

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

AI FI 74/2022

26.9.2022

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 8562 0600

E: amnesty@amnesty.fi

W: amnesty.fi

Lausunto 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 vp

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa ihmisoikeuksien toteutumisen puolesta.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleisesti hallituksen esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annettua lakia sekä rajat ylittävästä terveydenhuollosta annettua lakia. Esityksen mukaan lakimuutosten tavoitteena on:

- 1) turvata paperittomien ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevien oikeus välttämättömään huolenpitoon ihmis- ja perusoikeuksia kunnioittaen ja inhimillisen arvokkuuden toteuttamiseksi;
- 2) turvata näiden henkilöiden perustuslaillista oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun turvaamalla heille saman laajuiset oikeudet terveydenhuoltoon kuin kansainvälistä suojelua Suomesta hakevilla henkilöillä sekä;
- 3) taata näiden henkilöiden yhdenvertaiset oikeudet terveystalouteen kaikkialla Suomessa, riippumatta siitä minkä hyvinvointialueen alueella henkilö oleskelee. Samalla tavoitteena on poistaa henkilöiden tarve liikkua Suomen sisällä alueellisten terveydenhuolto-oikeuksien eroavaisuuksien vuoksi.

Amnesty pitää lakimuutosten tavoitteita hyvinä. Paperittomien ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevien oikeus sosiaali- ja terveystalouteen on perustavanlaatuinen ihmisoikeus, jota koskevaa velvoitetta Suomi laiminlyö. Suomi on saanut ihmisoikeussopimusten valvontaelimiltä toistuvia kehoituksia korjata tämä epäkohta. Paperittomilla ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevilla on oltava oikeus päästä myös ei-kiireellisen terveydenhuollon pariin, jotta oikeus terveyteen tulee turvatuksi.

Oikeus terveyteen on perus- ja ihmisoikeus, joka kuuluu kaikille kansallisesta tai etnisestä taustasta riippumatta. Tämä oikeus on turvattu perustuslaissa sekä useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa kuten taloudellisten sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimuksessa,

lapsen oikeuksien yleissopimuksessa sekä kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevassa yleissopimuksessa.

Tällä hetkellä Suomen sisällä eri alueilla paperittomille ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa oleville tarjotaan eri laajuisia palveluita. Palveluiden saatavuuden maantieteelliset erot pakottavat ihmiset liikkumaan palveluiden perässä. Paperittomilla ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevilla tulee olla samanlainen oikeus terveyteen kaikkialla Suomessa. Lakimuutokset edistäisivät yhdenvertaisuutta säännöksiä ja käytäntöjä yhtenäistämällä.

2. Henkilöllinen soveltamisala

Amnesty katsoo, että henkilöryhmät, joihin esitettyjä lakimuutoksia sovelletaan, on määritetty esityksessä tarkoituksenmukaisesti. On myönteistä, että paperittomien eli vailla oleskelulupaa tai viisumia Suomessa pitempiaikaisesti oleskelevien henkilöiden lisäksi esityksessä on huomioitu myös paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevat henkilöt eli

- 1) sellaisia tilapäisen oleskeluluvan nojalla oleskelevia henkilöitä, joita ei voida lain mukaan rinnastaa hyvinvointialueen asukkaaseen tai joilla ei ole kotikuntaa Suomessa, sekä
- 2) sellaisia tilapäisesti Suomessa oleskelevia EU- tai ETA-maan tai Sveitsin kansalaisia ja heidän perheenjäseniänsä, jotka eivät kuulu vakituiseen asuinvaltionsa sosiaaliturvalainsäädännön piiriin.

Paperittomia ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevia voidaan pitää erityisen haavoittuvassa asemassa olevana ihmisryhmänä. Heidän tulee saada tarvitsemansa välttämätön terveydenhuolto inhimillisen kärsimyksen minimoimiseksi. Julkisen vallan toimintavelvoitteet perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ulottuvat kaikkiin ihmisiin, mutta erityisen korostuneita ne ovat haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohdalla.

Esityksen mukaan lain soveltamisen ulkopuolelle jätetään henkilöt, joiden yksinomaisten tarkoituksena on tulla Suomeen käyttääkseen täällä terveyspalveluita. Kuten esityksessä mainitaan, kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa ei ole löydetty yhteyttä vastaanottovaltion terveydenhuolto-oikeuksien ja paperittomien henkilöiden kohdevaltion valinnan välillä. Täten ei ole perusteltua olettaa, että lakimuutokset lisäisivät kannustinta saapua Suomeen ensisijaisesti tai yksinomaan terveyspalveluiden perässä.

3. Välttämättömän hoidon laajuus ja hoidontarpeen arviointi

Esityksen perusteluissa mainittu kuvaus hoito-oikeuden laajuudesta ja välttämättömäksi arvioituista terveyspalveluista on ymmärrettävä ja pääosin hyvin perusteltu.

Esityksessä erikseen hoito-oikeuden piiriin kuuluvina mainitut tartuntatautilain mukaiset terveystarkastukset, rokotukset ja hoito sekä pitkäaikaissairauksien ja muiden sairauksien välttämätön hoito ja lääketieteellisesti välttämättömät apuvälineet ovat tärkeitä. Rokotukset ja hoitoon ajallaan pääseminen vaikuttavat yksilöiden terveydentilan lisäksi myös esimerkiksi siihen, etteivät tartuntataudit pääse leviämään. Tämä on kansanterveydellisestä näkökulmasta perusteltua.

Amnesty pitää erityisen tärkeänä, että hoidontarpeen arvioimiseksi tarvittavien terveydenhuollon käyntien katsottaisiin aina olevan lainsäädännössä tarkoitettuja välttämättömiä terveydenhuollon palveluita. Tarvittavien terveydenhuollon palveluiden saanti on riippuvaista hoidontarpeen arviointiin pääsystä. Palveluntarjoajia ja palveluihin ohjaavia tahoja on tiedotettava asiasta riittävästi, jotta tietoisuuden puute ei aiheuta esteitä palveluiden saannissa.

Amnesty pitää tärkeänä, että välttämättömän hoidontarpeen arvioinnin tekee terveydenhuollon ammattilainen potilaan yksilöllisen tilanteen perusteella. Välttämättömästä hoidosta ei tule tehdä liian

kapeaa määritelmää, eikä tiettyjä hoitomuotoja rajata hoidon ulkopuolelle. Hoidontarpeen arvioinnin ja hoidon antamisen tulee aina perustua terveydellisiin syihin.

Esityksen mukaan potilaan terveydentilan ohella terveydenhuollon ammattilaisen tulisi hoidontarpeen arvioinnissaan huomioida myös potilaan Suomessa oleskelun kesto. Amnesty pitää aiheellisena korostaa, ettei terveydenhuollon ammattilaisilla välttämättä ole keinoa arvioida luotettavasti potilaan Suomessa oleskelun kokonaiskesto. Perusoikeusmyönteisesti potilaalle on tarjottava hoitoa ensisijaisesti terveydellisen arvioinnin perusteella kuitenkin huomioiden hoidon mahdollisen keskeytyksen vaikutukset potilaaseen.

Amnesty pitää erinomaisena, että esityksen mukaan alaikäisille turvattaisiin kotikuntalaiseen rinnastettavat oikeudet saada terveydenhuoltopalveluita. Esitys on lapsen oikeuksien sopimuksen asettamien ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen. Sopimuksen mukaan jokaisella lapsella on oikeus terveyteen ja tarvittavaan hoitoon ilman minkäänlaista kansalliseen alkuperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erotusta.

On myönteistä, että esityksen perustelutekstissä on huomioitu raskaana olevat, ja heille tarjotaan raskauteen ja synnytykseen liittyviä terveydenhuoltopalveluita. Samoin on hyvä, että ehkäisyneuvonta ja raskauden keskeytys on mainittu välttämättömiksi arvioiduissa palveluissa. Amnesty katsoo, että lainsäädännössä tulee turvata kaikille raskaana oleville ja synnyttäneille henkilöille samat oikeudet terveydenhuoltopalveluihin kuin kotikuntalaisille. Ehkäisyneuvonnan lisäksi tulisi välttämättömiin terveyspalveluihin lisätä laajemmin raskauden ehkäisyyn liittyvät palvelut.

Esitetyt lakimuutokset vievät Suomen lähemmäs niiden ihmisoikeusvelvoitteiden täyttämistä, joihin Suomi on sitoutunut useissa kansainvälisissä sopimuksissa. On kuitenkin tärkeää huomioida, että esitetyt lakimuutokset turvaavat ainoastaan välttämättömän hoidon saamista, vaikka laajempikin hoito-oikeus olisi perusteltu, jotta ihmisoikeussopimuksissa turvattu oikeus korkeimpaan saavutettavissa olevaan terveyteen toteutuisi. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean yleiskommentissa 14. komitea suosittelee valtioita turvaamaan lainsäädännössä ja käytännössä kaikille pääsyn myös ennaltaehkäiseviin ja palliatiivisiin terveydenhuoltopalveluihin riippumatta oleskelustatuksesta.

4. Taloudellisista vaikutuksista

Kuten hallituksen esityksessä mainitaan, monet sairaudet pahenevat hoidotta. Mikäli välttämätöntä terveydenhuoltopalvelua ei ole saatavilla, voi alun perin helposti ja vähäisin kustannuksin hoidettava sairaus vaatia kallista erityistason kiireellistä hoitoa. On tärkeää huomioida, että muun kuin kiireellisen hoidon laiminlyönti voi johtaa ei-kiireellisten terveysongelmien akutisoitumiseen. Sen lisäksi, että varhainen diagnoosi on ensiarvoisen tärkeää inhimillisen kärsimyksen minimoimiseksi ja hoidon oikea-aikaiseksi aloittamiseksi, se voi pitkällä aikavälillä tuoda säästöjä yhteiskunnalle.

Muun muassa Helsingin kaupunki on jo oma-aloitteisesti laajentanut paperittomien oikeutta terveydenhuoltopalveluihin, eivätkä kaupungin terveydenhuoltomenot ole silti kasvaneet odottamattomasti tai hallitsemattomasti. Hallituksen esityksen mukaan lakimuutosten odotettavat taloudelliset vaikutukset ensi vuoden budjetissa ovat maltilliset.

5. Asiakasmaksut

Amnesty pitää tärkeänä, että mikäli asiakkaalla ei ole taloudellisia edellytyksiä suoriutua terveydenhuollon kustannuksista, ne voidaan jättää perimättä häneltä itseltään. On huomionarvoista, ettei kustannusten perintä todennäköisesti onnistu, mikäli henkilöllä ei ole taloudellisia edellytyksiä suoriutua maksustakaan. Lisäksi turhat perintäyritykset aiheuttavat mittavia transaktiokustannuksia

myös hyvinvointialueille. Kustannusten periminen ei näin ollen ole tarkoituksenmukaista sen paremmin yksilön kuin yhteiskunnan näkökulmasta.

Esityksessä tuodaan esille, ettei perimättä jättäminen koske asiakasmaksulain mukaan määrättyä asiakasmaksua. Paperittomille ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa oleville asiakasmaksukin voi olla liian suuri. Heidän taloudellinen tilanteensa voi jo ennestään olla epävarma, minkä lisäksi omasta elannosta huolehtiminen työnteon kautta osoittautuu usein itsestä riippumattomista syistä hankalaksi.

Epäselvyys ja pelko perittäviin maksuihin liittyen voi muodostaa esteen hoitoon hakeutumisessa ja palveluiden käytössä. Maksuista on viestittävä selkeästi, jotta lain piiriin kuuluvat henkilöt ymmärtävät kustannusten perimisen ja asiakasmaksujen perimisen välisen eron.

Esityksessä tulisi lisäksi tuoda tarkemmin esille, miten asiakkaan maksukyvyttömyys todetaan. Riittävän yksilöllisen harkinnan mahdollistavat kriteerit edesauttavat yhdenvertaisuuden toteutumista. Muutoin vaarana on, että ihmisiä kohdellaan eri tavoin eri hyvinvointialueilla ja toimipisteissä.

Korkeat sosiaali- ja terveydenhuollon maksut muodostavat esteitä palveluiden saatavuudelle myös muille haavoittuvassa asemassa oleville ihmisryhmille kuin paperittomille ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa oleville. Amnesty korostaakin tarvetta jatkaa asiakasmaksulain uudistamista. Palveluiden maksuttomuus tulee laajentaa terveyskeskuslääkärikäynteihin. Lisäksi asiakasmaksujen alentamisen ja perimättä jättämisen tulisi koskea muitakin kuin maksukyvytön mukaan määräytyviä maksuja. Tällä tavoin edistettäisiin kaikkien marginalisoituneessa asemassa olevien ihmisten taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumista.

6. Toimeenpanon ja seurannan resurssit

Esityksestä käy ilmi, että kustannusten arviointi on tehty ainoastaan suorista valtiolle koituvista hoitoon liittyvistä kustannuksista. Amnesty painottaa, että myös toimeenpanoon ja seurantaan on varattava riittävä rahoitus ja resurssit. Näin mahdollistetaan riittävä henkilökunnan perehdyttäminen sekä toiminnan vaikuttavuuden arviointi ja jatkotoimenpiteiden suunnittelu.

On myönteistä, että esityksessä on huomioitu terveydenhuollon henkilökunnan kouluttamisen tärkeys. Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilökunnalle on tarjottava riittävästi tiedotusta ja koulutusta lakiuudistuksen luomista muutoksista. Perus- ja ihmisoikeuksien sekä asiakkaiden turvallisuuden takaamiseksi on lisäksi tärkeää säätää siitä, millaisia velvollisuuksia ja vastuita terveydenhuollon henkilökunnalla on palveluiden tarjoamisessa.

Kuten esityksessä mainitaan, terveydenhuollon ammattihenkilöllä on velvollisuus merkitä potilasasiakirjoihin potilaan hoidon järjestämisen, suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan turvaamiseksi tarpeelliset tiedot, ja tämän edellytyksenä on, että potilas kyetään tunnistamaan. On tärkeää, että esityksessä on mainittu, ettei henkilötietojen ilmoittamatta jättäminen saa olla esteenä hoidon saamiselle. Paperiton tai paperittoman kaltaisessa tilanteessa oleva henkilö voi pelätä luovuttaa oikeita henkilötietojaan. Siksi potilasasiakirjamerkinnät tulisi tarvittaessa voida tehdä myös käyttämällä terveydenhuollossa luotua tunnistetta. Riittävien seurantatietojen varmistamiseksi on tärkeää, että hyvinvointialueiden käytännöt potilastietojen kirjaamiseen ovat yhteneväiset. Sosiaali- ja terveydenhuollon tulee myös olla tietoinen 'palomuurin' tärkeydestä – terveydenhuollosta ei tule ilmoittaa potilaiden tietoja poliisille tai maahanmuuttoviranomaisille. Luottamuksen puute terveysviranomaisia kohtaan, pelko maasta poistamisesta tai sakoista laittoman maassa oleskelun perusteella voi jo itsessään muodostaa esteen hoitoon hakeutumiselle.

7. Sosiaalihuolto

Esityksen tavoitteiden laajamittainen toteutuminen on osin riippuvainen myös sosiaalihuoltoa koskevan lainsäädännön ja käytäntöjen arvioinnista sekä kehittämisestä. Sosiaalihuollon palvelut linkittyvät olennaisella tavalla terveyspalveluihin ja perustuslaissa turvattuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sosiaalipalveluiden saatavuuden esteet voivat myös haitata tai estää terveyspalveluiden ja esimerkiksi välttämättömien lääkkeiden saantia.

Amnesty pitää tärkeänä, että osana 'Paperittomien henkilöiden SOTE-palvelut Suomessa'-hanketta selvitetään myös paperittomien ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevien henkilöiden sosiaalisten oikeuksien toteutumista. On kuitenkin valitettavaa, että hankkeessa mahdollisesti tunnistettaviin lainsäädännön muutostarpeisiin ei ehditä vastaamaan tämän hallituskauden aikana, vaan ne jäävät tulevalle kaudelle tehtäväksi.

Kunnioittavasti,



Niina Laajapuro

Ihmisoikeustyön johtaja

Amnesty International Suomen osasto

Lisätietoja antaa:

Mariko Sato, taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien asiantuntija

mariko.sato@amnesty.fi