

Lausunto

28.01.2025

Asia: VN/34869/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Esitysluonnoksessa esitettyjen muutosten myötä paperittomina elävät ihmiset olisivat jatkossa lähtökohtaisesti oikeutettuja saamaan vain kiireelliset terveyspalvelut, kun voimassa olevan lainsäädännön perustella he ovat oikeutettuja saamaan terveydenhuollon ammattilaisen välttämättömiksi arvioimat terveyspalvelut kiireellisten palveluiden lisäksi. Myös esimerkiksi paperittomina elävät vammaiset henkilöt olisivat lähtökohtaisesti oikeutettuja vain kiireelliseen hoitoon.

Amnesty vastustaa esitettyjä muutoksia perusoikeusvelvoitteiden ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisina. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, lakiehdotus voi heikentää perustuslaissa ja Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuja oikeuksia. Lakimuutokset vaarantaisivat paperittomina elävien ihmisten oikeuden terveyteen ja elämään, ja muutoksella olisi välillisiä vaikutuksia myös muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet koskevat kaikkia Suomen lainkäyttöalueella oleskelevia ihmisiä. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen (SopS 6/1976, TSS-sopimus) 12 artiklan lähtökohtana on, että oikeus terveyteen tulee turvata yhdenvertaisesti kaikille valtion lainkäyttöpiirissä oleville henkilöille. Sopimuksen toimeenpanoa valvovan TSS-komitean mukaan oikeus terveyteen edellyttää saavutettavuutta, eli sitä, että terveydenhuollon hoitopaikat, hyödykkeet ja palvelut ovat sekä muodollisesti että tosiasiallisesti kaikkien, sekä erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ja marginalisoitujen

ihmisten saatavilla ilman syrjintää (yleiskommentti nro. 14 (E/C.12/2000/4), para. 12 b). Esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset tarkoittavat konkreettista ja merkittävää heikennystä paperittomina elävien ihmisten oikeuteen saada terveystalveluja yhdenvertaisesti.

Ennen nykysääntelyn voimaantuloa Suomi sai kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa valvoilta elimiltä moitteita paperittomina elävien ihmisten kokemista esteistä terveystalveluiden saannissa. Vuonna 2021 YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (E/C.12/FIN/CO/7) suositteli, että sosiaali- ja terveystalvelujen rakenneuudistuksessa puututaan myös esteisiin, joita muun muassa paperittomat henkilöt kohtaavat sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuudessa. Komitea suositteli, että Suomi varmistaa, että kaikilla henkilöillä on laissa ja käytännössä yhtäläiset mahdollisuudet saada ehkäiseviä terveystalveluja sekä parantavaa ja palliatiivista hoitoa tai palveluja heidän oikeudellisesta asemastaan ja dokumentaatiostaan riippumatta.

Vuonna 2017, viimeisimmässä Suomea koskevassa tarkastelussaan YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea (CERD/C/FIN/CO/23) ilmaisi huolensa paperittomina elävien ihmisten vaikeuksista päästä muissa kuin kiireellisissä tilanteissa kohtuuhintaisten ja asianmukaisten terveystalvelujen piiriin. Komitea suositteli Suomea ryhtymään konkreettisiin toimenpiteisiin, jotta paperittomina elävät ihmiset pääsevät tehokkaasti kohtuuhintaisten ja asianmukaisten terveystalvelujen piiriin.

ESITETYILLE OIKEUKSIEN TOTEUTUMISTA HEIKENTÄVILLE MUUTOKSILLE EI OLE HYVÄKSYTTÄVIÄ PERUSTEITA

Amnesty katsoo, että esitysluonnos on merkityksellinen perusoikeuksien rajoitusedellytysten (PeVM 25/1994 vp) ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytysten (SopS 6/1076, 4 artikla; YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea, Yleiskommentti 3, 1990) kannalta. Esitysluonnos on merkityksellinen myös perustuslain 6 §:n syrjintäkiellon (PeVL 31/2024 vp) sekä TSS-sopimuksen 2 artiklan syrjintäkiellon (SopS 6/1076) näkökulmasta. Esitysluonnoksessa tulisi esittää lakiesitykselle perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän valossa hyväksyttävät ja oikeasuhtaiset perusteet, joiden tulee olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (PeVL 9/2016 vp ja PeVL 44/2010 vp). Amnesty katsoo, että lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa ei esitetä perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteluita.

Esitysluonnoksen mukaan esitetyt muutokset perustuvat ”hallitusohjelman maahanmuuttopoliittisiin kirjauksiin, joilla pyritään tehostamaan laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistumista ja poistamista sekä turvaamaan paremmin yleinen järjestys ja turvallisuus” (s.1). Lakimuutoksilla pyrittäisiin ”poistamaan laittoman oleskelun kannusteita, ehkäisemään sitä kautta laittomaan oleskeluun liittyviä lieveilmiöitä” sekä osaltaan turvaamaan julkisen terveydenhuollon palvelut niille ryhmille, jotka esitysluonnoksessa katsotaan siihen oikeutetuksi kansallisen tai kansainvälisen lainsäädännön perusteella. Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan, että muutoksilla ”pyritään myös lisäämään yleistä tietoisuutta ja ymmärrystä

paluuelvoitteesta sellaisten henkilöryhmien piirissä, jotka eivät ole ulkomaalaisvalvontaviranomaisten tiedossa tai tavoitettavissa eivätkä siten palauttamistoimien tai paluuseen kannustavien toimenpiteiden, kuten paluuneuvonnan, piirissä.”

Heinäkuussa 2024 lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa (VN/22264/2023) oli osin eri tavoitteet. Tuolloisessa esitysluonnoksessa muutosten tarvetta perusteltiin pitkälti mahdollisella laajamittaisen välineellistetyn maahantulon tilanteella ja sen mahdollisesti terveydenhuoltojärjestelmää kuormittavalla vaikutuksella. Useat lausunnonantajat, mukaan lukien Amnesty International Suomen osasto, suhtautuivat kriittisesti tähän perusteeseen ja kyseenalaistivat sen hyväksyttävyyttä.

Nyt esitysluonnokseen on tuotu osin uusia perusteluita oikeuksien heikennyksille: 1. ”laittoman oleskelun kannusteiden poistaminen”, 2. julkisten terveydenhuollon ”ensisijaisen” tehtävän turvaaminen tarjoamalla palveluita rajatummalle henkilöpiirille, sekä 3. tietoisuuden ja ymmärryksen lisääminen paluuelvoitteesta.

1. Kuten esitysluonnoksessa todetaan (s. 15–16), ei ole tutkimusnäyttöä siitä, että terveydenhuoltopalveluiden laajuudella olisi vaikutusta paperittomana maassa oleskeluun. Täten hoito-oikeuden rajaamisella ei ole kiinteää, hyväksyttävää tai oikeasuhtaista yhteyttä tähän tavoitteeseen.

2. Esitetyillä muutoksilla ei esitysluonnoksen mukaan arvioida olevan ”juurikaan” vaikutusta hyvinvointialueiden henkilöresurssitarpeisiin (s. 22) ja kokonaisvaikutukset terveydenhuollon ammattilaisten toimintaan arvioidaan vähäisiksi (s. 23). Näin ollen on vaikea nähdä, miten esitetyt muutokset turvaisivat terveydenhuoltojärjestelmän toimintaa etenkin, kun välttämättömien kiireettömien palveluiden epäminen todennäköisesti lisää kalliimpien kiireellisten palveluiden tarvetta (tästä enemmän Amnesty:n lausunnossa lausuntopyyntöön VN/22264/2023, s. 2–3). Hoito-oikeuden rajaamisella ei ole siten kiinteää, hyväksyttävää tai oikeasuhtaista yhteyttä tähän tavoitteeseen.

3. Amnesty pitää hyvin kyseenalaisena, että oikeuksien rajaamisella terveyspalveluissa tavoitellaan maahanmuuttopoliittista tavoitetta ”tietoisuuden ja ymmärryksen lisäämisestä paluuelvoitteesta” ja katsoo, ettei hoito-oikeuden rajaamisella ole hyväksyttävää, kiinteää tai oikeasuhtaista yhteyttä mainittuun tavoitteeseen.

Palvelujen saatavuuden rajoittaminen rajatulta ihmisryhmältä voi täyttää kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sekä Suomen perustuslain (731/1999) 6 §:n 2 momentissa kielletyn syrjinnän määritelmän. Lausuttavana olevan esitysluonnoksen kannalta olennaisia syrjintäperusteita ovat erityisesti kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään perustuva syrjintä sekä kansalaisuuteen perustuva syrjintä. TSS-komitean mukaan yksilöiden erilainen kohtelu kielletyn

syrijntäperusteen nojalla on syrjintää, ellei sille ole hyväksyttävää ja objektiivista oikeutusta (yleiskommentti nro 20 (E/C.12/GC/20), para. 13). Erilaisen kohtelun tarkoituksen ja valtion toimenpiteiden tulee olla lisäksi sopusoinnussa oikeuksien luonteen kanssa, ja niiden tarkoituksena on oltava yleisen hyvinvoinnin edistäminen demokraattisessa yhteiskunnassa (para. 13). Amnesty katsoo, ettei esitysluonnoksessa osoiteta hyväksyttäviä ja objektiivisia perusteita ehdotetuista muutoksista seuraavalle erilaisen kohtelun oikeutukselle.

PAPERITTOMUUDEN HALLINNOINTI OIKEUKSIA KAVENTAMALLA EI HUOMIOI PAPERITTOMUUDEN JUURISYITÄ

Esitysluonnoksessa vapaaehtoinen paluu nähdään aina yksilölle parhaana vaihtoehtona, eikä esityksessä oteta kantaa niihin tekijöihin, jotka tekevät siitä monelle kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen saaneelle todellisuudessa mahdotonta.

Tutkimukset ovat osoittaneet, että esimerkiksi kielteinen turvapaikkapäätös ei ole yksiselitteinen osoitus siitä, että henkilön olisi turvallista palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, tai siitä, etteikö henkilö olisi haavoittuvassa asemassa, sillä viime kädessä viranomainen määrittää sen, mikä totuus hakijasta ja hänen tilanteestaan otetaan prosessin perustaksi. Turvapaikkaprosessissa hakija on erittäin riippuvainen siitä, miten erilaiset instituutiot ja järjestelmät toimivat ja huomioivat hakijan haavoittuvuuden (Hautala & Tarvainen 2018, Paperittomuuteen pakotetut, Oikeus 4/2018, s. 352). Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen (Selvitys uusintahakemusten merkityksestä turvapaikkaprosessissa, 2024, s. 31) tulokset viittaavat siihen, ettei Suomessa tehdyissä kielteisissä turvapaikkapäätöksissä ole aina kyetty tunnistamaan asianmukaisesti turvapaikka- tai oleskeluperusteita. Tähän viittaa selvityksessä tarkastelujakson 03-08/2023 aikana uusintahakemuksiin tehtyjen myönteisten päätösten merkittävä osuus, 41 prosenttia.

Vapaaehtoisen paluun korostaminen tilanteessa, jossa siihen turvautuminen ei välttämättä ole mahdollista, osoittaa, että kyse ei ole yksilön suojelemisesta vaan suvereenin valtion rajojen turvaamisesta ja epätoivotun väestön poiskäännyttämisestä (Hautala & Tarvainen 2018, s. 339). Esitysluonnoksessa toistuu yksipuolinen ja leimaava näkemys paperittomuudesta lainvastaisena toimintana, jonka "lieveilmiöitä" tulee pyrkiä poistamaan. Sen sijaan esitysluonnoksessa ei tuoda esille sitä, että paperittomuus on oleskelulupajärjestelmän tuottama erityinen oikeudellinen asema (Könönen: Pidätelty elämä - Rajat prekaarisuutta tuottavana instituutiona, Oikeus 2/2014, s. 178), ja että tiukka oleskelulupapolitiikka pikemminkin lisää kuin vähentää paperittomuutta (Könönen 2014, s. 178–179).

Paperittomuus ei ole useinkaan yksilön oman valinnan tulos, vaan maahanmuuttopoliittisilla päätöksillä luotu asiantila. Oleskeluluvan saamisen kriteerejä on tietoisesti kiristetty kerta toisensa jälkeen lakimuutoksilla, jotka ovat kohdistuneet etenkin turvapaikanhakijoina Suomessa eläneisiin henkilöihin. Vuodesta 2015 lähtien tilapäistä oleskelulupaa ei ole voinut saada maasta poistumisen estymisen vuoksi, jos maahanmuuttoviranomainen katsoo, että henkilö voi palata kotimaahansa

“vapaaehtoisesti” (Ulkl 51 §), ja humanitaarista suojelua koskeva säännös (Ulkl 88 a §) kumottiin vuonna 2016. Lukuisat henkilöt, jotka aiemmin olisivat saaneet oleskeluluvan esimerkiksi humanitaarisen suojelun perusteella ovat joutuneet jäämään Suomeen paperittomina kolmansien maiden kansalaisina, sillä kotimaahan palaaminen on heille edelleen tosiasiallisesti mahdotonta. Amnesty katsoo, että käsillä oleva esitysluonnos ilmentää tavoitetta rangaista paperittomiksi joutuneita ihmisiä siitä, että he ovat joutuneet luvallisen oleskelun keinoja kaventavien poliittisten päätösten kohteeksi.

Amnesty painottaa, että useat Orpon hallituksen maahantulo-, oleskelulupa- ja turvapaikkapolitiikkaa koskevista jo voimaan tulleista sekä ehdotetuista lakiesityksistä tulevat todennäköisesti lisäämään entisestään paperittomuutta Suomessa. Tällaisia muutoksia ovat muun muassa työperäisen oleskelun haun epääminen turvapaikanhakijoilta, oleskelulupahakemuksen tutkimatta jättäminen kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneilta, kotikuntamerkin poistaminen ja merkinnän saamisen vaikeuttaminen sekä työperäisen oleskeluluvan tulorajan nostaminen. Lisäksi hallituksen esityksessä vastaanottorahan leikkaamisesta (HE 28/2024 vp) todetaan siinä esitettyjen muutosten voivan lisätä paperittomuutta Suomessa. Tämä asettaa paperittomina elävien ihmisten oikeuksia heikentävän lakiesityksen erityisen ongelmalliseen valoon: mikäli lakipaketin, johon käsillä oleva lakiehdotus kuuluu, tavoitteena olisi vähentää paperittomuutta, muutosten tulisi kohdistua oleskelulupa- ja turvapaikkapolitiikkaan liittyviin paperittomuuden juurisyihin, eikä paperittomina elävien ihmisten oikeuksiin. Tämän vuoksi Amnesty katsoo, että käsillä olevien lakimuutosten tarkoituksena on pyrkiä hallinnoimaan maassa oleskelua rajoittamalla paperittomana elävien ihmisten elämän edellytyksiä. Amnesty myös toteaa painokkaasti, että paperittomuutta Suomessa ei tule lisätä päätösperäisesti.

ESITYSLUONNOKSESSA SIVUUTETAAN PAPERITTOMINA ELÄVIEN IHMISTEN ERITYISEN HAAVOITTUVA ASEMA

Esitysluonnoksen mukaan yksinomaan se, että henkilö oleskelee maassa paperittomana vailla virallista oleskeluoikeutta, ei lähtökohtaisesti tarkoittaisi erityisen haavoittuvaa asemaa (s. 29). Esitysluonnoksen mukaan erityisen haavoittuva asema voisi muodostua, mikäli on epäily esimerkiksi hyväksikäytöstä tai ihmiskaupasta ja tällöin henkilö tulisi ohjata asianmukaisten palveluiden piiriin.

Amnesty kiistää esitysluonnoksessa esitetyn tulinnan siitä, että paperittomuus ei itsessään merkitsisi erityisen haavoittuvaa asemaa ja toteaa, että kyseinen redusoiva näkemys sivuuttaa paperittomina elävien ihmisten kansainvälisessä oikeudessa yleisesti tunnistetun tosiasiallisen haavoittuvuuden ja alttiuden joutua syrjivien käytäntöjen kohteeksi. Tulinnanvaraisen ‘erityisen’ haavoittuvuuden käsitteen käyttäminen kriteerinä oikeuksiin pääsulle on ylipäätään ongelmallista ja saattaa johtaa hoidon epäämiseen henkilöiltä, jotka ovat kokeneet lähtömaassaan esimerkiksi kidutusta tai muita ihmisoikeusloukkauksia, mutta jotka eivät ole syystä tai toisesta saaneet myönteistä turvapaikkapäätöstä.

‘Erityisen’ haavoittuvuuden rajaaminen esitysluonnoksessa koskemaan ainoastaan epäillyn hyväksikäytön tai ihmiskaupan uhreja poikkeaa lisäksi vallitsevasta tutkimukseen perustuvasta käsityksestä, joka koskee paperittomina elävien ihmisten erityisen haavoittuvaa asemaa yhteiskunnassa ja ohittaa paperittomina eläviä ihmisiä koskevat institutionaaliset ja yksilökohtaiset tekijät, jotka altistavat heidät syrjinnälle ja ulossulkemiselle yhteiskunnasta. Erityisesti turvapaikanhakijoina Suomeen tulleet ihmiset ovat jo lähtökohtaisesti haavoittuvassa asemassa (ks. EIT:n ratkaisu asiassa M.S.S. v. Belgia ja Kreikka, 2011), ja kielteisestä turvapaikkapäätöksestä seuraava paperittomuus asettaa heidät erityisen haavoittuvaan asemaan. Lisäksi esimerkiksi TSS-komitea on korostanut paperittomuuden aiheuttamaa haavoittuvuutta ja alttiutta syrjinnälle todetessaan, että paperittomat ihmiset ovat prekaarin tilanteensa vuoksi erityisen suuressa riskissä joutua syrjinnän kohteeksi TSS-sopimuksen mukaisten oikeuksiensa toteutumisen osalta (E/C.12/2017/1, para. 7).

Paperittomina elävien ihmisten pelko esimerkiksi säilöönnotosta tai maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanosta voi johtaa viranomaisten välttelyyn, mikä vaikeuttaa hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhrien tunnistamista. Viranomaisten välttely voi altistaa paperittomana elävän ihmisen erilaisille hyväksikäytön muodoille: kansainvälisen siirtolaisuusjärjestö IOM:n mukaan paperittomina elävät ihmiset ovat alttiita manipuloinnille ja hyväksikäytölle niiden tahojen toimesta, jotka uhkaavat ilmoittaa heistä viranomaisille (IOM 2019: ‘IOM Handbook on Protection and Assistance for Migrants Vulnerable to Violence, Exploitation and Abuse’, s. 15).

Suomessa paperittomina elävien ihmisten erityinen haavoittuvuus ilmenee esimerkiksi asunnottomuuden yleisyytenä sekä toisaalta hätämajoitukseen hakeutumisen välttämisenä viimeiseen asti (ks. Valtioneuvoston kanslia 2023: ‘Paperittomien henkilöiden sosiaaliset oikeudet Suomessa’, s. 50). Amnesty huomauttaa, että etenkin asunnottomina elävät naiset ovat erityisessä vaarassa joutua sukupuolittuneen väkivallan ja hyväksikäytön uhreiksi.

Ihmisen tai ihmisryhmän erityisen haavoittuva asema edellyttää sopimusvaltiolta konkreettisia toimenpiteitä, joilla se varmistaa terveyspalvelujen tosiasiallisen saavutettavuuden kyseiselle ihmisryhmälle (TSS-komitea, yleiskommentti nro 3, para. 12).

LAKIMUUTOKSELLA LUOTAISIIN POUKKOILEVAA JA TULKINNANVARAISTA SÄÄNTELYÄ

Voimassa oleva sääntely paperittomien välttämättömästä terveydenhuollosta on selkeyttänyt: 1. haavoittuvassa ja syrjinnälle alttiissa asemassa olevien paperittomina elävien ihmisten asemaa ja oikeuksia, 2. palvelujen järjestämisestä vastuussa olevien tahojen asemaa ja velvollisuuksia, 3. palvelujen toteuttamisesta vastaavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden asemaa ja velvollisuuksia.

Esitetyt muutokset heikentäisivät selvästi sääntelyn selkeyttä ja loisivat tulkinnanvaraista sääntelyä. Esitetyn sääntelyn epäselkeys, epätäsmällisyys ja tulkinnanvaraisuus on siten oleellinen riski toimeenpanossa ja vaikuttaisi paperittomina elävien ihmisten, palvelujen järjestäjien sekä terveydenhuollon ammattilaisten asemaan. Käytännössä epätäsmällisyys ja tulkinnanvaraisuus koskisi hoito-oikeuden laajuutta. Esitysluonnoksessa esitetyt pykäläkohtaiset perustelut (s. 29–31) eivät riittävästi täsmennä hoito-oikeuden laajuutta. Perusteluissa mainitut käytännön esimerkit eivät ole lainkaan yksiselitteisiä. Erittäin korkean verenpaineen osalta mainitaan hoito-oikeuden piiriin kuuluvaksi lääkitys ja seuranta lääkiväesteen toteuttamiseksi, mutta toisaalta kerrotaan, ettei pidempiaikainen seuranta kuulu lain perusteella annettaviin hoitoihin. Millä hetkellä seuranta muuttuu pidempiaikaiseksi? Mikäli henkilön lääkitys erittäin korkean verenpaineen vuoksi lopetetaan, kun lääkiväestö on saavutettu, on todennäköistä, että hänen kiireellisen hoitonsa tarve palaa. Vai ajatellaanko, että ihmiselle määrätään pidempiaikainen lääkitys vailla seurantaa? Tämä on kyseenalaista niin yksilön terveyden kuin terveydenhuollon etiikan näkökulmasta.

Epäselvä ja tulkinnanvarainen lainsäädäntö heikentäisi myös paperittomina elävien ihmisten ymmärrystä omista oikeuksistaan. Vaarana on, että paperittomana elävän henkilön kynnys hakeutua hoitoon, vaikka hänellä olisi siihen lakimuutostenkin jälkeen oikeus, nousisi kohtuuttomasti. Pahimmillaan lain tulkinnanvaraisuuden vuoksi hoito evättäisiin silloinkin, kun paperittomana elävällä ihmisellä olisi siihen lain perusteella oikeus.

Esityksellä luotaisiin varsin poukkoilevaa lainsäädäntöä. Nykysääntely on ollut voimassa vasta vuoden 2023 alusta. Amnesty katsoo, että olisi perusteltua arvioida nykysääntelyn toimeenpanoa ja vaikutuksia ennen sääntelyn muuttamista oikeuksia rajoittavalla tavalla.

ESITYSLUONNOKSEN PERUS- JA IHMISOIKEUSVAIKUTUSTEN ARVIOINTI ON PUUTTEELLINEN

Amnesty katsoo, että esitysluonnoksessa ei riittävällä tavalla arvioida esitettyjen muutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Vaikutusarvioinnissa lähtökohdaksi otetaan paperittomana elävän henkilön velvollisuus poistua maasta ja hakea tarvitsemansa terveyspalvelut kotimaastaan. Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevassa jaksossa 4.2.2 todetaan: ettei esityksen arvioida ”johtavan kenenkään henkilön osalta merkittävään terveydentilan huononemiseen, vamman pahenemiseen tai kuolemanvaaraan, mikäli henkilö noudattaa saamia ohjeita ja paluovelvoitetta”.

Vaikka esitysluonnoksessa mainitaan arvio, etteivät kaikki paperittomina elävät ihmiset olisi halukkaita poistumaan maasta, jolloin esitetyt muutokset vaikuttaisivat heidän mahdollisuuksiinsa saada terveydenhuoltopalveluja, perus- ja ihmisoikeusvaikutusten lähtökohdaksi otetaan valtion perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden sijaan yksilön velvollisuus poistua maasta. Yksilölle asetettavat velvoitteet eivät kumoa valtion velvoitetta turvata perus- ja ihmisoikeuksia, kuten oikeutta terveyteen ja elämään. Ja kuten tässä lausunnossa on aiemmin tuotu ilmi, paperittomana elävällä ihmisellä ei välttämättä ole tosiasiallista mahdollisuutta palata kotimaahansa.

Erikseen on mainittava vaikutusarviointi lapsen oikeuksien ja vammaisten oikeuksien osalta. Esitysluonnoksen mukaan (s. 19, 29) vammaisuus ei lähtökohtaisesti oikeuttaisi välttämättömään hoitoon, vaan hoidon tarve arvioitaisiin kunkin terveysongelman kohdalla erikseen vammaisuuteen liittyvät tarpeet ja toimintarajoitteet huomioiden. Amnesty korostaa, että paperittomina elävät vammaiset ihmiset ovat korostuneesti erityisen haavoittuvassa ja syrjinnälle alttiissa asemassa, vaikka tätä ei esitysluonnoksessa tuoda esille. Vammaisille henkilöille on paitsi järjestettävä yleiset välttämättömät terveyspalvelut, niin myös ne terveydenhuoltopalvelut, joita he tarvitsevat erityisesti vammaisuutensa vuoksi, vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 27/2016) 25 artiklan mukaisesti.

Lakiesitys ei suoraan kohdistuisi paperittomina eläviin lapsiin, mutta vaikuttaisi lasten oikeuksien toteutumiseen välillisesti heikentämällä heistä huolehtivien aikuisten mahdollisuutta päästä välttämättömiin terveyspalveluihin. Esitysluonnoksen mukaan "lapsesta huolehtivalle aikuiselle tarjottujen terveydenhuoltopalvelujen laajuus voi vaikuttaa aikuisen terveyteen ja toimintakykyyn, jolloin se voisi vaikuttaa myös aikuisen kykyyn huolehtia lapsen tarpeista" (k. 4.2.2). Esityksessä tehtävän johtopäätöksen mukaan esityksen ei kuitenkaan arvioida "vaikuttavan merkittävästi aikuisen kykyyn huolehtia lapsen tarpeista", sillä "yksittäistapauksissa myös lapsesta huolehtivalle aikuiselle olisi lääketieteellisen yksilöllisen arvioinnin perusteella järjestettävä välttämätöntä kiireetöntä hoitoa, jos sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi taikka jos epääminen vakavasti vaarantaisi muun henkilön tai väestön terveyden." Amnesty korostaa, että YK:n lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 60/1991) turvattuja oikeuksia on tulkittava laajasti niiden tosiasiallisen toteutumisen kautta. Tulkittaessa esimerkiksi lapsen oikeutta hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon (3 art. 2 k.), tulevat tarkastelun keskiöön myös lapsen huoltajana toimivan aikuisen tosiasialliset mahdollisuudet huolehtia lapsen suojelusta ja huolenpidosta. Kaikissa lainsäädäntöhankkeissa on otettava kattavasti huomioon hankkeen välilliset vaikutukset lapsen oikeuksien ja etujen toteutumiseen (ks. yleiskommentti nro. 15, para V). Sopimuksen toimeenpanoa valvova lapsen oikeuksien komitea on nimenomaisesti painottanut lapsen vanhempien ja muiden tärkeiden aikuisten terveydellä ja terveyteen liittyvällä käyttäytymisellä olevan suuri vaikutus lapsen terveyteen (yleiskommentti nro. 15 (2013), para. II.D).

RIITTÄVÄ PÄÄSY SEKSUAALI- JA LISÄÄNTYMISTERVEYSPALVELUIHIN ON TURVATTAVA

Esitysluonnoksen mukaan paperittomina elävillä ihmisillä säilyisi oikeus raskauteen liittyviin palveluihin. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan mainita tässä yhteydessä esimerkiksi ehkäisypalveluja tai raskaudenkeskeytystä. Paperittomina elävien ihmisten erityinen haavoittuvuus ja elämäntilanteen prekaarisuus huomioon ottaen on tärkeää, että esitystekstissä mainitaan erikseen hoidon järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluviksi keskeiset seksuaali- ja lisääntymisterveyttä koskevat palvelut, kuten raskaudenkeskeytys ja ehkäisyyn liittyvät terveyspalvelut.

Oikeus seksuaali- ja lisääntymisterveyteen on keskeinen osa TSS-sopimuksen 12 artiklan mukaista oikeutta nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä. TSS-komitea on korostanut, että oikeuden toteutumiseksi seksuaali- ja lisääntymisterveydenhuoltoon liittyvien

terveydenhuollon palvelujen, tavaroiden ja tietojen tulee olla kaikkien yksilöiden ja ryhmien saatavilla syrjimättä ja esteettömästi (yleiskommentti nro. 22 (E/C.12/GC/22), para. 15). Sopimusvaltioiden olisi pyrittävä varmistamaan, että kaikilla, myös heikommassa asemassa oleviin ja marginalisoituihin ryhmiin kuuluvilla henkilöillä, on syrjimättä mahdollisuus saada kaikki laadukkaat seksuaali- ja lisääntymisterveydenhuollon palvelut, mukaan lukien muun muassa äitiyshuolto, ehkäisytietoa ja -palveluja, turvallinen raskaudenkeskeytys sekä sukupuoliteitse tarttuvien infektioiden ja HIV:n ennaltaehkäisy-, diagnosointi- ja hoitotoimenpiteet (para. 45). Tahattomien raskauksien ja vaarallisten aborttien ehkäiseminen edistävät sekä oikeutta terveyteen että sukupuolten välistä tasa-arvoa, johon sisältyy naisen oikeus tehdä itsenäisiä päätöksiä seksuaali- ja lisääntymisterveytensä suhteen (ks. E/C.12/GC/22, para. 28).

AMNESTYN SUOSITUKSET ESITYKSEN JATKOVALMISTELUA VARTEN

Ensisijaisesti Amnesty katsoo, että hallituksen tulee perua esitys kokonaisuudessaan perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisena ja syrjivänä heikennyksenä haavoittuvassa asemassa olevan ihmisryhmän elämän edellytyksiin. Esitysluonnoksessa ei esitetä yleisesti hyväksyttäviä, objektiivisia ja oikeasuhtaisia perusteita oikeuksien toteutumiseen vaikuttavalle heikennykselle.

Mikäli esityksen valmistelu jatkuu, Amnesty esittää, että esitysluonnoksen jatkovalmistelun aikana sosiaali- ja terveysministeriö tekee arvioinnin nykysääntelyn toimeenpanosta ja sisällyttää esitykseen huolellisen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin. Jatkovalmistelussa lakiesitykseen tulisi myös sisällyttää jälkikäteisarvioinnin suunnitelma ja osoittaa sen toteutukseen riittävä resurssointi. Jälkikäteisarvioinnin tulisi sisältää perus- ja ihmisoikeusvaikutusten jälkikäteisarviointi.

Mikäli lakiesitys päätetään antaa, Amnesty pitää välttämättömänä, että perustuslakivaliokunta arvioi esityksen perustuslainmukaisuutta sekä suhdetta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkintakäytäntöön. Erityistä huomiota on kiinnitettävä YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen sitovaan tulkintaan.

Sato Mariko
Amnesty International Suomen osasto