

Asia: VN/8392/2019

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

Lausunnonantajan lausunto

2 a § Maksun periminen / Uttag av avgif

Ehdotus turvaisi toteutuessaan entistä paremmin sosiaali- ja terveyspalveluja käyttävien henkilöiden perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan. Lisäksi se vaikuttanee positiivisesti perustuslain 19 §:n mukaisiin oikeuksiin pääsyyn.

2 b § Päätös maksukyvyn mukaan määräytyvästä maksusta / Beslut om avgift som bestäms enligt betalningsförmågan

-

3 § Käyttämättä jätetystä palvelusta perittävä maksu / Avgift för oanvänd service

Jää epäselväksi, pidetäänkö maksusta vapauttavana hyväksyttävänä palvelun käyttämättä jättämisenä tilannetta, jossa asiakas esimerkiksi muistisairaudesta johtuen ei muista varattua aikaansa. Kun laskun voi lähettää asiakasta kuulematta ja kun hyväksyttävyys arvioidaan vain, jos asiakas pystyy sitä oma-aloitteisesti vaatimaan, esimerkiksi muistisairaatt henkilöt tai ne, joilla ei ole syytä tai toisesta voimavaroja vaatia oikeuksiaan, ovat vaarassa joutua muita huonompaan asemaan.

Esityksessä todetaan 15-17 –vuotiaiden lasten osalta seuraavaa: ”Jos alaikäinen asiakas voi päättää hoidostaan tai sosiaalihuollon palvelustaan ja jos hän on itsenäisesti hakeutunut palveluun, laskutus- ja mahdolliset perintätoimet olisi pääsääntöisesti kohdennettava häneen itseensä.”

Lapsen oikeuksien sopimuksen 27 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden hänen ruumiillisen, henkisen, hengellisen, moraalisen ja sosiaalisen kehityksensä kannalta riittävään elintasoon. Vanhemmilla tai muilla lapsen huollosta vastaavilla on ensisijainen velvollisuus kykyjensä ja taloudellisten mahdollisuuksiensa mukaisesti turvata lapsen kehityksen kannalta välttämättömät elinolosuhteet.

Suomen perustuslain 19 § 3 mom. 2 virkkeessä edellytetään, että julkinen valta tukee perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Lain lapsen elatuksesta 1 ja 2 §:n mukaan lapsella on oikeus riittävään elatukseen, joka käsittää lapsen kehitystason mukaisten aineellisten ja henkisten tarpeiden tyydyttämisen, lapsen tarvitseman hoidon ja koulutuksen sekä tästä aiheutuvat kustannukset. Vanhemmat vastaavat lapsen elatuksesta kykynsä mukaan. Lisäksi holhoustoimilaissa on rajattu lapsen oikeustoimikelpoisuutta sillä tausta-ajatuksella, että lapsella on puutteelliset valmiudet hoitaa taloudellisia asioitaan.

Maarit Hovila: OTT, yliopistonlehtori, Oikeustieteellinen tiedekunta, Lapin yliopisto Janus vol. 24 (2) 2016: ” Ulosottokaaren esitöissä korostettiin käytännön ohjeistusta, ettei julkisten hoitomaksujen laskuja kirjoitettaisi perusteettomasti alaikäisten nimiin (HE 83/2006 vp, 25; LaVM 26/2006 vp).

Alaikäisen velallisen kohdalla pienikin ulosottoon joutunut maksu voi aiheuttaa merkittäviä tulevaisuuteen ulottuvia vaikutuksia. Alkuperäisen velkasumman ei tarvitse olla suuri, kun nuorta velallista kohtaa riski ylivelkaantumisesta. Itsenäisen elämän aloittaminen velkaantuneena voi olla vaikeaa ja useat arjen asiat vaativat kunnossa olevia luottotietoja.

Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä todennut, että ylivelkaantumisen sosiaaliset ja taloudelliset seurannaisvaikutukset voivat vaikuttaa merkittävästi velkaantuneen henkilön perusoikeusasemaan. Pitkäaikainen ylivelkaantuminen ja siihen usein liittyvä syrjäytyminen saattavat kaventaa esimerkiksi yksilön itsemääräämisoikeutta, liikkumisvapautta, ammatinvalinnan vapautta sekä sivistyksellisiä ja kulttuurisia oikeuksia sekä hänen oikeuttaan terveyteen ja asumisen omatoimiseen järjestämiseen (PeVL 12/2002 vp; PeVL 42/2006 vp). (...)

Juuri näihin tilanteisiin holhousviranomaisen kontrollijärjestelmän tulisi vastata. Alaikäisen oikeustoimikelpoisuuden rajoitus suojaa paremmin yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin pohjautuvalta velkaantumiselta kuin julkisoikeudellisilta maksuperusteilta. Voidaan kysyä, onko velkaantumiseen liittyvässä lainsäädäntöympäristössä ja julkisen vallan toimintakäytännöissä otettu riittävän vakavasti PL 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite sekä LOS:n vaatimus lapsivaikutusarvioinnista ja lapsen edun ensisijaisuudesta.”

Ks. myös AOA 1090/4/07, jossa AOA toteaa mm. näin: ”Mielestäni kaupungin tulee selvittää lapsen huoltaja ja kohdistaa maksuunpano häneen joko ensi vaiheessa tai laskun eräpäivän jälkeen siten kuin sosiaali- ja terveysministeriö on esittänyt, ellei potilaslain mukaan yksittäistapauksessa estettä tiedon luovuttamiselle ole.”

Näillä perusteilla Ihmisoikeuskeskus katsoo, että asiakasmaksuihin liittyvien perintätoimien kohdistaminen suoraan alaikäiseen asiakkaaseen ei ole sopusoinnussa Suomen perustuslain ja Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten ja niiden tulkintojen kanssa.

5 § Maksuttomat terveyspalvelut / Avgiftsfria hälsovårdstjänster

Esityksessä ehdotetaan, että terveydenhuoltolain 27 §:n nojalla perusterveydenhuollossa annettu avosairaanhoido olisi jatkossa maksutonta kaikenikäisille asiakkaille. Terveyspalvelulain 27 §:ssä säädetään mielenterveydestä. Ihmisoikeuskeskus kannattaa ehdotusta.

Hoitajapalvelujen maksuttomuus tulee tarpeeseen erityisesti monisairaille ja pienituloisille ihmisille. Yleisperusteluissa mainitaan, että hoitajavastaanotolle pääseminen saattaa kuitenkin vaikeutua, jos vastaanotot ruuhkautuvat maksuttomuuden takia. Ihmisoikeuskeskus toivoo, että hoitajapalvelujen järjestämistä seurataan ja mahdolliseen palvelujen piiriin pääsyn heikentymiseen puututaan.

Esityksen perusteella on epäselvää, tuleeko nykyisen asiakasmaksuasetuksen 11 § jäämään voimaan, ja jos tulee, missä määrin se koskee fysioterapiata ja/tai muita terapiata.

6 a § Maksukatto / Avgiftstak

Maksukattoon laskettavien palvelujen luettelon laajentaminen edistää vähätuloisten, paljon palveluja käyttävien henkilöiden asemaa. Erityisesti, kun maksukattoa kerryttävät tasasuuruiset maksut, jotka rasittavat suhteellisesti eniten pienituloisimpia.

Maksukaton seuraamisvelvoitteen jääminen edelleen asiakkaalle itselleen saattaa vaarantaa maksukaton tarkoituksen toteutumisen erityisesti niillä asiakkailla, joilla on kognitiivisia tai elämänhallinnan ongelmia.

7 b § Palvelun pitkäaikaisuus / Servicens långvariga karaktär

-

7 c § Pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen, pitkäaikaisen perhehoidon ja pitkäaikaisen laitoshoidon maksu / Avgift för långvarigt serviceboende med heldygnsomsorg, långvarig familjevård och långvarig slutenvård

Tehostetun palveluasumisen maksun yhdistäminen laitospaidun kanssa edistänee palvelujen piiriin pääsyä tehostettua palveluasumista tarvitsevien kohdalla. Nykytilanteessa, kun tehostetulle palveluasumiselle ei ole asetettu muuta kattohintaa kuin palvelun järjestämisestä aiheutuvat kulut, palvelun hinta voi muodostua ylittämättömäksi esteeksi. Tehostettu palveluasuminen voi maksaa jopa 7000 euroa kuukaudessa.

Esityksen yleisperusteluissa arvioidaan, että tehostettu palveluasuminen tukee asiakkaan oikeuksien toteutumista paremmin kuin laitoshoido: ”Avohoidossa myös asiakkaan itsemääräämisoikeus ja mahdollisuus valintojen tekemiseen on laitoshoidoa laajempaa. (s. 22).” Käytännössä näin voi hyvin olla.

Ihmisoikeuskeskus haluaa kuitenkin muistuttaa valmistelijoita siitä, että Suomen lainsäädäntö ja Suomea sitovat ihmisoikeussopimukset eivät tunnusta ns. laitospaidtaa. Ihmisellä on siis yhtä suuri itsemääräämisoikeus niin laitoshoidossa kuin sen ulkopuolellakin ja molemmissa ihmisen oikeuksien rajoittamisen on perustuttava lakiin ja täytettävä muut perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset.

Suunniteltu käyttövara tehostetun palveluasumisen asiakkaille on perustellusti korkeampi kuin laitoksessa asuville henkilöille. Se on kuitenkin esityksessä edelleen niin pieni, että se ei välttämättä riitä kattamaan henkilölle aiheutuvia muita välttämättömiä kuluja. Esityksessä on mainittu muina kuluina mahdollisten kuljetusten omavastuuosuudet, vaatteet, henkilökohtainen hygienia, puhelimesta aiheutuvat kulut ja muut mahdolliset kulut, jotka eivät sisälly palveluun. Muita mahdollisia kuluja voivat olla esimerkiksi kuntoutuksesta aiheutuvat maksut. Samaten erilaiset

osallistumiseen liittyvät kulut, kuten maksulliset harrastukset ja vaikkapa teatteriliput, pitäisi pystyä maksamaan käyttövarasta.

10 b § Pitkäaikaisesta tehostetusta palveluasumisesta, pitkäaikaisesta perhehoidosta ja pitkäaikaisesta laitoshoidosta perittävän maksun perusteena olevat tulot / Inkomster som utgör grund för avgiften för långvarigt serviceboende med heldygnsvård, långvarig familjevård och för långvarig slutenvård

-

10 c § Tuloista tehtävät vähennykset pitkäaikaisessa tehostetussa palveluasumisessa, pitkäaikaisessa perhehoidossa ja pitkäaikaisessa laitoshoidossa / Avdrag från inkomsterna för långvarigt serviceboende med heldygnsvård, långvarig familjevård och långvarig slutenvård

-

10 d § Tuloista tehtävät erityiset vähennykset pitkäaikaisessa tehostetussa palveluasumisessa ja pitkäaikaisessa perhehoidossa / Särskilda avdrag från inkomsterna för långvarigt serviceboende med heldygnsvård och långvarig familjevård

Lääkekulujen vähentäminen ennen käyttövaran laskemista vähentäneen osin matalan käyttövaran aiheuttamia ongelmia. Ks. 7 c §.

10 e § Jatkuva ja säännöllisestä kotona annettavasta palvelusta sekä pitkäaikaisesta asumispalvelusta perittävä maksu / Avgift för fortlöpande och regelbunden service i hemmet samt för långvarig boendeservice

-

10 f § Jatkuva ja säännöllisestä kotona annettavasta palvelusta sekä pitkäaikaisesta asumispalvelusta perittävän maksun perusteena olevat tulot / Inkomster som utgör grund för avgiften för fortlöpande och regelbunden service i hemmet samt för långvarig boendeservice

Tulojen laskeminen bruttotuloina vaikeuttaa sen arviointia, onko maksu kohtuullinen vai ei. Se myös asettaa kotona annettavan palvelun ja pitkäaikaisen asumispalvelun asiakkaat erilaiseen asemaan kuin tehostetun palveluasumisen asiakkaat. Esityksen yleisperusteissa myönnetään, että bruttotulojen käyttö tulojen perusteena ei ole välttämättä hyvä ratkaisu: Bruttotulojen käyttö tulosidonnaisen maksun perusteena on osin ongelmallista, jos asiakkaiden tuloveroprosentti vaihtelee voimakkaasti. Bruttotulot eivät tällöin kovin hyvin kuvaa asiakkaiden todellista maksukykyä. Kotihoidon asiakkaista selvä enemmistö on eläkkeensaajia, joiden tulot koostuvat pääosin eläketuloista. Eläketulojen verotus kiristyy tietyillä tuloalueilla varsin nopeasti eläketulovähennysten supistuessa. Asiakkaiden tuloveroprosentti voi tällöin vaihdella melko voimakkaasti jo pienelläkin tuloalueella. Netto- ja nettotulojen suhteeseen vaikuttaa myös muu tulonmuodostus kuten tulot, jotka eivät ole veronalaisia (esim. eläkkeensaajan hoitotuki) tai tulot, jotka verotetaan erillään eläketuloista (pääomatulot).

Ihmisoikeuskeskus pitää ongelmallisena sitä, että osassa palveluja tulot lasketaan netto- ja osassa bruttotuloina. Kun tavoitteena tulisi olla, etteivät asiakasmaksut aiheuta asiakkaalle kohtuutonta taloudellista taakkaa ja että ne määriteltäisiin yhdenvertaisin perustein, olisi tulojen laskeminen nettotuloina perusteltua.

10 g § Tuloista tehtävät vähennykset jatkuvassa ja säännöllisessä kotona annettavassa palvelussa sekä pitkäaikaisessa asumispalvelussa / Avdrag från inkomsterna för fortgående och regelbunden service i hemmet samt för långvarig boendeservice

-

10 h § Tukipalvelut ja asumispalveluun liittyvät palvelut / Stödtjänster och tjänster i samband med boendeservice

Esityksen mukaan maksun saisi periä vain sellaisista palveluista, jotka on kirjattu asiakassuunnitelmaan. Asiakkaalle on kuitenkin oikeus saada valituskelpoinen päätös sosiaalihuollon palveluistaan. Niinpä maksu tulisi voida periä vain niistä palveluista, joista on tehty sekä valituskelpoinen palvelupäätös että valituskelpoinen maksupäätös.

Edelleen esityksen mukaan tukipalveluista tai asumispalveluun liittyvistä palveluista ei saisi periä erillistä maksua silloin, kun ne sisältyvät kotona annettavan palvelun tai esimerkiksi tavallisen palveluasumisen varsinaiseen hoitoon ja huolenpitoon. Esityksen pohjalta jää vähän epäselväksi, miten nämä palvelut erotetaan toisistaan. Asiakkaiden oikeusturvan takia tulisi kuitenkin olla selvää, miten maksut muodostuvat.

10 i § Laskennallinen metsätulo / Kalkylerad inkomst av skog

-

10 j § Maksun määrittäminen ja tarkistaminen / Bestämmande och justering av avgift

”Maksu olisi pykälän 1 momentin 4 ja 5 kohdan mukaan tarkistettava, jos maksu osoittautuu virheelliseksi tai jos palvelua koskevaa asiakassuunnitelmaa muutetaan siten, että sillä on vaikutusta asiakasmaksun suuruuteen. Asiakassuunnitelmalla tarkoitettaisiin sosiaalihuoltolain 39 §:ssä, sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä, potilaslain 4 a §:ssä, vanhuspalvelulain 16 §:ssä ja lastensuojelulain 30 §:ssä tarkoitettua asiakirjaa sekä muualla laissa tarkoitettua vastaavaa asiakirjaa.” Asiakkaan sosiaalihuollon palvelun tulee perustua valituskelpoiseen palvelupäätökseen. Jos asiakassuunnitelmaa tarkistettaessa muutetaan myönnetyn palvelun määrää tai korvataan palvelu toisella palvelulla, tästä on tehtävä päätös. Maksun tarkistaminen ei voi perustua sosiaalihuollon palvelun kohdalla suunnitelmaan, joka ei ole juridisesti sitova asiakirja.

Esityksessä ei kerrota, miten usein asiakkaan tilanne tarkistetaan ja onko ja miten asiakkaalla oikeus vaatia maksun tarkistamista. Asiakkaan oikeusturvan kannalta menettelyn selkeä sääntely olisi kuitenkin olennaista.

10 k § Palvelun keskeytyksen vaikutus asiakasmaksuun / Hur avbrott i servicen påverkar klientavgiften

-

11 § Maksun alentaminen ja perimättä jättäminen / Nedsättning och eftergift av avgift

Pykälä selkiyttää jonkin verran maksun alentamisen ja perimättä jättämisen kriteerejä. Se on kuitenkin edelleen tulkinnanvarainen, asiakkaan omasta aktiivisuudesta riippuvainen ja lopulta kunnan lähes vapaassa harkintavallassa. Pykälä ei siis tarjoa asiakkaalle juurikaan suojaa joutumiselta vaikeuksiin liian suurien asiakasmaksujen takia.

Lainsäädännön tulisi olla niin selkeää, että se ennalta ehkäisisi ainakin suurimman osan niistä tilanteista, joissa asiakasmaksu vaarantaa ihmisen kohtuullisen toimeentulon. Maksun alentamisen ja perimättä jättämisen tulisi olla poikkeuksellisia keinoja ja kunnalla tulisi olla velvoite aktiivisesti pyrkiä tunnistamaan tällaiset tilanteet. Esityksessä annetaan kunnalle ainoastaan mahdollisuus omaaloitteisesti alentaa maksua tai jättää se perimättä, ei velvollisuutta.

Esityksen yleisperusteluissa käydään ansiokkaasti läpi perustuslakivaliokunnan käytäntöä asiakasmaksujen osalta. Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan (muun muassa PeVL 39/1996, PeVL 8/1999 vp ja PeVL 10/2009 vp) todennut, että asiakkaan taloudellinen asema ei voi olla esteenä palvelujen saamiselle eivätkä asiakasmaksut saa siirtää palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin. Perustuslakivaliokunta on niin ikään todennut, että asiakasmaksut eivät saa johtaa siihen, että niitä tarvitsevat joutuvat turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentuloturvaan (PeVL 10/2009 vp ja PeVL 21/2016). Jos maksu on liian korkea, palvelua tarvitseva ihminen ei välttämättä edes yritä päästä palvelun piiriin.

Ihmisoikeuskeskus katsookin, että asiakkaiden toimeentulon vaarantuminen asiakasmaksujen takia olisi mahdollisimman tehokkaasti ehkäistävä ennalta.

Kunnan tiedonantovelvollisuuden tarkentaminen on hyvä asia. Se ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että esimerkiksi jotkut niistä henkilöistä, joilla on kognitiivisia tai mielenterveyden häiriöitä, eivät välttämättä saadusta tiedosta huolimatta pysty vaatimaan oikeuksiaan. Tiedonantovelvollisuus ei sisällä velvoitetta antaa tietoa kirjallisesti, mikä heikentää edelleen asiakkaan oikeuksia. On vaikea mieltää, miten parhaallakaan toimintakyvyllä varustettu ihminen pystyisi muistamaan ulkoa sekä oikeutensa että niihin liittyvät menettelyt ja lisäksi lisätietoja antavan henkilön nimen ja yhteystiedot.

13 § Muulta kuin Suomessa asuvalta perittävä maksu / Avgift av dem som inte är bosatta i Finland

-

14 § Tulojen, korvausten tai saamisten periminen kunnalle tai kuntayhtymälle / Uppbärande av inkomster, ersättningar eller fordringar till kommunen eller samkommunen

-

14 a § Viranomaisten tiedonsaantioikeus / Myndigheternas rätt att få upplysningar

-

15 § Muutoksenhaku / Ändringssökande

-

Voimaantulo (alustava voimaantuloajankohta 1.1.2021) Ikraftträdande

-

Ahola Sanna
Ihmisoikeuskeskus