

3.9.2025

YVV/1580/2025

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

**Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain 20 §:n muuttamisesta (HE 50/2025 vp)**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Valtuutetun tehtävänä on myös ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii lisäksi kansallisena ihmiskaupparaportoijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) sekä ulkomaalaislaissa (301/2004). Valtuutettu kiittää sosiaali- ja terveysvaliokuntaa lausuntopyynnöstä.

Hallitus esittää, että ilman oleskeluoikeutta maassa oleskeleville (jatkossa paperittomille) ihmisille tarjottavia sosiaali- ja terveyspalveluita rajataan siten, että jatkossa olisi järjestettävä kiireellisen hoidon lisäksi vain yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeeseen perustuva välttämätön kiireetön hoito, jos sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi taikka vakavasti vaarantaisi muun henkilön tai väestön terveyden tai alaikäisen, jonka huolenpidosta henkilö vastaa, hyvinvoinnin. Lapsille ja raskaana oleville ihmisille ehdotetaan tätä laajempia terveyspalveluita.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun päähuomiot lausuttavassa asiassa ovat seuraavat:

- **Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että paperittomien ihmisten terveyspalveluita ei tule hallituksen esityksen mukaisesti rajata.** Valtuutetun arvion mukaan ehdotettu lakimuutos rajoittaa merkittävästi paperittomien ihmisten oikeutta terveyteen, riittäviin terveyspalveluihin ja välttämättömään huolenpitoon. Valtuutettu korostaa, että paperittomat ihmiset ovat jo lähtökohtaisesti erityisen heikossa asemassa oleva ihmisryhmä.

- Esityksen mukaan lakimuutos ei johtaisi esimerkiksi kuolemanvaaraan, mikäli henkilö noudattaa saamiaan ohjeita ja paluuvelvoitetta. Julkisella valalla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen lainkäyttöpiirissään oleville ihmisille. **Tällaisia ehdottomia oikeuksia ei voi asettaa ehdolliseksi sille, että henkilö noudattaa paluuvelvoitetta.**
- **Esitys asettaa myös terveydenhuollon ja sairaanhoidon henkilöstön erittäin vaikeiden ammattieettisten ratkaisujen eteen.** Lisäksi henkilöstö joutuu arvioimaan ulkomaalaisoikeudellisia kysymyksiä henkilön maassa oleskelun kestoa koskien arvioidessaan välttämättömän kiireettömän hoidon tarjoamista.

### **Yleisiä huomioita hallituksen esityksestä ja sen suhteesta muihin lakimuutoksiin**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää yleisesti huomiota siihen, että hallitus on useilla lakimuutoksilla kiristänyt oleskeluoikeuden saamista, mikä ajaa ihmisiä tilanteeseen, jossa oleskelua on vaikea tai mahdoton laillistaa. Erityisesti oleskelun laillistamista vaikeuttaa uusi ulkomaalaislain 36 b §:n 1 momentin 1 kohta, jonka mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä oleskellut maassa ilman oleskeluoikeutta. Tämä vaikeuttaa tai tekee mahdottomaksi oleskelun laillistamisen paperittomille ihmisille. Kyseistä lakimuutosta koskevista lausunnoissaan yhdenvertaisuusvaltuutettu on katsonut, että muutos uhkaa tehdä paperittomuudesta pysyvän ilmiön, mikä on omiaan vahvistamaan varjoryhteyksien syntymistä, harmaata taloutta, hyväksikäytön lisääntymistä sekä heikentämään viranomaisten tietopohjaa maassa oleskelevista ihmisistä.

Nyt lausuttavana olevassa esityksessä sosiaali- ja terveystieteiden rajaamisen soveltamisalan osalta viitataan vastikään uudistettuun ulkomaalaislain 40 §:ään,. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kyseistä lakimuutosta koskevassa lausunnossaan todennut pitävänsä ongelmallisena, että esitykseen on sisällytetty merkityksellinen muutos ”laittoman oleskelun” määritelmästä ilman, että muutos on nostettu selkeästi esiin hallituksen esityksen pääasialliseen sisältöön. Yhteisvaikutukset muiden lakiesitysten kanssa voivat olla arvaamattomia ja johtaa ulkomaalaisten oikeuksien kaventumiseen perusteettomilla tavoilla.

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esitys oli luonnosvaiheessa lausuntokierroksella kahteen kertaan, joiden välissä esitysluonnosta muutettiin. Hallituksen esityksen perusteella muutosten taustalla olivat ensimmäisen luonnoksen ongelmat suh-

teessa perus- ja ihmisoikeuksiin, jotka vaativat esityksen merkittävää uudelleenmuotoilua. Yhdenvertaisuusvaltuutettu arvioi, että tämä uudelleenmuotoilu ei kuitenkaan olennaisilta osin ole parantanut perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista aiempaan hallituksen esitys luonnokseen nähden. Hallituksen esityksessä ei ole tuotu esille, mistä syistä nykyinen esitys olisi perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ratkaisevasti myönteisempi hakijalle.

### Paperittomien ihmisten yhdenvertainen oikeus terveyteen

Oikeus parhaaseen saavutettavissa olevaan terveydentilaan on kansainvälisissä sopimuksissa turvattu oikeus. YK:n TSS-sopimuksen 12 artiklan mukaan yleissopimuksen osapuolet tunnustavat jokaiselle oikeuden nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä. TSS-komitea on vuonna 2021 antamissaan loppupäätelmissä muun muassa suositellut, että Suomi varmistaa, että jokaisella on pääsy ehkäiseviin, parantaviin ja lievittäviin terveysterveystiloihin riippumatta heidän oikeudellisesta statuksestaan tai dokumentaatiostaan.<sup>1</sup> Kuten hallituksen esityksessä todetaan, merkitsee paperittomien ihmisten terveysterveystiloiden rajaaminen hallituksen poikkeamista etenkin TSS-komitean antamista tulkintasuosituksista.

Oikeuden terveyteen tulee toteutua yhdenvertaisesti. Esimerkiksi YK:n rotusyrjinnän vastainen yleissopimus turvaa oikeuden yleiseen terveydenhoitoon, sosiaalihuoltoon ja sosiaaliturvaan ilman rotusyrjintää.<sup>2</sup> Sopimusta valvova komitea on vuonna 2017 antamissaan Suomea koskevissa loppupäätelmissään ilmaissut Suomelle huolensa paperittomien henkilöiden vaikeuksista päästä muissa kuin kiireellisissä tilanteissa terveysterveystiloihin. Komitea on suositellut Suomea ryhtymään konkreettisiin toimenpiteisiin, jotta paperittomat henkilöt pääsisivät tehokkaasti kohtuuhintaisten ja asianmukaisten terveysterveystiloihin.<sup>3</sup>

Asiassa on myös arvioitava, onko paperittomien terveysterveystiloiden rajaaminen perustuslain 6 §:ssä ja yhdenvertaisuuslaissa turvatun syrjintäkiellon periaatteen mukaista. Erilaiselta kohtelulta edellytetään **hyväksyttävää tavoitetta sekä oikeasuhteisia eli asianmukaisia, tarpeellisia ja kohtuullisia keinoja**. Kohtuuttomuuteen johtava keino ei koskaan voi olla suhteellisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla tarpeellinen.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> E/C.12/FIN/CO/7.

<sup>2</sup> Ks. sopimuksen 5 artiklan e kohdan 4 alakohta.

<sup>3</sup> CERD/C/FIN/CO/23.

<sup>4</sup> ks esim. EUT C-152/11 – Odar kohta 70.



hallituksen esitysluonnoksen lausuntokierroksella esimerkiksi HUS-yhtymä arvioi kokemustensa pohjalta, että nyt voimassa olevan sääntelyn ”voimassaoloaikana ei ole ollut nähtävissä merkkejä laittomasti maassa olevien henkilöiden lisääntyneestä hakeutumisesta terveydenhuollon palvelujen piiriin. Terveydenhuollon toiminnan näkökulmasta ei siten vaikuta siltä, että lainsäädännön väljentäminen tältä osin olisi lisännyt laitonta maahanmuuttoa tai toiminut vetovoimatekijänä Suomeen laittomasti hakeutumisessa.”<sup>6</sup>

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että ehdotettua terveystalveluiden rajaamista ei voida näillä perusteilla pitää vaikuttavana, saati hyväksyttävänä, tapana ehkäistä paperittomuutta. Tavoitteiden hyväksyttävyyden ja keinojen oikeasuhtaisuuden ollessa puutteellisesti perusteltuja, eivät edellä todetut edellytykset erilaiselle kohtelulle täyty. Valtuutettu huomauttaa, että kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia ja se koskee myös perustuslaissa ja yhdenvertaisuuslaissa säädetyn syrjintäkiellon periaatteen noudattamista.<sup>7</sup>

## **Oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä oikeus elämään**

Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaisesti velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeudet. Turvaamisvelvollisuus koskee lähtökohtaisesti kaikkia Suomen lainkäyttöpiirissä olevia henkilöitä, myös ilman oleskeluoikeutta olevia ihmisiä. 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.<sup>8</sup>

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää erityistä huomiota siihen, että hallituksen esityksellä voi olla vaikutuksia myös ehdottomiin oikeuksiin tai oikeuksien ydinalueeseen. Hallituksen esityksessä todetaan, että ”on arvioitavissa, että esitys ei välttämättä ulottuisi perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiselle oikeuden ydinalueelle taikka vaarantaisi oikeutta elämään perustuslain 7 §:n vastaisesti ja esitys turvaisi jokaiselle välttämättömän huolenpidon.” Yhdenvertaisuusvaltuutettu huomauttaa, että hallituksen esityksessä ei osoiteta, että oikeuksien ydinalue säilyy kaikissa ti-

<sup>6</sup> HUS/9984/2024.

<sup>7</sup> ks. esim. YTA-LTK 39/2023.

<sup>8</sup> HE 309/1993 vp.

lanteissa koskemattomana, mihin viittaa sanamuoto ”ei välttämättä ulottuisi -- oikeuden ydinalueelle”. Valtuutettu korostaa julkisen vallan perustuslaillista velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

### **Esityksen vaikutukset ihmiskaupan ja naisiin kohdistuvan väkivallan näkökulmasta**

Valtuutettu katsoo, että lakiehdotuksella voisi olla kielteisiä vaikutuksia myös ihmiskaupan sekä työperäisen hyväksikäytön ehkäisyn osalta, esimerkiksi henkilöiden tavoittamisessa ja ongelmien tunnistamisessa. Ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumisen ja ihmiskaupan ehkäisemisen näkökulmasta valtuutettu korostaa tästäkin syystä esityksen olevanvaikutuksiltaan kielteinen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää lisäksi kestävämmänä hallituksen esityksen kannanottoa siitä, että ”paluiden ja palautusten tehostaminen voisi tarkoittaa myös ihmiskauppatapausten ja niiden riskin vähenemistä”. Valtuutettu korostaa sen sijaan hallituksen esityksessä myös tunnistettua mahdollisuutta, että esitysten yhteisvaikutusten johdosta hyväksikäytön riskit voivat pikemminkin kasvaa. Uhrit voivat myös olla entistä vaikeammin viranomaisten tavoitettavissa.

Myös naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisen Istanbulin sopimuksen mukaan uhreilla tulisi olla saatavilla terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluita osana väkivallan uhreille tarjottavia yleisiä tukipalveluita. Hallituksen esityksessä ei ole huomioitu Istanbulin sopimuksesta johtuvia velvoitteita tai arvioitu esityksen vaikutuksia tästä näkökulmasta.

### **Terveysspalveluiden antamista koskeva arviointi ja paluvelvoite**

**Paperittomille ihmisille annettava välttämätön kiireetön hoito** olisi hallituksen esityksen mukaan hoitoa, mitä ilman henkilölle aiheutuisi kuoleman tai pysyvän vakavan vamman tai terveydentilan huomattavan heikentymisen nopeasti ilmenevä riski, mutta mikä ei kuitenkaan olisi kiireellistä hoitoa. Perusteluista ilmenevästi tarkoituksena on, että hoito mahdollistaa terveydentilan puolesta matkustamisen ilman, että lääketieteellisestä näkökulmasta tilanne olisi epävakaa ja aiheuttaisi riskiä jatkohoitoon hakeutumisen ja matkustuksen aikana. Näillä perustein esityksen mukaan esimerkiksi suolistoverenvuodon takaa löydetyn paksusuoli-

syövän leikkaushoito voisi olla sellaista välttämätöntä kiireetöntä hoitoa, jota annettaisiin, mutta sen sijaan syövän jatkohoitoa ei annettaisi paperittomille ihmisille.<sup>9</sup>

Hallituksen esityksessä todetaan seuraavanlaisesti: ”Esityksen ei arvioida tämän vuoksi johtavan kenenkään henkilön osalta merkittävään terveydentilan huononemiseen, vamman pahenemiseen tai kuolemanvaaraan, mikäli henkilö noudattaa saamiaan ohjeita ja paluuvetoitettaan.” Esityksen mukaan, mikäli henkilöä on kehoitettu hakeutumaan jatkohoitoon omaan maahansa, ”on tilanne rinnastettavissa siihen, miten Suomessa asuva henkilö ohjattaisiin hakeutumaan oman hyvinvointialueensa palveluihin.” Mikäli henkilö ei poistuisi maasta ja tämän vuoksi hän joutuisi esimerkiksi hengenvaaraan, ei tätä voisi esityksen mukaan tulkita ammattilaisen virkavelvollisuuden laiminlyönniksi tai hoitovirheeksi, mikäli toiminta on muuten ollut perusteltua ja lainmukaista. Toisin sanoen henkilön vastuulla on poistua maasta, jotta hän ei joudu edellä kuvatusti hengenvaaralliseen tilaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että ehdottomaksi katsottuja perusoikeuksia, kuten oikeutta elämään, ei voi rajoittaa lainkaan. Valtuutettu ei pidä mahdollisena tilannetta, jossa henkilön luovuttamattomien ja perustavanlaatuisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen asetettaisiin edellä kuvatulla tavalla ehdolliseksi hänen toiminnastaan. **Julkisella vallalla on velvollisuus turvata ehdoton oikeus elämään ja suojata ihmisiä kuolemanvaaralta silloinkin, kun he eivät noudata ulkomaalaisääntelyä koskevia ohjeita.**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että paperittomalla henkilöllä ei välttämättä ole mitään siteitä viralliseen kotimaahansa, jossa hän ei välttämättä ole edes käynyt, tai josta hän on saattanut lähteä sodan, turvattomuuden tai muiden painavien syiden johdosta. Vaikka henkilö olisi tehnyt turvapaikkahakemuksen ja saanut siihen kielteisen päätöksen, voi hänellä olla subjektiivinen pelko liittyen kotimaansa tilanteeseen. Tällaisessa tilanteessa hänen voi olla jo lähtökohdaisesti hyvin vaikeaa tai mahdotonta palata kyseiseen maahan.

Hallituksen esityksessä tarkastellaan kotimaahan palaamisen lisäksi sitä, kykenisikö paperiton ihminen hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttävän turvan **lailistamalla oleskelunsa ulkomaalaislain 51 §:n ja 52 §:n perusteella**. Tältä osin valtuutettu huomauttaa, että vastikään muutetun ulkomaalaislain 40 §:n myötä, jos paperiton henkilö hakee oleskelulupaa, katsotaan hakemuksen käsittelyaika lähtö-

---

<sup>9</sup> HE 50/2025 vp.

kohtaisesti laittomaksi oleskeluksi. Edellä mainittujen oleskelulupahakemusten käsittelyajat ovat tällä hetkellä suurelle osalle neljä kuukautta ja pienelle osalle kahdeksan kuukautta<sup>10</sup>, jona aikana hakijalla ei siten olisi lähtökohtaisesti oikeutta kiireettömiin terveysterveystiloihin. Lisäksi vuosi sitten voimaan tulleen ulkomaalaislain muutoksen myötä oleskelulupaa ei lähtökohtaisesti myönnetä, jos henkilö on oleskellut maassa paperittomana. Näin ollen myöskään oleskelun laillistamista ei voida pitää tosiasiallisena keinona turvata pääsy kiireettömien terveysterveystiloiden piiriin.

Terveysterveystiloiden kytkeminen paluuvetoisuuteen aiheuttaa **merkittäviä kysymyksiä lainsoveltajalle, eli tässä tapauksessa terveydenhuollon ammattihenkilöille**. Hallituksen esityksen mukaan terveydenhuollon ammattihenkilön tulisi arvioida hoidon välttämättömyyttä muun muassa huomioiden sairauden todennäköinen kulku aikana, jonka henkilön oleskelu Suomessa kestää. Kirjaus perustuu oletukseen, että Suomessa oleskelun kesto olisi terveydenhuollon ammattilaisen tiedossa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kuitenkin katsoo, ettei terveydenhuollon ammattihenkilöllä voi olla mahdollisuuksia arvioida paperittoman ihmisen Suomessa oleskelun kestoja. Tämä on ensisijaisesti ulkomaalaisoikeudellinen kysymys. Lisäksi on huomioitava, että henkilö saattaa tosiasiallisesti olla jäämässä Suomeen, vaikka hänellä ei olisikaan oleskeluoikeutta maassa.

Yhteenvedon riittävien terveysterveystiloiden saaminen kytkeytyy olennaisesti lukuihin perus- ja ihmisoikeuksiin. Kansainväliset ihmisoikeussopimusten noudattamista valvovat elimet ovat kehottaneet Suomea turvaamaan oikeus terveyteen yhdenvertaisesti ja riippumatta henkilön mahdollisesta oleskeluoikeudesta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää kestävämmän, että paperittomien ihmisten oikeuksia ei turvattaisi siitä syystä, että he eivät ole poistuneet maasta tai onnistuneet laillistamaan oleskeluaan. Lisäksi paperittoman henkilön mahdollisen paluuaikataulun arvioiminen osana välttämättömien kiireettömien terveysterveystiloiden tarpeen arvioimista asettaa kohtuuttomia vaatimuksia terveydenhuollon ammattihenkilöstölle. **Merkittävien perus- ja ihmisoikeushuolien vuoksi yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee sosiaali- ja terveysvaliokuntaa esittämää hallituksen esityksen hylkäämistä.**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Rainer Hiltunen

Asiantuntija

Elsa Korkman

<sup>10</sup> <https://migri.fi/kasittelyajat>

