



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Laittomasti maassa oleskelevien terveydenhuolto-oikeuksien rajaamista koskevassa esitysluonnoksessa on kuvattu selkeästi keskeiset ehdotukset ja tavoitteet sekä on kuvattu hyvin nykytilan tietopohjaan liittyviä epävarmuuksia. Esitysluonnoksen perusteella jää käsitys, ettei ehdotuksella ole merkittäviä vaikutuksia maasta poistumiseen. Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia sekä vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöihin tulee tarkentaa.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen, että ehdotetulla muutoksella ei ole merkittäviä vaikutuksia laittomaan maassa oleskeluun. Esitysluonnoksessa jää epäselväksi se, onko ehdotus vaikuttava keino laitton oleskelun kannusteiden poistamiseen.
- ii) Esityksessä tulee arvioida tarkemmin perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia.
- iii) Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu riittävästi käytännön vaikutuksia hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöihin. Voiko riskinä olla se, että välttämättömän kiireettömän hoidon tarpeen ja hoidon epäämisen kohtuuttomuuden arvioiminen aiheuttaa enemmän selvittämistä ja hoidon tarpeen arvioimiseen liittyvää hallinnollista taakkaa verrattuna nykytilanteeseen? Esityksessä tulee kuvata, onko ehdotuksella vaikutuksia hoitohenkilökunnan ja lääkäreiden oikeusturvaan.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta:



”Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia, rajat ylittävstä terveydenhuollosta annettua lakia sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla 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 paluita. 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 ulkomaalaislaissa tarkoitetulla tavalla laittomasti maassa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille.

Hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän olisi kuitenkin järjestettävä laittomasti maassa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille yksilölliseen lääketieteelliseen tarpeen arviointiin perustuva välttämätön kiireetön hoito, jos sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta henkilön terveydentilan tai vamman vuoksi taikka jos epääminen vakavasti vaarantaisi muun henkilön tai väestön terveyden.

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 laajuisina kuin hyvinvointialueen asukkaille. Esityksessä esitetään myös täsmennettäväksi rajat ylittävstä terveydenhuollosta annettua lakia siten, että Kansaneläkelaitoksen olisi jatkossakin korvattava hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle myös laittomasti maassa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille annettu hoito. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annettua lakia täsmennettäisiin.”

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen nykytilan kuvaus, tavoitteet ja keskeiset ehdotukset ovat kuvattu selkeästi. Esitysluonnoksessa on kuvattu hyvin esitysluonnoksen valmistelua ja lausuntopalautetta.



Esitysluonnoksessa tuodaan hyvin esille epävarmuuksia laittomasti maassa oleskelevien lukumäärän selvittämiseen.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa ei kuitenkaan kuvata lain merkityksen arvioinnin kannalta riittävällä tarkkuudella kohderyhmää eli laittomasti maassa oleskelevia, ja millaisia terveysongelmia tyypillisesti heillä on.¹ Esitysluonnoksen mukaan laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden intressissä saattaa osin olla viranomaiskontaktien välttäminen, mikä voi näkyä myös vähentyneenä hakeutumisena terveyspalveluihin ennen kuin terveydentilanne on huonontunut siten, että tarvitaan kalliita ja moninaisia kiireellisen hoidon palveluita. Esitysluonnoksen ja lausuntopalautteen perusteella jää käsitys, että Suomessa laittomasti maassa oleskelevat käyttävät melko vähän muita kuin kiireellisiä sosiaali- ja terveyspalveluja. Siten hallituksen esitys ei vastaa sille asetettuihin tavoitteisiin.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on kattavasti kuvattu nykytilan arviointiin liittyviä epävarmuuksia ja tietopuutteita. Esitysluonnoksessa todetaan esimerkiksi, että nykytilan arvio perustuu verraten lyhyeen nykyisen lain voimassaoloaikaan, joten luotettavaa tietoa laittomasti maassa oleskelevien terveyspalvelujen käytöstä ei ole saatavilla.² **Arviointineuvosto tuo esille**, että riittävän seurannan ja jälkiarvioinnin keskeinen tehtävä on tuottaa päätöksenteon tueksi tietoa lakien ja niiden toimeenpanon toimivuudesta ja muutostarpeista.³ Esityksessä tulee tarkentaa, miten sääntelyn toimivuutta tullaan seuraamaan ja varmistetaan, ettei seurannan ja arvioinnin tietopohja ole puutteellista.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on tuotu avoimesti esille, että ei ole näyttöä siitä, että terveyspalvelut olisivat aiheuttaneet Suomeen tuloa tai Suomessa oleskelua ulkomaalaislainsäädännön vastaisesti. Esitysluonnoksessa viitataan myös ruotsalaiseen selvitykseen ja kansainvälisiin tutkimuksiin, joiden mukaan terveyspalvelut eivät ole vetovoimatekijä kohdemaan valinnassa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen perusteella jää käsitys, että ehdotetulla muutoksella ei ole merkittäviä vaikutuksia laittomaan maassa oleskeluun. Esitysluonnoksen mukaan lakimuutoksella pyritään poistamaan laittoman oleskelun kannusteita, ehkäisemään sitä kautta laittomaan oleskeluun liittyviä lieveilmiöitä sekä lisäksi osaltaan turvaamaan julkisen terveydenhuoltojärjestelmän ensisijaista

¹ Maahantulijoiden terveysongelmien yleisyyttä ja kustannuksia on esimerkiksi käsitelty seuraavissa tutkimuksissa, joista toinen on suomalainen tutkimus: Androula Pavli, Helena Maltezu, Health problems of newly arrived migrants and refugees in Europe, *Journal of Travel Medicine*, Volume 24, Issue 4, July-August 2017, tax016, <https://doi.org/10.1093/jtm/tax016>; Nina Tjukanov, Paula Tiittala, Heli Salmi, Health service use and costs among migrants in an irregular situation: Cross-sectional register-based study from a voluntary-based clinic, *Journal of Public Health*, Volume 45, Issue 1, March 2023, Pages 32–35, <https://doi.org/10.1093/pubmed/fdab382>.

² Järjestämislain 56 a § on ollut voimassa 1.1.2023 alkaen.

³ Ks. Valtioneuvoston yhteiset periaatteet lainsäädännön seurannasta ja jälkiarvioinnista. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:50. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-589-4>



tarkoitusta. Esitysluonnoksessa jää epäselväksi se, onko ehdotus vaikuttava keino laittoman oleskelun kannusteiden poistamiseen.⁴

Esitysluonnoksessa on esitetty vaihtoehtona valmistelun aiemman vaiheen ehdotusta, jossa hyvinvointialueilla, Helsingin kaupungilla ja HUS-yhtymällä ei olisi pääsääntöisesti lakisääteistä velvoitetta järjestää kiireellisen hoidon lisäksi välttämättömiksi arvioituja terveydenhuollon palveluja laittomasti maassa oleskeleville henkilöille. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on kuvattu hyvin, miksi aikaisempaa ehdotusta ei edistetty.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa tuodaan selkeästi esille, mitä epävarmuuksia liittyy julkisen talouden arvioihin. Epävarmuuksista huolimatta esitysluonnoksessa on esitetty arvio kustannussäästöistä.

Esitysluonnos lähtee siitä oletuksesta, että mikäli henkilö oleskelee Suomessa ilman vaadittavaa oleskeluoikeutta, hänen on mahdollista palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa ja saada siellä tarvitsemaansa hoitoa. Epäselväksi jää, kuinka usein paluu kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan on mahdollinen. Esimerkiksi esitysluonnoksen mukaan suuri osa pitkään maassa laittomasti oleskelleista on saapunut Suomeen turvapaikanhakijoina, monet vuosina 2015–2016. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa ei ole arvioitu sitä riskiä, että paluu kotimaahan voi viivästyä. Voiko ehdotus johtaa siihen, että hoitoa edellyttävät sairaudet etenisivät lopulta kiireellistä hoitoa edellyttäväksi, jolloin kustannukset hoidosta voisivat olla suuremmat?

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on arvioitu riittävästi vaikutuksia hyvinvointialueiden talouteen. Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että ennen vuoden alusta 2023 voimaan tullutta lakimuutosta osa kunnista oli omalla päätöksellään laajentanut Suomessa laittomasti oleskelevien henkilöiden oikeutta saada terveystalvueluita alueellaan. Lausuntopalautteen perusteella osa hyvinvointialueista toimii näin myös jatkossa. Esitysluonnoksessa on tuotu hyvin esille, että tällaisessa tilanteessa näiden palvelunjärjestäjien nettokäyttökustannukset kasvavat.

2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa tuodaan avoimesti esille, että ehdotus voisi heikentää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on puutteellista. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa ei käy ilmi riittävästi, mihin perustesiin

⁴ Hallituksen esitysten laatimishojeden mukaan esityksen tavoitteet on esitettävä niin konkreettisina, että lain merkitys tavoitteiden toteuttajana on ymmärrettävä. Lisäksi keskeisien ehdotusten osalta on kuvattava, miksi ehdotus on perusteltu keino tavoitteiden saavuttamiseksi.



nojautuen arviointia on tehty. Yhdenvertaisuusvaikutuksia tulee arvioida täsmällisemmin heikommassa asemassa olevien ihmisryhmien, kuten esimerkiksi vammaisten, kannalta. Esitysluonnoksessa ei käy riittävällä tavalla ilmi, miten ehdotus heikentää vammaisen henkilön asemaa ja hyvinvointia, jos vammainen saa vammaansa nähden heikompia terveyspalveluita.

Esitysluonnoksen mukaan lapsesta huolehtivalle aikuiselle tarjottujen terveydenhuoltopalvelujen laajuus voi vaikuttaa aikuisen terveyteen ja toimintakykyyn, jolloin se voisi vaikuttaa myös aikuisen kykyyn huolehtia lapsen tarpeista. Esityksen ei arvioida vaikuttavan merkittävästi aikuisen kykyyn huolehtia lapsen tarpeista. **Arviointineuvosto katsoo**, että vaikutusarvio lasten asemaan jää melko ohueksi. Esityksessä tulee arvioida tarkemmin vaikutuksia lasten oikeuksien näkökulmasta ottaen huomioon, miten hoitajan terveys vaikuttaa olennaisesti tämän mahdollisuuksiin huolehtia alaikäisestä.

Esitysluonnoksessa on tuotu esille ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomelle antamia kantoja.⁵ **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulee esittää täsmällisemmin ehdotuksen suhde Suomen ihmisoikeuksien valvontaelimiltä saamiin kannanottoihin, jotka koskevat tätä asiaa.

Esitysluonnoksessa todetaan, että terveydenhuollon ammattihenkilö arvioi hoidon tarvetta ja sen kiireellisyyttä laittomasti maassa oleskelevan henkilön osalta kuten muidenkin potilaiden kohdalla. Toisaalta todetaan, että terveydenhuollon ammattihenkilöiden olisi arvioitava hoidon tarpeen epäämisen ilmeistä kohtuuttomuutta, jonka voidaan osaltaan arvioida monimutkaistavan työtehtäviä. Lausuntopalautteessa on esimerkiksi tuotu esille, että välttämätön kiireetön hoito on terveydenhuollon toimijoille uusi määritelmä ja se aiheuttaa hoitoon liittyvää uutta tulkintaa ja rajaamista.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa ei ole arvioitu riittävästi käytännön vaikutuksia hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöihin. Voiko riskinä olla se, että välttämättömän kiireettömän hoidon tarpeen ja hoidon epäämisen kohtuuttomuuden arvioiminen aiheuttaa enemmän

⁵ Rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CERD-komitea) on vuonna 2017 loppupäätelmässään ilmaissut Suomelle huolensa paperittomien henkilöiden vaikeuksista päästä muissa kuin kiireellisissä tilanteissa terveyspalvelujen piiriin. Komitea on suositellut Suomea ryhtymään konkreettisiin toimenpiteisiin, jotta paperittomat henkilöt pääsisivät tehokkaasti kohtuuhintaisten ja asianmukaisten terveyspalvelujen piiriin. Komitea suosittelee tällöin Suomea ryhtymään konkreettisiin toimenpiteisiin, jotta paperittomat henkilöt pääsisivät tehokkaasti kohtuuhintaisten ja asianmukaisten terveyspalvelujen piiriin. (CERD/C/FIN/CO/23).

Lisäksi esitysluonnoksessa tuodaan esille YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean (TSS-komitea) suositukset Suomelle (E/C.12/FIN/CO/7). Esitysluonnoksen mukaan TSS-komitea suosittelee antamissaan loppupäätelmissä Suomen seitsemännestä määräaikaisraportista (E/C.12/FIN/CO/7), että Suomi ottaa sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksessa huomioon muun ohella esteet, joita esimerkiksi paperittomat henkilöt kohtaavat palvelujen saannissa. Komitea viittasi oikeutta terveyteen koskevaan yleiskommenttiinsa ja suosittelee, että Suomi varmistaa, että jokaisella on pääsy ehkäiseviin, parantaviin ja lievittäviin terveyspalveluihin riippumatta heidän oikeudellisesta statuksestaan tai dokumentaatiostaan. TSS-komitea on jo aiemmin loppupäätelmässään Suomen kuudennesta määräaikaisraportista (E/C.12/FIN/CO/6) ilmaissut huolensa siitä, ettei ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevilla henkilöillä ole oikeutta muuhun kuin kiireelliseen hoitoon. Komitea suosittelee 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.



selvittämistä ja hoidon tarpeen arvioimiseen liittyvää hallinnollista taakkaa verrattuna nykytilanteeseen? Onko mahdollista, että joissakin tilanteissa potilaan hoidon tarvetta voisi joutua arvioimaan melko pitkään ja potilaalle tulisi tehdä lääketieteellisiä tutkimuksia, jotta voidaan poissulkea, onko kyseessä välttämätöntä kiireetöntä hoitoa vaativa sairaus?

Arviointineuvosto katsoo, että epäselväksi jää, voiko hoidon tarpeen arviointi johtaa epäyhtenäisiin käytäntöihin eri terveydenhuollon toimipisteissä, ja toisaalta onko ehdotuksella vaikutuksia hoitohenkilökunnan ja lääkäreiden oikeusturvaan. **Arviointineuvosto tuo esille**, että ammattieettisten kysymysten tarkempi arviointi on tärkeää, sillä lääkäreitä koskee virkavastuu ja lisäksi lääkäreiden eettisten ohjeiden mukaan lääkärin velvollisuutena on suojata ihmiselämää ja lievittää kärsimystä. Esityksestä jää myös epäselväksi, onko kyseessä virkavelvollisuuden laiminlyönti tai hoitovirhe, jos henkilöltä evätään pääsy kiireettömään välttämättömään hoitoon ja epäämisen vuoksi aiheutuu komplikaatioita ja hengenvaarallinen kiireellistä hoitoa vaativa tila.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu hallituksen esitysluonnoksesta laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (hankenumero: STM054:00/2023 ja STM158:00/2024), jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 11.2.2025. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 24. helmikuuta 2025

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Annika Collin

Johtava asiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN
ARVIOINTINEUVOSTO



Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.