



11.9.2018

H 384/17

Sosiaali- ja terveysministeriö

HALLITUKSEN ESITYSLUONNOS LAIKSI SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUJEN ASIAKASMAKSUISTA

Sosiaali- ja terveysministeriö on varannut korkeimmalle hallinto-oikeudelle tilaisuuden antaa lausunto hallituksen esitysluonnoksesta uudeksi laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuista.

Korkein hallinto-oikeus keskittyy lausunnossaan erityisesti muutoksenhakuun liittyviin ja muutoin hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän toimivuuden kannalta keskeisiin kysymyksiin. Lausuntonaan korkein hallinto-oikeus esittää seuraavan:

1 Yleistä

Korkein hallinto-oikeus pitää sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuja koskevan sääntelyn uudistamista esitysluonnoksessa esitetyistä syistä tarpeellisena.

Esitysluonnos sisältää ehdotetun uuden lain lisäksi varsin yksityiskohtaiset perustelut. Esitysluonnoksen perusteella arvioituna maksujen määräytyminen perustuisi pitkälti jo nyt voimassa olevaan, tosin asetustasoiseen, sääntelyyn. Perusteluissa tuodaan myös avoimesti esiin, että joltain osin sääntelyn perustana olisivat vakiintuneet käytänteet, joista siis ei ole ollut aikaisempaa edes asetustasoista sääntelyä.

Aikaisemman lainsäädännön ja käytänteiden varaan rakennetun sääntelyn ongelmana voi olla se, että näin *ei välttämättä muodostu kaikin puolin selvää tai yhtenäistä uutta sääntelyä*. Vaikka sääntelyn tarkoituksena on yhdenmukaistaa maksukäytäntöjä, säännökset jättävät maakunnille harkintavaltaa maksujen määrissä, alentamisessa ja jopa kokonaan poistamisessa. Sääntelyn perustuessa aikaisempaan sääntelyyn huomiota ei välttämättä ole kiinnitetty riittävästi myöskään siihen, että joidenkin säännösten kirjoitustapa jäisi uudessa laissa epätasmoiseksi.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa on todettu, että esityksen kannalta keskeisiä perusoikeuksia ovat perustuslain 19 §:n mukainen oikeus sosiaaliturvaan, 10 §:n mukainen yksityiselämän suoja ja 6 §:n mukainen yhdenvertaisuus. Lisäksi esitysluonnoksen perustuslainmukaisuutta on arvioitava suhteessa perustuslain 80 §:ään ja 121 §:ään.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että muutoksenhakujärjestelmän kannalta keskeinen arviointi koskee asiakasmaksujen vaikutusta oikeuteen sosiaaliturvaan sekä yhdenvertaisen kohtelun turvaamisesta. Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Palvelujen riittävyyden osalta lähtökohtana on pidettävä sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 7).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on taattava yksilötasolla ja sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyyttä arvioidaan viime kädessä juuri yksilötasolla (esim. PeVL 30/2013 vp s. 3). Asiakasmaksut eivät saa johtaa siihen, että palvelut siirtyvät niitä tarvitsevien ulottumattomiin tai siihen, että asiakkaat joutuvat turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun toimeentuloturvaan (esim. PeVL 21/2016 vp s. 3). Selvää lienee, että asiakasmaksuja käyttämällä ei myöskään voida tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusveloitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp s. 3). Valiokunta on lisäksi korostanut, että lapsiperheiden asemaan vaikuttavat uudistukset eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat kohtuuttomiksi (esim. PeVL 21/2016 vp s. 3 ja siinä mainitut muut lausunnot).

Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole erikseen arvioitu, voisivatko esimerkiksi lakiehdotuksen 47 §:ssä tarkoitettut lastensuojeluasiakkailta perittävät maksut muodostua kohtuuttomiksi ja onko kohtuuttomuuden estämiseksi riittävää säätää, että maksun voisi periä, jos se on ”perheen toimeentulon edellytykset huomioon ottaen perusteltua”. Hallituksen esitysluonnoksessa (s. 152) todetaan tältä osin yksityiskohtaisissa perusteluissa, että lastensuojeluperheissä toimeentulovaikeudet ovat huomattavasti yleisempiä kuin muissa lapsiperheissä. Eräiden erityisryhmien (erityisesti hengityshalvauspotilaat) osalta kysymys on lisäksi samalla pitkään jatkuneen käytännön muuttamisesta siten, että heille maksetusta korvauksesta luovuttaisiin varsin lyhyen siirtymäajan kuluessa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä pitkään jatkuneen oikeustilan, joka tässä tarkoittaa taloudellisen erityisyyden maksamista, äkillinen muuttaminen voi merkitä tarvetta tarkastella henkilön taloudellisten olojen muutosta myös omaisuudensuojakysymyksenä.

Edellä mainitut perusoikeuksiin kiinnittyvät tekijät sekä sääntelyn yksityiskohtaisuus huomioon ottaen tuomioistuinten näkökulmasta kysymys on varsin haasteellisesta sääntelystä.

2 Päätöksentekotoimivallasta

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) perusteella maakuntavaltuuston päätös asiakasmaksujen yleisistä perusteista voitaisiin tehdä osana maakuntavaltuuston päätöstä päättää maakunnan talousarviosta. Päätös talousarvion hyväksymisestä on valituskelpoinen päätös, josta voidaan tehdä maakuntavalitus. Jos maksujen yleisistä perusteista tehdään erikseen maakuntavaltuuston päätös, myös tuo päätös on maakuntavalituksen kohde. Asiakkaiden ja toiminnanharjoittajien kannalta *maksujen yleisten perusteiden päättäminen maakunnan talousarvion yhteydessä vaikeuttaa sen selvittämistä, mihin maksut maakunnassa lopulta perustuvat*. Käsite ”maksupäätös” esitysluonnoksessa viittaa eräänlaiseen taksapäätökseen, eivätkä asiakaskohtaiset maksupäätökset kuulu maakuntavaltuuston toimivaltaa. Käsitteitä tulee käyttää selkeästi ja johdonmukaisesti.

3 Oikeussuojakeinoista

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että muutoksenhakua koskevien säännösten tulee olla selkeitä ja yksiselitteisiä. Erityisesti valitusluvan myöntämisperusteiden ja asiakkaan käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen osalta lakiehdotus ei kaikin osin täytä näitä vaatimuksia.

Lakiehdotuksen 59 §:n 1 momentin mukaan maksua koskevaan päätökseen ja laskuun saa vaatia oikaisua maakuntalain 130 §:n 2 momentissa tarkoitettulta viranomaiselta siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan tästä päätöksestä saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Pykälän 3 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea valittamalla muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Pykälän 3 momentista ei käy ilmi se perusteluista (s. 161) ilmi käyvä seikka, että valituslupa voitaisiin myöntää vain prejudikaattiperusteella.

Korkein hallinto-oikeus pitää valituslupaperusteiden rajoitusta tarpeellisena tässä asiaryhmässä, ja paikkeavasta perusteesta tulee nimenomaisesti säätää laissa. Virheiden korjaamiseen on mahdollisuuksia jo aikaisemmissa vaiheissa, minkä lisäksi on otettava huomioon, että virheitä voidaan korjata muutoinkin hallintolain nojalla ilman oikaisuvaatimusmenettelyä (hallintolain 8 luvun säännökset).

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että pykälän 1 momentin muotoilusta ("maksua koskevaan päätökseen ja laskuun") ei käy ilmi, onko tarkoitettu, että maakunta ratkaisisi valituskelpoisella hallintopäätöksellä myös lakiehdotuksen 52 §:ssä tarkoitetun asian. Viimeksi mainittu pykälä koskee terveydenhuoltolain 29 §:ssä tarkoitetun lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineen vahingoittumista tai häviämistä, minkä johdosta maakunta voi periä uuden apuvälineen hankkimisesta aiheutuvat kulut tai vahingoittuneen apuvälineen korjaamisesta aiheutuneet kulut enintään todellisten kustannusten mukaisina.

Muutoksenhakua koskevasta pykälästä ei myöskään käy ilmi, mikä oikeussuojakeino asiakkaalla on käytettävissä silloin, jos asiakas katsoo, että hänelle ei ole annettu lakiehdotuksen 54 §:ssä tarkoitettua käyttövaraa oikeamääräisenä.

Lakiehdotuksen 57 §:n 1 momentin mukaan, jos maakunta on perinyt asiakkaalta tässä laissa tarkoitetun maksun aiheuttomasti tai euromäärältään liian suurena, maakunnan on viipymättä palautettava aiheuttomasti peritty maksu tai maksun osa asiakkaalle. Pykälän 2 momentin mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, maakunta voi päättää, että asiakkaalle palautettava määrä kuitataan asiakkaan maakunnalle tämän lain mukaan määrätyn maksun suorituksiksi. Momentin mukaan maakunnan on ilmoitettava toimitetusta kuittauksesta asiakkaalle.

Lakiehdotuksessa ei ole tarkasteltu 57 §:ssä tarkoitetun menettelyn suhdetta suhteessa 59 §:ssä säädettäväksi ehdotettuun muutoksenhakuun. Lakiehdotuksen 57 §:n 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa asiakas voi olla tyytymätön palautettavaan määrään, jolloin maakunnan olisi tehtävä asiasta valituskelpoinen päätös. Myös pykälän 2 momentissa tarkoitettussa tilanteessa asiakas voi olla sitä mieltä, että kuittausedellytyksiä ei ole tai että kuittaus on suoritettu muutoin virheellisesti, joten maakunnan olisi tuolloinkin kuittausilmoituksen sijasta tehtävä asiasta valituskelpoinen päätös.

Lakiehdotuksessa ei ole käsitelty 43 §:n 2 momentin suhdetta hallintolaissa säädettyyn virheellisten päätösten korjaamismenettelyyn (hallintolain 50 §). Hallintolain 52 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen käsittelee korjaamisasian omasta aloitteestaan tai asianosaisen vaatimuksesta. Aloite on tehtävä tai vaatimus virheen korjaamiseksi esitettävä viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä. Hallintolain systematiikassa asiavirheen korjaaminen merkitsee uuden hallintopäätöksen tekemistä, joten takaisinperintätilanteissa takaisinperinnästä joudutaan yleensä tekemään oma viranomaispäätöksensä.

3 Suhde toimeentulokijärjestelmään

Lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettäisiin maksun alentamisesta ja perimättä jättämisestä. Maksun alentamatta ja perimättä jättäminen voisi pykälän 1 momentin mukaan koskea kolmentyyppisiä maksuja eli terveystalvasta asiakkaan maksukyvyyn mukaan perittävää maksua, lyhytaikaisesta laitoshoidosta perittävää maksua sekä maksua sosiaalipalvelusta. Pykälän 2 momentin mukaan maakunta voisi päättää, että myös muita maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia maksuja voidaan alentaa tai jättää perimättä. Asiasta olisi tehtävä kirjallinen päätös ja siihen olisi liitettävä oikaisuvaatimusohje.

Pykälän 5 momentin mukaan maakunnan olisi tehtävä 1 momentissa tarkoitettu päätös ennen toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitetun toimeentulotuen myöntämistä. *Ehdotuksesta ei käy ilmi, millä tavoin maakunnan on ajateltu voivan käytännössä tehdä päätöksen maksun alentamisesta tai perimättä jättämisestä ennen toimeentulotuen myöntämistä.* Asiakkaalle itselleen voi olla ylivoimaista, että hän pystyisi tuomaan esille riittävän ajoissa huojennus-tarpeen sille viranomaiselle, joka voi huojennuksesta päättää.

Asiakkaan maksun alentamista tai poistamista koskeva hakemus ja asiakkaan toimeentulotuen myöntämistä koskeva hakemus voivat johtaa molemmat muutoksenhakuun. Huojennusmahdollisuuksien olemassaolo voi siten johtaa asiakkaiden ja hallintotuomioistuinten kannalta siihen *epätoivottavaan lopputulokseen, että samalla asiakkaalla on vireillä kaksi muutoksenhakua, joiden perusta on oikeastaan sama eli asiakkaalle määrätty maksu, jota asiakas ei kykene omilla varoillaan maksamaan.* Käytännössä tällaisen asiakkaan asiat pitäisi voida käsitellä hallinto-oikeudessa yhdessä, mutta muutoksenhakuteiden ja menettelyjen erilaisuuden vuoksi asiat voivat tulla hallinto-oikeudessa vireille eriaikaisesti, jolloin yhteyttä ei huomata tai toinen asia on jo ennätetty käsitellä.

Lisäksi on otettava huomioon, että toimeentulotukilain perusteella asiakkaan vireillä oleva valitus perustoimeentulotuesta voi käytännössä vaikuttaa siihen, ryhtyykö kunta (jatkoksa maakunta) käsittelemään asiakkaan täydentävää toimeentulotukea koskevaa hakemusta.

4 Eräistä lakiehdotuksessa käytetyistä käsitteistä

Laissa määriteltäisiin (lakiehdotuksen 3 §:n 15 kohta), mitä tarkoitetaan *pitkäaikaisella laitoshoidolla*. Laissa ei sen sijaan määriteltäisi, kuinka pitkään jatkunutta palvelua tarkoitetaan *jatkuvalle ja säännöllisellä tai pitkäaikaisella kotona annettavalla palvelulla* (lakiehdotuksen 34 §:n 1 momentti).

Näiden palvelutyyppeiden osalta, joista maksu määräytyy henkilön maksukyvyn mukaan, perusteluissa on lähdetty siitä, että palvelun jatkuvuutta ja säännöllisyyttä arvioidaan käytännössä muovautuneiden käsitysten perusteella.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan laissa tulisi olla jonkinlaiset perussäännökset, joiden perusteella kotona annettavan palvelun kestoa, säännöllisyyttä tai pitkäaikaisuutta voidaan arvioida. Kysymys on tältä osin palveluja saavien henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun turvaamisesta, jota asiaa ei liene syytä jättää vain kunkin maakunnan päätettäväksi tai käytännön varaan.

5 Siirtymäsäännöksistä

Lakiehdotuksen 64 §:n 1 momentin mukaan uuden lain voimaan tullessa kumotun lain ja sen nojalla annettujen säännösten perusteella henkilölle määrätty asiakasmaksu ja palvelun maksuttomuutta koskeva päätös on voimassa maksua tai palvelua koskevaan päätökseen merkityn voimassaoloajan, kunnes henkilön palvelutarve arvioidaan uudestaan, kuitenkin enintään kaksi vuotta tämän lain voimaan tulosta. Palvelutarpeen uudelleen arviointi voidaan aloittaa vammaisen henkilön aloitteesta tai maakunnan aloitteesta silloin, kun se on asiakkaan palvelutarpeen mukaista.

Momentissa ja sen perusteluissa ei ole otettu kantaa siihen tilanteeseen, että uuden lain mukaan määräytyvä maksu olisi asiakkaalle alempi kuin aikaisempi maksu tai maksua ei perittäisi lainkaan. Tällaisissa tilanteissa tilanteen pitäminen ennallaan kahden vuoden ajan ei vaikuta sääntelyn tarkoitukseen ja suhteellisuuteen nähden oikealta lainsäädäntöratkaisulta.

Lakiehdotuksen 64 §:n 2 momentti koskee hengityshalvauspotilaita, joille myönnetty hoito, ylläpito ja hoitoon liittyvät kuljetukset olisivat maksuttomia kaksi vuotta lain voimaantulosta. Ylläpitokorvaus poistettaisiin siten, että korvauksesta vähennettäisiin 50 prosenttia 1.1.2021 ja korvaus poistettaisiin kokonaisuudessaan 1.1.2022.

Ylläpitokorvauksen maksaminen on hallituksen esityksen perustelujen mukaan jatkunut jo kauan aikaa. Tähän nähden *ylläpitokorvauksesta kokonaan luopuminen on sillä tavoin asianomaisten henkilöiden oikeusasemaan, jopa omaisuudensuojaan, yllättävästi vaikuttava ratkaisu, että siirtymäsäännöksissä olisi turvattava ehdotettua tarkemmin, että asianomaisille myös käytännössä järjestetään tarvittavat palvelut ennen kuin korvauksesta luovutaan.* Jos tarvittavaa terveydenhoidollista apua ei voida sisällyttää maksuttomaan henkilökohtaiseen apuun, terveydenhoidosta erikseen perittävät maksut voivat saattaa muutoin samanlaisessa tilanteessa olevat henkilöt keskenään varsin eriarvoiseen asemaan. Korkein hallinto-oikeus viittaa muutoin jo edellä lausunnon kohdassa 1 lausumaansa.

Lausunnon on valmistellut oikeusneuvos Siitari. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 10.9.2018.

Presidentti



Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö



Toni Kaarresalo