

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Viite: VN/8392/2019 ja STM079:00/2019

Asia: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle; sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttaminen

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 asiakasmaksulain uudistusta koskevia linjauksia lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Asian tausta

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoja esitysluonnokseen asiakasmaksuja koskevan lain muuttamiseksi. Valmisteltavana olevan uudistuksen taustalla on hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan asiakasmaksulaki uudistetaan tavoitteena hoidon esteiden poistaminen ja terveyden tasa-arvon lisääminen muun muassa maksuttomuutta laajentamalla ja kohtuullistamalla maksuja. Nyt käsillä olevan esitysluonnoksen mukaan tarkoituksena on, että asiakasmaksulain kokonaisuudistusta arvioidaan jatkossa lähemmin.

Lapsiasiavaltuutettu on toimittanut tammikuussa 20.1.2020 kirjalliset kommentit aiheesta ministeriölle ja korostanut erityisesti lapsen oikeuksien merkitystä. Lapsiasiavaltuutettu uudistaa tuolloin lausumansa, ja lisäksi toteaa nyt käsillä olevan luonnoksen johdosta seuraavaa.

Lapsiasiavaltuutetun huomiot

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet

Lapsiasiavaltuutettu kiittää sitä, että lausuntopyynnön kohteena olevassa hallituksen esitysluonnoksessa on huomioitu **YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet**. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskeva sääntely koskettaa monissa kohdin lasten asemaa, ja on olennaista, että sääntely on sopusoinnussa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Sopimusvelvoitteista tärkeässä asemassa ovat 24 artiklan mukainen lapsen oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta sekä 19 ja 20 artiklojen vahvistama oikeus erityiseen tukeen ja suojeluun mahdollisissa kaltoinkohtelutilanteissa. Sopimuksen yleisten periaatteiden eli lasten yhdenvertaisuuden, lapsen edun ensisijaisuuden ja lapsen osallisuuden toteuttamiseksi



sääntelyn tulee myös taata lapsille oikeus riittävään ja oikeudenmukaiseen osuuteen yhteiskunnan voimavaroista.

Asiakasmaksuja koskevan sääntelyn tulee olla mielekästä ja kohtuullista perheiden kannalta, ja asiakasmaksujen asettamisessa pitää huomioida sekä suorat että välilliset vaikutukset lapsiin. Lapsiasiavaltuutettu toistaa, että asiakasmaksut ovat olleet Suomessa kansainvälisesti arvioiden korkeita, mitä on pidettävä ongelmana lasten yhdenvertaisuuden kannalta. Lapsiasiavaltuutettu korostaa myös jälleen, että alaikäisiä koskevilla asiakasmaksuilla ei saa olla olennaista fiskaalista tavoitetta eikä niitä saa käyttää edes välillisesti palvelujen käytön rajoittamisen välineenä.

3 § Käyttämättä jätetystä palvelusta perittävä maksu

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että peruuttamattoman ja käyttämättömän ajan maksullisuutta laajennettaisiin. Ehdotuksen mukaan jatkossa peruuttamatta ja käyttämättä jääneestä ajasta saisi periä 50,80 euron maksun ja maksullisuutta laajennettaisiin kaikkiin terveydenhuollon palveluihin nykyisestä suppeammasta määritelmästä. Samalla maksua koskeva sääntely siirrettäisiin kokonaan lain tasolle. Ehdotuksen tavoitteena on pyrkiä ”lisäämään asiakkaan omaa vastuunottoa ja erityisesti vähentämään kustannuksia, joita turhista poisjäänneistä aiheutuu julkiselle taloudelle” (s. 27).

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että sinänsä perustellusta tavoitteesta huolimatta peruuttamattoman ja käyttämättömän ajan maksullisuus kohdentuu jo nyt suhteettomassa määrin heikossa asemassa oleviin nuoriin ja voi johtaa taloudellisiin vaikeuksiin. Nuorten kannalta myös asiakasmaksujen ulosottokelpoisuus on keskeinen ongelma. Kyseessä ovat usein peruuttamattomasta ja käyttämättömästä vastaanottoajasta seuraavat maksut, jotka kohdentuvat tyypillisesti jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa oleville nuorille ja voivat johtaa velkaantumiseen ja maksuhäiriöihin.¹ Tämä ei ole mielekästä eikä hyödyllistä järjestelmän kannalta. Maksujen perinnässä on myös paljon maantieteellistä vaihtelua, mikä on ongelma lasten yhdenvertaisuudelle.

Tällä hetkellä esitysluonnoksessa todetaan, että maksun saisi periä ”vain, jos ajan tai paikan käyttämättä ja peruuttamatta jättämiselle ei olisi hyväksyttävää syytä.” (s. 49). Tällainen hyväksyttävä syy voisi aiheutua akuutista tilanteesta tai pitkäkestoisen sairauden tai vamman pahenemisvaiheesta, tai esimerkiksi heikosta toimintakyvystä. Maksun saisi lisäksi periä vain, mikäli perimistä ei ole pidettävä kohtuuttomana, eikä koskaan alle 15-vuotiaalta asiakkaalta.

Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että pääsääntönä tulee pitää, että käyttämättä ja peruuttamatta jääneestä ajastakaan ei peritä alaikäiseltä henkilöltä maksua. Tulevan säännöksen lähtökohtana tulee olla, että alaikäiseltä maksu voitaisiin periä vain aivan poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa hän esimerkiksi laiminlyö toistuvasti varaamiaan aikoja ja niiden perumista. Maksun periminen käyttämättä ja peruuttamatta jääneestä ajasta ei auta riittävässä määrin alaikäisten henkilöiden hoitoon sitoutumista ja vastuunottoa, vaan pikem-

¹ Ks. Atte Oksanen – Mikko Aaltonen – Kati Rantala: Suomalaisten nuorten aikuisten vakavat taloudelliset ongelmat: rekisteritutkimus ulosotosta ja elämäntilanteista vuosina 2005–2013. Teoksessa Marja-Leena Niemi (toim.): Nuoret ja velka -akatemiahankkeen tutkimuskoosteita. Lapin yliopisto 2017. <https://lauda.ulapland.fi/handle/10024/62781> (haettu 23.1.2020)

minkin kuormittaa mahdollisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja nuorten toimintakykyä ja heikentää heidän hoitoonpääsyään tarpeettomasti. Mahdollisuus maksun perimiseen alaikäisen laillisen edustajan varaamasta ja käyttämättä jääneestä ajasta on myös ongelmallista lasten itsemääräämisoikeuden ja heidän potilaslain mukaisen asemansa kannalta.

5 § Maksuttomat terveystalvelut – Poliklinikan antaman tutkimuksen ja hoidon maksuttomuus alaikäisille

Eräs nyt käsillä olevan luonnoksen keskeisistä ehdotuksista on, että poliklinikan antamasta tutkimuksesta ja hoidosta ei enää perittäisi maksuja alaikäisiltä asiakkailta. Tämän ehdotuksen vaikutus kuntien talouteen on arvioitu 22,4 miljoonaksi euroksi, mikä muodostaa merkittävän osan esityksen koko 45 miljoonaksi euroksi arvioidusta kustannusvaikutuksesta kuntien talouteen.

Lapsiasiavaltuutettu pitää ehdotusta poliklinikan antaman tutkimuksen ja hoidon maksuttomuudesta alaikäisille erinomaisena ja katsoo, että se on omiaan parantamaan lasten yhdenvertaisuutta sekä lapsen oikeutta nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, poliklinikan antaman tutkimuksen ja hoidon maksuttomuus auttavat erityisesti pienituloisia perheitä ja perheitä, joissa lapsella tai lapsilla on runsaasti sairaanhoidon tarvetta. Ehdotus on siten omiaan turvaamaan perheiden ja lasten yhdenvertaisuutta sekä haavoittuvassa asemassa olevien lasten asemaa.

Nykytilanteessa, jossa mielenterveyssyihin liittyvät hoitokäynnit ovat maksuttomia mutta somaattisiin syihin liittyvät käynnit ovat osin maksullisia, lapset joutuvat myös perusteettomasti eri asemaan riippuen siitä, miten heidän hoidon tarpeensa syitä arvioidaan. Erilaiset maksuperusteet saattavat myös merkitä, että esimerkiksi neuropsykiatrisesti oireilevat lapset ja nuoret eivät saa tarkoituksenmukaisinta hoitoa vaan että hoitoon ohjautumisessa on epäjohdonmukaisuutta. Nyt käsillä oleva ehdotus on myös tältä kannalta hyvä.

5 § Maksuttomat terveystalvelut – Raskauden seuranta

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen uudistettu 5 § maksuttomista terveystalveluista ei kata edelleenkaan kaikkia raskauden seurantaan liittyviä käyntejä. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 24 artiklassa turvattu lapsen oikeus terveyteen merkitsee, että sopimusvaltion tulee pyrkiä takaamaan asianmukainen terveydenhoito odottaville ja synnyttäneille äideille (2.d -kohta). Valtuutetun käsityksen mukaan tämä edellyttää muun muassa riskiraskauksien ja erityisesti päihteitä käyttävien äitien raskaudenseurannan maksullisuuden arviointia.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen selvityksen² mukaan HAL-poliklinikkamaksut voivat vaikuttaa haitallisesti päihteitä käyttävien äitien raskauksien seurantaan. Poliklinikkamaksut sekä niiden maksamattomuudesta seuraavat maksuhäiriöt voivat estää hakeutumista ja sitoutumista palveluun sekä haitata palvelun

² Anne Arponen: Päihteitä käyttävien raskaana olevien naisten ja vauvaperheiden palvelut vuonna 2018. THL työpapereita 2019. http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/138942/URN_ISBN_978-952-343-411-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y (haettu 23.1.2020)

saatavuutta. Poliklinikkamaksut heikentävät merkittävästi syntyvien lasten yhdenvertaisuutta sekä oikeutta parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan.

6 a § Maksukatto – Maksukaton kertyminen ja huoltajien asema maksukaton laskemisessa

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevaa maksukattoa – eli maksujen enimmäismäärää kalenterivuodessa – laajennettaisiin usealta osin. Ehdotuksia on tältä osin pidettävä perusteltuina erityisesti lasten ja perheiden yhdenvertaisuuden sekä palvelujen saatavuuden kannalta. Edelleen on tosin syytä kiinnittää huomiota maksukaton jaksottamiseen; kalenterivuositain kertyvä maksukatto voi johtaa vaikeisiin tilanteisiin pienituloisissa perheissä, kun palveluista perittävät maksut eivät jakaudu tasaisesti vuodelle.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan nykyistä lainsäädäntöä vastaavasti, että alaikäisen asiakkaan käyttämistä palveluista perityt maksut voitaisiin laskea mukaan hänen vanhempansa tai muun huoltajansa maksukattoon (s. 57). Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että säännöksen (ehdotetun 6 a § 5 momentin) yksityiskohtaisissa perusteluissa tulee nykyistä laajemmin arvioida lapsen huollon eri järjestämistapoja sekä säännöksen soveltamista mahdollisissa erimielisyystilanteissa. Ei voida pitää selvänä, että lapsen yhteishuoltajat ovat kaikissa tilanteissa kykeneviä sopimaan siitä, kumman maksukattoon alaikäisen tarvitsemien palvelujen maksut luetaan. Alaikäisellä itsellään on myös katsottava olevan oikeus luovuttaa häntä koskevia tietoja vain toiselle huoltajalleen, ja säännöksen tulee huomioida tämä mahdollisuus.

7 b § Palvelun pitkäaikaisuus – Kotona annettavasta palvelusta perittävät maksut

Esitysluonnoksessa ehdotetaan osittain lain tasolle nostettavaa ja osittain uutta sääntelyä jatkuvasta ja säännöllisestä kotona annettavasta palvelusta sekä pitkäaikaisesta asumispalvelusta perittävistä maksuista (ehdotettu 7 b § sekä 10 e §, s. 68 ss.). Ehdotetun säännöksen mukaan kunta tai kuntayhtymä saa periä jatkuvasta ja säännöllisestä kotona annettavasta palvelusta sekä pitkäaikaisesta asumispalvelusta kuukausimaksun, joka määräytyy palvelupäätökseen kirjattujen palvelutuntien määrän, asiakkaan maksukyvyyn ja perheen koon mukaan.

Luonnoksen mukaan ”Jatkossakin lapsiperhetyö olisi maksutonta ja maksuja voitaisiin periä ainoastaan kotipalvelusta. Perheet, jotka saavat lapsiperheiden kotipalvelua lastensuojelun avohuollon tukitoimena, eivät jatkossakaan maksaisi palvelusta. Jos perheen toimeentulo tai elatusvelvollisuus vaarantuisivat maksun perimisen seurauksena, kunnan tulisi alentaa maksua tai jättää se kokonaan perimättä” (s. 72). Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että kotipalvelulla saattaa olla merkittävä rooli perheen hyvinvoinnille ja lapsen oikeuksien täysimääräiselle toteutumiselle myös tilanteissa, joissa sitä ei anneta lastensuojelun avohuollon tukitoimena vaan muutoin sosiaalipalveluna. Perheiden ja lasten yhdenvertaisuuden vuoksi on välttämätöntä, että palvelun maksullisuudessa tai maksuttomuudessa huomioidaan joustavasti perheiden erilaiset tilanteet. Siksi olisi syytä harkita, että lapsiperheiden tarvitsema kotipalvelu voisi olla maksutonta myös tilanteissa, joissa perheellä ei ole lastensuojelun asiakkuutta.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksen mukaan kotipalvelusta ja kotihoidosta perittävät maksut olisivat tulosidonnaisia ja ne jäisivät tästä syystä jatkossakin maksukaton ulkopuolelle (s. 56). Näiden palvelujen suhdetta maksukattoon lieventää tosin jossain määrin se, että esityksessä säädettäisiin selkeämmin tilapäisen kotona annettavan palvelun maksuttomuudesta (s. 61). Kotipalvelusta saisi periä maksun vain ”jos asiakas saisi palvelua vähintään kerran viikossa ja lisäksi palvelun sen alkamisesta lukien arvioitaisiin kestävän vähintään kaksi kuukautta tai jos palvelu olisi tosiasiallisesti kestänyt vähintään kaksi kuukautta”. Kotipalvelu voi kuitenkin olla olennaista äkillisessä kriisitilanteessa oleville perheille ja avun tarve voi kestää kauemminkin kuin kaksi kuukautta. Palvelun maksullisuus ei tällöin saa muodostua esteeksi palvelun saatavuudelle. Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että lapsiperheiden kotipalvelun maksullisuutta, maksuperustetta, ja maksujen suhdetta maksukattoon on edelleen syytä harkita.

11 § Maksun alentaminen ja perimättä jättäminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että asiakasmaksujen huojentamista eli alentamista ja perimättä jättämistä vahvistettaisiin ja huojentamisen ensisijaisuutta vahvistettaisiin suhteessa viimesijaiseen toimeentuloturvaan. Lisäksi huojentamista koskisi tiedotusvelvollisuus, eli kunnan olisi annettava asiakkaalle riittävästi ja ymmärrettävästi tieto huojentamismahdollisuudesta (s. 27).

Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että ehdotettu uudistus huojentamissäätelyn vahvistamisesta ja sitä koskevasta tiedotusvelvollisuudesta on hyvä ja tarpeellinen. Tällä hetkellä on riskinä, että heikommassa asemassa olevilla perheillä on sekä keskimääräistä enemmän tarvetta huojentamiselle että myös huonommat tosiasialliset mahdollisuudet hakea huojentamista.

Lopuksi

Asiakasmaksulain kokonaisuus on tällä hetkellä epäyhtenäinen, ja asiakasmaksut voivat vaikuttaa haitallisilla tavoilla palvelujen tarkoituksenmukaisuuteen ja saatavuuteen. Nyt käsillä oleva esitysluonnos on kokonaisuutena hyvin valmisteltu ja perusteltu. Alaikäisten henkilöiden asemaan on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota, eivätkä muutokset saa heikentää entisestään heikossa asemassa olevien nuorten asemaa. Lasten ja perheiden palvelujen maksuttomuutta ja mahdollisuuksia asiakasmaksujen huojentamiseen tulee edelleen kehittää niin, että erilaiset perheiden ja lasten tilanteet huomioidaan kattavasti ja palvelujen tarkoitus turvaten.

Helsingissä 1.4.2020

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Sanna Koulu
ylitarkastaja