



§ 70

Sosiaali- ja terveyslautakunnan lausunto kaupunginhallitukselle valtuutettu Matti Parpalan paperittomien palvelujen seurantaan koskevan pöytäkirjan johdosta

HEL 2017-013326 T 00 00 03

Lausunto

Sosiaali- ja terveyslautakunta antoi kaupunginhallitukselle seuraavan esittelijän muutetun ehdotuksen mukaisen lausunnon:

”Virallista määritelmää paperiton-termille ei ole, eikä sitä ei ole määritelty Suomen lainsäädännössä. Käytännössä paperittomalla tarkoitetaan maassa ilman oleskelulupaa oleskelevaa, muualta kuin EU- tai ETA-valtiosta tai Sveitsistä tullutta henkilöä, jonka oleskelulupa on umpeutunut tai maahantulo tai maassa oleskelu ei ole laillista. Näihin kuuluvat maahan jääneet kielteisen turvapaikka- tai muun oleskelulupapäätöksen saaneet. Lisäksi paperittoman kaltaisessa tilassa on henkilöitä, joiden tilapäinen maassa oleskelu on laillista, mutta joilla ei ole vakuutus- turvaa sairauden tai sairaanhoidon varalle. Näitä ovat esimerkiksi tietyt Itä-Euroopan EU-maiden liikkuvat väestöryhmät, joilla ei ole vakuutus- turvaa kotimaassaan sekä opiskelijat, joilla määräaikaiseen maassa oloon oikeuttava oleskelulupa on umpeutunut.

Suomessa ilman oleskelulupaa oleskelevien määrästä ei ole tarkkaa tietoa. Tämän hetkisen arvion mukaan laittomasti maassa olevia paperittomia on Helsingissä alle 1 000 henkilöä sekä EU-liikkuvia noin 500. Paperittomien henkilöiden määrän oletetaan kasvavan merkittävästi kun 8 500 turvapaikanhakijan valitukset eri oikeusasteissa tulevat päätökseen ja ratkaisut saadaan vuoden 2018 aikana.

Terveystieteiden tutkimuskeskuksen 50 §:n mukaan kiireellinen sairaanhoito, mukaan lukien kiireellinen suun terveydenhuolto, mielenterveyshoito, päihdehoito ja psykososiaalinen tuki, on annettava potilaalle hänen asuinpaikastaan riippumatta. Tämä koskee myös paperittomia henkilöitä. Kiireellisellä hoidolla tarkoitetaan äkillisen sairastumisen, vamman, pitkäaikais- sairauden vaikeutumisen tai toimintakyvyn alenemisen edellyttämää välitöntä arviota ja hoitoa, jota ei voida siirtää ilman sairauden pahenemista tai vamman vaikeutumista.

Helsinki on omilla päätöksillään laajentanut paperittomien terveyden- huoltoa niin, että kiireellisen hoidon lisäksi paperittomille tarjotaan myös ns. välttämätön hoito. Välttämättömälle hoidolle ei ole yksikäsitteistä määritelmää, mutta sen piiriin voidaan katsoa kuuluvan mm. kroonisten sairauksien lääkehoito, jos on oletettavissa, että suhteellisen lyhytaikai-



13.03.2018

sen (esimerkiksi kolmen kuukauden) oleskelun aikana terveydentila heikkenisi ilman hoitoa. Viime kädessä hoidon välttämättömyydestä päättää lääkäri jokaisessa tapauksessa erikseen. Alle 18-vuotiaille lapsille sekä raskaana oleville tarjotaan kaikki terveydenhuollon palvelut kuten helsinkiläisille.

1.1.2018 voimaan tulleen sosiaalihuoltolain lisäyksen (SHL 12a §) perusteella Kela korvaa kunnalle aiheutuneita kustannuksia kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneille annetuista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Tällaisia palveluja ovat välttämätön avustaminen ruokaan ja lääkkeisiin sekä tilapäinen asuminen. Koska em. lisäyspykälä koskee vain kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita, kohderyhmä on rajatumpi kuin kaikki paperittomat.

Hätämajoituksen osalta ei saada korvauksia, koska asiakkaille ei toistaiseksi tehdä päätöksiä eikä kustannuksia siten saada kohdennettua yksilötasolla. Parhailaan kuitenkin selvitetään mahdollisuuksia tehdä päätöksiä myös hätämajoitusyöpymisestä. Hätämajoitus kohdentuu pääosin muille kuin 12 a §:n kohderyhmälle. Koska hätämajoituspaikat eivät identifioi asiakkaita, ei saada tietoa siitä, kuuluuko yöpyjä kohderyhmään. Näin ollen hätämajoituksen järjestävyydestä ei voi suoran laskea paperittomien kustannuksiksi.

Muillakin henkilöillä (mm. EU-kansalaiset tms.) voi olla kiireellisen avun tarvetta ja he voivat saada toimeentulotukea, mutta niistä ei saa Kelan korvausta (TTL 13 § päätös).

Paperittomille henkilöille annettavien palvelujen ja niiden kustannusten luotettava tilastointi on haasteellista. Tavoitteena on, että paperittoman henkilön asiakkuus tulisi näkyä kaikissa asiakas- ja potilasjärjestelmissä, sillä ohjeet sen merkintään on olemassa. Haasteena on ollut paperittoman tunnistaminen ja henkilöstön ohjeistus terveystilastoinnissa.

Sosiaalihuollon palveluiden osalta Helsingissä saadaan jatkossa tiedot paperittomien osalta (lukumääristä ja kustannuksista) molemmista yllä mainituista ryhmistä. ATJ-muutokset tulevat voimaan 1.3.2018 (SHL 12a §). Talouden kustannusten seuranta varten on tehty uudet laskentatunnisteet ja tilastopalvelut valmistautuu tilastoinnin rakentamiseen. Tammi-helmikuun tiedot kerätään vielä manuaalisesti.

Maahanmuuttoyksikkö ja sosiaalipäivystys käyttävät sosiaalihuoltolain 12a pykälää päätöksiä tehtäessä. Ko. päätöskohtaa käytetään vain tapauksissa, joista saadaan Kelan korvaus. Muille paperittomille tai vastaaville ryhmille tehdään TTL 13 § päätös ja seurantatiedot saadaan käyttämällä teknistä koodia TTL 131.



Terveystietojärjestelmien asiakas- ja potilastietojärjestelmistä on saatavissa paperittomien palvelujen käyttöä koskevat käyntiluvut, joiden perusteella aiheutuneet kustannukset voidaan arvioida. Tilastointi edellyttää Pegasos- ja Effica- potilastietojärjestelmissä PTON-raportointikoodin käyttöä käyntikohtaisesti. Ohjeistuksesta huolimatta tämän merkinnän käyttö on ollut puutteellista monissa toimipisteissä, mikä johtuu asiakas- ja potilasprosessien käytännöistä, joihin ei useimmissa toimipisteissä kuulu erillinen ilmoittautumistoiminta. Paperittomuuden toteaminen ja sen oikea tilastointi vastaanottotapahtuman yhteydessä on virheille altis tapahtuma ja vie aikaa varsinaiselta hoitotapahtumalta.

Paperittomien palvelujen arvioituja kustannuksia

-Terveysasemat: Arvio 1 500 käyntiä vuodessa, kustannusarvio 400 000 euroa.

-Päivystys: Arvio 80 potilasta vuodessa, 40 000 euroa. Vuoden 2018 talousarviossa päivystykselle on budjetoitu paperittomien kustannuksiin 300 000 euroa.

-Äitiys- ja lastenneuvolat vuonna 2017 78 paperitonta, 51 käyntiä, 5 975 euroa.

-Suun terveydenhuolto: V. 2016 14 käyntiä, 1 834 euroa.

-Hätämajoitus: Sote-lautakunta myönsi vuonna 2017 hätämajoituksen järjestämiseen kaksi avustusta, yhteensä 480 000 euroa. Tästä suurin osa ei kohdistu paperittomiin. Paperittomien hätämajoituksen kustannus on arviolta 35 euroa/henkilö maksimissaan 10 henkilöä/yö.

-Maahanmuuttoyksikön kotouttamispalvelut v. 2016, 65 asiakasta, 105 755 euroa.

-Toimeentulotuki, 108 paperitonta asiakasta, 51 000 euroa.

Edellä olevien lukujen perusteella arvio paperittomien palvelujen kokonaiskustannuksista sosiaali- ja terveystoimialalla on noin 1 miljoonaa euroa vuodessa. Kuten edellä on todettu, haasteena on asiakaskontaktien tilastoinnin puute, minkä vuoksi kustannukset perustuvat arvioihin. Arviossa on pyritty mallintamaan toimialalle tulevia paperittomien palvelujen kokonaiskustannuksia. Laskennassa on hyödynnetty vuoden 2016 toiminnallisen tilinpäätöksen hintoja, vuoden 2017 tietoja niiden ollessa käytössä sekä arvioita asiakasvolyymien tulevasta kasvusta.

Koska em. arviot perustuvat puutteelliseen tilannekuvaan ja antavat vain karkean kuvan kustannusten suuruusluokasta, on tilastointia kehitettävä. Sosiaali- ja terveystoimiala on alkanut valmistella nykyisen ohjeistuksen selventämistä niin että paperittomuus olisi nykyistä helpom-



min määriteltävissä ja todettavissa tietojärjestelmistä. Lisäksi viestinnällisin keinoin tullaan lisäämään asianmukaista tilastointia.

Terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointi

Paperittomat henkilöt muodostavat erityisen haavoittuvan väestöryhmän, jonka riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen parantaa merkittävästi tämän väestöryhmän terveyttä ja hyvinvointia.”

Käsittely

Esittelijä Juha Jolkkonen muutti esitystään seuraavasti:

-Lausunnon toiseksi viimeisen kappaleen ennen terveys- ja hyvinvointivaikutuksien arviointia ensimmäinen lause korjataan muotoon "Edellä olevien lukujen perusteella arvio paperittomien palvelujen kokonaiskustannuksista sosiaali- ja terveystoimialalla on noin 1 miljoonaa euroa vuodessa" sekä

-kustannuksia koskeva väliotsikko muutetaan muotoon "Paperittomien palvelujen arvioituja kustannuksia".

Asiassa tehtiin seuraava palautusehdotus:

Palautusehdotus:

Jäsen Mari Rantanen: Esitän lausuntoa palautettavaksi valmisteluun seuraavin perustein:

- lausunnosta puuttuvat erikoissairaanhoidon sekä lääkemenojen kustannukset kokonaan.
- esityksessä ei ole huomioitu maahanmuuttoviraston ja poliisin arvioita siitä, että laittomasti maassa oleskelevien määrä saattaa kasvaa nopeasti ja on oletettavaa, että suurin osa jää pääkaupunkiseudulle ja Helsinkiin
- Käyntimäärien laskentatapa jää puutteelliseksi, kuinka moneen laittomasti maassa olevaan ihmiseen käyntimäärät ja kustannukset perustuvat
- lausunto ei ota huomioon sosiaali- ja terveysministeriön antamaa kuntainfoa "Kunnille suositukset laittomasti maassa oleskelevien kiireelliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon" eikä valtioneuvoston julkaisemaa toimenpidesuunnitelmaa laittoman maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan"
- esityksessä tulisi olla suunnitelma siitä, miten kustannukset ovat selvitetävissä ja seurattavissa kaikilta osin
- lausunnosta puuttuvat ponnassa esitetyt raportoinnin edellytykset ja määrävälit sosiaali- ja terveyslautakunnalle
- On myös syytä pohtia, tuleeko Helsingin tarjota kotouttamispalveluita



tilanteessa, jossa lähtökohtaisesti laittomasti maassa olevien tulisi poistua maasta, ei suinkaan kotoutua Suomeen ilman laillista perustetta oleskella maassa.

Palautusehdotus raukesi kannattamattomana.

Jäsen Mari Rantanen jätti eriävän mielipiteen lausunnosta.

Esittelijä

sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohtaja
Juha Jolkkonen

Lisätiedot

Jukka Pellinen, hallintoylilääkäri, puhelin: 310 42305
jukka.pellinen(a)hel.fi

Liitteet

1 Parpala Matti, toivomusponsi 2, Kvsto 29.11.2017 asia 22

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Lausuntoehdotus

Sosiaali- ja terveyslautakunta antaa kaupunginhallitukselle seuraavan lausunnon:

”Virallista määritelmää paperiton-termille ei ole, eikä sitä ei ole määritelty Suomen lainsäädännössä. Käytännössä paperittomalla tarkoitetaan maassa ilman oleskelulupaa oleskelevaa, muualta kuin EU- tai ETA-valtiosta tai Sveitsistä tullutta henkilöä, jonka oleskelulupa on umpeutunut tai maahantulo tai maassa oleskelu ei ole laillista. Näihin kuuluvat maahan jääneet kielteisen turvapaikka- tai muun oleskelulupapäätöksen saaneet. Lisäksi paperittoman kaltaisessa tilassa on henkilöitä, joiden tilapäinen maassa oleskelu on laillista, mutta joilla ei ole vakuutus- turvaa sairauden tai sairaanhoidon varalle. Näitä ovat esimerkiksi tietyt Itä-Euroopan EU-maiden liikkuvat väestöryhmät, joilla ei ole vakuutus- turvaa kotimaassaan sekä opiskelijat, joilla määräaikaiseen maassa oloon oikeuttava oleskelulupa on umpeutunut.

Suomessa ilman oleskelulupaa oleskelevien määrästä ei ole tarkkaa tietoa. Tämän hetkisen arvion mukaan laittomasti maassa olevia paperittomia on Helsingissä alle 1 000 henkilöä sekä EU-liikkuvia noin 500. Paperittomien henkilöiden määrän oletetaan kasvavan merkittävästi kun 8 500 turvapaikanhakijan valitukset eri oikeusasteissa tulevat päätökseen ja ratkaisut saadaan vuoden 2018 aikana.



Terveystieteiden lain 50 §:n mukaan kiireellinen sairaanhoito, mukaan lukien kiireellinen suun terveydenhuolto, mielenterveyshoito, päihdehoito ja psykososiaalinen tuki, on annettava potilaalle hänen asuinpaikastaan riippumatta. Tämä koskee myös paperittomia henkilöitä. Kiireellisellä hoidolla tarkoitetaan äkillisen sairastumisen, vamman, pitkäaikais-sairauden vaikeutumisen tai toimintakyvyn alenemisen edellyttämää välitöntä arviota ja hoitoa, jota ei voida siirtää ilman sairauden pahenemista tai vamman vaikeutumista.

Helsinki on omilla päätöksillään laajentanut paperittomien terveydenhuoltoa niin, että kiireellisen hoidon lisäksi paperittomille tarjotaan myös ns. välttämätön hoito. Välttämättömälle hoidolle ei ole yksikäsitteistä määritelmää, mutta sen piiriin voidaan katsoa kuuluvan mm. kroonisten sairauksien läikehoito, jos on oletettavissa, että suhteellisen lyhytaikaisen (esimerkiksi kolmen kuukauden) oleskelun aikana terveydentila heikkenisi ilman hoitoa. Viime kädessä hoidon välttämättömyydestä päättää lääkäri jokaisessa tapauksessa erikseen. Alle 18-vuotiaille lapsille sekä raskaana oleville tarjotaan kaikki terveydenhuollon palvelut kuten helsinkiläisille.

1.1.2018 voimaan tulleen sosiaalihuoltolain lisäyksen (SHL 12a §) perusteella Kela korvaa kunnalle aiheutuneita kustannuksia kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneille annetuista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Tällaisia palveluja ovat välttämätön avustaminen ruokaan ja lääkkeisiin sekä tilapäinen asuminen. Koska em. lisäyspykälä koskee vain kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita, kohderyhmä on rajatumpi kuin kaikki paperittomat.

Hätämajoituksen osalta ei saada korvauksia, koska asiakkaille ei tois- taiseksi tehdä päätöksiä eikä kustannuksia siten saada kohdennettua yksilötasolla. Parhailaan kuitenkin selvitetään mahdollisuuksia tehdä päätöksiä myös hätämajoitusyöpymisestä. Hätämajoitus kohdentuu pääosin muille kuin 12 a §:n kohderyhmälle. Koska hätämajoituspaikat eivät identifioi asiakkaita, ei saada tietoa siitä, kuuluuko yöpyjä kohde- ryhmään. Näin ollen hätämajoituksen järjestöavustusta ei voi suoran laskea paperittomien kustannuksiksi.

Muillakin henkilöillä (mm. EU-kansalaiset tms.) voi olla kiireellisen avun tarvetta ja he voivat saada toimeentulotukea, mutta niistä ei saa Kelan korvausta (TTL 13 § päätös).

Paperittomille henkilöille annettavien palvelujen ja niiden kustannusten luotettava tilastointi on haasteellista. Tavoitteena on, että paperittoman henkilön asiakkuus tulisi näkyä kaikissa asiakas- ja potilasjärjestelmissä, sillä ohjeet sen merkintään on olemassa. Haasteena on ollut paperittoman tunnistaminen ja henkilöstön ohjeistus terveyspalveluissa.



Sosiaalihuollon palveluiden osalta Helsingissä saadaan jatkossa tiedot paperittomien osalta (lukumääristä ja kustannuksista) molemmista yllä mainituista ryhmistä. ATJ-muutokset tulevat voimaan 1.3.2018 (SHL 12a §). Talouden kustannusten seuranta varten on tehty uudet laskentatunnisteet ja tilastopalvelut valmistautuu tilastoinnin rakentamiseen. Tammi-helmikuun tiedot kerätään vielä manuaalisesti.

Maahanmuuttoyksikkö ja sosiaalipäivystys käyttävät sosiaalihuoltolain 12a pykälää päätöksiä tehtäessä. Ko. päätökskohtaa käytetään vain tapauksissa, joista saadaan Kelan korvaus. Muille paperittomille tai vastaaville ryhmille tehdään TTL 13 § päätös ja seurantatiedot saadaan käyttämällä teknistä koodia TTL 131.

Terveydenhuollon asiakas- ja potilastietojärjestelmistä on saatavissa paperittomien palvelujen käyttöä koskevat käyntiluvut, joiden perusteella aiheutuneet kustannukset voidaan arvioida. Tilastointi edellyttää Pegasos- ja Efficapotilastietojärjestelmissä PTON-raportointikoodin käyttöä käyntikohtaisesti. Ohjeistuksesta huolimatta tämän merkinnän käyttö on ollut puutteellista monissa toimipisteissä, mikä johtuu asiakas- ja potilasprosessien käytännöistä, joihin ei useimmissa toimipisteissä kuulu erillinen ilmoittautumistoiminta. Paperittomuuden toteaminen ja sen oikea tilastointi vastaanottotapahtuman yhteydessä on virheille altis tapahtuma ja vie aikaa varsinaiselta hoitotapahtumalta.

Paperittomille annettujen palvelujen arvioituja kustannuksia

-Terveysasemat: Arvio 1 500 käyntiä vuodessa, kustannusarvio 400 000 euroa.

-Päivystys: Arvio 80 potilasta vuodessa, 40 000 euroa. Vuoden 2018 talousarviossa päivystykselle on budjetoitu paperittomien kustannuksiin 300 000 euroa.

-Äitiys- ja lastenneuvolat vuonna 2017 78 paperitonta, 51 käyntiä, 5 975 euroa.

-Suun terveydenhuolto: V. 2016 14 käyntiä, 1 834 euroa.

-Hätämajoitus: Sote-lautakunta myönsi vuonna 2017 hätämajoituksen järjestämiseen kaksi avustusta, yhteensä 480 000 euroa. Tästä suurin osa ei kohdistu paperittomiin. Paperittomien hätämajoituksen kustannus on arviolta 35 euroa/henkilö maksimissaan 10 henkilöä/yö.

-Maahanmuuttoyksikön kotouttamispalvelut v. 2016, 65 asiakasta, 105 755 euroa.

-Toimeentulotuki, 108 paperitonta asiakasta, 51 000 euroa.



Edellä olevien lukujen perusteella arvio paperittomien palvelujen kokonaiskustannuksista sosiaali- ja terveystoimialalla on 1,1 miljoonaa euroa vuodessa. Kuten edellä on todettu, haasteena on asiakaskontaktien tilastoinnin puute, minkä vuoksi kustannukset perustuvat arvioihin. Arviossa on pyritty mallintamaan toimialalle tulevia paperittomien palvelujen kokonaiskustannuksia. Laskennassa on hyödynnetty vuoden 2016 toiminnallisen tilinpäätöksen hintoja, vuoden 2017 tietoja niiden ollessa käytössä sekä arvioita asiakasvolyymien tulevasta kasvusta.

Koska em. arviot perustuvat puutteelliseen tilannekuvaan ja antavat vain karkean kuvan kustannusten suuruusluokasta, on tilastointia kehitettävä. Sosiaali- ja terveystoimiala on alkanut valmistella nykyisen ohjeistuksen selventämistä niin että paperittomuus olisi nykyistä helpommin määriteltävissä ja todettavissa tietojärjestelmistä. Lisäksi viestinnällisin keinoin tullaan lisäämään asianmukaista tilastointia.

Terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointi

Paperittomat henkilöt muodostavat erityisen haavoittuvan väestöryhmän, jonka riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen parantaa merkittävästi tämän väestöryhmän terveyttä ja hyvinvointia.”

Esittelijän perustelut

Hyväksyessään 29.1.2017 vastauksen valtuutettu Veronika Honkasalon paperittomien tilanteen edistämistä koskevaan aloitteeseen kaupunginvaltuusto hyväksyi valtuutettu Matti Parpalan ponnen. Ponnen perusteella kaupunginvaltuusto edellyttää, että palveluja lisättäessä selvitetään mahdollisuus raportoida niiden käytön ja kustannusten kehittymistä sosiaali- ja terveyslautakunnalle säännöllisesti.

Kaupunginkanslia pyytää sosiaali- ja terveyslautakunnan lausunnon 29.11.2018 mennessä. Kaupunginkanslian maahanmuutto- ja työllisyyssasioista on esitetty toive asian pikaisemmasta käsittelystä.

Esittelijä

sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohtaja
Juha Jolkkonen

Lisätiedot

Jukka Pellinen, hallintoylilääkäri, puhelin: 310 42305
jukka.pellinen(a)hel.fi

Liitteet

1 Parpala Matti, toivomusponsi 2, Kvsto 29.11.2017 asia 22

Muutoksenhaku



13.03.2018

Asia/13

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätöshistoria

Sosiaali- ja terveyslautakunta 27.02.2018 § 51

HEL 2017-013326 T 00 00 03

Lausunto

Sosiaali- ja terveyslautakunta päätti panna asian pöydälle.

Käsittely

27.02.2018 Pöydälle

Jäsen Mari Rantanen pyysi asian pöydälle.

Esittelijä

sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohtaja
Juha Jolkkonen

Lisätiedot

Jukka Pellinen, hallintoylilääkäri, puhelin: 310 42305
jukka.pellinen(a)hel.fi