

Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE

KANNANOTTO

Ilman oleskeluoikeutta Suomessa olevien henkilöiden hoito

Petteri Orpon hallitusohjelman kirjausten mukaan ”laittomasti maassa olevilta poistetaan oikeus muihin kuin kiireellisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä sosiaaliturvaan eli palataan tältä osin viime vaalikautta edeltäneeseen oikeustilaan”. Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE on keskustellut asiasta ETENEn kesäseminaarissa 24.8.2023 ja lausuu kannanottonaan seuraavaa.

ETENE toteaa, että maassa ilman oleskeluoikeutta olevat ovat muun muassa köyhyydestä ja heikoista elinolosuhteista johtuen erityisen haavoittuva väestöryhmä. Kyseessä on taustaltaan erilaisista ihmisistä koostuva ryhmä, johon kuuluu henkilöitä sekä EU-maista, että muualta. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen näkökulmasta henkilöistä, joiden oikeus julkisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin on rajattu, on käytetty yleisnimitystä paperittomat henkilöt. Osa heistä oleskelee Suomessa laillisesti ja osa maahanmuuttolainsäädännön näkökulmasta sääntöjen vastaisesti.

Turun yliopiston tutkimuksen mukaan ns. paperittomiksi kutsuttuja henkilöitä oli Suomessa vuonna 2017 arvon antaneesta tahosta riippuen 500-3000.¹ Arvion suuri vaihteluväli kuvastanee arvioinnin vaikeuden lisäksi sitä, että paperittomat henkilöt –nimitys on epätäsmällinen ja nimityksellä tarkoitetaan eri yhteyksissä erilaisia henkilöryhmiä. Tässä kannanotossa otetaan kantaa niiden Suomessa oleskelevien henkilöiden hoitoon, joiden oikeus julkisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin on rajattu ja joilla on täten riski jäädä ilman tarvitsemaansa hoitoa.

Vuonna 2022 julkiselle terveydenhuollolle lisättiin velvollisuus taata kiireellisen hoidon lisäksi myös välttämättömiksi arvioidut terveydenhuollon palvelut henkilöille, joiden oikeus julkisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin on rajattu. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 56 a §:ssä todetaan, että välttämättömiä terveyspalveluita on annettava

- 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 tarkoitettun 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 artiklan c alakohdan mukaisesti tai jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, sekä tällaisen henkilön perheenjäsenelle.*

¹ Jussi S. Jauhiainen, Katri Gadd & Justus Jokela. Paperittomat Suomessa 2017. Turun yliopiston maantieteen ja geologian laitoksen julkaisuja No. 8 2018, s. 23.

ETENE toteaa, että täysimittaiset terveyspalvelut edellyttävät henkilöllisyyden tunnistamista ja asumista maassa. Tällä hetkellä terveydenhuoltolain mukaan julkisen terveydenhuollon on annettava kiireellistä hoitoa kaikille sitä tarvitseville. Alaikäisille terveydenhuollon palvelut on järjestettävä samassa laajuudessa, kuin hyvinvointialueen asukkaalle. Aikuisilla ilman oleskeluoikeutta Suomessa oleskelevilla henkilöillä on tällä hetkellä kiireellisen hoidon lisäksi oikeus kiireettömiin palveluihin, jotka terveydenhuollon ammattihenkilö katsoo välttämättömiksi henkilön terveydentilaan ja oleskelun kestoon nähden. Tällaisia ovat ainakin raskauteen ja synnytykseen liittyvät palvelut, pitkäaikais- ja muiden sairauksien välttämättömään hoitoon liittyvät palvelut sekä yhteiskunnan suojelemiseksi tarpeelliset tartuntatautilain mukaiset terveystarkastukset ja rokotukset. Oikeutta välttämättömään hoitoon ei kuitenkaan ole henkilöllä, jonka nimenomaisena tarkoituksena on tulla Suomeen saamaan hoitoa.

ETENE katsoo, että edellä kuvattu vuoden 2023 alusta alkaen voimassa ollut Suomen nykyinen oikeustila vastaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja EU-oikeuden asettamia vähimmäisvaatimuksia. ETENE kuitenkin toteaa, että välttämätön hoito voisi olla hyvä pyrkiä määrittelemään tarkemmin.

Terveyttä koskevat ihmisoikeusvelvoitteet

Ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa tunnustetaan kaikkien ihmiskunnan jäsenten luonnollinen arvo ja taataan heille yhtäläiset ja luovuttamattomat oikeudet. Julistuksen mukaan kaikki syntyvät samanarvoisina, ja heillä on oikeus elämään, vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen, joiden turvaaminen on valtion velvollisuus. Lisäksi valtioilla on velvollisuus kohdella kaikkia syrjimättömällä tavalla.

Oikeus terveyteen on perustavanlaatuisen ihmisoikeus, joka tarkoittaa jokaisen ihmisen oikeutta parhaimpaan saavutettavissa olevaan fyysiseen ja psyykkiseen terveyteen. Yhdistyneiden Kansakuntien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (TSS-sopimus) edellyttää sopimusvaltioilta tosiasiallisia toimia, joilla edistetään jokaisen oikeutta terveyteen ilman syrjintää. YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia käsittelevä komitean määrittelemien velvoitteiden mukaan valtion tulee esimerkiksi järjestää kaikille Maailman terveysjärjestön (WHO) määrittelemät välttämättömät lääkkeet ja turvata kaikille oikeus päästä terveyspalveluiden piiriin.

TSS-sopimukseen kuuluvan syrjintäkiellon mukaisesti oikeus terveyteen ja terveyspalveluihin kuuluu kaikille valtion alueella oleskeleville. TSS-komitea on täsmentänyt syrjintäkiellon sisältöä yleiskommentissaan. Sen mukaan syrjintä tarkoittaa erottelua, poissulkemista, rajoittamista, erityiskohtelua tai muuta erilaista kohtelua, joka perustuu suoraan tai välillisesti kiellettyihin syrjintäperusteisiin, tarkoituksena tai seurauksena mitätöidä tai heikentää yleissopimuksen turvaamien oikeuksien tunnustamista, nauttimista tai käyttämistä tasavertaisesti. ETENE huomauttaa, että ilman oleskeluoikeutta Suomessa oleskelevien henkilöiden välttämätöntä terveydenhuoltoa koskevan oikeuden poistaminen vaikuttaa olevan ristiriidassa TSS-sopimuksen syrjintä- ja heikennyskiellon kanssa.

Ratifioidessaan lapsen oikeuksia koskevassa YK:n yleissopimuksen, Suomi on sitoutunut takaamaan jokaiselle lapselle henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytykset mahdollisimman täysimääräisinä. Sopimus turvaa myös jokaisen lapsen oikeutta terveyteen. Sopimuksen mukaan lapsella on oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta ja saada sairauksien hoitoon ja kuntoutukseen tarpeelliset palvelut. Sopimusvaltiot ovat niin ikään sitoutuneet takaamaan asianmukaisen terveydenhoidon odottaville ja synnyttäneille äideille. Myös lapsen oikeuksien yleissopimukseen kuuluu syrjintäkielto ja syrjimättömyysvelvollisuus. Lapsen oikeuksien komitean mukaan valtion syrjimättömyysvelvollisuus edellyttää, että valtiot aktiivisesti tunnistavat yksittäisiä lapsia ja lapsiryhmiä, joiden oikeuksien toteuttaminen voi vaatia erityisiä toimia.²

Sisällöltään vastaavia, Suomea sitovia säännöksiä on muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.

² General comment no. 5 (2003), General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, s. 4.

Suomen perustuslain mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Eettisiä näkökohtia suunniteltuun lakiuudistukseen

Suomessa ilman oleskeluoikeutta oleskelevien rajaamista sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 56 a §:n tarkoittaman välttämättömän terveydenhuollon ulkopuolelle aiheuttaisi kyseisille ihmisille terveydentilan heikentymistä ja inhimillistä kärsimystä. Nämä vaikutukset ulottuisivat myös niihin lapsiin, joiden hullosta vastaava aikuinen ei jatkossa saisi välttämättömiä terveydenhuollon palveluja.

ETENE katsoo, että terveydenhuollon eettiset ohjeet tulisi huomioida lainvalmistelussa. ETENE on määritellyt terveydenhuollon eettiset periaatteet³, joihin hoidon antamisen tulisi perustua. Periaatteisiin kirjatut oikeudenmukaisuus ja jokaisen yhtäläinen ja ainutkertainen ihmisarvo tarkoittavat muun muassa, ettei ihmisiä kohdella eriarvoisesti etnisen taustan, uskonnon, poliittisten mielipiteiden tai yhteiskunnallisen aseman mukaan. Yhteiskunta ei saa evätä potilailta riittävää välttämätöntä hoitoa.

ETENE huomauttaa, että asiaa koskevassa keskustelussa on syytä erottaa kaksi asiaa toisistaan. Mahdollinen tarve puuttua tilanteisiin, jotka johtavat oleskeluun Suomessa ilman oleskeluoikeutta on eri asia, kuin tällaisessa tilanteessa Suomessa jo oleskelevien ihmisten oikeus saada välttämätöntä hoitoa. Jokaisen henkilön jakamaton ihmisarvo edellyttää, ettei yhdenkään henkilön konkreettista kärsimystä tai terveyteen kohdistuvaa uhkaa jätetä hoitamatta sellaisista syistä, jotka eivät liity hänen hoidontarpeeseensa.

Resurssien riittävyden näkökulmasta voidaan todeta, että ilman oleskeluoikeutta Suomessa oleskelevien henkilöitä ei ole paljon, eikä heillä nykyisen lainsäädännönkään puitteissa ole oikeutta täysimittaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Mikäli raskaudenseurantaa ei toteuteta ajallaan, voi se johtaa raskauskomplikaatioihin ja esimerkiksi lapsen syntymiseen keskosena. Mikäli kroonisia pahenevia sairauksia, kuten esimerkiksi diabetesta, sydän- ja verisuonitauteja tai keuhkohtaumatautia ei hoideta, voi niiden paheneminen johtaa äkilliseen sairaalahoidon tarpeeseen. Edellä mainitut tilanteet aiheuttavat inhimillisen kärsimyksen lisäksi moninkertaisia kustannuksia yhteiskunnalle. Siten voimassa oleva sääntely tukee resurssien kohdentamisen näkökulmasta terveydenhuoltopalvelujen yhdenvertaista saatavuutta ja kustannusten kasvun hillintää.

ETENE korostaa, että hoitohenkilökunnan ammattietiikan kannalta välttämättömän hoidon kieltäminen tilanteessa, jossa hoidon tarve todetaan, on kestävä. Terveydenhuollon ammattilaisten tehtäviin ei tule kuulua maassa oleskelun syyn arviointi. Kiireellisten ja välttämättömien palvelujen tarpeen tulee perustua lääketieteelliseen arvioon. Terveydenhuollon järjestämistä koskevan lainsäädännön tulee olla yhteensopiva terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammattieettisten velvollisuuksien kanssa. Terveydenhuollon ammattihenkilöitä ei tule saattaa tilanteeseen, jossa heillä ei ole ammattietiikkansa vaatimalla tavalla mahdollisuutta hoitaa potilaita kliinisen arvion perusteella.

ETENE huomauttaa, että asialla on myös laajempaa kansanterveydellistä merkitystä. Mikäli esimerkiksi tuberkuloosi, HIV ja muut tartuntataudit jäävät diagnosoimatta ja hoitamatta, ne voivat aiheuttaa merkittäviä kansanterveydellisiä riskejä. Tartuttavan henkilön hoitaminen on monen tartuntataudin osalta tehokkain tapa

³ Valtakunnallinen terveydenhuollon eettinen neuvottelukunta. Terveydenhuollon yhteinen arvopohja, yhteiset tavoitteet ja periaatteet. ETENE-julkaisuja I 2001.

estää jatkotartuntoja ja merkittävästi halvempaa, kuin jatkotartuntojen tai niiden mahdollisten seurausten hoitaminen (esimerkiksi sukupuolitautilien aiheuttama lapsettomuus).

ETENEn kannanotto:

- Velvollisuus taata välttämätön hoito perustuu kansainvälisiin Suomea sitoviin ihmisoikeusvelvoitteisiin.
- Suomi on sitoutunut takaamaan jokaisen lapsen oikeutta terveyteen ja jokaiselle lapselle henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytykset mahdollisimman täysimääräisinä. Suomi on myös sitoutunut takaamaan asianmukaisen terveydenhoidon odottaville ja synnyttäneille äideille.
- Mahdollinen tarve puuttua tilanteisiin, jotka johtavat oleskeluun Suomessa ilman oleskeluoikeutta on eri asia, kuin tällaisessa tilanteessa Suomessa jo oleskelevien ihmisten oikeus saada välttämätöntä hoitoa.
- Välttämättömän hoidon tarjoamisen tulee perustua terveydenhuollon eettisiin periaatteisiin, kuten oikeudenmukaisuuteen ja kaikkien ihmisten yhtäläiseen ihmisarvoon.
- Hoitohenkilökunnan ammattietiikan kannalta välttämättömän hoidon kieltäminen tilanteessa, jossa hoidon tarve todetaan, on kestämätön.
- Ilman oleskeluoikeutta Suomessa oleskelevien henkilöiden määrä ei ole suuri. Jos esimerkiksi raskaudenseurantaa ei toteuteta ajallaan tai kroonisia pahenevia sairauksia hoideta, voi se johtaa kiireellisen hoidon tarpeeseen, mikä vaatii moninkertaisia resursseja.
- Kansanterveyden näkökulmasta on välttämätöntä hoitaa ja estää tartuntatautien leviäminen.