30.1.2019 EOAK/617/2019

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuista (HE 310/2018)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuista.

Lausun kohteliaimmin hallituksen esityksestä seuraavan.

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi hallituksen esityksen luonnoksesta lausuntoja syksyllä 2018. Sosiaali- ja terveysministeriö on pitkälti ottanut huomioon luonnoksesta antamassani lausunnossa esittämäni.

Voimassa oleva sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulaki ja sen perusteella annettu asetus ovat osin vanhentuneita, vaikeaselkoisia ja puutteellisia. Tämän takia pidän perusteltuna, että asiakasmaksulainsäädäntöä uudistetaan kokonaisuudessaan.

Pidän yhdenvertaisuuden kannalta myönteisenä sitä, että tällä lakiehdotuksella on tarkoitus yhdenmukaistaa maksut siten, että erot asiakasmaksujen suuruudessa asuinkunnan perusteella pienenisivät nykyisestä.

Perustuslakivaliokunta on muun muassa lausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (PeVL 15/2018 vp) todennut, että lain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka (ks. HE 309/1993 vp, s. 42—44; ks. esim. PeVL 67/2014 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on aiemmin kunta- ja palvelurakenneuudistusta sekä sosiaali ja terveyspalvelujen kokonaisuudistusta arvioidessaan pitänyt tärkeänä, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 36—41 ja 44—45, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 2—3).

Se, että asiakasmaksuista säädettäisiin lailla mahdollisimman kattavasti, on perustuslakivaliokunnan aiempien kannanottojen valossa perusteltua. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Laissa säätäminen myös turvaa mahdollisuuden nykyistä helpommin löytää tietoa asiakasmaksujen suuruudesta ja niiden suuruuden määräytymisen perusteista.

Välikattojen poistaminen

Perusterveydenhuollon lääkäri-, hoitaja-, terapia- ja sarjahoitomaksuja koskevaa voimassa olevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että näistä palveluista voitaisiin jatkossa periä maksu jokaiselta käyntikerralta. Asiakkaan maksurasituksen kohtuullisuus turvattaisiin laissa säädetyillä kohtuullisilla enimmäismaksusäännöksillä sekä lisäksi maksukatolla, joka voimassa olevan sääntelyn tavoin estäisi maksurasituksen nouseminen kohtuuttoman korkeaksi. Asiakasmaksujen enimmäismäärä (maksukatto) asiakkaalle olisi 683 euroa kalenterivuoden aikana.

Lääkärikäynti maksaisi enintään 20,60 euroa käynniltä ja sairaanhoitajalla käynti enintään 11,40 euroa käynniltä. Jos asiakas kävisi samasta syystä saman kalenterivuorokauden aikana sekä sairaanhoitajan että lääkärin vastaanotolla, asiakkaalta voitaisiin periä maksu vain lääkärin vastaanotosta. Yksilökohtainen terapiakäynti, lukuun ottamatta psykoterapiaa, maksaisi enintään 11,40 euroa. Sarjassa annettavasta hoidosta, lukuun ottamatta psykoterapiaa, maakunta voisi periä niin ikään enintään 11,40 euroa hoitokerralta.

Voimassa olevassa lain mukaan asiakkaat maksavat lääkärivastaanotoista terveyskeskuksen ylläpitäjän päätöksen mukaan joko vuosimaksun tai käyntimaksun. Voimassa oleva laki rajoittaa käyntimaksun perimisen enintään 3 käyntikerralta perittävään maksuun samassa terveyskeskuksessa saman kalenterivuoden aikana (ns. välikatto).

Ehdotetussa laissa avosairaanhoidon lääkärikäyntien vuosimaksusta sekä käyntimaksujen perintää rajoittavasta välikatosta luovuttaisiin. Samoin luovuttaisiin sarjahoidon maksujen perimisestä rajoittavasta välikatosta. Voimassa oleva laki rajoittaa sarjahoidon maksujen perimisen enintään 45 hoitokertaan kalenterivuodessa.

Perustuslakivaliokunnan mukaan asiakasmaksut eivät saa olla niin suuria, että palvelut siirtyisivät niitä tarvitsevien ulottumattomiin tai, että palveluita tarvitsevat joutuvat turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamaan viimesijaiseen turvaan eli nykyisin toimeentulotukeen. Perustuslakivaliokunta on todennut, että asiakkaan taloudellinen asema ei voi olla esteenä palveluiden saamiselle (PeVL 39/1996 vp).

Välikattojen poistamista koskevat ehdotukset nostavat paljon palveluita käyttävien pitkäaikaissairaiden henkilöiden asiakasmaksuja nykyi-

sestään. Perustason lääkäri- ja hoitajamaksujen periminen ehdotuksen mukaisesti jokaiselta käyntikerralta kohdistuu erityisesti paljon palveluita käyttäviin vanhuksiin. Ikäihmiset käyttävät perustason palveluita muuta väestöä enemmän, joten heidän maksurasituksensa kasvaisi. Koska käyntimaksut ovat tasasuuruisia, maksujen lisäämisen vaikutus toimeentuloon ja palvelujen saatavuuteen korostuisi pienituloisilla vanhuksilla.

Nähdäkseni olisi vielä arvioitava, merkitsisikö ehdotus toteutuessaan, että pitkäaikaissairaiden asiakasmaksut muodostuisivat niin suuriksi, että vaarana voisi olla palvelujen siirtyminen niitä tarvitsevien ulottumattomiin tai että palveluita tarvitsevat henkilöt joutuvat turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamaan viimesijaiseen turvaan eli nykyisin toimeentulotukeen, perustuslakivaliokunnan aiemman kannan vastaisesti.

Tehostettu palveluasuminen ja pitkäaikainen laitoshoito

Perustuslakivaliokunta on käsitellessään ns. terveydenhuollon palveluvalikoimaa koskevaa hallituksen esitystä pitänyt ongelmallisena sitä, että esityksen perustelujen mukaan yksityiskohtaisemmat määritelmät niistä hoidoista, jotka kuuluvat suomalaiseen julkisesti rahoitettuun ja järjestettyyn terveydenhuoltoon täydentyvät vähitellen ja ettei palveluvalikoimaa — ja niin ollen julkisesti rahoitettuun ja järjestettyyn terveydenhuoltoon kuuluvia hoitoja — ollut vielä lain voimaan tullessa ilmeisesti lainkaan määritelty. Valiokunta piti tällaista sääntelemätöntä tilannetta perustuslain 19 §:n 3 momentin ja muutoinkin perusoikeusjärjestelmän kannalta "kestämättömänä" ja piti välttämättömänä, että kyseisen säännöksen voimaantuloa tai soveltamisen alkamista lykätään siihen ajankohtaan, jolloin toimielimen määrittelemän suomalaisen terveydenhuollon palveluvalikoiman voidaan katsoa olevan riittävän kattava. Tämä oli edellytyksenä tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämiselle (ks. PeVL 30/2013 vp, s. 3/II ja 4/I).

Esityksen 36 § sisältää ehdotuksen pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon maksuiksi. Yksinäisen henkilön tuloista tämä voi olla enintään 85 prosenttia ja avio- tai avioliitossa olevan henkilön ja tämän puolison yhteenlasketuista tuloista 42,5 prosenttia. Kuitenkin henkilön käyttöön tulisi jättää vähintään 160 ja 108 euroa.

Kiinnitän valiokunnan huomiota ehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa siihen, ettei ehdotuksesta käy ilmi, kattaako hoitomaksu kaiken perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvatun välttämättömän hoidon ja hoivan sekä 2 momentissa turvatut riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Mikäli palveluihin ei sisälly esimerkiksi vaatteet, ulkovaatteet, kengät, vanhuksille ja useissa sairauksissa muillekin välttämätön jalkahoito, hiustenleikkuu, silmälasit, hammashoito jne. saattaa näin korkeat maksut ja näin pieni asiakkaalle jäävä käyttövara estää hoidon saatavuuden. Laillisuusvalvonnassa on ilmennyt, että nykyisin asiakkaat maksavat usein itse näiden lisäksi muun muassa kuntou-

tuksesta, ulkoilusta ja muista sellaisista tarvitsemistaan palveluista, joiden tulisi sisältyä hyvään hoivaan.

Pidän ehdotusta tämän vuoksi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

Ehdotetun lain 9 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan maksuttomia terveyspalveluita ovat tarpeenmukaiset sairaanhoidon palvelut pitkäaikaisen, sosiaalihuoltolain 21 §:n 4 momentissa tarkoitetun tehostetun palveluasumisen asiakkaalle.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa seuraavaa: ”Säännös kattaisi avosairaanhoidon ja suun terveydenhuollon palvelut sekä lyhytaikaisen laitoshoidon. Asiakkaalta ei saisi periä myöskään ehdotetun lain 30 §:ssä säädettyä maksua ensihoitopalvelusta. Koska pitkäaikaisessa tehostetussa palveluasumisessa ja pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevien asiakkaiden hoidon ja huolenpidon tarpeet käytännössä usein rinnastuvat toisiinsa, olisi tarkoituksenmukaista, että tehostetun palveluasumisen asiakkailta ei perittäisi erikseen maksua asiakkaan tarpeenmukaisista maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvista sairaanhoidon palveluista. Näin voitaisiin turvata heidän yhdenvertaisuutensa vastaavan tasoisen hoidon ja huolenpidon tarpeessa oleviin pitkäaikaisen laitoshoidon asiakkaisiin. Asiakas maksaisi molemmissa palveluissa tuloihinsa perustuvan kuukausimaksun, joka ehdotetun lain 36 §:n mukaan olisi yksin asuvalla asiakkaalla enintään 85 prosenttia hänen kuukausituloistaan.”

Pidän ehdotusta tehostetun palveluasumisen asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta perusteltuna.

Ehdotetun lain 44 § koskee tukipalveluita ja asumispalveluun liittyviä palveluita. Sen mukaan maakunta voisi periä asiakkaalta kohtuullisen maksun tukipalveluina järjestettävistä tai asumispalveluun liittyvistä ateria-, vaatehuolto-, peseytymis-, siivous- ja turvapalveluista, osallisuutta ja sosiaalista kanssakäymistä edistävistä palveluista sekä muista vastaavista asumista tukevista palveluista. Tehostettuun palveluasumiseen liittyvistä palveluista ei kuitenkaan saisi periä erillistä maksua.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”tehostettuun palveluasumiseen liittyvistä palveluista ei kuitenkaan saisi periä erillistä maksua tukipalveluista”. Säännöstä olisi syytä täydentää perusteluja vastaavaksi lisäämällä siihen tukipalveluista -sana.

Oikeudenkäyntimaksu

Ehdotetun lain 59 §:n mukaan oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä voi tehdä hallintovalituksen hallinto-oikeuteen siten, kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Tuomioistuinmaksulain 1 §:ssä on säädetty oikeudenkäynti- ja hake-

musmaksusta. Oikeudenkäyntimaksun suuruus on hallinto-oikeudessa 250 euroa. Mainitun lain 4 §:ssä on säädetty oikeudenkäyntimaksun perimättä jättämisestä tai alentamisesta eräissä tapauksissa.

Edelleen lain 5 §:ssä on säädetty maksuttomista suoritteista. Säännöksen 1 momentin 1 kohdan mukaan maksua ei peritä yksityishenkilön vireille panemissa sosiaalihuoltolain tai terveydenhuoltolain mukaisissa palvelua tai etuutta koskevissa asiassa. Maksua ei myöskään peritä lastensuojelulain mukaisissa asioissa lukuun ottamatta ns. kuntien välisiä riitaisuuksia.

Tuomioistuinmaksulain esitöissä (HE 29/2015) on kuitenkin todettu, että *”koska maksuttomuus olisi voimassa olevasta laista poiketen rajattu koskemaan tietyssä laissa säädettyjä palveluja ja etuuksia, esimerkiksi päivähoitoa koskevan valitusasian käsittely olisi maksullista. Maksuttomuus ei koskisi myöskään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja.”*

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista perittävästä maksulla saattaa olla suuri merkitys palveluiden käyttäjille, erityisesti vähävaraisille tai muutoin haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Oikeudenkäyntimaksu saattaa tosiasiallisesti estää valitusoikeuden käyttämisen. Hallinto-oikeudessa mahdollisesti perittävä oikeudenkäyntimaksu voi johtaa siihen, ettei palvelun käyttäjä voi taloudellisen tilanteensa johdosta käyttää hänelle laissa taattua valitusoikeutta vaarantamatta omaa ja perheensä toimeentuloa. Tämä on ongelmallista oikeusturvan saatavuuden kannalta.

Näyttäisi siltä, että oikeudenkäyntimaksu voitaisiin periä myös, kun henkilö on valittanut kielteisestä sosiaali- ja terveydenhuollon maksun alentamista tai sen poistamista koskevasta päätöksestä hallinto-oikeuteen. Maksun alentamista koskevan hakemuksen perusteena on usein henkilön ja hänen perheensä vähävaraisuus tai sosiaaliset olosuhteet. Muutoksenhaun mahdollinen maksullisuus voi estää oikeusturvan saatavuuden vähävaraisilta asiakkailta. Sen vuoksi asiakasmaksua koskevan valituksen tulisi tuomioistuinmaksulain 5 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan olla maksutonta.

Tuomioistuinmaksulain säännös asiakasmaksuja koskevien valitusten maksullisuudesta näyttäisi lisänneen oikeusasiamiehen kansliaan tulleiden kanteluiden ja maksuja koskevien tiedusteluiden määrää. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi muuttaa tai poistaa asiakasmaksua, sillä on viimekädessä tuomioistuimen asia ratkaista, minkä suuruinen maksu asiakkaalle voidaan määrätä.

Lapset

Ehdotetun lain 47 §:n mukaan sijaishuollossa (myös avohuollon sijoitus) olevan lapsen vanhemmilta perittäisiin, kuten voimassa olevankin lain mukaan, enintään lapsen elatusapua vastaava summa.

Lisäksi kunta voisi 47 §:n 3 momentin mukaisesti kunta voi periä lapselle tulevan tulon, korvauksen tai saatavan, kunhan pidettäisiin. huoli lapselle kertyvistä itsenäistymisvaroista. Tätä lapsen eläkettä, korvausta tai muuta saatavaa voitaisiin ehdotuksen mukaan periä aina 1 857,90 e/kk asti.

Totean ensinnäkin lasten kesäansioista ja muista ansioita, että nykyisin lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi annetussa OM:n ohjeessa lähtökohtana on, ettei lapsen loma- tai viikonlopputyöskentely vähennä vanhemman elatusvastuuta (OM julkaisu 2007:2, Ohje lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi s. 30-31). Yksityisessä elatusavussa tämä tarkoittaa sitä, että lapsi saa pitää tavanomaiset kesätyötulonsa tai viikonlopputulonsa kokonaan itsellään, eivätkä ne siis vaikuta myöskään vanhemmilta perittävän korvauksen määrään. On katsottu, että on kohtuutonta, että lapsi ei voisi omilla kesäansioillaan tai viikonlopputuloillaan kohottaa omaa elintasoaan. Näinhän olisi, jos tulot velvoitettaisiin käyttämään omaan elatukseen. Asiasta on myös ennakkopäätös KKO 1988:22.

Ehdotetun 47 §:n 2 ja 3 momentin mukaan lastensuojelun sijaishuollossa lapsen kesätyötulot tai viikonlopputulot voitaisiin kuitenkin periä hänen laitos- tai perhehoitonsa kustannusten korvaukseksi 1 857,90 e/kk asti. Sijaishuollossa olevan lapsen ansioista voitaisiin siten periä 60 % ja loputkin hän saisi vasta itsenäistymisvaiheessa. Ehdotuksesta ei käy ilmi, miten tähän vaikuttaisi esimerkiksi lapselle mahdollisesti määrätyt sakot tai vahingonkorvaukset.

Ehdotus asettaa lastensuojelun sijaishuollossa olevat lapset merkittävästi huonompaan asemaan kuin muut lapset.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Nähdäkseni sosiaalihuoltolain mukaan annettava kotipalvelu olisi aina maksullista, kun taas lastensuojelun avohuollon tukitoimena annettu kotipalvelu olisi maksutonta. Tästä voi käytännössä seurata, että lastensuojelun asiakkuutta ei aloiteta, jos tarve liittyy keskeisesti juuri kotipalveluihin. Tämä voisi koskea erityisesti vammaisten lasten perheitä tai monilapsisia tai monikkovauvojen perheitä. Nähdäkseni perusoikeussäännöksen tarkoittamaa perusoikeutta toteuttaisi paremmin sääntely, jonka mukaan lastenhoitoon myönnettävä kotipalvelu olisi aina maksutonta.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin