Lausunto

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (HE 310/2018 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Maakunnallisten maksujen perustuslaillinen perusta

Perustuslain 81 §:ssä on seuraavat säännökset siitä, mistä valtion veroja ja maksuja koskevista seikoista on säädettävä lailla.:

> ”Valtion verosta säädetään lailla, jossa ovat säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.
>
> Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.”

Perustuslakivaliokunnan käytännössä verolaille asetettuja vaatimuksia on täsmennetty siten, että verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista on säädettävä niin tarkasti, että viranomaisen lakiin perustuva päätöksenteko noudattaa niin sanottua sidottua harkintaa. Maksuista taas lailla tulee säätää, mistä virkatoimista ja palveluista maksuja voidaan ylipäätään periä tai millaiset suoritteet ovat kokonaan maksuttomia. (Ks. siihen astisesta käytännöstä kokoavasti HE 1/1998 vp, s. 135.)

Perustuslain 121.3 §:n mukaan kunnallisissa verolaeissa on valtion veroista säätävien lakien tavoin oltava säännökset verovelvollisuuden perusteista ja verovelvollisen oikeusturvasta. Valtion veroista säätävissä laeissa on lisäksi oltava säännökset veron suuruudenkin perusteista siten, että niitä soveltavien viranomaisten päätöksenteko on luonteeltaan sidottua harkintaa. Kunnallisissa verolaeissa sen sijaan edellytetään säädettävän vain veron määräämisen perusteista. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta voidaan jopa perustella kantaa, jonka mukaan lainsäätäjällä ei ole edes toimivaltaa säätää kunnallisten verojen suuruudesta.

Kunnallisista maksuista ei ole säännöksiä perustuslaissa. Perustuslain säätäjä on siten jättänyt avoimeksi kysymyksen, ovatko valtion maksuja koskevat, perustuslain 81.2 §:ssä nykyisin olevat

lakitasoisen sääntelyn vaatimukset merkityksellisiä myös kunnallisten maksujen kannalta. Ilmeistä, että perustuslain 81 §:n 2 momentin asettamaa lakitasoisen sääntelyn vaatimusta ei voida sellaisenaan siirtää ainakaan kaikkiin kunnallisiin maksuihin. Tämä johtuu siitä, että kunnallisia maksuja koskevan toimivallan jakautumisessa on otettava huomioon, paitsi maksuvelvollisten oikeusturva, myös kunnille perustuslain 121 §:ssä taattu itsehallinto. Kunnalliset maksut on ollut tapana jakaa julkisoikeudellisiin ja muihin maksuihin. Julkisoikeudelliset maksut perustuvat lakiin, ja niitä kannetaan kuntien lakisääteisistä palveluista. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on kuitenkin katsottu, että lakisääteisten maksujen ohella kunnat voivat lakisääteisissäkin tehtävissä päättää itsehallintonsa nojalla myös muista maksuista (ks. PevL 53/2002 vp ja 12/2005 vp). Tällä kannanotolla on ollut merkitystä myös lakisääteisessä sosiaalihuollossa, jossa kunnat ovat kantaneet myös muita kuin voimassa olevassa asiakasmaksulaissa säädettyjä maksuja.

Vaikka perustuslain 81 §:n säännökset eivät välittömästi koskekaan kuntia, kunnallisten maksujen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu eroavan kunnallisista veroista saman tapaisten kriteereiden nojalla, joilla valtiollisten verojen ja maksujen välinen raja on vedetty. Maksut ovat vastikkeita saadusta palvelusta tai suoritteesta. Valtion maksuilta edellytetään kustannusvastaavuutta. Perustuslakivaliokunta ei sen sijaan ole edellyttänyt kunnalliselta maksulta ehdotonta kustannusvastaavuutta. Se on kuitenkin katsonut, että mitä suuremmaksi maksu muodostuu palvelujen tuottamisen kustannuksiin verrattuna, sitä lähempänä on suorituksen pitäminen verona. Merkitystä on annettu myös yksilöitävyydelle. Niinpä laista tulee ilmetä, millaisista virkatoimista, palveluista tai tavaroista maksuja voidaan periä ja millaiset suoritteet ovat kokonaan maksuttomia. Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että ”kun arvioidaan, mistä kunnallisia maksuja koskevista seikoista tulee ja voidaan säätää lailla, on kiinnitettävä huomiota maksuvelvollisen kunnalta saaman vastasuoritteen luonteeseen”. Tällöin ”merkityksellistä on muun muassa, liittyykö suoritteen tuottaminen kunnan pakollisen, lakisääteisen tehtävän täyttämiseen vai onko kyse vapaaehtoisesta tehtävästä°. (PeVL 53/2002 vp, 12/2005 vp ja 11/2014 vp)

Perustuslakivaliokunta on otettava kantaa siihen, voidaanko lakisääteisten maakunnallisten maksujen valtiosääntöoikeudellisena perustana käyttää kunnallisten maksujen tavoin analogisesti perustuslain 81.2 §:ää. Oma käsitykseni on, että näin voidaan kunnallisten maksujen esimerkkiin vedoten tehdä. Tämä kanta myös merkitsee, että maakunnallisille maksuille on asetettava saman tapaisia vastikkeellisuuteen, yksilöitävyyteen ja vastasuorituksen luonteeseen liittyviä vaatimuksia kuin kunnallisille maksuille. Jos lakitasoinen sääntely ei täytä esimerkiksi vastikkeellisuuden vaatimusta, suoritus ei ole luonteeltaan maksu ja sen valtiosääntöoikeudellinen sallittavuus muuttuu

ongelmalliseksi. Näin on muun muassa sen vuoksi, että maakuntien itsehallintoon ei perustuslakivaliokunnan tulkinnan (PeVL 26/2017 vp) mukaan kuulu verotusoikeutta.

Asiakasmaksulakiehdotuksen 4.2 §:ssä on kustannusvastaavuuden vaatimusta tarkoittava säännös, jonka mukaan ”maakunnan asiakkaalta perimä maksu saa olla enintään maakunnalle palvelusta aiheutuvien kustannusten suuruinen”. Jotta tällä säännöksellä olisi merkitystä, maakuntien tulisi määritellä maksuille, joissa lain mukaisen maksun laskentaperusteet saattavat ylittää kustannusvastaavuuden, maakunnalle aiheutuvien kustannusten mukainen yläraja. Tällaisia ovat ennen muuta pitkäaikaisen laitoshoidon ja tehostetun palveluasumisen maksut, joina peritään prosenttiosuus (85 tai 42,5 %) asiakkaan tuloista. Voimassa olevan asiakasmaksulain 2.1 §:n säännös, jonka mukaan ”palvelusta perittävä maksu saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen” on käsitykseni mukaan jäänyt käytännössä kuta kuinkin merkityksettömäksi. Jotta tämä vältettäisiin, lakiin tulisi ottaa säännös maakunnalle aiheutuvien kustannusten mukaisen ylärajan määrittelystä.

Maakunnallisen itsehallinnon merkitys

Kunnalliseen itsehallintoon on katsottu kuuluvan, paitsi kunnallinen verotusoikeus, myös kunnan oikeus kantaa kunnallisia maksuja. Kuten edellä on käynyt ilmi, kunnilla on katsottu olevan oikeus päättää kunnallisista maksuista ilman lakisääteistä perustaa myös pakollisissa tehtävissään. Nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 4.3 § kieltää muut kuin lakisääteiset maksut lakisääteisessä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Säännöksen mukaan ”jos maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvan sosiaali- tai terveyspalvelun maksusta ei säädetä tässä laissa, palvelu on maksuton”. Perustuslakivaliokunnan on otettava kantaa siihen, onko maakunnalla perustuslain 121.4 §:n itsehallintosäännöksen nojalla oikeus kantaa maksuja omalla päätöksellään ja, jos tällainen oikeus on, loukkaako lakiehdotuksen 4.3 § tätä oikeutta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnollaan 26/2017 vp supistanut maakunnallisen itsehallinnon varsin vähäiseksi. Taloudellisen itsehallinnon ohuutta osoittaa se, että itsehallintoon ei ole katsottu kuuluvan verotusoikeutta. Tämän kannan kanssa linjassa olisi, että myöskään maksujen kanto-oikeutta ei sisällytettäisi itsehallintoon. Toisaalta voidaan argumentoida, että kun maakuntien taloudellinen liikkumavara on pieni, maksujen määräämisoikeus kompensoisi puuttuvaa verotusoikeutta. Tulkintatilanne on nähdäkseni tässä avonainen. Siinä tapauksessa, että maksujen kanto-oikeus sisällytettäisiin perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitettuun itsehallintoon, on kuitenkin

esitettävissä riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaiseen turvaamiseen liittyvä perusteita lakiehdotuksen 4.3 §:n kieltosäännöksen valtiosääntöoikeudelliselle hyväksyttävyydelle.

Lakiehdotuksen säännökset määrittelevät maakuntien toimivaltaa periä maksuja ja määrittelevät maksujen enimmäismääriä. Tämä jättää maakunnille viimekätisen päätösvallan maksujen perimisestä ja niiden suuruudesta. Perustuslakivaliokunta antoi vuoden 1999 valtiopäivillä lausunnon, jossa se käsitteli tasasuuruisille maksuille asettavan maksukaton suhdetta kunnalliseen itsehallintoon. Valiokunta katsoi, että perustuslain itsehallintosäännökset eivät estä säätämästä lailla kuntien pakollisina tehtävinä tarjoamista palveluista perittävistä maksuista ja että lailla voidaan säätää myös esimerkiksi ehdotetun laisesta maksukatosta. Lisäksi perustuslakivaliokunta totesi, että maksukaton asettamista voitiin ”perusoikeusnäkökulmasta asiallisesti perustella hallitusmuodon 15 a §:n momentin (nykyisin perustuslain 19 §:n 3 momentti – KT) kannalta, sillä riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisessa jokaiselle on merkittävänä ulottuvuutena se, että asiakasmaksut eivät suuruutensa takia saa siirtää kyseisiä palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin (PeVL 39/1996 vp)”. Valiokunnan kannanotto voidaan siirtää *mutatis mutandis* maakunnallisten sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen lakitasoiseen sääntelyyn.

Riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen

Sosiaali-ja terveyspalveluista perittävien maksujen tason valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa lähtökohdaksi on otettava perustuslain 19 §:n 3 säännös julkisen vallan velvollisuudesta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja tätä säännöstä koskeva, perustuslakivaliokunnan useassa lausunnossaan toistama kannanotto, jonka ”asiakasmaksut eivät suuruutensa takia saa siirtää kyseisiä palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin”. Lakiehdotus ei nähdäkseni sisällä tässä suhteessa valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä muutoksia maksujen tasoon tai maksullisten palvelujen alaan. Säännös, joka estää maakuntia perimästä muita kuin asiakasmaksulaissa tarkoitettuja maksuja, on perustuslain 19 §:n 3 momentin toteutumisen kannalta myönteinen muutos. Käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa on niin ikään säännökset maksukatosta, jonka tehtävänä on niin ikään turvata perustuslain 19 §:n 3 momentin toteutumista.

Riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen kannalta ongelmana on kuitenkin pidettävä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja lääkekustannusten maksukaton erillisyyttä, samoin kuin vähävaraisille korkeiden palvelumaksujen ja lääkekustannusten kasautumista alkuvuoteen. Jos maksukaton ylittyminen on – esimerkiksi aikaisemman vuoden tietojen perusteella – ilmeistä, maksuja tulisi voida tasoittaa niin, että niiden kasautuminen alkuvuoteen vältettäisiin.

Kun riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamista arvioidaan, on otettava huomioon myös perustuslakivaliokunnan kannanotto, jonka mukaan asiakasmaksut eivät saisi aiheutta perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun viimesijaisen toimeentuloturvan tarvetta (PeVL 10/2009 vp ja 21/2016 vp). Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan maksun alentamisen ja perimättä jättämisen tulee olla toimeentulotukeen nähden ensisijainen toimenpide. Terveyspalvelusta asiakkaan maksukyvyn mukaan, lyhytaikaisesta laitoshoidosta tai sosiaalipalvelusta perittävää maksua on 2 momentin mukaan alennettava tai se on jätettävä kokonaan perimättä, jos maksun periminen vaarantaisi asiakkaan tai hänen perheensä toimeentulon edellytyksiä taikka asiakkaan lakisääteisen elatusvelvollisuuden tai muun elatusvastuun toteuttamista.

Maakunnan on 5 momentin mukaan tehtävä päätös maksun alentamisesta tai perimättä jättämisestä ennen toimeentulotuen myöntämistä. Lakiehdotuksessa on säännöksiä maakunnan velvollisuudesta huolehtia siitä, että asiakkaat saavat tiedon mahdollisuudesta alentaa maksua tai jättää se perimättä. Näin pyritään estämään se, että mahdollisuus ei jäisi kuolleeksi kirjaimeksi, kuten voimassa olevan lain vastaavan säännöksen kohdalla on ilmeisesti käynyt. Käytännössä olisi myös varmistettava, että maakunnan ja Kelan päätöksenteon yhteensovittamisesta ei seuraa katkoja, joka vaarantavat asiakkaan tai hänen perheensä toimeentulon taikka riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen saamisen.

Yhdenvertaisuus

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden yhdenvertaisuus tulee lisääntymään, kun kuntakohtaiset eroavuudet poistuvat ja kun maakuntien vähäisemmän itsehallinnon vuoksi maakuntien välillä ei tule vallitsemaan yhtä merkittäviä eroja palvelujen maksullisuudessa ja maksujen tasossa.

Otan kuitenkin esille joitakin yhdenvertaisuusongelmia, jotka liittyvät ennen muuta pitkäaikaisen laitoshoidon ja tehostetun palveluasumisen maksuihin. On ilmeistä, että pitkäaikaisen laitoshoidon ja tehostetun palveluasumisen välinen ero voi käytännössä olla vähäinen ja että nykyisin asiallisesti samoja palveluja saatetaan joissakin kunnissa käsitellä pitkäaikaisena laitoshoitona, toisissa taas tehostettuna palveluasumisena. Ongelmaa tulee vähentämään se, että tehostetun palveluasumisen maksuihin sovelletaan lakiehdotuksen mukaan samaa laskusääntöä (85 tai 42,5 % tuloista) kuin pitkäaikaiseen laitoshoitoonkin. Kuitenkin eroja on yhä. Tehostetun palveluasumisen maksu ei kata asumis- tai lääkekustannuksia vaan nämä otetaan huomioon tulojen vähennyksinä. Mahdollista on, että tehostetussa palveluasumisessa asiakas joutuu maksamaan muistakin palveluista, jotka pitkäaikaisen laitoshoidon maksu kattaa. Olisikin tärkeää, että pitkäaikaisen laitoshoidon ja

tehostetun palveluasumisen välinen raja määriteltäisiin lainsäädännössä – lähinnä kysymykseen tulee sosiaalihuoltolaki - mahdollisimman yksiselitteisesti.

Yhdenvertaisuuskysymys on myös varallisuuden jättäminen huomiotta pitkäaikaisen laitoshoidon ja tehostetun palveluasumisen maksujen määräytymisessä. Tämä suosii asiakkaita, joille on kertynyt runsaasti varallisuutta mutta tähän suhteutettuna niukasti tuloja. Samoin se suosii perillisiä, joiden perintö jää koskemattomaksi. Toinen kysymys on, onko se oikeudenmukaista sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen kannalta ja täyttääkö se yhdenvertaisuuden vaatimukset.

Porthaniassa 23.1.2019

Kaarlo Tuori