

Selvitys valtuustoaloitteeseen (12.12.2016) terveydenhuollon järjestämisestä paperittomille henkilöille

Selvitystä on täydennetty sosiaali- ja terveystieteiden lautakuntaa varten valtuustokäsittelyn 24.4.2017 tarkennuspyyntöjen osalta.

Vantaan nykykäytäntö paperittomien hoidossa

Vantaan sosiaali- ja terveydenhuollossa noudatetaan paperittomien henkilöiden hoidossa toimialan johtoryhmässä 22.3.2016 hyväksyttyä ohjetta: EU-kansalaisten ja kolmansista maista tulleiden sosiaali- ja terveystieteiden palvelut. Ohje perustuu voimassaolevaan lainsäädäntöön ulkomaalaisten oikeuksista saada sosiaali- ja terveystieteiden palveluja. Ohje ei sisällä mitään lisäystä tai vähennystä suhteessa laissa säädettyihin palveluihin.

Em. ohjeessa paperittomalla tarkoitetaan henkilöä, joka oleskelee Suomessa ilman oleskelulupaa, ja on tullut muualta kuin EU- tai ETA-valtiosta tai Sveitsistä. Hänen oleskelulupansa voi olla päättynyt, päätös on ollut kielteinen tai hän ei ole hakenut oleskelulupaa. Tähän ryhmään kuuluvat mm. turvapaikanhakijat, jotka ovat saaneet kielteisen turvapaikkapäätöksen, mutta ovat jääneet maahan, ja henkilöt jotka ovat ylittäneet Suomen rajan ilman lupaa. Paperiton on myös henkilö, joka tulee muualta kuin EU- ETA- valtiosta tai Sveitsistä, ja jonka oleskeluluvan edellytyksenä on ollut yksityinen sairausvakuutus, mutta vakuutusturvaa ei ole tai se ei ole kattava.

Huomioon tulee ottaa myös henkilöt, jotka palautetaan maahan Dublin III asetuksen mukaisen vastuunmäärittämisjärjestelmän mukaisesti.

Myös silloin, kun henkilön oleskelu maassa sinänsä on laillista saattaa olla, että hänellä ei ole oikeutta julkiseen terveydenhuoltoon, koska hänellä ei ole toisessa EU- valtiossa julkista sairausvakuutusta, ja häntä pidetään tämän takia paperittomana.

Paperittomana ei pidetä alle kolmen kuukauden turisti- tai liikematkalla olevaa sillä perusteella, että hänellä ei ole kotikuntaa Suomessa, tai koska hän ei ole sairausvakuutettu.

Paperittomalle henkilölle on joka tapauksessa aina annettava kiireellinen hoito. Tällaisen hoidon tarvetta arvioitaessa ei ole merkitystä sillä, korvaako joku taho hoidon jälkikäteen. Henkilön avuntarve saattaa myös olla sellainen, että hänet tulee ohjata muun auttavan tahon piiriin kuten sosiaalipäivystys, lastensuojelu, Joutsenon vastaanottokeskus (ihmiskauppa), kidutettujen kuntoutuskeskus, Monika-naiset (naisiin kohdistuva väkivalta), Pro-tukipiste (seksialalla työskentelevät) ja rikosuhripäivystys. Kunnan tulee järjestää myös kiireelliset sosiaalipalvelut niitä tarvitseville. Näihin ei voi saada valtion korvausta.

Alaikäisten oikeus terveystieteiden palveluihin on laajempi kuin täysi-ikäisten henkilöiden oikeus. Erityistä huomiota lapsen tilannetta selvitettäessä on kiinnitettävä lapsen etuun, kehitykseen ja terveyteen. Koululaisille järjestetään kouluterveydenhuollon palvelut. Terveystieteiden huollon ammattihenkilö saattaa olla velvollinen tekemään lastensuojeluilmoituksen tai sosiaalihuoltolaissa tarkoitetun ns. huoli-ilmoituksen.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön mukaan **kiireellisellä hoidolla tarkoitetaan:**

- äkillisen sairastumisen, vamman, pitkäaikaissairauden vaikeutumisen tai toimintakyvyn alenemisen edellyttämää välitöntä arviota ja hoitoa. Näissä tapauksissa hoidon aloittamista ei voida pitkittää ilman, että sairaus pahenee tai vamma vaikeutuu.
- kiireellistä suun terveydenhuoltoa, mielenterveyshoitoa, päihdehoitoa ja psykososiaalista tukea.

Lainsäädäntö

Suomessa oikeus saada julkisen terveydenhuollon palveluja perustuu pääsääntöisesti kotikuntaan. Terveydenhuoltolain (2010/1326) mukaan kunnan on järjestettävä alueensa asukkaiden palvelut. Suomessa pysyvästi asuvalla henkilöllä on kansalaisuudestaan riippumatta oikeus terveydentilansa edellyttämään terveyden- ja sairaanhoitoon kunnan kulloinkin käytettävissä olevien terveydenhuollon voimavarojen rajoissa.

Kaikilla Suomessa oleskelevilla henkilöillä on aina oikeus saada tarvitsemansa kiireellinen sairaanhoito julkisessa terveydenhuollossa (Erikoissairaanhoitolaki 1062/1989 3 §, Terveydenhuoltolaki 1326/2010 50 §). Kela korvaa kustannukset, joita ei saada perittyä potilaalta. Oikeus saada muita kuin kiireellisiä julkisia terveystalveluja riippuu siitä, onko henkilöllä kotikunta Suomessa, onko hänellä hoitoon oikeuttava todistus / kortti, vakuutus tai annetaanko hoito valtioiden välisen sosiaaliturvasopimuksen perusteella. Tällöin korvaus hoidosta peritään tämän sitoumuksen / sopimuksen mukaan.

Huomioon on otettava myös EU:n säännökset. Yhdistelmälapadirektiivin mukaan, kun työntekijä vakuutetaan työskentelymaassa, hän ja hänen perheenjäsenensä tulevat myös julkisen terveydenhuollon piiriin (Kansanterveyslaki 14 §).

Kunnalla on mahdollisuus tarjota laajempia palveluja kuin mitä lainsäädäntö tai sopimukset edellyttävät. Näiden palvelujen kustannuksiin ei saada korvausta valtiolta.

Valtio ja paperittomien terveydenhuollon palvelut

Edellisellä vaalikaudella eduskuntaan tuotiin päätettäväksi hallituksen esitys 343/2014 laiksi kunnan velvollisuudesta järjestää eräitä terveydenhuollon palveluja eräille ulkomaalaisille ja laiksi rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta. Lain tarkoituksena oli turvata paremmin oikeus välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin terveystalveluihin henkilöille, joilla ei ole oikeutta muihin julkisen terveydenhuollon palveluihin kuin kiireelliseen hoitoon. Näitä terveystalveluja olisivat olleet esimerkiksi raskauden ja synnytyksen hoitoon liittyvät palvelut sekä alaikäisille järjestettävät terveydenhuollon palvelut saman laajuisina kuin Suomessa kotikunnan omaaville alaikäisille. Valtio olisi korvannut kunnalle palveluista aiheutuneet kustannukset, mikäli niitä ei olisi saatu perittyä palvelun käyttäjältä.

Lakiesitys raukesi eduskunnassa eikä tällä hetkellä ole voimassa olevaa lakia paperittomien terveydenhuollon järjestämisestä. Nykyinen hallitus ei ole sisällyttänyt asiaa hallitusohjelmaansa.

Nykyisen hallituksen maahanmuuton ministerityöryhmä on julkaissut 16.12.2016 päivätyn toimenpidesuunnitelman laittoman maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan, jossa ohjeistusta välttämättömistä sosiaali- ja terveystalveluista on täydennetty. Ohjeistuksessa on tietoa kiireellisen hoidon sisällöstä terveydenhuoltolain 50 § mukaisesti, vastaanottopalvelujen päättymisestä, kustannusten korvaamisesta sekä kiireettömän hoidon antamisesta maassa laittomasti oleskeleville. Laiton oleskelu on myös määritelty. Laittomasti maassa oleskelevalla tarkoitetaan kielteisen

turvapaikkapäätöksen saanutta henkilöä, jota ei pystytä palauttamaan, eikä hän poistu maasta itsenäisesti, katoaa, tai poistetaan vastaanottojärjestelmän piiristä. Työryhmän mukaan tässä yhteydessä yleisesti käytettyä termiä "paperiton" tulee välttää.

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut kunnille suositukset laittomasti maassa oleskelevien kiireelliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon 31.1.2017

http://stm.fi/documents/1271139/3899844/Kuntainfo_2-2017_verkkoon.pdf/2a98f528-8e34-42c9-91ca-070a3c0d5e40

Laittomasti maassa olevilla tarkoitetaan henkilöitä, joilla ei ole ulkomaalaislain mukaan oikeutta oleskella Suomessa. Suositukseen on kirjattu kaikkien oikeus saada kiireellistä hoitoa ja, että yleensä kiireellisen hoidon tarpeen arviointi tapahtuu terveydenhuollon päivystysyksikössä.

Terveydenhuollon ammattihenkilö arvioi potilaan kiireellisen hoidon tarpeen. Kyse on lääketieteellisestä arviosta, joka perustuu potilaan terveydentilaan ja kansallisiin hoitokäytäntöihin. Mikäli laittomasti maassa olevalle henkilölle annetaan kiireetöntä hoitoa julkisessa terveydenhuollossa, potilaalta peritään hoidon täydet kustannukset.

Paperittomien määrä

THL:n mukaan Suomessa oleskelevien paperittomien tai paperittomien kaltaisessa asemassa olevien henkilöiden kokonaismäärää on erittäin vaikea arvioida, johtuen ilmiön monisyisestä luonteesta. Suomessa tavataan vuosittain 1 700-6 900 luvatta maassa oleskelevaa, jonka perusteella ei voi päätellä paperittomien henkilöiden määrää. Erityisesti pääkaupunkiseudulla arvioidaan paperittomien henkilöiden lukumäärän tulevaisuudessa kasvavan, mikä lisää todennäköisesti palvelujen käyttöä ja niistä aiheutuvia kustannuksia.

Maahanmuuton ministerityöryhmän toimenpidesuunnitelman (16.12.2016) mukaan vuonna 2015 Suomeen saapui 32 476 turvapaikanhakijaa. Vuonna 2016 (12.12. mennessä) Suomeen oli tullut 5 476 turvapaikanhakijaa pääasiassa Irakista, Afganistanista, Somaliasta ja Syyriasta.

Maahanmuuttovirasto on tehnyt vuosien 2015 – 2016 kuluessa 34 073 turvapaikkapäätöstä, joista kielteisiä 14 551 (43 %). Vastaanottojärjestelmässä on 20 450 henkilöä, joista 11 365 on kielteisen päätöksen saanut. Näistä muutoksenhaun alaisia on 9 451. Maasta poistuneita on 9 224. Vastaanottojärjestelmästä on kadonnut 3 824 turvapaikanhakijaa, joista yli puolet vuoden 2016 aikana. Vastaanoton piiristä poistuneista kadonneiden osuus oli 12/2016 noin 19 %.

Tammikuussa 2017 Vantaalle oli sijoittunut n. 1200 turvapaikanhakijaa. Oleskelulupia oli myönnetty n. 80 ja kielteisiä päätöksiä oli n. 220. Oleskelulupapäätöstä odotti n. 250 turvapaikanhakijaa. Kielteisten turvapaikkapäätösten määrien arvioidaan kevään aikana lisääntyvän runsaasti.

Vantaalla ei ole ollut mahdollista saada terveystalvija käyttäneiden paperittomien, eikä em. toimenpideohjelmassa mainitun määritelmän mukaista laittomasti maassa oleskelevien määriä tai ns. paperittomien määriä potilaskertomusjärjestelmästä, koska hoito on annettu hoito-oikeuden perusteella. Toimialalla on arvioitu, että esim. neuvolapalveluja käyttäviä asiakkaita olisi vuositasona noin 15.

Asioidessaan esim. terveysasemalla potilaan tulee esittää passi tai henkilöllisyystodistus, jonka perusteella hänet rekisteröidään potilastietojärjestelmään. Jos virallista dokumenttia ei ole, rekisteröinti tehdään potilaan ilmoittamalla suullisilla henkilötiedoilla.

Kustannukset

Valtio korvaa kunnalle kiireellisestä hoidosta aiheutuneet kulut, jos hoitoa saaneella henkilöllä ei ole Suomessa kotikuntaa ja jos kuluja ei ole saatu perittyä henkilöltä itseltään (laki rajat ylittävistä terveydenhuollosta 1201/2013 20 §).

Valtion korvauksen voi saada myös sellaisista palveluista, jotka ovat asiakasmaksulainsäädännön mukaan palvelujen käyttäjälle maksuttomia, esimerkiksi alle 18-vuotiaan henkilön käynti terveyskeskuslääkärin vastaanotolla. Korvauksen piiriin kuuluvat myös kustannukset, jotka ovat aiheutuneet muun terveydenhuollon ammattihenkilön kuin lääkärin tai hammaslääkärin luo tehdystä käynneistä sekä mm. tulkkauskustannukset.

Kela ei korvaa kustannuksia, jos kunta on omalla päätöksellään päättänyt jättää perimättä potilaalta kokonaiskustannukset hoidosta.

Jos kunta itse päättäisi antaa kiireellisen hoidon palvelut paperittomille samoin asiakasmaksuin kuin kuntalaisille, kaikkien ulkomaalaisten hoidosta aiheutuvat kustannukset tulevat asiakasmaksun ylittävältä osin kokonaisuudessaan kunnan vastuulle. 2016 Kelalta perittiin tällaisia ulkomaalaisten hoitokustannuksia n. 70 000 euron arvosta, sisältäen myös täysi-ikäiset henkilöt.

Raskaana olevan henkilön neuvolakäyntien vuosikustannus on tulkkauksineen 1.500 euroa ja alle yksivuotiaan lapsen neuvolakäyntien kustannukset 1.600 euroa vuodessa. 1-7 -vuotiaiden vuositason kustannus on vastaavasti 1.100 euroa ja 8-17 -vuotiaiden vuosittaisen rutiinitarkastuksen kustannus jää keskimäärin 200 euroon.

Lisäksi mikäli henkilö käyttäisi terveysaseman vastaanottopalveluja, syntyisi esim. kolmesta lääkärin vastaanottoajasta vuodessa, sisältäen tulkkauskustannuksen 500 euron kustannus.

Perusterveydenhuollosta aiheutuvaa vuosikustannusta ilman suun terveydenhoitoa muodostuu em. perusteella henkilöä kohden 170 – 2.000 euroa. Mikäli henkilöitä olisi kymmenen, kustannukset liikkuvat 1.700 – 20.000 euron välillä vuositasolla. Erikoissairaanhoidon kustannuksissa on hoidon tarpeesta ja hoidon pituudesta riippuen suurempi vaihtelu. Vantaalla kotoutumislain perusteella haettujen valtionkorvausten taso oli vuonna 2015 alaikäisten henkilöiden osalta keskimäärin 6.600 euroa / henkilö / vuosi, niiden henkilöiden osalta, jotka erikoissairaanhoidon palveluja tarvitsivat. Raskaana olevien osalta on huomioitava lisäksi synnytykseen liittyvät kustannukset.

Ongelmattoman alatiesynnytyksen hinta on noin 2 100 euroa (HYKS). Mikäli synnytys vaikeutuu (esimerkkinä keisarinleikkaus, jossa ilmenee ongelmia), synnyttäminen maksaa vähintään 5000 euroa. Lisäkustannuksia voi aiheutua äidin tai lapsen vuodeosastohoidosta, tehovalvonnasta tai tehohoidosta.

Ennaltaehkäisevät palvelut

Valtuustoaloitteessa esitetään, että ennaltaehkäiseviä palveluita suunniteltaessa ja järjestettäessä suunnitellaan myös paperittomien henkilöiden tarvitsemia ennaltaehkäiseviä palveluita ja taataan, että yllä esitettyihin palveluihin on helppo löytää ja päästä. Kaikissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on ennaltaehkäisevä osuus, joka turvaa paperittomille tiedon saantia.

Varsinaiset ennaltaehkäisevät palvelut ovat terveydenhoitoa eli terveyden edistämiseen, ylläpitämiseen ja hoitoon sekä sairauden ehkäisemiseen tähtäävää hoitotoimintaa. Ennaltaehkäiseviä

palveluja ovat mm. terveysneuvonta, äitiys- ja lastenneuvolapalvelut sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuolto, erilaiset seulonnat kuten mammografia- ja papa-seulonnat, terveyteen liittyvät kyselyt ja kartoitukset, suun terveydenhuollon tarkastukset, rokotukset ja infektioiden torjunta, ja ne on suunnattu laajoille väestö- ja ikäryhmille. Ennaltaehkäisevien palvelujen luonne on tavallisesti pitkäjänteistä ja suunnitelmallista toimintaa terveyden edistämiseksi ja sairauksien ehkäisemiseksi, mikä edellyttää asiakkaan sitoutumista, henkilön tunnistettavuutta ja palvelusta riippuen useita tapaamiskertoja.

Terveydenhuoltolain 16 § ja 17 § mukaan kunnan on järjestettävä **koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelut** kunnan alueella toimivien koulujen ja oppilaitosten oppilaille ja opiskelijoille. Tähän sisältyy myös suun terveydenhuollon palvelut ja opiskeluterveydenhuoltoon sairaanhoito. Perusopetuslain mukaan kaikilla kunnassa asuvilla lapsilla on oikeus perusopetukseen ja Vantaa on toistaiseksi noudattanut käytäntöä, että kaikki Vantaalla asuvat lapset otetaan kouluun, myös paperittomat. Valtioneuvoston viestintäyksikön 16.12.2017 julkaiseman tiedotteen mukaan perusopetuslaki ei edellytä, että lapsen asuminen kunnassa olisi pysyvää tai että kunnan tulisi olla kotikuntalain mukaan määräytyvä lapsen kotikunta. Myös YK:n lasten oikeuksien sopimuksen mukaiset velvoitteet sitovat Suomea. Laittomasti maassa olevien perheiden lasten hakeutumisesta kouluun ei kuitenkaan ole viitteitä eikä sitä pidetä todennäköisenä.

Neurolassa asetuksen mukaisiin terveystarkastuksiin kuuluu neuvolassa viisi lääkärintarkastusta ja kymmenen terveydenhoitajan tarkastusta, mikäli lapsen kehityksessä ei todeta erityistä poikkeavaa. Peruskouluikäisten terveydenhuoltoon kuuluu vähintään joka vuosi terveydenhoitajan tarkastus sekä lääkärin tarkastus yhteensä kolme kertaa. Raskaana oleville kuuluu vähimmillään kaksi lääkärintarkastusta, kaksi ultraäänitutkimusta ja seitsemän terveydenhoitajan tarkastusta. Lisäksi synnytyksen jälkeen on sekä yksi terveydenhoitajan että yksi lääkärin tarkastus. Mikäli em. tarkastuksissa todetaan poikkeavaa, lisää tämä käyntien määrää ja mahdollisesti vaatii lähetteen erikoissairaanhoidon.

Tartuntataudeista seulotaan äitiysneuvolassa odottavan äidin mahdolliset tartuntataudit ennen lapsen syntymää. Näitä tartuntatauteja ovat kuppa, HIV ja hepatiitti B sekä keuhkotuberkuloosi. Jotta seulontatulokset kyetään yhdistämään äitiin ja syntyvään lapseen, täytyy äidillä olla pysyvä henkilötunnus. Lisäksi esim. HIV, hepatiitit C ja B ovat erittäin kalliisti hoidettavia tartuntatauteja, jotka vaativat potilaan sitoutumista ja myös tunnistettavuutta.

Lasten kattavaan **rokotussuojaan** sisältyy ainakin 12 rokotusta 10:llä eri rokotteella. Paperittomien rokottamiseen ei voi käyttää kansallisen rokotusohjelman rokotteita valtion kustantamana. Tartuntatautien ja rokottamisen kohdalla on yksilönäkökulman lisäksi huomioitava yhteisönäkökulma. Seulomattomat ja rokottamattomat henkilöt muodostavat tartuntariskin koko yhteisölle, kun aktiivista tautia levittävä tulee esimerkiksi koululuokkaan, tai rokottamattomien määrä laskee yhteisön laumaimmunitetin alle kriittisen rajan.

Mikäli **seulontoja** tarjotaan paperittomille henkilöille, tulee kunnan myös sitoutua niissä mahdollisesti löytyvien sairauksien hoitamiseen, esim. erikoissairaanhoidossa tehtäviin leikkaushoitoihin. Samoin tulee sitoutua antamaan **suun terveydenhoitoa, päihdehoitoa tai mielenterveyspalveluja**, mikäli ennaltaehkäisevissä palveluissa todetaan niiden tarve.

Raskauden aikaisen seurannan ja seulonnan hyöty on se, että ne tuovat ajoissa esiin sellaiset tekijät, jotka voidaan kevyemmin ja edullisemmin hoitaa raskauden aikana. Siten voidaan välttää raskauskomplikaatioita ja sikiön sairastumista. Raskauskomplikaatiot, sikiön voinnin akuutit huononemiset ja vastasyntyneen ongelmat vaativat aina kiireellistä hoitoa, mutta pidemmälle

edennyt tila on vaikeahoitaisempi ja kustannukset huomattavasti suuremmat. Sama periaate pätee lasten ja nuorten kasvun ja kehityksen seurantaan ja ongelmien varhaiseen toteamiseen.

Pääkaupunkiseudun muut kunnat

Helsingissä paperittomille henkilöille tarjotaan kiireellinen hoito kuten helsinkiläisille. Alle 18-vuotiaille lapsille sekä raskaana oleville tarjotaan kaikki terveydenhuollon palvelut kuten helsinkiläisille. Tämä koskee myös erikoissairaanhoidtoa. Palvelut tarjotaan siitä toimipisteestä, johon paperiton henkilö hakeutuu tai hänet ohjataan. Terveysasemilla ja neuvoloissa ei peritä paperittomilta henkilöiltä mitään maksuja. Päivystyksen asiakasmaksu ja kiireellisen hammashoidon asiakasmaksut peritään kuten helsinkiläiseltä.

Helsingissä oli vuonna 2015 kahdeksassa neuvolassa asiakkaana yhteensä 12 paperitonta äitiä, joilla oli kaikkiaan 23 neuvolakäyntiä terveydenhoitajan luona. Paperittomia lapsia asiakkaana oli 11. Heillä oli yhteensä 27 käyntiä ja näistä kolme lääkärin vastaanotolla. (HS, verkkajulkaisu, 25.1.2017)

Paperittomalla henkilöllä 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
- Suomeen muualta kuin EU- tai Eta-valtiosta tai Sveitsistä tullutta henkilöä, jonka oleskeluluvan tai viisumin edellytyksenä on ollut yksityinen sairausvakuutus, mutta vakuutusturva on päättynyt tai se ei ole kattava (esim. tietyt opiskelijat, joilla on määräaikaiseen maassa oloon oikeuttava oleskelulupa)
- EU-kansalaista, jonka tilapäinen maassa oleskelu on laillista, mutta jolla ei ole vakuutusturvaa sairauden tai sairaanhoidon varalle (esim. tietyt Itä-Euroopan väestöryhmät, joilla ei ole vakuutusturvaa kotimaassaan).

Espoossa on valtuuston päätös siitä, että alle 18-vuotiaille ja raskaana oleville paperittomille annetaan hoito kuten kuntalaisille sisältäen erikoissairaanhoidon. Tämä tapahtuu mukailien Helsingin mallia.

Selvityksen valmistelijat:

Arja Hanna, lakimies, p. 09 8392 2506
Jarmo Kantonen, terveyspalvelujen johtaja, p. 09 8392 6195
Ritva Paavonheimo, erityisasiantuntija, p. 09 8392 4389
Pirjo Pennanen, ylilääkäri, p. 09 8392 3706
Hanna Romu, talouspäällikkö, p. 09 8392 1038
Arja Ruponen, palvelupäällikkö, p. 09 08392 7774