuslaki ja kansainväliset sitovat sopimukset sekä terveydenhoitoalan henkilökuntaa sitovat eettiset periaatteet puoltavat monessa tilanteessa oikeutta laajempaan hoitoon, kuin mitä pelkkä järjestämislain 50 §:n sisältämä kiireellinen hoito pitää sisällään. Hiljattain järjestämislain 56 a §:n säätäminen selkeytti tilannetta Suomessa ja asetti eri puolilla maata oleskelevat paperittomat henkilöt samalle viivalle keskenään. Nyt esitetty lakisääteisen oikeuden kiireettömään välttämättömään hoitoon epäminen asettaisi paperittomat ihmiset keskenään erilaiseen asemaan ja terveydenhuollon ammattilaiset eettisesti vaikeisiin ratkaisuihin yksilöiden kohdalla.

Lääkäriliitto on todennut, että paperittomien henkilöiden terveydenhuollon järjestämisen on osoitettu hyödyttävän yhteiskuntaa eli olevan perusteltua myös hyötyetiikan näkökulmasta. Kun ihmiset pääsevät ajoissa hoitoon, monet vaivat saataisiin hoidettua, ennen kuin ne vaativat kalliimpaa kiireellistä sairaalahoitoa. Liiton mukaan maassa oleskelevien ihmisten tasavertainen ja kunnioittava kohtelu edistää myös yhteiskuntarauhaa. Ihmisoikeusliitto huomauttaa, että esityksestä seuraavat välilliset kustannukset voivat olla merkittävästi syntyviä säästöjä suurempia.

Lapsen oikeuksista ja lapsen edun ensisijaisuudesta

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 24 artiklan mukaan lapsella on oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta sekä sairauksien hoitamiseen ja kuntoutukseen tarkoitetuista palveluista. Myös lapsen oikeuksien yleissopimus sisältää syrjintäkiellon ja siis edellyttää, että oikeus terveyteen ja muut sopimuksessa tunnustetut oikeudet tulee turvata kaikille lapsille ilman minkäänlaista syrjintää. Esityksessä oltaisiin turvaamassa terveyspalvelut paperittomille lapsille saman laajuisina kuin muille hyvinvointialueiden asukkaille, mikä näin ollen täyttäisi lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteen.

Sen sijaan lapsesta huolta pitävän aikuisen terveyspalvelut ovat esityksen nojalla vaarassa merkittävästi heiketä. Tämä on lapsen edun ensisijaisuuden vastaista. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artikla velvoittaa ensisijaisesti huomioimaan lapsen etu kaikessa päätöksenteossa, mukaan lukien lainsäädäntötoimissa. Lapsesta huolta pitävän aikuisen terveydellä on suora vaikutus lapsen terveyteen ja hyvinvointiin. Ihmisoikeusliitto esittää, että myös paperittomien vanhempien tai muiden lapsesta vastuussa olevien aikuisten oikeus saada kiireettömät välttämättömät terveyspalvelut turvataan.

Vaikutusarviointien huomioimisesta esitetyissä muutoksissa

Ihmisoikeusliitto kiinnittää erityistä huomiota siihen, että esitysluonnoksessa todettuja huomattavia negatiivisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ei huomioida esitetyissä säädösmuutoksissa. Luonnoksessa päädytään ehdottamaan Suomen saamien ratkaisujen ja suositusten vastaisia lakimuutoksia, jotka heikentävät haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien toteutumista. Tämä käytäntö vaikuttaa viimeaikaisissa hallituksen esityksissä yleistyneen, ja murentaa vaikutusarviointien merkitystä.

#### Yleisesti ihmisoikeuksien rajoittamisesta

Monen ihmisoikeuden tavoin oikeus terveyteen ei ole ehdoton oikeus, vaan sen toteutuminen on viime kädessä kiinni muun muassa valtion käytettävissä olevista resursseista. Lisäksi valtion on mahdollista poiketa siitä lähtökohdasta, että oikeus terveyteen tulee turvata kaikille valtion alueella oleville henkilöille yhdenvertaisesti, jos eri ryhmien erilainen kohtelu on oikeutettavissa ja välttämätöntä ihmisoikeusjärjestelmän valossa hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi ja jos erottelun haitalliset vaikutukset eivät ole epäsuhtaisia päämäärään nähden. Oikeuden ytimeen puuttuvaa rajoitetta ei kuitenkaan ole mahdollista säätää edes hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi. Lausuttavan olevan esitysluonnoksen mukaan siinä ehdotetut muutokset voisivat vaikuttaa joidenkin ihmisten kohdalla perustuslain 7 §:ssä ja useissa kansainvälisissä ihmisoikeuksissa turvattuun oikeuteen elämään, ts. nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien ydinalueeseen.

Esityksessä ei tuoda oikeudellisesti riittävän perustellusti argumentoiden esille, miten ehdotettavan heikennyksen katsottaisiin täyttävän perustuslain sekä TSS-sopimuksen 4 artiklan mukaiset hyväksyttävät lähtökohdat oikeuksien rajoittamiselle sekä sille, että oikeus terveyteen toteutuu ilman perustuslaissa ja kyseisen sopimuksen 2 artiklassa kiellettyä syrjintää.

Viimeisissä Suomelle antamissaan johtopäätöksissä (E/C.12/FIN/CO/7) TSS-komitea muistutti Suomea julkisen talouden säästötoimia koskevista reunaehdoista. (Letter from United Nations Committee on Economic Social and Cultural Rights Chairperson to States Parties on Austerity Measures' (48th session, 16 May 2012, CESRC/48th/SP/MAB/SW) <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf> ). Ihmisoikeuksien heikennysten ei tulisi edes vakavassa talouskriisissä olla pysyviä eivätkä ne saa heikentää suhteettomasti niiden ihmisten oikeuksia, jotka ovat jo ennestään heikoimmassa asemassa

Ihmisoikeusliitto huomauttaa, että esityksessä ei ole riittävästi käsitelty ihmisoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Näin voimakkaasti erityisen haavoittuvassa asemassa olevan joukon ihmisoikeuksia rajoittavalta esitykseltä tulee edellyttää keskeisten ihmisoikeussopimusten tulkinta-aineiston huolellista läpikäyntiä ja oikeuksien rajaamisen punnittua arviointia, jotta se voisi täyttää Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusveloitteet. Ihmisoikeusliitto katsoo, että ehdotuksessa esitettyä heikennystä paperittomien oikeusasemaan ei voida pitää Suomea sitovien

ihmisoikeusvelvoitteiden valossa hyväksyttävänä eikä esitysluonnoksessa esitettyjen perustelujen valossa tarpeellisena.

Salmivaara Anna  
Ihmisoikeusliitto