

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Viite: Lausuntopyyntö 18.2.2015

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kunnan velvollisuudesta järjestää eräitä terveydenhuollon palveluja eräille ulkomaalaisille ja laiksi rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta (HE 343/2014 vp)

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

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset

Hallituksen esityksessä 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 lyhytkestoiset 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 saman laajuusina kuin niille alaikäisille, joilla on Suomessa kotikunta. Muilta osin oikeus terveyspalveluihin olisi lähinnä saman laajuinen kuin Suomessa kansainvälistä suojelua hakevilla turvapaikanhakijoilla.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että paperittomien terveyspalveluita koskeva hallituksen esitys on edennyt eduskuntaan asti, mutta katsoo esityksen olevan 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 tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt seuraavat artiklat perustavanlaatuisiksi yleisperiaateiksi 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 seikkaan 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 pelkättään 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 esityksestä

Vaikutusarviointi

Hallituksen esityksessä on esitetty taloudellisten vaikutusten arviointi sekä hyvin lyhyesti vaikutusarviointi yksilön asemaan.

Nimenomaista lapsivaikutusten arviointia hallituksen esityksessä ei ole tehty, jota on pidettävä puutteena. Vaikutuksia lapsiin ei ole huomioitu myöskään taloudellisten vaikutusten arvioinnissa. Yksilön asemaan kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa todetaan, että vaikutuksia lapsiin on seurattava huolellisesti ja tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin, jotta lasten oikeudet toteutuisivat. Tämä on ehdoton minimivaatimus, mutta toteamus sellaisenaan ei korvaa lain valmisteluvaiheeseen kuuluvaa vaikutusarviointia.

Vaikutusarvioinnin tulisi perustua ensisijaisesti 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. Lukumäärätietoja olisi mahdollista arvioida esimerkiksi Global Clinicillä asioineiden lasten määrän perusteella.

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

Lapsivaikutusten arvioinnissa tulisi arvioida lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävien paperittomien lasten tilannetta. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että ehdotettu henkilöllinen soveltamisala jättää ison osan paperittomista lapsista sen ulkopuolelle. Esimerkiksi Global Clinicin asiakasmääristä Helsingissä oli noin 70 prosenttia romanialaisia ja bulgarialaisia (v. 2011). Suomi ei näiden lasten osalta täytä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa sopimusvaltiolle asetettuja velvoitteita (mm. artikkelit 2, 6 ja 24).

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 vaihtoehdossa ehdotettiin tarjottavaksi kattavat terveyspalvelut kaikille lapsille.

Hallituksen esityksessä ehdotettua rajausta, jonka mukaan lain piiriin ei EU:n, ETA-valtioiden ja Sveitsin kansalaiset kuulu, perustellaan sillä, että EU:n jäsenvaltioiden velvollisuutena on turvata kansalaisilleen terveyspalvelut yhteisöläinsäädännön mukaisesti. Lapsiasiavaltuutettu katsoo kuitenkin, että rajausta on erittäin ongelmallinen lapsen oikeuksien näkökulmasta. Tehtyä henkilöllistä rajausta ei tulisi ulottaa koskemaan lapsia. Ehdotettu rajausta olisi ongelmallinen myös raskaana olevien ja synnyttäneiden äitien kohdalla.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että kaikille, THL:n selvityksessä määritellyn mukaisesti paperittomille lapsille, tulisi taata kattavat terveyspalvelut. Lapset eivät itse voi vaikuttaa siihen, tulevatko he Suomeen luvattomasti tai jäävät tänne ilman tarvittavia papereita, eivätkä siihen,

onko heillä kotimaassaan tarvittava vakuutus. Lapsella on aina oikeus erityiseen suojeluun ja lapsen on saatava tarvitsemansa terveyden- ja sairaushoito. Yhtä lailla tarvittavat palvelut tulisi taata vastaavassa henkilöllisessä laajuudessa raskaana oleville ja synnyttäneille äideille.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan hallituksen esitystä tulisi muuttaa siten, että kaikkien lasten kattavat terveyspalvelut sekä kaikkien 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 terveyspalvelut omasta kotivaltioistaan. Ratkaisuna tulisi olla siten, että palvelut tarjotaan näille Suomessa oleskeleville lapsille 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.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lopuksi, että todellisten kustannusten periminen tulee olemaan mitä todennäköisimmin ainakin jossain määrin este hakeutua terveyspalveluihin. Tästä voi seurauksena olla se, että hoitoon tullaan vasta, kun on kyse kalliin kiireellisen hoidon tarpeesta. Erityisesti lasten näkökulmasta tämä on sietämätöntä. Tämän ja ehdotetun henkilöllisen rajauksen nettokustannusvaikutuksia on vaikea arvioida tässä vaiheessa.

Jyväskylässä 24.2.2015

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

³ Yleiskommentti nro 15, kohta II.B.8.

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

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

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