

7.12.2005

3229/5/05

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor

**LAUSUNTO SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON MAKSUPOLITIIKAN
JA MAKSUJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISTA SELVITTÄNEEN
TOIMIKUNNAN MIETINNÖSTÄ**

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoani sosiaali- ja terveydenhuollon maksupolitiikan ja maksujärjestelmän uudistamista selvittäneen toimikunnan mietinnöstä (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2005:10).

Lausuntonani esitän kunnioittaen seuraavaa.

Yleistä

Pidän tärkeänä toimikunnan asettamaa tavoitetta kehittää maksujärjestelmää siten, että sen selkeys, läpinäkyvyys ja ymmärrettävyys paranevat. Tärkeätä on myös perusoikeuksista johtuvien velvoitteiden huomioon ottaminen. Kyse on perustuslain 19 §:ssä julkiselle vallalle säädetyistä velvoitteista turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Tästä seuraa velvollisuus määrittellä palveluista perittävät maksut siten, että ne eivät saa siirtää palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin (PeVL 39/1996 ja 8/1999). Kyse on myös kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaamisesta. Vaikka kuntien itsehallinto nauttii perustuslain suojaa, sillä ei mielestäni voida perustella ratkaisuja, jotka johtavat kansalaisten merkittävään eriarvoisuuteen sosiaalisten perusoikeuksien osalta. Tämän vuoksi pidän oikeasuuntaisena toimikunnan valitsemaa ratkaisua, jonka mukaan laissa määritellään tyhjentävästi ne palvelut, joista maksu voidaan periä, ja maksuille säädetään kohtuullinen yläraja.

Pitkäaikaishoidon maksut

Pitkäaikaisen laitoshoidon maksua ehdotetaan korotettavaksi 85 %:iin asiakkaan bruttotuloista. Asiakkaan käyttöön jäisi, kuten nykyäänkin, erikseen määriteltävä käyttövara (lakiehdotuksen 23 §). Laitoshoitoon sisältyy hoidon lisäksi asiakkaan täysi ylläpito. Ylläpidon sisältöä tai tasoa ei kuitenkaan ole määritely lainsäädännössä, sosiaalihuoltoasetuksen 11 §:n yleispiirteistä säännöstä lukuun ottamatta.

Mietinnössä todetaan (s. 114), että järjestelmän selkeys ja läpinäkyvyys edellyttää, että maksulainsäädäntöön ei sisällytetä palvelujen sisältöä koskevia säännöksiä, vaan että siitä säädetään erityislainsäädännössä. Toisaalta mietinnössä todetaan kehitysvammahuollon osalta, että kunnissa noudatetaan vaihtelevia tulkintoja siitä, mitä kustannuseriä ylläpitoon voidaan sisällyttää (s. 97). Tätä asiaa olen käsitellyt myös ratkaisussani 30.12.1997

jossa totesin, että laitoshoidossa olevien kehitysvammaisten henkilöiden yksityisvaroista ei voida periä maksuja vaatehankinnoista.(1)

Kun otetaan huomioon, että pitkäaikaisesta laitoshoidosta perittävä maksu rajoittaa voimakkaasti asiakkaan taloudellista itsemääräämisoikeutta, laitoshoidon sisällöstä olisi mielestäni säädettävä laissa. Tätä edellyttää myös asiakkaiden yhdenvertaisuus. Tämän vuoksi asiakasmaksulainsäädännön uudistamisen yhteydessä olisi mielestäni aiheellista täydentää erityislainsäädäntöä tältä osin.

Vanhustenhuollossa pitkäaikaisesta laitoshoidosta määräytyvä maksu saattaa merkitä sitä, että asiakas ei voi enää maksaa oman asuntonsa ylläpidosta aiheutuvia menoja, jollei näitä oteta huomioon vähennyksenä asiakkaan tuloista maksua määrättäessä. Saamieni tietojen mukaan kunnissa on erilaisia käytäntöjä siitä, missä tilanteissa oman asunnon säilyttämistä pidetään tarpeellisenä. Pidän nykyistä tilannetta epätydyttävänä yksilön oikeusturvan kannalta.

Mietinnössä todetaan, että asiakasmaksujen perusteena käytettävän tulokäsitteen määrittely edellyttää vielä jatkoselvitystä (s. 144). Tässä jatkoselvityksessä olisi mielestäni määriteltävä, millä edellytyksillä pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevan asiakkaan omasta asunnosta aiheutuvat menot voidaan ottaa huomioon maksua määrättäessä.

Kehitysvammahuollon maksut

Mietinnössä ehdotetaan (s. 129), että kehitysvammaisten erityishuoltoon liittyvän ylläpidon käsitteestä luovutaan, koska maksu määräytyisi joko pitkäaikaisen tai lyhytaikaisen laitoshoidon maksuja koskevien periaatteiden mukaisesti.

Kehitysvammaisten henkilöiden tarvitsemat erityispalvelut olisivat tulevaisuudessakin maksuttomia toimikunnan lakiehdotuksessa olevan yleissäännöksen (2 §) perusteella. Koska laitoshoidon sisältää asiakkaan ylläpidon, asiasta ei nähdäkseeni tarvitse siinä yhteydessä säätää erikseen. Kuten olen edellä esittänyt, laitoshoidon sisällöstä olisi kuitenkin mielestäni säädettävä tarkemmin erityislainsäädännössä.

Toimikunnan mietinnön perusteella jää mielestäni kuitenkin epäselväksi, millaisia maksuja vammaisilta henkilöiltä voitaisiin periä ylläpidosta silloin, kun palvelut järjestetään avopalveluksi katsottavissa asumisyksiköissä. Saamieni tietojen mukaan käytännöt vaihtelevat tältä osin. Viittaan Lapin lääninoikeuden päätökseen 19.05.1999(2) sekä Hämeenlinnan hallinto-oikeuden hiljattain antamaan päätökseen 21.3.2005 (ohessa).

Lasten päivähoito

Toimikunnan näkemyksen mukaan sitä lasten päivähoidon maksujärjestelmän peruslähtökohtaa, jonka mukaan päivähoitomaksu on tulosidonnainen maksu ja määräytyy perheen maksukyvyn mukaan, ei tule muuttaa (s. 122). Toimikunnan esittämästä pykäläluonnoksesta (49 §) on kuitenkin ilmeisesti vahingossa jäänyt pois maininta lapsen huoltajan puolison tai avopuolison tuloista.

Mielestäni lakiluonnoksen 49 §:ssä oleva muotoilu "palvelua käyttävä lapsi" on tulkinnanvarainen silloin, kun perheessä on useita päivähoidossa olevia lapsia ja lapsilla on erisuuruisia omia tuloja. Säännös näyttäisi nimittäin tarkoittavan sitä, että maksu määrätään kunkin lapsen kohdalla erikseen. Toisaalta kokopäivähoidon määräytymistä koskevassa pykäläehdotuksissa (27 §- 28 §) lähtökohtana näyttää olevan se, että perheen kuukausitulot määritellään vain kerran. Näiltä osin säännösehdotukset vastaavat nykyisen asiakasmaksulain 7a §:ää ja asiakasmaksuasetuksen 10a §:ää, joiden tulkinnanvaraisuutta olen käsitellyt 8.8.2005 tekemässäni ratkaisussa. **(3)**

Maksukaton täyttymisen seuranta

Toimikunta toteaa (s. 58), että maksukaton kertymistä seurataan asiakkaille annettavien asiakaskorttien (seuranta-korttien) avulla, koska valtakunnallista yhtenäistä ATK- tai muuta vastaavaa järjestelmää ei ole toistaiseksi käytössä. Tältä osin sosiaali- ja terveystieteiden maksukattojärjestelmä eroaa merkittäväällä tavalla lääkekorvauksien maksukattojärjestelmästä, jossa Kansaneläkelaitos seuraa maksukaton täyttymistä.

Toimikunta ehdottaa, että tiettyihin palveluihin liittyvistä niin sanotuista välikatoista luovutaan. Nähdäkseni tämä merkitsee sitä, että yleisen maksukaton täyttymisen seuraaminen tulee entistä tärkeämmäksi. Eräiden kanteluiden tutkimisen yhteydessä on käynyt ilmi, että maksukaton täyttymisen seuranta saattaa tuottaa kansalaisille vaikeuksia. Mielestäni toimikunnan jatkotyöskentelyssä olisi syytä selvittää, voisivatko kunnan viranomaiset jollakin tavalla osallistua sosiaali- ja terveystieteiden maksukaton täyttymisen seurantaan.

Muutoksenhaku

Oikeus hyvään hallintoon on turvattu perustuslain 21 §:ssä, jossa säädetään oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta. Mainitun pykälän 1 momentin lähtökohtana on yksilön oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentissa hyvän hallinnon takeisiin luetaan oikeus saada asiassaan perustelu päätös ja hakea siihen muutosta.

Nykyisen asiakasmaksulain 15 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus hakea muutosta viranhaltijan maksupäätökseen asianomaiselta monijäseniseltä toimielimeltä. Saman säännöksen mukaan päätökseen on liitettävä ohjeet sen saattamiseksi toimielimen käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimuksen johdosta

annetusta päätöksestä saa valittaa hallintovalituksin hallinto-oikeuteen, jonka päätöksestä ei saa hakea muutosta valittamalla.

Havaintojeni mukaan maksuasioissa ei kuitenkaan aina tehdä kirjallisia päätöksiä, vaan maksu (etenkin ns. tasamaksut) peritään käyntikerran tai palvelutapahtuman yhteydessä. Tällöin asiakkaalle ei myöskään anneta muutoksenhakuohjetta.

Olen antanut kaksi kanteluratkaisua, joissa oli kyse oikeudesta saada maksuasialla kirjallinen päätös. Ratkaisussa 16.9.2004(4) katsoin, että asiakkaalle olisi tullut antaa muutoksenhakukelpoinen päätös silloin, kun aikaisemmin tehtyä maksupäätöstä tarkistettiin. Kyse oli ateriamaksun perimisestä kehitysvammaisten erityishuoltopiirin ylläpitämässä suojatyökeskuksessa.

Ratkaisussani 30.12.2004(5) totesin, että asiakasmaksulaissa ei ole nimenomaisesti säädetty siitä, että lyhytaikaisen asumispalvelun maksusta tulisi tehdä kirjallinen päätös. Kuitenkin asiakasmaksulain 15 §:ssä, jossa säädetään muutoksenhausta, edellytetään, että maksua koskevaan päätökseen tulee liittää ohjeet siitä, miten päätös voidaan saattaa oikaisua varten toimielimen käsiteltäväksi. Käsitykseni mukaan tämä merkitsee käytännössä sitä, että maksupäätöksen tulee olla kirjallinen, jotta siihen voidaan liittää muutoksenhakuohje. Lyhytaikaista asumispalvelua koskeva päätös koskee sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan velvollisuutta, minkä vuoksi siihen sovelletaan myös hallintolakiä, tässä tapauksessa tapahtumahetkellä voimassa ollutta hallintomenettelylakia. Myöskään hallintomenettelylaki ei sisälly nyt nimenomaisia säännöksiä päätöksen muotoa koskevista vaatimuksista. Oikeuskirjallisuudessa (Matti Niemivuo - Marietta Keravuori: Hallintolaki, s.306) on kuitenkin katsottu, että hallintomenettelylain 23 ja 24 §:n säännökset päätöksen perustelemisesta ja sisältövaatimuksista ilmensivät välillisesti kirjallisen muodon kriteereitä. Kirjallisen päätöksen antamista on siten käytännössä pidetty hyvän hallinnon mukaisena vakiintuneena periaatteena.

Käsitykseni mukaan nykyisen lainsäädännön perusteella on epäselvää, milloin maksuasialla on annettava kirjallinen päätös muutoksenhakuohjeineen. Toimikunnan ehdottama muutoksenhakusäännös ei poista tätä ongelmaa. Mielestäni kirjallisen päätöksen tekemisestä, päätöksen perustelemisesta sekä siihen liitettävästä muutoksenhakuosituksesta tulisi säätää erikseen tai tehdä lakiin tarvittavat viittaukset hallintolakiin.

Mietinnössä ehdotetaan kumottavaksi asiakasmaksulain 15 §:n 4 momentissa oleva valituskielto. Hallinto-oikeuden päätöksestä saisi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Pidän ehdotettua säännöstä tarpeellisena oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi.

- - -

Luettelo viittauksista:

(1) Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 30.12.1997 (dnro 93/4/96).
Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1997, s. 182.

(2) Lapin LO 19.5.1999 T 247 (Finlex).

(3) Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 8.8.2005 (Dnro 539/4/05). Päätös on julkaistu oikeusasiamiehen kanslian internet-sivuilla, www.oikeusasiamies.fi (Oikeusasiamiehen ratkaisut)

(4) Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 30.12.2004 (Dnro 2558/4/02). Päätös on julkaistu oikeusasiamiehen kanslian internet-sivuilla, www.oikeusasiamies.fi (Oikeusasiamiehen ratkaisut)

(5) Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 16.9.2004 (Dnro 1118/4/02). Päätös on julkaistu oikeusasiamiehen kanslian internet-sivuilla, www.oikeusasiamies.fi (Oikeusasiamiehen ratkaisut)