

Lausunto

08.08.2024

Asia: VN/14348/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne asiakasmaksuasetuksen muutoksista

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

ESITETYT MUUTOKSET JA NIIDEN VAIKUTUKSET

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa erikoissairaanhoidon painottaen terveydenhuollon asiakasmaksujen ”maltillisen korottamisen mahdollisimman oikeudenmukaisesti lisäämättä eriarvoisuutta sekä siten, etteivät maksut muodostu esteeksi palveluiden saamiselle”.

Asetusluonnoksen mukaan perusterveydenhuollon asiakasmaksuja korotettaisiin pääsääntöisesti 22,5 prosentilla ja erikoissairaanhoidon maksuja vastaavasti 45 prosentilla vuoden 2025 alusta. Asiakasmaksujen korotuksilla tavoitellaan 150 miljoonan euron säästöjä.

Esitetyt asiakasmaksukorotukset ovat merkittävät. Etenkin kun huomioidaan, että monia asiakasmaksuja on jo korotettu tuntuvasti vuoden 2024 alusta. Esitetyt muutokset ovat siten ristiriidassa hallitusohjelmassa esitettyjen ”maltillisten” korotussuunnitelmien kanssa.

Amnesty pitää muutoksilla tavoiteltuja säästöjä varsin epärealistisina. Perustelumuistion mukaan enimmäismäärien korotukset antavat hyvinvointialueille mahdollisuuden periä vuodessa arviolta

150 miljoonaa euroa enemmän asiakasmaksuja. Hyvinvointialueiden rahoitusta on tarkoitus pienentää laskennallisesti odotetun maksukertymän kasvun mukaisesti.

On todennäköistä, että maksukertymä tulee jäämään arvioitua pienemmäksi. Maksujen tason noustessa merkittävästi vaikeutuu pienituloisten kyky maksaa niitä. Asetusluonnoksen perustelumuistiossakin mainitaan, että maksujen ulosotot voivat lisääntyä. Ulosottojen lisääntyminen kasvattaa hyvinvointialueiden hallinnollisia kustannuksia, joka vaikuttaa maksukertymän suuruuteen. Toisaalta perustelumuistiossa mainitaan, että hyvinvointialueet voivat päättää alentaa tai jättää perimättä myös tasasuuruisia asiakasmaksuja. Hyvinvointialueilla ei kuitenkaan ole tähän kannustinta, kun alueiden rahoitusta on tarkoitus pienentää odotetun maksukertymän kasvun mukaisesti.

Perustelumuistiossa mainitaan myös hallituksen päättäneen kevään 2024 kehysriihessä, että hyvinvointialueita tulee kannustaa hyvinvointialueita vapauttamaan pienituloisimmat asiakasmaksuista. Hallitus ei ole ilmoittanut varsinaisista toimista, joilla ”kannustettaisiin” hyvinvointialueita vapauttamaan pienituloisimmat asiakasmaksuista. Ellei sitten toimenpiteeksi lasketa asetusluonnoksen perustelumuistion kirjausta siitä, että tasasuuruisten maksujen alentaminen ja perimättä jättäminen hyvinvointialueilla olisi perusteltua perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten velvollisuuksien valossa.

Kun hyvinvointialueiden rahoitusta on samaan aikaan tarkoitus pienentää laskennallisen, eikä toteutuneen maksukertymän kasvun mukaisesti, niin esitetyt muutokset tarkoittavat hyvinvointialueiden resurssien pienenemistä. Hyvinvointialueiden tulee siten sopeuttaa toimintaansa tai kattaa puuttuva osuus muulla tavoin rahoituksestaan.

KOHTUUHINTAISET TERVEYSPALVELUT PERUS- JA IHMISOIKEUSKYSYMYKSENÄ

Esitetyissä merkittävässä asiakasmaksukorotuksissa on kyse julkisen terveydenhuollon rahoituksen leikkauksesta, jonka paikkaaminen jätetään terveydenhuollon potilaiden ja hyvinvointialueiden harteille. Amnesty katsoo, että esitetyt muutokset heikentäisivät pienituloisten ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten ja perheiden mahdollisuuksia käyttää tarvitsemiaan terveydenhuollon palveluita ja lisääisivät palveluita tarvitsevien pienituloisten taloudellista ahdinkoa.

Perustelumuistiossa todetaan, että vaikutukset kohdistuisivat eniten toiseksi alimpaan tulokymmenykseen. Kuten perustelumuistiossa todetaan, hyvätuloiset käyttävät muita useammin yksityisiä terveyspalveluita. Pääministeri Orpon hallitus on päättänyt suunnata merkittävästi resursseja yksityisten palveluiden käytön Kela-korvauksiin. Työntekijät ovat yleisesti työterveyshuollon piirissä, joissa ei makseta asiakasmaksuja. Erityisesti pienituloisemmat ihmiset ovat julkisen perusterveydenhuollon varassa. Perustelumuistion mukaan vaikutukset kohdistuisivat eritoten yksinhuoltajiin, naisiin, sekä vammaistuen saajiin.

Esitetyt muutokset tulisivat todennäköisesti lisäämään terveydenhuollon asiakasmaksujen ulosottoja. Tämä riski on tunnistettu myös perustelumuistiossa. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen ulosotot ovat varsin korkealla tasolla Suomessa. Viime vaalikaudella tehdyn asiakasmaksulain uudistuksen tavoitteena oli palveluiden saannin esteiden poistaminen ja terveyden tasa-arvon lisääminen. Uudistuksen jälkeen asiakasmaksujen ulosottojen määrä pieneni hieman, mutta vuonna 2023 ulosottoja oli yhä lähes 440 000 eli yli kaksinkertainen määrä verrattuna vuoteen 2012, jolloin ulosottoja oli reilut 180 000.

Asiakasmaksujen ulosoton lisääntymisen ohella esitetyt muutokset tulisivat todennäköisesti lisäämään myös toimeentulotuen tarvetta. Amnesty katsoo, että sääntelymuutokset, joilla lisätään toimeentulotuen tarvetta, heikentävät ihmisoikeuksien toteutumista. Toimeentulotukeen sisältyvät laajasti tunnistetut byrokratia- ja kannustinloukut vaikeuttavat tuensaajan TSS-sopimuksen 11 artiklan mukaista oikeutta omien elinehtojensa parantamiseen.

Perustelumuistion mukaan esitetyillä muutoksilla on tarkoitus vahvistaa julkista taloutta ja sitä kautta palveluiden rahoituksen kestävyttä. Perustelumuistiossa todetaan, että rahoituksen kestävyden edistämiseksi ”pyritään varmistamaan koko väestön yhdenvertaisten ja riittävien palveluiden saatavuutta” ja että ”[e]hdotusten perustarkoituksella on siten katsottava olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä tavoite ja perusoikeuksien laajempaa toteutumista turvaava vaikutus.” Amnesty ei pidä näitä perusteluita pätevinä. Tällä vaalikaudella pienituloisille kasaantuu lukuisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyviä sekä sosiaaliturvan heikennyksiä, kun samaan aikaan yksityisten palveluiden käyttöä subventoidaan parempituloisille Kela-korvausten korotuksilla. Tämä heikentää yhdenvertaisuuden toteutumista.

Monilla pienituloisilla on jo nyt vaikeuksia saada tarvitsemiaan terveystalvituia. Eurostatin mukaan vuonna 2019 lähes 26 prosenttia Suomessa asuvista ihmisistä raportoi tyydyttämätöntä palvelutarvetta terveystalvituissa taloudellisten syiden vuoksi, kun EU:n keskiarvo oli 13 prosenttia. Erot olivat huomattavia kaikissa kategorioissa: terveystalvituissa, suunterveyden palveluissa, mielenterveystalvituissa ja reseptilääkkeissä. THL:n lokakuussa 2023 julkaiseman Terve Suomi -kyselytutkimuksen tulosten mukaan noin viidennes vastaajista ilmoitti joutuneensa tinkimään ruoasta, lääkkeistä tai lääkärikäynneistä viimeksi kuluneen 12 kuukauden aikana, naiset miehiä useammin. SOSTEn Sosiaalibarometrin mukaan kyselyyn vastanneista sosiaalityöntekijöistä puolet piti asiakasmaksuja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden käyttöä estävänä tekijänä.

Suomella on velvollisuus varmistaa, että kaikilla on varaa terveydenhuoltoon. YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean mukaan ihmisen taloudellinen tilanne ei saa johtaa eriarvoisuuteen pääsyssä terveydenhuoltoon. Komitean mukaan terveydenhuollon potilaiden maksamien maksujen tulee perustua yhdenvertaisuuden periaatteeseen, ja turvata myös kaikille sosioekonomisesti heikommassa asemassa oleville ihmisryhmille kohtuuhintaiset palvelut, oli kyse sitten julkisesti tai yksityisesti tuotetuista palveluista. Komitean mukaan yhdenvertaisuuden

toteutuminen edellyttää, että ”köyhempiä kotitalouksia ei tule suhteettomasti kuormittaa suurilla kuluilla verrattuna varakkaampiin kotitalouksiin”.

YK:n terveyden erityisraportoijan mukaan (A/67/302, 2012, Para 34) valtion on varmistettava, ettei maksukyky vaikuta ihmisen päätökseen hakeutua tarvitsemiinsa terveystalouteihin tai hankkia tarvitsemiaan terveystuotteita.

Maailman terveysjärjestön komissio terveyden sosiaalisista määrittäjistä korostaa, että valtion on turvattava universaali pääsy terveydenhuoltoon riippumatta maksukyvyistä ja pitää elintärkeänä terveydenhuollon potilasmaksujen minimoimista.

Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 39/1996 vp), etteivät asiakasmaksut saa siirtää palveluita niitä tarvitsevien tavoittamattomiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 10 2009 vp) asiakasmaksujen taso ei saa johtaa siihen, että palveluja tarvitsevat joutuvat turvautumaan toimeentuloturvaan. YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea ilmaisi vuonna 2021 (E/C.12/FIN/CO/7) huolensa siitä, että tietyillä ihmisryhmillä on muita suurempia vaikeuksia saada tarvitsemiaan terveydenhuollon palveluita Suomessa. Komitea suositteli, että sote-uudistuksessa puututaan eri ryhmien, kuten työttömyyttä kokevien ja iäkkäiden ihmisten, kokemuksiin esteisiin palveluiden saatavuudessa.

AMNESTYN SUOSITUKSET

Amnesty ei kannata asetusluonnoksessa esitettyjä merkittäviä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen korotuksia, sillä ne heikentävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. On ristiriitaista, että perustelumiestössä perustellaan esitettyjä muutoksia perustuslain 19 §:n 3 momentin asettamalla velvoitteella ja samalla velvoitteella ”kannustetaan” hyvinvointialueita alentamaan maksuja ja jättämään niitä perimättä. Esitetyt muutokset heikentävät hyvinvointialueiden edellytyksiä turvata perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien toteutumista. Amnesty katsoo, ettei asetusta tule säätää luonnoksessa esitetyllä tavalla.

Amnesty painottaa, että valtiolla on velvollisuus myös taloudellisesti vaikeina aikoina turvata riittävät resurssit hyvinvointialueille, jotta hyvinvointialueet voivat tarjota asukkailleen laadukkaat ja riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Sosiaali- ja terveystalouteilla toteutetaan perus- ja ihmisoikeuksia, jotka valtiolla on velvollisuus turvata.

Amnesty suositteli kesäkuussa 2023 julkaisemassaan ”Tiedän etten saa apua” terveydenhuollon eriarvoisuus Suomessa -raportissa, että hallitus uudistaisi asiakasmaksulakia ja asetusta (https://www.amnesty.fi/uploads/2023/06/terveydenhuollon-eriarvoisuus-suomessa_amnesty-

international-suomen-osasto_06_2023.pdf). Uudistuksessa tulisi asiakasmaksujen tason kohtuullistamisen lisäksi tehostaa ja laajentaa hyvinvointialueiden velvoitetta huojentaa ja alentaa asiakasmaksuja. Huojentamiselvoitteen tulisi koskea myös tasasuuruisia asiakasmaksuja. Myös muun muassa eduskunnan apulaisoikeusasiamies (EOAK/6381/2020) on suositellut asiakasmaksulainsäädännön kokonaisuudistusta todeten nykyainsäädännön olevan osin vanhentunut, vaikeaselkoinen ja puutteellinen.

Lisäksi Amnesty on suositellut, että eri maksukatot tulisi yhdistää ja siirtää vastuu maksukaton täyttymisen seurannasta potilaalta viranomaiselle. Tämän selvittämiseen velvoittaa myös eduskunnan asiakasmaksulain uudistuksen yhteydessä antama lausuma (EV 197/2020 vp – HE 129/2020 vp). Maksukaton täyttymisen seuranta voi olla kohtuuttoman vaikeaa etenkin sellaisille potilaille, jotka käyttävät runsaasti erilaisia palveluita tai joilla on toimintakyvyn rajoitteita.

Asiakasmaksulain ja -asetuksen uudistamisen valmistelussa tulisi selvittää edellisten uudistusten vaikutuksia ja tarkempia syitä siihen, miksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen ulosotot ovat edelleen hyvin korkealla tasolla vuosikymmenen takaiseen tilanteeseen nähden. Olisi muun muassa selvitettävä tarkemmin, miten hyvinvointialueet toimeenpanevat asiakasmaksulain 11§:n velvoitteita.

Kun kyse on merkittävästä maksukorotuksesta, jolla on vaikutuksia pienituloisten ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, olisi perustelumuiustiossa tullut arvioida huomattavasti laajemmin yhteisvaikutuksia muiden hallituksen päätösten ja esitysten kanssa. Perustelumuiustion mukaan sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee sosiaaliturvaa sekä sosiaali- ja terveystalveluita koskevien esitysten yhteisvaikutuksista arviointia, joka valmistuu syksyllä. Amnesty katsoo, että yhteisvaikutusten arvioinnin pohjalta olisi syytä järjestää erillinen kuulemistilaisuus, jotta sidosryhmillä ja kansalaisyhteiskunnalla on mahdollisuus osallistua laaja-alaisesti keskusteluun yhteisvaikutuksista budjettilakien valmisteluvaiheessa.

Lausuntonne todistuksista ja lausunnoista perittävistä asiakasmaksuista.

Huom! tämä kysymys on osoitettu ensisijaisesti hyvinvointialueille. Todistuksista ja lausunnoista perittävien asiakasmaksujen jatkovalmistelua varten hyvinvointialueita pyydetään tuottamaan valmistelun tueksi tietoa hyvinvointialueen antamien todistusten ja lausuntojen määrästä sekä niistä saatavista asiakasmaksutuloista. Samalla mahdollisuuksien mukaan pyydämme tietoa alla olevasti eriteltyinä:

- Lääkäriinlausunnot ajokorttia varten
- Lääkäriinlausunnot aselupaa varten
- Muut säädöspohjaiset lausunnot ja todistukset (jos tieto jo koottuna)
- Muut (ei-säädöspohjaiset) todistukset (jos tieto jo koottuna).

Lisäksi hyvinvointialueita pyydetään arvioimaan todistuksista ja lausunnoista perittävän asiakasmaksun nykyisen enimmäismäärän suhdetta todistusten/lausuntojen tuottamisen kustannuksiin (maksujen kustannusvastaavuus).

Tietoa tarvitaan, jotta todistuksista ja lausunnoista perittävän maksun enimmäismäärään valmisteltavan

korotuksen vaikutukset hyvinvointialueen rahoitukseen voidaan arvioida hyvinvointialueiden rahoituksen turvaavalla tavalla.

-

Sato Mariko
Amnesty International Suomen osasto