

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 55/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan velvollisuudesta järjestää eräitä terveydenhuollon palveluja eräille ulkomaalaisille ja laiksi rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 28 päivänä tammikuuta 2015 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmis-
televasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kunnan velvollisuudesta järjestää eräitä terveydenhuollon palveluja eräille ulkomaalaisille ja laiksi rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta (HE 343/2014 vp).

Eduskunta-aloite

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavan toimenpideoitteen:

— TPA 12/2012 vp — Anna Kontula /vas:
Välttämättömien terveyspalvelujen turvaaminen paperittomille henkilöille.

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta (PeVL 73/2014 vp) ja hallintovaliokunta (HaVL 38/2014 vp) ovat antaneet asiasta lausunnot, jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Anne Koskela, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Katri Niskanen, sisäministeriö
- lakimies Elli Heino, Kansaneläkelaitos
- tutkimusprofessori Ilmo Keskimäki ja erikoistutkija Eeva Nykänen, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- projektipäällikkö Anca Enache, Helsingin Diakonissalaitos
- hallituksen jäsen Heli Salmi, Lääkärin sosiaalinen vastuu ry edustaen Helsingin Diakonissalaitosta
- vs. keskussairaalan johtaja Maria Virkki, Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymä
- erityisasiantuntija Hannele Häkkinen, Suomen Kuntaliitto
- terveystalitiikan asiantuntija Lauri Vuorenkoski, Suomen Lääkäriliitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
- osastonylilääkäri Hannu Syrjälä, Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri.

HALLITUKSEN ESITYS JA TOIMENPIDEALOITE

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kunnan velvollisuudesta järjestää eräitä terveydenhuollon palveluja eräille ulkomaalaisille henkilöille. Lailla turvattaisiin nykyistä paremmin oikeus välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin terveyspalveluihin Suomessa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille, joilla ei ole ulkomaalaislaissa edellytettyä oleskelulupaa tai joille on eräistä ulkomaalaislaissa erikseen määritellyistä syistä myönnetty tilapäinen oleskelulupa, mutta joilla ei ole oikeutta muihin julkisen terveydenhuollon palveluihin kuin kiireelliseen hoitoon. Tällaisia palveluja olisivat terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimat lyhytkestoiset terveyspalvelut, joita ovat raskauden ja synnytyksen hoitoon liittyvät palvelut sekä pitkäaikais- ja muiden sairauksien hoito silloin, kun terveydenhuollon ammattihenkilö arvioi hoidon olevan välttämätöntä ottaen huomioon henkilön terveydentila ja hänen Suomessa oleskelunsa kesto.

Lakiehdotuksessa tarkoitetuille alaikäisille tulisi järjestää kaikki tarvittavat terveydenhuollon palvelut saman laajuusina kuin niille alaikäisille, joilla on Suomessa kotikunta.

Oikeus terveyspalveluihin olisi siten lähinnä saman laajuinen kuin Suomessa kansainvälistä suojelua hakevilla turvapaikanhakijoilla.

Kunta perisi terveydenhuollon palveluja käyttäneeltä palvelujen tuotantokustannuksia vastaavan asiakasmaksun, joka vastaisi muulta kuin Suomessa asuvalta henkilöltä perittävää maksua. Maksukyvyttömyys ei kuitenkaan saisi olla este palvelujen antamiselle. Valtio korvaisi palvelut järjestäneelle kunnalle niistä aiheutuneet kustannukset rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain mukaisesti, jos palveluista aiheutuneita kustannuksia ei olisi saatu perittyä henkilöltä itseltään.

Rajat ylittävistä terveydenhuollosta annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi lakiehdotuksen edellyttämät, valtion korvausta koskevat tarkistukset.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.

Toimenpidealoite

TPA 12/2012 vp. Toimenpidealoitteessa ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, jotta myös paperittomasti tai ilman kunnalliseen terveydenhoitoon oikeuttavia papereita Suomessa oleskelevat henkilöt saisivat välttämättömät terveyspalvelut.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksen keskeisenä tavoitteena on laajentaa ilman ulkomaalaislaissa edellytettyä oleskelulupaa Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten oikeutta kunnan järjestämiin välttämättömiin terveyspalveluihin. Myös eräät tilapäisen oleskeluluvan saaneet ulkomaalaiset, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa, saavat oikeuden käyttää lakiehdotuksen mukaisia terveyspalveluja kii-

reellisen hoidon lisäksi. Nykyisin edellä mainituilla henkilöillä on oikeus kiireelliseen hoitoon.

Julkisen vallan velvollisuutena on perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisesti edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja yhdenvertaisten terveyspalvelujen saatavuutta. Perustuslaki-valiokunta totesi lausunnossaan esityksen toteuttavan perustuslain 19 §:n 1 momenttia, jonka mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää

turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lain soveltamisalaan kuuluvat ovat usein haavoittuvissa olosuhteissa eläviä henkilöitä, joiden ihmis- ja perusoikeuksien toteutumiseksi tarvitaan julkisen vallan toimenpiteitä. Lain tarkoituksena on turvata näiden niin sanottujen paperittomien henkilöiden oikeus välttämättömiin terveydenhuollon palveluihin ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen ja inhimillisen arvokkuuden toteuttamiseksi. Lain soveltamisalaan kuuluville lapsille terveydenhuollon palvelut järjestetään samassa laajuudessa kuin muille kuntalaisille. Valiokunta pitää lakiehdotusta tärkeänä ja puoltaa sen hyväksymistä täsmennettynä.

Palvelujen laajuus

Laissa tarkoitettuina palveluina annetaan kii-reellisen hoidon lisäksi muita terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimia lyhytkestoisia terveydenhuollon palveluja. Ehdotuksen perustelujen mukaan muita lyhytkestoisia palveluja ovat esimerkiksi raskauteen ja synnytykseen liittyvät palvelut mukaan lukien ehkäisyneuvonta ja raskauden keskeytys sekä pitkäaikais- ja muiden sairauksien hoito. Palvelun laajuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon henkilön mahdollisuudet saada hoitoa muualla, esimerkiksi kotimaassaan. Syöpä-hoidoista lyhytkestoiseksi hoidoksi voidaan perustelujen mukaan katsoa esimerkiksi leikkaus- ja sädehoito. Palvelujen tarvetta arvioitaessa otetaan huomioon henkilön terveydentila sekä hänen Suomessa viettämänsä ajan kesto. Valiokunta toteaa, että hoidon rajaaminen lyhytkestoisiin terveyspalveluihin voi käytännössä aiheuttaa tulkintakysymyksiä, jotka edellyttävät valtakunnallista ohjausta.

Valiokunta pitää tärkeänä, että uudistus selkeyttää tilannetta myös terveydenhuollon ammattihenkilöiden kannalta ja mahdollistaa nykyistä paremmin hoidon antamisen ammattietiikan mukaisesti. Koska paperittomien henkilöiden hoito on suhteellisen harvinaista, on usein ammattihenkilöillekin epäselvää esimerkiksi se, mitä hoitoja voidaan antaa ja miten potilasta laskutetaan. Lainsäädännön toimeenpano edellyt-

tää myös henkilöstön riittävää koulutusta ja ohjausta.

Taloudelliset vaikutukset

Kuten esityksen perusteluissa todetaan, vaikeuttaa lakiehdotuksen taloudellisten vaikutusten arviointia se, että soveltamisalan piiriin kuuluvien henkilöiden määrää on vaikea arvioida. Valtaosa kysymyksessä olevista ulkomaalaisista oleskelee kuitenkin pääkaupunkiseudulla, lähinnä Helsingissä. Helsingin kaupungilta ja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriltä valmistelussa saatujen tietojen perusteella esityksessä arvioidaan, että luvatta maassa oleskelevien ulkomaalaisten ja vailla vakuutusturvaa olevien EU-kansalaisten sekä muiden Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen selvityksen piirissä olleiden paperittomiksi määriteltyjen ulkomaalaisten terveyspalvelujen kustannukset koko maassa ovat vuositasolla enimmillään noin 550 000—650 000 euroa. Arvioon sisältyy kuitenkin paljon epävarmuustekijöitä. Toisaalta oikea-aikaisesti annetuilla terveyspalveluilla voidaan merkittävästi vähentää sairauksien vaikeutumista ja kalliin erikoissairaanhoidon tarvetta sekä alentaa myöhempien kustannusten määrää. Valiokunta pitää välttämättömänä, että lakiehdotusten kustannusvaikutuksia seurataan huolellisesti. Valiokunta ehdottaa taloudellisten vaikutusten ja lainsäädännön toimivuuden arvioinnista seurantalausemaa (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Ehdotuksen mukaiset terveyspalvelut järjestetään osana julkista palvelujärjestelmää ja samoin perustein kuin muillekin potilasryhmille tarkoitettut palvelut. Kunta voi periä ulkomaalaiselta henkilöltä palvelujen tuotantokustannuksia vastaavat asiakasmaksut. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ehdotus ei muodostu myöskään kuntien rahoitusperiaatteen kannalta ongelmalliseksi, koska valtio korvaa kustannukset kunnalle, jos niitä ei saada perittyä palveluja käyttäneeltä henkilöltä. Hallintovaliokunta katsoi lausunnossaan, ettei kustannusten korvaaminen 2. lakiehdotuksen 20 §:ssä ehdotetulla tavalla ole riittävää, vaan myös asiakkailta perittävät asiakasmaksut tulee korvata kunnille. Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että ter-

veydenhuoltolain 58 §:n nojalla korvauksesta vähennetään hoidosta potilaan suorittama askasmaksu ja muut palvelun tuottajan hoitoon liittyen saamat toimintatulot. Valiokunnan käsityksen mukaan kunnan potilaalta saamat maksutulot tulee näin ollen vähentää korvauksen määrästä.

Valiokunta ehdottaa 1 §:n lakiteknistä täsmentämistä siten, että säännöksestä poistetaan 2 §:ään ehdotettu osa ja että ilmaisu "välttämätön huolenpito" muutetaan lain tarkoituksen mukaiseksi ilmaisuksi "välttämätön terveydenhuolto".

Toimenpidealoite

Hallituksen esitys toteuttaa toimenpidealoitteensa esitetyn. Valiokunta ehdottaa, että toimenpidealoite hylätään.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 1 § muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus),

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus) ja

että toimenpidealoite TPA 12/2012 vp hylätään.

Valiokunnan muutosehdotus

1 §

Lain tarkoitus

Lain tarkoituksena on ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen turvata eräiden ulkomaalaisten oikeus välttämättömiin terveydenhuollon palveluihin inhimillisen arvokkuuden toteuttamiseksi.

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että lainsäädännön taloudellisia vaikutuksia seurataan ja että lainsäädäntötyötä niin sanottujen paperittomien henkilöiden oikeudesta välttämättömiin lyhytkestoisiin terveydenhuollon palveluihin jatketaan ja arvioidaan erityisesti tarvetta soveltamisalan ja hoito-oikeuden määrittämisen täsmentämiseen.

Helsingissä 6 päivänä maaliskuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Juha Rehula /kesk
vpj. Anneli Kiljunen /sd
jäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr
Ari Jalonen /ps
Johanna Jurva /ps
Merja Kuusisto /sd
Sanna Lauslahti /kok
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd

Hanna Mäntylä /ps
Mikael Palola /kok
Terhi Peltokorpi /kesk
Sari Sarkomaa /kok
Hanna Tainio /sd
Anu Vehviläinen /kesk
Ulla-Maj Wideroos /r
Erkki Virtanen /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Harri Sintonen.

VASTALAUSE

Perustelut

Perussuomalaiset esittävät, että hallituksen esitys laiksi kunnan velvollisuudesta järjestää eräitä terveydenhuollon palveluja eräille ulkomalaisille ja laiksi rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta hylätään.

Lain valmistelu ja nykytila

Lakiesityksen valmistelun kiireellisyys sekä käytännössä asiantuntijoiden pelkästään suullinen kuuleminen eivät perussuomalaisten mielestä täytä hyvää lainlaativuutta. Lisäksi katsomme, että lain valmistelussa olisi tullut kuulla laajemmin eri alojen asiantuntijoita ja tahojen edustajia.

Perussuomalaiset toteavat, että laittomasti maassa olijoiden tarjotaan tälläkin hetkellä kattavasti kiireellinen hoito, joka mahdollistaa myös pidemmän tarvittavan hoidon. Nykyinen lainsäädäntö turvaa tämän kattavasti. Lisäksi yleisvaaralliset tartuntataudit hoidetaan.

On myös huomioitava, että tämä lakiesitys on tehty ilman minkäänlaisia EU-tason vaatimuksia. Tästä syystä Perussuomalaiset hämmästelevät tätä kansallista uuden lain luomisen tahtotilaa, jolla hallitus on lähtenyt muuttamaan nykyistä terveydenhuollon järjestelmää entistä hajanaisemmaksi ja vaikeaselkoisemmaksi. Erityisesti tilanteessa, jossa terveydenhuoltojärjestelmä ei pysty vastaamaan edes suomalaisten riittävien palvelujen saatavuuteen ja joudutaan tekemään jatkuvia valintoja mitä palveluja ja hoitoja kyetään antamaan ja kenelle, on kestävä tilanne laajentaa terveydenhuoltoa koskemaan henkilöitä, joilla ei ole minkäänlaista virallista statusta edes oleskella Suomessa.

Kustannusvaikutukset, kuntien tehtävien lisääntyminen ja maksujen perintä

Myöskään esityksen kustannusarviot eivät perussuomalaisten mielestä ole realistisella tasol-

la. Esityksessä esiin tuodut arviot laittomien maassa olijoiden määrästä ja heidän terveyspalvelujen käyttötarpeestaan eivät ole millään tavalla kestävällä pohjalla. Arviot perustuvat arvailuun, joka ei täytä kestävästä lainsäädännön kustannusvaikutusten arviointia.

Kustannusvaikutuksia arvioitaessa olisi otettava myös huomioon tämän lain mukanaan tuomat terveysturismia lisäävät houkuttelevuustekijät. Eräiden arvioiden mukaan lähialueillamme oleskelee yli miljoona paperitonta henkilöä ja on erittäin todennäköistä, että maamme rajojen ulkopuolelta tulee tämän lain hyväksymisen jälkeen kohtuutonta painetta tarjolla oleviin ilmaisiin terveyspalveluihin — etenkin, kun lakiesityksen mukaan henkilötietojen ilmoittamatta jättäminen ei saa olla esteenä hoidon saamiselle. Tällä menettelyllä luodaan tilanne, jossa ei voida milloin osin luotettavasti selvittää, kuuluuko palveluita hakeva henkilö todellisuudessa lain soveltamisalan piiriin. Lakiesityksen hyväksymisen myötä jo nyt terveydenhuollon henkilöstön äärimmilleen kiristetty työtaakka tulee lisääntymään entisestään.

On myös huomioitava, että tässä lakiesityksessä kunnille tulee uusia hallinnollisia tehtäviä ja niistä luonnollisesti aiheutuu myös kustannuksia. Pidämme tätä kohtuuttomana sillä tälläkin hetkellä kunnat hakevat säästöjä taloudelliseen tilanteeseensa esimerkiksi lomauttamalla henkilöstöään. On myös huomioitava, että kunnat voivat jo nyt laajentaa antamaansa terveydenhuoltoa itsenäisesti laajemmaksi niin halutessaan.

Esityksessä ei ole huomioitu kunnille aiheutuvia haasteita asiakasmaksujen laskutuksesta ja perinnästä, koska terveyspalveluja hakevan henkilön ei tarvitse ilmoittaa hoitohenkilökunnalle henkilötietojaan mikäli hän ei sitä halua tehdä. Onkin todennäköistä, että näillä lisätehtävillä tulee olemaan suuret vaikutukset talousvaikeuksissa olevien kuntien jo nyt äärirajoilla olevan henkilöstön työssä jaksamiseen. Lisäksi hoidon

kustannukset tulevat viime kädessä jäämään valtion hoidettavaksi.

Perussuomalaiset eivät hyväksy, että laittomat maassa olijat saavat näin laajennetut ja maksuttomat terveyspalvelut samaan aikaan kun suomalaiset veronmaksajat hoitavat itse terveydenhoidostaan aiheutuvat kustannukset ulosoton uhalla.

Rinnakkaisen terveydenhuoltojärjestelmän luominen laittomasti maassa oleskeleville

Perussuomalaiset ihmettelevät hallituksen halukkuutta lisätä laittoman maahantulon vetovoimatekijöitä luomalla nykyisen terveydenhuoltojärjestelmän rinnalle täysin uuden rinnakkaisen terveydenhuoltojärjestelmän. Lainsäädäntömme mahdollistaa jo nykyisin laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden hoidon kiireellisen hoidon. Uudella lakiesityksellä hoito tullaan laajentamaan koskemaan mm. syöpähoitoja. Tulkinnanvaraisuus laissa jättää viime kädessä vastuun hoidon laajuudesta hoitohenkilöstölle. Perussuomalaiset pitävät tätä vastuuttomana, sillä lainsäädännön tulee olla aina riittävän täsmällistä. On kohtuutonta asettaa hoitohenkilöstö tämän lain myötä täysin kestävämmään tilanteeseen.

Ongelmat ulkomaalaislain suhteen

Ongelmaksi tämän lain myötä nousee myös se, millainen maassa olo hyväksytään. Jos maahan tulija ei jatkossa tarvitse mitään statusta, ei edes turvapaikanhakijan, saadakseen terveydenhuollon kattavat palvelut, miksi edes hakea turvapaikkaa? Millä valvotaan kuka ja ketkä saapuvat Suomeen hakemaan hoitoa, kun viranomaiset eivät saa kommunikoida keskenään? Salassapitosäännöksiä ei oltu valmiita lieventämään sen mahdollistamiseksi, että hoitohenkilöstö voisi ilmoittaa laittomasti maassa olijosta muille viranomaisille. Näin ollen tietoa ei ole mahdollista siirtää esimerkiksi maahanmuuttoviranomaisille tai poliisille. Tiedot laittomasti maassa olijosta olisi ainoastaan vaitiolovelvollisella hoitohenkilöstöllä, jolla olisi lain velvoitus vain hoitaa sairaudet. Esimerkiksi Saksassa vaadi-

taan, että terveydenhuollon hoitohenkilökunnan on ilmoitettava viranomaisille laittomasti maassa olevista henkilöistä. Tämä olisi ollut mahdollista myös Suomessa. Perussuomalaisten mielestä tällainen epäkohta, jossa eri viranomaiset eivät voi antaa toisilleen tietoa laittomasti maassa olevista henkilöistä on täysin kestävä.

Lakiesityksestä tulee esille myös merkittäviä ristiriitoja ulkomaalaislain suhteen, jonka yhtenä keskeisenä tavoitteena on laittoman maahanmuuton torjuminen. Laiton maassa oleskelu tulisi mahdollisimman lyhyessä ajassa päättää joko oleskelun laillistamiseen tai maasta poistumiseen. Tämän lakiesityksen kaltaisilla, muiden lakien kanssa ristiriidassa olevilla toimenpiteillä luodaan uusia houkuttelevuustekijöitä laittomille maahantulijoille.

Hoitohenkilöstön oikeusturva

Perussuomalaiset kritisoivat myös sitä, että tässä lakiesityksessä ei ole lainkaan puututtu hoitohenkilöstön oikeusturvaa koskeviin kysymyksiin. Hoidettavia henkilöitä ei voida millään varmuudella identifioida. Perussuomalaisten mielestä tämänkaltaisilla lakiesityksillä on kohtuuttoman suuret vaikutukset niin hoitohenkilökunnan oikeusturvan toteutumiseen kuin työturvallisuuteen ja hoitoa hakevien potilasturvallisuuteenkin.

Käytännöt ja kokemukset muissa EU maissa

Ranskasta on tullut varoittavia viestejä lisääntyneestä terveysturismista myös EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten osalta ja esimerkiksi Espanja sekä Portugali ovat tehneet lainsäädäntönsä tiukentavia toimia juuri lisääntyneen terveysturismin vuoksi. On erittäin todennäköistä, että myös Suomessa tullaan kohtaamaan vastaavia ongelmia. Perussuomalaiset muistuttavat, että lisääntyvän terveysturismin uhkana on myös vakavien tartuntatautien vuoksi Suomeen hoi-
toon hakeutuvien määrän kasvaminen ja mitä enemmän kutsumme näitä laittomia maahantulijoita Suomeen, sen suurempi on riski siihen, että meillä on jonain päivänä vakava epidemia käsissämme. Perussuomalaiset korostavat, että koska

kiireellinen hoito on jo nyt turvattu laittomille maassa olijoille, on myös yleisvaaralliset tartuntataudit saatu pysymään aisoissa.

Muut vaikutukset

On suuri riski, että laki avaa perustuslakiin vetoamisen ja tulkitsemisen kautta myös sen mahdollisuuden, että toimeentulotukea eli riittävä toimeentulo on myönnettävä kaikille — myös laittomasti maassa oleskeleville. Lain valmis-

telun yhteydessä tehty raportti osaltaan osoitti, että tämä huoli ei ole aiheeton, sillä mahdolliset lääkekustannukset tai muut hoidon vaatimat kulut vaativat myös taloudellista tukea. On myös huomioitava, että mm. tulkkaukspalveluiden tarve tulee kasvamaan.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 6 päivänä maaliskuuta 2015

Hanna Mäntylä /ps

Johanna Jurva /ps

Ari Jalonen /ps