



EDUSKUNNAN SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNALLE LAUSUNTO 15.9.2025

Asia: HE 50/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä.

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (järjestämislaki) 56 a §:n muuttamista ja uuden 56 b §:n lisäämistä. Järjestämislain 56 a §:ää muutettaisiin siten, ettei hyvinvointialueilla, Helsingin kaupungilla ja HUS-yhtymällä jatkossa enää olisi lakisääteistä velvoitetta järjestää kiireellisen hoidon lisäksi välttämättömiksi arvioituja kiireettömiä terveydenhuollon palveluja kolmansien maiden kansalaisille, joiden oleskelu Suomessa on ulkomaalaislain 3 §:n 27 kohdassa tarkoitettulla tavalla laitonta.

Järjestelmälakiin lisättäisiin uusi 56 §, jonka mukaan hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-alueiden olisi kuitenkin järjestettävä laittomasti maassa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeen arviointiin perustuva välttämätön kiireetön hoito, jos sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi taikka jos epääminen vakavasti vaarantaisi muun henkilön tai väestön terveyden tai alaikäisen, jonka huolenpidosta henkilö vastaa, hyvinvoinnin. Paperittomana oleskeleville lapsille ja raskaana oleville ihmisille ehdotetaan jatkossakin tätä laajemmat terveyspalvelut.

Lakimuutos on osa hallituksen vapaaehtoisen paluun ja maasta poistumisen pakettia. Esityksen lähtökohtana on, että maassa tulisi oleskella laillisella perusteella ja muussa tilanteessa maasta tulee poistua ripeästi. Lakimuutoksen myötä halutaan poistaa kaikki mahdolliset kannustimet paperittomana oleskeluun Suomessa sekä pyritään lisäämään yleistä tietoisuutta ja ymmärrystä paluuvelvoitteesta. Esityksen mukaan lakimuutoksella tavoitellaan sitä, että Suomessa paperittomana oleskeleva henkilö saa Suomessa sellaisen terveydentilansa edellyttämän kiireellisen ja tarvittaessa tapauskohtaisesti yksilölliseen arvioon perustuvan välttämättömän kiireettömän hoidon, joka mahdollistaa henkilön terveydentilan osalta paluun kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ja saamaan siellä mahdollisesti tarvittavia terveydentilan edellyttämiä kiireettömiä terveyspalveluita.

Esityksen mukaan lakimuutoksella pyritään poistamaan laittoman maassa oleskelun kannusteita, ehkäisemään sitä kautta laittomaan oleskeluun liittyviä lieveilmiöitä, sekä



lisäksi osaltaan turvaamaan julkisen terveydenhuoltojärjestelmän ensisijaista tarkoitusta, joka on mahdollistaa terveydenhuollon palvelut henkilöille, joilla on kotikuntalain mukainen kotikunta Suomessa sekä henkilöille, jotka muun kansallisen lainsäädännön, EU-lainsäädännön tai kansainvälisen sopimuksen perusteella ovat oikeutettuja vastaaviin julkisiin terveydenhuollon palveluihin.

Pakolaisneuvonta vastustaa esityksessä ehdotettuja lakimuutoksia.

Hallituksen esityksessä ei ole esitetty perusoikeuksia heikentävälle ehdotukselle painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa, hyväksyttävää tarkoitusta.

Ehdotetulla lakimuutoksella rajoitettaisiin tarpeettomasti, syrjivästi ja ilman painavaa ja hyväksyttävää syytä tietyn henkilöryhmän, paperittomien henkilöiden, perus- ja ihmisoikeuksia.

Ehdotetut säännökset eivät täytä hyvältä lainvalmistelulta edellytettävää selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Otaen huomioon lainsäädännön täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus, ehdotettuja säädöksiä ei tule hyväksyä.

2 Ehdotetuille muutoksille ei ole esitetty asianmukaista perustetta

Esityksessä ei ole esitetty mitään todellista tarvetta eikä asianmukaista perustetta lain säätämiseksi. Päinvastoin esityksessä ja sen aiempien luonnosten perusteluissa on mainittu monia syitä, miksi paperittomille henkilöille kuuluvien terveystalvöiden rajaaminen on varsin ongelmallista. Esityksessä käy ilmi, että ehdotetulla lailla ei olisi merkittävää vaikutusta luonnoksessa esitettyjen tavoitteiden, talouden ja terveydenhuollon kantokyvyn turvaamisen, näkökulmasta. Esitys ei sisällä hyväksyttävää tavoitetta eikä esitys perustu faktoihin siitä, mikä vaikutus ehdotetulla lailla olisi näiden tavoitteiden näkökulmasta.

Esityksessä todetaan, että lakimuutos on osa hallitusohjelman tavoitteiden mukaista kokonaisuutta, jonka yhteisvaikutuksella pyritään antamaan selkeä viesti siitä, että jääminen maahan laittomasti ei ole hyväksyttävää. Esityksessä lakimuutoksen arvioidaan heikentävän Suomen houkuttelevuutta maahan jäämisen kannalta tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole oleskeluoikeutta. Kyseisellä lakimuutoksella puututaan perustuslain 19 §:ssä säädettyyn oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus kattaa minimitason ja se on turvattu jokaisella Suomessa oleskelevalle. **Pakolaisneuvonta katsoo, että perusoikeuden rajaaminen maassa oleskelun houkuttelevuuden vähentämiseksi ei ole hyväksyttävä peruste lain säätämiseksi, eikä muutoksen vaikutuksille, paperittomien henkilöiden halukkuuteen poistua Suomesta, ole esitetty minkäänlaista pitävää näyttöä.**

On huomioitava, että osa Suomessa oleskelevista paperittomista henkilöistä ovat olleet täällä jo yli kymmenen vuotta. Ennen nykyistä 1.1.2023 voimaan astunutta lakimuutosta, joka turvaa kaikille paperittomille henkilöille välttämättömät terveystalvöet, paperittomilla henkilöillä oli oikeus ainoastaan kiireelliseen terveydenhuoltoon. Esityksessä todetaan myös, että viime vuosina uusintahakemusten määrät ovat olleet laskussa. **Esityksessä ei siten ole esitetty faktoihin perustuvaa näyttöä siitä, että terveystalvöiden laajuudella olisi minkäänlaista vaikutusta paperittomana oleskelevien henkilöiden päätökseen jäädä tai poistua maasta.**



Esitys perustuu virheelliseen tietoon siitä, keitä ja minkälaisissa tilanteissa paperittomana oleskelevat henkilöt Suomessa ovat. Pakolaisneuvonta antaa maksutonta oikeudellista neuvontaa paperittomille ja paperittomuuden uhan alla oleville henkilöille. Noin 80 % vuosittaisista asiakkaistamme ovat turvapaikanhakijataustaisia ja suuri osa on saapunut Suomeen kauan sitten, jopa vuosina 2015-2016. Monella on takana epäonnistunut turvapaikkaprosessi, jolloin heidän aiempaa kidutusta, traumaa tai haavoittuvaa asemaa ei ole tunnustettu. Tästä syystä henkilöiden turvapaikkamenettelyyn liittyvät oikeudet eivät ole toteutuneet. Johtuen vuonna 2019 ulkomaalaislakiin tehdyistä lakimuutoksista, jolla uusintahakemusten tutkittavaksi ottamiskynnystä nostettiin, ovat kyseiset henkilöt jääneet hakemuskierteeseen, ilman että heidän turvapaikkaperusteitaan on koskaan asianmukaisesti arvioitu.

Lukuisat ulkomaalaislakiin tehdyt muutokset, joiden avulla oleskelulupien saaminen tehdään jatkuvasti entistä vaikeammaksi, johtavat paperittomuuden lisääntymiseen ja pitkittymiseen sekä ihmiskaupan- ja muun hyväksikäytön riskin kasvuun. Nyt viimeisenä voimaan astuneet lakimuutokset koskien ulkomaalaislain 35 ja 36 §:ää tekevät lähtökohtaisesti oleskeluluvan saamisen Suomesta käsin paperittomien henkilöiden kohdalla mahdottomaksi. Lakimuutosten myötä paperittomuudesta tehdään aiempaa pysyvämpi ilmiö, mikä ei ole yksilöiden eikä myöskään yhteiskunnan etu. Suomessa oleskelee hyvin moninainen ryhmä paperittomia henkilöitä lapsia, naisia, miehiä ja vanhuksia. Osa paperittomista henkilöistä ovat täysin kotoutuneet Suomeen; oppineet kielen, suorittaneet esim. lähihoitajatutkinnon, työskennelleet turvapaikkaprosessien aikana ja heillä olisi kaikki edellytykset täyttää työntekijän oleskeluluvan edellytykset mutta esim. passin puuttumisen ja nyt turvapaikkahakijataustansa takia heille ei myönnetä oleskelulupaa.

Esityksessä ei myöskään ole esitetty mitään todellisia julkiseen talouteen liittyviä perusteita ja luonnoksista poiketen lausuttavana olevassa esityksessä todetaan, että lakimuutoksella tuskin saavutetaan minkäänlaista taloudellista hyötyä. Ehdotetulla lakimuutoksella aikaan saatava mahdollinen säästö on esityksen mukaan vaikea arvioida ja epävarma. Säästö olisi kuitenkin joka tapauksessa marginaalinen tai olematon. Lakimuutoksen myötä paperittomien henkilöiden oikeus välttämättömiin kiireettömiin terveyspalveluihin perustuisi yksilölliseen lääketieteelliseen arvioon. Esityksessä todetaan olevan mahdotonta arvioida, kuinka suuri osa paperittomista henkilöistä katsottaisiin olevan jatkossa myös välttämättömän kiireettömän hoidon tarpeessa. Julkisen talouden näkökulmasta tulee sen sijaan huomioda esityksessäkin todettu, että paperittomat henkilöt saattavat välttää viranomaiskontakteja, mikä voi näkyä vähentyneenä hakeutumisena terveyspalveluihin ennen kuin terveydentilanne on huonontunut siten, että tarvitaan kalliita ja moninaisia kiireellisen hoidon palveluita.

Esityksessä todetaan, ettei lakiehdotuksella olisi välitöntä vaikutusta hyvinvointialueiden nettokäyttökustannuksiin tai toimintakatteeseen, sillä hyvinvointialueet voisivat myös jatkossa hakea korvauksia kustannuksiin Kansaneläkelaitokselta. **Esityksessä tuodaan esiin, että lakiehdotus koskee vain pientä ihmisryhmää, jonka vuoksi sillä ei arvioida juurikaan olevan vaikutusta esimerkiksi hyvinvointialueiden henkilöresurssitarpeisiin.**



Pakolaisneuvonta katsoo siten, ettei esityksessä ole tuotu esille minkäänlaista asianmukaista ja perusteltua perustetta paperittomille kuuluvien terveyspalveluiden rajaamiselle ja muuttamiselle.

3 Oikeus terveyteen perus- ja ihmisoikeutena

Lakiehdotuksella rajoitettaisiin paperittomien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia. Perustuslaissa turvatut perusoikeudet suojaavat pääsääntöisesti jokaista Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevaa henkilöä. Näin ollen perustuslaissa turvatut perusoikeudet suojaavat myös paperittomana oleskelevia henkilöitä. Lakiehdotus heikentäisi perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja 3 momentissa tarkoitettuja julkisen vallan jokaiselle turvaamia terveyspalveluja sekä muun muassa Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuja oikeuksia, erityisesti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (SopS 6/1976, TSS-sopimus) turvattua oikeutta terveyteen ilman syrjintää.

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 lausuttavana olevassa esityksessä todetaan, että kyseinen perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 73/2014) antaa viitteitä siitä, että välttämättömiksi arvioidut kiireettömät terveydenhuollon palvelut saattaisivat lukeutua perustuslain 19 §:n 1 momenttiin. Esityksessä vedotaan kuitenkin yli 20 vuotta vanhaan, vuoden 1993 hallituksen esitykseen (HE 309/1993), jonka perusteella oikeus välttämättömään huolenpitoon kattaa oikeuden kiireelliseen sairaanhoitoon. Esityksessä todetaan, että esitys "ei välttämättä ulottuisi perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiselle oikeuden ydinalueelle".

Voimassa olevan järjestämislain 56 a §:n säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 112/2022) on katsottu, että esityksen tavoite oli korottaa kansallisessa laissa säädettyä niin kutsuttua eksistenssiminimiä, eli ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistasoa. Hallituksen näkemyksen mukaan esityksellä parannettiin Suomessa oleskelevien henkilöiden perustuslaissa turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Ottaen huomioon yllä kuvattu perustuslakivaliokunnan lausunto vuodelta 2014 ja nykyisen voimassa olevan lainkohdan esityöt vuodelta 2022 sekä jäljempänä käsitellyt TSS-komitean Suomelle antamat huomautukset, voidaan nyt esityksessä esitetyjen muutosten katsoa kohdistuvan perustuslain 19.1 §:ssä suojattujen perusoikeuksien ydinalueelle tai vähintäänkin hyvin lähelle sitä. **Pakolaisneuvonta korostaa täältä osin, ettei hallituksen esityksessä ole esitetty varmuutta sille, millä tavalla esitetyt rajaukset mahdollisesti koskevat perusoikeuden ydinaluetta etenkin osan paperittomana**



oleskelevien henkilöiden kohdalla. Esityksessä ei ole osoitettu, että oikeuden ydinalue säilyisi kaikissa tilanteissa ottaen huomioon, että jatkossa oikeus välttämättömiin kiireettömiin palveluihin perustuisi terveydenhuollon ammattilaisen yksilöarvioon.

4 Oikeus terveyteen kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa

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 (kun paperittomilla henkilöillä oli oikeus ainoastaan kiireelliseen hoitoon) toistuvasti huomauttanut Suomelle paperittomien henkilöiden terveystalvelujen 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 terveystalveluihin (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 talvelujen saannissa ja varmistaa, että jokaisella on pääsy ehkäiseviin, parantaviin ja lieventäviin terveystalveluihin 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 soveltuvin keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein TSS-sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. TSS-komitea on artiklaa yleiskomentissaan 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 turvatu oikeuden olennainen vähimmäistaso, sisältäen välttämättömän perusterveydenhuollon (E/C.12/2000/4).

Edellä kuvatusti Pakolaisneuvonta katsoo, ettei oikeus ainoastaan kiireelliseen terveydenhuoltoon riitä turvaamaan perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa suojattua oikeutta terveyteen. Koska lakimuutoksen myötä



oikeus välttämättömään kiireettömään hoitoon kuluksi yksilöllisen arvioin perusteella ainoastaan osalle paperittomana oleskelevista henkilöistä, eikä oikeuden toteutumisesta voitaisi varmistua heikentäisi lakimuutos merkittävästi paperittomien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

5 Terveysoikeuksien rajoittaminen ja perusoikeuksien rajoitusperusteet

Lausuttavana olevassa esityksessä heikennyksiä perusoikeuksiin yritetään perustella "Perustuslakivaliokunnan uudella lausuntokäytännöllä". Esityksen mukaan heikennysten arviointikriteereinä riittäisi, että palveluja on heikennyksen jälkeenkin tarjolla perustuslain 19 §:n edellyttämällä tavalla. Tosiasiassa kuitenkin 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). Esityksessä ei ole osoitettu, että lakiehdotuksen mukaiselle perusoikeuden rajoittamiselle olisi painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima, hyväksyttävä tarkoitus. Perusteluita talouden ja terveydenhuollon kantokyvyn turvaamisesta sekä paluuvälvoitteen painottamisesta ja paperittomana oleskelun tekemisestä vähemmän houkuttelevaksi ei voida pitää hyväksyttävänä. Sille, että terveystalouden rajaamisella olisi vaikutus henkilöiden päätökseen jäädä Suomeen ei ole esitetty mitään näyttöä. Luonnoksessa ei ole myöskään osoitettu, että paperittomien oikeus välttämättömään terveydenhuoltoon olisi terveydenhuollon kantokykyä tosiasiallisesti kuormittava tekijä tai että olisi olemassa todellinen riski, että se voisi sellaiseksi muodostua. Esityksessä ei ole esitetty, tai edes väitetty, 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). Houkuttelevuuden vähentäminen paperittomien henkilöiden keskuudessa on rinnastettavissa turvapaikkamaan houkuttelevuuden vähentämiseen, joten nykyisen lainsäädäntöhankkeen perusteluja, taikka perustelemattomuutta, 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 esityksessä ei ole esitetty, että lakiehdotukselle olisi painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaativaa hyväksyttävää perustetta ja että lakimuutoksella voitaisiin tällaiseen perusteeseen vaikuttaa, ei ehdotettua muutosta voida millään tavalla pitää oikeasuhtaisena.**

Lakiehdotuksen voidaan katsoa puuttuvan myös perusoikeuden ydinalueeseen, mistä syystä myös lakiehdotus ei ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukainen. Toisin kuin ensimmäisessä luonnoksessa VN/22264/2023 todettiin, katsotaan nykyisessä esityksessä, että koska esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi ihmisten oikeutta kiireelliseen hoitoon, ei esitys välttämättä ulottuisi perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiselle oikeuden ydinalueelle ja esitys turvaisi jokaiselle välttämättömän huolenpidon. On kuitenkin huomioitava, että voimassa olevan lain tavoitteena on ollut korottaa kansallisessa laissa säädettyä niin kutsuttua eksistenssiminimiä, eli ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistasoa. Tarjoamalla jatkossakin paperittomille henkilöille välttämättömät terveyspalvelut Suomi huomioisi Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteita. Kansainväliset valvontaelimet ovat huomauttaneet Suomea siitä, ettei ainoastaan kiireellisen hoidon turvaaminen riitä täyttämään oikeutta terveyteen. Perustuslain 19 §:n 1 momentin näkökulmasta on siten kyseenalaista, voidaanko ainoastaan kiireellisen hoidon katsoa kuuluvan perusoikeuden ydinalueeseen ja turvaavan oikeuden ihmisarvoiseen elämään.

6 Yhdenvertaisuus ja syrjäntäkielto

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

Ehdotetun uuden 56 b §:n henkilöllinen soveltamisala vastaisi ulkomaalaislain 3 §:n 27 kohdan määritelmän mukaisesti laittomasti maassa oleskelevia henkilöitä. Näin ollen lakimuutoksen myötä paperittomille henkilöille kuuluvista terveyspalveluista säädettäisiin omassa pykälässä. Paperittomat henkilöt olisivat eroteltu erillisenä henkilöryhmänä. Terveyspalveluiden laajuus olisi alhaisempi kuin esim. kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden tai unionin oikeuden mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden eli unionin kansalaiset, heihin rinnastettavat ja heidän perheenjäsenensä.

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, että jatkossa se kenellä olisi oikeus välttämättömään kiireettömään hoitoon perustuisi potilaan yksilölliseen lääketieteelliseen arvioon. Lain esitöissä ei ole tarkkaan kuvattu minkälaisissa tilanteissa paperittomille henkilöille tulisi antaa välttämätöntä kiireetöntä hoitoa ja minkälainen hoito kuuluisi välttämättömän kiireettömän hoidon piiriin. Tämä johtaa siihen, että se kenelle annetaan välttämätöntä kiireetöntä hoitoa, on hyvin tapauskohtaista ja riippuu siitä mistä ja keneltä hoitoa haetaan. Yksilöllinen lääketieteellinen arvio yhdistettynä vaikeatulkintaiseen lakitekstiin johtaisi siihen, ettei jatkossa voitaisi varmistua edes siitä, että välttämätöntä kiireetöntä hoitoa tarjottaisiin heille kenelle se lain mukaan kuuluisi. Ei ole perusteltua jättää osaa paperittomista henkilöistä välttämättömien terveyspalveluiden ulkopuolelle, 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 muut hyvinvointialueet edelleen tarjoaisivat välttämättömiä palveluita paperittomille henkilöille. Tällaisessa tilanteessa eri alueilla oleskelevat paperittomat henkilöt joutuisivat keskenään epäyhdenvertaiseen asemaan.

7 Ehdotettujen lainkohtien epäselvyys ja tulkinnanvaraisuus

Ehdotettu lakimuutos tekisi lain tulkitsemisesta erityisen epäselvää ja vaikeaa. Ehdotetun järjestämislain 56 b §:n soveltamisalaan kuuluisivat ulkomaalaiset, jotka oleskelevat Suomessa laittomasti ulkomaalaislain 3 §:n 27 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Ulkomaalaislain 3 §:n 27 kohdan mukaan laittomalla oleskelulla tarkoitetaan sellaisen kolmannen maan kansalaisen maassa oleskelua, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännösten säädettyjä maahantulon edellytyksiä tai ulkomaalaislaissa säädettyjä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä.

Esityksessä todetaan, että laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden tunnistaminen on käytännössä hoitokontaktissa haastavaa. Ensisijaisesti hoitoon hakeutuneelta on pyrittävä selvittämään, onko hänellä kotikuntaa tai henkilötunnusta. Potilaan statusta arvioitaisiin lähtökohtaisesti hänen kanssaan käydyn vuorovaikutuksen perusteella. Lähtökohtaisesti potilaan omaan ilmoitukseen statuksestaan olisi luotettava, jos perusteltua aihetta epäillä ilmoituksen totuudenmukaisuutta ei olisi. Esityksessä viitataan siihen, että vaikka jokaisen henkilön kohdalla oleskelustatus tulisi aina arvioida hoitokontaktissa uudelleen, olisi terveydenhuollon ammattihenkilöllä mahdollisuus saada potilasasiakirjoista tietoviihteitä potilaan mahdollisesta aikaisemmasta oikeudesta tai oikeuden puutteesta terveydenhuoltoon. Asiassa tulisi kuitenkin huomioida, että paperittomana oleskelu ei ole pysyvä tila vaan monet henkilöt oleskelevat ajoittain paperittomana ennen kuin he jättävät esim. uuden turvapaikkahakemuksen, jolloin heidän oleskelustatuksensa ja oikeutensa palveluihin muuttuvat. Palvelua hakevan



oman oleskelustatuksen selvittämisen lisäksi lakimuutos edellyttäisi myös, että palvelunhakijalta selvitetään mm. onko hänellä lapsia, jotta voidaan varmistua, ettei hoidon epääminen lain mukaisesti vaarantaisi alaikäisen, jonka huolenpidosta henkilö vastaa, hyvinvointia. **Pakolaisneuvonta katsoo, että lakimuutos tulee johtamaan kuormittaviin ja epäselviin tilanteisiin, kun terveydenhuollon ammattilainen joutuu jokaisen hoitokontaktin yhteydessä selvittämään, onko kyseessä paperiton henkilö. Oleskelustatuksen selvittäminen monimutkaisten säädösten perusteella ei voida katsoa kuuluvan terveydenhuollon ammattilaisten työtehtäviin ja pätevyYTEEN. Vaikeaselkoinen laki tulee väistämättä johtamaan siihen, että paperittomien oikeus terveyteen tulee vaarantumaan.**

Järjestämislain 56 a §:ssä arvioitavaksi tulisi taas ulkomaalaislain 40 §. Ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin mukaan ulkomaalainen, joka jättäessään oleskelulupahakemuksen oleskelee maassa laillisesti 1 momentin säädetyin mukaisesti, saa laillisesti oleskella maassa, kunnes kyseiseen hakemukseen on tehty päätös. Tilanteissa, jossa henkilö on saapunut Suomeen esim. viisumilla ja hän viisumin voimassa ollessa jättää oleskelulupahakemuksen on hänellä tällöin oikeus oleskella Suomessa laillisesti, kunnes hakemukseen on tehty päätös. Näissä tilanteissa henkilöllä ei kuitenkaan olisi Suomessa kotikuntamerkintää tai henkilötunnusta. Jos henkilö jättää muun kuin turvapaikkahakemuksen, ei hän pääse vastaanottopalveluiden piiriin vaan on palveluiden näkökulmasta edelleen paperiton vaikkakin hänen oleskelunsa on ulkomaalaislain näkökulmasta laillista. 56 a § linkittäminen ulkomaalaislain 40 §:n 3 kohtaan tekee lain tulkitsemisesta entistä ongelmallisempaa. On kohtuutonta olettaa, että terveydenhuollon ammattilainen terveyspalveluihin hakeutumisen yhteydessä voisi selvittää henkilöiden kohdalla; milloin ja miten he ovat oleskelulupahakemuksen jättäneet ja mikäli päätös hakemukseen on jo tullut. Ei myöskään voida olettaa, että paperiton henkilö tai terveydenhuollon ammattilainen ymmärtää minkälainen vaikutus mahdollisella vireillä olevalla valituksella on henkilön lailliseen oleskeluun ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin mukaisesti. Pakolaisneuvonta katsoo, että henkilöryhmän määrittelemisen epäselvyys ja tulkinnanvaraisuus sekä määrittelemisen vastuun asettaminen terveydenhuollon ammattilaisille ovat lain soveltamisen kannalta edellä mainituista syistä erittäin ongelmallisia.

Esityksen mukaan paperittomille henkilöille järjestettäisiin yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeeseen ja arvioon perustuen sellaista välttämätöntä kiireetöntä hoitoa, jonka epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi tai jonka epääminen vakavasti vaarantaisi muun henkilön tai väestön terveyden. Jatkossa se missä tilanteissa ja minkälaisen hoidon arvioitaisiin olevan välttämätöntä kiireetöntä hoitoa, perustuisi täysin terveydenhuollon ammattilaisen arvioon. Esityksessä todetaan, että koska pykälä edellyttäisi ilmeistä kohtuuttomuutta, olisivat välttämättömän hoidon saamisen edellytykset tiukemmat kuin sen hoidon, jota lain 56 a §:n nojalla tietyt muut ihmisryhmät saavat (mukaan lukien tietyt paperittomat henkilöt, jotka oleskelevat laillisesti Suomessa). Esityksen mukaan välttämättömäksi kiireettömäksi hoidoksi, jonka epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi, katsottaisiin sellainen välttämätön hoito, mitä ilman henkilölle aiheutuisi kuoleman tai pysyvän vakavan vamman tai terveydentilan huomattavan heikentymisen nopeasti ilmenevä riski, mutta mikä ei kuitenkaan olisi kiireellistä hoitoa. Edellytyksenä olisi, että mikäli tällaista hoitoa ei annettaisi, voisi henkilön terveydentila nopeasti, käytännössä päivien tai viikkojen aikana, muuttua sellaiseksi, että edellytetään kiireellistä hoitoa.



Esityksen perusteella välttämättömän kiireettömän hoidon määritelmä jää hyvin epäselväksi ja vaikeatulkinnaiseksi. Myös kiireellisen hoidon ja esityksessä määritellyn välttämättömän kiireettömän hoidon ero jää häilyväksi. 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. Lakimuutoksen myötä välttämättömyyttä arvioitaessa terveydenhuollon ammattilaisen edellytetään myös huomioimaan palveluun hakeutuneen henkilön Suomessa oleskelun kesto. Kuten edellä on mainittu ovat monet ajoittain paperittomana oleskelevat henkilöt olleet Suomessa jo yli 10 vuotta. Pakolaisneuvonta katsoo, ettei paperittoman henkilön oleskelun keston arvioiminen millään tavalla kuulu terveydenhuollon ammattilaisen arvioitavaksi eikä esityksessä ole tuotu esille, miten tämä arvioi tulisi tehdä.

Pakolaisneuvonta katsoo erityisen ongelmalliseksi ehdotetun lainkohdan ”ilmeisen kohtuuton” – vaatimuksen. Sanamuoto on omiaan asettamaan kynnyksen perusteettoman korkeaksi ja se sisältää suurta tulkinnanvaraa. Kyseessä on juridinen termi, jonka soveltaminen käytännötilanteissa tulee olemaan erittäin ongelmallinen ja on omiaan asettamaan ihmisten oikeuden terveyteen todelliseen vaaraan. Tilanteita, jolloin hoidon epääminen katsottaisiin olevan ilmeisen perusteetonta ei ole esityksessä määritetty riittävällä ja ymmärrettävällä tavalla. Kun otetaan huomioon välttämättömän kiireettömän ja kiireellisen hoidon häilyvä ero on vaarana, että henkilö ei myöhemmässä vaiheessa ennätkä hakeutua ajoissa hoitoon.

Pakolaisneuvonta pitää ongelmallisena, että paperittoman henkilön, hoidon tarpeen ja oikeutetun hoidon määrittelemisen on asetettu yksittäiselle terveydenhuollon ammattilaiselle. Ilman selkeää ohjeistusta ja määritelmää paperittomien hoito-oikeudessa on suuri riski, että henkilöt tulevat saamaan perusteettomasti eriarvioista hoitoa riippuen siitä mistä, milloin ja keneltä he hakevat hoitoa. Nykyisen lain voimassa ollessa paperittomien henkilöiden terveyspalveluiden puolesta työskentelevät järjestöt ja muut toimijat ovat yksittäisten asiakkaiden kohdalla joutuneet tekemään paljon töitä, jotta henkilöiden oikeus välttämättömään terveydenhuoltoon ja pääsy hoitoon tosiasiallisesti toteutuvat. Hyvinvointialueilla on tälläkin hetkellä suurta epätietoisuutta henkilöryhmän, hoito-oikeuden ja laskutuksen suhteen ja ehdotettu lainmuutos tulee tekemään tilanteesta entistä ongelmallisemman. Esitys ei ota kantaa siihen, miten toimitaan tilanteissa, jossa terveydenhuollon ammattilaisen arvio esim. henkilön oleskelustatuksesta ja täten tietyn hoidon epäämisestä onkin tosiasiasa väärä. Tällaiset tilanteet edellyttäisivät kirjallista päätöstä ja erityistä tiedottamista paperittoman henkilön oikeudesta terveyteen palvelun hakeutumisen yhteydessä, jotta henkilöllä olisi edes teoriassa mahdollista haastaa saamaansa arviota.

Jatkossa lain tulkinta olisi erittäin epäselvää ja aiheuttaisi ongelmia erityisesti liittyen henkilölliseen soveltamisalaan, yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeen arviointiin ja ilmeisen kohtuuttomuuden arviointiin. **Pakolaisneuvonta katsoo, että lakimuutoksen myötä terveydenhuollon ammattilaisille asetetaan laaja ja heidän ammatillisen osaamisalueensa ylittävä vastuu. Lakimuutos ja sen soveltamiseen liittyvät haasteet johtavat todelliseen riski siitä, ettei henkilöiden oikeus terveyteen tule täysimääräisesti toteutumaan.**



Pakolaisneuvonnan käytännön työssä saadun kokemuksen perusteella tulkinnanvaikeudet johtaisivat siihen, että oikeutta välttämättömään hoitoon ei osattaisi antaa niillekään henkilöille, joille se ehdotetun lainkohdan mukaan kuuluisi. Ehdotetun lakimuutosta ei tulisi säätää sillä se vaarantaa paperittomien henkilöiden oikeuden terveyteen perus- ja ihmisoikeutena.

Michelle Gripenberg
Juristi, OTM
Pakolaisneuvonta ry