

23.9.2022

Eduskunta
sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 §:n ja rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain 20 §:n muuttamisesta (HE 112/2022) - sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Nykytila

Oikeus terveydenhuollon palveluihin ja niistä perittävät maksut

Oikeus terveyteen on yksi yksilön perustavanlaatuisista ihmisoikeuksista, ja se on sisällytetty moniin Suomea sitoviin ihmisoikeussopimuksiin. Vastaavasti oikeus on sisällytetty Suomen perustuslakiin kirjattuihin perusoikeuksiin. Perinteisesti oikeus saada julkisen terveydenhuollon palveluita perustuu siihen, että henkilölle on myönnetty kotikuntalain mukainen kotikunta Suomessa. Tämän lisäksi henkilöllä voi kansallisen ja kansainvälisen lainsäädännön nojalla olla oikeus saada terveydenhuollon palveluita Suomessa. Jos Suomessa oleskelevalla henkilöllä ei ole kansainvälisen tai kansallisen lainsäädännön nojalla erityistä oikeutta saada terveydenhuollon palveluita, hänellä kuitenkin on terveydenhuoltolain (1326/2010) perusteella oikeus saada Suomessa kiireellistä sairaanhoitoa. **Lähtökohtaisesti paperittomalla ja paperittoman kaltaisessa tilanteessa oleskelevalla henkilöllä ei ole oikeutta käyttää muita julkisia terveyspalveluja Suomessa kuin kiireellistä sairaanhoitoa.**

Pääosin vain henkilöt, joilla on Suomessa kotikunta tai jotka kansallisen lain nojalla on rinnastettava kunnan asukkaaseen, ovat oikeutettuja saamaan julkisen terveydenhuollon palvelut asiakasmaksulaisissa (734/1992) säädettyin asiakasmaksuin. Jollei henkilöllä ole oikeutta saada terveydenhuollon palvelut asiakasmaksun hinnalla, häneltä voidaan periä enintään palvelun järjestämisestä aiheutuvien kustannusten suuruinen maksu. **Paperittomana ja paperittoman kaltaisessa tilanteessa oleskeleva henkilö kantaa pääsääntöisesti itse vastuun kaikista aiheutuneista hoitokustannuksista.**

Rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain (1201/2013) perusteella valtion varoista korvataan julkisen terveydenhuollon palvelusta aiheutuneet kustannukset, kun kiireellistä hoitoa on annettu henkilölle, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa ja jonka hoidosta aiheutuneita kustannuksia ei ole saatu perittyä häneltä itseltään tai muulta taholta. Kustannuksista korvataan se määrä, jonka kunta tai kuntayhtymä tai vuoden 2023 alusta alkaen hyvinvointialue laskuttaisi toisen alueen asukkaalle annetun hoidon kustannuksista. Määrästä vähennetään aina henkilöltä perittävä asiakasmaksulain mukaan määräytyvä asiakasmaksu. Korvaus haetaan Kansaneläkelaitokselta.

Paperittomana ja paperittoman kaltaisessa tilanteessa olevat henkilöt

Paperittomien henkilöiden osalta ei ole vakinaista määritelmää. Eri toimijat katsovat ilmiötä omasta näkökulmastaan. Suomessa paperittomilla tarkoitetaan pääosin niitä henkilöitä, jotka oleskelevat maassa ilman ulkomaalaislainsäädännössä säädettyä viisumia, oleskelulupaa tai muuta oikeutta saapua Suomeen

tai jatkaa oleskelua Suomessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden näkökulmasta paperittoman kaltaisessa tilanteessa on myös henkilöitä, joiden maassaolo lähtökohtaisesti on ulkomaalaislain-säädännön nojalla laillista. Heidän oikeutensa saada sosiaali- ja terveyspalveluita Suomessa on kuitenkin rajallinen, koska heillä ei ole Suomessa kotikuntaa tai heillä ei ole EU-lainsäädännön tai kansainvälisen sopimuksen nojalla oikeutta saada laajemmin julkisen terveydenhuollon palveluita. **Ulkomaalaiset, joilla ei ole oikeutta käyttää muita julkisia terveyspalveluja kuin kiireellistä sairaanhoitoa, muodostavat hyvin kirjavan ja moninaisen joukon henkilöitä, jotka oleskelevat Suomessa eri syistä ja hyvin erilaisista lähtökohdista.**

Suomessa paperittomana tai paperittoman kaltaisessa tilanteessa oleskelevien henkilöiden kokonaismäärää on hyvin vaikea arvioida ja se muuttuu jatkuvasti. Pääosin arviot perustuvat eri viranomaisilta tai kolmannen sektorin tahoilta saatuihin epäsuoriin tietoihin muun muassa heidän tapaamiensa paperittomien ja paperittoman kaltaisessa tilanteessa olevien henkilöiden määrään. **Eri tahoilta saatujen tietojen pohjalta voidaan karkeasti arvioida, että Suomessa olisi noin 3 000–6 000 paperitonta tai paperittoman kaltaisessa tilanteessa olevaa henkilöä.**

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset

Lakiesityksessä ehdotetaan, että hyvinvointialueita, Helsingin kaupunkia ja HUS-yhtymää velvoitettaisiin kiireellisen hoidon lisäksi järjestämään välttämättömäksi arvioituja terveydenhuollon palveluja eräille ulkomaalaisille henkilöille, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa tai joilla ei ole muun kansallisen lain tai Suomea sitovan kansainvälisen lainsäädännön tai sopimuksen nojalla oikeutta muihin julkisen terveydenhuollon palveluihin kuin kiireelliseen hoitoon. Oikeus terveyspalveluihin olisi lähinnä saman laajuinen kuin Suomessa kansainvälistä suojelua hakevilla henkilöillä.

Järjestämisvastuun laajuus

- Aikuisille tulisi kiireellisen hoidon lisäksi järjestää terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimat terveydenhuollon palvelut. Arvioidessaan palveluiden välttämättömyyttä, terveydenhuollon ammattihenkilö ottaisi henkilön terveydentilan lisäksi huomioon hänen Suomessa oleskelunsa ennakoidun keston.
 - Välttämättömiksi arvioimia palveluja olisivat ainakin raskauteen ja synnytykseen liittyvät palvelut mukaan lukien neuvolapalvelut raskauden seurantaan, ehkäisyyn liittyvät palvelut ja raskauden keskeytys sekä pitkäaikaissairauksien ja muiden sairauksien välttämätön hoito ja lääketieteellisesti välttämättömät apuvälineet. Lisäksi välttämättömänä olisi pidettävä terveydenhuollon ammattilaisen toteamat kansanterveyden suojelemisen kannalta tarpeelliset tarttuvien tautien tai niiden epäilyjen takia tarvittavat tartuntatautilain mukaiset terveystarkastukset ja rokotukset sekä kyseiseen tartuntatautiin sairastuneen henkilön hoito.
- Alaikäisille tulisi järjestää kaikki tarvittavat terveydenhuollon palvelut saman laajuisina kuin niille alaikäisille, joilla on Suomessa kotikunta.

Henkilöllinen soveltamisala

Esityksen mukaisesti sääntelyä sovellettaisiin seuraaviin henkilöryhmiin.

- 1) Henkilöt, jotka oleskelevat pitempiaikaisesti Suomessa ilman voimassa olevaa oleskelulupaa tai viisumia. Tähän ryhmään sisältyvät myös ne henkilöt, jotka ulkomaalaislainsäädännön nojalla voivat hakea oleskelulupaa Suomesta käsin (pl. kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt).
- 2) Tilapäisen oleskeluluvan nojalla laillisesti Suomessa oleskelevat henkilöt, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa tai joita ei lain nojalla rinnasteta hyvinvointialueen asukkaaseen.
- 3) Suomessa oleskelevat Euroopan unionin, Euroopan talousalueen ja Sveitsin kansalaiset, joihin ei sovelleta heidän asuinvaltionsa sosiaaliturvalainsäädäntöä, sekä heidän perheenjäsenensä.

Muutosta ei olisi tarkoitettu sovellettavaksi Suomeen lyhyeksi aikaa esimerkiksi matkailutarkoituksessa tullessiin henkilöihin. Soveltamisen ulkopuolelle olisi tarkoitus jättää myöskin ne tilanteet, joissa henkilön yksinomaisena tarkoituksena on ollut tulla Suomeen nimenomaan käyttääkseen täällä terveyspalveluja.

Kustannusvastuu

Lähtökohtaisena tavoitteena on, ettei palvelujen järjestäjälle kohdentuisi kustannusrasitusta.

Ensisijaisesti terveydenhuollon palveluja saaneelta henkilöltä voitaisiin periä enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen maksu. Henkilön, jolla on varoja tai tuloja, tulisi itse vastata hoidosta aiheutuneista kustannuksista.

Jos kustannuksia ei saada perittyä henkilöltä itseltään, kustannukset korvattaisiin hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle olemassa olevan järjestelmän kautta valtion varoista. Korvaukset maksettaisiin samalla tavoin kuin korvataan voimassa olevan lain perusteella, kun henkilölle on annettu Suomessa kiireellistä hoitoa. Korvausta haettaisiin Kansaneläkelaitokselta.

Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten perusteella henkilöiden maksukyvyttömyydestä ei saisi aiheutua estettä palveluiden saamiselle. Esityksen mukaan hyvinvointialue, Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä voisi luopua kustannusten perinnästä henkilöltä itseltään ennen valtion korvauksen hakemuksen lähettämistä, jos hoitoa saaneen henkilön arvioidaan olevan ilmeisesti varaton. Menettely vastaisi asiakasmaksulain periaatetta, jonka mukaan maksu voidaan periä henkilön maksukyvyn mukaan.

Esityksen tausta ja tavoitteet

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman 2019 yhtenä tavoitteena on, että jokainen saisi hoitoa, hoivaa ja huolenpitoa oikea-aikaisesti ja yhdenvertaisesti. Yhtenä keinona päästä kyseiseen tavoitteeseen on turvata välttämätön hoito myös kaikille paperittomille.

YK:n ihmisoikeussopimusten ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusjärjestelmän perusteella Suomella on velvollisuus turvata oikeus terveyteen yhtäläisesti kaikille alueellaan oleville henkilöille. Ihmisoikeussopimuksiin ei ole listattu edellytyksiä, jotka määrittäisivät minkä tasoiset tai laajuiset terveydenhuollon palvelut toteuttaisivat henkilön oikeutta terveyteen. Sopimusten tärkeimmän tulkintalähteen muodostavat sopimusten toimeenpanoa valvovien kansainvälisten elinten kannanotot. Nämä kannanotot eivät ole oikeudellisesti sitovia mutta niillä on huomattava merkitys sopimusmääräysten tulkinnalle, sillä niissä määritellään tarkemmin sopimusvaltioiden velvollisuuksien ja ihmisten oikeuksien luonnetta ja laajuutta. Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten valvojat ovat useampaan otteeseen kiinnittäneet huomiota siihen, ettei Suomen nykyinen lainsäädäntö riittävällä tavalla takaa kaikkien henkilöiden terveyttä koskevaa oikeutta. Suomea on kehoitettu varmistamaan, että kaikilla henkilöillä on

sekä laissa että käytännössä yhtäläiset mahdollisuudet saada tarvittavaa terveydenhoitoa. Ihmisoikeussopimusten valvojien yleisten kannanottojen perusteella sekä ottaen huomioon heidän kohdistetusti Suomelle antamat huomautukset, voidaan perustellusti katsoa, ettei nykyinen oikeus saada vain kiireellistä hoitoa tyydyttävästi täytä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimuksia erityisesti pitempiaikaisesti Suomessa oleskelevien osalta.

Lainmuutoksen keskeisimmät tavoitteet:

- Turvata paperittomien ja paperittoman kaltaisessa tilanteessa oleskelevien henkilöiden perustuslain takaama oikeus välttämättömään huolenpitoon ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen ja inhimillisen arvokkuuden toteuttamiseksi.
- Taata paperittomille ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa oleville henkilöille yhdenmukaiset oikeudet terveyspalveluihin kaikkialla Suomessa riippumatta siitä, minkä hyvinvointialueen alueella henkilö oleskelee. Muutoksella tehtäisiin turhaksi se, että henkilöt vain terveydenhuolto-oikeuksia koskevien alueellisten eroavaisuuksien takia joutuisivat liikkumaan Suomen rajojen sisällä.
- Paperittoman kaltaisessa tilanteessa on henkilöitä, jotka oleskelevat Suomessa oleskeluluvan nojalla, mutta jotka eivät oleskelun tilapäisyyden takia täytä kotikuntalain edellytyksiä kotikunnan saamiselle. Edistettäisiin näiden henkilöiden oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun, koska ei ole perusteltua syytä miksi heillä olisi kapeammat oikeudet kuin kansainvälistä suojelua Suomesta hakevilla henkilöillä.

Esityksen vaikutukset

- Esitys parantaisi paperittomien ja paperittoman kaltaisessa tilanteessa olevien henkilöiden asemaa. Valtion ensisijainen kustannusvastuu varattomien henkilöiden kustannuksista turvaisi, etteivät henkilöt kustannusvastuun pelossa välttäisi kääntymästä terveydenhuollon puoleen tai joutuisi turvautumaan toimeentulotukeen terveydenhuollosta aiheutuneiden maksujen kattamista varten. Valtakunnallisesti yhdenvertaiset käytännöt edistäisivät, etteivät henkilöt siirry tai heitä siirretä Suomen sisällä vain terveydenhuollon oikeuksien takia.
- Valtion lisäkustannus olisi arvioiden mukaan noin 0,8–1,0 miljoonaa euroa / vuosi. Lisäkustannuksia olisivat vain ne kustannukset, jotka aiheutuvat järjestämisvelvollisuuden piiriin säädettävistä uusista tehtävistä (välttämättömäksi arvioidut kiireettömät palvelut). Laskelmat perustuvat Helsingin kaupungilta saatuihin tilastoihin. Helsingin vuodesta 2017 alkaen tarjoamat palvelut ja Helsingin soveltama henkilöpiiri ovat hyvin lähellä lakiehdotuksessa ehdotettuja oikeuksia. Varhaisella terveysongelmien ennaltaehkäisemisellä voi myös olla merkittäviä kustannuksia säästäviä vaikutuksia.
- On vaikea arvioida, kuinka paljon paperittomat henkilöt tulisivat tarvitsemaan välttämättömäksi arvioituja kiireettömiä palveluita. Oletuksena on, että palveluiden järjestäjälle vaikutukset tulisivat olemaan pienet, koska kyseessä on pienet asiakasmäärät. Käyntimäärien oletetaan osittain lisääntyvän sen myötä, että asiakkaat siirtyvät kolmannen sektorin toimijoilta julkisen terveydenhuollon piiriin. Kansainväliset tilastot ja esimerkit kuitenkin osoittavat, ettei terveydenhuoltoa koskevien oikeuksien laajuus aiheuta maahanmuuton osalta vetovoimatekijää. Lisäksi on huomioitava, että useimmiten myös palveluiden järjestäjän kannalta on taloudellisempaa hoitaa terveysongelmia ennen, kun tilanne muuttuu kiireelliseksi.