

27.1.2025

EOAK/7159/2024

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Heidi Laurila

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAEIKSI SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN JA RAJAT YLITTÄVÄSTÄ TERVEYDENHUOLLOSTA ANNETUN LAIN 20 §:N MUUTTAMISESTA

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (järjestämislaki) ja rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain 20 §:n muuttamisesta.

Esityksen mukaan järjestämislakia muutettaisiin siten, että hyvinvointialueilla, Helsingin kaupungilla ja HUS-yhtymällä ei jatkossa enää olisi lakisääteistä velvoitetta järjestää kiireellisen hoidon lisäksi välttämättömiksi arvioituja kiireettömiä terveydenhuollon palveluja ehdotetussa (HE 143/2024 vp) ulkomaalaislain 3 §:n 27 kohdassa tarkoitetulla tavalla laittomasti maassa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille.

Mainittujen tahojen 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.

Edelleen tulisi kuitenkin järjestää laittomasti maassa oleskeleville naisille raskauteen liittyvät terveyspalvelut. Lisäksi lapsille tulisi järjestää tarvittavat terveydenhuollon palvelut saman laajuusina kuin hyvinvointialueen asukkaille.

Esityksessä esitetään myös täsmennettäväksi rajat ylittävistä terveydenhuollosta annettua lakia siten, että Kansaneläkelaitoksen olisi jatkossakin korvattava hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle myös laittomasti maassa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille annettu hoito.

Lakimuutoksella pyritään poistamaan laittoman 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.

2 LAUSUNTO

Olen antanut lausuntoni ensimmäisellä lausuntokierroksella tuolloin pyynnön kohteena olleesta hallituksen esityksen luonnoksesta (VN/22264/2023). Viittaan 24.6.2024 antamaani lausuntoon (EOAK/3366/2024).

Esitän lisäksi lausuntonani kohteliaimmin seuraavaa.

2.1 Voimassa oleva sääntely ja sen valmistelu

Voimassa oleva järjestämislain 56 a § (1185/2022) on tullut voimaan 1.1.2023. Se velvoittaa hyvinvointialueet, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän kiireellisen hoidon lisäksi järjestämään välttämättömäksi arvioituja terveydenhuollon palveluja eräille ulkomaalaisille henkilöille, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa tai joilla ei ole muun kansallisen lain tai Suomea sitovan kansainvälisen lainsäädännön tai sopimuksen nojalla oikeutta muihin julkisen terveydenhuollon palveluihin kuin kiireelliseen hoitoon.

Voimassa oleva lainsäädäntö takaa siten laittomasti maassa oleskeleville henkilöille terveydenhuoltolain 50 §:n 1 momentissa määritellyn kiireellisen hoidon lisäksi myös välttämättömiksi arvioidut terveydenhuollon palvelut.

HE 112/2022 vp

Järjestämislain 56 a § säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todettiin muun muassa seuraavaa (HE 112/2022 vp, s. 52–53).

Terveydenhuoltoa koskevien palveluiden osalta esityksen tavoitteena on korottaa kansallisessa laissa säädettyä niin kutsuttua eksistenssiminimiä, eli ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistasoa. Hallituksen näkemyksen mukaan esityksellä parannettaisiin Suomessa oleskelevien henkilöiden perustuslaissa turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä yhdenvertaiseen kohteluun. Hallituksen mukaan ehdotetun muutoksen avulla Suomi lisäksi nykyistä paremmin huomioisi Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten veloitteita. Esityksen esitetyt muutokset ovat yleisiä eikä hallitus katso niiden loukkaavan muun väestön perustuslailla säädettyjä oikeuksia.

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta totesi hallituksen esitystä (HE 112/2022 vp) koskevassa mietinnössään muun muassa seuraavaa (StVM 26/2022 vp).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää ehdotettua sääntelyä sisällöltään perusteltuna ja sen henkilöllistä soveltamisalaa kannatettavana. Sääntely parantaa sen soveltamisalaan kuuluvien, usein varsin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaa. Välttämättömän hoidon antamatta jättäminen voi myös pahentaa sairauksia ja lisätä inhimillistä kärsimystä sekä nykyisen sääntelyn mukaisena kiireellisenä hoitona annettavan erikoissairaanhoidon tarvetta. Ehdotetulla sääntelyllä on mahdollista vähentää yhteiskunnassa ilmenevää tietyn ihmisryhmän terveydentilan heikentymisen myötä lisääntyvää pahoinvointia, jolla voi olla myös laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Valiokunta arvioi myös muuttunutta turvallisuuspoliittista tilannetta ja toi esille muun muassa seuraavaa.

Valiokunta toteaa, että käsillä olevassa esityksessä on tarkoituksena parantaa Suomessa pitempiaikaisesti oleskelevien ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaa terveydenhuollon palvelujen saatavuuden näkökulmasta. Esityksellä ei sen sijaan ratkaista sitä, onko tietyn henkilön oleskelu Suomessa laillista vaiko laitonta. Esityksellä ei myöskään vaikuteta siihen, miten vältetään, että sääntöjen vastaisesti Suomessa oleskelevien henkilöiden oleskelu muuttuu pitkäaikaiseksi. Nämä kysymykset ratkaistaan ulkomaalaislainsäädännön perusteella.

[– –]

Muuttoliikkeiden syyt ovat ministeriön selvityksen mukaan moninaiset, ja tutkitusti merkittävä osa syistä on ennen kaikkea työntäviä. Merkittävimpiä tekijöitä turvapaikanhakijoiden määrässä ovat kansainvälisten konfliktien ja ihmisoikeusloukkausten määrä ja laajuus sekä mahdolliset ympäristökatastrofit. Hallituksen esityksen mukaan (s. 30) kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa ei ole löydetty yhteyttä vastaanottovaltion terveydenhuolto-oikeuksien ja niin sanottujen paperittomien henkilöiden kohdevaltion valinnan välillä. Kohdevaltio valitaan esityksen mukaan usein sen perusteella, missä maassa arvioidaan olevan parhaimmat työllisyysmahdollisuudet harmaan talouden piiristä tai mistä löytyy valmiiksi tukiverkoston.

Valiokunta toteaa, että väestön toimintakyky ja palvelut ovat yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa mainittuja elintärkeitä toimintoja. Terveydenhuoltojärjestelmään kohdistuu parhaillaan sekä kansallisen että kansainvälisen tilanteen vuoksi monia paineita, ja hoidon saatavuus on muun muassa covid-19-pandemian johdosta heikentynyt. Nämä ongelmat voivat nopeasti kärjistyä tilanteessa, jossa terveydenhuoltojärjestelmän kantokykyyn kohdistuisi ulkoinen shokki, kuten merkittävä asiakasmäärän kasvu. Euroopan heikentyneeseen turvallisuustilanteeseen ja sen ennakoimattomiin vaikutuksiin varautumiseksi on valiokunnan näkemyksen mukaan, aiheellista seurata tarkkaan Suomessa olevien tai Suomeen pyrkivien niin sanottujen paperittomien ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevien määrän kehitystä erityisesti Venäjän hyökkäyssodan vuoksi. Valiokunta korostaa, että maahantuloon liittyviin kriisitilanteisiin puuttumiseksi tulee olla lainsäädännössä riittävät keinot.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lakiehdotus turvaa nykyistä paremmin oikeuden välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin terveyspalveluihin Suomessa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja 19 §:n 2 momentin mukaista perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle. Tämä saattaisi liittyä esimerkiksi Suomessa asumiseen tai työskentelemiseen. Nyt ehdotettu sääntely kuitenkin koskee perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista ns. eksistenssiminimiä eli ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistasoa, joka kuuluu kaikille.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Valiokunnalla ei ole tältäkin osin huomautettavaa ehdotettuun sääntelyyn.

2.2 Arvio esitysluonnoksesta

Nyt arvioitavana olevan esityksen kannalta merkityksellisiä ovat perustuslain 19 §:n välttämätöntä huolenpitoa ja riittäviä terveyspalveluita koskeva sääntely, 22 §:n mukainen julkisen vallan velvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä 6 §:n yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskeva sääntely.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin säännös turvaa jokaiselle Suomen lainkäyttöpiirissä olevalle subjektiivisen suoraan perustuslain perusteella toimeenpantavissa olevan oikeuden palveluihin, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso (ks. HE 309/1993 vp, s. 69/II). Tähän kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämätön kiireellinen sairaanhoito (ks. esim. PeVL 20/2004 vp, s. 2/I). Säännöksellä on läheinen kytkeä oikeutta elämään koskevaan perustuslain sääntelyyn.

Nyt ehdotettu sääntely koskee keskeisesti perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista ns. eksistenssiminimiä eli ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäisturvaa, joka kuuluu kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleskeleville henkilöille. Edellytyksenä on, että henkilö ei kykene hankkimaan momentissa tarkoitettua turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä jonkin muun valtion lainsäädännön perusteella, valtioiden välisen sopimuksen perusteella tai muilta henkilöiltä.

Perustuslain lisäksi ehdotuksen arvioinnin tulee perustua esityksessäkin kuvattuihin Suomea sitoviin ihmisoikeusvelvoitteisiin, kuten YK:n TSS-sopimus, Euroopan neuvoston sosiaalinen peruskirja ja Euroopan ihmisoikeussopimus. Sopimusten lähtökohtana on, että oikeus terveyteen tulee turvata yhdenvertaisesti kaikille valtion lainkäyttöpiirissä oleville henkilöille.

Viitataan kansainvälisten valvontaelinten ratkaisukäytäntöön ja Suomelle annettuihin kannanottoihin¹. Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten valvontaelimet kiinnittivät ennen voimassa olevan järjestämislain 56 a §:n säätämistä huomiota siihen, ettei Suomen lainsäädäntö riittävällä tavalla taannut kaikkien henkilöiden terveyttä koskevaa oikeutta. Suomea kehoitettiin varmistamaan, että kaikilla henkilöillä on sekä laissa että käytännössä yhtäläiset mahdollisuudet saada tarvittavaa terveydenhoitoa.

Totean, että 1.1.2023 voimaan tullut järjestämislain 56 a §:n sääntely paransi laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden asemaa. Nämä henkilöt ovat yleensä haavoittuvassa asemassa, monesti useallakin eri perusteella. Voimassa olevaan lakiin ehdotetut muutokset turvaisivat tällä hetkellä voimassa olevaa sääntelyä heikommin laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden oikeuden välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin terveyspalveluihin sekä yhdenvertaiseen kohteluun.

Totean myös, että voimassa oleva säännös on ollut voimassa vasta lyhyen ajan. Tiedot ja kokemukset sen soveltamisesta ovat vähäisiä.

Esityksessä ehdotetaan palaamista viime vaalikautta edeltäneeseen oikeustilaan. Tässä aikaisemmassa tilanteessa ihmisoikeussopimusten valvontaelimet kohdistivat arvostelua Suomen lainsäädäntöä kohtaan. Myös perustuslakivaliokunnan aiemman lausunnon perusteella valiokunnan käsitys oli, että voimassa oleva sääntely turvaa tässä nyt arvioitavassa esityksessä ehdotettua paremmin oikeuden välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin terveyspalveluihin Suomessa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille.

¹ TSS-komitean päätelmät Suomen seitsemänneistä määräaikaisraportista, E/C.12/FIN/CO/7 sekä rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean Suomea koskevat loppupäätelmät, CERD/C/FIN/CO/23, Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean Suomea koskeva raportti tammikuu 2014

Pidän ehdotusta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta ongelmallisena. Pidän kyseenalaisena, turvaako ehdotettu sääntely perustuslain 19 §:n mukaiset oikeudet eli kaikille kuuluvan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistason.

Sinänsä katson, että järjestelmä, jossa perusoikeus turvataan yksilölliseen tarpeeseen perustuvalla arvioinnilla, voi olla perustuslain 19 §:n 1 momentin vaatimusten mukainen, mikäli palveluiden saamiselle asetetut edellytykset, palveluiden tasoon tai laatuun liittyvä harkinta ja menettelyt eivät muodostu tosiasiasa esteeksi perusoikeuden toteutumiselle (ks. myös PeVL 25/2024 vp).

Yksilöllisessä hoidon tarpeen arvioinnissa on kynnys palveluiden saamiseksi asetettu hyvin korkealle. Välttämättömän kiireettömän hoidon järjestämisvastuu koskisi vain tilanteita, joissa hoidon epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta laittomasti maassa oleskelevan henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi taikka vakavasti vaarantaisi muun henkilön tai väestön terveyden.

Korostan sitä, että laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden oleskelu Suomessa voi tosiasiallisesti kestää kuukausia tai jopa vuosia.

Korostan, että voimassa olevan lainsäädännön turvaama oikeus terveydenhuoltoon on kyseessä olevan henkilöryhmän perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta sitä tärkeämpi mitä pidempään maassa oleskelu kestää.

Hallituksen esityksen luonnoksen perusteella en voi vakuuttua siitä, että esitetty sääntely on tehokas ja oikeasuhtainen keino sen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Mielestäni esityksen tavoitteita voidaan edistää toimivan ja tehokkaan paluu- ja palautusjärjestelmän kautta. Laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden palautusten tehostamiseksi on jo toteutettu kuluvalle hallituskaudella useita lainsäädäntötoimenpiteitä. Tavoitteen saavuttaminen oikeutta terveydenhuoltoon rajoittamalla ei käsitykseni mukaan ole mahdollista. Myös esitysluonnoksen perusteluissa esitettyjen tietojen perusteella terveydenhuolto-oikeuden merkitys laittoman maahantulon ja maassaolon hillinnässä on vähäinen. Voimassa olevalla lailla ei ole todettu olleen vaikutusta laittomasti maassa oleskeleville tarkoitettuja välttämättömiksi arvioituja terveyspalveluita käyttäneiden henkilöiden lukumäärään tai palvelujen kustannuksiin. Laittomasti maassa oleskelevien tuottama rasitus terveydenhuoltojärjestelmälle voidaankin perustelujen sisältämien tietojen perusteella arvioida varsin vähäiseksi. On yleisesti tiedossa, että laittomasti maassa oleskelevat henkilöt käyttävät palveluita vain vähän. Välttämättömän kiireettömän terveyspalvelun saamatta jääminen voi myös johtaa kiireellisen hoidon tarpeeseen ja sitä kautta kustannusten kasvuun, ja vaikeuttaa henkilön kykyä poistua maasta.

Pidän esitysluonnokseen sisältyviä tietoja esityksen tavoitteisiin liittyvistä laittomaan oleskeluun liittyvistä lieveilmiöistä varsin ylimalkaisina. Perusteluissa ei ole juurikaan tarkemmin kuvattu tarkoitettuja lieveilmiöitä, niiden ilmenemistapoja ja yleisyyttä taikka pohdittu muita keinoja lieveilmiöiden vähentämiseen.

Jos luonnoksessa ehdotettuun muutokseen päädytään, pidän ehdotukseen sisältyviä poikkeuksia (56 b §) välttämättöminä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden suojelemiseksi sekä esimerkiksi tartuntatautien leviämisen ehkäisemiseksi.

Pidän sinänsä myönteisenä, että välttämätön hoito voidaan antaa yksilöllisesti arvioituun lääketieteelliseen tarpeeseen perustuen. Katson kuitenkin edellä lausuttuun viitaten, että tältä osin velvollisuus terveydenhuollon järjestämiseen tulisi määritellä siten, ettei kynnyks aseteta liian korkealle. Katson, että hoidon epäämistä ei tulisi myöskään sitoa ainoastaan henkilön terveydentilaan tai vammaan taikka muun henkilön vai väestön terveyteen, vaan sääntelyssä tulisi huomioida myös muiden oikeuksien toteutuminen. Pykälän tulisi kattaa selkeästi myös esimerkiksi tilanteet, joissa kyse on hoidosta henkilölle, joka vastaa lapsen huolenpidosta ja kasvatuksesta ja hoidon saaminen olisi lapsen edun mukaista. Tällaisissa tilanteissa voi mielestäni olla kyse muustakin kuin lapsen terveydestä (esimerkiksi lapsen hoiva, kasvatusta, koulunkäynti tai harrastukset).

Esityksessä on turvattava naiselle raskauteen liittyvien terveystalveluiden lisäksi myös synnyttävien ja synnyttäneiden naisten palvelut. Tätä edellyttävät Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset².

Esitysluonnoksen säädöskohtaisissa perusteluissa järjestämislain 56 b §:n osalta (s. 31) todetaan, että vaikka henkilö tulisi täysi-ikäiseksi, tulisi keskeneräinen hoito saattaa loppuun. Tämä ei kuitenkaan käy ilmi pykäläehdotuksesta. Pidän aloitetun hoidon loppuun saattamista perusteltuna.

Esitysluonnoksessa viitataan ehdotuksen henkilöllisen soveltamisalan määrittelyn osalta ehdotettuun ulkomaalaislain 3 §:n 27 kohtaan (HE 143/2024 vp). Totean, että kyseisen ulkomaalaislain muutoksen tulee olla hyväksytty ennen tässä muodossa ehdotettavaa järjestämislain muutosta.

Kuten esitysluonnoksessakin esitetään, katson, että asiaan on välttämätöntä saada perustuslakivaliokunnan kannanotto.

² YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus, lapsen oikeuksien sopimus sekä TSS-sopimus