

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.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 56 a §:n muuttamisesta.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavaa lakia muutettaisiin siten, että hyvinvointialueilla, Helsingin kaupungilla ja HUS-yhtymällä ei enää jatkossa olisi pääsääntöisesti lakisääteistä velvollisuutta järjestää kiireellisen hoidon lisäksi välttämättömiksi arvioituja terveydenhuollon palveluja luvattomasti maassa oleskeleville eli niin sanotuille paperittomille henkilöille. Paperittomille lapsille tulisi kuitenkin järjestää tarvittavat terveydenhuollon palvelut saman laajuisina kuin hyvinvointialueen asukkaille ja alaikäisenä aloitettu hoito tulisi järjestää hoidon loppuun saakka, vaikka henkilö tulisi sen kestäessä täysi-ikäiseksi. Lisäksi paperittomille henkilöille tulisi järjestää välttämättömiksi arvioidut palvelut eräissä laissa määritellyissä tilanteissa, kuten raskauteen ja tartuntatautien ehkäisyyn ja hoitoon liittyen. Sääntelyllä pyrittäisiin esitysluonnoksen mukaan turvaamaan valtionalouden kantokykyä sekä julkisen terveydenhuollon palvelujärjestelmän kantokykyä tilanteissa, joissa Suomeen kohdistuisi laajamittaista maahantuloa ulkomaalaislain vastaisesti. Terveydenhuolto-oikeuksien rajaamisella suppeammaksi pyrittäisiin myös hillitsemään luvatonta maahantuloa ja maassa luvatta oleskelua.

THL arvioi esitysluonnoksen mukaisen sääntelyn ongelmalliseksi. Sääntely heikentäisi paperittomien henkilöiden asemaa nykyiseen verrattuna. Lakiehdotus heikentäisi pidempään kuin lyhytaikaisesti maassa oleskelevien henkilöiden oikeutta saada tarvitsemiaan välttämättömiä terveyspalveluja oikea-aikaisesti, mikä voi johtaa esimerkiksi vakaviin komplikaatioihin tai kuolemaan. Näin ollen sääntely vaarantaisi perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja sekä perustuslain 7 §:ssä turvattua oikeutta elämään. Lisäksi lakiehdotuksella heikennettäisiin perustuslain 19 §:n 3 momenttiin sisältyvää oikeutta riittäviin terveydenhuollon palveluihin. Sääntely olisi ongelmallista myös perustuslain 6 §:n sisältyvän

yhdenvertaisuusperusoikeuden ja perustuslain 22 §:n ihmis- ja perusoikeuksien turvaamisveloitteen kannalta. Vastaavasti sääntely olisi ongelmallista useiden Suomea sitovien ihmisoikeusveloitteiden kannalta. Keskeisimpiä näistä ovat esitysluonnoksessakin mainittu YK:n TSS-sopimuksen oikeutta terveyteen suojaava 12 artikla sekä uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan II osan 13 artikla.

THL pitää tärkeänä, että esitysluonnoksessa tuodaan varsin kattavasti esiin niitä ihmis- ja perusoikeusveloitteita, joiden valossa sääntelyä on arvioitava sekä sääntelyn perus- ja ihmisoikeus- sekä muita vaikutuksia. THL:n arvio kuitenkin on, ettei laitos voi kaikilta osin yhtyä esityksessä esitettyihin tulkintoihin ja johtopäätöksiin, tai niiden perusteisiin.

THL kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle Suomen lainkäyttöpiirissä olevalle henkilölle subjektiivisena oikeutena oikeus välttämättömään huolenpitoon. Säännöksellä turvataan niin kutsuttua eksistenssiminimiä eli ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistasoa, joka kuuluu kaikille. Arvioidessaan sääntelyä, joka olisi turvannut paperittomille ulkomaalaisille kiireellisen sairaanhoidon lisäksi oikeuden terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömäksi arvioimiin terveydenhuollon palveluihin (HE 343/2014 vp), eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi, että kyseinen sääntelyratkaisu olisi turvannut oikeuden välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin terveyspalveluihin Suomessa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille paremmin kuin pelkkä oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon. THL:n arvio tämän perusteella on, että perustuslain 19 §:n 1 momentin säännös kattaa kiireellisen sairaanhoidon lisäksi henkilön tarvitseman välttämättömän terveydenhuollon, ja esitysluonnokseen sisältyvä sääntely on tämän vastaista.

Sääntely merkitsisi Suomen palaamista lähelle voimassa olevaa lainsäädäntöä edeltävää tilannetta, johon monet kansainväliset ihmisoikeustoimijat kiinnittivät kriittistä huomiota. Esimerkiksi YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (TSS-komitea) suositteli 30.3.2021 antamissaan johtopäätelmissä, että Suomi poistaisi maassa luvatta oleskelevien henkilöiden terveyspalveluihin pääsyn esteet. Komitea myös toisti jo aiemmin Suomelle kohdentamansa muistutuksen, että TSS-sopimuksen turvaama oikeus terveyteen tulee taata kaikille ilman syrjintään (E/C.12/FIN/CO/7). Myös muun muassa YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea on ilmaissut Suomelle huolensa paperittomien henkilöiden vaikeuksista päästä muissa kuin kiireellisissä tilanteissa terveyspalvelujen piiriin ja suositellut Suomea ryhtymään toimenpiteisiin tilanteen parantamiseksi (CERD/C/FIN/CO/23). Vastaavasti Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomiota Suomen tilanteeseen tältä osin (8.12.2017, 2017/def/FIN/13/1/EN). Edellisellä hallituskaudella sopimusten valvontaelinten edellyttämiä tarvittavia korjaustoimia toteutettiin, kun eduskunta säätöi paperittomille henkilöille oikeuden terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömäksi arvioimiin terveydenhuollon palveluihin ja alaikäisille paperittomille vastaava oikeus palveluihin kuin mitä kunnassa vakituisesti asuville alaikäisille on turvattu. Esitysluonnos heikentäisi tätä tilannetta jälleen, mitä THL ei näe tarkoituksenmukaisena kehityssuuntana.

THL pitää erityisen tärkeänä, että sääntelyllä ei esitysluonnoksen mukaan rajattaisi paperittomien lasten oikeutta saada terveydenhuollon palveluja ja että paperittomille henkilöille järjestettäisiin

jatkossakin välttämättömät raskauteen liittyvät tai ihmisten välillä tarttuvien tartuntatautien ehkäisyä ja hoitoa koskevat terveydenhuollon palvelut. Samoin THL pitää tärkeänä, että esitysluonnoksen mukaan paperittomalle henkilölle tulisi järjestää vakavan pitkäaikaisen vamman tai sairauden vuoksi välttämättömiksi arvioidut terveydenhuollon palvelut ja terveydellisen syyn vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle henkilölle tämän syyn vuoksi välttämättömiksi arvioidut terveydenhuollon palvelut.

THL näkee kuitenkin ongelmallisena, että hoito-oikeuden laajuus on luonnoksessa määritelty hyvin tulkinnanvaraisella tavalla. Velvollisuus toteuttaa ”vakavan pitkäaikaisen vamman tai sairauden vuoksi välttämättömiksi arvioidut terveydenhuollon palvelut” ja ”terveydellisen syyn vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle henkilölle tämän syyn vuoksi välttämättömiksi arvioidut terveydenhuollon palvelut” jättää terveydenhuollon ammattihenkilöille lain soveltajina runsaasti harkintavaltaa. Tämä voi johtaa epäyhdenmukaisiin käytäntöihin ja yhdenvertaisuuden vaarantumiseen, siinä missä yksilön perustavanlaatuisia perus- ja ihmisoikeuksia toteuttavan ja toisaalta viranomaisten ja yksittäisten virkamiesten velvollisuuksia määrittävän sääntelyn tulisi olla täsmällisempää. Vähintäänkin hoito-oikeuden ulottuvuutta tulisi kuvata nykyistä täsmällisemmin sääntelyn perusteluissa.

THL:n arvio on, että terveydenhuollon ammattihenkilön arvio erityisen heikossa yhteiskunnallisessa asemassa oleville (kuten mm. paperittomat) tulisi jatkossakin olla pääasiallinen peruste yksilön terveydenhuollon palveluiden tarpeiden arvioimiseksi sekä terveyden suojelemiseksi. THL:n arvio on myös, että poukkoileva sääntely vaikeuttaa terveydenhuollon toimijoiden kykyä ammattietiikkansa mukaiseen työskentelyyn.

Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet eivät ole absoluuttisia siten, että niitä ei voitaisi missään tilanteissa heikentää. THL ei kuitenkaan näe, että esitysluonnoksessa olisi tuotu esiin sellaisia hyväksyttäviä tai uskottavia perusteita, joiden nojalla paperittomien henkilöiden oikeuksien heikentäminen olisi sääntelyssä tarkoitetulla tavalla mahdollista, perusteltua, tai tarkoituksenmukaista.

Esitysluonnoksessa esitettyjä muutoksia perustellaan pyrkimyksellä turvata valtiontalouden kantokykyä sekä julkisen terveydenhuollon palvelujärjestelmän kantokykyä tilanteissa, joissa Suomeen kohdistuisi laajamittaista maahantuloa ulkomaalaislain vastaisesti. Esitysluonnos ei kuitenkaan tarjoa kovinkaan tarkkaa arviota muutoksen aikaansaavista säästöistä tai niiden todellisesta merkityksestä.

Hallitus on toteuttanut tai toteuttamassa useita lakiuudistuksia ja muita toimenpiteitä, jolla ulkomaalaisten laajamittainen maahantulo pyritään estämään (esim. Suomen ja Venäjän välisen rajan rajanylityspaikkojen väliaikainen sulkeminen rajavartiolaiton 16 §:n mukaisesti sekä HE 53/2024 ja HE 30/2024), eikä näköpiirissä ole tilannetta, jossa Suomen paperittoman väestön määrä kasvaisi merkittävästi. On myös huomattava, että turvapaikanhakijoina Suomeen tulevat henkilöt eivät

kuuluu nyt tarkasteltavan sääntelyn piiriin, sillä he saavat terveydenhuollon palvelunsa turvapaikanhakijoiden vastaanoton kautta. Myös esitysluonnoksen sivulla 22 todetaan, että ”vaikutukset hyvinvointiin ja terveyteen kohdistuisivat määrällisesti melko pieneen ihmisryhmään”.

Paperittomien henkilöiden terveydenhuollosta aiheutuneet kustannukset eivät siis vaikuta merkittävältä taloudelliselta uhalta, eikä toisaalta nyt tarkasteltavan sääntelyratkaisun tuottama säästö vaikuta merkittävältä valtiontalouden kantokyvyn tai julkisen terveydenhuollon palvelujärjestelmän kantokyvyn turvaamistoimenpiteeltä.

Sen sijaan THL kiittää esitysluonnoksen tarkkanäköisyyttä sen todetessa sivulla 26, että välttämättömien kiireettömien terveyspalvelujen puute voi johtaa akuutteihin terveyskriiseihin, joiden hoitaminen on usein kalliimpaa kuin välttämättömien terveyspalvelujen oikea-aikainen tarjoaminen. Tämä on myös laitoksen arvio. Näin ollen esitetty sääntelyratkaisu voi johtaa peräti terveydenhuollon kokonaiskustannusten kasvuun säästöjen syntymisen sijaan. THL ei siis ennakoivasti esitetyllä sääntelyllä olevan merkittäviä myönteisiä taloudellisia vaikutuksia, eikä se siten heijastu tarkoituksenmukaisena lakimuutoksen perusteena.

Esityksen mukaan terveydenhuolto-oikeuksien rajaamisella suppeammaksi pyrittäisiin myös hillitsemään luvaton maahantulo ja maassa luvatta oleskelua. THL ei näe tätä asianmukaisena perusteena rajoittaa yksilön perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattua oikeutta terveyteen ja riittäviin terveyspalveluihin. Ei ole myöskään näyttöä siitä, että terveyspalvelut toimisivat keskeisenä vetovoimatekijänä maahanmuutolle. Esimerkiksi Suomessa, Ruotsissa ja Saksassa tehdyt tutkimukset osoittavat, että sosiaaliset (esim. perhe) ja taloudelliset (esim. työ) tekijät ovat ensisijaisia maahanmuuton vetovoimatekijöitä, eikä terveyspalvelujen saatavuutta vetovoimatekijänä ole puolestaan tunnustettu. Vastaavasti maissa kuten Yhdysvallat, joissa terveyspalveluja on rajoitettu paperittomilta henkilöiltä, tämä ei ole estänyt paperittomien maahanmuuton jatkumista. Tätäkään THL ei siis näe tarkoituksenmukaisena lakimuutoksen perusteena.

Pääjohtaja Mika Salminen

Johtaja Piia Aarnisalo

Castaneda Anu
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL