22.01.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Perustuslakivaliokunnan kuuleminen 24.01.2019 / HE 310/2018

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUJEN ASIAKASMAKSUISTA

Esityksen kannalta keskeisiä perusoikeuksia ovat perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetty oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisuus, 10 §:ssä säädetty yksityiselämän suoja ja 21 §:ssä säädetty oikeusturva. Lisäksi esityksen perustuslainmukaisuutta on arvioitava suhteessa siihen, mitä perustuslain 80 §:ssä säädetään asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä sekä siihen, mitä 121 §:ssä säädetään alueellisesta itsehallinnosta.

Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin (PL 19.3 §)

Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin nojalla turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslakivaliokunnan mukaan säännöksen merkittävänä ulottuvuutena on se, että asiakasmaksut eivät suuruutensa takia saa siirtää kyseisiä palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin (PeVL 8/1999 vp, s. 2/I ja PeVL 39/1996 vp).

Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa on lähtökohtana pidettävä sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71/II). Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on taattava yksilötasolla ja sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyyttä arvioidaan viime kädessä juuri yksilötasolla (PeVL 30/2013 vp, s. 3/I).

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyjen oikeuksien valossa ehdotettu sääntely merkitsee seuraavaa:

Voimassa olevan asiakasmaksuasetuksen 7 §:n 1 momentissa säädetään terveyskeskuksen avosairaanhoidon lääkäripalvelujen vuosimaksusta ja niin sanotusta välikatosta. Ehdotetussa laissa ei olisi vastaavaa sääntelyä, vaan asiakasmaksun saisi periä jokaisesta avosairaanhoidon käynnistä sosiaali- ja terveyskeskuksessa lääkärin ja sairaanhoitajan vastaanotolla. Voimassa olevan lain 5 §:n 1 kohdan nojalla sairaanhoitajan vastaanottokäynnistä voi periä maksun eikä maksulle ole asetettu enimmäiseuromäärää tai välikattoa. Vaikka valtaosa terveydenhuollon asiakkaista käy perusterveydenhuollon lääkäri- tai hoitajavastaanotolla vain kerran tai korkeintaan kaksi kertaa vuodessa, välikaton poistaminen voi lisätä sellaisten asiakkaiden maksurasitusta, jotka käyttävät perustason palveluja paljon. Tässä tilanteessa maksukatto suojaa kohtuuttomaksi nousevalta kokonaismaksurasitukselta.

Esityksessä ei ehdoteta tasokorotuksia asiakasmaksuihin. Maksuperusteiden yhdenmukaistamisen seurauksena maksut voivat joissakin kunnissa nousta ja joissakin

toisissa kunnissa puolestaan laskea. Sanottu johtuu siitä, että osassa kuntia on peritty enimmäismäärää pienempiä asiakasmaksuja tai järjestetty palvelut asiakkaalle maksuttomina, kun taas osa kuntia on perinyt palveluista asiakasmaksulainsäädännössä säädetyn enimmäiseuromäärän mukaisen asiakasmaksun. Jatkossa maakunnan alueella peritään yhtä suuret asiakasmaksut.

Voimassa olevassa asiakasmaksulainsäädännössä maksuttomiksi säädetyt sosiaali- ja terveyspalvelut säilyisivät edelleen pääosin maksuttomina. Voimassa olevaa palvelujen maksuttomuutta koskevaa sääntelyä on pidetty vaikeaselkoisena, mistä syystä sääntelyä selkeytettäisiin nykyisestä asiakkaiden oikeusturvan vahvistamiseksi. Samasta syystä on tarpeen sisällyttää lakiin luettelot maksuttomista sosiaali- ja terveyspalveluista. Lisäksi maksuttomien palvelujen piiriin sisällytettäisiin uusia palveluja. Muun muassa alle 18-vuotiaiden sairaanhoidon palvelut säädettäisiin kokonaisuudessaan maksuttomiksi. Samoin avohoitona annetut mielenterveys- ja päihdepalvelut olisivat jatkossa kokonaan maksuttomia.

Laissa säädettäisiin kohtuullisista maksuista. Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan maakunnan asiakkaalta perimä maksu saisi olla enintään maakunnalle palvelusta aiheutuvien kustannusten suuruinen. Lainkohdassa säädetty kustannusraja muodostaa kaikkia ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvia, maakunnan perimiä sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuja koskevan yleisen ja ehdottoman maksurajoituksen.

Voimassa olevassa asiakasmaksulainsäädännössä omaksuttu ratkaisu, jonka mukaan palvelusta voidaan periä maksu, ellei laissa tai asetuksessa ole toisin säädetty, on eräissä tapauksissa johtanut asiakkaan kannalta kohtuuttomaan hinnoitteluun. Eduskunnan oikeusasiamies on useissa terveydenhuollon asiakasmaksuja koskevissa ratkaisuissaan (esimerkiksi dnro 1739/4/09, dnro 5589/4/15 ja dnro 1304/4/16) todennut pitävänsä välttämättömänä, että laissa säädetään tyhjentävästi ja täsmällisesti niistä terveyspalveluista, joista voidaan periä maksu. Ehdotetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan maakunta saisi periä asiakkaalta maksun vain silloin, kun asiakkaan käyttämästä sosiaali- tai terveyspalvelusta perittävästä asiakasmaksusta säädetään ehdotetussa laissa.

Ehdotetun lain 5 §:n 2 momentin mukaan maakunnan on alennettava terveyspalvelusta maksukyvyn mukaan määrättävää maksua, sosiaalipalvelusta määrättävää maksua ja lyhytaikaisen laitoshoidon maksua tai jätettävä maksu perimättä, jos maksun periminen vaarantaisi asiakkaan tai hänen perheensä toimeentulon. Voimassa olevasta laista poiketen säännös koskisi siis myös terveydenhuollon lyhytaikaista laitoshoitoa. Voimassa olevaan asiakasmaksulakiin sisältyvää säännöstä ei käytännössä ole sovellettu tarvittavassa laajuudessa, vaan monet asiakkaat ovat joutuneet turvautumaan toimeentulotukeen selvitäkseen asiakasmaksuista. Etenkin sairaala- ja laitoshoitomaksut ovat aiheuttaneet toimeentulotuen tarvetta.

Ehdotetun lain 5 §:n 6 momentin mukaan maakunnan olisi huolehdittava siitä, että sen järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveyspalvelujen palveluntuottaja antaa asiakkaalle tiedon maakunnan velvollisuudesta alentaa 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua maksua tai jättää se perimättä silloin, kun asiakkaan tai hänen perheensä toimeentulo vaarantuisi maksun perimisen seurauksena. Lainkohdassa edellytetään tiedon antamista siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön. Tiedonantovelvollisuudesta säätämällä pyritään lisäämään säännöksen tunnettuisuutta.

Pykälän 7 momentissa säädetyn henkilökohtaisen tiedonannon tarkoituksena on erityisesti edistää ja tehostaa huojennussäännöksen käyttöä. Vuonna 2018 julkaistun julkistaloustieteen alan väitöskirjatutkimuksen (Tuuli Paukkeri, "Essays on public economics". VATT Publications 72) mukaan kotitaloudet, jotka saivat henkilökohtaisen kirjeen käytettävissään olevasta sosiaalietuudesta, hakivat etuutta nopeammin ja puolet todennäköisemmin kuin kotitaloudet, jotka olivat julkisen viestinnän varassa.

Maksukattoa koskevan sääntelyn tarkoituksena on estää yksittäiseltä asiakkaalta perittävien maksujen yhteismäärää nousemasta kohtuuttomaksi. Sääntely koskee erityisesti terveydenhuollon tasasuuruisia maksuja. Sääntely edistää perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetun turvaamisvelvoitteen toteutumista. Kun asiakkaalta yhden kalenterivuoden aikana perityt, ehdotetun lain 11 §:n 1 momentissa lueteltujen palvelujen maksut ylittävät 683 euroa, maksukattoon sisältyvät palvelut olisivat asiakkaalle pääsääntöisesti maksuttomia asianomaisen kalenterivuoden loppuun.

Maksukatto otettiin käyttöön vuonna 2000. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tietojen mukaan maksukatto täyttyy nykyisin 4,4 prosentilla väestöstä ja 7,4 prosentilla palvelunkäyttäjistä. Nykyisessä maksukattojärjestelmässä on jonkin verran alikäyttöä. Maksukaton alikäytön syynä voidaan ainakin osittain pitää voimassa olevan asetuksen 26 b §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan asiakkaan on osoitettava maksukaton ylittyminen esittämällä tarvittaessa alkuperäiset tositteet suorittamistaan maksuista. Ehdotetun lain 12 §:n mukaan maakunnan olisi seurattava asiakkaan maksukaton kertymistä ja annettava asiakkaalle kirjallinen tieto maksukaton ylittymisestä. Ehdotettu sääntely yksinkertaistaisi ja tehostaisi maksukaton hyödyntämistä. Lisäksi maksukaton alaa laajennettaisiin suun terveydenhuollon käynti- ja hoitotoimenpidemaksuihin, suun ja leukojen erikoissairaanhoidon hoitotoimenpidemaksuihin, kaikkiin terapiamaksuihin, tilapäisen kotisairaanhoidon ja kotisairaalan maksuihin, ensihoitopalvelun maksuihin sekä tiettyjen etäpalvelujen maksuihin siten kuin ehdotetun lain 11 §:n 1 momentissa säädetään. Voimassa olevasta sääntelystä poiketen myös toimeentulotuesta maksetut maksut kerryttäisivät jatkossa maksukattoa. Ehdotetun lain seurauksena niiden henkilöiden, joilla maksukatto täyttyisi, lukumäärän arvioidaan kaksinkertaistuvan jatkossa.

Perustuslakivaliokunnan mukaan asiakasmaksut eivät saa johtaa siihen, että sosiaali- ja terveyspalveluja tarvitsevat joutuisivat turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentuloturvaan (PeVL 10/2009 vp, s. 3/II ja PeVL 21/2016 vp, s. 3). Ehdotetun lain tarkoituksena on edistää väestön oikeutta riittäviin ja yhdenvertaisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin siten, että laissa säädetään kohtuullisista asiakasmaksuista, asiakkaalle maksuttomista palveluista, maksukatosta sekä maksun alentamisesta ja perimättä jättämisestä. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan maksun alentamisen ja perimättä jättämisen on oltava ensisijaista toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitettuun toimeentulotukeen nähden. Säännöksellä on tarkoitus korostaa, että toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi tukimuodoksi.

Yhdenvertaisuus (PL 6 §)

Ehdotetun lain valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa perustuslain 6 §:n 1 momentin sisältämän yhdenvertaisuussäännöksen merkitys konkretisoituu siinä, miten tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti asiakasmaksurasitus kohdistuu eri väestöryhmiin. Yhdenvertaisuussäännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta

yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta (HE 309/1993 vp, s. 42/II). Oikeuskirjallisuuden mukaan yhdenvertaisuussäännös toteuttaa lisäksi osaltaan perustuslain 1 §:n 2 momentin yleistä arvolähtökohtaa oikeudenmukaisuuden edistämisestä yhteiskunnassa.

Yhdenvertaisuussäännöksen kannalta merkityksellistä sääntelyä ehdotetussa laissa ovat muun ohella pitkäaikaishoidon maksuja koskevat säännökset. Ehdotetussa laissa säädettäisiin asumispalvelujen maksuista, joista ei ole tällä hetkellä nimenomaisia säännöksiä. Myös jatkuvien ja säännöllisten kotona annettavien palvelujen maksuja koskeva sääntely asiakasmaksuasetuksessa on niukkaa. Koska kunnat ja kuntayhtymät saavat varsin vapaasti päättää asumispalvelujen ja kotona annettavien palvelujen maksuista, maksuissa on huomattavaa vaihtelua kuntien välillä. Ehdotetussa laissa säädettäisiin pitkälti yhdenmukaisesti jatkuvan ja säännöllisen kotona annettavan palvelun ja tavallisen palveluasumisen maksujen perusteista. Lisäksi säädettäisiin pitkälti yhdenmukaisesti pitkäaikaisen laitoshoidon ja tehostetun palveluasumisen maksujen perusteista.

Asiakkaiden keskinäistä yhdenvertaisuutta ja tosiasiallista valinnanvapautta edistää myös se, että asiakkaalta peritään samat ehdotetun lain mukaiset maksut riippumatta palvelun tuottamisen ja järjestämisen tavasta.

Yhdenvertaisuuden kannalta merkityksellinen on ehdotetun lain 9 §:n 1 momentin 8 kohta, jonka mukaan sairaanhoidon palvelut olisivat maksuttomia alle 18-vuotiaalle asiakkaalle. Perustuslain 6 §:n 1 momentti ei estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp, s. 44). Ehdotetun säännöksen taustalla vaikuttaa pyrkimys edistää väestön terveyttä siten kuin perustuslain 19 §:n 3 momentissa edellytetään. Valtaosalla alle 18-vuotiaista ei ole säännöllisiä tuloja, ja maksuttomuudella pyritään madaltamaan hoitoon hakeutumisen kynnystä. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 24 artiklan 1 kohdan mukaan lapsella on oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta sekä sairauksien hoitamiseen ja kuntoutukseen tarkoitetuista palveluista. Artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan sopimusvaltioiden on ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin varmistaakseen, että kaikki lapset saavat välttämättömän lääkärin- ja terveydenhoidon. Ehdotetussa lainkohdassa säädetty maksuttomuus tukisi lapsiperheiden asemaa erityisesti silloin, kun lapsi tarvitsee runsaasti erikoissairaanhoidon palveluja.

Maksuttomia palveluja koskevissa 8 ja 9 §:ssä ehdotetaan eräitä muitakin asiakasryhmiä asetettavan muita edullisempaan asemaan siten, että osa palveluista olisi heille maksuttomia. Tällaisia asiakasryhmiä ovat muun muassa alle 18-vuotiaat vammaiset henkilöt, päihde- ja mielenterveysasiakkaat sekä eräisiin Suomen sotiin liittyneissä tehtävissä palvelleet henkilöt. Näiden asiakasryhmien positiiviselle erityiskohtelulle on perusoikeusuudistuksen esitöissä mainittu hyväksyttävä syy: lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 43/I). Ehdotetun lain 8 §:n 1 momentin 4 kohdan säännös, jonka mukaan eräisiin vammaispalvelulain mukaisiin erityispalveluihin liittyvä ylläpito olisi maksutonta alle 18-vuotiaalle vammaiselle asiakkaalle, edistää tosiasiallista tasa-arvoa. Se on myös sopusoinnussa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 23 artiklan 2 ja 3 kohdan kanssa. Mainittujen artiklakohtien mukaan sopimusvaltiot tunnustavat vammaisen lapsen

oikeuden saada erikoishoitoa ja apua varmistamaan hänen mahdollisuutensa terveydenhoito- ja kuntoutuspalveluihin ja virkistystoimintaan. YK:n vammaisyleissopimuksen mukaan peruspalvelujen on oltava vammaisen henkilön saavutettavissa. Tarvittaessa saatavilla tulee olla myös yksilöllisiä erityispalveluja. Ehdotetun lain 8 §:n 1 momentin 4 kohdan säännöksen tarkoituksena olisi muun ohella edistää lapsen oikeuksien sopimuksen ja vammaisyleissopimuksen määräysten toteutumista maassamme.

Päihde- ja mielenterveyspalvelujen avopalvelujen maksuttomuus edistäisi päihde- ja mielenterveysongelmista kärsivien henkilöiden hoitoon hakeutumista. Mielenterveys- ja päihdeongelmiin liittyy sekä syy- että seuraustekijöiden vaikutuksena työttömyyttä, työkyvyttömyyttä ja taloudellisia vaikeuksia. Vanhempien päihteidenkäyttö ja mielenterveysongelmat ovat usein syynä pienten lasten huostaanottoon. Paitsi päihde- ja mielenterveysongelmista kärsivien henkilöiden ja heidän perheensä näkökulmasta olisi myös yhteiskunnan kokonaisedun kannalta perusteltua, että tälle asiakasryhmälle turvataan saavutettavat sosiaali- ja terveyspalvelut.

Ehdotetussa laissa otetaan huomioon vammaispalveluja koskevan lainsäädännön uudistuksen aiheuttamat muutokset vammaisten henkilöiden palveluissa. Uusi vammaispalvelulaki turvaa tarveperusteisesti eri vammaisryhmien yhdenvertaiset palvelut. Keskeinen vaikutus asiakasmaksujen määräytymiseen on luopumisella vammaisten henkilöiden diagnoosipohjaisesta erottelusta vammaisiin, kehitysvammaisiin ja hengityslaitetta käyttäviin henkilöihin. Ehdotetussa asiakasmaksulaissa säädettäisiin yhtenäisin perustein vammaispalvelujen maksuista.

Voimassa olevan asiakasmaksulainsäädännön nojalla hengityshalvauspotilaiden asema ja oikeudet eroavat merkittävästi muiden vaikeasti vammaisten ja pitkäaikaissairaiden henkilöiden asemasta ja oikeuksista. Nykyinen diagnoosipohjainen erottelu ei kuitenkaan ole vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta kestävä, mistä syystä ehdotetussa laissa purettaisiin hengityslaitetta käyttävien henkilöiden erityissäännökset. Myös eduskunnan oikeusasiamies sekä sosiaali- ja terveysvaliokunta ovat kiinnittäneet hengityshalvauspotilaiden aseman kehittämisen ja heitä koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisen tarpeeseen huomiota useissa kannanotoissaan. Jatkossakin hengityslaitetta käyttävät henkilöt saavat tarvitsemansa palvelut pääosin maksutta uuden vammaispalvelulain nojalla myönnettävinä erityispalveluina.

Ehdotetulla lailla olisi merkitystä myös alueellisen yhdenvertaisuuden kannalta. Sosiaali- ja terveyspalveluista perittävät maksut ovat nykyisin kunnallisen itsehallinnon piirissä kuitenkin niin, että voimassa oleva asiakasmaksulainsäädäntö asettaa erilaisia rajoituksia kunnalliselle päätöksenteolle. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavalla lailla siirrettäisiin kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu 18 maakunnalle. Alueellista yhdenvertaisuutta edistäisi myös se, että kaikista maksuista säädettäisiin jatkossa laissa ja lakiin lisättäisiin säännökset maksuista, joista ei ole nykyisin säädetty laissa. Ehdotetun lain mukaan kukin maakunta päättäisi järjestämisvastuulleen kuuluvista sosiaali- ja terveyspalveluista perittävien asiakasmaksujen suuruudesta. Jatkossa maakunnan alueella perittäisiin yhtä suuret asiakasmaksut. Sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuja koskevan päätöksenteon siirtäminen 18 maakunnalle ei täysin poistaisi mutta kylläkin merkittävästi tasoittaisi alueellista eriarvoisuutta.

Perustuslakivaliokunta on valinnanvapauslakiesitystä koskevassa lausunnossaan todennut, että nykyisessä järjestelmässä, jossa sosiaali- ja terveydenhuolto kuuluu pääosin kuntien tehtäviin, voidaan perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon perusteella jossain määrin oikeuttaa kuntakohtaisia eroja sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumistasossa, jos erot perustuvat kunnan nimenomaisiin päätöksiin lain asettamissa rajoissa ja asianmukaisiin selvityksiin paikallisesta sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeesta (PeVL 26/2017 vp, s. 39, ks. myös PeVL 45/2016 vp, s. 5). Maakuntien itsehallinnosta on perustuslakivaliokunnan mukaan sen sijaan vaikea johtaa perustuslaillista oikeutusperustetta sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumiselle eritasoisina eri puolilla maata tai saman maakunnan eri osissa (PeVL 26/2017 vp, s. 39).

Perustuslakivaliokunnan kanta tulee ymmärtää valinnanvapauslakiesityksen muodostamassa asiayhteydessä. Maakuntien erilaiset lähtökohdat ja resurssit sekä erot maakuntien välisissä ja sisäisissä olosuhteissa saattavat muodostua perustuslaillisessa tarkastelussa ongelmallisiksi tilanteessa, jossa on olemassa vaara, että osaan maata ei synny markkinoiden kautta palvelutuotantoa. Nyt ehdotetun lain muodostamassa sääntelykehikossa maakunnalle varattu liikkumavara mahdollistaa alueellisten olosuhteiden huomioonottamisen sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuja määrättäessä ilman, että liikkumavara muodostuu ongelmaksi perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Yksityiselämän suoja (PL 10 §)

Perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetään, että jokaisen yksityiselämä on turvattu ja että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Ehdotetun lain 6 §:n 3 momentin mukaan maksua perittäessä on otettava huomioon asiakkaan yksityisyyden suoja ja henkilökohtainen turvallisuus. Yksityisyyden suojan huomioon ottaminen merkitsisi muun muassa sitä, että maakunnan olisi maksua periessään huolehdittava siitä, ettei tieto henkilön sosiaali- tai terveydenhuollon asiakkuudesta joudu sivullisille.

Ehdotetun lain 60 §:ssä säädetään maakunnan tiedonsaantioikeudesta. Säännös vastaa olennaisin osin varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain (1503/2016) 17 §:ää. Perustuslakivaliokunta antoi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja koskevasta hallituksen esityksestä (HE 60/2016 vp) lausunnon, jossa valiokunta vaati, että ehdotetussa 17 §:ssä tarkoitettu tietojensaantioikeus kytketään välttämättömyysvaatimukseen tai tietosisällöt täsmennetään. Vaatimus asetettiin edellytykseksi sille, että ehdotettu laki voitiin hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 21/2016 vp, s. 3 ja 4). Nyt ehdotetun lain 60 §:ssä maakunnan asiakasmaksujen määräämistä tarkoittavaa tehtävää varten säädetty tiedonsaantioikeus on sidottu tehtävän kannalta välttämättömiin tietoihin.

Oikeusturva (PL 21 §)

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Asiakkaan oikeusturvaa ehdotetaan parannettavaksi eri tavoin. Tasasuuruisten maksujen, joista asiakkaalle lähetetään vain lasku, oikaisuvaatimusohjaus on ollut puutteellista. Apulaisoikeuskansleri ja eduskunnan apulaisoikeusasiamies ovat edellyttäneet, että maksua koskevien päätösten lisäksi myös laskuihin liitetään kirjallinen oikaisuvaatimusohje (esim. OKV/2105/1/2013 ja EOAK/4900/2/14). Ehdotetun lain 6 §:n 2 momentin nojalla maakunnalla olisi velvollisuus liittää laskuun oikaisuvaatimusohje.

Asiakkaan oikeusturvaa parantaa myös ehdotetun lain 54 §:n 5 momentti, jossa säädetään maakunnan velvollisuudesta tehdä kirjallinen, muutoksenhakukelpoinen päätös tulon, korvauksen tai saamisen perimisestä. Voimassa olevan asiakasmaksulain 14 §:ssä ei ole vastaavaa säännöstä. Kirjallisen, muutoksenhakukelpoisen päätöksen tekemisestä säädetään myös ehdotetun lain 51 §:n 2 momentissa ja 57 §:ssä.

Säädöstaso (PL 80.1 §)

Perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetään, että tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Asiakasmaksulaki ja sen nojalla annettu asetus säädettiin ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta ja vuoden 2000 perustuslakiuudistusta. Sekä asiakasmaksulakia että asiakasmaksuasetusta on sittemmin muutettu useita kertoja. Vain harvat asiakasmaksulainsäädäntöön tehdyt muutokset on käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Keskeinen osa asiakasmaksuja koskevasta sääntelystä on ollut asetuksentasoista. Muun muassa eduskunnan oikeusasiamies on useissa terveydenhuollon asiakasmaksuja koskevissa ratkaisuissaan (esimerkiksi dnro 1739/4/09, dnro 5589/4/15 ja dnro 1304/4/16) todennut pitävänsä välttämättömänä, että laissa määritellään tyhjentävästi ja täsmällisesti ne terveyspalvelut, joista voidaan periä maksu. Oikeusasiamies on mainituissa ratkaisuissaan viitannut perustuslain 80 §:n 1 momenttiin.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksujen säätämistason kannalta merkittävänä perustuslakivaliokunnan kannanottona on pidettävä valiokunnan maksukattoa koskevaa lausuntoa vuodelta 1999 (PeVL 8/1999 vp, s. 2/I). Asiassa oli kysymys hallituksen esityksestä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta (HE 77/1999 vp). Esityksessä ehdotettiin, että maksukaton tasosta ja sen piiriin otettavista maksuista säädettäisiin asetuksella. Esityksen johdosta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudelliseksi ongelmaksi muodostui esityksessä valittu säädöstaso (PeVL 8/1999 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunnan mukaan edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä oli, että maksukaton suuruudesta ja maksukattoon sisältyvistä palveluista säädetään lailla. Mainittua johtopäätöstä tukivat perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotetun sääntelyn perusoikeuskytkennät (PeVL 8/1999 vp, s. 2/II).

Perustuslain 80 §:n 1 momentin säännöksessä merkitykselliseksi asiakasmaksulainsäädännön kannalta muodostuu valtioneuvoston ja ministeriön välinen toimivallan jako. Valtioneuvosto antaa asetukset laajakantoisista ja

periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle asetuksenantovaltaa voidaan osoittaa yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa sekä selvästi teknisluonteisissa ja toimeenpanoa koskevissa asioissa (HE 1/1998 vp, s. 132). Voimassa olevassa asiakasmaksulaissa asiakasmaksuja koskeva asetuksenantovalta osoitetaan valtioneuvostolle. Perustuslakivaliokunnan käytännön valossa (PeVL 33/2004 vp, s. 6/I, PeVL 27/2004 vp, s. 3) mainittua lainsäädännöllistä ratkaisua voidaan pitää perusteltuna.

Lain ja valtioneuvoston asetuksen välillä tehtävän säädöstasovalinnan keskeisistä kriteereistä säädetään perustuslain 80 §:n 1 momentissa. Asetuksella ei ensinnäkään saa säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Perusoikeuksia koskeva sääntely kuuluu kiistattomasti lain alaan. Lisäksi kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset on annettava lailla (HE 1/1998 vp, s. 131). Asetuksen antaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista (PeVL 44/2010 vp, s. 4/II, HE 1/1998 vp, s. 131/II). Valtuuden säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (PeVL 1/2004 vp, s. 2/I). Keskeistä on, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet ilmenevät yksiselitteisesti laista niin, että yksilö voi lain säännöksiin tutustumalla saada tiedon oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Toiseksi asetuksella ei perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan saa säätää asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain mukaan esimerkiksi valtion viranomaisten toiminnan maksullisuudesta ja maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslaissa ei sitä vastoin ole säännöksiä, jotka nimenomaisesti velvoittaisivat säätämään lailla kuntaa suuremman hallintoalueen, maakunnan, järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuista.

Perustuslaissa säädetään eräät kysymykset lain alaan kuuluviksi ja asetetaan pitkällekin meneviä rajoituksia lainsäädäntövallan delegoimiselle. Siitä huolimatta perustuslaista ilmenee selvästi lähtökohta, että kaikista asioista ei ole tarpeen säätää lailla. Osa yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavasta sääntelystä voidaan jättää asetuksen tasolla säädettäväksi. Perustuslakivaliokunta on tosiasiassa suhtautunut torjuvasti siihen, että asetustasoista sääntelyä tuodaan lain tasolle. Ulkomaalaislakiehdotusta (HE 28/2003 vp ja HE 151/2003 vp) käsittelevässä lausunnossaan (PeVL 4/2004 vp, s. 3/I) perustuslakivaliokunta totesi, että vaikka ehdotetun lain laajuus selittyi osaksi pyrkimyksestä noudattaa perustuslain 80 §:n säännöksiä, se oli toisaalta merkki lainsäädäntötavasta, jossa lain alaan kuulumattomia asioita ei pyritäkään jättämään asetuksen tasoon.

Edellä sanotun perusteella voidaan todeta, että ehdotetussa laissa on säännöksiä, jotka selvästi kuuluvat lain alaan, mutta myös sääntelyä, joka yllä kuvattuja periaatteita noudattaen olisi todennäköisesti voitu jättää valtioneuvoston asetuksella säädettäväksi. Lainsäädännöllistä ratkaisua, jossa sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuja koskeva sääntely on tuotu kokonaisuudessaan lain tasolle, puoltavat useat seikat. Ehdotetun lain henkilöllinen soveltamisala on poikkeuksellisen laaja ja sääntely koskettaa myös eri tavoin haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä. Sääntely liittyy läheisesti perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle osoitettuun

turvaamisvelvollisuuteen. Lainvalmistelun tavoitteena on mainituista syistä ollut eheä, looginen ja ymmärrettävä säännöskokonaisuus, joka siihen myöhemmin mahdollisesti tehtävine muutoksineen on katsottu tärkeäksi saattaa eduskunnan arvioitavaksi ja hyväksyttäväksi.

Maakunnallinen itsehallinto (PL 121 §)

Hallitus on antanut eduskunnalle 2.3.2017 hallituksen esityksen maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 15/2017 vp). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä niiden yhteinen voimaanpanolaki. Esityksen mukaan Suomeen muodostettaisiin 18 maakuntaa. Maakunnat olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Maakunnat hoitaisivat niille laissa säädettäviä tehtäviä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavalla lailla siirrettäisiin kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu perustettaville maakunnille. Ehdotetussa laissa säädetään maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveyspalvelujen maksuista. Ehdotetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan asiakasmaksun perisi se maakunta, johon kuuluvassa kunnassa asiakkaalla on kotikuntalain (201/1994) mukainen kotikunta. Maksun käyttämättä ja peruuttamatta jätetystä ajasta perisi kuitenkin palveluntuottaja.

Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta itsehallinnosta. Pykälän 1 momentissa tarkoitetun kunnallisen itsehallinnon keskeisiä osatekijöitä ovat kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet, pykälän 3 momentissa säädetty verotusoikeus ja siihen sisältyvä kunnan mahdollisuus päättää itsenäisesti omasta taloudestaan sekä yleinen toimiala.

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Perustuslakiin ei sisälly nimenomaisesti maakuntia koskevia säännöksiä. Maakunta- ja sote-uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvän maakuntalakia koskevan ehdotuksen 2 §:n mukaan maakunta olisi julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä maakuntalaissa säädetään. Pykälän perustelujen mukaan maakunta olisi vastaavanlainen julkisoikeudellinen yhteisö kuin valtio ja kunnat. Maakunnalla ei kuitenkaan olisi verotusoikeutta eikä kuntien yleistä toimialaa vastaavaa rajoittamatonta oikeutta ottaa itselleen tehtäviä. Maakunnan tehtäväaloihin kuuluisivat sosiaali- ja terveydenhuolto sekä muut maakuntalain 6 §:ssä ja sille muualla laissa erikseen säädetyt tehtävät. Maakuntien rahoitus perustuisi verotulojen sijaan valtion rahoitukseen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on asiakasmaksulain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 77/1999 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 8/1999 vp) pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena esityksessä omaksuttua ratkaisua, jonka mukaan maksukaton suuruudesta ja siihen sisällytettävistä palveluista olisi säädetty asetuksella. Perustuslakivaliokunta perusteli kantaansa ensisijaisesti kuntien itsehallintoon liittyvin syin: Maksukaton asettaminen johtaa palvelujen maksuttomuuteen katon saavuttamisesta alkaen ja siten kuntien maksutulojen vähenemiseen. Kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan on pidetty yhtenä kuntien itsehallinnon perustuslainsuojaa nauttivana osa-alueena (PeVL 8/1999

vp, s. 2). Sen vuoksi perustuslakivaliokunta asetti edellytykseksi lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, että maksukaton suuruudesta ja maksukattoon sisällytettävistä palveluista säädetään lailla.

Maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp) perustuslakivaliokunta katsoikin, ettei maakuntien itsehallintoa arvioida kaikilta osin samalla tavalla kuin kuntien itsehallintoa on arvioitu. Itsehallinnon kannalta merkityksellisestä maakuntien rahoituksen riittävyydestä ei ole kunnalliseen itsehallintoon kuuluvaa rahoitusperiaatetta vastaavaa tulkintakäytäntöä (PeVL 26/2017 vp, s. 22). Itsehallintoa koskevien periaatteiden sijaan perustuslakivaliokunta viittasi perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen maakunnan oikeudellisen aseman kiinnekohtana.

Kun perustuslakivaliokunnan maakunta- ja sote-uudistusta koskevaa lausuntoa verrataan valiokunnan maksukattoa koskevaan lausuntoon, perusoikeuksien turvaamista tarkoittavat näkökohdat ovat saaneet ensin mainitussa korostetun aseman suhteessa itsehallintoon kytkeytyviin näkökohtiin.