

**SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS
BETÄNKANDE 55/2014 rd**

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kommunernas skyldighet att ordna vissa hälso- och sjukvårdstjänster för vissa utlänningar och till lag om ändring av lagen om gränsöverskridande hälso- och sjukvård

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 28 januari 2015 regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kommunernas skyldighet att ordna vissa hälso- och sjukvårdstjänster för vissa utlänningar och till lag om ändring av lagen om gränsöverskridande hälso- och sjukvård (RP 343/2014 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Motion

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande åtgärdsmotion:

— AM 12/2012 rd — Anna Kontula /vänst:
Nödvändiga hälsotjänster för papperslösa personer

Lausunnot

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet (GrUU 73/2014 rd) och försvarsutskottet (FvUU 38/2014 rd) lämnat sina utlåtanden i ärendet. Utlåtandena återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Anne Koskela, social- och hälsovårdsministeriet
- överinspektör Katri Niskanen, inrikesministeriet
- jurist Elli Heino, Folkpensionsanstalten
- forskarprofessor Ilmo Keskimäki och specialforskare Eeva Nykänen, Institutet för hälsa och välfärd
- projektchef Anca Enache, Läkares sociala ansvar rf även som representant för Helsingfors diakonissanstalt
- styrelseledamot Heli Salmi, Helsingfors diakonissanstalt
- vs. keskussairaalan johtaja Maria Virkki, Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystyöntekijät
- specialsakkunnig Hannele Häkkinen, Finlands Kommunförbund
- terveystieteiden tutkimuskeskuksen johtaja Lauri Vuorenkoski, Finlands Läkarförbund.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- justitieministeriet
- samkommunen Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
- överläkare Hannu Syrjälä, Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONEN

Regeringens proposition

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om kommunernas skyldighet att ordna vissa hälso- och sjukvårdstjänster för vissa utlänningar. Laggen avser att bättre än i nuläget trygga rätten till nödvändig omsorg och till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster för tredje länders medborgare som vistas i Finland och som inte har uppehållstillstånd i enlighet med utlänningslagen eller som på grund av vissa i utlänningslagen separat definierade skäl har beviljats tillfälligt uppehållstillstånd, men som inte har rätt till andra of-fentliga hälso- och sjukvårdstjänster än brådskande vård. Sådana tjänster är enligt förslaget kortvariga hälso- och sjukvårdstjänster som en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården bedömer vara nödvändiga. Det är fråga om tjänster i anknytning till graviditet och förlösning samt vård av kroniska och andra sjukdomar när en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården bedömer att vården är nödvändig med beaktande av personens hälsotillstånd och Finlandsvistelsens längd.

För minderåriga som avses i lagförslaget bör alla nödvändiga hälso- och sjukvårdstjänster ordnas i samma omfattning som för minderåriga med hemkommun i Finland.

Rätten till hälso- och sjukvårdstjänster är följaktligen enligt förslaget närmast av samma om-

fattning som för asylsökande som söker internationellt skydd i Finland.

Kommunen tar enligt förslaget ut en klientavgift motsvarande produktionskostnaderna av den som använder hälso- och sjukvårdstjänster. Avgiften motsvarar den som tas ut av personer som bor annanstans än i Finland. Betalningsoförmåga ska dock inte hindra kommunen från att ge tjänster. Staten ersätter den kommun som ordnar tjänsterna för kostnaderna i enlighet med i lagen om gränsöverskridande hälso- och sjukvård, om kostnaderna som tjänsterna medför inte har kunnat tas ut av den berörda personen själv.

I lagen om gränsöverskridande hälso- och sjukvård föreslås de preciseringar i statens ersättningar som lagförslaget förutsätter.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.

Åtgärdsmotion

AM 2/2012 rd. I åtgärdsmotionen föreslås att regeringen vidtar åtgärder för att papperslösa personer eller personer som vistas i Finland utan papper som berättigar till kommunal hälso- och sjukvård ska få nödvändiga hälso- och sjukvårdstjänster.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Ett viktigt mål för propositionen är att utöka rätten till nödvändiga hälso- och sjukvårdstjänster som ordnas av kommunen för utlänningar som vistas i Finland utan det uppehållstillstånd som avses i utlänningslagen. Också vissa utlänningar som har fått tillfälligt uppehållstillstånd och som inte har hemkommun i Finland får rätt att använda utöver brådskande vård de hälso- och sjuk-

vårdstjänster som anges i lagförslaget. För närvarande har dessa personer rätt till brådskande vård.

Det allmänna ska enligt grundlagen och internationella konventioner om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster på lika villkor tillgodoses. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande att propositionen fullföljer 19 § 1 mom. i grund-

lagen att alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv har rätt till oundgänglig försörjning och omsorg.

De som hör till lagens tillämpningsområde är ofta personer i en utsatt livssituation som är i behov av att det allmänna vidtar åtgärder för att tillgodose deras mänskliga rättigheter och grundläggande fri- och rättigheter. Lagens syfte är att med respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna trygga dessa s.k. papperslösa personer rätt till nödvändiga hälso- och sjukvårdstjänster för att tillgodose den mänskliga värdigheten.

För barn som hör till lagens tillämpningsområde ordnas hälso- och sjukvårdstjänster i samma omfattning som för övriga kommuninvånare. Utskottet anser att lagförslaget behövs och tillstyrker det utan ändringar.

Tjänsternas omfattning

Som tjänster som avses i lagen ges utöver brådskande vård andra kortvariga hälso- och sjukvårdstjänster som en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården bedömer vara nödvändiga. Enligt motiveringen räknas till andra kortvariga hälso- och sjukvårdstjänster vård i samband med graviditet och förlossning, medräknat preventivmedelsrådgivning och abort samt vård vid långtidssjukdom och andra sjukdomar. Då man uppskattar tjänsternas omfattning kan man ta hänsyn till personens möjligheter att få vård annanstans, t.ex. i sitt hemland. Som kortvarig cancervård räknas t.ex. operativa ingrepp och strålningsvård.

Vid bedömningen av behovet av tjänster bör hälsotillståndet hos den berörda personen beaktas, liksom även hur lång vistelsen i Finland är. Begränsning av vården till kortvariga hälsovårdstjänster kan i praktiken väcka tolkningsfrågor som förutsätter nationell styrning, menar utskottet.

Enligt utskottet är det viktigt att reformen skapar klarhet också med tanke på yrkesutbildade personer inom hälsovården och möjliggör bättre att vård ges enligt yrkesetiska principer. Eftersom vård av papperslösa personer är relativt sällsynt är det ofta oklart också för yrkesut-

bildade personer vilka behandlingar som kan ges och hur patienten faktureras för vårdkostnader. Genomförande av lagstiftningen förutsätter också att personalen får tillräcklig utbildning och handledning.

Ekonomiska konsekvenser

Som i motiven konstateras försvårs bedömningen av lagförslagets ekonomiska konsekvenser av problemen att uppskatta antalet personer som omfattas av förslagets tillämpningsområde. Majoriteten av utlänningarna i fråga vistas i huvudstadsregionen, i första hand i Helsingfors. På basis av uppgifter från Helsingfors stad och Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS) uppskattas i propositionen hela landets kostnader för hälso- och sjukvårdstjänster för utlänningar som vistas olagligt i landet och för EU-medborgare som saknar försäkringsskydd samt för andra utlänningar som förekommer i Institutet för hälsa och välfärds utredning och som definieras som papperslösa till högst omkring 550 000-650 000 euro på årsbasis. I uppskattningen ingår dock många osäkerhetsfaktorer. Å andra sidan kan man med rättidiga hälsovårdstjänster betydligt hindra en utveckling med försämring av sjukdomar och minska behovet av dyr specialiserad sjukvård samt bromsa kostnader som uppstår senare. Utskottet anser det vara nödvändigt att lagförslagets kostnadseffekter följs upp noga. Utskottet föreslår ett uttalande om uppföljning av ekonomiska effekter och lagstiftningens funktionsduglighet (Utskottets förslag till uttalande).

Hälso- och sjukvårdstjänster enligt förslaget ordnas inom ramen för det offentliga servicesystemet och enligt samma grunder som tjänster som är avsedda för övriga patientgrupper. Kommunen kan ta ut en klientavgift motsvarande produktionskostnaderna av en utlänning. Enligt grundlagsutskottets utlåtande är förslaget inte heller problematiskt med tanke på finansieringsprincipen, eftersom staten ersätter kommunen för kostnaderna, om de inte går att ta ut av den som använt tjänster. Förvaltningsutskottet ansåg i sitt utlåtande att det inte räcker att ersätta kostnaderna på det sätt som föreslås i 20 § i lag-

förslag 2 utan också klientavgifter som tas ut av klienter ska ersättas till kommunerna. Utskottet konstaterar att med stöd av 58 § i hälso- och sjukvårdslagen avdras från ersättningen de klientavgifter som patienten har betalat för vården och övriga verksamhetsintäkter som serviceproducenten har fått i samband med vården. Enligt utskottets uppfattning ska de klientavgifter som kommunen har fått av patienten avdras från ersättningsbeloppet.

Utskottet föreslår en lagteknisk precisering av 1 § så att i bestämmelsen stryks den del som föreslagits i 2 § och att "nödvändig omsorg" ändras enligt lagens syfte till "nödvändig hälso- och sjukvård".

Åtgärdsmotion

Propositionen genomför det som föreslås i åtgärdsmotionen. Utskottet föreslår att åtgärdsmotionen

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 utan ändringar,

godkänner lagförslag 1 enligt propositionen men 1 § med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

förkastar åtgärdsmotion AM 12/2012 rd.

Utskottets ändringsförslag

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att med respekt för de mänskliga och grundläggande rättigheterna trygga vissa utlännningar rätt till nödvändiga hälso- och sjukvårdstjänster.

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att lagstiftningens ekonomiska effekter följs upp och att lagstiftningsarbete för så kallade papperslösa personers rätt till nödvändiga kortvariga hälso- och sjukvårdstjänster fortsätter och att det särskilt bedöms behovet att precisera tillämpningsområdet och rätten till vård.

Helsingfors den 6 mars 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Rehula /cent
vordf. Anneli Kiljunen /sd
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Ari Jalonen /saf
Johanna Jurva /saf
Merja Kuusisto /sd
Sanna Lauslahti /saml
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd

Hanna Mäntylä /saf
Mikael Palola /saml
Terhi Peltokorpi /cent
Sari Sarkomaa /saml
Hanna Tainio /sd
Anu Vehviläinen /cent
Ulla-Maj Wideroos /sv
Erkki Virtanen /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Harri Sintonen.

RESERVATION

Motivering

Sannfinländarna föreslår att regeringens proposition med förslag till lag om kommunernas skyldighet att ordna vissa hälso- och sjukvårdstjänster för vissa utlänningar och till lag om ändring av lagen om gränsöverskridande hälso- och sjukvård förkastas.

Beredningen och nuläget

Brådskan i beredningen av lagförslaget och endast en muntlig sakkunnigutfrågning uppfyller inte kriterierna för en god lagberedning. Dessutom anser vi att man i större utstäckning borde ha hört experter på olika områden och representanter för olika aktörer under beredningen.

Sannfinländarna konstaterar att de som vistas olagligt i landet får redan för närvarande brådskaande vård som dessutom möjliggör också en längre vård vid behov. Den nuvarande lagstiftningen tryggar detta på ett heltäckande sätt. Dessutom behandlas allmänfarliga smittsamma sjukdomar.

Man måste också ta hänsyn till att denna lag har utarbetats utan några som helst krav på EU-nivå. Därför förundrar vis oss viljan att skriva en ny lag, som regeringen gått inför för att ändra den nuvarande hälsovården så att den blir alltmer splittrad och komplicerad. När man gör det här i en situation, där hälsovården inte kan garantera tillräcklig tillgång till tjänster ens för finländare och står hela tiden inför val av vilka tjänster och behandlingar kan ges och till vem, är det ohållbart att utvidga hälsovården till personer som inte har någon som helt officiell status att ens vistas i Finland.

Kostnadseffekterna, ökningen av kommunernas uppgifter och indrivningen av avgifter

Uppskattningen av kostnaderna för förslaget är inte heller på en realistisk nivå. Uppskattningarna i propositionen av personer som vistas olag-

ligt i landet och deras behov av hälsovårdstjänster är inte på något sätt på en hållbar grund. Uppskattningarna baserar på gissningar som inte uppfyller kriterierna för bedömningen av lagstiftningens ekonomiska kostnadseffekter.

När kostnadseffekterna bedöms borde också hänsyn tas att lagen lockar till en ökad hälsoturism. Enligt vissa uppskattningar vistas över en miljon papperslösa personer i våra närområden och det är mycket sannolikt att det uppstår ett orimligt tryck utanför vårt lands gränser på gratis hälso- och sjukvårdstjänster - i synnerhet när inte ens det att personen låter bli att lämna personuppgifter får enligt lagförslaget hindra honom eller henne att få vård. Detta förfarande leder till en situation där man inte på något sätt kan på ett tillförlitligt sätt få reda på om personen verkligen hör lagens tillämpningsområde. I och med godkännande av lagförslaget kommer hälsovårdspersonalens arbetsbörda, som redan för närvarande är ytterst tung, att bli ännu tyngre.

Man måste också komma i håg att i lagförslaget ges kommunerna nya uppgifter som naturligtvis också medför kostnader. Vi anser att detta är oskäligt, eftersom kommunerna redan nu försöker nå besparingar i sin ekonomiska situation genom att permittera personal. Det är också skäl att lägga märke till att kommunerna redan nu kan självständigt utvidga den hälsovård de ger, om de så vill. I propositionen beaktas inte de utmaningar som fakturering och indrivning av klientavgifter bjuder på, eftersom den som söker hälsovårdstjänster behöver inte uppge sina personuppgifter för vårdpersonalen om han eller hon inte vill göra det. Det är också sannolikt att dessa tilläggsuppgifter kommer att ha stora effekter på arbetshälsan för personalen, som redan nu är belastad till bristningsgränsen, i kommuner med ekonomiska svårigheter. Dessutom kommer i sista hand staten att få betala kostnaderna för vården.

Sannfinländarna godkänner inte att de som vistats olagligt i landet får på detta sätt utökade

och avgiftfria hälso- och sjukvårdstjänster samtidigt som finländska skattebetalare får stå själva för kostnaderna för sin hälso- och sjukvård med hot utsökning.

Skapandet av en parallell hälsovård för de som vistas olagligt i landet

Vi undrar hur regeringen vill öka attraktiviteten av olaglig invandring genom att skapa vid sidan av det nuvarande hälsovårdssystemet ett helt nytt parallellt system. Vår lagstiftning möjliggör redan nu brådskande vård för dem som vistas olagligt i landet. Med den nya lagstiftningen kommer vården att utvidgas att gälla bl.a. cancervård. Tolkningens möjligheten i lagen vältrar över ansvaret för vårdens omfattning på vårdpersonalen. Vi anser att detta är ansvarslost, eftersom lagarna måste alltid vara tillräckligt exakta. Det är orimligt att ställa vårdpersonalen i en helt ohållbar situation genom denna lag.

Problemen i förhållande till utlänningslagen

Problemet blir i och med denna lag också det hurdan vistelse i landet godkänns. Om den som reser in i landet inte behöver någon status, inte ens status som asylsökande för att få täckande hälso- och sjukvårdstjänster, varför ens söka asyl. Hur kontrollerar man vem eller vilka anländer till Finland för att få vård, när myndigheterna inte ens får kommunicera med varandra. Man var inte beredd att luckra upp sekretessbestämmelserna för att möjliggöra att vårdpersonalen kan anmäla till andra myndigheter om personer som vistas olagligt i landet. Därför är det inte möjligt att lämna uppgifter t.ex. till migrationsmyndigheter eller polisen. Uppgifter om personer som vistas olagligt i landet skulle ha endast av vårdpersonalen med tystnadsplikt som är skyldig enligt lagen att endast behandla sjukdomarna. Till exempel i Tyskland ska hälsovårdspersonalen polisanmäla personer som vistas olagligt i landet. Det hade varit möjligt också i Finland. Sannfinländarna anser att ett sådant missförhållande där olika myndigheter inte kan lämna ut uppgifter till varandra om personer som vistas olagligt i landet är ohållbart.

Lagförslaget har också betydliga inkonsekvenser med utlänningslagen, vars centrala syfte är att förbjuda olaglig invandring. Olaglig vistelse i landet borde på så kort tid som möjligt upphöra antingen med laglig vistelse eller lämnandet av landet. Liknande lagförslag som denna som innehåller åtgärder som strider mot andra lagar skapas nya lockelser för personer som reser olagligt in i landet.

Vårdpersonalens rättsskydd

Vi kritiserar också det att frågor som gäller vårdpersonalens rättsskydd inte har tagits upp i lagförslaget. De personer som får vård kan inte identifieras med säkerhet. Lagförslag som detta har oskäliga konsekvenser såväl för vårdpersonalens rättsskydd som säkerhet och patientsäkerheten för dem som söker vård.

Praktiken och erfarenheterna från andra EU-länder

Från Frankrike har kommit varnande signaler om ökad hälsoturism också i fråga om medborgare som kommer utanför EU och t.ex. Spanien och Portugal har skärpt sin lagstiftning uttryckligen på grund av den ökade hälsoturismen. Det är mycket sannolikt att motsvarande problem uppstår i Finland. Sannfinländarna påminner att den ökande hälsoturismen innebär en risk för att antalet personer som söker sig till Finland för vård på grund av allvarliga smittsamma sjukdomar ökar, och ju fler av dessa olagliga invandrare vi inbjuder till Finland desto större är risken för att vi en dag har en allvarlig epidemi här. Sannfinländarna understryker att eftersom brådskande vård har redan tryggats för dem som vistas olagligt i landet, har också allmänfarliga smittsamma sjukdomar kunnat hållas i schack.

Övriga effekter

Det finns stor risk för att lagen öppnar med åberopande av grundlagen och tolkning den möjligheten att utkomststöd, dvs. en tillräcklig utkomst, ska beviljas alla - också de som vistas olagligt i landet. Den rapport som utarbetats i

samband med lagberedningen visade för sin del att det finns anledning att vara orolig, eftersom eventuella kostnader för läkemedel eller övriga kostnader som vården kräver förutsätter också ekonomiskt stöd. Man måste också uppmärksamma att behovet av t.ex. tolktjänster kommer att öka.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslagen förkastas.

Helsingfors den 6 mars 2015

Hanna Mäntylä /saf
Johanna Jurva /saf
Ari Jalonen /saf