

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain 20 §:n muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia sekä rajat ylittävistä terveydenhuollosta annettua lakia. Ehdotetut muutokset perustuvat pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman maahanmuuttopoliittisiin kirjauksiin, joilla pyritään tehostamaan laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistumista ja poistamista sekä turvaamaan paremmin yleinen järjestys ja turvallisuus.

Hallitusohjelman mukaan toteutetaan vapaaehtoisen paluun ja maasta poistumisen paketti, joka sisältää muun ohella sen, että maassa laittomasti oleskelevilta poistetaan oikeus muihin kuin kiireellisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä sosiaaliturvaan eli palataan tältä osin viime vaalikautta edeltäneeseen oikeustilaan. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään poistamaan laittoman oleskelun kannusteita ja edistämään laittomasti oleskelevien paluuta. Laittoman oleskelun kannusteiden poistamisen kautta pyritään myös vaikuttamaan laittomaan oleskeluun liittyviin lieveilmiöihin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia 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 tarkoitettulla tavalla laittomasti maassa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille.

Hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän olisi kuitenkin järjestettävä laittomasti maassa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeeseen 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.

Hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän tulisi kuitenkin edelleen 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.

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan x.x.2025.

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	4
1 Asian tausta ja valmistelu .....	4
1.1 Tausta .....	4
1.2 Valmistelu .....	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Nykytila.....	5
2.1.1 Oikeus terveyspalveluihin.....	5
2.1.2 Oleskeluoikeus .....	6
2.1.3 Terveystilan vaikutus oleskeluoikeuden myöntämisen edellytyksiin .....	8
2.1.4 Paluuvetoite.....	10
2.1.5 Laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden lukumäärä Suomessa .....	10
2.1.6 Laittoman oleskelun torjumiseen sekä paluiden ja palautusten tehostamiseen tähtäävät toimenpiteet sisäministeriön hallinnonalalla .....	11
2.2 Nykytilan arviointi .....	13
3 Tavoitteet .....	14
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	14
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	14
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	15
4.2.1 Vaikutukset laittomaan oleskeluun ja yhteisvaikutukset muiden hankkeiden kanssa .....	15
4.2.2 Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset .....	17
4.2.3 Vaikutukset julkiseen talouteen .....	20
4.2.4 Vaikutukset julkiseen terveydenhuoltoon ja ammattihenkilöiden toimintaan .....	23
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	23
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	23
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	24
6 Lausuntopalaute .....	26
7 Säännökohtaiset perustelut .....	27
7.1 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä .....	27
7.2 Laki rajat ylittävästä terveydenhuollosta .....	31
8 Voimaantulo .....	31
9 Toimeenpano ja seuranta .....	31
10 Suhde muihin esityksiin.....	31
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	31
10.2 Suhde talousarvioesitykseen .....	32
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	32
11.1 Oikeus terveyteen perus- ja ihmisoikeutena.....	32
11.1.1 Oikeus välttämättömään huolenpitoon.....	32
11.1.2 Julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät terveyspalvelut .....	34
11.1.3 Oikeus terveyteen kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.....	36
11.2 Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto .....	38
11.2.1 Yhdenvertaisuus perusoikeutena.....	38
11.2.2 Yhdenvertaisuus kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.....	39
LAKIEHDOTUKSET .....	42

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta .....	42
Laki Rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta.....	43
LIITTEET .....	44
RINNAKKAISTEKSTIT .....	44
Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta .....	44
Laki Rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta.....	46

LUONNOS

## **PERUSTELUT**

### **1 Asian tausta ja valmistelu**

#### **1.1 Tausta**

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan hallituksen turvapaikkapolitiikka perustuu hädänalaisimpien auttamiseen, kansainväliseen yhteistyöhön, turvallisuuden takaamiseen ja länsimaisten arvojen, kuten demokratian ja tasa-arvon, puolustamiseen. Erityisesti kiinnitetään huomiota lasten, naisten ja vammaisten oikeuksiin. Hallitusohjelman mukaan hallituksen tavoitteena on, että annettu apu kohdentuu kaikkein hädänalaisimmille ja järjestelmän väärinkäyttö estetään.

Hallitusohjelman mukaan turvapaikkahakemukseen kielteisen päätöksen saaneet palaavat tai heidät palautetaan lähtömaihin mahdollisimman nopeasti. Hallitus toteuttaa vapaaehtoisen paluun ja maasta poistumisen paketin, joka sisältää hallitusohjelman mukaan muun ohella sen, että laittomasti maassa oleskelevalta poistetaan oikeus muihin kuin kiireellisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä sosiaaliturvaan eli palataan tältä osin viime vaalikautta edeltäneeseen oikeustilaan.

#### **1.2 Valmistelu**

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä tiiviissä yhteistyössä sisäministeriön kanssa.

Esitysluonnoksesta järjestettiin kaksi lausuntokierrosta Lausuntopalvelu.fi-palvelussa, jolloin myös muilla kuin lausuntopyynnön saaneilla tahoilla oli mahdollisuus antaa esitysluonnoksesta lausuntonsa. Ensimmäisellä lausuntokierroksella 12.6.–24.7.2024 lausuntoa pyydettiin yhteensä 72 taholta ja lausunnon antoi 53 tahoa.

Toinen lausuntokierros järjestettiin 17.12.2024–28.1.2025, jolloin lausuntoa pyydettiin yhteensä xx taholta ja lausunnon antoi xx tahoa. Säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaan säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa. Lausuntoaika on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen. Esitysluonnos oli lausuntokierroksella kuusi viikkoa, josta osa ajoittui yleiseen lomakauteen. Lausuntoaika katsottiin kuitenkin riittäväksi, koska esitysluonnoksesta oli järjestetty aiemmin lausuntokierros.

Lausuntopalautetta ja sen huomioon ottamista jatkovalmistelussa käsitellään jaksossa 6.

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta xx.xx.xxxx.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa [https://stm.fi/hankkeet/tunnuksella STM054:00/2023](https://stm.fi/hankkeet/tunnuksella/STM054:00/2023).

## 2 Nykytila ja sen arviointi

### 2.1 Nykytila

#### 2.1.1 Oikeus terveystalveluihin

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021, *järjestämislaki*) 8 §:n mukaan hyvinvointialue vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan ja on järjestämisvastuussa asukkaidensa sosiaali- ja terveydenhuollosta. Terveystalveluiden sisällöstä säädetään terveydenhuoltolaissa (1326/2010).

Vaikka kiireettömien terveystalveluiden osalta hyvinvointialueiden järjestämisvastuu rajautuu hyvinvointialueen asukkaisiin, on hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän kuitenkin järjestämisvastuunsa perusteella annettava terveydenhuoltolain 50 §:n mukaan kiireellistä sairaanhoitoa, mukaan lukien kiireellinen suun terveydenhuolto, mielenterveyden hoito, päihdehoito ja psykososiaalinen tuki sitä tarvitsevalle potilaalle hänen asuinpaikastaan riippumatta. Kiireellisellä hoidolla tarkoitetaan äkillisen sairastumisen, vamman, pitkäaikais-sairauden vaikeutumisen tai toimintakyvyn alenemisen edellyttämää välitöntä arviota ja hoitoa, jota ei voida siirtää ilman sairauden pahenemista tai vamman vaikeutumista. Kiireellisellä hoidolla tarkoitetaan myös päihteiden käytöstä johtuvaa välitöntä vieroitushoidon tarvetta.

Järjestämislain 56 a §:ssä säädetään terveydenhuollon järjestämisestä tietyille hyvinvointialueella oleskeleville henkilöille. Järjestämislain 56 a § tuli voimaan 1.1.2023. Tätä ennen järjestämisvastuu näille tietyille hyvinvointialueella oleskeleville henkilöille koski ainoastaan kiireellistä hoitoa. Järjestämislain 56 a §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän on järjestettävä terveydenhuoltolain 50 §:ssä tarkoitettua kiireellisen hoidon lisäksi välttämättömiksi arvioidut terveydenhuollon palvelut hyvinvointialueen alueella sijaitsevassa kunnassa oleskelevalle:

- 1) henkilölle, jolla ei ole ulkomaalaislaissa, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetussa laissa, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetussa laissa tai kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetussa laissa tarkoitettua oleskelulupaa;
- 2) henkilölle, joka oleskelee Suomessa 1 kohdassa mainituissa laeissa tarkoitettua tilapäisen oleskeluluvan nojalla mutta, jolla ei ole kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettua kotikuntaa Suomessa tai jota ei tämän lain 56 §:n nojalla rinnasteta hyvinvointialueen asukkaaseen;
- 3) Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiselle, joka ei ole vakuutettu toisessa valtiossa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 1 artiklan c alakohdan mukaisesti tai jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, sekä tällaisen henkilön perheenjäsenelle.

Järjestämislain 56 a §:n 2 momentin mukaan terveydenhuollon palvelujen välttämättömyyttä arviotaessa on otettava huomioon palveluihin hakeutuneen henkilön Suomessa oleskelun kesto. Näin järjestämislain 56 a §:n soveltamisalan piiristä lähtökohtaisesti rajautuvat pois henkilöt, jotka oleskelevat maassa ainoastaan lyhytaikaisesti esimerkiksi turistimatalla.

Lain 56 a §:n 3 momentin mukaan jos 1 momentissa tarkoitettu henkilö on alaikäinen, hänelle on järjestettävä terveydenhuollon palvelut samassa laajuudessa kuin hyvinvointialueen asukkaalle. Lain 56 a §:n 4 momentin mukaan pykälää ei sovelleta, jos henkilölle on annettava terveydenhuollon palveluja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, jatkossa *vastaanottolaki*) tai muun lain taikka Euroopan unionin lainsäädännön tai kansainvälisen sopimuksen perusteella. Pykälää ei myöskään sovelleta, jos henkilö on matkustanut Suomeen ilmeisenä tarkoituksenaan saada terveydenhuollon palveluita Suomessa oleskelunsa aikana.

Henkilön oleskelun laillisuus ratkaistaan ulkomaalaislainsäädännön nojalla, jota käsitellään tarkemmin jaksossa 2.1.2. Vaikka henkilö oleskelisi Suomessa laittomasti, on hänellä nykyisen lainsäädännön perustella oikeus saada kiireellisen hoidon lisäksi välttämätöntä kiireetöntä hoitoa.

Henkilöltä, joka saa järjestämislain 56 a §:n nojalla terveydenhuollon palveluja, voidaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 13 §:n mukaisesti tietyin tartuntatauteihin liittyvin poikkeuksin periä enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen maksu, jollei Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta tai Euroopan unionin lainsäädännöstä muuta johdu. Rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain (1201/2013) 20 §:n mukaan hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle korvataan kustannukset valtion varoista, jos kustannuksia ei saada perittyä. Edellytyksenä on, että kustannuksia on ensin yritetty periä henkilöltä itseltään tai muulta taholta. Näissä tilanteissa valtion kustannusvastuu on toissijainen. Korvauksen piirissä olevat kustannukset voidaan kuitenkin jättää perimättä henkilöltä itseltään, jos on selvää, ettei hänellä olisi taloudellisia edellytyksiä suoriutua maksusta. Kustannukset korvataan asiakasmaksun ylittävältä osuudelta.

### 2.1.2 Oleskeluoikeus

Henkilön oleskelun laillisuus ratkaistaan ulkomaalaislainsäädännön perusteella. Suomessa laittomasti oleskelevat voivat olla esimerkiksi kansainvälistä suojelua Suomesta hakeneita ihmisiä, jotka ovat jääneet maahan saatuaan kielteisen päätöksen, taikka turistiviisumin tai oleskeluluvan nojalla maahan saapuneita henkilöitä, joiden viisumin voimassaolo on loppunut tai oleskelulupa päättynyt. Lisäksi Suomessa voi oleskella laittomasti henkilöitä, jotka ovat alun perin ylittäneet Suomen rajan hakematta kuitenkaan vaadittua viisumia tai oleskelulupaa taikka kansainvälistä suojelua. Laittomasti maassa olevien joukossa voi olla myös lapsia esimerkiksi perhesuhteiden kautta.

Ulkomaalaisen oleskelun laillisuudesta säädetään ulkomaalaislain (301/2004) 40 §:ssä. Oleskelua, joka ei 40 §:n mukaan ole laillista, voidaan pitää laittomana. Laillista oleskelua on ensinnäkin Suomen viranomaisen myöntämällä oleskeluluvalla tai pitkäaikaisella viisumilla tapahtuva oleskelu. Oleskeluluvalla oleskelu on yksi laillisen oleskelun perustilanne. Jos ulkomaalainen tulee valtiosta, jonka kansalaiselta ei edellytetä oleskelulupaa tai viisumia taikka hänellä on viisumi tai toisen Schengen-valtion myöntämä oleskelulupa tai pitkäaikainen viisumi, oleskelu on laillista kolmen kuukauden ajan. Ihmiskaupan uhri tai laittomasti hyväksikäyttöä osoittavissa työolosuhteissa työskennellyt ulkomaalainen saa oleskella laillisesti hänelle myönnetyn harkinta-ajan, jonka aikana hänen tulee päättää, tekeekö viranomaisten kanssa yhteistyötä ihmiskaupasta tai työolosuhteisiin liittyvästä mahdollisesta rikoksesta epäiltyjen kiinni saamiseksi. Lisäksi säännöksessä säädetään Pohjois-Atlantin sopimukseen ja puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan Yhdysvaltojen hallituksen välillä tehtyyn sopimukseen liittyvien tiettyjen henkilöjoukkojen laillisesta oleskelusta.

Ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin mukaan ulkomaalainen saa laillisesti oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi.

Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä HE 143/2024 vp ehdotetaan ulkomaalaislain 3 §:ään lisättäväksi uusi 27 kohta, jossa määriteltäisiin laitton oleskelu paluudirektiivin vastaavaa määritelmää mukaillen. Kyse olisi kolmansien maiden kansalaisten eli muiden ulkomaalaisten kuin unionin kansalaisten laittomasta oleskelusta Suomessa. Laittomalla oleskelulla tarkoitettaisiin sellaisen kolmannen maan kansalaisen maassa oleskelua, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännöstössä säädettyjä maahantulon edellytyksiä tai tässä laissa säädettyjä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä.

Hallituksen esityksessä HE 143/2024 vp ehdotetaan myös 40 §:n 3 momenttia täsmennettäväksi siltä osin, että hakijan tulisi oleskella maassa laillisesti jättäessään oleskelulupahakemuksen, jotta oleskelulupahakemuksen tekeminen antaisi hänelle oikeuden laillisesti odottaa kyseisen hakemuksen käsittelyä Suomessa. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 ja 5 momentti, joilla täsmennettäisiin kansainvälistä suojelua hakevan oikeutta oleskella laillisesti maassa, kunnes hakemukseen on tehty päätös, sekä oleskeluoikeutta tilanteissa, joissa ulkomaalaiselle on tehty maastapoistamispäätös. Hallituksen esityksessä HE 143/2024 vp esitetyt muutokset ja täyttävistä aiempaa paremmin vaatimuksen lainsäädännön täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta ulkomaalaisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin oleellisesti vaikuttavassa asiassa (ks. esim. HE 143/2024 vp, s. 72). Siten ne myös korostaisivat laillisen ja laittoman oleskelun välistä eroa.

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 16.12.2008 direktiivin jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (2008/115/EY, jäljempänä *paluudirektiivi*).<sup>1</sup> Direktiivissä laitton oleskelu määritellään sellaiseksi oleskeluksi, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan maahantulon edellytyksiä tai muita maahantulon, maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä jäsenmaassa. Määritelmä on laaja ja kattaa eri tilanteet, joissa EU:n ulkopuolisen maan kansalaisella ei ole oleskeluoikeutta unionin alueella.

Unionin kansalaisilla on kansalaisuuden myötä perustamissopimuksessa turvattu oikeus liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Ulkomaalaislain unionin kansalaisten oleskeluoikeutta koskeva sääntely perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (nk. *vapaan liikkuvuuden direktiivi*). Unionin kansalaisuus antaa jokaiselle unionin kansalaiselle henkilökohtaisen perusoikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella perussopimuksissa ja niiden soveltamiseksi toteutetuissa toimenpiteissä asetetuina rajoituksina ja ehdoin. Henkilöiden vapaa liikkuvuus on yksi sisämarkkinoiden perusvapauksista, ja se on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklassa. Direktiivin tavoitteena on tehostaa kyseistä oikeutta ja helpottaa sen käyttämistä. Unionin tuomioistuin on käytännössään katsonut, että koska henkilöiden vapaa liikkuvuus kuuluu unionin perusteisiin, niitä oikeussääntöjä, joilla se annetaan, on tulkittava laajasti, kun taas siihen kohdistuvia poikkeuksia on päinvastoin tulkittava suppeasti (ks. mm. tuomio 3.6.1986, Kempf, 139/85, 13 kohta ja tuomio 10.7.2008, Jipa, C-33/07, 23 kohta).

Unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu edellyttää, että hänellä on voimassa oleva henkilötodistus tai passi. Unionin kansalainen saa oleskella Suomessa yli kolmen kuukauden ajan, jos hän täyttää jonkin ulkomaalaislain 158 a §:n 1

---

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115>

momentissa säädetyistä edellytyksistä. Unionin kansalaisen perheenjäsenellä, joka ei itse ole unionin kansalainen, mutta joka tulee Suomeen toisesta jäsenvaltiosta siirtyvän unionin kansalaisen perheenjäsenensä mukana tai seuraa häntä myöhemmin, on vastaavasti oleskeluoikeus, jos unionin kansalainen täyttää laissa säädetyt edellytykset. Direktiivissä tarkoitettuja perheenjäseniä ovat vain vapaata liikkuvuutta hyödyntäneiden unionin kansalaisten perheenjäsenet. Suomen kansalaisen perheenjäsen ei siten lähtökohtaisesti ole tässä merkityksessä unionin kansalaisen perheenjäsen, ellei Suomen kansalainen ole käyttänyt vapaan liikkuvuuden direktiivin mukaista liikkumisoikeuttaan asettumalla toiseen jäsenvaltioon (ulkomaalaislain 153 § 4 mom.). Oleskelun kestäessä yli kolme kuukautta jäsenvaltio voi vapaan liikkuvuuden direktiivin mukaisesti edellyttää, että henkilö rekisteröi oleskeluoikeutensa. Suomessa unionin kansalaisen on ulkomaalaislain mukaan rekisteröitävä oleskelunsa, jos hän oleskelee Suomessa yli kolme kuukautta. Unionin kansalaisen perheenjäsenen, joka ei itse ole unionin kansalainen, on haettava perheenjäsenen oleskelukorttia. Rekisteröinti ei kuitenkaan perusta oikeutta oleskeluun, vaan on valvonnallinen toimenpide. Unionin oikeuden kannalta rekisteröinti ei ole pakollinen menettely, eikä rekisteröimiseen liity oikeusvaikutuksia.

### 2.1.3 Terveystilan vaikutus oleskeluoikeuden myöntämisen edellytyksiin

Yksinomaan se, että terveydenhuollon taso on korkeampi Suomessa kuin ulkomaalaisen kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa, ei ole peruste myöntää oleskelulupaa. Ulkomaalaisen terveydentila voi kuitenkin tietyissä tilanteissa tulla arvioitavaksi myös oleskelulupaharkinnassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut, että vaikka valtioilla on oikeus päättää ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta ja maasta poistamisesta, maasta poistaminen voi joissain erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa johtaa Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden tekemän yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 19/1990, jäljempänä *Euroopan ihmisoikeussopimus*) 3 artiklan loukkaukseen (D. v. Yhdistynyt kuningaskunta, 2.5.1997, N. v. Yhdistynyt kuningaskunta, 27.5.2008). Artiklassa kielletään kidutus ja epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rangaistus. Ratkaisussaan Paposhvili v. Belgia, 13.12.2016, tuomioistuin katsoi, että välittömään kuolemanvaaraan johtavien tilanteiden lisäksi tällainen poikkeuksellinen tilanne voi olla käsillä myös, jos asiassa on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että ulkomaalainen olisi asianmukaisen hoidon tai hoitoon pääsyn puuttumisen vuoksi vastaanottavassa valtiossa todellisessa vaarassa altistua vakavalle, nopealle ja peruuttamattomalle terveydentilan heikkenemiselle, joka aiheuttaisi voimakasta kärsimystä tai elinajanodotteen merkittävää lyhenemistä (tuomion kohdat 177, 178 ja 183).

Ulkomaalaislain 147 §:n mukaan ketään ei saa käännättää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Tämä niin sanottu palautuskiellon periaate on turvattu myös Suomen perustuslain (731/1999) 9 §:n 4 momentissa ja useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan loukkaus merkitsisi käytännössä myös palautuskiellon rikkomista. Palautuskielto on ehdoton. Tilanne, jossa ulkomaalaiselle ei myönnettäisi oleskelulupaa eikä häntä myöskään olisi mahdollista poistaa maasta, on vastoin ulkomaalaisten Suomessa oleskelua koskevan sääntelyn systematiikkaa ja yleisperiaatteita (Ks. mm. KHO:2020:165). Mikäli yksittäisessä tilanteessa on perusteltua arvioida, että henkilön maasta poistaminen johtaisi palautuskiellon vastaiseen tilanteeseen, asia on otettava huomioon myös oleskelulupaharkinnassa.

Ulkomaalaislain 52 §:n mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa.



Säännöksen soveltaminen on aina tapausidonnaista ja harkinnassa huomioidaan hakijan yksilölliset olosuhteet kokonaisuutena. Oleskeluluvan myöntämisen perusteena terveydentilan vuoksi 52 §:n nojalla voisi olla se, että ulkomaalaisen olisi mahdotonta saada välttämätöntä hoitoa kotimaassaan. Hoidon alhaisen tason tai saatavuuden täytyisi haitata vakavasti terveyttä. Edellytyksenä olisi, että olosuhteet alkuperämaassa olisivat kokonaisuudessaan paluun jälkeen sellaiset, että palaaminen lyhentäisi elinaikaa tai aiheuttaisi huomattavaa ruumiillista tai henkistä kärsimystä. Se, että terveydenhoidon saaminen jossain maassa on kallista ja ulkomaalainen on varaton, ei riitä oleskeluluvan myöntämiseen. Yksittäisessä tapauksessa on lisäksi oltava muita seikkoja, jotka tekevät kotimaahan palaamisen inhimillisesti katsoen poissuljetuksi vaihtoehdoksi. Kyseessä voisi olla esimerkiksi haavoittuvassa asemassa oleva lapsi, vanhus tai yksinhuoltaja ja kyseessä oleva maa olisi sellainen, että pitkähkön Suomessa oleskelun jälkeen ei voitaisi vaatia kotimaahan palaamista kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen (HE 28/2003 vp, s. 151/II).

Jos hakijan terveydentila aiheuttaa tilapäisen esteen palaamiselle, myös tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen maasta poistumisen estymisen perusteella voi tulla harkittavaksi. Ulkomaalaislain 51 §:n mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos häntä ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa. Tätä oleskelulupatyyppiä voidaan soveltaa tilanteissa, joissa ulkomaalaisen on sinänsä mahdollista saada hoitoa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan, mutta palaaminen ei ole terveydentilasta johtuvista syistä juuri kyseisellä hetkellä mahdollista. Tilapäisellä terveydellisellä syyllä voidaan tarkoittaa esimerkiksi tilannetta, jossa hoito on kesken ja paluu kesken hoidon viivästyttäisi hoidon toteuttamista.

Oleskeluluvan myöntämisen edellytykset edellä mainituilla perusteilla arvioidaan viran puolesta turvapaikkaprosessissa, jos kansainvälisen suojelun tai toissijaisen suojelun edellytykset eivät täyty (ulkomaalaislain 94 §:n 3 momentti). Viranomaisella on velvollisuus tunnistaa haavoittuvassa asemassa oleva hakija kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa, minkä vuoksi turvapaikka-asian tutkinnan yhteydessä selvitetään laajasti myös muun muassa hakijan terveydentilaa, mahdollisia sairauksia, hänen ennen Suomeen tuloaan saamaansa hoitoa sekä mahdollista käytössä olevaa lääkitystä. Myös muihin oleskelulupiin liittyvän harkinnan yhteydessä arvioidaan viran puolesta edellä mainittujen oleskelulupien myöntämisen edellytykset, mikäli oleskelulupaa on haettu Suomesta käsin, hakijalle ei voida myöntää hänen ensisijaisesti hakeamaansa oleskelulupaa ja asiassa on noussut esiin tai hakija on itse tuonut esiin seikkoja, joiden perusteella oleskeluluvan edellytykset voisivat täytyä. Lähtökohtana on silloin, että hakija toimittaa itse oleskelulupahakemuksensa mukana kirjallisesti liitteitä ja selvitystä hakemuksensa tueksi. Oleskelulupia ulkomaalaislain 52 § ja 51 §:n perusteella voi hakea myös erillisellä maksullisella hakemuksella.<sup>2</sup>

Ulkomaalaisella on aina oikeus ja mahdollisuus saattaa oleskeluoikeuden myöntämisen edellytykset terveydentilansa perusteella tutkittavaksi. Kuten edellä on kattavasti todettu, terveydentila tulee viran puolesta huomioida kolmannen maan kansalaisen oleskelulupaa ratkaistaessa useasta eri näkökulmasta. Näin ollen mikäli henkilö oleskelee Suomessa ilman vaadittavaa oleskeluoikeutta, on lähdettävä siitä oletuksesta, että hänen on mahdollista palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa ja saada siellä tarvitsemaansa hoitoa.

---

<sup>2</sup>Maahanmuuttoviraston Ohje oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä – 52 § -ohje, MIGDno-2024-396.

## 2.1.4 Paluuvelvoite

Kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö on, että ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Tämä periaate on lähtökohtana myös perustuslain 9 §:n 4 momentin säännökselle, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla (HE 309/1993 vp, s. 52/I).

Toimivan maahanmuuttopolitiikan edellytys on, että ne henkilöt, jotka eivät täytä laillisen oleskelun edellytyksiä, palaavat tai palautetaan. Henkilön, jolla ei ole oleskeluoikeutta Suomessa, edellytetään poistuvan maasta. Vapaaehtoinen paluu on ensisijainen vaihtoehto maasta poistumiseksi. Jokaisella valtiolla on velvollisuus ottaa vastaan omat kansalaisensa. Keskeinen haaste on tiettyjen kolmansien maiden riittämätön yhteistyö palautuksissa. Nämä haasteet koskevat kuitenkin vain viranomaistoimin palautettavia. Kielteisen oleskelulupapäätöksen saanut henkilö voi halutessaan aina palata kotimaahansa. Vapaaehtoisen paluun toimivuuden kannalta on kuitenkin tärkeää, että tarvittaessa henkilö pystytään poistamaan maasta viranomaistoimin.

EU:n paluudirektiivi velvoittaa jäsenvaltioita tekemään palauttamispäätöksen sen alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista. Direktiivin johdanto-osion 8. perustelukappaleen mukaan jäsenvaltioilla on tunnustetusti oikeus palauttaa laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset, edellyttäen, että käytössä ovat oikeudenmukaiset ja tehokkaat turvapaikkajärjestelmät, joissa palauttamiskiellon periaatetta noudatetaan täysimääräisesti.

Euroopan komissio antoi 16.11.2017 suosituksen (2017/2338) palauttamistoimenpiteitä varten laaditusta jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käyttöön tarkoitetusta yhteisestä ”palauttamiskäsikirjasta”<sup>3</sup>. Käsikirjan vapaaehtoista paluuta käsittelevässä kappaleessa 1.7 katsotaan, että myös sellaisilla laittomasti oleskelevilla kolmannen maan kansalaisilla, joita ei ole vielä havaittu tai otettu kiinni, olisi jo teoreettinen velvollisuus palata. Heille voidaan antaa palauttamispäätös sekä maahantulokiello, kun viranomaiset saavat tiedon heidän laittomasta oleskelustaan.

Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisessa toimintaohjelmassa vuosille 2021–2024 korostetaan toimivan paluu- ja palautusjärjestelmän merkitystä ensisijaisena keinona torjua luvatonta maassa oleskelua ja sen myötä ehkäistä niin sanotun varjoyhteiskunnan syntyä.

## 2.1.5 Laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden lukumäärä Suomessa

Suomessa laittomasti oleskelevien henkilöiden kokonaismäärää on erittäin haastavaa arvioida ja määrä muuttuu jatkuvasti. Schengen-järjestelmään liittyneiden valtioiden välisten rajatarkastusten poistamisen vuoksi valtioiden välillä on myös helpompaa matkustaa ilman vaadittuja matkustusasiakirjoja, jolloin henkilöt voivat usein myös vaihtaa olinpaikkaansa. Pääosin arviot henkilöiden lukumäärästä perustuvat eri viranomaisilta tai kolmannen sektorin toimijoilta saattuihin epäsuoriin tietoihin. Koska henkilöpiirin määritelmä ei ole vakiintunut Suomessa, arviot henkilöiden määristä vaihtelevat myös eri toimijoiden kesken.

Poliisin tilastojen mukaan vuonna 2023 sisämaassa ja sisärajoilla havaittiin kaikkiaan noin 3200 säännösten vastaiseen maassa oleskeluun liittyvää tapausta (kolmansien maiden kansalaiset). Vuonna 2022 vastaava luku oli yhteensä noin 2100.

---

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338>

Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä (UMA) saatavien tilastojen mukaan sellaisten lainvoimaisen maastapoistamispäätöksen saaneiden kolmansien maiden kansalaisten määrä, joiden maasta poistumisesta, uudesta hakemuksesta tai myönteisestä oleskeluoikeutta koskevasta päätöksestä ei ole järjestelmään kirjattua tietoa, oli syyskuun 2024 lopussa n. 2 200 henkilöä. Luku on suuntaa antava. Ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että osa henkilöistä olisi esimerkiksi poistunut maasta ilman, että poistuminen olisi tullut viranomaisten tietoon. Luku ei luonnollisesti kata myöskään sellaisia henkilöitä, joiden maassa oleskelun edellytykset eivät ole tulleet viranomaisten arvioitaviksi.

Laittomasti maassa oleskelevat henkilöt haluavat useimmiten kiinniottamisen ja maasta poistamisen uhan takia pysytellä erillään tilanteista, joissa heidän oleskelunsa tulisi viranomaisten tietoon. Siten laittomasti maassa oleskelevien lukumäärän on arvioitava olevan jonkin verran edellä kuvattuja poliisista ja Maahanmuuttovirastosta saatuja lukuja suurempi. Tämän vuoksi voidaan arvioida, että laittomasti maassa oleskelevia kolmannen maan kansalaisia olisi Suomessa tällä hetkellä enintään noin 3 000–4 000 henkilöä.

Suuri osa pitkään maassa laittomasti oleskelleista on saapunut Suomeen turvapaikanhakijoina, monet vuosina 2015–2016. Heidän oleskelunsa luonne on voinut muuttua useita kertoja maassa oleskelun aikana: turvapaikanhakijoina heidän oleskelunsa on laillista, mutta kielteisen päätöksen ja täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen jälkeen oleskelu muuttuu laittomaksi.

Kielteisten turvapaikkapäätösten lukumäärä on ollut laskusuuntainen muutaman viime vuoden aikana ja vuosittainen määrä on jäänyt 700–900 päätöksen tasolle. Samoin uusintahakemusten määrät ovat laskeneet, mikä voinee viitata siihen, että maassa oleskelee aiempaa vähemmän sellaisia henkilöitä, jotka ovat saapuneet turvapaikanhakijoina, saaneet kielteisen päätöksen ja pyrkivät laillistamaan oleskelunsa hakemalla uudelleen turvapaikkaa. Maahanmuuttovirastolta saatujen tietojen mukaan 19.11.2024 uusintahakemukseen päätöstä odotti vastaanottojärjestelmässä hieman alle 900 henkilöä. Vastaanottokeskuksissa oli tuolloin kirjoilla hieman yli 400 henkilöä, joilla viimeisimpään turvapaikka-asiaan tehty kielteinen päätös oli lainvoimainen. Maahanmuuttoviraston tietojen mukaan poliisi teki vuonna 2023 yhteensä 249 ilmoitusta palveluiden lakkaamisesta kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 14 a §:n perusteella. Vuonna 2024 ilmoituksia on syyskuun loppuun mennessä tehty 104. Kyseisen säännöksen mukaan vastaanottopalvelut lakkaavat sellaiselta turvapaikanhakijalta, jonka osalta poliisi ilmoittaa vastaanottokeskukselle, että se ei pysty poistamaan henkilöä maasta. Ilmoituksen jälkeen henkilön palvelut lakkaavat viimeistään 30 päivän kuluttua, ellei hän ole hakeutunut avustettuun vapaaehtoiseen paluuseen.

#### 2.1.6 Laittoman oleskelun torjumiseen sekä paluiden ja palautusten tehostamiseen tähtäävät toimenpiteet sisäministeriön hallinnonalalla

Kuluvan hallituskauden aikana on toteutettu lukuisia toimenpiteitä, joilla voidaan arvioida olevan vaikutusta Suomessa laittomasti oleskelevien ulkomaalaisten määrään ja Suomessa oleskelun kestoon. Vapaaehtoiseen paluuseen on pyritty kannustamaan mm. porrastamalla vapaaehtoisen paluun avustus<sup>4</sup> sekä lisäämällä ja kehittämällä paluuneuvontaa.

Palautusten tehostamiseksi on kuluvalla hallituskaudella valmisteltu ja toteutettu lukuisia operatiivisen tason toimenpiteitä ja lakimuutoksia. Sisäministeriö asetti 31.10.2024 hankkeen SM035:00/2024, jossa kehitetään maasta poistamista koskevaa sääntelyä. Parhailaan

---

<sup>4</sup> Sisäministeriön asetus vapaaehtoisen paluun avustuksesta vuosina 2024 ja 2025 (1204/2023).

sisäministeriössä valmistellaan hankkeen SM057:00/2023 yhteydessä myös lakimuutoksia, joilla mahdollistettaisiin karkottamispäätöksen nykyistä nopeampi täytäntöönpano kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Perusteettomiksi katsottujen turvapaikkahakemusten käsittely jo rajalla mahdollistettiin ulkomaalaislain muutoksella 426/2024. Toimenpiteillä tavoitellaan osin myös sitä, että maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden määrä vähenisi, kun henkilöt, joiden oleskelun jatkamisen edellytykset eivät täyty, poistuvat maasta aiempaa nopeammin.

Laittomaan oleskeluun on pyritty vaikuttamaan muun muassa lailla 472/2024, jossa vahvistettiin oleskelulupasääntelyä koskevat muutokset, joiden myötä oleskeluluvan epäämisen perusteita maahantulosaännösten kiertämisen johdosta uudistettiin ja täsmennettiin. Jatkossa oleskelulupaa ei lähtökohtaisesti myönnetä, jos hakija on esimerkiksi oleskellut maassa ilman oleskeluoikeutta ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä tai jättänyt noudattamatta maasta poistamista koskevaa päätöstä, ellei käsillä ole erityisiä kohtuusperusteita, joiden vuoksi oleskelulupa tulisi kuitenkin myöntää. Ehdotetuilla säännöksillä tehdään selväksi, että moitittava käyttäytyminen lakia rikkomalla tai viranomaisten päätöksiä noudattamatta jättäen ei ole eduksi oleskelun laillistamisen näkökulmasta. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneelle ei myöskään myönnettäisi oleskelulupaa työnteon, elinkeinonharjoittamisen tai opiskelun perusteella, jos hän ei ole poistunut kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa ennen oleskeluluvan hakemista. Tavoitteena on muun muassa kannustaa vapaaehtoiseen paluuseen lähettämällä signaali siitä, että oleskelun laillistaminen on helpompaa, jos hakija noudattaa viranomaispäätöksiä, poistuu maasta kielteisen päätöksen saatuaan ja hakee oleskelulupaa ulkomailta käsin. Toivottava vaikutus olisi myös, että Suomeen ei tultaisi hakemaan turvapaikkaa sillä tarkoituksella, että voisi siirtyä töihin tai opiskelemaan. Lain säätämiseen johtaneen esityksen lausuntopalautteessa esitettiin näkemyksiä, joiden mukaan esitetty muutos voisi johtaa myös laittomasti oleskelevien määrän lisääntymiseen. Esitöiden mukaan konkreettisia vaikutuksia laittomasti oleskelevien määrään on vaikeaa arvioida, koska kokonaisuuteen vaikuttaa niin moni erilainen tekijä, mutta myös järjestelmän ymmärrettävyys ja johdonmukaisuus voi vaikuttaa ulkomaalaisen omaan päätökseen poistua maasta. Kun on selvää, että turvapaikkamenettelyn jälkeen maasta on lähtökohtaisesti poistuttava, tämä voi vaikuttaa ulkomaalaisen suhtautumiseen paluuseen (HE 26/2024 vp, s. 34).

Vastaanottorahan väliaikaista pienentämistä (laki 466/2024) koskevilla muutoksilla pyritään muun muassa siihen, että henkilö siirtyy mahdollisimman pian joko kuntaan tai palaa takaisin lähtömaahansa. Tämän kautta tavoitellaan turvapaikkaprosessin lyhentämistä ja paluiden tehostamista. Rajamenettelyn käyttöönotto (laki 426/2024) mahdollistaa perusteettomiksi katsottujen hakemusten käsittelyn jo rajalla. Samassa yhteydessä laajennettiin myös turvapaikkahakemusten nopeutetun menettelyn käyttöalaa, mikä osaltaan vaikuttaa siihen, että uusintahakemukseen annetun kielteisen päätöksen yhteydessä tehty maastapoistamispäätös on monissa tilanteissa mahdollista panna täytäntöön aiempaa nopeammin.

Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä HE 143/2024 vp ehdotetuilla säilöönottoa ja maahantulokieltoa koskevilla muutoksilla pyritään säilöönoton tehokkaampaan käyttöön maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden palautusten tehostamiseksi. Tavoitteena on myös edistää yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden sekä kansallisen turvallisuuden turvaamista yhteiskunnassa ja antaa viranomaisille paremmat mahdollisuudet ehkäistä ja torjua laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua. Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi ulkomaalaiselle velvollisuus tehdä yhteistyötä maastapoistamismenettelyn kaikissa vaiheissa. Lisäksi ehdotetaan, että ulkomaalaislaissa määriteltäisiin laitton oleskelu.

Hallituksen esityksessä 143/2024 vp on arvioitu hallituskauden aikana toteutettujen samaan asiakokonaisuuteen liittyvien hankkeiden yhteisvaikutuksia. Esityksen mukaan ehdotuksilla

voisi olla vaikutusta siihen, että tapaukset, joissa laittomasti maassa oleskelevat henkilöt joutuvat eritasoisen hyväksikäytön kohteeksi, vähenisivät. Tästä näkökulmasta paluiden ja palautusten tehostaminen voisi tarkoittaa myös ihmiskauppatapausten ja niiden riskin vähenemistä. Sen sijaan vaikutusarviointi on hankalampaa sen osalta, voisivatko kyseisessä esityksessä esitetyt säilöönottoon ja maahantulokieltoon liittyvät muutokset ja eri esitysten yhteisvaikutukset johtaa siihen, että henkilöt tavoitteiden vastaisesti jäisivät maahan laittomasti, jotta he välttäisivät maasta poistamisen ja sen täytäntöönpanon turvaamiseen tähtäävän säilöönnoton. Tällöin hyväksikäytön riskit puolestaan kasvaisivat (s. 46–47).

## 2.2 Nykytilan arviointi

Ennen nykyisen järjestämislain 56 a §:n säätämistä Suomessa oli vuosia tilanne, jossa kuntien ja sairaanhoitopiirien ja sittemmin hyvinvointialueiden järjestämisvastuuseen kuului vain kii-reellisen hoidon järjestäminen henkilöille, jotka oleskelivat maassa ilman oleskeluoikeutta. Edellisellä hallituskaudella säädettiin velvollisuus järjestää tietyille henkilöryhmille lisäksi välttämätöntä kiireetöntä hoitoa. Kyseinen järjestämislain 56 a § on ollut voimassa 1.1.2023 alkaen eli varsin lyhyen aikaa. Tuolloin lakiuudistuksen keskeisenä tavoitteena (HE 112/2022 vp, s. 24) oli laajentaa tiettyjen Suomessa pidempään oleskelevien ulkomaalaisten oikeutta terveyspalveluihin. Uudistuksen piiriin haluttiin nostaa ns. paperittomien lisäksi paperittoman kaltaisessa tilanteessa olevat sellaiset henkilöt, jotka oleskelevat Suomessa oleskeluluvan nojalla, mutta jotka eivät oleskelun tilapäisyyden takia täytä kotikuntalain edellytyksiä kotikunnan saamiselle. Kuten edellä on todettu, voimassa olevan järjestämislain 56 a §:n soveltamisalaan kuuluvat 1) henkilöt, joilla ei ole Suomen viranomaisen myöntämää oleskelulupaa, 2) henkilöt, jotka oleskelevat Suomessa Suomen viranomaisen myöntämän tilapäisen oleskeluluvan nojalla mutta joilla ei ole kotikuntaa taikka joita ei rinnasteta hyvinvointialueen asukkaaseen, sekä 3) Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset, jotka eivät ole vakuutettuja toisessa valtiossa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 1 artiklan c alakohdan mukaisesti tai joilla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, sekä tällaisten henkilöiden perheenjäsenet.

On huomattava, että eduskunnan käsiteltävänä olevassa esityksessä HE 143/2024 vp ehdotetaan ulkomaalaislain 3 §:ään lisättäväksi uusi 27 kohta, jossa määriteltäisiin laiton oleskelu. Nykyisen järjestämislain 56 a §:n soveltamisalaan kuuluvista henkilöistä vain pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettut henkilöt oleskelevat Suomessa laittomasti ehdotetun ulkomaalaislain 3 §:n 27 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Ehdotettu ulkomaalaislain muutos korostaisi edellä selostetun mukaisesti laillisen ja laittoman oleskelun välistä eroa, mitä tällä hetkellä voimassa olevan järjestämislain 56 a § ei tee. Järjestämislain 56 a §:n soveltamisalaan kuuluu laittomasti oleskelevien lisäksi laillisesti Suomen viranomaisen myöntämän oleskeluluvan nojalla oleskelevia henkilöitä ja unionin kansalaisia, joilla on lähtökohtaisesti Euroopan unionin lainsäädäntöön perustuva oikeus vapaaseen liikkuvuuteen. Se, että laillisen ja laittoman oleskelun välillä ei ole tässä voimassa olevassa laissa eroa, voidaan katsoa johtavan jokseenkin epä johdonmukaiseen tilanteeseen, sillä laittomasti ja laillisesti maassa oleskelevien voidaan perustellusti katsoa olevan keskenään erilaisessa asemassa ja tilanteessa.

Nykytilan arvio perustuu verraten lyhyeen järjestämislain 56 a §:n voimassaoloaikaan. Hyvinvointialueilta välittyneiden tietojen perusteella on alustavasti arviotavissa, että voimassa olevalla lailla ei ole toistaiseksi ollut vaikutusta laittomasti maassa oleskeleville tarkoitettuja välttämättömiksi arvioituja terveyspalveluita käyttäneiden henkilöiden lukumäärään tai palveluiden kustannuksiin. On myös huomattava, että jaksossa 2.1.5 todetun mukaisesti sekä kielteisten turvapaikkapäätösten että uusintahakemusten lukumäärät ovat olleet laskusuuntaisia viime vuosien aikana. Lisäksi laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden kokonaismäärän arviointi on

haastavaa eikä tietoa henkilön oleskelun laittomuudesta rekisteröidä terveydenhuollon tietojärjestelmiin. Perusteellisemmin jaksossa 4.2.3 selostetun mukaisesti Kansaneläkelaitoksen tiedoista ei voida erottaa, mitkä kustannukset kohdistuvat laittomasti maassa oleskeleviin ja mitkä muihin järjestämislain 56 a §:n mukaisiin henkilöryhmiin. Näin ollen tietoa tämän ihmisryhmän terveystalveluiden käytöstä ei ole luotettavasti saatavilla.

### 3 Tavoitteet

Laila tavoitellaan sitä, että Suomessa laittomasti 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 saamaan siellä mahdollisesti tarvittavia terveydentilan edellyttämiä kiireettömiä terveystalveluja. Esitetyllä lakimuutoksella huomioidaan laittomasti maassa oleskeleville henkilöille myönnettävien terveystalvelujen osalta yksityiskohtaisemmin luvussa 2.1.6. kuvattujen sisäministeriön hallinnonalalla annetuissa ja valmistelluissa laeissa, hallituksen esityksissä sekä hallinnonalalla toteutetuissa operatiivisissa toimenpiteissä korostuva lähtökohta, jonka mukaan maassa oleskellaan lailisella perusteella tai maasta tulee poistua ripeästi.

Yhteiskunnallisesti on tärkeää, ettei sääntelyllä missään olosuhteissa kannustettaisi laittomaan oleskeluun Suomessa. Jääminen maahan oleskelemaan laittomasti ei ole yhteiskunnan eikä yksilön kannalta tavoiteltava vaihtoehto. Laittomaan maassa oleskeluun liittyy yksilön kannalta kielteisiä vaikutuksia. Laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden mahdollisuudet hankkia elantonsa lailisin keinoin ovat vähäiset, minkä vuoksi he ovat erityisen alttiita hyväksikäytölle. He voivat altistua ihmiskaupalle, syrjäytyä tai ajautua tekemään rikoksia.<sup>5</sup> Muutoksen tavoitteena on edistää sitä, että maassa oleskelevat ihmiset kunnioittavat suomalaisen yhteiskunnan sääntöjä. Muutoksella pyritään myös lisäämään yleistä tietoisuutta ja ymmärrystä paluuvaihtoehdoista sellaisen henkilöryhmien piirissä, jotka eivät ole ulkomaalaisvalvontaviranomaisten tiedossa tai tavoitettavissa eivätkä siten palauttamistoimien tai paluuseen kannustavien toimenpiteiden, kuten paluuneuvonnan, piirissä.

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.

## 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

### 4.1 Keskeiset ehdotukset

Järjestämislain 56 a §:ää muutettaisiin siten, ettei hyvinvointialueilla, Helsingin kaupungilla ja HUS-yhtymällä jatkossa pääsääntöisesti olisi lakisäätöistä velvoitetta järjestää kiireellisen hoidon lisäksi välttämättömiksi arvioituja kiireettömiä terveydenhuollon palveluja kolmansien maiden kansalaisille, joiden oleskelu Suomessa on hallituksen esityksessä HE 143/2024 vp ehdotetussa ulkomaalaislain 3 §:n 27 kohdassa tarkoitettulla tavalla laitonta.

---

<sup>5</sup> Ks. esim. [Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma 2017 - 2020, Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma.](#)

Järjestämislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 56 b §, jonka mukaan hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän olisi jatkossa järjestettävä laittomasti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille kiireellisen hoidon lisäksi yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeeseen perustuen välttämättömäksi arvioitu kiireetön hoito, jos sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi taikka epääminen vakavasti vaarantaisi muun henkilön tai väestön terveyden.

Eduskunnan käsiteltävänä olevassa lakiesityksessä HE 143/2024 vp ehdotetaan laittoman oleskelun määritelmän lisäämistä ulkomaalaislakiin. Laittomalla oleskelulla tarkoitettaisiin ehdotuksen mukaan sellaisen kolmannen maan kansalaisen maassa oleskelua, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännöstössä säädettyjä maahantulon edellytyksiä tai ulkomaalaislaissa säädettyjä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä. Määritelmä mukailisi Euroopan unionin paluudirektiivin vastaavaa määritelmää. Paluudirektiivin 3 artiklan 2 kohdan määritelmän mukaan laittomalla oleskelulla tarkoitetaan sellaisen kolmannen maan kansalaisen oleskelua jäsenvaltion alueella, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännösten 5 artiklassa (rajasäännösten muutoksen jälkeen 6 artikla) määrättyjä maahantulon edellytyksiä tai muita maahantulon, maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa.

Tässä esityksessä ehdotetun uuden 56 b §:n henkilöllinen soveltamisala vastaisi esityksessä HE 143/2024 vp ehdotetun määritelmän mukaisesti laittomasti maassa oleskelevia henkilöitä. Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät unionin oikeuden mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvat henkilöt eli unionin kansalaiset, heihin rinnastettavat ja heidän perheenjäsenensä.

Hyvinvointialueen olisi nykytilaa vastaavasti järjestettävä laittomasti maassa oleskelevalle naiselle raskauteen liittyvät terveystalvelut. Maassa laittomasti oleskelevilla lapsilla olisi edelleen järjestämislain 56 b §:n perusteella oikeus saada terveydenhuollon palvelut samassa laajuudessa kuin hyvinvointialueen asukkaalla.

Rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain 20 §:ään ehdotetaan lisättäväksi viittaus uuteen 56 b §:ään siten, että Kansaneläkelaitos olisi jatkossakin velvollinen korvaamaan hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle myös laittomasti maassa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille annettu 56 b §:n mukainen hoito.

## **4.2 Pääasialliset vaikutukset**

### **4.2.1 Vaikutukset laittomaan oleskeluun ja yhteisvaikutukset muiden hankkeiden kanssa**

Esitetty lakimuutos on osa hallitusohjelman tavoitteiden mukaista kokonaisuutta, jonka yhteisvaikutuksella pyritään antamaan selkeä viesti siitä, että jääminen maahan laittomasti ei ole hyväksyttävää. Ensisijaisesti henkilön, jolla ei ole oleskeluoikeutta, tulisi poistua maasta vapaaehtoisesti ja itsenäisesti – myös terveystalveluja tarvitessaan. Toimiva ja tehokas paluu- ja palautusjärjestelmä on ensisijainen keino torjua laitonta oleskelua.

Vuonna 2016 Ruotsin valtiokonttorin julkaisemassa selvityksessä arvioitiin, että terveydenhoito-oikeuksien lisääminen ei todennäköisesti vaikuttanut mainittavasti siihen, että henkilö tulisi asumaan Ruotsiin ilman laillista oleskeluoikeutta. Ei kuitenkaan voitu täysin poissulkea, ettei lainmuutoksella olisi voinut olla vaikutusta yksittäisen Ruotsiin tulleen henkilön kohdevaltiota koskevaan valintaan. Syynä sille, että vetoimavaikutusta ei havaittu, pidettiin kohdevaltion valintaa sen perusteella, missä maassa henkilöllä on pääsy jonkinlaiseen verkostoon, jonka avulla hän voi saada työtä, toimeentuloa ja asunnon. Raportin mukaan muut tekijät kuin terveydenhuolto ratkaisevat myös sen, kuinka pitkään henkilö elää paperittomana. Selvityksen

mukaan on kuitenkin kohtuullista olettaa, että oleskelun kestoon vaikuttavat kaksi tekijää: elinolosuhteet oleskelumaassa ja elinolosuhteet kotimaassa (s. 80).

Ruotsin valtiokonttorin loppuraportissa on käsitelty myös kansainvälisiä tutkimuksia. Raportissa todetaan tutkimusten perusteella, että kansainvälistä suojelua haettaessa työntävillä tekijöillä on suurempi merkitys kuin vetotekijöillä. Raportissa todetaan lisäksi, että mahdollisuus valita kohdevaltio on usein rajallinen. Raportissa todetaan tutkimusten perusteella, että terveydenhuolto ei ole merkittävä tekijä kohdevaltion valinnassa.<sup>6</sup>

Raportissa viitattiin lisäksi Ruotsissa vuonna 2015 tehtyyn tutkimukseen, jonka johtopäätöksenä oli, että tärkeitä vetotekijöitä olivat pysyvä oleskelulupa ja mahdollisuus hakea suhteellisen nopeasti Ruotsin kansalaisuutta, henkilön perhe- ja sukulaissuhteet Ruotsissa sekä henkilöiden yleinen kuva Ruotsista ennen saapumista. Terveydenhuoltoa ei mainittu vetotekijänä.<sup>7</sup>

Tässä esityksessä ehdotetuilla muutoksilla ei niinkään pyritä vaikuttamaan kohdevaltiovalintaan vaan kannustamaan henkilöitä, jotka jo ovat Suomessa mutta joilla ei ole edellytyksiä lailliselle oleskelulle, poistumaan maasta ripeämmin. On sinänsä hankalaa arvioida, mikä itsenäinen vaikutus terveyspalveluiden laajuudella on henkilön valintaan pysyä maassa tai poistua sieltä. Voidaan kuitenkin arvioida, että esitetty muutos vaikuttaisi sekä itsenäisesti yhtenä osatekijänä että erityisesti yhdessä muiden laittomaan oleskeluun puuttumiseen ja paluuden ja palautusten tehostamiseen tähtäävien luvussa 2 kuvattujen toimenpiteiden kanssa siihen, miten houkuttelevana laittoman oleskelun jatkaminen Suomessa näyttäytyy. Esityksen voidaan arvioida heikentävän Suomen houkuttelevuutta maahan jäämisen kannalta tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole oleskeluoikeutta. Laittomasti maassa oleskelevat henkilöt ovat saattaneet saapua Suomeen eri keinoin. Osa heistä ei ole välttämättä hakenut Suomesta mitään oleskeluoikeutta eikä heidän oleskelunsa Suomessa ole muutoinkaan tullut maahanmuutto- tai ulkomaalaisvalvontaviranomaisten tietoon. He eivät näin ollen ole palautustoimenpiteiden, mutta eivät myöskään muiden paluuseen kannustavien toimenpiteiden kuten paluuneuvonnan piirissä. Myös tällaisille ulkomaalaisille on olennaista viestiä paluuvetoiteesta ja siitä, että oleskelua Suomessa ei tulisi jatkaa, jos edellytyksiä lailliselle oleskelulle ei ole. Ehdotuksen mukaan laittomasti oleskelevalle olisi annettava hänen ymmärtämällään kielellä riittävä ohjaus ja neuvonta siitä, mitkä hänen oikeutensa julkiisiin terveyspalveluihin ovat Suomessa. Tämä tulisi toteuttaa terveydenhuollossa osana tavanomaista hoidon tarpeen arviointia ja hoitosuhdetta, kuten muun muassa potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (785/1992, jatkossa *potilaslaki*) potilaan tiedonsaantioikeudesta säädetyn mukaisesti edellytetään. Henkilöä olisi myös informoitava, että kiireetömiin jatkotutkimuksiin ja -hoitoon hänen tulisi hakeutua kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa taikka itsemaksavana yksityissektorin palveluihin. Tämä olisi omiaan lisäämään kohderyhmän keskuudessa tietoisuutta siitä, että maahan jääminen ilman laissa edellytettyä oleskeluoikeutta ei ole sallittavaa. Vaikutuksia tiettyyn henkilöryhmään on vaikeaa arvioida, mutta tietoisuuden lisäämisen voidaan arvioida vaikuttavan paluuhalukkuuteen. Esityksessä ei ehdoteta esimerkiksi tietojenvaihtoa viranomaisten välillä, joten ulkomaalainen voi hakea terveydenhoitoa ilman pelkoa siitä, että häneen sen seurauksena kohdistettaisiin palautustoimenpiteitä.

---

<sup>6</sup> Vård till papperslösa: Slutrapport av uppdraget att följa upp lagen om vård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd, 2016:11.

<sup>7</sup> Lundgren Jörum, Emma: Valet och vägen: En intervjustudie med nyanlända syrier i Sverige (Rapport 2015:8), Delegationen för Migrationsstudier Ju 2013:17.



#### 4.2.2 Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset

##### *Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen*

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 1/2018 vp ja PeVL 25/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti perustoimeentulon turvan yhteydessä sosiaalisten perusoikeuksien yksilöllistä luonnetta. Valiokunnan mukaan perusoikeuksien yksilökohtaisuudesta johtuu, että vaikutusarvioiden laadinnassa erityistä huomiota on syytä kiinnittää niihin tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapaus-ten mahdollisesta vähäisestä määrästä huolimatta (PeVL 51/2017 vp, s. 3–4).

Lähtökohta on, että henkilön, jolla ei ole oikeutta oleskella Suomessa, on poistuttava maasta ja haettava tarvitsemaansa terveydenhoitoa kotimaastaan tai pysyvästä asuinmaastaan. Jaksossa 2.1.3. on kuvattu sitä, miten terveydentila otetaan huomioon oleskelulupaharkinnassa ja millä edellytyksillä ulkomaalaisen on mahdollista laillistaa oleskelunsa siihen liittyvin perustein. On kuitenkin arvioitavissa, että kaikki laittomasti maassa oleskelevat henkilöt, joilla ei ole edellytyksiä saada oleskelulupaa, eivät olisi halukkaita poistumaan maasta, jolloin henkilöitä voisi lakimuutoksista riippumatta edelleen oleskella Suomessa pidempiaikaisesti laittomasti.

Laittomasti maassa oleskelevalla henkilöllä olisi oikeus saada kiireellisen hoidon lisäksi välttämätön kiireeton hoito yksilöllisen lääketieteellisen arvion perusteella, mikäli sen epäämisen katsottaisiin olevan ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi taikka jos epääminen vakavasti vaarantaisi muun henkilön tai väestön terveyden. Lakiehdotus voisi kuitenkin heikentää osan laittomasti maassa olevien oikeutta saada kattavasti välttämättömiä kiireettömiä terveyspalveluita ja siten sillä voisi olla vaikutuksia laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden hyvinvointiin ja terveydentilaan pidemmän ajan kuluessa tilanteessa, jossa henkilö tavanomaisesta ohjauksesta huolimatta jäisi Suomeen eikä hakeutuisi kiireettömien terveyspalveluiden piiriin kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa Näin ollen lakiesitys voisi heikentää perustuslain 19.3 §:n toteutumista. Ehdotuksella voisi olla myös välillisiä vaikutuksia muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Lakiehdotus voisi heikentää 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.

Lakiehdotus ulottuisi myös perustuslain 6 §:ssä sekä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuun yhdenvertaisuuteen. Lakiehdotuksen myötä laittomasti maassa oleskelevat henkilöt olisivat terveyspalvelujen suhteen eri asemassa kuin muut, esimerkiksi 56 a § soveltamisalaan kuuluvat henkilöt. Toisaalta 56 a §:n soveltamisalaan kuuluvat henkilöt oleskelevat kuitenkin Suomessa laillisesti verrattuna 56 b § soveltamisalaan kuuluviin henkilöihin, joilla ei ole oikeutta oleskella Suomessa.

##### *Vaikutukset hyvinvointiin ja terveyteen*

Lakiehdotus ei muuttaisi velvollisuutta järjestää kiireellisen hoidon palveluita kaikille, myös laittomasti maassa oleskeleville, julkisessa terveydenhuollossa.

Kaiken kaikkiaan laissa säädetyt kiireelliseen hoitoon kuuluvat palvelut ovat melko monipuoliset ja kattavat. Usein jo kiireellisen hoidon turvin pystytään vakauttamaan terveydentila siten, että henkilö on toimintakykyinen. Kiireellisen hoidon saatuaan suuren osan laittomasti maassa

oleskelevista voidaan arvioida saavuttavan terveydentilan, jossa jatkohoitoon tai kuntoutukseen tarvittavien muiden terveysten palveluiden hakemiseksi on mahdollista ja turvallista siirtyä saamaan hoitoa kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan.

Laittomasti maassa oleskeleville tulisi yllä kuvatun lisäksi järjestää kiireellisen hoidon lisäksi myös yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeeseen perustuen terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömäksi arvioima kiireetön hoito. Hoidon tarve voitaisiin todeta esimerkiksi tilanteissa, joissa kiireellisen hoidon yhteydessä havaittaisiin tarve jatkotutkimuksille tai –hoidolle, jota kuitenkin ei olisi pakko toteuttaa kiireellisenä hoitona esimerkiksi lähiviikkojen kuluessa ilman, että terveydentilassa tapahtuu merkittävää huononemista. Pykäläkohtaisissa perusteissa jaksossa 7.1 on esimerkinomaisesti kuvattu tällaisia tilanteita.

Kiireellisen hoidon ja yksilölliseen arvioon perustuvan esityksessä tarkoitettua välttämättömän kiireettömän hoidon voidaan katsoa terveydentilan vakauttamisen myötä turvaavan jokaiselle riittävän huolenpidon ja terveysten palvelut Suomessa. Mikäli tarvitaan kiireettömiä terveysten palveluita, on henkilön terveydentilan puolesta mahdollista hakeutua niiden piiriin kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa saatuaan ohjauksen ja neuvonnan terveydentilastaan. Esityksen ei arvioida tämän vuoksi johtavan kenenkään henkilön osalta merkittävään terveydentilan huononemiseen, vamman pahenemiseen tai kuolemanvaaraan, mikäli henkilö noudattaa saamia ohjeita ja paluovelvoitettaan.

Mikäli henkilö noudattaisi saamaansa ohjeistusta poistua maasta ja hakisi jatkotutkimuksia tai –hoitoa kotimaastaan tai pysyvästä asuinmaastaan, voisi maasta poistumisella olla yksilön hyvinvoinnin ja terveyden kannalta myönteisiä vaikutuksia. Lisäksi laitton maassa oleskelu itsessään altistaa erilaiselle hyväksikäytölle. Maasta poistuminen voisi osaltaan mahdollisesti ehkäistä altistumista hyväksikäytölle, jota voidaan pitää hyvinvoinnin ja terveyden kannalta myönteisenä vaikutuksena.

Mikäli henkilö toisaalta ei kiireellisen hoidon ja mahdollisen yksilölliseen arvioon perustuvan välttämättömän kiireettömän hoidon sekä riittävän jatkotutkimuksiin ja –hoitoon hakeutumisen ohjauksen saatuaan kuitenkin hakeudu palveluiden piiriin kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, on riski, että terveydentila voi huonontua ajan kanssa esimerkiksi kuukausien tai vuosien kuluessa. Tässä tilanteessa voi lisääntyä riski Suomessa oleskelun aikana ilmaantuvalla kiireellisen hoidon tarpeelle, komplikaatioille ja esimerkiksi sairaalahoidolle ja tätä myötä kustannuksille.

Osassa kunnista, esimerkiksi Helsingin kaupungissa, on järjestetty laittomasti maassa oleskeleville yleisesti taikka raskaana oleville henkilöille tai lapsille välttämätöntä kiireetöntä terveydenhoitoa jo ennen vuoden 2023 alusta voimaan tullutta järjestämisvelvollisuutta. On mahdollista, että joillakin alueilla järjestettäisiin lakimuutoksesta huolimatta edelleen lakisääteistä laajempia terveysten palveluita laittomasti maassa oleskeleville henkilöille. Tämä voisi vaikuttaa siten, että laittomasti maassa oleskelevät henkilöt ohjautuisivat oleskelemaan ja asioimaan näillä alueilla, joilla palveluja järjestettäisiin laajempina.

#### *Vaikutukset lasten asemaan*

Lakiehdotus ei kohdistuisi laittomasti maassa oleskeleviin lapsiin, joilla olisi edelleen oikeus terveydenhuollon palveluihin samassa laajuudessa kuin hyvinvointialueen asukkaalla.

Se, että hyvinvointialueen olisi järjestettävä laittomasti maassa oleskelevalle naiselle raskauteen liittyvät terveyspalvelut, turvaisi sikiön ja lapsen kehitystä ja terveyttä jo ennen lapsen syntymää.

Lakiehdotuksella voi olla lapsiin välillisiä vaikutuksia vanhempien tai muiden lapsesta huolehtivien aikuisten kautta, mikäli heidän terveydentilansa edellyttäisi muuta kuin heille esityksen mukaan kuuluvaa kiireellistä tai 56 b §:ssä tarkoitettua välttämätöntä kiireetöntä hoitoa, eivätkä he siirtyisi hakemaan jatkohoitoa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa saatuaan Suomessa terveydentilansa edellyttämän kiireellisen hoidon sekä yksilölliseen arvioon perustuen myös välttämättömän kiireettömän hoidon.

Lakiehdotus voisi siten välillisesti heikentää lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja lasten hyvinvointia ja terveyttä, sillä lapsesta huolehtivan aikuisen rooli on keskeinen lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta. Huolehtiva aikuinen on vastuussa lapsen kasvuympäristöstä ja turvallisuudesta sekä lähtökohtaisesti myös siitä, että huolehtiva aikuinen ja lapsi hakeutuvat laillisen oleskelun piiriin. Lapsesta huolehtivalle aikuiselle tarjottujen terveydenhuoltopalvelujen laajuus voi vaikuttaa aikuisen terveyteen ja toimintakykyyn, jolloin se voisi vaikuttaa myös aikuisen kykyyn huolehtia lapsen tarpeista. On kuitenkin edelleen huomattava, että 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. Näin ollen esityksen ei arvioida vaikuttavan merkittävästi aikuisen kykyyn huolehtia lapsen tarpeista.

#### *Vaikutukset vammaisten henkilöiden asemaan*

Pääsääntöisesti laittomasti maassa oleskelevilla henkilöillä olisi oikeus vain kiireelliseen hoitoon. Vammaisen henkilön välttämättömän kiireettömän hoidon tarve arvioitaisiin samoin perustein kuin muillakin henkilöillä, mutta osana henkilön kokonaistilanteen arviointia vammaisuuteen liittyvät tarpeet ja toimintarajoitteet otettaisiin huomioon kulloistakin terveysongelmaa tai tarvetta yksilöllisesti arvioitaessa. Merkityksellistä olisi kulloinenkin terveysongelma, ei siis se, että henkilö on ylipäänsä vammaisen. Näin ollen vammaisilla henkilöillä voisi yksittäisissä tapauksissa olla mahdollisuus saada yksilökohtaisen arvion perusteella terveydentilansa tai vammansa vuoksi tarvitsemiensa välttämättömiä kiireettömiä terveyspalveluja ja esimerkiksi tarvittavia apuvälineitä. Kuitenkaan yksinomaan vammaisuuden vuoksi eivät henkilön oikeudet laajenisi kattamaan kaikkia välttämättömiä kiireettömiä terveyspalveluja.

#### *Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon*

Lähtökohtaisesti normaalisti etenevä raskaus ei ole sairaus vaan fysiologinen tila. Kuitenkin raskauden ajan seurannalla ja mahdollisten komplikaatioiden hoidolla sekä hyvällä synnytysten hoidolla ja jälkihoidolla voidaan merkittävästi vähentää äiti- ja lapsisairastavuutta ja -kuolleisuutta. Esityksen mukaan hyvinvointialueen olisi nykytilaa vastaavasti järjestettävä laittomasti maassa oleskelevalle naiselle raskauteen liittyvät terveyspalvelut.

Raskauden aikana ilmenevät äidin komplikaatiot, esimerkiksi keskenmeno ja raskausmyrkytys, ovat kiireellisen hoidon piirissä. Synnytyksen hoito ja äidin ja lapsen jälkihoito ja seuranta tulisi järjestää, mikäli laittomasti maassa oleva synnyttää Suomessa.

Raskaana olevan terveydentilassa voi nousta esiin myös sellaisia muita tarpeita, jotka edellyttävät välttämättömiä kiireettömiä palveluja, jotka järjestettäisiin 56 b §:n mukaisesti yksilölliseen

lääketieteelliseen arvioon perustuen. Tämä mahdollistaisi aina, että yksilöllisen lääketieteellisen arvion perusteella raskaana olevalle voitaisiin kuitenkin tarjota myös välttämätöntä kiireetöntä hoitoa, mikäli sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen oman terveydentilansa tai vammansa vuoksi taikka mikäli hoidon epääminen ilmeisesti vaarantaisi sikiön tai syntyvän lapsen terveyden.

Raskauteen liittyvien terveyspalvelujen kuuluminen järjestettäviin palveluihin turvaisi naisten asemaa.

#### 4.2.3 Vaikutukset julkiseen talouteen

##### *Vaikutukset Kansaneläkelaitoksen maksamiin korvauksiin*

Jatkossa Kansaneläkelaitos olisi edelleen velvollinen korvaamaan kiireellisen hoidon kustannuksia myös laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden osalta ehdotetun 56 b §:n perusteella. Kansaneläkelaitos ei pääsääntöisesti korvaisi hyvinvointialueille laittomasti maassa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille annettua välttämätöntä kiireetöntä hoitoa, mutta laittomasti maassa oleskeleville annettu poikkeusperusteinen yksittäistapauksissa annettu välttämätön kiireetön hoito olisi korvattava ehdotetun 56 b §:n perusteella.

Taloudellisten vaikutusten euromääräinen arviointi on vaikeaa. Sitä vaikeuttaa laittomasti Suomessa oleskelevien henkilöiden kokonaismäärän arviointi, jota on käsitelty laajasti jaksossa 2.1.4. Ei myöskään ole saatavilla riittävää tietopohjaa, jonka perusteella voitaisiin päätellä paljonko nykyiset juuri laittomasti maassa oleville annettujen kiireellisten tai välttämättömien kiireettömien terveyspalveluiden Kansaneläkelaitoksen rahoittamaksi jäävät kustannukset ovat olleet.

Vaikka terveyspalveluiden kustannukset lähtökohtaisesti perittäisiin henkilöltä itseltään, mitä on kuvattu jaksossa 2.1.1, on aikaisemmassa hallituksen esityksessä (HE 112/2022 vp) oletettu, että 56 a §:n nojalla terveyspalveluja saavilta henkilöiltä ei käytännössä saataisi perittyä lainkaan tällaisia maksuja. On oletettavaa edelleen, että käytännössä laittomasti maassa oleskelevat julkisessa terveydenhuollossa asioivat henkilöt ovat sikäli ilmeisen varattomia, ettei heiltä pystytä jatkossakaan perimään suurta osaa palveluita vastaavista kustannuksista.

Käsillä olevassa esityksessä on arvioitu, että laittomasti maassa oleskelevia kolmannen maan kansalaisia olisi Suomessa tällä hetkellä enintään noin 3000–4000. On mahdotonta arvioida, kuinka suuren osan laittomasti maassa oleskelevista katsottaisiin yksilöllisen lääketieteellisen arvion perusteella tarvitsevan myös välttämättömiä kiireettömiä palveluita. Myös laittomasti maassa oleskelevien lasten määrää on haastavaa arvioida.

Laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden intressissä saattaa osin olla viranomaiskontaktien välttäminen<sup>8</sup>, mikä voi näkyä myös vähentyneenä hakeutumisena terveyspalveluihin ennen kuin terveydentilanne on huonontunut siten, että tarvitaan kalliita ja moninaisia kiireellisen hoidon palveluita. Potilaan tilan mahdollinen vaikeutuminen voisi lisätä korvattavia kustannuksia kiireellisen hoidon osalta, mikäli välttämätöntä kiireetöntä hoitoa ei ole haettu tai saatu.

---

<sup>8</sup> Ks. esim. [https://poliisi.fi/documents/25235045/42553324/laittoman\\_maahantulon\\_ja\\_maassa\\_oleskelun\\_vastainen\\_toimintaohjelma\\_2017-2020.pdf/25fb329f-7763-c260-6330-e691733192fe/lait-to-man\\_maahantulon\\_ja\\_maassa\\_oleskelun\\_vastainen\\_toimintaohjelma\\_2017-2020.pdf?t=1605250652082](https://poliisi.fi/documents/25235045/42553324/laittoman_maahantulon_ja_maassa_oleskelun_vastainen_toimintaohjelma_2017-2020.pdf/25fb329f-7763-c260-6330-e691733192fe/lait-to-man_maahantulon_ja_maassa_oleskelun_vastainen_toimintaohjelma_2017-2020.pdf?t=1605250652082).

Epävarmuutta taloudellisten vaikutusten arviointiin aiheuttaa lisäksi se, että Kansaneläkelaitoksen hyvinvointialueille maksamien korvausten kautta ei päästä riittävän yksilöityyn tietoon. Maksetuista korvauksista ei ole erotettavissa tietoa siitä, mitkä kustannukset kohdistuvat laittomasti maassa oleskeleviin taikka mikä osa henkilölle annetusta hoidosta on ollut kiireellistä ja mikä kiireetöntä välttämätöntä hoitoa. Tilastoista ei myöskään saada tietoa henkilömääristä. Kansaneläkelaitoksen tilaston lisäksi muita tilastoja laittomasti maassa oleskelevien vaikutuksista terveydenhuoltojärjestelmälle ei ole saatavissa, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmiin ei rekisteröidä tietoa siitä, oleskeleeko henkilö maassa laittomasti. Koska tietoa henkilön oleskelun laittomuudesta ei rekisteröidä potilastietojärjestelmiin, ei tietoa myöskään tämän ihmisryhmän terveystalveluiden käytöstä ole luotettavasti saatavilla kansallisesti.

Kansaneläkelaitokselta 19.11.2024 saadun tiedon mukaan siihen mennessä korvauksia voimassa olevan järjestämislain 56 a §:n mukaisen järjestämisvelvollisuuden vuoksi vuonna 2023 annetusta hoidosta oli maksettu yhteensä 825 342 euroa. Kansaneläkelaitoksen tiedoista ei voida erottaa, mitkä kustannukset kohdistuvat laittomasti maassa oleskeleviin ja mitkä muihin järjestämislain 56 a §:n mukaisiin henkilöryhmiin. Tiedoista ei myöskään voida erottaa, mikä osa henkilölle annetusta hoidosta on ollut kiireellistä ja mikä osa kiireetöntä. Kansaneläkelaitoksella ei ole tietoa siitä, mitä hoitoa potilaille on tarkalleen annettu. Tilastot ovat hakemus pohjaisia, joten niistä ei saada tietoa myöskään henkilömääristä. HUS-yhtymän tiedot näkyvät tilastoissa Uudenmaan hyvinvointialueiden tiedoissa.

Taulukko. Kaikki 56 a §:n perusteella maksetut korvaukset alueittain (euroa).

Etelä-Karjalan HVA	41
Etelä-Pohjanmaan HVA	98
Helsingin kaupunki	796 640
Keski-Pohjanmaan HVA	5 575
Kymenlaakson HVA	26 431
Lapin HVA	608
Pohjois-Karjalan HVA	426
Pohjois-Savon HVA	486
Päijät-Hämeen HVA	5 657
Länsi-Uudenmaan HVA	612
Vantaan ja Keravan HVA	1 025
Pirkanmaan HVA	40 725
<b>Yhteensä</b>	<b>825 342</b>

Rajat ylittävän terveydenhuollon kustannusten hallinnoinnista annetun valtioneuvoston asetuksen (65/2014) 2 §:n 1 momentin mukaan julkisen terveydenhuollon toimintayksikön on haettava Kansaneläkelaitokselta rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain 20 §:ssä tarkoitettua valtion korvausta viimeistään 12 kuukauden kuluessa sen kuukauden päättymisestä, jolloin kustannukset ovat syntyneet. Saman pykälän 2 momentin mukaan Kansaneläkelaitos korvaa hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle terveydenhuollon palvelusta aiheutuneet kustannukset viimeistään vuoden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että esimerkiksi joulukuussa 2023 toteutuneista käynneistä voidaan hakea korvauksia vielä vuoden 2024 lopussa ja Kansaneläkelaitoksella on puolestaan tästä edelleen vuosi aikaa korvata kustannukset. Järjestämislain 56 a § on ollut voimassa 1.1.2023 alkaen, joten edellä esitetyssä Kansaneläkelaitoksen tuottamassa tilastossa ei vielä välttämättä näy kaikki järjestämislain 56 a §:ään perustuneet käynnit.

Alustava arvio on, että esitys vähentää hyvinvointialueille sairausvakuutuksesta maksettavia korvauksia noin 600 000 euroa verrattuna valtion vuoden 2023 talousarviossa HE 112/2022 vp perusteella lisättyyn miljoonaan euroon. Tämä perustuu oletukseen, että Maahanmuuttoviraston vuonna 2023 kielteisiä turvapaikkapäätöksiä saaneiden ikäjakauman perusteella, arvioidusta 4000 laittomasti maassa oleskelevista kolmannen maan kansalaisista noin 15 prosenttia olisi alaikäisiä. Näiden alaikäisten yksikkökustannuksena on käytetty HE 112/2022 vp arvioita, jonka perusteella paperittoman henkilön kiireettömän terveydenhuollon kustannukset olisivat vuoden 2026 tasossa keskimäärin noin 320 euroa henkilöä kohden. Keskimääräisenä yksikkökustannuksena täysi-ikäisille laittomasti maassa oleskeleville kolmannen maan kansalaisille esityksen perusteella hyvinvointialueiden tehtäviin kuuluvasta kiireettömästä hoidosta on käytetty 50 euroa henkilöä kohden. Näin ollen vuosittainen kustannus esityksen rajausten mukaisesta kiireettömästä välttämättömästä hoidosta olisi yhteensä noin 400 000 euroa. Arvioon sisältyy merkittävää epävarmuutta, mitä on kuvattu yllä. Käytännössä vuosittaiset kustannukset riippuvat maassa laittomasti olevien määrästä ja heidän terveydentilastaan.

#### *Vaikutukset hyvinvointialueiden talouteen*

Hyvinvointialueiden nettokäyttökustannuksiin tai toimintakatteeseen lakiehdotuksella ei olisi välitöntä vaikutusta, sillä hyvinvointialueet ovat voineet hakea korvausta kyseessä oleviin kustannuksiin Kansaneläkelaitokselta, eikä esityksellä muuteta mahdollisuutta hakea korvausta. Myös potilaan mahdollisen tilan vaikeutumisen aiheuttamiin kiireellisen hoidon kustannuksiin hyvinvointialueiden olisi mahdollista hakea jatkossakin Kansaneläkelaitokselta korvausta.

Lakiehdotus koskee vain pientä ihmisryhmää, jonka vuoksi sillä ei arvioida juurikaan olevan vaikutusta esimerkiksi hyvinvointialueiden henkilöresurssitarpeisiin.

Ennen vuoden alusta 2023 voimaan tullutta lakimuutosta osa kunnista oli omalla päätöksellään laajentanut laittomasti Suomessa oleskelevien henkilöiden oikeutta saada terveystalvueluita alueellaan. Jos jotkin hyvinvointialueet, HUS-yhtymä tai Helsinki päättäisivät toimia näin jatkossa hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 6 §:ään nojaten, on mahdollista, että näiden palvelunjärjestäjien nettokäyttökustannukset kasvavat. Lakisääteisen järjestämisvelvollisuuden ulkopuolelle jäävänä toimintana nämä kustannukset kohdentuvat hyvinvointialueen rajattuun yleiseen toimialaan. Näitä kustannuksia ei huomioitaisi siten hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) toteutuneiden kustannusten jälkikäteistarkistuksessa ja näin lakiehdotuksella ei olisi välittömiä vaikutuksia valtion hyvinvointialueille maksamaan rahoitukseen. Tosiasiallisesti tämä kustannusvastuun toteutuminen ja se, ettei vapaaehtoisesta toiminnasta aiheudu vaikutuksia valtion rahoitukseen, edellyttää, että henkilöstö kykenee kirjaamaan toiminnan rajatun yleisen toimialan mukaiseksi. Tähän liittyen on tunnistettu haasteita, ja jos erotteluun

kirjaamisessa ei kyetä, näkyy toiminta myös valtiolle kustannuksina. Toisaalta jos osassa tapauksia näin toimien pystyttäisiin välttämään potilaan tilan mahdollinen vaikeutuminen ja mahdollinen kiireellisen hoidon tarve, hyvinvointialueiden kustannukset eivät välttämättä kasvaisi. Hyvinvointialueiden nettokäyttökustannuksiin potilaan tilan vaikeutumisella ei olisi kuitenkaan välitöntä vaikutusta, koska tästä aiheutuviin kiireellisen hoidon kustannuksiin olisi mahdollista hakea korvausta Kansaneläkelaitokselta.

#### 4.2.4 Vaikutukset julkiseen terveydenhuoltoon ja ammattihenkilöiden toimintaan

Jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän on käytännössä selvitettävä hoitoon hakeutuvan henkilön oikeus hoitoon ja sen laajuuteen kustannusten laskuttamiseksi Kelalta. Hoitoon hakeutuvan henkilön statusta selvitetään hoidon tarpeen arvioinnin yhteydessä. Ensimmäisenä hoidon tarpeen arvioinnin yhteydessä on pyrittävä selvittämään, onko henkilöllä kotikuntaa tai henkilötunnusta. Syksyllä 2023 lausuntokierroksella olleen kotikuntalain esitysluonnoksen mukaan uudessa kotikuntalaissa olisi säännökset menettelystä, jonka mukaisesti ulkomaalaiselle tehty kotikuntamerkintä voitaisiin poistaa väestötietojärjestelmästä, jos hän ei enää täytä kotikunnan saamiselle laissa asetettuja edellytyksiä. Jos vireillä oleva kotikuntalain kokonaisuudistus etenisi tältä osin syksyllä 2023 lausuntokierroksella olleen esitysluonnoksen mukaisessa muodossa, hyvinvointialueilla olisi kotikuntalain muutoksen myötä jatkossa aiempaa paremmat edellytykset tunnistaa laittomasti maassa oleskelevat henkilöt väestötietojärjestelmässä olevan kotikuntamerkinnän perusteella.

Terveydenhuollon ammattihenkilö, useimmiten terveydenhoitaja, sairaanhoitaja taikka lähihoitaja, arvioi laittomasti maassa oleskelevan henkilön hoidon tarpeen ja sen kiireellisyyden aivan kuten muidenkin potilaiden kohdalla. Käytännössä hoidon tarpeen arvioija arvioi hoidon välttämättömyyttä itsenäisesti, mutta hoidon tarpeen arvioinnin yhteydessä on mahdollista konsultoida lääkäriä. Lääkäri tai hammaslääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä tai hammaslääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärittämisestä ja siihen liittyvästä hoidosta sekä kiireellisen että kiireettömän hoidon osalta.

Jo nykytilassa terveydenhuollon ammattihenkilöt käytännössä määrittelevät laittomasti maassa olevien osalta tapauskohtaisesti, miltä osin tarvitaan kiireellistä hoitoa ja milloin kyse on voimassa olevan järjestämislain 56 a §:n mukaisesta välttämättömästä kiireettömästä hoidosta. Tältä osin terveydenhuollon ammattilaisten tehtävät eivät esityksen myötä muutu, kun lakiehdotuksen mukaan tarvitaan yksilökohtainen arvio välttämättömän kiireettömän hoidon osalta.

Lakiehdotuksen piirissä olevien henkilöiden määrä on pieni suhteessa terveydenhuollon koko asiakaskunnan määrään, jolloin ehdotuksen terveydenhuollon ammattilaisten toimintaan kohdistuvien kokonaisvaikutusten voidaan arvioida olevan vähäisiä.

## 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

### 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Valmistelun aikana on arvioitu myös vaihtoehtoa, jossa hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän olisi järjestettävä laittomasti maassa oleskeleville vain kiireellinen hoito eikä lakiehdotukseen sisältyisi velvoitetta järjestää yksittäistapauksissa laittomasti maassa oleskeleville yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeen arviointiin perustuvaa välttämätöntä kiireetöntä hoitoa, jos sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi tai jos epääminen vakavasti vaarantaisi muun henkilön tai väestön terveyden. Myöskään raskauteen liittyviä terveystalveluja ei olisi velvollisuutta järjestää. Lisäksi on arvioitu vaihtoehtoa, että myös laittomasti maassa oleskelevilla lapsilla olisi jatkossa oikeus vain kiireelliseen

hoitoon. Nämä vaihtoehdot heikentäisivät laajemmin laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, jonka vuoksi vaihtoehdoista luovuttiin valmistelun aikana.

## 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Valmistelun aikana on selvitetty myös muiden kuin alla listattujen Suomen kannalta keskeisten verrokkimaiden lainsäädäntöä ja käytäntöjä. Tämä kooste on saatavissa Hankeikkunasta osoitteesta [Microsoft Word - Ulkomaiden lainsäädäntöä ja muita ulkomailla käytettyjä keinoja 30.8.2023.docx \(hankeikkuna.fi\)](#), sekä osoitteesta <https://stm.fi/hankkeet> tunnuksella STM054:00/2023.

### Ruotsi

Vuonna 2013 Ruotsissa tuli voimaan laki eräiden ilman tarvittavaa lupaa Ruotsissa oleskelevien ulkomaalaisten terveydenhuollosta (Lag 2013:407 om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd). Lakimuutoksen myötä täysi-ikäisillä ilman välttämätöntä lupaa oleskelevilla on oikeus välttämättömään julkiseen terveydenhuoltoon ja suun terveydenhuoltoon. Käytännössä oikeus terveydenhuoltoon on yhtä laaja kuin kansainvälistä suojelua Ruotsista hakevilla henkilöillä. Välttämättömänä hoitona pidetään hoitoa, jonka antamatta jättämisellä voisi olla vakavia seurauksia ihmiselle itselleen, muille ihmisille tai väestölle. Hoidon tarpeen määrittelee potilasta hoitava lääkäri. Ilman välttämätöntä lupaa oleskelevilla on oikeus raskauteen ja synnytykseen liittyviin palveluihin ennen synnytystä, sen aikana sekä synnytyksen jälkeen. Lisäksi oikeus kattaa ehkäisyneuvonnan ja raskaudenkeskeytyksen. Ilman välttämätöntä lupaa oleskelevilla lapsilla on samat oikeudet julkiseen terveydenhuoltoon kuin Ruotsissa vakituisesti asuvilla lapsilla.

### Norja

Vuonna 2011 annetussa asetuksessa säädetään Norjassa tilapäisesti oleskelevien henkilöiden oikeudesta saada terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluita (Forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket, For-2011-12-16-1255). Tämän asetuksen nojalla aikuisilla laittomasti maassa oleskelevilla on oikeus kiireelliseen hoitoon sekä perusterveydenhuollossa että erikoissairaanhoidossa. Kiireellinen hoito on määritelty henkeä uhkaavan tilan akuutiksi hoidoksi tai sellaisen tilan hoidoksi, joka voi aiheuttaa pysyvän toimintakyvyn alenemisen. Lisäksi laittomasti maassa oleskelevilla on oikeus ehdottoman välttämättömään hoitoon kunnallisessa terveydenhuollossa. Ehdottoman välttämättömän hoidon on laissa määritelty olevan hoitoa, joka ei voi odottaa ilman välittömän kuoleman, pysyvän vakavan vamman, vakavan vamman tai vakavan kivun riskiä. Päätöksen hoidosta tekee terveydenhuollon työntekijä hoidon tarpeen arvion pohjalta. Laittomasti maassa oleskelevien terveydenhuoltoa koskevan asetuksen kuulemismuistiossa todetaan, että lääketieteellisen arvioinnin olisi perustuttava oletukseen, että laittomasti maassa oleskelevan odotetaan poistuvan maasta mahdollisimman pian. Kuulemismuistiossa ministeriö on pitänyt 2-3 viikkoa kohtuullisena aikana, joka antaa henkilölle riittävästi aikaa matkustaa kotiin. Lähtökohtana tulisi olla, että potilas käyttää kotimaansa terveyspalveluita. Jos katsotaan, että hoitoa voidaan lykätä kolme viikkoa ilman, että lääketieteellinen tilanne kärjistyy, oikeutta terveydenhuoltoon ei synny. Raskaana olevilla laittomasti maassa oleskelevilla on oikeus julkiseen terveydenhuoltoon ennen synnytystä, sen aikana sekä synnytyksen jälkeen. Lisäksi oikeus kattaa raskaudenkeskeytyksen. Laittomasti maassa oleskelevilla lapsilla on samat oikeudet terveydenhuoltoon kuin Norjassa pysyvästi asuvilla lapsilla.

### Tanska



Lainsäädäntö, joka koskee laittomasti maassa oleskelevien oikeutta terveydenhuollon palveluihin, on hyvin kapea. Tanskan ulkomaalaislain nojalla viranomaisille rekisteröityneillä ja vastaanottokeskuksessa laittomasti oleskelevilla on samat oikeudet terveydenhoitoon kuin kansainvälistä suojelua hakevilla henkilöillä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että laittomasti maassa oleskelevan henkilön täytyisi saadakseen laajemman oikeuden terveydenhuollon palveluihin olla vapaaehtoisesti valmis lähtemään takaisin lähtövaltioon. Terveydenhuollon palveluiden saaminen ei teknisesti ole myöskään mahdollista, sillä laittomasti maassa oleskelevat eivät kuulu kansalliseen henkilötietojärjestelmään, joten heille ei voida myöntää kansallista sairausvakuutuskorttia.

Laittomasti maassa oleskelevilla on kuitenkin oikeus saada ensiapua, sillä sairaaloilla on velvollisuus hoitaa kiireellistä hoitoa vaativat potilaat oleskelulupastatuksesta riippumatta. Kiireellinen hoito on määritelty äkillisen sairastumisen, kroonisen sairauden vaikutuksen tai synnytyksen vaatimaksi hoidoksi. Tanskan lainsäädännössä ei määritellä selvästi sitä, milloin kyseessä on hätätapaus, joka vaatii kiireellistä hoitoa. Päätös hoidon antamisesta perustuu hoitavan lääkärin tekemään arvioon hoidon tarpeesta. Kiireellisen hoidon lisäksi laittomasti maassa oleskelevilla on mahdollisuus HIV-testaukseen, mutta heille ei tarjota HI-virukseen hoitoa. Synnytykset luokitellaan olevan kiireellistä hoitoa, jolloin ne kuuluvat raskaana olevan laittomasti maassa oleskelevan henkilön hoito-oikeuden piiriin. Tanskassa raskaana olevalla laittomasti maassa oleskelevalla ei ole oikeutta raskauden seurantaan. Laittomasti maassa oleskelevilla lapsilla on oikeus kiireelliseen hoitoon sekä ennalta ehkäiseviin palveluihin, joihin kuuluvat muun muassa kansallisen rokotosohjelman mukaiset rokotukset, kouluterveydenhuolto sekä suun terveydenhuollon palvelut.

#### Saksa

Ilman oleskeluoikeutta Saksassa oleskelevilla tai työskentelevillä henkilöillä ei ole oikeutta ensiapua laajempaan julkiseen terveydenhuoltoon. Muita palveluja voidaan kuitenkin tarjota, jos palvelut ovat yksittäistapauksissa terveydelle välttämättömiä taikka välttämättömiä ilman oleskelulupaa oleskelevan lapsen tarpeiden kannalta. Ei ole tiedossa tarkempaa ohjeistusta siitä, missä tilanteissa tai millä edellytyksillä tätä poikkeusta voitaisiin soveltaa. Saadakseen ensiapua laajempia julkisen terveydenhuollon palveluja maksuttomana, ilman oleskelulupaa oleskelevan on sosiaalitoimistolta saatavalla todistuksella osoitettava olevansa varaton. Ilman oleskelulupaa oleskelevan tapausta käsittelevällä työntekijällä on kuitenkin velvollisuus ilmoittaa maahanmuuttoviranomaisille henkilöstä, joka oleskelee maassa laittomasti. Tämä tarkoittaa sitä, että ilman oleskelulupaa oleskelevan identiteetti voi tulla ilmi viranomaisille jo ennen kuin hän saa hoitoa. Viimeistään näin käy kuitenkin todennäköisesti hänen päästessään hoitoon, sillä myös hoitohenkilökunnalla on velvollisuus ilmoittaa laittomasti maassa oleskelevasta henkilöstä maahanmuuttoviranomaisille (Mylius & Fewer, 2015). Asuinpaikkalaissa (Aufenthaltsgesetz) säädetään, että Saksassa laittomasti oleskelevasta henkilöstä tulee ilmoittaa viranomaisille, jos hän asioi ”julkisissa palveluissa”, joita ei ole tarkemmin määritelty. Kansallisen tartuntatautilain (Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen, 20.07.2000) nojalla ilman oleskelulupaa oleskelevan on sukupuolitautilien sekä tuberkuloosin osalta oikeus päästä testaukseen sekä saada hoitoa. Ilman oleskelulupaa oleskelevan lasten rokotamisesta säädetään osavaltiotasolla. Tästä seuraa, että alueellista vaihtelua on hyvin paljon.

#### Puola

Puolassa laittomasti oleskelevat henkilöt eivät kuulu Puolan kansallisen terveystalouden tai sairausvakuutuksen piiriin, eivätkä ole oikeutettuja ilmaiseen terveydenhuoltoon, pois lukien ambulanssihenkilöstön tarjoama apu henkeä uhkaavissa tilanteissa, mielenterveyshoito, alkoholi- ja huumeriippuvaisten hoito, tiettyjen infektioitautilien hoito, joiden hoito on pakollista, sekä

vankiloiden, pidätyskeskusten ja valvottujen keskusten tarjoama hoito. Puolassa terveyskeskusten, sairaaloiden ja terveydenhuollon ammattilaisen on lain mukaan annettava lääkinällistä apua terveyttä tai henkeä uhkaavissa tilanteissa kenelle tahansa apua tarvitsevalle.

## Ranska

Ranskassa AME on hallituksen myöntämä lääketieteellisen avun järjestelmä, jonka avulla ilman oleskeluoikeutta maassa olevat voivat saada terveydenhuoltopalveluita. AME:a ja kiireellistä hoitoa säännellään laissa perhe- ja sosiaalitoimesta (Code de l'action sociale et des familles). AME:n kautta saatavan avun myöntämiselle on tietyt vaatimukset ja hakijan on jätettävä ensimmäinen AME-hakemus sairausvakuutuslaitokselle, joka tutkii hakemuksen valtion puolesta. AME:a ei siis myönnetä ilman oleskeluoikeutta oleskelleille automaattisesti, vaan sitä tulee erikseen hakea. Yhtenä myöntämisen edellytyksenä on, että hakija on asunut Ranskassa yli kolme kuukautta. AME-järjestelmä kattaa 100 prosenttia sairaanhoidon kustannuksista Ranskan sosiaaliturvan enimmäismäärien rajoissa. AME kattaa lääketieteellisen ja hammashoidon, lääkkeet, lääkärintarkastukset (esimerkiksi verikokeet), sairaalahoidot ja leikkaukset, tietyt rokotteet ja seulonnat sekä ehkäisy ja abortin. Järjestelmästä ei kuitenkaan kateta esimerkiksi lisääntymistä varten toimenpiteitä, tutkimuksia tai lääkkeitä. Ranskassa kiireellinen hoito, jonka jättämättä antaminen olisi henkeä uhkaavaa tai saattaisi johtaa henkilön tai syntymättömän lapsen terveydentilan vakavaan ja pysyvään heikkenemiseen, on perhe- ja sosiaalitoimeen liittyvän lainsäädännön mukaan järjestettävä jokaiselle. Alle kolme kuukautta Ranskassa ilman oleskeluoikeutta oleskelevat taikka henkilöt, joille ei ole myönnetty AME:a, ovat Ranskassa oikeutettuja kiireelliseen hoitoon.

## 6 Lausuntopalaute

### *Ensimmäinen lausuntokierros*

Hallituksen suomenkielinen esitysluonnos oli lausuntokierroksella ajalla 12.6.–24.7.2024 ja ruotsinkielinen esitysluonnos 14.6.–26.7.2024. Esitysluonnoksesta annettiin yhteensä 53 lausuntoa. Lausunnon toimittivat Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Amnesty International Suomen osasto, Artikla 3 ry, asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus, Diakonissalaitos, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Etelä-Karjalan hyvinvointialue, Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue, Helsingin ja Turun Global Clinicit, Helsingin kaupunki, Helsingin seurakuntayhtymä, HUS-yhtymä, Hyvinvointiala Hali ry, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy, Ihmisoikeusliitto, Kansaneläkelaitos, Keskusrikospoliisi, Kirkkohallitus, Konflikti - Poliittisen sosiaalityön rihmasto, lapsiasiavaltuutettu, Lastensuojelun Keskusliitto, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Lääkärin sosiaalinen vastuu ry, Monika-Naiset liitto ry, Naisjärjestöjen Keskusliitto, oikeusministeriö, Pakolaisneuvonta ry, Pelastakaa Lapset ry, Pirkanmaan hyvinvointialue, Pohjois-Karjalan hyvinvointialue, Poliisihallitus, Siirto-laisuusinstituutti, Sininauhasäätiö sr, sisäministeriö, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Suojelupoliisi (ei lausuttavaa), Suomen Diabetesliitto ry, Suomen Kätilöliitto, Suomen Lääkäriliitto, Suomen Pakolaisapu ry, Suomen Punainen Risti, Suomen UNICEF ry, Tehy ry, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL, Turun Valko-nauha ry, Turvapainkanhakijoiden tuki ry, työ- ja elinkeinoministeriö, valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE, valtioneuvoston oikeuskansleri, valtiovarainministeriö, vanhusasiavaltuutettu, Varsinais-Suomen hyvinvointialue ja yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Lakiehdotusta kannatti kaksi hyvinvointialuetta. Pirkanmaan ja Pohjois-Karjalan hyvinvointialueet pitivät lakiehdotusta perusteltuna. Useat lausunnonantajat eivät olleet lakiehdotuksen kannalla tai antoivat kriittisen lausunnon lakiehdotuksesta. Tavoitteiden saavuttaminen esityllä keinolla nähtiin epävarmaksi eikä esityksellä nähty olevan vaikutusta terveydenhuollon

kantokykyyn. Useat lausunnonantajat nostivat esille, että välttämättömien kiireettömien terveyspalvelujen antamatta jättäminen voi johtaa kalliimman kiireellisen hoidon tarpeeseen ja oikea-aikaisen hoidon antamatta jättäminen voi myös rasittaa terveydenhuollon kantokykyä enemmän kuin oikea-aikaisen hoidon antaminen. Osassa lausunnoista tuotiin esille, että terveyspalveluja ei nähdä vetovoimatekijänä laittomalle maahantulolle tai että esitysluonnoksessa ei ole esitetty tämän tueksi näyttöä.

Useat lausunnonantajat toivat esille lakiehdotuksen kielteiset vaikutukset laittomasti maassa oleskeleviin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin. Muun muassa perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymisen arvioinnin puutteeseen kiinnitettiin huomiota. Lisäksi esityksen katsottiin olevan vaikeaselkoinen ja tulkinnanvarainen. Useat lausunnonantajat pitivät lakiehdotukseen sisältyneitä poikkeuksia kannatettavina. Useat lausunnonantajat katsoivat, että nykyisen sääntelyn vaikutuksia on haastavaa arvioida lyhyestä voimassaoloajasta johtuen tai että nykyisen sääntelyn vaikutuksia tulisi arvioida ennen nyt ehdotettua lakimuutosta. Termi laittomasti maassa oleskeleva sai osalta lausunnonantajista kritiikkiä. Ensimmäisen lausuntokierroksen lausuntotiivistelmä on luettavissa kokonaisuudessaan julkisessa palvelussa osoitteessa <https://stm.fi/hankkeet/tunnuksella/STM054:00/2023>.

*Toinen lausuntokierros*

Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.

Lausuntokierrosten perusteella.

## **7 Säännöskohtaiset perustelut**

### **7.1 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä**

**56 a §.** *Terveydenhuollon järjestäminen tietyille hyvinvointialueella oleskeleville henkilöille.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän lakisääteinen velvoite järjestää välttämättömiksi arvioituja kiireettömiä terveydenhuollon palveluja rajattaisiin koskemaan niitä pykälän soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä, jotka oleskelevat laillisesti maassa. Siten pykälän 1 momentin 1 kohta esitetään poistettavaksi. Pykälän 1 momentin 2 kohtaan ehdotetaan teknistä muutosta, sillä 2 kohdassa viitataan 1 kohtaan, jota esitetään poistettavaksi. Siten voimassa olevassa 2 kohdassa oleva viittaus 1 kohdassa mainittuihin lakeihin korvattaisiin viittauksella ”Suomen viranomaisen myöntämä”. Tarkoituksena on selkeyttää sääntelyä.

Esityksellä ei ehdoteta muutoksia unionin kansalaisten, heihin rinnastettavien eli Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaisten ja näiden perheenjäsenten asemaan. Unionin kansalaisten ja heihin rinnastettavien perheenjäsenillä tarkoitettaisiin tässä vapaan liikkuvuuden direktiivissä tarkoitettuja vapaata liikkuvuutta hyödyntäneiden unionin kansalaisten perheenjäseniä. Suomen kansalaisen perheenjäsen ei siten lähtökohtaisesti ole tässä merkityksessä unionin kansalaisen perheenjäsen, ellei Suomen kansalainen ole käyttänyt vapaan liikkuvuuden direktiivin mukaista liikkumisoikeuttaan asettumalla toiseen jäsenvaltioon (Ulkomaalaislain 153 § 4 mom.). Sellaiselle Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiselle, joka ei ole vakuutettu toisessa valtiossa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 1 artiklan c alakohdan mukaisesti tai jolla ei ole kotikuntalaisia tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, sekä tällaisen henkilön perheenjäsenelle, järjestettäisiin terveydenhuollon palvelut jatkossakin pykälän 1 momentin 2 kohdan perusteella.

**56 b §.** *Terveydenhuollon järjestäminen hyvinvointialueella laittomasti oleskeleville henkilöille.* Lakiin ehdotettaisiin lisättäväksi uusi pykälä, jossa säädettäisiin, missä laajuudessa hyvinvointialueet, Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä olisivat velvollisia järjestämään terveydenhuollon palveluja pykälässä tarkoitetuille henkilöille.

Pykälän soveltamisalaan kuuluisivat ulkomaalaiset, jotka oleskelevat Suomessa laittomasti ehdotetun ulkomaalaislain 3 §:n 27 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Laittomalla oleskelulla tarkoitetaan sellaisen kolmannen maan kansalaisen maassa oleskelua, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännöstössä säädettyjä maahantulon edellytyksiä tai ulkomaalaislaissa säädettyjä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä.

Pykälän 1 momentin mukaan terveydenhuoltolain 50 §:ssä tarkoitetun kiireellisen hoidon lisäksi hyvinvointialueen olisi järjestettävä laittomasti maassa oleskelevälle henkilölle yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeeseen perustuen sellainen välttämätön kiireetön hoito, jonka epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi tai jonka epääminen vakavasti vaarantaisi muun henkilön tai väestön terveyden. Lisäksi hyvinvointialueen olisi edelleen järjestettävä laittomasti maassa oleskelevälle naiselle raskauteen liittyvät terveystalvelut.

Pykälässä korostettaisiin ensinnäkin jokaisen oikeutta kiireelliseen hoitoon. Myös laittomasti maassa oleskeleville jo voimassa olevan lainsäädännön eli terveydenhuoltolain 50 §:n 1 momentin perusteella on hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän järjestettävä hänen terveydentilansa edellyttämä kiireellinen hoito riippumatta siitä, missä hän hakeutuu hoitoon. Tämän lisäksi pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta järjestää 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. Koska edellytetään ilmeistä kohtuutomuutta, olisivat välttämättömän kiireettömän hoidon saamisen edellytykset tiukemmat kuin sen hoidon, jota lain 56 a §:n nojalla tietyt muut ihmisryhmät saavat.

Ero välttämättömän kiireettömän hoidon ja kiireellisen hoidon välillä on, että välttämättömän kiireettömän hoidon edellyttämää arviota ja hoitoa ei ole täysin välttämätöntä antaa saman tien, eli arvioita ja hoitoa voidaan jonkin verran, käytännössä joitakin päiviä tai viikkoja, siirtää ilman sairauden merkittävää pahentumista tai vamman vaikeutumista. Välttämätön kiireetön hoito edellyttää kuitenkin sitä, että arvio, tutkimukset ja hoito on annettava lähitulevaisuudessa, jotta sairauden pahentuminen tai vamman vaikeutuminen estetään. Välttämättömän kiireettömän hoidon antamatta jättäminen voi aiheuttaa terveysthaittaa ja lisätä tarvetta kiireelliseen hoitoon, johon jokaisella on oikeus.

Tämän pykälän nojalla annetun välttämättömän kiireettömän hoidon arvioinnissa korostuisi potilaan yksilöllinen lääketieteellinen arvio. Välttämättömäksi kiireettömäksi hoidoksi, jonka epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi, katsottaisiin sellainen välttämätön kiireetön hoito, mitä ilman henkilölle aiheutuisi kuoleman tai pysyvän vakavan vamman tai terveydentilan huomattavan heikentymisen nopeasti ilmenevä riski, mutta mikä ei kuitenkaan olisi kiireellistä hoitoa. Mikäli tällaista välttämätöntä kiireetöntä hoitoa ei annettaisi, voisi henkilön terveydentila nopeasti, käytännössä viikkojen aikana, muuttua sellaiseksi, että edellytetään kiireellistä hoitoa. Pykälän mukaista välttämätöntä kiireetöntä hoitoa ei siis olisi kaikki sellainen kiireetön hoito, jota annettaisiin sairauksiin, jotka komplisoituessaan voisivat huonontaa terveydentilaa tai ennustetta ylipäänsä tai aiheuttaa kiireellisen hoidon tarvetta. Edellytyksenä olisivat vakavat ja nopeasti esimerkiksi lähiviikkoina ilmenevät seuraukset, mikäli tällaista hoitoa ei annettaisi.

Kiireellinen hoito, välttämätön kiireetön hoito ja kiireetön hoito muodostavat liukuvan jatkumon. Kaikkia välttämättömään kiireettömään hoitoon kuuluvia palveluita ei ole mahdollista listata tyhjentävästi, vaan ne edellyttävät potilas- ja tilannekohtaista arviointia. Sama lääketieteellinen löydös voi olla merkitykseltään hyvin erilainen eri potilaille ja samalle potilaalle eri aikoina. Kussakin yksittäistapauksessa on arvioitava, edellyttääkö henkilön yksilöllinen senhetkinen tilanne välttämättä muuta kuin kiireellistä hoitoa.

Terveys- ja hyvinvointihuollon ammattihenkilö arvioisi tutkimusten ja hoidon välttämättömyyden tapauskohtaisen harkinnan perusteella ottaen huomioon hoitoa tarvitsevan henkilön sen hetkinen terveydentila sekä sairauden luonne ja sairauden todennäköinen kulku aikana, jonka henkilön oleskelu Suomessa kestää. Kussakin yksittäistapauksessa arvioitaisiin, edellyttääkö henkilön yksilöllinen tilanne välttämättä muuta kuin kiireellistä hoitoa. Terveys- ja hyvinvointihuollon ammattihenkilön välttämättömäksi arvioimien palveluiden tulee kuulua Suomen terveys- ja hyvinvointihuollon palveluvalikoimaan terveys- ja hyvinvointilain 7 a §:n mukaisesti sekä suomalaisiin terveys- ja hyvinvointihuollon tavanomaisiin toimintakäytäntöihin. Hoidon tarpeen arvioinnin yhteydessä on huomioitava, ettei laittomasti maassa oleskelevalla henkilöllä ole vastaavan laajuista oikeutta saada palveluita kuin henkilöllä, jolla on Suomessa kotikunta.

Pykälän mukaista yksilöllistä lääketieteellistä tarvetta arvioitaessa otettaisiin huomioon kulloinkin terveysongelma tai -tarve ja sen lisäksi henkilön kokonaistilanne eli muu terveydentila, toimintakyky ja mahdolliset vammaisuuden aiheuttamat rajoitteet sekä mahdollinen muu henkilön erityisen haavoittuva asema. Kuitenkaan yksinomaan esimerkiksi olemassa oleva pitkäaikais- tai vammaisuus ylipäänsä ei sellaisenaan oikeuttaisi kaikkeen välttämättömään kiireettömään hoitoon, vaan hoidon tarve arvioitaisiin kunkin terveysongelman kohdalla erikseen. Yksinomaan se, että henkilö oleskelee maassa laittomasti, ei tarkoittaisi erityisen haavoittuvaa asemaa, vaan tällaiseen asemaan voisi johtaa esimerkiksi epäily hyväksikäytöstä tai ihmiskaupasta. Mikäli havaitaan merkkejä esimerkiksi hyväksikäytöstä tai ihmiskaupasta, tulee henkilöä ohjata asianmukaisten palveluiden piiriin avun saamiseksi.

Pykälän mukaisessa palvelujen välttämättömyyttä koskevassa arviossa olisi otettava huomioon se, että lähtökohtaisesti laittomasti maassa olevan henkilön edellytettäisiin poistuvan maasta ripeästi ja hakevan tarvitsemiensa terveyspalveluita kotimaastaan tai pysyvästi asuinmaastaan. Pykälän nojalla annetun välttämättömän kiireettömän hoidon tarkoituksena on vakauttaa ja stabiloida potilaan terveydentila sellaiseksi, että riski tilanteen hankaloitumiseen on pieni ja potilaalla on mahdollista terveydentilan näkökulmasta hakeutua jatkotutkimuksiin ja -hoitoon turvallisesti kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan.

Esimerkki tämän pykälän nojalla annettavista välttämättömästä kiireettömästä hoidoista olisi havaitun erittäin korkean verenpaineen hillintä lääkityksellä ja seuranta lääkevasteen toteutumiseksi, sillä tällaisessa tilanteessa hypertensiivisen kriisin ja aivoverenvuodon riski olisi suuri. Toisaalta verenpaineen laskettua turvallisempiin lukemiin, korkean verenpaineen syyn tutkiminen tai verenpainetaudin pidempiaikainen seuranta ei kuuluisi pykälässä tarkoitettuihin hoitoihin. Toisena esimerkkinä suolistoverenvuodon takaa löydetyn paksusuolisyövän leikkaushoito voisi olla tarkoitettua sellaista välttämätöntä kiireetöntä hoitoa, mitä pykälän nojalla annetaan, mikäli suolitukoksen riski olisi suuri. Sen sijaan pitkäaikainen syövän jatkohoito ja seuranta ei olisi pykälän nojalla annettavaa hoitoa. Kummassakin esimerkissä jatkotutkimukset, -hoito ja -seuranta olisivat lääketieteellisesti perusteltuja, mutta lähtökohta on, että henkilön tulisi hakea ne kotimaastaan tai pysyvästi asuinmaastaan taikka yksityissektorilta. Suomen julkisessa terveys- ja hyvinvointihuollossa annetun kiireellisen ja pykälän mukaisen välttämättömän kiireettömän hoidon myötä hänellä olisi terveydentilan puolesta mahdollista matkustaa sitä saamaan ilman, että lääketieteellisestä näkökulmasta tilanne olisi epävakaa ja aiheuttaisi hänelle riskiä jatkohoitoon hakeutumisen ja matkustuksen aikana.

Pykälään sisältyvä väestön terveyden vakava vaarantaminen tarkoittaisi tilanteita, jossa muulle väestölle voisi aiheutua hoidon antamatta jättämisen vuoksi tartunnan riski tavanomaisessa ihmisten kanssakäymisessä, esimerkiksi henkilön matkustaessa julkisessa liikennevälineessä. Arvioinnin kannalta oleellista olisi, aiheutuisiko välttämättömän kiireettömän hoidon antamatta jättämisestä muulle väestölle terveydellistä uhkaa. Esimerkkinä voidaan mainita pitkittyneen yskän selvittelynä tehtävä yskösten kautta tarttuvan tuberkuloosin mahdollisuuden poissulku ja toisaalta hoito siten, ettei henkilö enää ole tartunnanvaarallinen. Lisäksi pykälän mukaan annettavaan välttämättömään kiireettömään hoitoon katsottaisiin sisältyväksi myös yhteiskunnassa esimerkiksi merkittävässä epidemiatilanteessa väestötasolla käyttöön otetut tarttuvia tauteja ehkäisevät rokotteet, esimerkiksi covid-19-rokotteet, ja muut vastaavanlaisen tartuntataudin leviämiseksi väestössä annettavat terveystalvet. Esimerkiksi tavanomaisten epäiltyjen tai todettujen sukupuolitautien hoito kuuluu kiireelliseen hoitoon ja on siten järjestettävä myös laittomasti maassa oleskeleville.

Muun henkilön vakavalla terveydentilan vaarantumisella viitattaisiin tilanteisiin, joissa hoidon antamatta jättäminen vaarantaisi vakavasti lapsen terveyden. Tämä tarkoittaisi tilanteita, jossa lapselle aiheutuisi suoraa ilmeistä terveydellistä uhkaa taikka lapsen kehityksen arvioitaisiin häiriintyvän.

Laittomasti maassa olevan henkilön asioidessa terveystalvetuissa noudatettaisiin tavanomaisia potilaslain menettelyjä esimerkiksi potilaslain 5 §:ssä kuvatun tiedonsaantioikeuden osalta. Henkilölle olisi siten annettava selvitys hänen terveydentilastaan, hoidon merkityksestä ja eri hoitovaihtoehdoista. Terveydenhuollon ammattihenkilön on annettava selvitys siten, että potilas riittävästi ymmärtää sen sisällön, tarvittaessa tulkitsemisesta huolehtien.

Ohjattaessa henkilöä järjestämään jatkohoitonsa ja hakeutumaan kiireettömien palveluiden piiriin noudatettaisiin vastaavaa käytäntöä kuin muille potilaille. Laittomasti maassa olevalle henkilölle tulisi antaa riittävä ohjaus ja neuvonta siitä, mitkä hänen oikeutensa julkisiin terveystalvetuihin Suomessa ovat ja toisaalta eivät ole. Henkilöä olisi informoitava siitä, että hänen tulisi hakeutua kiireettömiin jatkotutkimuksiin ja –hoitoon kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa taikka itsemaksavana yksityissektorin palveluihin, mikäli näitä palveluja arvioidaan tarvittavan. Tavanomaiseen tapaan, mitä noudatetaan muidenkin potilaiden osalta, henkilölle olisi annettava riittävät tiedot sairaskertomusmerkinnöistä (ei käännöksiä) sekä oireista ja diagnoosista kansainvälisesti käytetyin tautiluokituksen ja muiden koodien avulla, joiden turvin hän pystyisi hakeutumaan tutkimuksiin ja hoitoon kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahan tai itsemaksavana yksityissektorille. Tällä tuettaisiin yksilökohtaisen jatkohoidon järjestymistä, vaikka sitä ei tehtäisi Suomen julkisessa terveydenhuollossa.

Pykälän nojalla annettuun välttämättömään kiireettömään hoitoon ei sisältyisi henkilölle jossakin aiemmin tehtyyn jatkohoitosuunnitelmaan liittyvä tutkimus tai hoito, joka ei olisi kiireellistä hoitoa tai sellaista välttämätöntä kiireetöntä hoitoa, jonka epäminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi taikka jos epäminen vakavasti vaarantaisi muun henkilön tai väestön terveyden. Myöskään tilanteessa, jossa henkilö ei ole hakeutunut jatkotutkimuksiin tai –hoitoon kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan, ei pykälän nojalla annettua välttämätöntä kiireetöntä hoitoa olisi se, että nämä tutkimukset tai hoito tehtäisiin tämän syyn vuoksi Suomessa. Eli käytännössä, mikäli henkilö ei poistu Suomesta, hänelle on edelleen järjestettävä kiireellistä hoitoa tai tämän pykälän mukaista välttämätöntä kiireetöntä hoitoa, mutta ei muuta hoitoa. Tarkoituksena ei siis ole, että henkilön oikeudet laajenisivat yksinomaan siksi, että hänen terveydentilansa Suomeen hakeutuessaan olisi edellyttänyt kiireettömiä terveystalvetuita tai siksi, ettei hän olisi poistunut maasta niitä hakemaan.

Laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden tunnistaminen on käytännössä hoitokontaktissa haastavaa. Ensisijaisesti hoitoon hakeutuneelta on pyrittävä selvittämään, onko henkilöllä kotikuntaa tai henkilötunnusta. Mikäli henkilöllä ei ole väestötietojärjestelmän mukaista kotikuntaa, on henkilön statuksen arvioinnissa mahdollista hyödyntää potilaan mahdollisesti esittämää luotettavaa asiakirjanäyttöä, kuten henkilötodistusta, oleskelulupakorttia, vastaanottokeskuksen korttia tai muuta luotettavaa selvitystä. Potilaan statusta olisi jatkossakin arvioitava ensisijaisesti potilaan kanssa käydyin vuorovaikutuksen perusteella. Mikäli potilaan statusta ei saada keskustelun tai asiakirjanäytön perusteella selvitettyä, on asiassa periaatteessa mahdollista konsultoida sosiaaliohjeantajaa, jolla on pääsy ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään. Lähtökohtaisesti potilaan omaan ilmoitukseen statuksestaan olisi kuitenkin luotettava, jos perusteltua aihetta epäillä ilmoituksen totuudenmukaisuutta ei olisi.

On myös huomattava, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain (703/2023) 36 § mahdollistaa tiedon kirjaamisen potilasasiakirjoihin siitä, jos potilaan hoito on evätty sen takia, että tällä ei ole ollut oikeutta terveydenhuoltoon, vaikka tietoa potilaan oleskeluoikeudesta ei kirjata potilasasiakirjoihin. Vaikka henkilön oleskelustatus olisi arvioitava jokaisessa hoitokontaktissa uudelleen, olisi terveydenhuollon ammattihenkilöillä mahdollisuus saada potilasasiakirjoista tietoviitteitä potilaan mahdollisesta aikaisemmasta oikeudesta tai oikeuden puutteesta terveydenhuoltoon.

Pykälän 2 momentin mukaan lapselle olisi järjestettävä terveydenhuollon palvelut samassa laajuudessa kuin hyvinvointialueen asukkaalle. Lasten oikeuteen saada terveystalvakuja ei esitetä muutoksia. Vaikka henkilö tulisi täysi-ikäiseksi, tulisi keskeneräinen hoito saattaa loppuun. Lapsena todettujen pitkäaikaissairauksien ja muiden sairauksien aktivoituessa uudelleen täysi-ikäisenä tulisi tehdä yksilöllinen lääketieteellinen tarpeen arviointi pykälän 1 momentin mukaisesti.

## **7.2 Laki rajat ylittävistä terveydenhuollosta**

**20 §.** *Valtion korvaus julkiselle terveydenhuollolle.* Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus uuteen 56 b §:ään siten, että rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain 20 §:n soveltamisala kattaisi myös järjestämislain 56 b §:n mukaiset tilanteet.

## **8 Voimaantulo**

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan x.x.2025.

## **9 Toimeenpano ja seuranta**

Lakimuutoksen vaikutuksia on seurattava erityisesti annetun hoidon ja hoidon kustannusten sekä lasten oikeuksien toteutumisen osalta.

## **10 Suhde muihin esityksiin**

### **10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä**

Esitys on osa hallitusohjelman mukaista vapaaehtoisen paluun ja maasta poistumisen pakettia, joka sisältää useita lainsäädäntötoimia. Muut hallitusohjelmaan perustuvat lainsäädäntötoimet voivat vähentää laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden määrää sekä heidän Suomessa oleskelunsa kestoa. Siten tehtävät lainsäädäntötoimet voivat vaikuttaa tämän esityksen tavoitteisiin ja perus- ja ihmisoikeuksien mukaisuuden arviointiin.

Syksyllä 2024 eduskunnan käsittelyssä on säilöönottoa ja maahantulokieltoa koskeva sääntely (HE 143/2024 vp). Säilöönottoa ja maahantulokieltoa koskevan sääntelyn yhteydessä esitetään ulkomaalaislakia muutettavaksi siten, että ulkomaalaislaissa määriteltäisiin laitton oleskelu. Sisäministeriössä on valmisteltavana myös vastaanottolain uudistamista koskeva hanke SM020:00/2024. Hankkeessa selvitetään ja valmistellaan hallitusohjelmassa kirjattujen tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavat säännösmuutokset kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettuun lakiin (746/2011) ja täytäntöönpannaan EU:n uuteen muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen kuuluva uudelleenlaadittu vastaanottodirektiivi 2024/1346.

Valtiovarainministeriössä on vireillä kotikuntalain kokonaisuudistusta koskeva säädösvalmisteluhanke, jonka valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://vm.fi/hankkeet> tunnuksella VM125:00/2021. Oikeus saada terveyspalveluja ja kyseisen oikeuden laajuus kytkeytyvät kotikunnan määräytymistä koskevaan lainsäädäntöön.

## **10.2 Suhde talousarvioesitykseen**

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

## **11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

Esitys on merkityksellinen perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien sekä Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta. Esityksen kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti perustuslain 6 § (yhdenvertaisuus), 19 § (oikeus sosiaaliturvaan) sekä 22 § (perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen). Julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeudet suojaavat pääsääntöisesti jokaista Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevaa henkilöä. Jos henkilö on Suomen oikeudenkäyttöpiirissä, lähtökohtaisesti ei siis ole merkitystä sillä, onko henkilö saapunut Suomen valtion alueelle laissa säädettyjen maahantuloedellytysten mukaisesti tai onko henkilö ollut tietoinen maahan saapuessaan Suomessa voimassa olevasta lainsäädännöstä. Näin ollen perustuslaissa turvatut perusoikeudet lähtökohtaisesti suojaavat laittomasti maahan tulleita ja maassa oleskelevia henkilöitä.

Esityksen kannalta keskeisimmät Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat Yhdistyneiden kansakuntien (YK) puitteissa solmitut TSS-sopimus, yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59-60/1991), kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 68/1986), yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista sekä kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/1970). Lisäksi esityksen kannalta keskeinen on Euroopan neuvoston piirissä solmittu uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78-80/2002).

### **11.1 Oikeus terveyteen perus- ja ihmisoikeutena**

#### **11.1.1 Oikeus välttämättömään huolenpitoon**

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 (HE 309/1993 vp s. 19, 35 ja 69/II). Kyseessä on välittömästi sovellettavissa oleva säännös, johon yksilö voi suoraan vedota (HE 309/1993 vp s. 35/I, ks. myös PeVL 18/2001 vp s. 4/II, PeVL 31/1997 vp s. 2/I). Perustuslakivaliokunta on todennut, että henkilö, joka ei kuulu enää turvapaikanhakijoiden



vastaanoton piiriin, ei menetä oikeuttaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PeVL 26/2010 vp, s. 2/II). PeVL 47/2014 vp).

Edellytyksenä on, että henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä. Yksittäisissä tapauksissa säännöksen tarkoittaman avun saamisedellytykset on selvitettävä yksilöllisellä tarveharkinnalla. Säännöksellä on läheinen yhteys oikeutta elämään turvaaviin perustuslain säännöksiin. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon turvaa vain kaikkein heikoimmassa asemassa oleville eräänlaisen vähimmäissuojan, joka yhteiskunnan on kaikissa olosuhteissa pystyttävä takaamaan. Säännös on siten toissijainen, että se tulee sovellettavaksi vain henkilön jäädessä muutoin vaille kaikkein välttämättömintä sosiaaliturvaa (HE 309/1993 vp, s. 35/II ja s. 69/II).

Säännöksen tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli niin sanottu eksistenssiminimi. Avun saamisen edellytykset selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Tukijärjestelmistä turvaavat ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä myös eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet, erityisesti oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon (HE 309/1993 vp, s. 19/I ja 69/II). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että eksistenssiminiimiin kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämätön kiireellinen sairaanhoito (PeVL 73/2014 vp s. 2/II, PeVL 20/2004 vp s. 2/II).

Toimeentulotuesta annettua lakia arvioidessaan perustuslakivaliokunta totesi perustuslain 19 § 1 momentin mukaisen oikeuden kannalta olevan merkittävää, että tässä säännöksessä kyseinen perusoikeus on sidottu siihen seikkaan, ettei henkilö kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Perustuslakivaliokunta totesi, että jos henkilölle kuitenkin on tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa työtä tekemällä tai työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistumalla, voidaan sanoa, että hän olisi kyennyt hankkimaan perustuslaissa tarkoitettun turvan (PeVL 31/1997 vp, s. 4/II). Lisäksi perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden toteuttaminen edellyttää muun muassa sen arvioimista, kykeneekö henkilö hankkimaan säännöksessä tarkoitettun ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan, jolloin myös henkilön oma toiminta voidaan ottaa huomioon yksilöllisessä harkinnassa (PeVL 25/2024 vp, s. 2).

On huomattava, että ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Mikäli henkilö päättää jäädä maahan ulkomaalaislain vastaisesti, on kyse henkilön omasta toiminnasta ja päätöksestä olla toimimatta lain velvoittamalla tavalla. Henkilön, jolla ei ole oleskeluoikeutta Suomessa, edellytetään poistuvan maasta. Henkilö voi tietyissä olosuhteissa ja tietyin edellytyksin saada myös tukea paluuseen ja uudelleenkotoutumiseen. Tämä lähtökohta on otettava perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisessa tapauskohtaisessa arvioinnissa yhtenä mahdollisena tekijänä huomioon. Jotta ulkomaalaisen oma toiminta voisi olla osa perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista arviointia, olisi henkilöllä oltava tosiasiallinen mahdollisuus palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa ja saada siellä tarvitsemaansa hoitoa.

Mikäli henkilö ei tosiasiallisesti pystyisi poistumaan maasta tai saamaan tarvitsemaansa terveydenhuoltoa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan, on hänen mahdollista saattaa tilanteensa viranomaisen tutkittavaksi ja mahdollisesti laillistaa oleskelunsa ulkomaalaislain 51 §:n tai 52 §:n perusteella. Tämä on omiaan turvaamaan lainsäätäjään kohdistuvaa velvoitetta järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasiallisen mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 3/I). Lailla 472/2024 lisätyn ulkomaalaislain 36 b §:n 1 kohdan mukaan oleskelulupaa Suomesta haettuna ei lähtökohtaisesti myönnetä, jos ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä oleskellut maassa ilman oleskeluoikeutta. Lain 36 e

§:n mukaan oleskelulupa kuitenkin myönnetään, jos oleskeluluvan epääminen olisi kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta eikä myöntämättä jättäminen ole tarpeen yleisen lainkuuliaisuuden, maahanmuuton hallinnan tai sisäisen turvallisuuden vuoksi. Koska oleskeluluvan myöntäminen ulkomaalaislain 52 §:n perusteella edellyttää jo lähtökohtaisesti, että oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta, ja oleskeluluvan myöntäminen ulkomaalaislain 51 §:n perusteella perustuu siihen, ettei ulkomaalaista tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa taikka hänen paluunsa kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ei ole tosiasiallisesti mahdollista, lailla 472/2024 tehtyjen muutosten ei arvioida vaikuttavan merkittävästi oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiin niissä tilanteissa, jotka ovat merkityksellisiä tässä esityksessä ehdotettujen muutosten kannalta.

Vuonna 2014 silloinen pääministeri Alexander Stubbin hallitus antoi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kunnan velvollisuudesta järjestää eräitä terveydenhuollon palveluja eräille ulkomaalaisille ja laiksi rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta (HE 343/2014 vp), joka kuitenkin raukesi. Hallituksen esitys koski velvollisuutta järjestää välttämättömäksi arvioidut, lyhytkestoiset terveyspalvelut eräille ulkomaalaisille henkilöille, joilla oli oikeus vain kiireellisiin terveyspalveluihin.

Hallituksen esityksen (HE 343/2014 vp) eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta piti esityksen arvioinnin kannalta merkityksellisenä nimenomaan perustuslain 19 §:ssä turvattua oikeutta välttämättömään huolenpitoon. Perustuslakivaliokunta katsoi, että hallituksen esitys toteuttaa perustuslain 19 §:n 1 momenttia ja että lakiehdotus turvaisi aiempaa paremmin oikeuden välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin terveyspalveluihin Suomessa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille. Perustuslakivaliokunta katsoi, että käsittelyssä ollut sääntely koski perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista ns. eksistenssiminimiä eli ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistasoa, joka kuuluu kaikille (PeVL 73/2014 vp, s. 2). Kyseinen perustuslakivaliokunnan lausunto antaa viitteitä siitä, että välttämättömiksi arvioidut kiireettömät terveydenhuollon palvelut saattaisivat lukeutua perustuslain 19 §:n 1 momenttiin. Toisaalta hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp, s. 35/II ja s. 69/II) on todettu, että ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä turvaa muun muassa oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon. Perustuslakivaliokunta on todennut, että eksistenssiminimiin kuuluu terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämätön kiireellinen sairaanhoito (PeVL 73/2014 vp s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että oikeus välttämättömään huolenpitoon kattaa oikeuden kiireelliseen sairaanhoitoon (HE 309/1993 vp, s. 69, PeVL 59/2024 vp, s. 3).

On huomattava, että hoidon saamisen edellytyksiä selvitettäisiin jatkossakin yksilökohtaisella tarveharkinnalla, eikä esityksen ole edellä todetun mukaisesti arvioitu ulottuvan perustuslain 7 §:ään (oikeus elämään). Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi ihmisten oikeutta kiireelliseen hoitoon. Siten on arvioitavissa, että esitys ei välttämättä ulottuisi perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiselle oikeuden ydinalueelle ja esitys turvaisi jokaiselle välttämättömän huolenpidon.

#### 11.1.2 Julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät terveyspalvelut

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslakivaliokunnan mukaan säännöksessä tarkoitetut ”riittävät palvelut” eivät perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetussa mielessä voi samastua saman pykälän 1 momentin mukaiseen viimesijaiseen turvaan (PeVL 10/2009 vp, s. 3/II). Säännöksessä tarkoitettu palveluiden taso on korkeampi kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettu välttämätön huolenpito. Perustuslain 19 §:n 3

momentin mukainen julkiseen valtaan kohdistuva velvoite ei ole subjektiivinen oikeus, johon ihminen voisi suoraan vedota.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa käytetyllä sääntelyvaraustyyppillä on haluttu korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa (PeVM 25/1994 vp s. 6/I; ks. myös PeVL 79/2022 vp, s. 2, PeVL 17/2021 vp, s. 17, PeVL 15/2018 vp, s. 5, PeVL 26/2017 vp, s. 32). Säännös ei sido sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä nykyiseen lainsäädäntöön, vaan edellyttää riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että viittaus jokaiseen terveyspalveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (PeVL 30/2013 vp, s. 3/I, PeVL 17/2021 vp, s. 18). Perustuslakivaliokunta on todennut, että oikeus riittäviin terveyspalveluihin turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (PeVL 17/2021 vp, s. 18, ks. myös PeVL 65/2014 vp, s. 4/II).

On arvioitavissa, että esitys olisi heikennys perustuslain 19.3 §:n nykytasoon. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan PeVL 59/2024 vp valtioneuvoston huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa käytännössään soveltanut kansallisen perustuslain puitteissa sanotun ns. heikennyskiellon ja siihen kytketyn perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin perustuvan arvioinnin asemasta arviointia siitä, turvaako ehdotettu sääntely muutoksen jälkeenkin perustuslain 19 §:n mukaiset oikeudet arvioimalla esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyyttä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta (PeVL 59/2024 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta on perustoimeentulon turvaa koskevan säännöksen yhteydessä pitänyt lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Valiokunta on lisäksi pitänyt johdonmukaisena, että kun kyse on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuuksista, etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp, s. 3/I). Valiokunta on esittänyt vastaavan arvion myös arvioitaessa perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattuja sosiaali- ja terveyspalveluita (PeVL 43/2024 vp, kappale 7). Julkisen talouden tilanteeseen ja kehitysnäkymiin kuten rakenteelliseen alijäämään liittyvillä seikoilla, voidaan perustella ainakin tietyntasoisia muutoksia sosiaalisten perusoikeuksien kannalta merkityksellisiin etuuksiin (esim. PeVL 15/2023 vp, kappaleet 5–9). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvattua perusoikeuden toteutumista (PeVL 14/2015 vp, s. 3).

Lauseke lailla toteutettavasta tarkemmasta sääntelystä jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä ja viittaa siihen, että perusoikeuksien täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta (PeVM 25/1994 vp, s. 5–6). Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71). Toisaalta perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei valtiolla ole ehdotonta velvollisuutta turvata perustuslain 19 §:n 2–4 momentissa tarkoitettuja oikeuksia muille kuin sen alueella tai oikeudenkäyttöpiirissä pysyväisluonteisesti asuville (PeVL 48/2006 vp, s. 4). Nyt esitettävällä lainsäädännöllä pyritään osaltaan turvaamaan palveluiden riittävyyttä Suomen alueella tai oikeudenkäyttöpiirissä pysyväisluonteisesti asuville tilanteessa, jossa terveydenhuollon palvelujärjestelmää haastavat henkilöstövaje, hoito-, palvelu- ja kuntoutusvelka sekä julkisen talouden vaikea tila. Lisäksi palveluiden riittävyyden arviointi perustuisi jatkosakin viime kädessä yksilökohtaiseen arviointiin palveluista. Esitettyä lainsäädäntöä on pidettävä perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisen liikkumavaran mukaisena.

### 11.1.3 Oikeus terveyteen kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa

Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perus- ja ihmisoikeudet. Oikeus terveyteen ja terveydenhuollon palveluihin on tunnustettu Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.<sup>9</sup> Kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät sisällä selkeitä kriteerejä tai edellytyksiä, jotka määrittäisivät, minkä tasoiset tai laajuiset terveydenhuollon palvelut toteutaisivat henkilön oikeutta terveyteen riittävällä tavalla. Sopimusten tärkeimmän tulkintalähteen muodostavat sopimusten toimeenpanoa valvovien kansainvälisten elinten kannanotot, joita valvontaelimet ilmaisevat muun ohella yleiskommenteissaan tai yleisissä suosituksissaan. Näissä määritellään sopimusmääräyksiä tarkemmin sopimusvaltioiden velvollisuuksien ja ihmisten oikeuksien luonnetta ja laajuutta.

TSS-sopimuksen 12 artiklan mukaan yleissopimuksen osapuolet tunnustavat jokaiselle oikeuden nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä. Terveyspalvelujen tulee olla saatavilla ilman syrjintää kaikille, erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa tai marginalisoituneimmassa asemassa olevalle väestöryhmille, valtion oikeudenkäyttöpiirissä (E/C.12/2000/4, para 12).

TSS-sopimuksen 2 artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan, että sopimuksessa mainittuja oikeuksia käytetään ilman minkäänlaista syrjintää. Yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet koskevat kaikkia valtion lainkäyttövaltaan kuuluvia henkilöitä oikeudellisesta asemasta ja dokumentoinnista riippumatta, silloinkin, kun oleskelu on laitonta (E/C.12/GC/20 para 30 ja E/C.12/2017/1 para 3). 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. Velvoitetta on tulkittu siten, että oikeuksien, kuten oikeuden terveyteen, heikentäminen ei lähtökohtaisesti ole sallittua. 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, para 30 ja 32).

TSS-sopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat, että niiden oikeuksien nauttimisen osalta, jotka valtio on sopimuksen mukaisesti suonut, valtio voi rajoittaa näitä oikeuksia laissa säädetyllä tavalla ja vain siinä laajuudessa kuin se on sopusoinnussa oikeuksien luonteen kanssa sekä yksinomaan tarkoituksin edistää yleistä hyvinvointia demokraattisessa yhteiskunnassa.

TSS-komitea on kuitenkin katsonut yleiskommentissaan, että sopimusvaltioilla on ydinvelvollisuutena varmistaa vähintään jokaisen sopimuksessa turvatun oikeuden olennainen vähimmäistaso, sisältäen välttämättömän perusterveydenhuollon (essential primary health care). Komitea on katsonut valtion ydinvelvollisuudeksi varmistaa pääsy terveyspalveluihin ilman syrjintää, erityisesti haavoittuvassa tai marginalisoidussa asemassa oleville ryhmille. Sopimusvaltiot eivät voi oikeuttaa ydinvelvoitteiden noudattamatta jättämistä. Komitea on lisäksi rinnastanut lisääntymis- ja äitiysterveyspalvelut (ennen ja jälkeen lapsen syntymän) ja lasten terveydenhuollon sopimusvaltioiden ydinvelvoitteisiin (E/C.12/2000/4 para 30, 43–44 ja 47–48).

---

<sup>9</sup> Taustaselvitys koskien kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattua oikeutta terveyteen ja terveydenhoitoon on saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa <https://stm.fi/hankkeet/tunnuksella/STM054:00/2023>.

TSS-komitea suositteli antamissaan loppupäätelmissä Suomen seitsemänneistä määräraikaisraportista (E/C.12/FIN/CO/7), että Suomi ottaa sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutostuksessa huomioon muun ohella esteet, joita esimerkiksi paperittomat henkilöt kohtaavat palvelujen saannissa. Komitea viittasi oikeutta terveyden koskevaan yleiskommenttiinsa ja suositteli, että Suomi varmistaa, että jokaisella on pääsy ehkäiseviin, parantaviin ja lievittäviin terveyspalveluihin riippumatta heidän oikeudellisesta statuksestaan tai dokumentaatiostaan. TSS-komitea on jo aiemmin loppupäätelmissään Suomen kuudennesta määräraikaisraportista (E/C.12/FIN/CO/6) ilmaissut huolensa siitä, ettei ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevilla henkilöillä ole oikeutta muuhun kuin kiireelliseen hoitoon. Komitea suositteli Suomea ottamaan askelia siihen suuntaan, että ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevat henkilöt pääsevät kaikkiin välttämättömiin terveyspalveluihin. TSS-komitea ei vielä ole ottanut kantaa vuoden 2023 alusta voimaan tulleen järjestämislain 56 a §:n mukaiseen oikeuteen ja sen yhteensopivuuteen TSS-sopimuksen kanssa.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat tavoittelemaan olosuhteita, jotka mahdollistavat jokaiselle parhaan mahdollisen terveydentilan saavuttamisen (osa I kohta 11). Peruskirjan II osan 13 artikla ja liite 1 sitovat sopimusvaltiota takaamaan oikeudet tasapuolisesti omille kansalaisilleen ja laillisesti maassa oleskeleville muiden sopimusvaltioiden kansalaisille. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut, että sopimusvaltiot voivat kohdella henkilöitä eri tavoin riippuen siitä, onko henkilö laillisesti vai laittomasti maassa (Defence for Children International (DCI) v. Belgium, No. 69/2011). Peruskirjaan liittyneet valtiot ovat sitoutuneet takaamaan siinä mainitut oikeudet lähtökohtaisesti vain muiden sopimusvaltioiden (sis. kaikki EU-jäsenvaltiot) kansalaisille.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat turvaamaan sopimuksen suojaamat oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille. Sopimuksen 3 artiklan mukaan jokaisen julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuimen, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimuksen 24 artiklassa todetaan, että sopimusvaltiot tunnustavat, että lapsella on oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta sekä sairauksien hoitamiseen ja kuntoutukseen tarkoitetuista palveluista. Artiklassa on erityisesti mainittu muun ohella asianmukainen terveydenhoito odottaville ja synnyttäneille äideille.

Lapsen oikeuksien komitea toteaa yleiskommentissaan, että estettävissä olevaan äitiyskuolleisuuteen ja -sairastavuuteen puuttumattomuus merkitsee vakavaa naisiin ja tyttöihin kohdistuvaa ihmisoikeusloukkausta, ja se asettaa vakavaan vaaraan äidin ja lapsen oikeuden terveyteen. Komitea toteaa, että hoidolla, jota naiset saavat ennen raskautta, sen aikana ja sen jälkeen, on merkittävä vaikutus heidän lastensa terveyteen ja kehitykseen. Toimenpiteisiin, joita sopimusvaltioilta edellytetään, kuuluvat esimerkiksi sairauksia ehkäisevät ja terveyttä edistävät olennaiset toimet, parantava hoito, pääsy seksuaali- ja lisääntymisterveyspalveluihin, turvalliset aborttipalvelut ja abortin jälkeinen hoito sekä synnytyksessä olennainen hoito (CRC/C/GC/15).

Lapsen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta on huomattava, että vanhempien mahdolliset terveysongelmat ja tarvittavan hoidon puute vaikuttavat myös lapseen ja tämän hyvinvointiin (CRC/C/GC/15). Lapsen oikeuksien komitea on 2.6.2023 antanut loppupäätelmänsä Suomen yhdistetyistä viidenneistä ja kuudennesta määräraikaisraportista (CRC/C/FIN/CO/5-6). Loppupäätelmissään komitea suositteli, että Suomi tarjoaa sosiaali- ja terveyspalveluja kaikille, myös paperittomille, lapsille ja raskaana oleville naisille.

Lakiehdotus ei kohdistu välittömästi laittomasti maassa oleskeleviin lapsiin, joilla olisi edelleen oikeus terveydenhuollon palveluihin samassa laajuudessa kuin hyvinvointialueen asukkaalla. Lapsesta huolehtivan aikuisen rooli on kuitenkin keskeinen suhteessa lapsen oikeuksien

toteutumiseen. Lapsen oikeuksien yleissopimuksessa vahvistetaan vastaava valtion velvollisuus antaa tukea lapsesta vastuussa oleville Lapsen oikeuksia vahvistaisi se, että esityksen myötä välttämättömiä kiireittämiä palveluita voitaisiin tapauskohtaisen arvioinnin perusteella yksittäistapauksissa järjestää lapsesta huolehtivalle aikuiselle, mikäli hoidon epäämisen katsottaisiin vakavasti vaarantavan lapsen terveyttä.

## 11.2 Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto

### 11.2.1 Yhdenvertaisuus perusoikeutena

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä (yleinen yhdenvertaisuuslauseke). Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (syrjintäkielto). Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Yleinen yhdenvertaisuuslauseke sisältää mielivallan kiellon ja vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään, jolloin lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 54/2022 vp, s. 3, PeVL 20/2017 vp, s. 9, PeVL 53/2016 vp, s. 3). Syrjintäkielto on ehdoton, eikä siitä voida poiketa tavallisella lailla. Syrjintäkiellon osalta olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat (HE 309/1993 vp, s. 44/I). Hyväksyttävän perusteen on perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytettävä olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (PeVL 32/2022 vp, s. 3, PeVL 44/2010 vp, s. 6/I, PeVL 58/2014 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunnan antamien lausuntojen valossa perustuslain syrjintäkiellon kannalta on olennaista arvioida, voidaanko erottelua perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla, joka on asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Valiokunta on esimerkiksi pitänyt perustuslain 6 §:n valossa ongelmallisena, että maahanmuuttaja asetettaisiin maksettavan etuuden suuruuden osalta eri asemaan kuin muut vastaavassa asemassa olevat henkilöt. Tämä tarkoittaisi helposti, että erottelu johtuisi nimenomaisesti henkilön alkuperästä, joka on kielletty syrjintäperuste (PeVL 55/2016 vp). On huomattava, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa oli kyse hallituksen esityksestä (HE 169/2016 vp), joka koski maahanmuuttajia, joilla on kotikuntalain mukainen kotikunta.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös ei edellytä, että kaikkia olisi kaikissa tilanteissa kohdeltava samalla tavalla, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia (HE 309/1993 vp). Laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oleskelun on arvioitava olevan tilapäistä ja oleskelun tulisi olla lyhytaikaista eikä vakinaista. Laittomasti maassa oleskelevien tilanne eroaa muista henkilöryhmistä siten, että he oleskelevat maassa nimenomaan ilman oleskeluoikeutta. Hyväksyttävänä perusteena laittomasti Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten erilaiselle kohtelulle voidaan pitää sitä, että ehdotettu sääntely koskee henkilöitä, joiden kohdalla joko on jo tehty päätös siitä, että laillisen oleskelun edellytyksiä ei ole, tai jotka eivät ole pyrkineet laillistamaan oleskeluaan, vaikka heillä on siihen oikeus ja myös mahdollisuus. Esimerkiksi muut järjestämislain 56 a §:n piiriin kuuluvat henkilöryhmät ja kansainvälistä suojelua

hakevat oleskelevat maassa laillisesti. Vaikka laittomasti maassa oleskelevien oleskelun pituus voi rinnastua kansainvälistä suojelua hakevien oleskelun pituuteen ja näiden henkilöryhmien terveyspalvelujen tarpeen voidaan arvioida olevan rinnasteisia, ei henkilöiden oikeudellinen status ole sama eikä näin ollen kyse ole samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa.

Perustuslain esitöiden mukaan yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp). Lakiehdotus kohdistuisi laittomasti maassa oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin, joiden oleskelustuksen tilanne poikkeaa maassa laillisesti oleskelevien tilanteesta. Siten perusoikeusjärjestelmän mukaan on tulkittavissa, että käsillä olevan esityksen osalta kyse ei ole mielivaltaisesta erottelusta, vaan siitä, että laittomasti maassa oleskelevat voidaan perusoikeusjärjestelmässä asettaa terveyspalvelujen osalta eri asemaan kuin laillisesti maassa oleskelevat henkilöt.

Esitetyn muutoksen myötä laittomasti maassa oleskelevat lapset olisivat terveyspalvelujen osalta paremmassa asemassa kuin täysi-ikäiset maassa oleskelevat henkilöt. Lapsilla on Suomea sitovissa ihmisoikeussopimuksissa erityisasema erittäin haavoittuvan asemansa vuoksi. Valtioiden on erityisesti turvattava heidän oikeutensa saada terveydenhuollon palveluita. Lasten asettaminen eri asemaan olisi siten yhdenvertaisuussääntelyn näkökulmasta perusteltua ja hyväksyttävää. Lisäksi laittomasti maassa oleskelevalle naiselle olisi järjestettävä raskauteen liittyvät terveyspalvelut. Raskaana olevilla ihmisillä on Suomea sitovissa ihmisoikeussopimuksissa erityisasema. Myös vielä syntymättömän lapsen edun mukaista on raskaana olevan ihmisen terveyden ylläpito. Raskaana olevien henkilöiden asettaminen eri asemaan muihin laittomasti maassa oleviin verrattuna olisi siten yhdenvertaisuussääntelyn näkökulmasta hyväksyttävää.

#### 11.2.2 Yhdenvertaisuus kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa

Suomi on osapuolena Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. pöytäkirjassa (SopS 8 ja 9/2005), jonka 1 artiklassa on kaikkinaisen syrjinnän kieltö. Sen mukaan laissa tunnustetuista oikeuksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää. Ketään ei saa syrjiä viranomaistoiminnassa 1 kappaleessa tarkoitetuilla perusteilla. Syrjinnän käsitettä 12. pöytäkirjan 1 artiklassa on tarkoitettu tulkittavaksi samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa. Sopimuksen 14 artikla tarjoaa suojaa sellaista erilaista kohtelua vastaan, jolla ei ole objektiivista ja kohtuullista oikeutusta, jos yksilöt ovat vastaavassa tai olennaisesti samanlaisessa tilanteessa. Erilaiselle kohtelulle tulee olla hyväksyttävä tavoite, ja keinon ja tavoitteen on oltava toisiinsa nähden oikeasuhtaiset.

TSS-komitea on painottanut, että syrjintäkiellon soveltamisen edellytyksenä ei voi olla henkilön vakituinen asema vastaanottavassa maassa. Yleiskommentissa nro 20 korostetaan, että kansalaisuusperuste ei saisi estää yleissopimukseen perustuvien oikeuksien saatavuutta ja että kaikki valtiossa oleskelevat lapset, myös paperittomat lapset, ovat oikeutettuja muun muassa edulliseen terveydenhuoltoon. Yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet koskevat kaikkia, myös ulkomaalaisia, kuten pakolaisia, turvapaikanhakijoita, kansalaisuudettomia henkilöitä, siirtotyöläisiä ja ihmiskaupan uhreja, oikeudellisesta asemasta ja dokumentoinnista riippumatta (E/C.12/GC/20 para 30). Komitean yleiskommentin mukaan sopimusvaltio on velvollinen kunnioittamaan kaikkien ihmisten, myös turvapaikanhakijoiden ja laittomien maahanmuuttajien, oikeutta terveyteen, muun muassa pidättäytymällä epäamästä tai rajoittamasta yhtäläistä pääsyä ennalta ehkäiseviin, parantaviin ja lievittäviin terveyspalveluihin sekä pidättäytymällä syrjivistä käytännöistä (E/C.12/2000/4, 11.8.2000, para 33-34). TSS-komitea on vuonna 2017 antanut lausunnon koskien valtioiden velvollisuuksia pakolaisia ja maahanmuuttajia kohtaan, jossa komitea muistutti erityisesti, että yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet soveltuvat kaikkiin

valtion lainkäyttövaltaan kuuluviin henkilöihin, mukaan lukien turvapaikanhakijat ja pakolaiset sekä muut maahanmuuttajat, silloinkin, kun he oleskelevat maassa laittomasti (E/C.12/2017/1 para 3).

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 5 artiklan e kohdan 4 alakohta turvaa oikeuden yleiseen terveydenhoitoon, sosiaalihuoltoon ja sosiaaliturvaan ilman rotusyrjintää. Sopimusvaltiot sitoutuvat kohtelevaan jokaista yhdenvertaisesti lain edessä myös TSS-oikeuksien ja terveyttä koskevan oikeuden osalta. TSS-oikeuksien osalta sopimusvaltioiden erityisenä velvollisuutena on poistaa esteet, jotka estävät muita kuin kansalaisia nauttimasta TSS-oikeuksistaan muun ohella terveyden alalla. Sopimusvaltioiden tulisi varmistaa, että ne kunnioittavat muidenkin kuin kansalaisten oikeutta riittävään fyysisen ja psyykkisen terveyden tasoon. Sopimusvaltioiden tulisi pidättäytyä kieltämästä tai rajoittamasta muiden kuin kansalaisten mahdollisuuksia päästä ehkäisevän, parantavan ja palliatiivisen hoidon palvelujen piiriin (General recommendation No. 30 on discrimination against non-citizens, para 29 ja 36).

Rotusyrjinnän vastaisella yleissopimuksella on merkitystä erityisesti silloin, kun valtio kohtelee kansalaisia ja muita kuin kansalaisia eri tavalla. Sopimuksen täytäntöönpanoa valvova rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CERD-komitea) on antamissaan yleissuosituksissa korostanut, että sopimusvaltioilla on velvollisuus taata kansalaisten ja muiden kuin kansalaisten yhdenvertaisuus muun muassa TSS-oikeuksien käytössä kansainvälisen oikeuden mukaisesti tunnustetussa laajuudessa. Kansalaisuuteen tai maahanmuuttotatukseen perustuva erilainen kohtelu on syrjintää, jos erilainen kohtelu ei tapahdu hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi ja valitut keinot eivät ole oikeassa suhteessa hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseen (General recommendation No. 30 on discrimination against non-citizens, para 3-4).

CERD-komitea on 5.5.2017 antanut loppupäätelmänsä ja suosituksensa Suomen 23. määräaikaisraportista (CERD/C/FIN/CO/23). CERD-komitea on ilmaissut Suomelle huolensa paperittomien henkilöiden vaikeuksista päästä muissa kuin kiireellisissä tilanteissa terveystalvelujen piiriin. Komitea on suositellut Suomea ryhtymään konkreettisiin toimenpiteisiin, jotta paperittomat henkilöt pääsisivät tehokkaasti kohtuuhintaisten ja asianmukaisten terveystalvelujen piiriin.

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 12 artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin naisten syrjinnän poistamiseksi terveydenhoidon alalla. Sopimusvaltioiden olisi varmistettava naisille asianmukaiset talvelut raskauden, synnytyksen ja synnytyksen jälkeisen kauden aikana. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan naisten syrjinnän poistamista käsittelevän komitean antaman suosituksen mukaan sopimusvaltion toimenpiteet naisiin kohdistuvan syrjinnän poistamiseksi ovat riittämättömiä, jos sopimusvaltion terveydenhuoltojärjestelmästä puuttuvat talvelut, joilla ehkäistään, tunnistetaan ja hoidetaan erityisesti naisille tyypillisiä sairauksia. Komitea on korostanut muun muassa äitiyskuolleisuuden vähentämistä raskauteen ja äitiyteen liittyvillä talveluilla. Sopimusvaltioilla on velvollisuus toimenpiteisiin täysimääräisesti käytettävissä olevien resurssiansa puitteissa taatakseen, että naisten oikeus terveydenhoitoon toteutuu (yleissuositus no. 24, para 11, 17, 23 ja 31 (c)).

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen terveyttä koskevassa 25 artiklassa todetaan, että sopimuspuolet tunnustavat, että vammaisilla henkilöillä on oikeus parhaaseen mahdolliseen terveyden tasoon ilman syrjintää vammaisuuden perusteella. Saman artiklan mukaan sopimuspuolet erityisesti muun ohella järjestävät ne terveydenhuoltotalvelut, joita vammaiset henkilöt tarvitsevat erityisesti vammaisuutensa vuoksi, mukaan lukien varhainen tunnistaminen ja puuttuminen tarvittaessa, sekä talvelut, joilla pyritään minimoimaan ja estämään uusia vammoja, myös lasten ja vanhusten keskuudessa.



Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten osalta voidaan viitata jaksossa 11.2.1 esitettyyn arviointiin yhdenvertaisuudesta. Terveyspalvelut olisi edelleen järjestettävä lapsille samassa laajuudessa kuin hyvinvointialueen asukkaille, ja raskauteen liittyvät terveyspalvelut olisi järjestettävä nykytilaa vastaavasti. Lakiesityksen mukainen yksilökohtainen oikeus välttämättömiin kiireettömiin palveluihin, mikäli niiden epäämisen katsottaisiin olevan yksilöllisen lääketieteellisen arvion perusteella ilmeisen kohtuutonta terveydentilan tai vamman vuoksi tai epääminen vakavasti vaarantaisi muun henkilön tai väestön terveyden, mahdollistaisi yksittäistapauksissa myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa korostettujen ryhmien mahdollisten erityistarpeiden huomioon ottamisen.

Hallituksen kokonaisarvion mukaan esitys voidaan antaa tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Koska hallituksen esityksellä on kuitenkin liityntä perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun eksistenssiminimiin, perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisiin riittäviin terveyspalveluihin sekä perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaiseen syrjäntäkieltoon, pitää hallitus suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

## Laki

### sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti *muutetaan* sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 56 a §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1185/2022, sekä *lisätään* lakiin uusi 56 b § seuraavasti:

#### 56 a §

##### *Terveydenhuollon järjestäminen tietyille hyvinvointialueella oleskeleville henkilöille*

Hyvinvointialueen on järjestettävä terveydenhuoltolain 50 §:ssä tarkoitetun kiireellisen hoidon lisäksi välttämättömiksi arvioidut terveydenhuollon palvelut hyvinvointialueen alueella sijaitsevassa kunnassa oleskelevalle:

1) henkilölle, joka oleskelee Suomessa Suomen viranomaisen myöntämän tilapäisen oleskeluluvan nojalla mutta, jolla ei ole kotikuntalaisia tarkoitettua kotikuntaa Suomessa tai jota ei tämän lain 56 §:n nojalla rinnasteta hyvinvointialueen asukkaaseen;

2) Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiselle, joka ei ole vakuutettu toisessa valtiossa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 1 artiklan c alakohdan mukaisesti tai jolla ei ole kotikuntalaisia tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, sekä tällaisen henkilön perheenjäsenelle.

---

#### 56 b §

##### *Terveydenhuollon järjestäminen hyvinvointialueella laittomasti oleskeleville henkilöille*

Hyvinvointialueen on järjestettävä laittomasti maassa oleskelevalle henkilölle terveydenhuoltolain 50 §:ssä tarkoitetun kiireellisen hoidon lisäksi yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeeseen perustuen välttämätön kiireetön hoito, jos sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vammaan vuoksi taikka vakavasti vaarantaisi muun henkilön tai väestön terveyden. Lisäksi hyvinvointialueen on järjestettävä laittomasti maassa oleskelevalle naiselle raskauteen liittyvät terveyspalvelut.

Lapselle on järjestettävä terveydenhuollon palvelut samassa laajuudessa kuin hyvinvointialueen asukkaille.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

## Laki

### Rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain (1201/2013) 20 §:n 3 momentti,  
sellaisena kuin se on laissa (1187/2022) seuraavasti:

20 §

*Valtion korvaus julkiselle terveydenhuollolle*

---

Lisäksi Kansaneläkelaitos korvaa valtion varoista hyvinvointialueelle, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle julkisen terveydenhuollon palvelusta aiheutuneet kustannukset, kun terveydenhuoltolain 50 §:ssä tarkoitettua kiireellistä hoitoa tai sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 56 a §:n tai 56 b §:n nojalla terveystalouksia on annettu henkilölle, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa ja jonka hoidosta aiheutuneita kustannuksia ei ole saatu perittyä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 13 §:n perusteella. Hoitoa saaneen henkilön ollessa ilmeisesti varaton kustannusten perintäyrityksestä voidaan luopua.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri**

**Etunimi Sukunimi**

..ministeri Etunimi Sukunimi

1.

## Laki

### sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 56 a §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1185/2022, sekä lisätään lakiin uusi 56 b § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

56 a §

56 a §

*Terveydenhuollon järjestäminen tietyille hyvinvointialueella oleskeleville henkilöille*

*Terveydenhuollon järjestäminen tietyille hyvinvointialueella oleskeleville henkilöille*

Hyvinvointialueen on järjestettävä terveydenhuoltolain 50 §:ssä tarkoitetun kiireellisen hoidon lisäksi välttämättömiksi arvioidut terveydenhuollon palvelut hyvinvointialueen alueella sijaitsevassa kunnassa oleskevalle:

1) henkilölle, jolla ei ole ulkomaalaislaissa, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetussa laissa, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetussa laissa tai kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetussa laissa tarkoitettua oleskelulupaa;

2) henkilölle, joka oleskelee Suomessa 1 kohdassa mainituissa laeissa tarkoitetun tilapäisen oleskeluluvan nojalla mutta, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa tai jota ei tämän lain 56 §:n nojalla rinnasteta hyvinvointialueen asukkaaseen;

3) Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiselle, joka ei ole vakuutettu toisessa valtiossa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 1

Hyvinvointialueen on järjestettävä terveydenhuoltolain 50 §:ssä tarkoitetun kiireellisen hoidon lisäksi välttämättömiksi arvioidut terveydenhuollon palvelut hyvinvointialueen alueella sijaitsevassa kunnassa oleskevalle:

1) henkilölle, joka oleskelee Suomessa Suomen viranomaisen myöntämän tilapäisen oleskeluluvan nojalla mutta, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa tai jota ei tämän lain 56 §:n nojalla rinnasteta hyvinvointialueen asukkaaseen;

2) Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiselle, joka ei ole vakuutettu toisessa valtiossa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 1 artiklan c alakohdan mukaisesti tai jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, sekä tällaisen henkilön perheenjäsenelle.

artiklan c alakohdan mukaisesti tai jolla ei ole kotikuntalaisia tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, sekä tällaisen henkilön perheenjäsenelle.

-----

56 b §

*Terveystieteiden tutkimuskeskusten järjestäminen hyvinvointialueella laittomasti oleskeleville henkilöille*

*Hyvinvointialueen on järjestettävä laittomasti maassa oleskelevalle henkilölle terveydenhuoltolain 50 §:ssä tarkoitetun kiireellisen hoidon lisäksi yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeeseen perustuen välttämätön kiireetön hoito, jos sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi taikka vakavasti vaarantaisi muun henkilön tai väestön terveyden. Lisäksi hyvinvointialueen on järjestettävä laittomasti maassa oleskelevalle naiselle raskauteen liittyvät terveyspalvelut.*

*Lapselle on järjestettävä terveydenhuollon palvelut samassa laajuudessa kuin hyvinvointialueen asukkaille.*

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20\_\_\_\_.

## 2.

### Laki

#### Rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain (1201/2013) 20 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa (1187/2022) seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

20 §

20 §

*Valtion korvaus julkiselle terveydenhuollolle*

*Valtion korvaus julkiselle terveydenhuollolle*

---

Lisäksi Kansaneläkelaitos korvaa valtion varoista hyvinvointialueelle, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle julkisen terveydenhuollon palvelusta aiheutuneet kustannukset, kun terveydenhuoltolain 50 §:ssä tarkoitettua kiireellistä hoitoa tai sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 56 a §:n nojalla terveystalouksia on annettu henkilölle, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa ja jonka hoidosta aiheutuneita kustannuksia ei ole saatu perittyä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 13 §:n perusteella. Hoitoa saaneen henkilön ollessa ilmeisesti varaton kustannusten perintäryityksestä voidaan luopua.

---

---

Lisäksi Kansaneläkelaitos korvaa valtion varoista hyvinvointialueelle, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle julkisen terveydenhuollon palvelusta aiheutuneet kustannukset, kun terveydenhuoltolain 50 §:ssä tarkoitettua kiireellistä hoitoa tai sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 56 a §:n tai 56 b §:n nojalla terveystalouksia on annettu henkilölle, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa ja jonka hoidosta aiheutuneita kustannuksia ei ole saatu perittyä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 13 §:n perusteella. Hoitoa saaneen henkilön ollessa ilmeisesti varaton kustannusten perintäryityksestä voidaan luopua.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta  
20 .

---