

Sosiaali- ja terveysministeriö

AI FI 29/2022

22.4.2022

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 8562 0600

E: amnesty@amnesty.fi

W: amnesty.fi

Lausunto: Hallituksen esityksestä laeiksi eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain 20 §:n muuttamisesta VN/16579/2021

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 edistämiseksi.

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

1. Yleisesti hallituksen esityksen kokonaisuudesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia sekä rajat ylittävistä 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 terveyspalveluihin 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 hallituksen esityksen tavoitteita hyvinä – paperittomien ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevien henkilöiden eriarvoinen asema terveydellisten oikeuksien toteutumisessa Suomessa on pitkään tiedossa ollut epäkohta, jonka korjaaminen on tärkeää perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi.

Useat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joihin Suomi on sitoutunut, velvoittavat ihmisten yhdenvertaiseen kohteluun, kansaisuudesta tai maahanmuuttotatuksesta riippumatta. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (TSS-sopimus) takaa jokaiselle oikeuden nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä. Suomi onkin saanut TSS-sopimuksen täytäntöönpanoa valvovalta komitealta toistuvasti huomautuksia siitä, ettei paperittomilla henkilöillä ole Suomessa pääsääntöisesti oikeutta päästä muuhun kuin kiireelliseen terveydenhuoltoon eli oikeutta terveyteen ei ole turvattu yhdenvertaisesti.

Paperittomien ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevien henkilöiden pääsy terveydenhoitoon muissakin kuin vain kiireellisissä tapauksissa onkin tärkeä saattaa kuntoon mahdollisimman pikaisesti.

Amnesty kiittää esityksen laadukasta arviointia nykytilan vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen sekä esitykseen sisällytettyä esitettyjen lakimuutosten ihmisoikeusvaikutusten arviointia.

2. Onko henkilöryhmä, johon lakia sovelletaan, määritelty tarkoituksenmukaisesti?

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.

3. Ovatko kustannusten vastuujaon periaatteet oikeat?

Amnesty katsoo, että esityksen periaatteet kustannusten vastuujaosta ovat perustellut. Kustannusten osalta Amnesty esittää alla, kohdassa 5., tarkempia huomioita paperittomilta ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevilta perittävistä asiakasmaksuista sekä lain toimeenpanon arvioiduista kustannuksista.

4. Onko perusteluissa mainittu kuvaus hoito-oikeuden laajuudesta ja välttämättömäksi arvioiduista terveyspalveluista ymmärrettävä?

Esityksen perusteluissa mainittu kuvaus hoito-oikeuden laajuudesta ja välttämättömäksi arvioiduista terveyspalveluista on ymmärrettävä ja pääosin hyvin perusteltu. Tyhjentävää listausta hoito-oikeuden piiriin arvioiduista terveyspalveluista olisi mahdotonta esittää, ja Amnesty pitää perusteltuna, että välttämättömän hoidontarpeen arvioinnin tekee terveydenhuollon ammattilainen potilaan yksilöllisen tilanteen perusteella.

Esityksessä erikseen hoito-oikeuden piiriin kuuluvina mainitut tartuntatautilain mukaiset terveystarkastukset, rokotukset ja hoito on tärkeää sisällyttää hallituksen esitykseen. On myönteistä, että esityksessä 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 pitää erinomaisena, että esityksen mukaan alaikäisille turvattaisiin kotikuntalaiseen rinnastettavat oikeudet saada terveydenhuoltopalveluita.

Amnesty pitää erityisen tärkeänä, että hoidontarpeen arvioimiseksi tarvittavien terveydenhuollon käyntien katsottaisiin aina olevan lainsäädännössä tarkoitettuja välttämättömiä terveydenhuollon palveluita. Hoidontarpeen arviointiin pääsy on välttämätön edellytys tarvittavien terveydenhuoltopalveluiden saannille, ja esteet hoidontarpeen arviointiin pääsyssä muodostavat käytännössä esteen kaikkien muiden välttämättömän terveydenhuollon palveluiden piiriin pääsulle. Hoidontarpeen arviointi osana välttämätöntä terveydenhuoltoa on siten syytä tuoda yhtä selkeästi esille myös varsinaisessa hallituksen esityksessä, kuin mitä nyt lausunnolla olevassa luonnoksessa. Hoidontarpeen arviointikäyntien lukeutuminen osaksi välttämättömiä terveydenhuoltopalveluita on tuotava myös palveluntarjoajien ja palveluihin ohjaavien tahojen tietoisuuteen lain toimeenpanossa, jotta tietoisuuden puute ei aiheuta esteitä palveluiden saannissa.

Esityksen mukaan potilaan terveydentilan ohella terveydenhuollon ammattilaisen tulisi hoidontarpeen arvioinnissaan huomioida myös potilaan Suomessa oleskelun kesto. On syytä korostaa, että terveydenhuollon ammattilaisilla ei välttämättä käytännössä ole keinoa arvioida luotettavasti potilaan Suomessa oleskelun kokonaiskestoa ja mahdollisiin arvioihin liittyy merkittäviä epävarmuuksia paperittomien ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevien epävakaan aseman vuoksi. Tässä yhteydessä tulisi korostaa arvioinnin perusoikeusmyönteisyyttä – potilaalle tulee tarjota hoitoa ensisijaisesti terveydellisen arvioinnin perusteella, toki huomioiden mahdollisen hoidon keskeytymisen vaikutus potilaaseen. On tärkeää, että Suomessa oleskelun keston liittyviä epävarmuuksia ei käytetä hoidon rajoittamisen perusteena silloin, kun terveydellisen arvioinnin perusteella hoito katsotaan välttämättömäksi.

5. Muuta huomioitavaa hallituksen esityksestä

Asiakasmaksut

Esityksen mukaan terveydenhuollon kustannukset voidaan jättää perimättä henkilöltä itseltään, jos on selvää, ettei hänellä ole taloudellisia edellytyksiä suoriutua maksusta. On huomionarvoista, että kustannusten perintä ei todennäköisesti onnistu, vaikka se aiheuttaa mittavia transaktiokustannuksia hyvinvointialueille. Esityksessä ei myöskään tuoda esille, miten maksukyvyttömyys tulisi todeta. Kriteereiden puuttuessa on mahdollista, että syntyy erilaisia käytäntöjä ja kriteereitä maksukyvyttömyyden toteamiseen. Tällöin vaarana on, että asiakkaat ovat erilaisessa asemassa eri hyvinvointialueilla ja jopa hyvinvointialueiden sisällä eri toimipisteissä asioidessaan. Yhteneväiset käytännöt, jotka kuitenkin mahdollistavat riittävästi yksilöllistä harkintaa, pienentäisivät eriarvoisen kohtelun riskiä.

Esityksessä korostetaan, ettei perimättä jättäminen koske asiakasmaksulain mukaan määrättyä asiakasmaksua. On kuitenkin tiedostettava, että pelkkä asiakasmaksukin voi olla liian suuri paperittoman tai paperittoman kaltaisessa tilanteessa olevan taloudelliseen tilanteeseen nähden. Esityksessä tuodaankin aivan oikein esille, että jo pelko perittävistä maksuista voi olla esteenä palveluihin hakeutumiselle. On siten tärkeää, että viestinnässä tehdään lain piiriin kuuluville henkilöryhmille selväksi kustannusten perimisen ja asiakasmaksun perimisen välinen ero.

Esityksessä tuodaan myös esille, että olisi seurattava ja arvioitava, onko kustannusten perinnästä luopuminen riittävä keino toteuttaa maksukyvyttömiä paperittomien ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevien henkilöiden perusoikeuksia. Lisäksi esityksen mukaan kunnat ja sairaanhoitopiirit ovat nykyinsäädännön toimenpanossa tuoneet vahvasti esille, että kustannusten periminen asiakkailta on turha hallinnollinen askel, koska paperittomat ja paperittoman kaltaisessa tilanteessa olevat henkilöt pääosin ovat varattomia.

Tässä yhteydessä on korostettava, että nykyinen asiakasmaksulaki ei suoraan edellytä maksujen huojentamista muiden kuin maksukyvyyn mukaan määrättyjen maksujen osalta. Nämä asiakasmaksulain mukaiset huoennukset koskevat palveluita, joita paperittomat ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevat eivät voi käyttää (pitkäaikainen laitoshoido ja kotona annettavat palvelut). Tulevat hyvinvointialueet voivat tuki päättää, että muitakin maksuja voidaan alentaa tai jättää perimättä, mutta tätä ei asiakasmaksulain mukaan suoraan edellytetä.

Amnesty kannattaa asiakasmaksulain uudistamisen jatkamista siten, että asiakasmaksujen alentaminen ja perimättä jättäminen koskee muitakin maksukyvyyn mukaan määrättyjä asiakasmaksuja ja palveluiden maksuttomuutta laajennetaan terveyskeskuslääkärikäynteihin. Tämä lakimuutos edistäisi paitsi paperittomien ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevien taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumista, niin myös laajemmin Suomessa asuvien ihmisten taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumista.

Toimeenpano ja seuranta

Esityksessä tuodaan esille tiedottamisen ja viestinnän merkitystä toimeenpanossa, erityisesti julkisen hallinnon ja palveluiden toimintakäytäntöjen kehittämisen osalta. Esityksessä tuodaan myös esille, että vastaanotto- ja hoitohenkilöstöä tulee kouluttaa ja ohjeistaa muutoksen voimaantulosta ja sen sisällöstä sekä henkilöstön velvoitteista. Amnesty haluaa myös korostaa koulutuksen, tiedottamisen ja viestinnän merkitystä toimeenpanon onnistumisen edellytyksenä.

Lisäksi on tärkeää, että sosiaali- ja terveysministeriö ohjeistaa hyvinvointialueita ja ohjaa niitä lain toimeenpanossa, jotta varmistetaan alueellisen yhdenvertaisuuden toteutuminen palveluiden saatavuudessa. Esityksessä ei esimerkiksi määritellä lainkaan, miten paperittoman tai paperittoman kaltaisessa tilanteessa olevan asiakkaan maksukyvyttömyys todetaan käytännössä. Yhdenvertaisuuden varmistamiseksi tarvittaisiin sosiaali- ja terveysministeriön ohjausta hyvinvointialueille. Keinoja tähän ovat esim. ministeriön ohjaukskirjeet ja kuntainfojen tapaiset hyvinvointialueinfot.

Esityksessä myös tuodaan hyvin esille, että tulisi huolellisesti seurata, miten esityksessä ehdotettu lainsäädäntö toteutuessaan vaikuttaisi lasten asemaan ja heidän oikeuksiensa toteutumiseen ja tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin, jotta lasten ehdoton oikeus hoivaan ja huolenpitoon ja parhaaseen saavutettavissa olevaan terveydentilaan toteutuisi. Tämä seurantaehdotus on kannatettava. Amnesty esittää samantasoista seurantaa myös aikuisten paperittomien ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevien osalta. Seurannassa tulisi myös arvioida, väheneekö alueellinen eriarvoisuus palveluiden saatavuudessa hallituksen esityksen tavoitteiden mukaisesti.

Seurannan ja arvioinnin kannalta, myös kustannusten osalta, on ensiarvoisen tärkeää, että paperittomien ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevien terveydenhuoltopalveluiden käyttö rekisteröidään ja tilastoidaan riittävällä tarkkuudella. Tämä edellyttää mm. kiireellisen ja välttämättömän hoidon erottelamista toisistaan tilastoinnissa. Esimerkiksi Helsingissä, jossa tarjotaan jo kiireellisen hoidon lisäksi välttämätöntä terveydenhuoltoa, ei ole tilastoinnissa eroteltu näitä kahta toisistaan. Jotta tilastoja voidaan käyttää arvioinnin tukena, tulisi hyvinvointialueilla tilastoitavien tietojen olla vertailukelpoisia. On mahdollista, että rekisteröinti ja tilastointi tuottaa kuluja hyvinvointialueille.

Esityksestä ei käy ilmi, että edellä mainittuihin tarpeisiin toimeenpano- ja seurantatoimien osalta olisi tarkoitus esittää erikseen taloudellisia resursseja. Esityksen mukaan kustannusten arviointi on vaikeaa, mutta kustannusten arvioidaan olevan korkeintaan 1,0 miljoonaa euroa vuodessa ja arvio noudattelee esityksessä esitettyä arviota suorista valtiolle koituvista hoitoon liittyvistä kustannuksesta. Näin ollen vaikuttaa siltä, että valmisteluun ei esitetä kustannuksia toimeenpano- ja seurantatoimien osalta. Osa suorista toimeenpanon tiedottamis-, kouluttamis- ja hallinnon kehittämisen kuluista koituu hyvinvointialueille, mutta myös sosiaali- ja terveysministeriölle koituneet suoria kuluja etenkin, mikäli toimeenpano tehdään hyvinvointialueita riittävästi ohjaten ja tiedottaen. Myös seurannasta ja arvioinnista aiheutuu ministeriölle kustannuksia.

Amnesty painottaa, että lakimuutosten toimeenpanoon ja seurantaan, mukaan lukien viestintään, tiedottamiseen, ohjaukseen, hallinnolliseen kehittämiseen ja koulutukseen on varattava riittävät resurssit, jotta voidaan varmistaa paperittomien ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevien oikeuksien toteutuminen tiedon- ja palveluiden saannissa hallituksen esityksen tarkoittamalla tavalla.

Sosiaalihuolto

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 hankkeen loppuraportti valmistuu vasta syksyllä 2022, jonka jälkeen vasta arvioidaan mahdollisia sosiaalihuoltoon liittyviä ohje- ja lainmuutostarpeita. Tämä aikataulu tarkoittaa sitä, että mahdollisesti tunnistettaviin lainsäädännön muutostarpeisiin ei ehditä vastaamaan tämän hallituskauden aikana.

Tiivistelmä lausunnosta:

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lainsäädäntömuutoksia, jotka vaikuttavat paperittomien ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevien henkilöiden oikeuteen saada terveydenhuoltopalveluita Suomessa. Amnesty pitää esityksen tavoitteita hyvinä – tavoitteena on turvata yhdenvertaista oikeutta välttämättömään terveydenhuoltoon. Esitys laajentaisi paperittomien ja paperittomien kaltaisessa tilanteessa olevien ihmisten mahdollisuuksia saada terveydenhuoltopalveluita myös muissa kuin kiireellisissä terveydenhuoltotarpeissa.

Amnesty kuitenkin katsoo, että lainsäädännön toimeenpanon kustannuksissa tulisi huomioida suorien terveydenhuoltokustannusten lisäksi lakimuutosten toimeenpanon ja seurannan kustannukset. Näitä kuluja ovat mm. vastaanotto- ja hoitohenkilöstön koulutuskustannukset sekä tiedottamisen ja viestinnän kustannukset.

Esityksen mukaan hyvinvointialueilla olisi mahdollisuus jättää perimättä hoidon kustannukset paperittomalta tai paperittoman kaltaisessa tilanteessa olevalta asiakkaalta, mikäli voidaan arvioida, ettei asiakkaalla ole taloudellisia edellytyksiä niiden maksamiseen. Amnesty katsoo, että tulisi myös selvittää mahdollisuuksia jatkaa asiakasmaksulain uudistamista siten, että myös asiakasmaksu voitaisiin jättää perimättä samoin perustein. Tämä uudistus koskisi muitakin asiakasryhmiä kuin paperittomia ja paperittoman kaltaisessa tilanteessa olevia.

Kunnioittavasti,



Niina Laajapuro

Ihmisoikeustyön johtaja

Amnesty International Suomen osasto

Lisätietoja antaa:

Mariko Sato, taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien asiantuntija

Mariko.sato@amnesty.fi