



Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

Viite:

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön lausuntopyyntö STM079:00/2019, VN/8392/2019

Asia:

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaali- ja terveyshuollon asiakasmaksuista annettua lakia (734/1992, asiakasmaksulaki) muun muassa palvelun maksuttomuutta ja maksukattoa laajentamalla, kotona annettavan palvelun ja asumispalvelujen maksuja yhdenmukaistamalla sekä korostamalla asiakasmaksujen alentamisen ja perimättä jättämisen ensisijaisuutta suhteessa toimeentuloturvaan. Esitys liittyy vuoden 2021 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjauksen mukaan asiakasmaksulain uudistamisen tavoitteena on hoidon esteiden poistaminen ja terveyden tasa-arvon lisääminen muun muassa maksuttomuutta laajentamalla ja kohtuullistamalla maksuja. Asiakasmaksulain muutoksille on osoitettu rahoitusta 45 miljoonaa euroa.

Nyt käsiteltävänä olevaa esitysluonnosta edelsi sittemmin rauennut hallituksen esitys (HE 310/2018 vp) laiksi sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen asiakasmaksuista, jonka tarkoituksena oli uudistaa laki kokonaisuudessaan. Käsiteltävänä olevan esitysluonnoksen mukaan nyt ehdotetut muutokset eivät poista asiakasmaksulainsäädännön kokonaisuudistuksen tarvetta, mutta kokonaisuudistus on kuitenkin tarkoituksenmukaisinta toteuttaa samalla, kun sosiaali- ja terveystieteiden palveluiden järjestämisvastuu siirretään kunnilta maakunnille. Nyt annettavalla esityksellä on tarkoitus varmistaa, että asiakasmaksulainsäädännön kiireisimmät uudistustarpeet saadaan toteutettua mahdollisimman pian.

Ajankohtaisesta tilanteesta lausuntoa annettaessa

Tämä lausunto on luonnollisesti laadittu sitä koskevan pyynnön sisältämän hallituksen esityksen perusteella ja siinä on kiinnitetty huomiota muun muassa uudistuksen vaikutusarviointeihin ja toimeenpanoon. Tiedossa kuitenkin on, että Covid-19 epidemian seuraukset tulevat olemaan myös julkishallinnossa ja -taloudessa hyvin merkittäviä ja kauaskantoisia. Niiden tarkempia

vaikutuksia lausunnon kohteena olevan uudistuksen kannalta ei luonnollisestikaan ole mahdollista tässä yhteydessä arvioida.

Uudistuksen vaikutusarviointien luotettavuus

Laillisuusvalvonnassa ei tyypillisesti arvioida uudistusten tarkoituksenmukaisuutta, joihin kuuluvat muun muassa rahoitus- ja aikataulukysymykset. Hallituksen esityksessä tehtyihin vaikutusarviointeihin ja niiden oikeellisuuteen on sen sijaan laillisuusvalvonnassa syytä kiinnittää huomiota, koska puutteelliset tai jopa virheelliset arviot uudistuksen vaikutuksista ihmisiin tai viranomaistoimintaan voivat johtaa hyvän hallinnon taikka jopa perusoikeuksien toteutumisen kannalta ikäviin yllätyksiin. Nämä voivat koskea esimerkiksi ennakoimatonta hallinnollista taakkaa, merkittäviä lisäresurssitarpeita taikka vinoutumia palveluiden saavutettavuudessa, viivytyksettömyydessä ja yhdenvertaisessa toteutumisessa. Hyvän tietopohjan ja siihen perustuvan analyysin perusteella yllätyksiä pystytään ehkäisemään.

Hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveystalouden palveluiden järjestäminen tullaan siirtämään maakuntien tehtäväksi. Ennen tämän toteutumista tehtävät asiakasmaksulain uudistukset eivät siten tuo muutosta nykytilaan, jossa palvelujen järjestäminen ja maksujen periminen kuuluvat kunnille.

Esitysluonnoksen mukaan (Perustelut, kohta 4.2.1, Vaikutukset kuntien talouteen) esitetyt lakiuudistukset vähentävät kuntien asiakasmaksukertymää 45 miljoonaa euroa, joka korvattaisiin kunnille lisäämällä vastaavalla määrällä kuntien peruspalvelujen valtionosuutta.

Esitysluonnoksessa todetaan, että asiakasmaksulakiin ehdotettavien muutosten vaikutusten arviointi on haastavaa muun muassa siksi, että kuntien nykyisistä maksuperusteista ei ole kattavaa tietoa, vaan maksut on täytynyt karkeasti arvioida palvelujen käytön kautta. Asiakasmaksulakiin esitettävien muutosten kokonaisvähennys kuntien asiakasmaksukertymään olisi 45 miljoonaa euroa. Suurimman osan tulovähennyksistä muodostaisivat hoitajavastaanottojen maksuttomuus 14,1 miljoonaa euroa, alaikäisten maksuttomat poliklinikkakäynnit 22,4 miljoonaa euroa ja maksukaton laajentaminen suun terveydenhuoltoon 9,9 euroa. Asiakasmaksuilla rahoitetaan palveluita ja ohjataan niiden käyttöä.

Ennakoitavissa on, että palveluiden käyttö tulee lisääntymään niiden maksuttomuuden laajenemisen myötä. Seurauksena saattaa tällöin olla palvelujen saatavuuden väheneminen ja siten jonoutuminen kuntien huonontuneen taloustilanteen vuoksi ainakin niissä kunnissa, jotka aikaisemmin ovat nyt poistettavia maksuja perineet. Tämä on omiaan luomaan ja lisäämään alueellista epäyhdenvertaisuutta.

Esitysluonnoksen mukaan vaikutusarviointi kuntien talouteen sisältää merkittävää epävarmuutta tietopohjan puutteellisuudesta ja maksujen alueellisten eroavaisuuksien vuoksi. Esitetty laskelema 45 miljoonan asiakasmaksukertymävähennyksestä ei kuitenkaan vielä sisällä kaikkia esityksessä ehdotettuja muutoksia eikä maksujen keräämisestä kunnille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia. Hallinnollisen työn lisääntymisen osalta viitataan siihen, mitä oikeuskansleri on lausunut edellisestä hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa 14.9.2018. Nyt esitetyt uudistukset aiheuttanevat myös laajoja muutostarpeita kuntien tietojärjestelmiin. Tämä ja henkilöresurssija vaativan hallinnollisen työn lisääntyminen tulisi ottaa huomioon lakiuudistusten toimeenpanossa.

Esitysluonnoksen mukaan asiakasmaksujen alentamisen tai perimättä jättämisen ensisijaisuutta toimeentuloturvaan vahvistettaisiin ja käyttämättä ja peruuttamatta jätetyistä palveluista perittävän maksun soveltamisalaa laajennettaisiin. Näissä muutoksissa olisi kuitenkin huomattava se kustannusvaikutus, että myös asiakasmaksujen maksamisella toimeentulotuesta on tavallaan ”kierrätetty” rahaa valtiolta kunnille.

Esitysluonnoksessa esitetty vaikutusarviointi asiakasmaksutulojen vähenemästä kuntien talouteen sisältää merkittävää epävarmuutta tietopohjan puutteellisuuden ja maksujen alueellisen eroavaisuuden vuoksi. Esitysluonnoksessa todetaan myös, että asiakkaan tuloihin perustuvien, pitkäaikaisista palveluista perittävien maksujen tulopohjan yhdenmukaistamisen perusteellisempi arviointi olisi paremmin mahdollista tehdä sitten, kun valtakunnallinen tulorekisteri on laajamittaisessa käytössä vuoden 2020 jälkeen.

Maksuttomien palveluiden laajentamisesta

Esitysluonnoksessa laajennettaisiin sosiaali- ja terveystalouden maksuttomuutta muun muassa siten, että sairaanhoitajan, terveydenhoitajan ja kättilön vastaanottokäynnit säädettäisiin kaikille maksuttomiksi ja poliklinikan antama tutkimus ja hoito olisivat ilmaisia alle 18-vuotiaille.

Hoitajakäyntien maksuttomuutta on esitysluonnoksessa perusteltu yhdenvertaisuuden lisääntymisellä. Sen sijaan yhdenvertaisuuden näkökulmasta ei ole riittävästi perusteltu sitä, miksi poliklinikkakäyntien maksuttomuus kohdistuisi vain alaikäisiin eli alle 18-vuotiaisiin. Esitysluonnoksen mukaan lain valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa perustuslain 6 §:n 1 momentin ilmaiseman yhdenvertaisuuden merkitys konkretisoituu siinä, miten tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti asiakasmaksurasitus kohdistuu eri väestöryhmiin.

Esitysluonnoksessa on perusteltu alaikäisten poliklinikkakäyntien maksuttomuutta alle 18-vuotiaiden tulottomuudella ja lapsiperheiden asemalla. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole käsitelty muiden väestöryhmien, esimerkiksi vielä suhteellisen hyväkuntoisten mutta paljon poliklinikkatasoista hoitoa tarvitsevien vähävaraisten vanhusten yhtäläistä tarvetta poliklinikkakäyntien maksuttomuuteen.

Maksujen perimisestä ja huojentamisesta

Esitysluonnoksen mukaan asiakasmaksulakiin lisättäisiin 2 a §, jonka mukaan kunnan tai kuntayhtymän on annettava asiakkaalle maksua koskevaa päätöstä vastaava lasku. Kyseisen pykälän perusteluissa todetaan, että laskuun olisi liitettävä oikaisuvaatimusohje. Asiakkaiden oikeusturvan kannalta pitäisin perusteltuna, että kyseinen seikka ilmenisi myös itse säädöksestä.

Lain 11 §:n mukaan kunnan tai kuntayhtymän on asiakkaan tai hänen edustajansa hakemuksesta tai omasta aloitteestaan alennettava maksua tai jätettävä se kokonaan perimättä, jos maksun periminen vaarantaisi asiakkaan tai hänen perheensä toimeentulon edellytyksiä taikka asiakkaan lakisääteisen elatusvelvollisuuden tai muun elatusvastuun toteuttamista silloin, kun maksu on määrätty sosiaalihuollon palvelusta taikka terveydenhuollon palvelusta asiakkaan maksukyvyn mukaan. Tältä osin viittaa soveltuvin osin siihen, mitä oikeuskansleri on edellä mainituksa aiemmin antamassaan lausunnossaan asiasta todennut.

Lakiin uutena lisättävän 10 h §:n mukaan kunta saa jatkuvasta ja säännöllisestä kotona annettavasta palvelusta sekä pitkäaikaisesta asumispalvelusta perittävän kuukausimaksun lisäksi periä

asiakkaalta kohtuullisen maksun erillisistä ateria-, vaatehuolto-, peseytymis-, siivous- ja turvapalveluista, osallisuutta ja sosiaalista kanssakäymistä edistävistä palveluista sekä muista vastaavista asumista tukevista erillisistä palveluista, jotka järjestetään tukipalveluina tai pitkäaikaiseen asumispalveluun liittyvinä palveluina.

”Kohtuullisen” määrittely on aina hankalaa. Lainkohdan perusteluistakaan ei ilmene, millä perusteella maksun kohtuullisuus määritellään. Otaksuttavasti ”kohtuullisen maksun” määrä on sidonnainen ainakin kyseisten palveluiden paikkakuntaan hintatasoon, mikä puolestaan voi johtaa kohtuullisen maksun epäyhdenvertaiseen määrittelyyn maan eri osissa.

Maksujen perimisen, huojentamisen ja niitä koskevan muutoksenhaun osalta viittaa soveltuvin osin siihen, mitä oikeuskansleri on lausunut edellä mainitussa lausunnossaan 14.9.2018.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
