

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Viite: Kutsu kuulemistilaisuuteen 10.11.2014 ja/tai kirjallinen lausunto

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi kunnan velvollisuudesta järjestää eräitä terveydenhuollon palveluja eräille ulkomaalaisille ja laiksi rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59–60/1991), joka on lakina voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnosta lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset

Esitysluonnoksella ehdotetaan säädettäväksi laki kunnan velvollisuudesta järjestää eräitä terveydenhuollon palveluja eräille ulkomaalaisille henkilöille. Lailla turvattaisiin nykyistä paremmin oikeus välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin terveyspalveluihin Suomessa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille, joilla ei ole ulkomaalaislaissa edellytettyä oleskelulupaa tai joille on eräistä ulkomaalaislaissa erikseen määritellyistä syistä myönnetty tilapäinen oleskelulupa, mutta joilla ei ole oikeutta muihin julkisen terveydenhuollon palveluihin kuin kiireelliseen hoitoon.

Välttämättömiä palveluja olisivat terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimat terveyspalvelut, joita ovat raskauden ja synnytyksen hoitoon liittyvät palvelut sekä pitkäaikais- ja muiden sairauksien hoito silloin, kun terveydenhuollon ammattihenkilö arvioi hoidon olevan välttämätöntä ottaen huomioon henkilön terveydentila ja hänen Suomessa oleskelunsa kesto. Lakiluonnoksessa tarkoitetuille alaikäisille tulisi järjestää kaikki tarvittavat terveydenhuollon palvelut samoin perustein kuin niille alaikäisille, joilla on Suomessa kotikunta.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että paperittomien terveyspalveluita koskeva lainvalmistelu on edennyt, mutta katsoo sen olevan jossain määrin ongelmallinen lapsen oikeuksien näkökulmasta. Esitysluonnos rajaa oikeuden välttämättömiin terveyspalveluihin koskemaan vain kolmansista maista tulleisiin paperittomiin ulkomaalaisiin. Näin ollen osa maassa oleskelevista lapsista jäisi edelleen terveyspalveluiden ulkopuolelle. Ratkaisua on pidettävä tältä osin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa taattujen oikeuksien vastaisena.

Perustelut lapsiasiavaltuutetun kannanotoille

Lapsen oikeuksien yleissopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin (1 artikla). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tar-



peellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt seuraavat artiklat perustavanlaatuisiksi yleisperiaatteiksi koko lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanossa:

- lapsen edun ensisijaisuus kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) artikla)
- lapsen oikeus syrjimättömyyteen ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaa perustuvaa erottelua (2 artikla)
- lapsen oikeus osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla, erityisesti lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä (12 artikla),
- lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)

Muita hallituksen esityksen kannalta keskeisiä artikloja ovat muun muassa

- lapsen oikeus parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan (24 artikla)
- lapsella, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa syystä tai toisesta, on oikeus valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen (20 artikla)

Lapsen oikeuksien yleissopimusta tulee tulkita kokonaisuutena. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja toteutumista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat.¹

Lapsen oikeuksien komitea on todennut, että ”lasten oikeus terveyteen ei ole tärkeä pelkästään itsessään, vaan tämän oikeuden toteutuminen on myös välttämätöntä kaikkien muiden yleissopimuksen mukaisten oikeuksien nauttimisen kannalta. Lasten terveyttä koskevan oikeuden toteutuminen riippuu myös monien muiden yleissopimuksessa määriteltyjen oikeuksien toteutumisesta.”² (allev. tässä)

Komitean mukaan ”[v]oidakseen toteuttaa täysimääräisesti kaikkien lasten oikeuden terveyteen sopimusvaltioiden velvollisuutena on varmistaa, ettei lasten terveys vaarannu syrjinnän takia, joka on merkittävä haavoittuvuudelle altistava tekijä. --- Huomiota tulisi kiinnittää myös kaikkiin muihin syrjinnän muotoihin, jotka saattavat vaarantaa lasten terveyden, sekä eri syrjintämuotojen seurauksiin.”³

Lisäksi komitea toteaa seuraavaa: ”[j]otta lasten oikeus terveyteen toteutuisi, toimenpiteitä tulisi kohdistaa epäedullisessa asemassa oleviin ja riittämättömiä palveluita tarjoavilla alueilla asuviin lapsiin. Valtioiden tulisi tunnistaa kansallisella ja tätä alemmilla tasoilla vaikuttavat tekijät, jotka tekevät lapsista haavoittuvia tai asettavat tietyt lapsiryhmät epäedulliseen asemaan. Nämä tekijät olisi otettava huomioon lasten terveyttä koskevia lakeja, määräyksiä, politiikkoja, ohjelmia ja palveluita kehitettäessä, ja tällöin tulisi pyrkiä oikeudenmukaisuuden varmistamiseen.”⁴

Arvio hallituksen esitysluonnoksen ehdotuksista

Hallituksen esitysluonnoksen vaikutukset

Hallituksen esitysluonnoksessa on esitetty taloudellisten vaikutusten arviointi sekä hyvin lyhyesti vaikutusarviointi yksilön asemaan. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa todetaan, että arviointi on vaikeaa, koska tarkkaan ei tiedetä kuinka suurta joukkoa uusi lainsäädäntö koskisi tai kuinka suuri osa heistä tulisi palveluita käyttämään ja millainen palvelutarve olisi. Arviolaselmat on kuitenkin esitetty ja ne lienevät tässä vaiheessa paras arvio tulevista kustannuksista.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että esitysluonnoksen s. 29 todettuun lain toteutumisen seurantaan ryhdytään heti lain voimaantulosta alkaen. Seurannan perusteella tehtävää vaikutusarviointia on tehtävä jatkossa riittävän usein ja monipuolisesti.

Esitysluonnoksessa todetaan lisäksi, että jatkossa olisi selvittävä, estääkö asiakasmaksulain mukaiset palvelumaksut tosiasiallisesti hoitoon hakeutumisen ja voitaisiinko siirtyä perimään asiakasmaksuja samoin perustein kuin henkilöiltä, joilla on kotikunta Suomessa. Esitysluonnoksessa todetaan oletuksena, että maksujen periminen voi muodostaa esteen hoitoon hakeutumiselle.

Lapsiasiavaltuutettu pitää todennäköisenä, että kustannukset tulevat olemaan ainakin jossain määrin tosiasiallinen este hakeutua ajoissa terveyspalveluihin, josta seurauksena voi olla se, että hoitoon tullaan vasta, kun on kyse kalliin kiireellisen hoidon tarpeesta. Asiakasmaksujen periminen asiakasmaksulain suuruusina voivat olla siten todellinen este lain tavoitteiden toteutumiselle. Nettokustannusvaikutuksia on vaikea arvioida tässä vaiheessa, ja siksikin säännöllinen seuranta on erityisen tärkeää.

Lapsivaikutusten arviointia hallituksen esitysluonnoksessa ei ole tehty, jota on pidettävä puutteena. Vaikutusarvioinnin tulisi perustua tutkittuun tietoon, jota tässä tapauksessa ei vielä ole juurikaan saatavilla. Tässä vaiheessa arviointi siten perustuisi yleisiin arvioihin lain piiriin tulevien paperittomien (lasten) määrästä ja heidän mahdollisesta hoidon tarpeesta, vastaavalla tavalla kuin mihin taloudelliset vaikutuksen perustuvat.

Lapsivaikutusten arvioinnissa tulisi arvioida, miten terveyspalveluiden saatavuus tosiasiallisesti toteutuisi näiden lasten osalta ja miten palveluilla voidaan parantaa näiden lasten terveydentilaa. Näihin vaikuttaa esimerkiksi, miten vanhemmat saavat tietoa palveluista ja niiden kustannuksista sekä missä määrin vanhemmat olisivat halukkaita tuomaan lapsiaan terveyspalveluiden piiriin. Olisi myös arvioitava mm. sitä, vaikuttaako lapsen terveydenhuollon palveluihin tuomiseen se, että vanhemmille ja lapsille tarjotaan hoitoa eri perustein tai että vanhemmille annettavasta hoidosta peritään täydet asiakasmaksut.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että esitysluonnoksen mukaan kattavien terveyspalveluiden ulkopuolelle jää ehkä isokin osa paperittomista lapsista, jos palveluita ei tarjota EU:sta, pääasiassa Romaniasta ja Bulgariasta tuleville, ilman vakuutusta oleville lapsille. Lapsivaikutusten arvioinnissa tulisi siten arvioida myös näiden lasten tilannetta.

Henkilöllinen soveltamisala (2 §) ja järjestämisvelvollisuuden laajuus (4 §) lapsen näkökulmasta

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen selvityksessä ”Paperittomien terveyspalvelut Suomessa”⁵ päädyttiin ehdottamaan kolmea eri vaihtoehtoa, joissa kaikissa järjestämisvelvollisuuden henkilöllinen laajuus oli sama, kattaen kaikki paperittomat henkilöt⁶, mukaan lukien EU-maista tulleet henkilöt, joilla ei ole vakuutusturvaa omasta maastaan. Kaikissa kolmessa vaihtoehtossa ehdotettiin tarjottavaksi kattavat terveyspalvelut kaikille lapsille.

Hallituksen esitysluonnos sisältää sinänsä perusteltuja syitä, miksi paperittomien määritelmää ehdotetaan rajattavaksi. Lapsiasiavaltuutettu katsoo kuitenkin, että raja on erittäin ongelmallinen lapsen oikeuksien näkökulmasta. Tehtyä henkilöllistä rajausta ei tulisi ulottaa koskemaan lapsia. Ehdotettu sääntely olisi samalla tavoin ongelmallinen myös raskaana olevien ja synnyttäneiden äitien kohdalla.

Ehdotuksen toteutuessa tällaisenaan terveystalouden ulkopuolelle jää todennäköisesti iso joukko yleensä vanhempiensa mukana toisesta EU-valtiosta (erityisesti Romaniasta ja Bulgariasta) tulleita lapsia, joilla ei ole tarvittavaa vakuutusta. Hallituksen esitysluonnos ei täytä lapsen oikeuksien yleissopimuksessa asetettuja velvoitteita (mm. 6 art ja 24 art). Lakiehdotus ei myöskään ota ensisijaisesti huomioon lapsen etua vaan valittu sääntelyratkaisu vaikuttaa perustuvan pitkälti sen taloudellisiin vaikutuksiin.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että kaikille, THL:n selvityksessä määritellyn mukaisesti paperittomille lapsille, tulisi taata kattavat terveystaloudet. Lapset eivät itse voi vaikuttaa siihen, tulevatko he Suomeen luvattomasti tai jäävät tänne ilman tarvittavia papereita, eivätkä siihen, onko heille kotimaassaan tarvittava vakuutus. Lapsella on aina oikeus erityiseen suojeluun ja lapsen on saatava tarvitsemansa terveyden- ja sairaudenhoito. Yhtä lailla tarvittavat palvelut tulisi taata vastaavassa henkilöllisessä laajuudessa raskaana oleville ja synnyttäneille äideille.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan hallituksen esityksen valmistelussa tulisi vielä etsiä vaihtoehtoja, joilla kaikkien lasten kattavat terveystaloudet sekä raskaana olevien ja synnyttäneiden äitien seurantaan ja hoitoon tarvittavat palvelut varmistetaan riippumatta siitä, miten muille aikuisille tarjottavia palveluita rajattaisiin.

Tällä hetkellä on epätodennäköistä, että toisesta EU-maasta tuleva lapsi, jolla ei ole (tai vanhemmalla ei ole) tarvittavaa vakuutusta, saisi terveystaloudet omasta kotivaltioistaan. Ratkaisuna voi olla siten, että palvelut olisi tarjottava Suomessa siinä laajuudessa, kun ne tarjotaan lapsille, joilla on kotikunta Suomessa. Suomen tulee kuitenkin jatkaa aktiivisesti jatkaa työtä EU-tasolla, että kaikki jäsenvaltiot huolehtisivat entistä paremmin kaikkien omien kansalaistensa terveydenhuollon palveluista.

Jyväskylässä 11.11.2014

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

1

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f14_&Lang=en

²YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 15 (suomeksi), kohta II.A.7

http://www.lapsiasia.fi/c/document_library/get_file?folderId=11437003&name=DLFE-31532.pdf

³Yleiskommentti nro 15, kohta II.B.8.

⁴Yleiskommentti nro 15, kohta II.B.11.

⁵<http://www.julkari.fi/handle/10024/114941>

⁶ Paperittoman määrittely esim. THL:n raportin s. 14.