OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
LsN Johannes Heikkonen

23.1.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 310/2018 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUJEN ASIAKASMAKSUISTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Oikeusministeriö on käynyt joitain keskusteluja kyseisen esityksen tietyistä ulottuvuuksista sosiaali- ja terveysministeriön kanssa, mutta se ei ole antanut esitysluonnoksesta lausuntoa sen aiemmassa valmisteluvaiheessa.

Esityksen valtiosääntöiset kiinnekohdat

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tuotu esiin esityksen valtiosääntöisiä kiinnekohtia suhteessa maakunnalliseen itsehallintoon, joka on esityksessä kiinnitetty ennen kaikkea perustuslain 121 §:ssä säädettyyn kunnalliseen itsehallintoon, perustuslain 19.3 §:ssä säädettyyn oikeuteen sosiaaliturvaan, perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen, henkilötietojen suojaan sekä perustuslain 80 §:stä johtuviin säädöstasoa koskeviin vaatimuksiin.

Edellä on tarkasteltu ennen kaikkea esityksen 5 §:ssä säädettyä asiakasmaksujen huojennussäännöstä perustuslain 19 §:n 3 momenttiin kiinnittyvän riittävien terveyspalvelujen turvaamisvelvollisuuden ja lailla säätämisen vaatimuksia koskevan perustuslain 80 §:n 1 momentin valossa.

Huojennussäännös

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

väestön terveyttä. Asiakasmaksujen kannalta tämän voidaan katsoa perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan edellyttävän sitä, että asiakasmaksut eivät saa olla niin suuria, että palvelut sen vuoksi siirtyisivät niitä tarvitsevien ulottumattomiin (PeVL 39/1996 vp).

Tällainen vaikutus maksuille voi muodostua ainakin niiden kohdalla, jotka saavat viime sijaisen toimeentulon turvansa toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitetusta toimeentulotuesta. Esityksen perustelujen mukaan asiakas, joka on toimeentulotuen tarpeessa, on yleensä myös tilanteessa, jossa myös hänen asiakasmaksujaan olisi alennettava tai jätettävä niitä perimättä.

Voimassa olevassa laissa käyntimaksuille on säädetty niin sanottu välikatto muun muassa terveyskeskuslääkärin käyntimaksun, sarjahoidon maksun ja alle 18-vuotiaiden laitoshoidon maksun osalta. Näiden maksujen kohdalla käyntimaksun saa periä ainoastaan kolmelta ensimmäiseltä käynniltä samassa terveyskeskuksessa kalenterivuoden aikana. Nyt esitetyssä laissa tämä niin sanottuja välikattoja koskeva sääntely ehdotetaan kumottavaksi. Esitettyä muutosta on pidettävä merkityksellisenä arvioitaessa sitä, muodostuvatko esitykseen sisältyvät maksut sellaisiksi, että palvelut sen vuoksi siirtyisivät niitä tarvitsevien ulottumattomiin.

Esityksessä välikattojen poistamista on perusteltu sillä, että se selkeyttäisi järjestelmää ja tekisi sen hallinnollisesti yksinkertaisemmaksi. Lisäksi on korostettu sitä, että laissa yhä säilyvä kokonaismaksujen maksukatto varmistaa sen, että sosiaali- ja terveyspalveluista aiheutuvat kustannukset eivät nouse kohtuuttoman korkeiksi. Toisaalta esityksessä on tuotu esiin myös se, että nykyiset välikatot rajaavat käyttäjän kannalta maksuja varsin tehokkaasti ja näin varmistavat sen, että maksut eivät muodostu palvelujen käytön esteeksi. Kokonaisuutena

Merkityksellisenä on pidettävä sitä, että kumottavaksi ehdotettujen niin sanottujen välikattojen ja maksukaton välinen ero muodostuu esityksen perusteella suhteellisen suureksi tiettyjen maksujen osalta ja tällä saattaa olla merkittäviäkin vaikutuksia tiettyjen asiakkaiden kohdalla. Tältä osin riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen kannalta olennaiseksi oikeudelliseksi kiinnekohdaksi esityksessä muodostuu vuotuisen maksukaton ohella maksun alentamista ja perimättä jättämistä koskeva esityksen 5 §. Tämä on tuotu selvästi esiin myös esityksen säätämisjärjestysperusteluissa.

Ehdotetussa 5 §:ssä säädettäisiin ensinnäkin siitä, että maksun alentamisen ja perimättä jättämisen on oltava ensisijaista toimeentulotukeen nähden. Kyseinen säännös kiinnittyy voimakkaasti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön (PeVL 10/2009 vp, s. 3/II ja PeVL 21/2016 vp, s. 3). Pykälän toisessa momentissa säädettäisiin maakunnan velvollisuudesta alentaa maksua tai jättää se kokonaan perimättä, jos maksun periminen vaarantaisi asiakkaan tai hänen perheensä toimeentulon edellytyksiä taikka asiakkaan lakisääteisen elatusvelvollisuuden tai muun elatusvastuun toteutumista, silloin kun maksu on määrätty terveyspalvelusta asiakkaan maksukyvyn mukaan, lyhytaikaisesta laitoshoidosta tai sosiaalipalvelusta.

Ehdotettu säännös vastaa sisällöltään olennaisesti nykyisen lain mukaista 11 §:ää. Säännöstä ehdotetaan kuitenkin selkeytettäväksi soveltamiskäytännössä ilmenneiden epäselvyyksien ja puutteiden vuoksi. Esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan nykyiseen lakiin sisältyvää säännöstä ei ole käytännössä myöskään sovellettu riittävässä laajuudessa. Myös tähän pyritään säännöstä selkeyttämällä vaikuttamaan. Samalla säännökseen myös lisättäisiin maksun alentamista ja perimättä jättämistä koskeva yleinen tiedonantovelvollisuus. Esityksen perustelujen mukaan myös tietämättömyys säännöksen olemassaolosta on keskeisesti vaikuttanut sen soveltamattomuuteen.

Nyt säädettäväksi ehdotettu säännös koskisi vain edellä mainittuja terveyspalvelusta asiakkaan maksukyvyn mukaan, lyhytaikaisesta laitoshoidosta tai sosiaalipalvelusta määrättyjä maksuja. Myös muiden maksujen osalta samanlainen alentaminen on 5 §:n 3 momentin nojalla mahdollista, mutta siihen ei ole 2 §:ssä tarkoitettuihin maksuihin rinnastuvaa velvollisuutta. Esityksessä ei ole arvioitu kyseistä rajausta maksujen osalta perustuslain 19 §:n 3 momentin näkökulmasta.

Tarkasteltaessa 5 §:n valtiosäätöistä merkitystä, voidaan sääntelyssä tunnistaa tässä suhteessa tiettyjä merkityksellisenä pidettäviä piirteitä. Huomiota voidaan tältä osin kiinnittää ensinnäkin siihen, että sääntelyyn ei sisälly täsmällisiä kriteerejä siitä, missä tilanteissa maakunta olisi velvollinen alentamaan maksuja tai jättämään ne kokonaan perimättä. Esitetyssä 5 §:ssä viitataan ainoastaan yleisesti siihen, että maksun määräämisen tulisi uhata yksilön ”toimeentulon edellytyksiä” tai ”elatusvelvollisuuden tai muun elatusvastuun toteuttamista”. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Nyt käsillä olevassa esityksessä varsin keskeinen osa asiakkaan maksuvelvollisuutta ja toisaalta hänen oikeuttaan saada maksunsa jätetyiksi perimättä tai alennetuiksi jäisi lain varsin yleisluontoisen, ”toimeentulon edellytyksiä” ja ”elatusvelvollisuuden tai muun elatusvastuun tuottamista” koskevien kriteerien varaan.

Esityksen perustelujen mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkemmat säännökset kriteereistä, joita maakunnat noudattaisivat päättäessään maksun alentamisesta ja perimättä jättämisestä. Esityksen perustelujen mukaan asetuksella säädettävät kriteerit yhdenmukaistaisivat eri maakunnissa sovellettavia käytäntöjä. Valittua sääntelyratkaisua, jossa esityksen perustelujen mukaan varsin olennainen osa yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien osalta keskeisistä kriteereistä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella, ei voitane pitää ongelmattomana 80 §:n 1 momentin kannalta.

Toiseksi sääntely asettaa velvollisuuden toimeentuloa tai elatusvelvollisuutta uhkaavan maksutilanteen tunnistamisesta ensisijaisesti potilaalle itselleen. Vaikka esitys sinänsä asettaa maakunnalle velvollisuuden alentaa maksua tai poistaa sen kokonaisuudessaan, tapahtuu tämä lähtökohtaisesti asiakkaan tai tämän edustajan aloitteesta. Tätä aspektia tarkasteltaessa merkitystä on edelleen annettava ainakin jossain määrin myös sille, että edellä käsitellyssä 5 §:ssä ei säädettäisi siitä, millä edellytyksin tiettyjä maksuja voitaisiin pitää lain tarkoittamalla tavalla toimeentuloa tai elatusvelvollisuutta uhkaavina, vaikkakin tästä esityksen perustelujen mukaan saatettaisiin säätää asetuksella. Tällä voitaneen katsoa olevan vaikutuksia yksilöiden kykyyn saattaa heille määrättyjä maksuja koskevia

asioita maakunnan ratkaistavaksi. Esityksen perusmuotoiluun sisältyvää yleisluontoisuutta ei voitane pitää merkityksettömänä arvioitaessa sitä, voivatko maksut käytännössä muodostua sellaisiksi, että palvelut sen vuoksi siirtyisivät niitä tarvitsevien ulottumattomiin.

Kokonaisuutena arvioiden esityksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, voidaanko säädettäväksi ehdotettavaa 5 §:ää sen ehdotetussa muodossa pitää maksukaton kanssa kaikissa tilanteissa riittävänä takeena turvaamaan perustuslain 19 §:n 3 momentin asettaman turvaamisvelvollisuuden ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön edellyttämällä tavalla, etteivät palvelut ehdotuksessa säädettävien asiakasmaksujen vuoksi siirtyisi niitä tarvitsevien ulottumattomiin. Tosiasiallisesti tehokkaasti sovellettuna 5 § voitaneen ajatella olevan sinänsä lähtökohtaisesti tähän tavoitteeseen soveltuva sääntelyratkaisu, joskin tältäkin osin on huomioitava edellä perustuslain 80 §:n 1 momentin osalta edellä esiin nostetut seikat.