

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Mikko Löfbacka

SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON ASIAKASMAKSUT

– kunnallinen itsehallinto, sosiaaliset oikeudet ja vähävarainen kuntalainen

Pro gradu -tutkielma

Kunnallisoikeus

Tampere 2013

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

LÖFBACKA, MIKKO: Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut – kunnallinen itsehallinto, sosiaaliset oikeudet ja vähävarainen kuntalainen

Pro gradu –tutkielma, X + 86 s.

Kunnallisoikeus

Maaliskuu 2013

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen perusteista säädetään asiakasmaksulaissa. Tarkempia säädöksiä asiakasmaksuista on asiakasmaksuasetuksessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden asiakasmaksuista päättää kunta asiakasmaksulain asettamisessa rajoissa. Lähtökohtaisesti kunta voi vapaasti asettaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelulla maksun, jos laissa ei muuta säädetä. Käytännössä asiakasmaksujen rajat ovat usein tiukastikin säädeltyjä. Asiakasmaksulain säätämisen yhteydessä vuonna 1992 eräs päätavoite oli luoda maksujärjestelmä, joka huomioisi kunnallisen itsehallinnon. Kunnallisen harkintavallan käytön katsottiin tukevan kuntakohtaisen palvelujärjestelmän tehokasta käyttöä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut ovat useimmiten lailla säädeltyjä johtuen palveluiden luonteesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on usein kysymys palveluista jotka liittyvät ihmisen toimeentuloon, terveyteen tai yleensä elämästä selviytymiseen. Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Säädöksen mukaiseen sosiaaliturvaan kuuluu mm. perustoimeentulon turva työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluilla ja palvelumaksuilla on vaikutuksensa näiden perustuslaillisten oikeuksien toteutumisessa.

Tutkimuksen tehtävänä on tutkia kuinka nykyinen asiakasmaksulaki huomioi kunnallisen harkintavallan käytön sekä toisaalta kuntalaisten sosiaaliset oikeudet. Tutkimuksessa näkökulmaksi on asetettu erityisesti vähävaraisen kuntalaisen näkökulma. Asiakasmaksulaissa on pyritty huomioimaan asiakkaan sosiaaliset oikeudet niin, ettei palvelujen saanti tai asiakkaan toimeentulon edellytykset vaarantuisi asiakasmaksujen vaikutuksesta. Tutkimuksessa selvitetään kuinka asiakasmaksulaki huomioi nämä sosiaali-oikeudelliset seikat ja sen minkälaisia oikeuksia ne luovat asiakkaalle ja toisaalta minkälaisia velvollisuuksia luovat kunnalle.

Asiakasmaksulain voidaan katsoa huomioivan asiakkaan sosiaaliset oikeudet. Asiakasmaksulaki on tästä näkökulmasta kehittynyt sen säätämisestä, asiakkaan oikeudet huomioivaan suuntaan. Toisaalta asiakasmaksulain säädökset ovat muodostuneet sekaviksi ja tulkinnallisia tilanteita aiheuttaviksi. Näin voidaan katsoa olevan osittain myös niiden säädösten osalta, jotka pyrkivät edesauttamaan asiakkaan sosiaalisten oikeuksien toteutumista. Kunnallisen harkintavallan voidaan katsoa osittain toteutuvan, mutta ei lainsäätäjän alkuperäisen tavoitteen mukaisesti. Vuonna 1999 säädetyin perintälain soveltaminen asiakasmaksuihin on ongelma asiakkaan oikeuksien näkökulmasta. Asiakasmaksulaki kaipaisi kokonaisuudistusta.

Sisällysluettelo

Lähdeluettelo.....	V
Lähteet.....	V
Virallislähteet.....	VII
Internet lähteet.....	IX
Oikeustapaukset.....	IX
Lyhenneluettelo.....	X
1. Johdanto.....	1
1.1. Tutkimusaiheen esittely.....	1
1.2. Tutkimuksen metodologia.....	3
1.2.1. Tutkimuksen tehtävä, tutkimusongelmat ja tutkimuksen rakenne.....	3
1.2.2. Tutkimusmenetelmät, aiempi tutkimus ja tutkimuksen aineisto.....	5
2. Kunnallinen itsehallinto ja kunnan perustehtävä.....	8
2.1. Kunnallinen itsehallinto.....	8
2.2. Kunnan tehtävät.....	12
2.3. Kunnan asiakasmaksut.....	16
2.4. Kunnallinen päätöksenteko asiakasmaksuissa.....	17
3. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja kuntalaisen oikeudet.....	19
3.1. Perusoikeudet ja sosiaaliset oikeudet.....	19
3.2. Perustuslain perusoikeussäädösten soveltaminen ja oikeusvaikutukset.....	22
3.3. Sosiaalisten oikeuksien oikeusvaikutukset.....	25
3.3.1. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.....	25
3.3.2. Perustoimeentulon turva.....	27
3.3.3. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, väestön terveyden edistäminen ja lapsiperheiden tuki ja oikeus asuntoon.....	29
4. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut.....	31
4.1. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut historian näkökulmasta.....	31
4.1.1. Kehitys kansanterveyslaista lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta.....	31
4.1.1.1. Kansanterveyslaki.....	31
4.1.1.2. 1980-luvun alussa suoritettut uudistukset sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen.....	36
4.1.2. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus- ja hallintojärjestelmän uudistus 1990-luvun alussa.....	37
4.1.2.1. Uudistuksen tavoitteet.....	37

4.1.2.2. Uudistuksen keinot	39
4.2. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista	40
4.2.1. Asiakasmaksulainsäädännön periaatteet	40
4.2.2. Palvelukohtaiset asiakasmaksut ja kunnan harkintavallan rajat.....	48
4.2.2.1. Palvelukohtaisista asiakasmaksuista yleisesti	48
4.2.2.2. Maksuttomat palvelut	50
4.2.2.3. Tasasuuruiset maksut	51
4.2.2.4. Tulosidonnaiset maksut	55
4.2.2. Muutoksenhaku asiakasmaksuissa	59
4.3. Asiakasmaksujen perintä	61
5. Asiakasmaksut ja vähävarainen kuntalainen.....	64
5.1. Vähävaraisen kuntalaisen näkökulma asiakasmaksuihin	64
5.2. Vähävaraisen kuntalaisen huomioiminen asiakasmaksulainsäädännössä	65
5.3. Maksukykyyn tai muuhun syyhyn perustuva maksuttomuus	65
5.4. Maksukatko.....	69
5.5. Maksun perimättä jättäminen ja alentaminen	71
6. Päätelmät.....	81

Lähdeluettelo

Lähteet

- Aer, Juhani*: Kansanterveystyön käsikirja. Helsinki 1975.
- Aho, Sulo – Ahvenainen, Taisto – Salonen, Liisa*: Kunnan sosiaalihuolto. Helsinki 1993.
- Ainasoja, Juha*: Kuntien maksut palveluiden rahoituksessa. Tampere 2004.
- Halila, Leena – Aer, Janne*: Oikaisumenettely hallinnossa. Helsinki 2011.
- Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E.*: Kuntalaki. Helsinki 2009.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari*: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Jyväskylä 2007.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari*: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Jyväskylä 2012.
- Heuru, Kauko*: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Helsinki 2002.
- Heuru, Kauko*: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki 2006.
- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo*: Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere. 2011.
- Huhtanen, Raija*: Toimeentulotuen myöntäminen. Jyväskylä 1994.
- Husa, Jaakko*: Julkisoikeudellinen tutkimus. Jyväskylä 1995.
- Hänninen, Jyri*: Kunnat ulkoistivat perintänsä. Helsingin sanomat 26.11.2012. (Hänninen 2012a)
- Hänninen, Jyri*: Miksi Helsingin kaupunki ei kohtuullista perintää? Helsingin sanomat 4.12.2012. (Hänninen 2012b)
- Jyränki, Antero*: Uusi perustuslakimme. Turku 2000.
- Jämsén, Raimo*: Sosiaali- ja terveydenhuollon maksupolitiikan toimivuus. Selvitysmiesraportti. STM:n työryhmämuistioita 2003:12. Helsinki 2003.
- Kalima, Kai*: Kunnan talous. Jyväskylä 1988.
- Kangas, Urpo*: Miten asiakkaan oikeudet toteutuvat pitkäaikaishoidon maksuviidakossa? Sosiaaliturva 1/2004 s. 16 – 19.
- Kapiainen, Satu – Klavus, Jan*: Terveydenhuollon rahoituksen progressiivisuus ja

- toimeentulovaikutukset Suomessa 1990 – 2001. Kansantaloudellinen aikakauskirja 103. vsk. – 3/2007 s. 351 – 363.
- Kaskinen, Hannu:* Maksukattojen yhdistäminen hyödyttäisi köyhimpiä. Sosiaalivakuutus 4/2009 s. 12.
- Kulla, Heikki:* Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki 2012.
- Latva-Pukkila, Niku:* Kuntien perimien maksujen oikeudelliset perusteet. Tampere 2011.
- Luoto, Ilpo:* Asiakasmaksukäytännöissä pitää toteuttaa yhdenvertaisuutta. Sosiaaliturva 11/2002 s. 16 – 19. (Luoto 2002a)
- Luoto, Ilpo:* Pitkäaikaishoidon asiakasmaksun määrittelyn normiperusta. Sosiaaliturva 8/2002 s. 18 – 21. (Luoto 2002b)
- Maksutoimikunta:* Sosiaali- ja terveydenhuollon maksupolitiikan ja maksujärjestelmän uudistamista selvittäneen toimikunnan mietintö. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 2005.
- Moilanen, Merja:* Palveluasumiseen linjataan yhdenmukaiset maksujen määräytymisperusteet. Yläkulma, STM:n verkkosivut. 28.6.2010.
<<http://www.stm.fi/ylakulma/artikkeli/-/view/1517125>>
- Moilanen, Merja:* Palvelumaksut maksukyvyn mukaan. Sosiaaliturva 3/1998 s. 13–14.
- Myllymäki, Arvo:* Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. Juva 2007.
- Myllymäki, Riitta (toim.):* Muutoksenhaku kunnan viranomaisen päätöksestä. Helsinki 2012.
- Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Porvoo 2004.
- Mäkinen, Eija:* Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere 2004.
- Niemelä, Jutta:* Terveystieteiden tutkimuskeskuksen asiakasmaksut –mistä tosiasiaa on kyse? STM:n selvityksiä 1999:2. Helsinki 1999.
- Pajuriutta, Satu – Sajari, Petri:* Oikeustieteilijät sättivät kuntien perintää. Helsingin sanomat 3.12.2012.
- Pantti, Raimo:* Hallinto-oikeuksien sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuissa tekemät päätökset 2000 – 2002. Helsinki 2004.
- Pihlaja, Riitta:* Myös asiakasmaksujärjestelmän on tuettava ikääntyneiden kotihoitoa. Sosiaaliturva 8/2002 s. 2.

- Pönkä, Pasi:* Hyvä perintätapa –ohjeisto. Kuntaliiton yleiskirje 20/80/2000.
<<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2000/Sivut/y20802000-hyva-perintatapa-ohjeisto.aspx>>
- Raassina, Anne – Marjamäki, Pirjo:* Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut kunnissa 1997. STM:n monisteita 1997:21. Helsinki 1997.
- Ryynänen, Aimo:* Kunnallisen liiketoiminnan rajat murroksessa. 2006. Edilexissä 28.4.2006 julkaistu artikkeli. <<http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3229.pdf>>
- Sakslin, Maija:* Verot ja maksut perustuslaissa. Lakimies 6 – 7/1999 s. 995-1002.
- Sallinen, Sini:* Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampere 2007.
- Saraviita, Ilkka:* Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Helsinki 2000.
- Sinervo, Lotta-Maria:* Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Tampere 2011.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö:* Asiakasmaksujärjestelmän uudistus alkaa palveluasumisen maksuista. Tiedote 11/2013. Julkaistu 15.1.2013.
- Sutela, Marja:* Kuntalaisen roolin muutos: asukkaasta asiakkaaksi – tarkastelukohteena sosiaalihuollon asiakaslähtöisyys. Oikeus 4/2001 s. 418 – 436.
- Tuori, Kaarlo:* Sosiaalioikeus. Porvoo 2004.
- Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas:* Sosiaalioikeus. Juva 2008.
- Tyni, Tero – Myllyntaus, Oiva – Suorto, Annika:* Kustannuslaskentaopas kunnille ja kuntayhtymille. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2012.
- Uoti, Asko:* Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Tampere 2003.
- Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5–6 / 1996, s. 788–815.

Virallislähteet

HaVM 7/1992 vp. Hallintovaliokunnan mietintö n:o 7 hallituksen esityksestä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

HE 98/1971 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle 1) Laki kansanterveystyöstä ja 2) sen voimaannpanosta annetun lain muuttamisesta (Uudet nimikkeet: 1) Kansanterveyslaki, 2) Laki kansanterveystyöstä annetun lain voimaannpanosta.

HE 101/1981 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

HE 102/1981 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Sosiaalihuoltolaiksi.

HE 216/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 230/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta.

HE 77/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta.

HE 49/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta.

HE 74/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n, sosiaalihuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

HE 37/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain sekä sosiaalihuoltolain 29 b ja 29 d §:n muuttamisesta.

StVM 59/2002 vp. Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö 59/2002.

SoVL 3/1971 vp. Eduskunnan sosiaalivaliokunnan lausunto nro. 3/1971.

Internet lähteet

<http://www.kunnat.net>

<http://www.stm.fi>

<http://www.sosiaaliportti.fi/>

Oikeustapaukset

KHO 2006:46

KHO 2006:47

KHO 2008:28

KHO 2009:24

Hämeenlinnan hallinto-oikeus 27.1.2003 (03/0044/03)

Turun hallinto-oikeus 4.6.2001 (01/0297/2)

Turun hallinto-oikeus 17.12.2002 (02/0720/2)

Turun hallinto-oikeus 18.9.2009 (09/0784/2)

Vaasan hallinto-oikeus 17.9.2001 (01/0076/3)

Vaasan hallinto-oikeus 12.11.2002 (02/0582/1)

Lyhenneluettelo

AsiakasmaksuA	Asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (912/1992)
AsiakasmaksuL	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992)
HAO	Hallinto-oikeus
HaVM	Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
HM	hallitusmuoto (nykyään perustuslaki)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KorkoL	Korkolaki (633/1982)
KP-sopimus	kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
Ltk	Lautakunta
PerintäL	Laki saatavien perinnästä (513/1999)
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Perustuslaki (731/1999)
Sata-komitea	Sosiaaliturvan tulevaisuutta selvittänyt komitea
SosHL	Sosiaalihuoltolaki (710/1982)
SoV	Eduskunnan sosiaalivaliokunta
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
SVTOL	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (733/1992)
TSS-oikeudet	taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
VN	valtioneuvosto
Vp	Valtiopäivät

1. Johdanto

1.1. Tutkimusaiheen esittely

Kuntien taloudessa suurin osa menoista kohdentuu palveluiden tuottamiseen. Taloudellisesti suurin sektori palveluiden tuotannossa on sosiaali- ja terveystoimi, jonka kustannukset kuntien menoissa on noin 50 prosenttia. Sosiaali- ja terveystoimi on erittäin merkittävä osa-alue kuntien toiminnassa. Verrattaessa seuraavaksi suurimpaan sektoriin, opetus- ja kulttuuritoimeen, kustannukset ovat sosiaali- ja terveystoimella kaksinkertaiset¹.

Kunnat rahoittavat palveluiden tuotantoon kuntalaisilta perittäväksi kunnallisverolla, valtiolta saatavilla valtionavustuksilla, myyntituloilla sekä palveluiden käyttäjiltä perittävillä maksuilla. Kunnallisveron osuus kuntien tulotaloudesta on suurin muodostaen, tuloista noin puolet. Valtionosuuksien osuus on myös suuri, muodostaen noin 20 prosenttia kuntien tuloista. Noin neljännes kuntien tuloista tulee toimintatuloista. Toimintatuloista noin 20 prosenttia muodostuu myynti- ja maksutuloista. Näistä tuloista myyntitulojen osuus on kolme neljänestä ja maksutulojen osuus noin neljännes. Maksutulojen osuus kuntien tuloista oli 2010 vuonna 4,5 prosenttia. Näin maksutulojen osuus kuntien tulorahoituksessa on verrattain pieni.²

Kunnan järjestämien palveluiden maksullisuudesta ja maksujen määrästä (taksoista) päättää kunta. Kunta voi päättää maksusta siinä määrin kuin voimassaoleva lainsäädäntö mahdollistaa kunnallista päätöksentekoa, eli kunnan harkintavaltaa. Sosiaali- ja terveyspalveluista perittävistä maksuista säädetään laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992) ja asetuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (912/1992). Asiakasmaksulainsäädännössä on sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden asiakasmaksujen perintää koskeva sääntely ja ohjeistus. Se sisältää perusteet asiakasmaksun perinnälle,

¹ <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuviot/kuntatalouden-tilastot/Sivut/default.aspx>
(Luettu 9.3.2012)

² <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuviot/kuntatalouden-tilastot/Sivut/default.aspx>
(Luettu 9.3.2012)

maksujen ylämäärät, palveluiden maksuttomuuden, palvelukohtaiset säädökset asiakasmaksun perinnälle ja määrällä, muuta sääntelyä sekä säädökset asiakasmaksun alentamiseen tai perimättä jättämiseen sekä muutoksenhakuohjeet.

Säädettäessä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista, keskusteluun on aina noussut sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden luonne. Palvelut poikkeavat luonteeltaan muista kunnan palveluista, joista peritään maksua. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat (ainakin osittain) osa kansalaisen perusoikeuksia, erityisesti sosiaalisia oikeuksia. Palvelujen luonteesta johtuen palveluiden saatavuuteen on kiinnitetty erityistä huomiota. Erityisesti 1970-luvulla kansanterveystyötä kehitettäessä palveluiden saatavuus nostettiin uudenlaiseen arvoon. Tuolloin palvelujen asiakasmaksujen vaikutukset huomioitiin kiinteänä osana palveluiden saatavuutta.

Nykyisen asiakasmaksulainsäädännön säätämisen yhteydessä haluttiin turvata myös palveluiden saatavuus ja pitää huolto etteivät asiakasmaksut muodostuisi palveluiden saatavuudelle esteeksi. Osa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista on säädetty maksuttomiksi ja osassa palveluita on säädetty yläraja asiakasmaksun määrälle. Tämän lisäksi lainsäädännössä on säädökset asiakasmaksun alentamisesta tai perimättä jättämisestä tarpeen mukaan. Lainsäädännöllä pyritään turvaamaan, etteivät asiakasmaksut vaaranna kuntalaisen toimeentuloa. Asiakasmaksujen oikeellisen suhteen saatavaan palveluun nähden on myös katsottu ilmentävän oikeudenmukaisuutta³.

Toisaalta asiakasmaksuissa on kysymys myös kunnan intressistä. Kunnan intressi asiakasmaksuihin on luontaisesti turvata palveluiden rahoitusta keräämällä osa aiheutuneista käyttötalouden menoista asiakasmaksuina. Toisekseen asiakasmaksut ovat kunnalle työväline ohjata palveluvalikoiman ja -verkon käyttöä. Asiakasmaksuilla on asiakasta ja palvelun käyttöä ohjaava vaikutus. Asiakasmaksujen joustavalla määräämisellä kunta pystyy ohjaamaan asiakkaita kunnan kannalta tehokkaaseen palveluiden käyttöön. Asiakasmaksuissa kohtaa kaksi eri intressiä, toisaalta asiakkaan tarve saada palvelu maksun muodostumatta esteeksi, toisaalta kunnan intressi kerätä tuloja asiakkaalta perittävästä maksusta. Katsomalla näiden intressien taakse huomaamme, että asiakasmaksuissa kohtaavat erällä tapaa syvemmät

³Sinervo 2011 s. 142

oikeusperiaatteet, asiakkaan perusoikeudet (sosiaaliset oikeudet, yhdenvertaisuuden vaatimus) ja kunnan perusoikeudet (kunnallinen itsehallinto).

Asiakasmaksulainsäädäntö on säädetty likimain 20 vuotta sitten ja säädöksiä on muutettu ajan saatossa lukuisia kertoja. Asiakasmaksulainsäädäntöä on pidetty sekavana, sekä tulkinnallisia tilanteita aiheuttavana sovellettaessa käytäntöön. Sosiaali- ja terveysministeriön tuottamista selvityksistä käy ilmi, että asiakasmaksulainsäädäntö kaipaisi kokonaisuudistusta ja selkeyttämistä. Vuonna 2011 on aloitettu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden asiakasmaksulainsäädännön uudistaminen. Uudistukseen lähtöponnen antoi sosiaaliturvan uudistamista selvittäneen sata-komitean antamat ehdotukset. Sata-komitea esitti mm. palveluasumisen maksujen yhtenäistämistä valtakunnallisesti⁴. Peruspalveluministeri on v. 2013 asettanut työryhmän uudistamaan asiakasmaksujärjestelmää vaiheittain. Ensi vaiheessa työryhmä käy käsiksi nimenomaan palveluasumisen maksuihin.⁵

1.2. Tutkimuksen metodologia

1.2.1. Tutkimuksen tehtävä, tutkimusongelmat ja tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen tehtävänä on selvittää asiakasmaksulainsäädäntöä kunnallisen itsehallinnon ja kuntalaisen perusoikeuksien (sosiaalisten oikeuksien) näkökulmasta. Tutkimustehtävä kohdentuu erityisesti ns. vähävaraisen kuntalaisen perusoikeuksien toteutumiseen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuissa. Asiakasmaksulainsäädännössä on pyritty turvaamaan palveluiden saatavuus säätämällä etteivät asiakasmaksut saa vaarantaa asiakkaan toimeentulon edellytyksiä. Tutkimustehtävänä on selvittää kyseisen asiakasmaksulain säädöksen sisältöä. Sädöksen sisältöä tulee selvittää asiakkaan näkökulmasta ja toisaalta kunnan näkökulmasta. Asiakkaan näkökulmasta tulee selvittää minkälaisia oikeuksia säädös luo asiakkaalle. Toisekseen tulee selvittää koska voidaan katsoa asiakkaan toimeentulon edellytysten vaarantuvan. Kunnan näkökulmasta tulee selvittää mitä velvollisuuksia oikeusohje luo kunnalle ja kuinka oikeusohje tulisi ottaa huomioon kunnassa. Asiassa on kunnan näkökulmasta harkintavaltaa käytettävissä ja kunta joutuu tekemään määrityksiä

⁴ Moilanen 2010.

⁵ STM tiedote 11/2013.

säädöksen soveltamisessa käytäntöön.

Suomen perustuslakiin on kirjoitettu kuntalaisen perusoikeudet. Perusoikeuksiin kuuluu muun muassa sosiaaliset oikeudet. Sosiaaliin oikeuksiin kuuluu mm. oikeus sosiaaliturvaan ja oikeus riittäviin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Tutkimuksessa selvitetään näitä sosiaalisia oikeuksia ja niiden suhdetta asiakasmaksuihin. Asiakasmaksuilla on vaikutuksensa sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen, varsinkin pienituloisen kansanosan piirissä. Asiakasmaksut saattavat edesauttaa toimeentulon edellytysten heikkenemistä ja toisaalta muodostua esteeksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuudelle. Asiakasmaksusäädöksiin vaikuttavat asiakkaiden perusoikeudet ja erityisesti sosiaaliset oikeudet.

Jotta päästään etenemään ja tulkitsemaan asiakasmaksulainsäädännön säädöksiä, tulee selvittää taustalla vaikuttavia ylätasoa käsitteitä ja oikeusperiaatteita. Näin tulee selvittää paremmin asiakkaan perusoikeuksia ja etenkin sosiaalisia oikeuksia ja niiden ilmenemistä asiakasmaksulainsäädännössä. Tästä aihepiiristä voidaan johtaa seuraava tutkimuskysymys:

Kuinka kuntalaisen sosiaaliset oikeudet otetaan huomioon asiakasmaksulainsäädännössä?

Kunta joutuu järjestäjänä myös rahoittamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Asiakasmaksuilla kunta sekä kerää toimintatuloja palveluiden rahoitukseen, sekä ohjailee palveluiden käyttöä. Kunta palvelun järjestäjänä asettaa asiakasmaksut sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille. Asiakasmaksut asetetaan voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Lainsäädännöllä rajataan kunnan mahdollisuuksia asettaa asiakasmaksu vapaasti. Näin lainsäädännöllä rajataan myös kunnan harkintavaltaa ja edelleen kunnallista itsehallintoa asiakasmaksuissa. Mitä tiukempaa lainsäädännöllinen sääntely asiakasmaksuissa on, sitä kapeampi harkintavaltaa kunnalla on käytettävissä asiakasmaksuissa. Toisaalta lainsäädännöllä myös turvataan asiakkaiden oikeuksia sekä perusoikeuksia että yhdenvertaisuutta. Kunnan tehtävä on viimekädessä edistää asukkaidensa hyvinvointia. Tutkimuksessa tulee arvioida myös mitä merkitystä tällä on aiheen kannalta. Tutkimuksessa on tarkoituksenmukaista arvioida asiakasmaksujen osalta myös kunnallisen itsehallinnon ilmentymistä ja kunnallisen harkintavallan määrää. Aiheeseen liittyy myös kunnan tehtävät ja erityisesti kunnan perustehtävä. Tutkimuskysymyksenä voidaan esittää seuraavasti:

Missä määrin asiakasmaksulainsäädäntö ottaa huomioon kunnallisen itsehallinnon?

Kolmas ja samalla tutkimuksen pääkysymys kohdistuu asiakasmaksulainsäädännön suhteeseen vähävaraiseen kuntalaiseen. Tutkimuksen tehtävänä on selvittää kuinka asiakasmaksulainsäädäntö ottaa huomioon vähävaraisen kuntalaisen perusoikeudet. Tämä projisoituu asiakasmaksulain 11 §:ään jossa säädetään asiakasmaksun perimättä jättämisestä ja alentamisesta. Asiakasmaksulain 11 § on merkittävässä asemassa tutkittaessa vähävaraisen asiakkaan näkökulmasta asiakasmaksulakia. Päättökysymyksenä tutkimuksessa on:

Kuinka asiakasmaksulain 11 §:ää tulee ottaa huomioon kunnan toiminnassa ja kuinka sitä tulee soveltaa käytäntöön?

Pääkysymyksenä on siis selvittää kuinka säädöstä tulee soveltaa käytäntöön. Edelleen pääkysymyksen alle voidaan asettaa tarkentavia alakysymyksiä, jotta tutkimuskysymykset kuvaavat tarpeeksi tarkalla tasolla tutkimustehtävää. Pääkysymyksen alakysymyksiksi asetetaan seuraavat kysymykset jotka tarkentavat pääkysymystä:

Minkälaisia oikeuksia asiakasmaksulain 11 § luo asiakkaalle?

Minkälaisia velvollisuuksia asiakasmaksulain 11 § luo kunnalle?

Tutkimuskysymysten vastauksista saadaan tutkimustehtävää laaja-alaisesti valottava kuva sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista sekä asiakkaan sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta että kunnan itsehallinnollisesta näkökulmasta.

Rakenteellisesti tutkimus etenee kunnallisen itsehallinnon ja kuntien tehtävien selvittämisen ja määrittelyn, kappale 2, kautta kuntalaisten perusoikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien selvittämiseen ja määrittelyyn kappaleessa 3. Kappaleessa 4 perehdytään asiakasmaksulainsäädäntöön. Asiakasmaksulainsäädäntöä lähestytään ensi alkuun historiallisesta näkökulmasta, jonka jälkeen selvitetään nykyisen asiakasmaksulainsäädännön sisältöä. Kappaleessa 5 käsitellään varsinaista tutkimustehtävää asetettua ydinongelmaa, eli sitä kuinka asiakasmaksulainsäädäntö huomioi vähävaraisen ja pienituloisen kuntalaisen. Tutkimuksen johtopäätökset annetaan kappaleessa 6, päätelmät.

1.2.2. Tutkimusmenetelmät, aiempi tutkimus ja tutkimuksen aineisto

Tutkimuksen tehtävän ollessa selvittää nykyisin voimassa olevan normiston sisältöä, tutkimusmenetelmänä on oikeusdogmaattinen tutkimusmenetelmä. Oikeusdogmaattisessa

tutkimusmenetelmässä on kyse säädöksen kielellis-normatiivisesta tulkinnasta ja systematisoinnista⁶. Lainsäädännön sisältöä pyritään selvittämään kirjoitettua säädöstä tulkitsamalla. Tätä tulkintaa tehdään kirjoitettuun säädökseen, jonka lisäksi lainvalmisteluaineistosta pyritään tekemään tulkintoja lainsäätäjän tahdosta ja tarkoituksesta. Säädöksen sisältöä tulkitaan myös mahdollisen syntyneen oikeuskäytännön turvin. Tällöin pyritään selvittämään tuomioistuinten tulkintaa säädöksen sisällöstä, tuomioistuinten antamien ratkaisujen välityksellä.

Tutkimusmenetelmä on osittain myös oikeushistoriallinen. Tutkimuksessa kiinnitetään huomiota asiakasmaksulainsäädännön kehitykseen historian näkökulmasta. Oikeushistoriallinen näkökulma syventää ymmärtämystä nykyisestä asiakasmaksulainsäädännöstä ja siitä kehityksestä joka on johtanut nykyisen kaltaisen maksujärjestelmän ja –säädännön syntymiseen. Oikeushistoriallisella tutkimusmenetelmällä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa, että asiakasmaksulainsäädäntöä käsittelevässä kappaleessa selvitetään myös nykyistä asiakasmaksulakia edeltänyt asiakasmaksujen sääntely, sekä sitä sosiaalioikeudellista säädöspohjaa, joka on johtanut ja vaikuttanut nykyisen asiakasmaksulain säätämiseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon maksuja koskevaa tutkimusta on tuottanut paljon sosiaali- ja terveysministeriö. STM:n toimesta on tehty tutkimusta aina asiakasmaksulain säätämistä lähtien. Kunnallisista maksuista tutkimusta on tehty myös muutoin paljon ennen asiakasmaksulainsäädännön säätämistä. Osittain tämä tutkimus on myös vanhentunut asiakasmaksulain muutettua asiakasmaksujen säädöspohjan. Asiakasmaksulainsäädännön säätämisen jälkeen tämä tieteellinen tutkimus on jäänyt vähemmälle. Asiakasmaksulain säätämisen jälkeen syntyneen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja käsittelevän tieteellisen tutkimuksen voidaan katsoa olevan vähäistä. Tampereen yliopistossa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja käsitteleviä opinnäytetöitä on tehty pari kappaletta. Juha Ainasoja on käsitellyt kuntien maksuja lähinnä niiden rahoituksellisesta näkökulmasta tutkimuksessaan *Maksut kunnan palvelujen rahoituksessa* (2004). Niku Latva-Pukkila on käsitellyt kuntien maksuja (käsittäen kaikki maksut) oikeudellisesta näkökulmasta

⁶ Husa 1995 s. 133.

tutkimuksessaan *Kuntien perimien maksujen oikeudelliset perusteet* (2011).

Vuonna 1997 STM:n teki selvityksen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista. Selvityksessä kartoitettiin maksupolitiikan nykytilannetta, toimivuutta ja kuntien välisiä eroja asiakasmaksuissa. Selvitys tehtiin keräten tietoja 123 kunnasta.⁷ Vuonna 1999 STM julkaisi selvityksen, joka perustui pääosin ulkomaiseen kirjallisuuteen. Selvityksessä käsitellään asiakasmaksujen vaikutuksia ja avaamaan keskustelua sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujärjestelmän kehittämistä.⁸ 2002 STM julkaisi selvitysmies Raimo Jämsénin laajahkon raportin, joka pohtii asiakasmaksujärjestelmän, maksusäädösten ja maksupolitiikan toimivuutta. Asiakasmaksulainsäädäntö oli tuolloin ollut kymmenen vuotta voimassa. Selvitysmies teki raportissaan paljon huomioita ja kehitysehdotuksia asiakasmaksujärjestelmään liittyen.⁹ STM kiinnitti seuraavana huomion asiakasmaksuja määritteleviin säädöksiin ja selvitti hallinto-oikeuksien ratkaisuja asiakasmaksuja koskevissa valituksissa. Raimo Pantin tekemässä raportissa tehtiin mielenkiintoisia huomioita eräisiin maksuihin sekä hallinto-oikeuksien ratkaisujen yhdenmukaiseen soveltamislinjaan liittyen.¹⁰ STM asetti toimikunnan selvittämään maksupolitiikan ja maksujärjestelmän uudistamista vuonna 2003. Toimikunnan tavoitteena oli asiakasmaksupolitiikan periaatteiden selvittäminen ja uudistusehdotusten tekeminen. Toimikunta antoi raportissaan lukuisia ehdotuksia asiakasmaksulainsäädännön uudistamiseksi.¹¹

Tutkimuksen kannalta keskeistä lainsäädäntöä on mm. kunnallisoikeus, hallinto-oikeus, sosiaalioikeus, valtiosääntöoikeus ja jossain määrin finanssioikeus. Tutkimuksen aineistona on kyseisten oikeudenalojen keskeinen kirjallisuus. Kuntalain tulkinnan perusteoksina tutkimuksessa käytetään sekä Harjula ja Prättälän kuntalain kommentaaria että Hannuksen, Hallbergin ja Niemen vastaavaa kuntalain kommentaariteosta. Kunnan tehtävistä yleensä ja erityisesti perusoikeuksista kunnan tehtävissä on kirjoittanut Heuru. Muita kuntien itsehallinnosta ja tehtävistä kirjoittaneita ovat mm. Ryynänen ja Mennola. Sosiaalioikeuden

⁷ Raassina – Marjamäki 1997.

⁸ Niemelä 1999.

⁹ Jämsén 2003.

¹⁰ Pantti 2004.

¹¹ Maksutoimikunta 2005.

perusteos on Kaarlo Tuorin ja Toomas Kotkaksen Sosiaalioikeus. Perusoikeuksista ja perustuslainsäädännön tulkinnasta lähteenä on käytetty mm. Jyrängin ja Saraviidan teoksia. Kuntien taloudesta ja finanssipolitiikasta ovat kirjoittaneet Kalima ja Myllymäki.

Tutkimuksen ollessa lainopillinen, eli oikeusdogmaattinen tutkimuksen keskeistä lähdeaineistoa on tutkimuksen kannalta keskeiset säädökset. Säädösten lisäksi merkittävässä asemassa on erilaiset virallislähteet, esimerkiksi lainvalmisteluaineisto. Lainvalmisteluaineiston lisäksi käytetään aineistona oikeuskäytäntöä jota on syntynyt kohtuullisessa määrin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuihin liittyen.

2. Kunnallinen itsehallinto ja kunnan perustehtävä

2.1. Kunnallinen itsehallinto

Kunnallinen itsehallinto on oikeudellinen käsite. Kunnallisen itsehallinnon mukaan kuntien hallinto perustuu kuntalaisten itsehallintoon. Itsehallinto kunnissa ilmenee kahdella tasolla. Toisaalta kuntien hallinto on kuntalaisten itsehallintoa, toisaalta kunnan itsehallinto on itsehallintoa suhteessa valtiovaltaan. Suomessa on säädetty kunnallisesta itsehallinnosta perustuslaissa. Suomen PL 121§ (1–3 mom.) mukaan:

”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.”

Suomessa kuntien itsehallinnolla on perustuslain suoma suoja. Edes perustuslailla taattu suoja ei ole yksiselitteinen. Itsehallinnon perustuslain suojan ”ala” on elänyt ajan ja aikakauden mukaan. Perustuslain suojan on katsottu olleen pohjalla 1960-luvulla (johtuen

hyvinvointivaltio -näkemyksistä) ja nousseen huippuunsa 1995 vuonna säädetyn kuntalain myötä¹². Aiemmin, ennen vuonna 1999 säädettyä perustuslakia, hallitusmuodossa on ollut säädökset kunnallisesta itsehallinnosta. Perustuslain itsehallintoa käsittelevä pykälä ei tuonut merkittävää muutosta perustuslain suojan kannalta verrattuna aiempaan hallitusmuotoon ja erityisesti sen tulkintakäytäntöön nähden¹³. Perustuslaissa on kirjoitettu yhteen pykälään se, joka aiemmin on saattanut olla hallitusmuodon tulkinnassa johdettua. Perustuslain 121 §:n sisältö vastasi pitkälti nimenomaan aiempaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä¹⁴. Perustuslaissa esimerkiksi kirjoitettuna tunnustettiin *kunnan aseman lakiperusteisuus*, eli ettei kunnan itsehallintoa loukata enää asetuksella tai muulla normilla¹⁵. Kunnille annettavista tehtävistä tulee säätää lailla (PL 121 § 2 mom.). Tällöin kunnille ei voi antaa velvoitteita palveluiden järjestämiseen lakia alemman tasoisella normilla¹⁶.

Antero Jyränki näkee perustuslain 121 §:n keskeisenä sisältönä estää sen, ettei kunnallisen itsehallinnon keskeisiä piirteitä pystytä muuttamaan tavallisella lailla. Näin itsehallintoa ei pystytä tekemään normaalilla lainsäädännöllä mitättömäksi. Toisaalta hän näkee, että perustuslain pykälässä näistä keskeisistä piirteistä mainitaan ainoastaan kansalaisten itsehallinto, jolla hän tarkoittaa, että kuntien hallintoa on hoidettava yleisellä vaalilla. Kunnan taloudellista itsehallintoa Jyränki ei näe yhtä voimallisena itsehallinnon keskeisenä piirteenä, joskin myöntää sen perinteisesti katsotun kuuluvan itsehallintoon.¹⁷

Suomi on vuonna 1991 voimaansaattanut Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (66/1991). Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa säädetään muun muassa siitä, että paikallinen itsehallinto on otettava huomioon maan perustuslain tasolla (2. artikla). Suomessa tällä paikallisella itsehallinnolla on perinteisesti tarkoitettu kunnallista itsehallintoa. Paikallisen itsehallinnon peruskirjassa on annettu myös määritelmät paikallisen itsehallinnolle

¹² Heuru ym. 2011 s. 103.

¹³ Heuru ym. 2011 s. 107.

¹⁴ Saraviita 1999 s. 564.

¹⁵ Heuru ym. 2011 s. 108.

¹⁶ Asetusten ja kunnallisen itsehallinnon suhdetta on kuitenkin edelleen kritisoitu, sillä perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan asetuksilla voidaan edelleen puuttua kunnan velvollisuuden sisältöön ja esim. määräaikoihin. Heuru ym. 2011 s. 108.

¹⁷ Jyränki 2000 s. 151–152.

ja sen ilmentymiselle sekä säännöksen tosiasiallisen itsehallinnon turvaamiseksi¹⁸.

Heuru ym. katsovat kunnallisella itsehallinnon valtapiiriin kuuluvan yleistoimintavaltuudesta johdettua yhdeksällä eri osa-alueella ilmenevää valtaa. Näitä valtapiirejä ovat: aluevalta, talousvalta, suunniteluvalta, säädös- ja johtosääntövalta, organisaatiovalta ja yhteistoimintavaltuuteen, henkilöstövalta, kulttuurivalta ja ympäristövalta.¹⁹

Heikki Harjula ja Kari Prättälä erittelevät perustuslaillista kunnallista itsehallintoa ja katsovat kunnallishallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin kuuluvan ainakin seuraavia seikkoja:

- Kuntalaisten oikeus valita itse kunnan ylin päättävä elin, kunnanvaltuusto;
- Valtuustolla on yleinen toimivalta päättää kuntalaisten yhteisistä asioista;
- Kunnalla on itsenäinen taloudellinen päätösvalta, jonka ytimenä on verotusoikeus;
- Kunta on valtionhallinnosta erillinen ja sen toimielimillä on tietty riippumattomuus valtiosta;²⁰

Eräs itsehallinnon tärkeimmistä ilmenemismuodoista on kuntien verotusoikeus. Kunnat saavat verotusoikeuden nojalla kantaa veroa kuntalaisilta ja päättää itse, lainsäädännön rajoissa, veron suuruudesta. Kunnalliseen itsehallintoon liittyy tiiviisti se, että kunnat vastaavat itse omasta toiminnastaan ja taloudestaan. Kunnat rahoittavat palveluiden järjestämisen pääasiassa keräämällä verotuloja, valtiolta saatavilla valtionosuuksilla²¹ sekä myynti- ja maksutuloilla.

Kunnallinen verotusoikeus ei ole aina ollut yhtä kiinteä osa kunnallista itsehallintoa kuin se nykyään on. Entisen hallitusmuodon itsehallinnolliset säädökset eivät sisältäneet mainintaa verotusoikeudesta osana itsehallintoa. Verotusoikeutta ei tosin tällöinkään ole kiistetty

¹⁸ mm. 9 artikla, jossa säädetään paikallisviranomaisen taloudellisista voimavaroista. ks. tarkemmin s. 8.

¹⁹ Heuru ym. 2011 s. 111–116.

²⁰ Harjula – Prättälä 2007 s. 35–36.

²¹ Puhuttaessa valtionosuudesta rahoituksen osana kunnan palveluiden rahoitusta, tulee ottaa huomioon myös verotuloihin perustuva valtionosuusien tasausjärjestelmä osana valtionosuutta. Ks. tarkemmin esim. Myllymäki 2007 s. 276.

itsehallintoon kuuluvana osana.²² Arvo Myllymäki katsoo, että kunnallista itsehallintoa pyrittiin vahvistamaan perustuslain säätämisen yhteydessä ja tämä näkyy erityisesti kunnallisen verotusoikeuden turvaamisella perustuslaissa²³.

Kunnallisen verotusoikeuden keskeinen sisältö tarkoittaa pitkälti sitä, että kunnilla tulee olla laajat oikeudet ja toisaalta mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan²⁴. Näin ollen verotusoikeudella laajasti ajateltuna tarkoitetaan muutakin kuin pelkkää veronperintään liittyvää oikeutta. Tästä ajatuksesta voidaan johtaa kysymys, että tuleeko kunnalla olla toimivaltaa päättää myös muista tuloistaan, esimerkiksi maksuista missä määrin?

Hannus ym. puhuvat myös kunnallisen verotusoikeuden merkityksestä kunnalliselle itsehallinnolle kirjoittaessaan: ”Itsehallinnon keskeinen perusta on kuntien itseverotusoikeus”. Edelleen he katsovat että puhuttaessa kunnan oikeudesta päättää omasta veroprozentistaan, tulisi samassa yhteydessä ottaa huomioon myös kaikki muut kunnan tulot, sekä valtionosuudet.²⁵ Myös tämä tukee kantaa, jossa katsotaan kunnallisen itsehallinnon antavan kunnalle toimivaltaa päättää myös asiakasmaksuista.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9. artikla käsittelee paikallisviranomaisten taloudellisia voimavaroja. Artiklan mukaisesti paikallisviranomaiset ovat oikeutettuja riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne päättävät vapaasti toimivaltuuden rajoissa. Taloudellisten voimavarojen tulee myös olla suhteessa velvoitteisiin, joita paikallisviranomaiselle on lainsäädännöllä annettu. Edelleen paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaisesti ainakin osan taloudellisista voimavaroista tulee muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta paikallisviranomaisella on oikeus päättää lain asettamissa rajoissa.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa paikallisviranomaisen taloudellisista voimavaroista on säädetty kohtalaisen laajasti ja monisanaisesti. Ylle on nostettu kirjoittajan valikoimat pääkohdat. Suomessa paikallisen itsehallinnon peruskirjan säädökset ovat

²² Heuru ym. 2011 s. 113.

²³ Myllymäki 2007 s. 195.

²⁴ Harjula & Prättälä 2007 s. 49.

²⁵ Hannus ym. 2009 s. 1–2.

toteutuneet pääpiirteissään jo ennen sen hyväksymistä ja voimaansaattamista. Lähinnä lainsäätäjää kohtaan on osoitettu kritiikkiä kunnista puhuttaessa taloudellisten voimavarojen suhteesta velvoitteisiin. Varsinkin viimevuosina julkisessa sanassa on kritisoitu kuntien lisääntyviä velvoitteita ja toisaalta valtionavustuksien supistumista.

Tutkimuksen kannalta kunnallisen itsehallinnon verotusoikeudellinen näkökulma on keskiössä. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakaspalvelumaksujen määrittelyssä kunta käyttää kunnallista itsehallintoaan lain sallimissa rajoissa. Maksujen määrittelyn voidaan nähdä liittyvän kunnan verotusoikeudelliseen ulottuvuuteen sekä kunnan itsehallinnolliseen oikeuteen päättää omasta taloudestaan.

2.2. Kunnan tehtävät

Kuntien tehtävistä säädetään kuntalaissa. Kuntalain 2 § määrittää kuntien tehtäväkentän. Määriteltäessä kuntien tehtäviä, hyvän lähtökohdan tarkastelulle antaa kuntalain 1 §:n 3 mom., jossa määritellään kunnallishallinnon tavoite ja perustehtävä. Kuntalain 1.3 §:n mukaisesti: ”*kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan*”. Lauseke on johdettu asukkaiden itsehallinnosta ja siitä mihin itsehallinnolla pyritään. Kunnan keskeisimmäksi tehtäväksi on määritelty asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen ja sen edellyttämistä palveluista huolehtiminen käytettävissä olevilla voimavaroilla. Lausekkeella halutaan myös korostaa hyvinvointiyhteiskunnallisten tavoitteiden jatkuvuutta.²⁶ Asukkaiden hyvinvoinnin edistämällä on suurempi merkitystä tämän tutkimuksen kannalta, kuin kestävän kehityksen vaatimuksella.

Hannus ym. ottavat esille kuntalain 1 §:n 3 momentin yhteydessä perusoikeusuudistuksen vuonna 1995.²⁷ Perusoikeusuudistuksessa hallitusmuodon perusoikeussäännökset uudistettiin, täsmennettiin ja mukaan otettiin taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet). Hannus ym. katsovat siis kuntalain 1.3 §:n säädöksen kunnian perustehtävästä ja perusoikeus säännösten liittyvän toisiinsa. Näin varmasti voidaankin katsoa, että kunnan pyrkimys edistää asukkaiden hyvinvointia ja perusoikeussäännökset liittyvät toisiinsa. Kauko

²⁶ HE 192/1994 s. 74.

²⁷ Hannus ym. 2009 s. 47.

Heuru näkee kuntalain 1.3 §:n lähinnä julistuksellisena lausumana jolla ei ole normatiivista vaikutusta. Kyseinen säädös ei anna kenellekään oikeutta vaatia mitään, eli se ei luo minkäänlaisia oikeuksia.²⁸ Harjula ja Prättälä näkevät säädöksen tavoitenormina jonka tulee ohjata tulkintaa, mutta ei yksinään riitä oikeusohjeeksi oikeudellista ongelmaa ratkaistessa²⁹.

Myös Sallinen on tutkinut kuntalain 1.3 §:n sisältöä ja oikeudellista merkitystä. Hän yhtyy Mäkisen kantaan kuntalain 1.3 §:n merkityksestä. Mäkinen katsoo, että jokaiseen lakiin otetulla säädöksellä on merkityksensä ja, että kyseinen säädös ilmaisee lainsäätäjän näkökulman kunnan asemasta ja tehtävästä.³⁰ Näin Sallinen johtaa kuntalain 1.3 §:stä kunnallisen itsehallinnon tärkeimmän tehtävän, asukkaiden hyvinvoinnin ja kestävän kehityksen edistäminen. Edelleen kun säädöksen nähdään määrittelevän kunnallisen itsehallinnon tärkeimmän tehtävän, siitä voidaan johtaa merkityksensä myös kunnan toimialaan ja tehtävään. Sallinen ja Mäkinen katsovat, että säädös ”antaa kunnalle laajan harkintavallan ja useat eri vaihtoehdot ovat mahdollisia. Päätösten on kuitenkin pysyttävä näissä rajoissa”. Sallinen näkee kuntalain 1.3 §:n oikeusperiaatteena ennemmin kuin sääntönä. Kunnan yleisen toimialan piirissä säädös ei anna suoria vastauksia tehtäväpiirin laajuudesta, vaan sen sijaan auttaa tulkinnassa minkälaisia tehtäviä kunta voi ottaa hoitaakseen.³¹

Kunnan tehtävistä tarkemmin säädetään kuntalain 2 §:ssä. Kuntalain 2 §:n mukaan:

”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.”

²⁸ Heuru 2001 s. 52—53.

²⁹ Harjula—Prättälä 2012 s. 113.

³⁰ Sallinen 2007 s. 172 ja Mäkinen 2004 s. 22 ja 25.

³¹ Sallinen 2007 s. 173.

Kunnan tehtävistä puhuttaessa yleensä voidaan puhua kunnan toimialasta³². Kunnan tehtäviä luokiteltaessa on yleisesti käytetty jakoa yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan. Yleisellä toimialalla tarkoitetaan kuntalain 2 §:ssä mainittuja tehtäviä, jotka kunta on itsehallinnon nojalla ottanut hoitaakseen. Erityistoimialalla taas tarkoitetaan tehtäviä, jotka kunnan hoidettavaksi on lainsäädännössä säädetty. Asia voidaan ilmaista myös niin, että ”[kunnan toimiala]...käsittää tehtävät, jotka sen on hoidettava eri lakeihin sisältyvien säännösten nojalla, ja tehtävät, jotka se omalla vallallaan saa ottaa hoidettavikseen”³³.

Kunnan toimialojen väliset rajat eivät ole pysyviä. Tehtäviä voi siirtyä yleisestä toimialasta erityistoimialan puolella, tai erityistoimialasta yleiseen toimialaan, riippuen siitä kuinka lainsäätävä kuntien tehtäviä säätelevää lainsäädäntöä muuttaa. Yleisen toimialan supistumista erityisalojen lainsäädännön laajentumisesta johtuen, on kritisoitu ja katsottu, että kunnallinen itsehallinto on kaventunut näin³⁴. Toisaalta liian yksityiskohtaista lainsäädäntöä on tämän vuoksi karsittukin. Heuru katsoo, että kaikki kunnan tehtävät ovat kunnan itsehallintotehtäviä, kuului ne sitten yleiseen toimialaan, tai erityistoimialaan³⁵. Yleisesti katsotaan, että kunnallista itsehallintoa ilmentää nimenomaan yleinen toimiala ja siinä korostuu itsehallinto lähtökohtana³⁶. Vaikkakin tämän perinteisen toimialajaottelun mielekkyyttä on kyseenalaistettu ja merkityksen katsottu jääneen nykyisellään vähäisemmälle kuin ennen, silti sen katsotaan puolustavan itseään käytännön kunnallishallinnossa ja historiallisen merkityksensä kannalta³⁷.

Kuntien tehtäväkenttää ja toimialaa tutkiessa yleensä otetaan myös esiin julkisoikeudellinen ja yksityisoikeudellinen toimiala. Kuntalain 2 §:n kuvaus kuntien tehtävistä käsittää kuntien toimialan julkisoikeudellisen osa-alueen. Tämän lisäksi kunta kuitenkin toimii myös

³² Kuntien tehtäviä koskevassa keskustelussa käytetään yleisesti toimiala -sanaa. Heurun mukaan toimiala on aikaisempi käsite jonka tehtävä käsite on korvannut (ks. Heuru 2001 s. 53). Hannus ym. käyttävät toimiala käsitettä ja katsovat, että toimiala on korvannut aiemman käytetyn toimivalta käsitteen (ks. Hannus ym. 2009 s.51).

³³ Hannus ym. 2009 s. 51.

³⁴ Hannus ym. 2009 s.53.

³⁵ Heuru 2001 s. 54.

³⁶ ks. esim. Hannus ym. 2009 s. 53.

³⁷ Heuru ym. 2011 s. 260.

yksityisoikeudellisella toimialalla. Yksityisoikeudellisella toimialalla toimiessa kunta toimii ikään kuin yksityisoikeudellinen henkilö. Tällöin kunta tekee yksityisoikeudellisia toimia, esimerkiksi sopimuksia. Ensi tuntumalta jako julkisoikeudelliseen ja yksityisoikeudelliseen toimialaan tuntuu teennäiseltä. Jako julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudelliseen kuitenkin tulee merkittäväksi sen kautta, että kunnan toimintavapaus yksityisoikeudellisella toimialalla on mahdollista ainoastaan sillä laajuudella kun se tähtää julkisoikeudellisen tehtävän suorittamiseen³⁸. Yksityisoikeudellisen toimialan sijasta Sallinen puhuu kunnan yksityisoikeudellisesta toimintakyvystä. Yksityisoikeudellisella toimintakyvyllä Sallinen tarkoittaa sitä, että kunta on julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka voi toimia myös yksityisoikeudellisin keinoin sekä, että se saa päättää oikeuspiiristään, eli tehdä yksityisoikeudellisia toimia.³⁹

Tämän tutkimuksen kannalta merkittävät kunnan tehtävät liittyvät sosiaali- ja terveystalouteen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut voidaan katsoa olevan osa kunnan erityistoimialaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat erityislainsäädännössä säädetty kuntien tehtäväksi. Tämän lainsäädännön mukaisesti kunnan katsotaan toimivan julkisoikeudellisella toimialalla. Tosin varsinkin nykyään myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa esimerkiksi yhteistyö yksityisen sektorin kanssa on tiivistynyt. Tästä johtuen myös sosiaali- ja terveydenhuollon alalla yhä enenevässä määrin kunta toimii myös yksityisoikeudellisen sääntelyn piirissä. Merkitsevää kuitenkin on, että sosiaali- ja terveydenhuolto on erityistoimialaa ja näin lainsäädännöllä säädetty nimenomaan kuntien tehtäväksi. Tässä tutkimuksessa kuntalain 1.3 § nähdään ja tulkitaan samoin kuin Sallinen ja Mäkinen katsovat. Kuntalain 1.3 §:n vaatimuksella edistää kuntalaisten hyvinvointia on merkitystä oikeusperiaatteena. Säädestä ei kuitenkaan voida nähdä suoranaisesti antavan oikeusohjetta, joka loisi velvollisuuksia tai oikeuksia. Tutkimuksessa olevan aihepiirin kannalta on kuitenkin merkittävää, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat keskeisiä palveluita, jotka tähtäävät, ja joiden tarkoituksena on edistää asukkaiden hyvinvointia. Näin kunnallisen itsehallinnon tärkein tehtävä, edistää asukkaiden hyvinvointia, tulee ottaa huomioon tutkimuksessa.

³⁸ Heuru 2001 s. 58.

³⁹ Sallinen 2007 s. 42—43.

2.3. Kunnan asiakasmaksut

Maksuiksi yleensä katsotaan sellaiset suoritukset, jotka ovat suoraan vastikkeellisia. Tällöin maksu on jostain suoritteesta maksettava korvaus. Vero ei ole suoraan vastikkeellista. Tämä erottaa maksun verosta. Perustuslakivaliokunnan määritelmän mukaan suoritus on valtiosääntöoikeudellinen maksu vain, jos se on vastike maksuvelvollisen saamasta suoritteesta.⁴⁰ Verollakin on vastikkeensa, mutta se ei ole vastikkeellista samassa mielessä kuin maksu. Kunnalliset maksut voidaan jakaa julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin maksuihin. Määrittävä tekijä siinä kumpaan kategoriaan maksu voidaan katsoa kuuluvan, on palvelu josta maksu peritään ja edelleen lainsäädäntö jolla maksun perimisestä säädetään. Useimmiten julkisoikeudellisia maksuja peritään kunnan lakisäätteisistä tehtävistä.

Julkisoikeudellisten maksujen tunnuksena on, että ne peritään lain nojalla. Julkisoikeudellisiksi maksuiksi katsotaan mm. kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon maksut, joista säädetään asiakasmaksulaissa, rakennusvalvontaan liittyvät maksut, tarkastusmaksut, pysäköintimaksut, jätevesi- ja jätemaksut sekä satamamaksut. Yksityisoikeudellisia maksuista taas voidaan sanoa ainakin se, että niitä ei peritä lain nojalla siinä mielessä kuin julkisoikeudellisia maksuja. Ne ovat siis muita maksuja, joita kunta perii palveluistaan samoin perustein kuin yksityisoikeudelliset toimijat. Näitä maksuja voi olla mm. kunnallisten sähkö-, puhelin-, liikennelaitosten maksut sekä pääsymaksut esim. museoihin. Sillä ei ole merkitystä maksun jaottelussa julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin maksuihin, periikö maksun kunta vai kunnallinen liikelaitos. Yleisenä luonnehdintana voitakoon sanoa, että kunnan erityistoimialaan liittyvistä tehtävistä perittävät maksut ovat yleensä julkisoikeudellisia ja taasen yleiseen toimialaan liittyvistä tehtävistä perittävien maksut ovat yksityisoikeudellisia⁴¹.

Julkisoikeudellisen maksun käsitettä ei aina ole pidetty parhaana käsitteenä kuvaamaan sen luonteisia maksuja kuin edellä on kuvattu. Kai Kalima on katsonut, että kunnallinen maksu on käsitteenä perustellumpi kuin julkisoikeudellinen maksu. Näkemys johtunee osittain siitä, että julkisoikeudellisen maksun käsite lienee vakiintuneen vasta myöhemmin. Tuolloin kuitenkin kunnallisten maksujen käsite on käsittänyt samat maksut, mistä nykyisin puhuttaneen

⁴⁰ Sakslin 1999 s. 998.

⁴¹ Näin myös Harjula – Prättälä 2012 s. 568.

julkisoikeudellisina maksuina⁴². Kalima määrittelee kunnallisiksi maksut täytäntöönpanomenettelyn ja viivästyskoron määräytymisen mukaan. KorkoL:n mukaista viivästyskorkoa ei ole sovellettu kunnallisiin maksuihin. Myös maksun täytäntöönpano on poikennut kunnallisissa maksuissa yksityisoikeudellisista maksuista. Kunnalliset maksut on voinut periä ulosottoimin ilman tuomioistuimen päätöstä, toisin kuin yksityisoikeudelliset maksut.⁴³ Myös nykyään nämä määritelmät pitävät paikkansa osittain julkisoikeudellisissa maksuissa. Julkisoikeudelliset maksut (ainakin asiakasmaksulain mukaiset maksut) voidaan periä ulosottoimin ilman tuomioistuimen päätöstä. Sen sijaan viivästyskorko voidaan nykyään periä viivästyskorkoa korkoL:n mukaisesti.

Valtion perimistä maksuista säädetään valtion maksuperustelaissa (150/1992). Jo PL edellyttää, että valtion maksujen yleisistä perusteista säädetään laissa (PL 81 § 2. mom.). Valtion maksuperustelakia ei sovelleta kuntien perimiin maksuihin. Perustuslain säädöstä sovelletaan ainoastaan valtionhallinnon perimiin maksuihin, mutta on katsottu sen koskevan myös kunnan perimiä julkisoikeudellisia maksuja⁴⁴. Tämä ei tosin ole kirjoitetun perusteella täysin kiistatonta ja myös perustuslakivaliokunta on lausunut asiasta, mutta yleisesti maksuperustelailta kuitenkin tuntuu olevan vaikutuksensa myös kunnallisiin julkisoikeudellisiin maksuihin⁴⁵. Eräs yhteneväisyys valtion maksuperustelaissa ja kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon maksuissa on omakustannusarvon käyttäminen maksun ylärajana⁴⁶. Yleistäen julkisoikeudellisesta maksusta voitaneen sanoa, että sen ei tulisi ylittää omakustannusarvoaan, vaikkakaan tätä ei pidetä täysin selvänä⁴⁷.

2.4. Kunnallinen päätöksenteko asiakasmaksuissa

Kuntalain 13 §:ssä säädetään valtuuston tehtävistä. Sääöksessä käydään luettelomaisesti läpi ne tehtävät mitkä ovat valtuuston päätösvalan piirissä. Valtuusto on kunnan ylin päättävä elin

⁴² Kunnallisen maksun käsitteestä ks. myös Myllymäki 2004 s. 237.

⁴³ Kalima 1988 s. 171 – 173.

⁴⁴ Harjula – Prättälä 2012 s. 567.

⁴⁵ Myllymäki 2007 s. 237 ”perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, ettei perustuslakinormista (aik. HM 62 §) voi välittömästi päätellä, millä tavoin kunnallisista maksuista pitää säätää”.

⁴⁶ Vrt. Hannus ym. 2009 s. 408.

⁴⁷ Julkisoikeudellisen maksun määrästä suhteessa tuotantokustannuksiin ks. tarkemmin Ryytänen 2006 s. 6 – 7.

(KuntaL 1 §). Valtuusto voidaan katsoa käyttävän ylintä valtaa kaikissa asioissa mistä ei lainsäädännöllä muuta määrätä, tai mistä valtuusto ei ole siirtänyt, eli delegoinut, toimivaltaansa muulle kunnan toimielimelle. Toimivallan siirtämisestä säädetään kuntalain 14 §:ssä. Valtuusto voi siirtää päättämällä toimivaltaansa muulle kunnan toimielimelle, luottamushenkilölle tai viranhaltijalle. Toimivaltaa valtuusto ei kuitenkaan voi siirtää niissä asioissa, jotka nimenomaisesti lailla on säädetty sen tehtäväksi. Kuntalain 13 §:ssä säädetty valtuuston tehtävät ovat sellaisia jotka säädetään juuri valtuuston tehtäviksi. Kyseinen säädös ei ole kuitenkaan kuntalain osaltakaan tyhjentävä. Tämän lisäksi se mikä kuntalain 13§:ssä säädetään valtuuston tehtäväksi, ei ole aina kiistatonta vaan tulkinnallista ja mahdollistaa toimielinten väliset toimivaltaristiriidat⁴⁸.

Kuntalain 13 §:n mukaiset valtuuston tehtävät liittyvät pitkälti yleiseen toiminnan tavoitteista, hallinnosta ja talouteen liittyvistä asioista päättämiseen. Valtuuston tehtävänä on mm. päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista; päättää talouden, rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteista sekä hyväksyä talousarvio; päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista; päättää kunnan liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista; hyväksyä tilinpäätös ja päättää vastuuvapaudesta.

Nimenomaisesti valtuuston tehtäväksi on säädetty päättää palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen *yleisistä perusteista*. Maksujen yleisistä perusteista päättäminen ei ole täysin selkeä ilmaisu ja vaatii tulkintaa. Tarkoitetaanko yleisillä perusteilla maksujen taksoista päättämistä vai jotain muuta? Maksujen yleisten perusteiden voidaan katsoa liittyvän valtuuston tehtävään päättää kunnan talouden perusteista. Tämän on nähty tarkoittavan ennen kaikkea päättämistä varainhoitovuoden talousarviosta sekä kunnalle suoritettavien *maksujen taksoista*⁴⁹. Maksujen taksoista puhuttaessa tarkoitetaan maksun hintaa. Jos tulkitaan että valtuuston tulee päättää maksun taksasta, silloin valtuuston tulee päättää kaikkien maksujen hinnoista.

Myllymäki näkee kunnan maksupolitiikan muodostuvan ”*niistä tavoitteista ja*

⁴⁸ Hannus ym. 2009 s. 133.

⁴⁹ Hannus ym. 2009 s. 129.

toimintalinjoista, joita kunnan päättävät toimintaelimet noudattavat tehdessään maksujen perusteita ja tasoa (hintaa) koskevia päätöksiä”. Edelleen hän näkee, että valtuuston tehtävään päättää yleisistä talouden ja rahoituksen perusteista kiistatta kuuluu päättää maksujen ja taksojen yleisistä perusteista. Kunnan maksupolitiikalla tarkoitetaan myös päätöksiä, joita tehdään päätettäessä talousarviosta. Talousarviosta päätettäessä valtuusto joutuu päättämään mm. palvelutuotannon rahoitukseen, maksujen vaikutukseen palvelujen kysyntään ja maksujen kohdentumiseen käyttäjäryhmille. Talousarvioon liittyvä päätöksenteko voidaan siis nähdä myös osaltaan maksujen yleisistä perusteista päättämisenä. Kuntalain 13 §:ää on myös tulkittu maksujen osalta myös niin, että sanamuoto antaa mahdollisuuden siirtää toimivaltaa maksujen määräämisessä kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.⁵⁰

Edellisen perusteella ei ole siis täysin yksiselitteistä kuinka kuntalain 13 §:ää tulisi tulkita maksujen yleisten perusteiden osalta. Käytännön tuntuma kuitenkin on, että ainakin suurimmassa osassa kuntia katsotaan, että maksujen taksoista ei tarvitse päättää valtuustossa vaan päätöksentekoa voidaan delegoida. Yleinen käytäntö kunnissa on delegoida maksun suuruudesta päättäminen kunnanhallituksella tai toimialasta vastaavalle lautakunnalle. Yksittäistä asiakasta koskevaa päätöksentekoa, eli asiakasmaksulain ja kunnan yleisten maksujen perusteiden soveltamista käytäntöön tehdään yleisesti viranhaltijan toimesta. Viranhaltijan maksupäätöksestä tehtäessä oikaisuvaatimus, päätöksenteko siirtyy toimielimelle minkä alaisena viranhaltija toimii.

3. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja kuntalaisen oikeudet

3.1. Perusoikeudet ja sosiaaliset oikeudet

Perusoikeudet ovat perustuslain tasolla säädeltyjä oikeuksia, jotka saavat usein perustansa kansainvälisistä sopimuksista⁵¹. Perusoikeuksia säännellään normatiivisesti lainsäädännön eri tasoilla. Normatiivisen taustan mukaan voidaan erotella ihmisoikeussopimusten mukaiset

⁵⁰ Myllymäki 2007 s. 236 – 237.

⁵¹ Heuru 2002 s. 42.

oikeudet, perustuslailla suojatut perusoikeudet ja tavallisella lainsäädännöllä säädetty oikeudet⁵². Ihmisoikeussopimuksista mainittakoon ainakin kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, eli ns. KP-sopimus; taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, eli TSS-sopimus; Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja.

Suomen hallitusmuotoa uudistettiin 1990-luvun puolivälissä. Tuolloin merkittävin muutos oli ns. perusoikeusuudistus. Tuolloin perusoikeussäännökset tuotiin osaksi silloista hallitusmuotoa. Hallitusmuodon alkuperäiset perusoikeussäännökset olivat peräisin pääasiassa vuodelta 1919. Perusoikeussäännökset kirjattiin hallitusmuodon toiseen lukuun. Nykyään ne ovat perustuslain toisessa luvussa. Vuoden 1995 perusoikeusuudistus oli saanut alkunsa jo 1970-luvulla. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen merkittävimpana seikkana voidaan nähdä mm. taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien saattaminen osaksi perustuslain perusoikeussäädöksiä⁵³. Perusoikeusuudistukselle ponnien antoivat kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Perusoikeusuudistuksessa perusoikeussäännökset myös lähentyivät kansainvälisten ihmisoikeussopimusten säännöstön muotoa sisällöltään ja muotoilultaan. Suomi oli jo aiemmin hyväksynyt kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, joiden osana oli esimerkiksi TSS-oikeuksia⁵⁴. Suomen perusoikeusuudistukseen vaikutuksen antoi eritoten Euroopan ihmisoikeussopimus ja KP-sopimus⁵⁵. Vuonna 2000 perustuslakia säädettäessä hallitusmuodon perusoikeussäännökset siirrettiin pitkälti sellaisenaan uuteen perustuslakiin.⁵⁶

Perustuslain 2 luvussa olevat perusoikeudet on usein ryhmitelty mm. seuraavasti:

1. osallistumisoikeudet, eli oikeus äänestää ja asettua ehdolle eri vaaleissa.
2. vapausoikeudet ja oikeusturva, joihin sisältyy mm. oikeus elämään, oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, oikeus kansalaisuuteen, rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, liikkumisvapaus, yksityiselämän ja kunnian suoja, uskonnon ja omantunnon vapaus, sananvapaus, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus.

⁵² Tuori 2004 s. 178.

⁵³ Uoti 2003 s. 140.

⁵⁴ Tuori 2004 s. 183.

⁵⁵ Viljanen 1996 s. 788 – 789.

⁵⁶ Jyränki 2000 s. 277 – 288.

3. yhdenvertaisuusoikeudet, joka käsittää yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen, oikeuden omaan kieleen ja kulttuuriin sekä varsinaiset vähemmistöoikeudet.
4. sekä hyvinvointioikeudet, eli ns. taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, voidaan kutsua myös positiivisiksi vapausoikeuksiksi.

Historiaan pohjautuva tapa ryhmitellä perusoikeuksia liittyy oikeuksissa tapahtuneeseen kehitykseen. Sen mukaisesti perusoikeuksien ensimmäisen vaiheen oikeuksia ovat ns. yksilön oikeudet. Toisen vaiheen oikeuksia ovat poliittiset oikeudet. Kolmannessa vaiheessa oikeudet ovat kehittyneet sosiaalisten oikeuksien piiriin.⁵⁷

Tutkimuksen kannalta erityisesti merkittäviä ovat hyvinvointioikeudet, eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Näihin TSS-oikeuksiin luetaan kuuluvaksi perustuslain pykälät 16, 18 ja 19. Perustuslain 16 § käsittelee sivistyksellisiä oikeuksia, joista voidaan eritellä oikeus maksuttomaan perusopetukseen, oikeus saada muutakin opetusta, oikeus kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä ja tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden turvaaminen. Perustuslain 18 § käsittelee työn ja elinkeinon vapautta. Sen mukaisesti jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Pykälä myös velvoittaa julkisen vallan huolehtimaan työvoiman suojelusta ja työllisyyden edistämisestä. Edelleen pykälä velvoittaa säätämään erikseen lainsäädännöllä oikeudesta työllistävään koulutukseen. Säädos suojaa kaikki erottamiselta työstään ilman lakiin perustuvaa syytä.

Perustuslain 19 § sisältää säännökset sosiaalisista oikeuksista. Näitä sosiaalisia oikeuksia ovat jokaisen oikeudesta ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, oikeus perustoimeentulon turvaan ja oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Näiden lisäksi pykälä velvoittaa julkisen vallan tukemaan perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointia ja yksilöllistä kasvua ja edistää jokaisen oikeutta asuntoon. Kaikki kyseiset pykälät vastasivat aiempia HM:ssa olleita pykäläiä⁵⁸.

⁵⁷ Tuori 2004 s. 176.

⁵⁸ HE 1/1998 s. 80.

Tämän tutkimuksen kannalta merkittävintä TSS-oikeuksien alaa ovat sosiaaliset oikeudet. PL:n säädös sosiaalisista oikeuksista on keskeisesti sitä perusoikeuksien alaa, joka on tekemisessä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kanssa sekä niistä asetettujen asiakasmaksujen kanssa. Asiakasmaksuja, palveluita ja niiden saatavuutta pohdittaessa tulee ottaa huomioon sosiaaliset oikeudet ja niiden merkitys ja velvoitteet.

3.2. Perustuslain perusoikeussäädösten soveltaminen ja oikeusvaikutukset

Kuten lainsäädäntö yleensä, niin varsinkaan perustuslain perusoikeussäädökset eivät ole yksiselitteisiä vaikutuksiltaan ja tulkinnaltaan. Säädöksen sisältö voi antaa erilaisia velvoitteita ja oikeuksia. Perustuslain tulkinnan yhteydessä voidaan puhua ns. perustuslaillisesta ajattelutavasta. Perustuslaillisella ajattelutavalla tarkoitetaan perustuslain tulkintatapaa, jossa pyritään selittämään ns. perustuslain henkeä. Tällöin perustuslain säädösten tekstejä tulkitaan sanamuodon mukaan, valmisteluaineiston sekä perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan.⁵⁹

Perustuslaillisten perusoikeuksien oikeussubjekteja katsotaan olevan kaikki Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvat. Ilmaus ei rajaa perusoikeuksia kansalaisuuden perusteella, vaan kansalaisuudesta riippumatta. Periaate on muuttunut aiemmasta HM:n aikaisesta tulkinnasta, jolloin se rajautui kansalaisuus ajatteluun. Kansalaisuus rajaa kuitenkin perusoikeuksien alaa maassa oleskelun ja vaalioikeuksien osalta.⁶⁰

PL:n sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutukset eivät ole aina selkeitä. Joissain tapauksissa normit saattavat olla myös ristiriitaisia. Oikeudellisista vaikutuksista voidaan erottaa oikeudellisesti sitovat ja ainoastaan ohjelmaluonteiset normit. Tämän lisäksi voidaan jakoa tehdä objektiivisesti velvoittavien ja subjektiivisten oikeuksien välillä. Kolmantena säädöksiä voidaan erotella normin sääntö- tai periaateluonteella.⁶¹ Tuori käyttää PL:sten perusoikeuksien arvioinnin lähtökohtana kahta pääsääntöä tai olettaa. Ensimmäisen säännön mukaan säädökset ovat oikeudellisesti velvoittavia, eli ne eivät ole ainoastaan ohjelmallisia. Toiseksi säädökset eivät yleensä perusta välitöntä subjektiivista oikeutta, eli ne

⁵⁹ Heuru 2006 s. 53.

⁶⁰ Tuori 2004 s. 208 – 209.

⁶¹ Tuori 2004 s. 179.

ovat objektiivisesti velvoittavia. PL:n TSS-oikeuksista subjektiivisia (suoraan PL:n nojalla) ovat ainoastaan oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja oikeus välttämättömään toimeentulon ja huolenpitoon.⁶²

Subjektiivisesti ja objektiivisesti velvoittavalla oikeudella tarkoitetaan käsitettä, joka viittaa oikeussubjektin oikeuteen vaatia kyseistä oikeutta. Subjektiivisen oikeuden ollessa kyseessä oikeussubjekti voi vaatia oikeuttaan, jolloin toisella on se velvollisuus antaa. Subjektiivinen oikeus luo siis aina oikeuden toiselle ja toiselle velvollisuuden. Subjektiivisen oikeuden ollessa kyseessä esim. maksuton perusopetus tulee taata kaikille niille, joille oikeus kuuluu. Maksuttoman perusopetuksen järjestäjän velvollisuus on tällöin järjestää palvelu katsomatta esimerkiksi järjestäjän taloudelliseen tilanteeseen. Objektiivisesti velvoittavan oikeuden ollessa kyseessä, oikeussubjektilla ei ole oikeutta, jonka perusteella hän pystyy aina ja ehdottomasti vaatimaan oikeutta täytettäväksi.

Subjektiivisesta ja objektiivisesta oikeudesta kunnan näkökulmasta puhutaan usein määrärahasidonnaisesta palvelusta, tai määrärahasidonnaisuudesta vapaasta palvelusta. Määrärahasidonnaisesta palvelusta puhuttaessa palvelun saannille edellytyksenä on jäljellä olevat määrärahat, eli palvelun järjestäminen voidaan evätä jäljellä olevien resurssien perusteella. Määrärahasidonnaisuudesta vapaa palvelu tulee järjestää määrärahoista riippumatta, eli palvelu tulee järjestää, vaikkei kunnalla olisikaan jäljellä resursseja palvelun järjestämiseen. Oikeuden subjektiivisuus tai objektiivisuus ei kuitenkaan Heurun mukaan aina istu näin kategorisesti määrärahasidonnaisuuden kanssa yksiin. Heuru esittääkin eräänlaista jakoa oikeuden sitovuuden mukaan akselilla subjektiivinen oikeus – perusoikeus – määrärahasidonnainen oikeus.⁶³

Perusoikeussäädöksellä voi olla syrjäyttävä ja tulkintavaikutus. Syrjäyttävällä ja tulkintavaikutuksella tarkoitetaan sitä, että perustuslain perusoikeussäädöksellä on etusija tuomioistuimen ratkaisussa lain tasoiseen normiin nähden. Lain tasoinen säädökseen nähden perustuslain perusoikeussäädös saa etusijan siis ainoastaan tuomioistuimessa. Lakia alemman tasoiseen säädökseen perustuslailla on etusija kuitenkin aina, eli myös hallintoviranomaisen

⁶² Tuori 2004 s. 203.

⁶³ Heuru 2002 s. 149 – 151.

käsittelyssä. Tulkintavaikutuksella taas tarkoitetaan sitä, että normeja tulkitessa tulee valita perusoikeusmyönteinen tulkinta. Sosiaalisten oikeuksien kohdalla viranomaisen on valittava eri vaihtoehtoista perusoikeuksien tarkoitusta parhaiten toteuttava vaihtoehto.⁶⁴

PL:a edeltäneessä HM:ssa näitä lakivarauksia ja varsinkin ns. avoimia lakivarauksia, oli huomattavasti enemmän. Lakivarauksia purettiin jo perusoikeusuudistuksen yhteydessä sekä edelleen perustuslain myötä. Etenkin ns. avoimet lakivaraukset poistettiin. Nykyiset lakivaraukset perustuslaissa ovat sisällöltään kiinteitä ja kvalifioituja. Tällaiset lakivaraukset voivat olla merkityksellisiä vähintään neljässä suhteessa: varauksella asia voidaan pidättää lain alaan kuuluvaksi, varaus voi sisältää lainsäätäjän toimivallan rajoituksen, varaus voi sisältää lainsäätäjälle osoitetun valtuutuksen tai varaus voi sisältää lainsäätäjälle osoitetun toimeksiannon.⁶⁵

Turvaamisvelvoitteella viitataan PL:n § 22, jonka mukaisesti julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tällä tarkoitetaan sitä, että perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta julkisen vallan tulee olla aktiivinen perusoikeuksien toteuttamisessa.⁶⁶ Turvaamisvelvoitteen lisäksi voidaan puhua myös toimeksiantovaikutuksesta. Turvaamisvelvoitteen mukaisesti julkinen valta voi aktiivisesti edistämään perusoikeuksien toteutumista mm. säätämällä perusoikeuksien käyttämistä turvaavaa ja täsmentävää lainsäädäntöä, tai resurssiohjauksen keinoin. Toimeksiantovaikutuksella viitataan tähän perustuslain antamaan toimeksiantoon. PL:n perusoikeussäädöksissä tätä ilmenee kolmessa eri muodossa. Säädos voi sisältää suoranaisen velvoitteen jolla edellytetään esimerkiksi, että oikeus taataan tavallisella lailla. Toiseksi säädos voi edellyttää, että julkinen valta turvaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kolmantena toimeksianto mallina PL:n säädöksessä toimeksiantoa ei ole kohdistettu lainsäätäjään. Tällöin julkisen vallan on täytettävä toimeksianto, mutta keinoa ei ole yksilöity. Tällöin keinona voi olla norminannon lisäksi taloudellinen ohjaus.⁶⁷

⁶⁴ Tuori 2004 s. 203 – 204.

⁶⁵ Heuru 2002 s. 143 – 144.

⁶⁶ Heuru 2006 s. 53 – 54.

⁶⁷ Tuori 2004 s. 204 – 205.

Heikentämiskielto-opilla tarkoitetaan, että jo saavutettua perusoikeuden tasoa ei tule heikentää. Oppi ei ole johdettavissa suoranaisesti PL:sta, vaan kansainvälisestä TSS-sopimuksesta. Näin ollen sen voidaan katsoa koskevan kiinteimmin TSS-oikeuksia. Opin soveltaminen TSS-oikeuksiin ei silti ole yksiselitteistä. Esimerkiksi maksuton perusopetus sidotaan oppivelvollisuuteen, ei perustuslain sivistyksellisiin oikeuksiin. Näin katsotaan, ettei heikentämiskielto-oppi koske perusopetusta. Vahvimmillaan heikentämiskielto-oppi on luonnon tilaa, ympäristöä ja kulttuuriperintöä koskevan perustuslain säädöksen kohdalla. Heuru näkee heikentämiskielto-opin oikeudellisen normin sijasta oikeudellisena periaatteena joka koskee periaatteena kaikkia perusoikeuksia.⁶⁸

3.3. Sosiaalisten oikeuksien oikeusvaikutukset

3.3.1. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon

PL:n 19 §:n 1 momentin mukaisesti jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslakia säädettäessä kyseinen säädös oli jo aiemmassa hallitusmuodossa, josta se siirrettiin perustuslakiin. Kuten aiemmin todettiin, pääsääntö PL:n TSS-oikeuksissa on, että ne eivät luo subjektiivisia oikeuksia. PL:n 19.1. § on poikkeus tästä. Säädöksessä on kyse subjektiivisesta oikeudesta, jonka voi päätellä jo säädöksen kirjoitusasusta: ”jokaisella, joka ei kykene [...] on oikeus”. Perustuslain säädös itsessään ei riitä takaamaan perusoikeuden toteutumista, vaan sen toteutumisesta on säädetty myös alemmanasteisilla säädöksillä.

Käytännössä PL:n 19.1. §:n subjektiivisen oikeuden toteutumisesta vastaa tuet, joista säädetään erikseen lailla. Tärkein säädöstä toteuttava tuki on viimesijainen toimeentulotuki⁶⁹. Toimeentulotuki tosin takaa toimeentulon ja huolenpidon niiltä osin, kuin turva annetaan rahamääräisenä. Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan lainsäätäjän tulee taata, että yksilön oikeudet tässä mielessä toteutuvat tosiasiallisesti ja toimeentulotukijärjestelmässä on

⁶⁸ Heuru 2006 s. 56 – 57. Heikentämiskielto-opin soveltamiseen esim. perustoimeentulon turvassa palataan jäljempänä.

⁶⁹ Toimeentulotuki on pitemmälle menevä turva kuin PL:n 19.1 §:n mukainen subjektiivinen oikeus välttämättömään toimeentuloon. Toimeentulotuki on PL:n 19.1. §:n luoman subjektiivisen oikeuden ”ylittävältä osalta” subjektiivinen oikeus toimeentulotuesta säädetyn lain (1412/1997) perusteella. Ks. Heuru 2002 s. 186.

kattavuutta sekä sitä säätelevillä lailla riittävästi täsmällisyyttä.⁷⁰

Säädökseen liittyy myös oikeuden viimesijaisuus. Tällä tarkoitetaan, että edellytyksenä oikeudelle on, ettei henkilö itse ole kykenevä hankkimaan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa. Henkilön ei tule myöskään saada sitä muusta sosiaaliturvajärjestelmästä, tai muulta henkilöltä. Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että jos henkilölle tarjoutuu todellinen mahdollisuus tehdä työtä tai osallistua työvoimapolitiittiseen koulutukseen, hänellä on ollut mahdollisuus hankkia elantonsa. Jos hän on kieltäytynyt tarjotusta työstä tai työvoimapolitiittisesta koulutuksesta, hän on kieltäytynyt samalla hankkimasta näin itse elantonsa. Tämän johdosta toimeentulotukea voidaan alentaa.⁷¹ Näin oikeus on viimesijainen, eli oikeus saada tukea aktivoituu vasta viimeisenä, kun muualta ei ole mahdollista saada edellytyksiä ihmisarvoiseen elämään.

Ihmisarvoisen elämän edellytyksen sisällön määrittely ei ole täysin yksiselitteistä. Sisältöä voidaan lähestyä suppeasta tai laajasta määrittelystä. Suppean määrittelyn mukaisesti voidaan puhua ns. eksistenssiminimistä. Eksistenssiminimi ilmauksessa on kyse ihmisarvoisen elämän vähimmäisedellytyksistä. Tällä ymmärretään ihmisarvoisen elämän edellytykset ainoastaan ”biologisen jatkuvuuden” vähimmäisehtoihin. Näitä ehtoja ovat ravinto, vaatetus ja asunto. Laajemman näkökulman mukaisesti ihmisarvoisen elämän turvaaminen edellyttää myös muuta kuin biologisen jatkuvuuden kannalta merkittävät edellytykset. Tällöin katsotaan ihmisarvoisen elämän kannalta merkittäviksi myös kulttuurisesti ja historiallisesti määräytyneitä ainesosia. Nämä taas muokkautuvat kulloinkin vallitsevan kulttuurin ja tottumuksien mukaisesti. Perustuslain 19.1. §:n on kuitenkin katsottu tarkoittavan juuri käsitteen suppeampaa tulkintaa ja tätä tukee myös hallituksen esitys.⁷²

Säädöksen mukaisesti jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus myös huolenpitoon. Tällä tarkoitetaan sosiaali- ja terveystalvueluita. Riittävästä sosiaali- ja terveystalvueluista säädetään myös PL:n §:ssä 19.3. Erityisesti tässä PL:n 19.1. §:n kohdassa tarkoitetuilla palveluilla viitataan terveydenhuoltoon

⁷⁰ Tuori 2004 s. 216.

⁷¹ Tuori 2004 s. 216 – 217. Ks myös Jyränki 2000 s. 316 – 317.

⁷² Tuori 2004 s. 218 – 219. Ks. myös HE 309/1993 s. 19 ja 49.

kiireellisissä tilanteissa, sekä lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huollon tukijärjestelmiin.⁷³

3.3.2. Perustoimeentulon turva

PL:n 19.2 § määrittelee perustoimeentulon turvaa. Ko. pykälä kuuluu seuraavasti: *”lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella”*. Säädöksestä käytetään myös nimitystä oikeutena perustoimeentulon turvaan riskitilanteissa⁷⁴. Kyseinen säädös ei ole perusta suoraan subjektiivista oikeutta kenellekään. Sen sijaan se antaa toimeksiannon lainsäätäjälle. Toimeksiannon perusteella lainsäätäjän tulee subjektiivisena oikeutena turvata perustoimeentulo kaikille, jotka PL:n säädöksen mukaisesti ovat tilanteessa, jossa ovat tähän oikeutettuja. Perustoimeentulo eroaa PL:n 19.1 §:n tarkoittamasta välttämättömästä toimeentulosta. Ensimmäisen momentin tarkoittama välttämätön toimeentulo on nimenomaan viimesijaista toimeentulon turvaa. Toisen momentin mukaisen perustoimeentulon turvan eroa välttämättömästä toimeentulon turvasta on korostettu oikeuslähteissä. Toisin sanoen, se joka on oikeutettu perustoimeentulon turvaan, ei saa joutua viimesijaisen toimeentulon turvan varaan.⁷⁵

Perustoimeentulon tulee olla myös tasoltaan korkeampaa kuin viimesijainen toimeentulon turva. Tämä on käynyt selväksi niin lainvalmisteluaineistosta, kuin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä. Perustoimeentulon etuudet jakaantuvat myös ns. ansiosidonnaisiin ja aikaisemmasta työhistoriasta riippumattomaan etuuteen, joista ansiosidonnainen etuus on aina korkeampaa. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukainen tulkinta on, että ansiosidonnaisessa etuudessa perustoimeentulon turvan, tai aiemmasta työhistoriasta riippumattoman etuuden ylittävä osa ei kuulu PL:n 19.2 §:n mukaiseen perustoimeentulon turvaan. Perustoimeentulon vähimmäistason määrittely on jäänyt perustuslain 19.2. §:n säätämisen yhteydessä ja jäljempänä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa vähälle. Vähimmäistasoon ei ole otettu kiinteästi kantaa niin, että olisi olemassa alimmaisrajaa

⁷³ Tuori 2004 s. 220.

⁷⁴ Jyränki 2000 s. 317.

⁷⁵ Tuori 2004 s. 220 – 221.

etuuden tasolla.⁷⁶

Perustoimeentulolla tarkoitetaan rahana maksettavaa etuutta. PL:n takaaman subjektiivisen etuuden saannin edellytyksenä tulee olla joko työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, lapsen syntymä tai huoltajan menetys. Perustoimeentulosta säädetään eri laeissa. Laki, missä säädetään perustoimeentulosta, riippuu siitä, minkä perusteen nojalla henkilö on oikeutettu perustoimeentuloon. Perustoimeentulosta subjektiivisena oikeutena säädetään seuraavissa laeissa: työttömyysturvalaki (1290/2002), sairaskorvauslaki (364/1963), kansaneläkelaita (347/1956), perhe-eläkelaita (38/1969), työntekijän eläkelaita (395/1961) sekä muissa ansioeläkelaita.

Perustoimeentulon turva on periaatteessa universaalista, joka johtuu PL:n muodosta ”jokaiselle oikeus [...] joka”. Tarveharkintaa on kuitenkin sovellettu laintasoisissa säädännössä, siinä mielessä, että asiakkaalle on tehty kokonaisarviointia toimeentulon edellytyksistä. Eli on esim. hyväksytty kanta, että puolison vaikutus kokonaistilanteeseen voi vaikuttaa sinänsä universaaliin perustoimeentulon turvaan. On myös katsottu, että perustoimeentulon turva muutoinkin saattaa sisältää ehtoja etuuden saamiselle.⁷⁷ Joitakin periaatteita on kuitenkin olemassa, joita tulee ottaa huomioon lainsäädännössä etuuden myöntämisestä. Mielivaltaisuuden kieltäminen on yksi näistä. Sillä tarkoitetaan sitä, että saamiskelpoisuudet ovat sopusoinnussa etuuden luonteen kanssa. Etuudelta edellytetään myös turvan kattavuutta, eli lainsäädäntö ei saa synnyttää ryhmiä, jotka jäävät kokonaan ilman perustoimeentulon turvaa. Suhteellisuusperiaatetta edellytetään tapauksissa, joissa etuuden saanti edellyttää saajalta tiettyä käyttäytymistä. Etuuden saannin edellytykset eivät saa myöskään loukata samassa tilanteessa olevien yhdenvertaisuutta. Työttömyysturvaan liittyen on myös periaatteita mm. joissa tulee ottaa huomioon etuuden saajan oikeus uskonnon ja omantunnon vapauteen sekä oikeuteen valita asuinpaikkansa.⁷⁸

⁷⁶ Tuori 2004 s. 229 – 230.

⁷⁷ Tuori 2004 s. 224 – 225.

⁷⁸ Tuori 2004 s. 227 – 229.

3.3.3. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, väestön terveyden edistäminen ja lapsiperheiden tuki ja oikeus asuntoon

PL:n 19.3 §:n mukaisesti ”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu”. Säädöksen ensimmäinen osa antaa toimeksiannon julkiselle vallalle ja lainsäätäjälle. Julkisen vallan on taattava riittävät talvet ja edistettävä väestön terveyttä. Lainsäätäjän on tästä säädetty tarkemmin lailla. Säädöksen toinen osa on yleinen toimeksianto julkiselle vallalle yleensä. Kuntiin nämä toimeksiannot sitoutuvat kuntien tehtävien kautta. Kunnat vastaavat PL:n säädöksen toteuttamisesta siltä osalta kun sille on lainsäädännöllä osoitettu talvet järjestettäväksi.⁷⁹

Palveluiden järjestämisveloitteen osalta voidaan huomioda, että säädös ei edellytä, että lainsäädännöllä säädetään tarkemmin palveluiden järjestämistä subjektiivisena oikeutena. Kyseessä on nimenomaan velvoite järjestää riittävät talvet, eli kyseessä nimenomaan järjestämisvelvoite, ei tuottamisvelvoite. Palveluiden riittävällä tasolla tarkoitetaan tasoa, joka antaa jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Eräs tutkimusaiheen kannalta merkittävä säädökseen liittyvä näkökulma on, että talvet perittävien asiakasmaksujen vaikutuksen on otettava huomioon palveluiden saatavuutta arvioitaessa. Tuorin mukaan ”asiakasmaksut eivät saa siirtää talvet niitä tarvitsevien tavoittamattomiin.⁸⁰ Asiaan on ottanut kantaa myös perustuslakivaliokunta lausunnossaan, jonka mukaisesti asiakasmaksut eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa asiakas joutuu turvautumaan tästä johtuen PL:n 19.1. §:n mukaiseen viimesijaiseen toimeentuloon⁸¹.

Väestön terveyttä edistävällä säädöksellä on paljon yleisluonteisempi kuin esim. palveluiden järjestämistä koskeva säädös. Terveiden edistämällä säädöksessä tarkoitetaan ehkäisevää sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja yhteiskunnan olojen kehittämiseen väestön terveyttä edistävään suuntaan. Myös lapsiperheiden tukemiseen viittaava PL:n säädös on

⁷⁹ Tuori 2004 s. 237.

⁸⁰ Tuori 2004 s. 238.

⁸¹ PeVL 39/1996 s. 2.

yleisluonteinen, eikä vaikuta tässä mielessä yksilön oikeusasemaan. Lapsiperheiden ja lapsen tukemisella on katsottu tarkoitettavan sekä aineellisia että henkisiä lapsen hyvinvointiin vaikuttavia seikkoja. Julkisen vallan siis tulee edistää lapsiperheiden asemaa sekä aineellisesti, että tarjoamalla sellaiset yhteiskunnalliset olot, jotka mahdollistavat lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen elämän. Julkisen vallan tulee ylläpitää lapsiperheisiin kohdistuvia palveluita ja perhepoliittisia tulonsiirtoja.⁸²

PL:n säädöksessä oikeudesta sosiaaliturvaan säädetään 4. momentissa myös julkisen vallan tehtävästä edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Säädos ei suoraan luo, eikä edellytä alemmalla tasollakaan säädettäväksi subjektiivisia oikeuksia. Kuitenkin PL:n 19.1 §:n säädökseen on eräissä tapauksissa katsottu liittyvän myös oikeus asuntoon, jolloin on katsottu tämän nojalla kyseessä olevan subjektiivinen oikeus. Säädos ei anna asumisen tasolle mitään vaatimusta, mutta sen sijaan terveydelliset näkökohdat tulee huomioida. PL:n 19.4 §:ssä on merkittävässä asemassa säädöksen tulkintavaikutus, koska säädos ei anna suoraan subjektiivista oikeutta, mutta jossain tapauksissa näin on tulkittu. Säädos voi vaikuttaa myös muiden perusoikeussäädösten tulkintaan. Julkiselle vallalle säädöksessä annettua tehtävää säätelee lait asuinhuoneiston vuokrauksesta (481/1995), asunto-osakelaki (809/1991) ja laki asumisoikeusasunnosta (650/1990).⁸³

⁸² Tuori 2004 s. 240.

⁸³ Tuori 2004 s. 242 – 243.

4. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut

4.1. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut historian näkökulmasta

4.1.1. Kehitys kansanterveyslaista lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta

4.1.1.1. Kansanterveyslaki

”Kokonaisuutena kansanterveystyön uudistaminen hallituksen esittämällä tavalla tulisi olemaan erittäin merkittävä terveystyöllinen uudistus, jolla olisi paljon myönteisiä vaikutuksia myös sosiaalipolitiikan kannalta.”⁸⁴

Näillä sanoin eduskunnan sosiaalivaliokunta luonnehti hallituksen esitystä kansanterveystyöstä ja sen voimaantulosta annettavista laeista vuonna 1971. Kansanterveyslaki oli säädettäessä ennen kaikkea terveydenhuollon hallintoa ja rahoitusta säädellyt laki. Ennen kansanterveyslain säätämistä terveydenhoidosta säädeltiin lukuisissa eri laeissa. Tämä lainsäädäntö oli säädetty pitkän ajan kuluessa ajoittuen eri aikakausille. Kansanterveyslilla pyrittiin kokoamaan tuo epäkohdonmukainen ja sekava lainsäädäntö. Näin pyrittiin aikaansaamaan yhtenäinen säädöspohja kansanterveystyölle. Aikaisempi lainsäädäntö oli säädetty hyvin yksityiskohtaisesti ja näin se oli käynyt useiden lakien kohdella nopeasti vanhentuvaksi. Kansanterveyslilla haluttiin päästä eroon liian yksityiskohtaisista säädöksistä. Tästä syystä kansanterveyslaki säädettiin puitelain kaltaiseksi. Kansanterveyslaki korvasi useita lakeja, jotka olivat sisältäneet liian yksityiskohtaista sääntelyä. Kansanterveyslakiin otettiin vain kansanterveystyön hallintoon, rahoitusjärjestelmään ja kuntien velvoitteita⁸⁵ yleisluontoisesti kuvailevat säädökset.⁸⁶ Näin lainsäädännön yksityiskohtaista sääntelyä saatiin purettua.

Kansanterveyslain säätäminen vuonna 1972 antoi leiman koko 1970-luvulla tapahtuneelle

⁸⁴ SoV:n lausunto nro 3/1971 s. 1.

⁸⁵ Ks. Uoti 2003 s. 200 ”lain keskeinen kolmas luku, ”kunnan kansanterveystyö”, määrittelee kansanterveystyön nimenomaan kunnan tehtäväksi”.

⁸⁶ HE 98/71 s. 2, Ks. myös Aer 1975 s. 83–84.

sosiaali- ja terveydenhuollon kehitykselle. Ennen tätäkin oli suomalaisessa yhteiskunnassa kehitetty terveys- ja sosiaalipolitiikkaa. Sotien jälkeen 1940-luvulla kehityksen pääpaino oli sosiaaliavustusten järjestämisessä ja ennen kaikkea perhepoliittisissa sosiaaliavustuksissa. Tuolloin säädettiin muun muassa universaali lapsilisä. 1950- ja 1960-lukuja kuvastaa taas sosiaalivakuusjärjestelmien rakentaminen. Ensin uudistettiin kansaneläkejärjestelmä (Kansaneläkelaki 347/1956), jonka jälkeen painopiste siirtyi ansioperusteisten eläkkeiden kehittämiseen (Työntekijäin eläkelaki 395/1961). Tämän jälkeen 1970- ja 1980-lukuja on kuvastanut julkisten palveluiden kehittäminen. Julkisten palveluiden kehittämisen aloitti kansanterveyslain säätäminen.⁸⁷

Eräs keskeinen tavoite kansanterveyslain säätämisessä ja terveyspolitiikassa oli ohjata palveluiden käyttöä aiempaa enempi avopalveluiden ja terveyden edistämisen suuntaan. Aiemmin huomio terveyspolitiikassa oli kiinnittynyt sairaanhoitoon. Kansanterveyslailta suunta haluttiin ohjata sairaanhoidosta avopalveluihin ja sairauksia ehkäisevään toimintaan.⁸⁸ Aiemmillä vuosikymmenillä Suomessa oli kehitetty sairauden hoitaminen kuntoon. Tähän liittyi vilkas keskussairaaloiden rakentaminen⁸⁹. Kansanterveyslailta säädettiin kunnallisten terveyskeskusten perustamisesta. Tämä kuvaa hyvin kansanterveyslain tavoitetta muuttaa huomio sairaanhoidosta terveydenhoitoon.

Kuinka Suomessa aiemmin harjoitettu terveyspolitiikka näkyi yhteiskunnassa? Se voitiin todeta lukemalla tilastoista. Suomi menestyi huonosti kansainvälisissä kuolleisuus- ja sairastavuustilastoissa. Tämän lisäksi Suomessa käytettiin tilastollisten vertailujen mukaan paljon resursseja terveydenhoitoon. Tämä osoittaa, ettei resurssien ohjaus voinut olla täysin tarkoituksenmukaista. Juhani Aer kuvaa että: ”mitä harvinaisempi ja erikoisempi sairaus ihmisellä on, sitä nopeammin ja varmemmin hän pääsee asianmukaiseen hoitoon”.⁹⁰ Tällä hän tarkoittaa juuri sitä, että Suomessa oli ohjattu resursseja paljon erikoissairaanhoidon ja sairaaloihin, perusterveydenhuollon kustannuksella.

⁸⁷ Tuori – Kotkas 2008 s. 91 – 95.

⁸⁸ He 98/71 s. 2 – 3.

⁸⁹ Tämä johtui v. 1950 säädetyistä laista keskussairaaloiden rakentamisesta (337/1950).

⁹⁰ Aer 1975 s. 88.

Kuinka uusi kansanterveyslaki näkyi palveluissa ja niiden järjestämistavassa? Kansanterveyslalla luovuttiin yksityiskohtaisesti palveluiden järjestämistä ohjaavista säädöksistä ja annettiin kunnalle ainoastaan tehtävät, jotka sen tuli järjestää. Kansanterveyslain 14 §:n mukaan kunnan tulee kansanterveystyöhön kuuluvana järjestää seuraavat palvelut:

- 1) ylläpitää terveysneuvontaa, johon luetaan kansanterveydellinen valistustyö, raskauden ehkäisyneuvonta siihen sisältyen, ja kunnan asukkaiden yleisten terveystarkastusten järjestäminen;
- 2) järjestää kunnan asukkaiden sairaanhoito, johon luetaan lääkärin suorittama tutkimus ja hänen antamansa tai valvoma hoito ja lääkinnällinen kuntoutus, sekä ensiavun antaminen kunnan alueella;
- 3) huolehtia sairaankuljetuksen järjestämisestä[...];
- 4) ylläpitää hammassairauksien vastustamistyötä, johon luetaan valistus- ja ehkäisytoiminta, sekä järjestää kunnan asukkaiden hampaiden tutkimus ja hoito;
- 5) ylläpitää kouluterveydenhuoltoa, johon luetaan kunnassa sijaitsevien kansa- ja keskikoulujen, peruskoulujen, lukioiden sekä yleisten ammattikoulujen terveydellisten olojen valvonta ja niiden oppilaiden terveydenhoito sekä oppilaan terveydentilan toteamista vasten tarpeellisten erikoislääkärin tutkimus, niin kuin viimeksi mainitusta asetuksella tarkemmin säädetään.

Kansanterveyslain 3 §:n mukaisesti lääkintähallitus teki aina kerrallaan viideksi vuodeksi suunnitelman kansanterveystyön järjestämisestä. Kuntien taas tuli tehdä niille annettujen tehtävien hoitamisesta toimintasuunnitelma viideksi vuodeksi kerrallaan, joka tuli olla lääkintähallituksen tekemän toimintasuunnitelman mukainen.

Ennen kansanterveyslain säätämistä oli huomattu silloisen asiakasmaksukäytännön olevan yksi syy siihen, miksi lainsäädäntö ei toiminut toivotunlaisesti ja tehokkaasti. Sairaalahoidosta oli säädetty omassa laissaan ja kunnanlääkärien toiminnasta omassa laissaan. Kummassakin lainsäädännössä oli säännöstö millä perustein asiakasmaksuja voitiin asiakkaalta periä. Kunnanlääkärien palkasta vain pieniosa tuli valtionavustuksena kunnille ja osa palkasta taas perittiin potilailta kunnanlääkäriltä saadusta hoidosta. Näin sairaalahoidosta perittävä maksu oli yleensä edullisempi kuin mitä kunnanlääkärin hoidosta perittiin. Tällä oli huomattu olevan vaikutus palveluiden käyttöön, joka kannusti potilaita hakeutumaan sairaalahoitoon, vaikkakin hoitoon soveltuvien ratkaisu olisi ollut hakeutua kunnanlääkärin

vastaanotolle. Terveyspolitiikan painopisteen muutoksen ohella terveydenhoidon maksupolitiikan uudistaminen ja muuttaminen oli tärkeimpiä syitä kansanterveystilanteen säätämiseen ja kokonaisvaltaiseen uudistukseen.⁹¹

Asiakasmaksuilla oli huomattu olevan epäedullinen vaikutus kansanterveyden tilaan. Tutkimuksissa sairaskassivakuutuksen vaikutuksista oli selvinnyt, että varojen puute esti huomattavasti hoitoon hakeutumista. Tämä saattoi eri väestöryhmät eriarvoiseen asemaan⁹². Näistä syistä kansanterveystilanteissa otettiin yleiseksi terveystaloudelliseksi linjaukseksi kansanterveyteen liittyvien palveluiden täysi maksuttomuus⁹³. Hallituksen esityksessä kansanterveystilanteista ja sen voimaantuloa maksuttomuutta perusteltiin seuraavasti:

”Maksupolitiikan avulla ei ole voitu ohjata palvelusten kysyntää terveystaloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla ensisijaisesti yleislääkäripalveluksiin. Hoitoon hakeutumisen nopeuttamiseksi nämä maksut esitetään poistettaviksi. Maksujen hoitoon hakeutumista hidastava vaikutus on ollut erityisen suuri vähävaraisten potilaiden osalta.”⁹⁴

Myös Eduskunnan sosiaalivaliokunta kommentoi palveluiden maksuttomuuteen siirtymistä lausunnossaan hallituksen esityksestä. Sosiaalivaliokunta katsoi hallituksen esityksen mukaisesti: ”maksuttomuutta on sosiaalitaloudellisesti ja terveystaloudelliselta kannalta pidettävä oikeana”. Sosiaalivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että usein maksut muodostuvat ongelmiksi esimerkiksi pitkään sairastavien kanssa. Tällöin maksut saattavat muodostua esteeksi hoidolle. Sosiaalivaliokunnan mukaan maksut eivät saisi rajoittaa terveyspalveluiden käyttöä.⁹⁵

Kansanterveystilanteilla säädettyä palveluiden laajaa maksuttomuutta kutsutaan ilmaisipalveluperiaatteeksi. Kansanterveystilanteilla ja ilmaisipalveluperiaatteella oli suuri vaikutus

⁹¹ HE 98/1971 s. 3.

⁹² Aer 1975 s. 86.

⁹³ Maksuttomuudessa oli myös pieniä poikkeuksia. Poikkeuksena säädettiin että asiakasmaksuja voitiin periä asetuksen perusteella sairaankuljetuksesta, hoitoon käytetyistä aineista sekä potilaan ylläpidosta terveyskeskuksen sairaansijalla (21§ 66/1972). Tässäkin kuitenkin hoitoon käytettävällä aineella tarkoitettiin esimerkiksi hammashoidossa käytettyä kultaa ja siihen verrattavissa olevia aineita. Aer 1975 s. 115.

⁹⁴ HE 98/1971 s. 5.

⁹⁵ Eduskunnan sosiaalivaliokunnan lausunto nro 3/1971 s. 24 – 25.

palveluiden rahoitukseen. Aiemmin asiakasmaksuilla oli suoraan katettu myös kunnanlääkäreiden palkkioita. Kansanterveyslailla asiakkaiden suoraa palveluiden rahoitusosuutta vähennettiin. Tästä johtuen myös valtionosuusjärjestelmää uudistettiin. Ennen valtionosuuden laskennassa oli otettu huomioon vain toiminnan laatu. Kansanterveyslain yhteydessä valtionosuusjärjestelmään otettiin mukaan myös kuntien taloudellinen kantokyky. Tällä saatiin tasattua terveystalouden laatua erilaisten kuntien välillä. Ennen palveluiden tasossa oli ollut eroja riippuen siitä kuinka vauras, tai köyhä kunta oli ollut. Myös sairausvakuutusjärjestelmää muutettiin sairausvakuutuslain muutoksella samanaikaisesti kansanterveyslain muutoksen kanssa. Muutoksella ohjattiin sairausvakuutusvaroja kunnille terveyskeskusten ylläpitoa varten. Taustalla oli tarkoitus korvata ennen asiakasmaksuista saadut varat sairausvakuutusvaroilla.⁹⁶ Näillä muutoksilla saatiin estettyä se, että kaikki maksuttomuuteen siirtymisestä johtuvat kustannukset olisivat jääneet kuntien maksettavaksi.

Muutosten tekeminen terveydenhuollon kustannusten jakoon oli aiheellista kansanterveyslain säätämisen yhteydessä. Kansanterveyslain ilmaisupalveluperiaatteella oli suuria kustannuksia lisääviä vaikutuksia terveydenhuoltoon. Palveluvalikoiman kasvattaminen ja samaan aikaan palveluiden muuttaminen maksuttomaksi vaati paljon lisää resursseja. Kaikkien asiakasmaksujen poistamisen yhdellä kertaa katsottiin tuolloin maksavan noin 25–30 miljoonaa markkaa. Tämän lisäksi maksuttomuuteen siirtyminen tulisi myös lisäämään palveluiden kysyntää entisestä. Kansanterveyslain täytäntöönpanon katsottiin lisäävän lääkäreiden ja sairaanhoitohenkilöstön tarvetta niin paljon, ettei henkilöstöä tulisi riittämään vastaamaan uuden lainsäädännön mukaisia tarpeita. Hallituksen esityksessä esitettiin edellä mainituista syistä kansanterveyslain voimaansaattamista asteittain vuoden 1979 loppuun mennessä. Eduskunnan käsittelyssä kuitenkin päädyttiin kansanterveyslain voimaansaattamiseen vuoden 1976 loppuun mennessä. Kansanterveyslain voimaansaattamisesta annettiin oma lakinsa.⁹⁷

Kansanterveyslain säätäminen oli merkittävä tapahtuma julkisten terveystalouden kehittämisessä. Suuri periaatteellinen merkitys on myös sillä, että kaikki kansanterveyslailla säädetyt palvelut tuotiin kaikkien saataville säätämällä ne maksuttomiksi. Eduskunnan

⁹⁶ Aer 1975 s.86 – 87 ja s. 107 – 115.

⁹⁷ He 98/1972 s. 6 – 7.

sosiaalivaliokunta katsoo, että kansanterveyslain säätäminen on merkityksellistä koko yhteiskuntapolitiikan kannalta. Kansanterveystyöllä voidaan katsoa olevan myös kiinteä yhteys sosiaalipolitiikkaan ja sosiaalivaliokunta katsoi, että kansanterveyslain hengen tulisi heijastua myös sosiaalipolitiikan eri sektoreille.⁹⁸

4.1.1.2. 1980-luvun alussa suoritettut uudistukset sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen

Kansanterveyslain säätelien palveluiden yhteydessä käyttöön otettu ilmaispalveluperiaate ei kuitenkaan ajan kuluessa levinnyt muihin sosiaali- ja terveystalouteen, ainakaan sillä laajuudella kuin kansanterveyslakia säädettäessä oli ajateltu. Muissa laeissa säädeltyjä terveydenhuollonpalvelujen ei muutettu maksuttomaksi, eikä sosiaalipalveluihin levinnyt kansanterveyslain lähtökohdaksi otettu ilmaispalveluperiaate. Ennemminkin 1980-luvulle tultaessa suuntaus oli ollut vastakkainen⁹⁹.

Kansanterveyslain säätämisen jälkeen seuraava iso ja koko terveys- ja sosiaalipalveluiden järjestämistä koskenut muutos ajoittui 1980-luvun alkupuolelle. Vuonna 1982 säädettiin, sekä sosiaalihuoltolaki, että laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta. Sosiaalihuollon palvelut olivat kehittyneet pikkuhiljaa ja palveluita oli lisätty tarpeitten mukaisesti. Kehitystä oli siis tapahtunut, mutta kokonaisuutena sosiaalipalvelut eivät olleet kehittyneet esimerkiksi terveystalouteen kaltaisesti yhtenäisesti. Sosiaalihuoltolainsäädäntö oli myös jäänyt ajan jalkoihin ja palvelut eivät täysin kohdanneet yhteiskunnallisesta kehityksestä heijastuneita tarpeita. Tästä johtuen sosiaalihuollon palveluita säätelevä lainsäädäntö uudistettiin ja koottiin yhden lain piiriin.¹⁰⁰

Sosiaali- ja terveystalouteen suunnittelua ja valtiosuutta säätelevä lainsäädäntö uudistettiin SosHL:n kanssa samanaikaisesti. Molemmilla lakiuudistuksilla oli osittain samat tavoitteet, kuten kuntien taloudellisten edellytysten parantaminen¹⁰¹. Kansanterveyslain säätämisen yhteydessä oli uudistettu valtiosuusjärjestelmää. 1980-luvulle tultaessa oli

⁹⁸ Eduskunnan sosiaalivaliokunnan lausunto nro 3/1971 s. 1 – 2.

⁹⁹ Ks. es. lait 2/1980 ja 684/1982.

¹⁰⁰ HE 102/1981 s. 3.

¹⁰¹ HE 102/1981 s. 5.

kuitenkin jo todettu, että valtionosuusjärjestelmää oli jälleen uudistettava. Valtionosuusjärjestelmässä ongelmaksi oli koitunut, että valtionosuuksia maksettiin useiden eri erityislakien perusteella. Näin järjestelmästä oli tullut monimutkainen ja liian yksityiskohtainen. Järjestelmä ei myöskään tukenut edelleenkään tehokkaimpien ratkaisujen etsimistä ja kehittämistä kunnassa. Käytännössä esimerkiksi yhdessä laitoksessa useiden eri palveluiden yhdistäminen oli mahdotonta johtuen valtionosuusjärjestelmästä.¹⁰²

Uudistetussa lainsäädännössä kehitettiin valtionosuuslainsäädäntö niin, että lähes kaikki sosiaali- ja terveystulot tulivat yhtenäisen kantokykyluokituksen mukaisen valtionosuuden piiriin. Valtionosuus maksu myös uudistettiin niin, että se suoritettiin kunnalle yhtenä kokonaisuutena, eikä kuten ennen erityislainsäädännön mukaisesti laitospohjaisesti. Suunnittelujärjestelmää taas uudistettiin yksinkertaistamalla huomattavasti. Vastaisuudessa annettiin kerran vuodessa valtakunnalliset suunnitelmat koko sosiaali- ja terveydenhuoltoa varten. Uudessa suunnittelujärjestelmässä kuntien valtionhallinnon ohjausta vähennettiin ja suunnittelujärjestelmä yritettiin tehdä kunnille kannustavammaksi kehittämistyötä kohtaan.¹⁰³ 1980-luvun alkupuolen lakiuudistuksilla vaikutettiin ja kehitettiin sosiaali- ja terveystulot rahoitusta, suunnittelua ja hallintoa. Tässä yhteydessä sosiaali- ja terveystulot asiakasmaksuja koskevaan lainsäädäntöön ei kuitenkaan puututtu, pieniä poikkeuksia lukuun ottamatta, lainkaan.

4.1.2. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus- ja hallintojärjestelmän uudistus 1990-luvun alussa

4.1.2.1. Uudistuksen tavoitteet

Seuraavan kerran sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevaa lainsäädäntöä päädyttiin uudistamaan 1990-luvun alussa. Tällöin sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen ja hallinnon uudistuksen osaksi otettiin mukaan myös asiakasmaksuja koskevan lainsäädännön uudistaminen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevan uudistuksen tavoitteena

¹⁰² HE 101/1981 s. 4 – 5 sekä s. 9.

¹⁰³ HE 101/1981 s. 5 – 7.

oli muuttaa valtionosuusjärjestelmää perusteellisesti ja samoin valtakunnallisen suunnitelman merkitystä oli tarkoitus täysin muuttaa. Valtionosuus ja suunnittelujärjestelmässä todettuja ongelmia hallituksen esityksessä lueteltiin seuraavasti:

”Suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmä ei enää riittävästi korosta kuntien omaa vastuuta järjestää palvelut paikalliset olot huomioon ottaen parhaalla mahdollisella tavalla. Kustannusperusteisena valtionosuusjärjestelmä ei myöskään kannusta toimintojen järjestämiseen riittävän taloudellisesti. Järjestelmä on myös hallinnollisesti raskas. [...] Tämä on myös vaikeuttanut erityisesti kunnissa valtionosuuksien kokonaisvaltaista tarkastelua.”¹⁰⁴

Suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmässä havaitut ongelmat eivät sinänsä olleet yllättäviä tai uusia. Kun mainittuja ongelmia vertaa syihin mistä johtuen aiemmin on rahoitusta ja hallintoa uudistettu, löytää helposti yhtäläisyyksiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelun ja valtionosuuslainsäädännön kokoaminen yhteen edellisen uudistuksen yhteydessä katsotaan kuitenkin saavuttaneen silloin asetetut tavoitteensa¹⁰⁵. Uuden suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen syyt voidaankin katsoa johtuvan ennemmin yhteiskunnallisista muutoksista ja siitä johtuvista palvelutarpeen muutoksista¹⁰⁶. Ei siitä että edelliset uudistukset eivät olisi onnistuneet, tai saavuttaneet tavoitteitaan.

Tavoitteeksi suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmän muutoksessa asetettiin kansalaisten palveluiden parantaminen, julkisen sektorin tuloksellisuuden ja tuottavuuden sekä kunnallisen itsehallinnon kohottaminen. Hallituksen esityksen mukaan nämä tavoitteet saavutettaisiin järjestelmällä ”joka takaisi riittävät palvelut kaikille niitä tarvitseville, mutta samalla olisi taloudellinen tehokas, mahdollistaisi kunnille laajan toimintavapauden ja olisi hallinnollisesti yksinkertainen”.¹⁰⁷

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita säätelevä lainsäädäntö on syntynyt tarpeen vaatiessa ja epäyhtenäisesti eri vuosikymmeninä. Tähän lainsäädäntöön on ajan kuluessa syntynyt

¹⁰⁴ HE 216/1992 s. 8.

¹⁰⁵ HE 216/1992 s. 5 – 6.

¹⁰⁶ Valtionosuusuudistus ja myös asiakasmaksulainsäädännön uudistus voidaan nähdä osana laajempaa julkishallinnon hallintoreformia, jonka tuloksena valtion ja kuntien hallinnossa otettiin käyttöön ns. uusi julkisjohtaminen malli (new public management) 1990-luvulla. Ks. Sutela 2001 s. 418 – 419.

¹⁰⁷ HE 216/1992 s. 9.

yksityiskohtaisesti kuntia palveluiden järjestäjänä sitovaa lainsäädäntöä. Toisaalta tätä yksityiskohtaista sääntelyä oli pyritty vähentämään ja hallintoa keventämään jo 1970-luvulta lähtien, mutta silti yksityiskohtaista sääntelyä oli paljon. Yksityiskohtaista sääntelyä perusteltiin yhtäläisillä palveluilla koko maassa. Toisaalta taas yksityiskohtainen sääntely koettiin nyt rasitteeksi kunnille, kun tavoitteeksi otettiin nimenomaan kuntien toimintavapauden lisääminen palveluiden järjestämisessä.¹⁰⁸

Kuntien kannalta hyvin yksityiskohtaisesti säänneltyjä olivat sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakasmaksut. Asiakasmaksuista säädettiin kunkin palvelun osalta erikseen erityislainsäädännön perusteella, usein asetuksilla. Asiakasmaksujen sääntelyä, ennen asiakasmaksulain säätämistä vuonna 1992, voidaan hyvin kuvailla yksityiskohtaiseksi ja jäykäksi kunnan kannalta. Yleensä kunnalla ei ollut mahdollista poiketa säädetyistä maksusta suuntaan tai toiseen. Asiakasmaksun määrää ei yleensä voinut nostaa säädetyistä ja laskeminenkin vaikutti kunnan kannalta epäedullisesti valtionosuuteen. Uudistuksen yhteydessä katsottiin tarpeelliseksi kunnan toimintavapauden lisääminen juuri asiakasmaksuissa. Asiakasmaksuilla kunnan katsottiin voivan ohjata palveluiden käyttöä kulloisenkin palvelujärjestelmän huomioon ottaen.¹⁰⁹

4.1.2.2. Uudistuksen keinot

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelun ongelma oli ollut valtiojohtoisuus jo edellisen uudistuksen yhteydessä. Tuolloin suunnittelua oli joustettu kuntien kannalta, mutta se koettiin ongelmalliseksi edelleen. Uudessa suunnittelu- ja valtionosuuslainsäädännössä suunnittelua pyrittiin viemään yleisemmälle tasolle. Nyt valtakunnallinen suunnitelma hyväksyttäisiin kerran vuodessa valtion talousarvion yhteydessä. Valtakunnallisessa suunnitelmassa annettaisiin ainoastaan toiminnan järjestämisen yleiset tavoitteet ja ohjeita keskeisten toimintojen järjestämisestä. Sitovia tavoitteita voitaisiin antaa ainoastaan silloin kuin lainsäädännöstä on yksilöitävissä tällainen valtuutus. Valtakunnallisella suunnitelmalla

¹⁰⁸ HE 216/1992 s. 10.

¹⁰⁹ HE 216/1992 s. 10.

tultaisiin siis ainoastaan antamaan suuntaviivat palveluiden järjestämiselle.¹¹⁰

Sosiaali- ja terveystalveluiden valtiosuus järjestelmä muutettiin kokonaan. Ennen valtiosuus oli maksettu sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten perusteella, kunnan kantokykyluokka huomioiden. Nyt valtiosuus muutettiin laskennalliseksi ja sosiaali- ja terveystalveluiden valtiosuudet saivat eri laskentaperusteet. Sosiaalihuollon valtiosuus laskettiin kunnan ikärakenteen, työttömyysasteen ja kantokykyluokan mukaan. Terveydenhuollon valtiosuus laskettiin taas ikärakenteen, sairastavuuden, asukastiheyden ja kunnan pinta-alan mukaan. Valtiosuutta muutettiin myös kunnan kannalta helpommaksi siinä mielessä, että lopulliset valtiosuusmäärät olivat tiedossa jo ennakkoon, kun ne ennen olivat saattaneet muuttua myöhemmin.¹¹¹

Uudistuksen yhteydessä katsottiin, että asiakasmaksuja säätelevä lainsäädäntö tulisi uudistaa kokonaan ja koota yhden lain piiriin. Tätä varten säädettiin laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista. Asiakasmaksut nousivat näin merkittävään asemaan keinona suunnittelun ja valtiosuuskien ohella saavuttaa uudistuksen tavoitteita. Asiakasmaksulain säätämällä tavoitteena oli lisätä kunnan harkintavaltaa asiakasmaksuissa ja toisaalta huolehtia palveluiden käyttäjien oikeuksista niin etteivät asiakasmaksut vaarantaisi kuntalaisten mahdollisuuksia palveluiden käyttöön.¹¹² Näin samassa yhteydessä lain sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta, annettiin myös laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista. Asiakasmaksulaissa säädettiin asiakasmaksujen perusteista ja asetuksella taas tarkemmat säädökset asiakasmaksuista.

4.2. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista

4.2.1. Asiakasmaksulainsäädännön periaatteet

Vuoden 1993 alusta voimaan astunut asiakasmaksulaki on ensimmäinen laki, joka kerää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen säädökset yhteen. Kuten edellä todettiin aiemmin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden asiakasmaksut olivat kutakin palvelua

¹¹⁰ HE 216/1992 s. 11.

¹¹¹ HE 216/1992 s. 12 – 13.

¹¹² HE 216/1992 s. 10.

säätelevässä laissa. Asiakasmaksujen säädäntö yhtenäistyi näin huomattavasti entisestään, ainakin periaatteellisella tasolla.

Asiakasmaksulainsäädännön 1 § antaa perusteet asiakasmaksun perinnälle. Säädöksen mukaisesti: ”Kunnallisista sosiaali- ja terveystalvveluista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä, jollei lailla toisin säädetä. Maksu voidaan periä henkilön maksukyvyn mukaan”. Säädöksen periaate asiakasmaksun perinnästä lähtee täysin eri lähtökohdasta kuin 1970-luvun alussa säädetty kansanterveyslaki. Kansanterveyslain mukaisestihan maksu voitiin periä ainoastaan silloin kun siitä erikseen säädetään. Asiakasmaksulaki lähtee periaatteesta, että palvelusta voidaan periä maksu vapaasti. Ainoastaan tapauksissa, kun lainsäädännössä muuta säädetään, maksua ei voida periä vapaasti. Periaatteellisessa mielessä tällä on suuri merkitys kunnallisen itsehallinnon laajuuden vahvistumisella asiakasmaksuissa¹¹³.

Asiakasmaksulain 1 § mahdollistaa sen, että asiakasmaksuista voidaan lailla säätää myös muuta. Käytännössä suurimmasta osasta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita myös säädetään lailla muuta kuin, että maksua voidaan periä vapaasti. Asiakasmaksulailla ja -säädöksellä suurin osa palveluista säädetään joko kokonaan maksuttomaksi, tai maksun suuruudelle säädetään ylimmäisraja.

Asiakasmaksulain 1 § mahdollistaa myös asiakasmaksun perimisen asiakkaan maksukyvyn mukaan. Käytännössä tämä tarkoittaa, että asiakasmaksu voidaan asettaa kaikille samansuuruiseksi, eli tasasuuruiseksi, tai asiakasmaksu voidaan asettaa niin, että se määräytyy asiakkaan tulojen mukaisesti, eli on tulosidonnainen. Lakia säädettäessä tämä ei poikennut aiemmasta käytännöstä. Jo aiemmin voimassa ollut lainsäädäntö mahdollisti asiakasmaksujen perinnän tasasuuruisena ja tulosidonnaisena. Hallituksen esityksen mukaisesti palvelun järjestävä kunta tekisi ratkaisun maksun perimisestä tasasuuruisena, tai tulosidonnaisena. Erikseen asetuksella voitaisiin säätää myös asiakasmaksu aina määräytymään asiakkaan tulojen mukaan.¹¹⁴

Asiakasmaksulain 2 §:ssä säädetään asiakasmaksujen enimmäismäärästä. Säädöksen mukaan

¹¹³ Käytännössä taas verrattaessa asiakasmaksujen perintää ennen ja jälkeen asiakasmaksulain säätämisen, ero aiempaan ei ole niin suuri.

¹¹⁴ HE 216/1991 s. 37.

palvelusta perittävä maksu saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen. Tämä johtuu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden luonteesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat luonteeltaan palveluita, jotka valtaosaltaan liittyvät keskeisesti kansalaisten hyvinvointiin. Tästä johtuen on katsottu, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluilla ei tulisi kerätä tuloja kunnille, vaan ainoastaan kattaa palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia. Kustannuksilla tarkoitetaan nimenomaisesti palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia. Palvelun tuottamisesta aiheutuvat kustannukset määritellään laissa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta.¹¹⁵

Palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia otetaan huomioon ns. toimintakulut, eli mm. henkilöstökulut, kiinteistökulut, aineiden ja tarvikkeiden ostot, palvelujen ostot, kone- ja laitekustannuksen sekä muut toimintakustannukset. Kustannuksissa voidaan huomioida myös sisäisiä eriä ja ns. vyörytyksiä, esim. hallinnon kustannuksia. Toimintakustannuksista tulee vähentää toiminnan tuotot pl. asiakasmaksutuotot, joita ei huomioida laskettaessa tuotantohintaa asiakasmaksun enimmäismäärää varten. Saatu kustannushinta jaetaan vuosittaisella suoritemäärällä, joka voi olla esim. kotihoidon käynti tai tuntimäärä. Näin saadaan se yksikköhinta joka voidaan enintään asiakasmaksuna periä.¹¹⁶

Asiakasmaksulain 2 §:n mukaisesti valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää maksun tarkastamisesta indeksin muutoksen mukaisesti. Säädös on otettu asiakasmaksulakiin v. 2008. Asiakasmaksulain säätämisen jälkeen asiakasmaksujen enimmäismääriä oli muutettu (eli korotettu) lukuisia kertoja. Vuodesta 2002—2008 asiakasmaksun enimmäismääriä ei ollut muutettu ollenkaan. Tästä johtuen maksujen enimmäismäärät olivat jääneet yleisestä kustannuskehityksestä jälkeen. Vuonna 2008 maksujen enimmäismäärät nostettiin suhteellisesti samalle tasolle kuin ne olivat olleet vuonna 2002, jonka lisäksi säädettiin kustannusten tarkistamisesta indeksin mukaisesti joka toinen vuosi.¹¹⁷ Indeksinä käytetään kansaneläkeindeksiä. Tarkistettujen euromäärien julkaisemista säädetään tarkemmin asiakasmaksulain 14 b §:ssä.

¹¹⁵ HE 216/1991 s. 37.

¹¹⁶ Tyni ym. 2012. s. 78 – 79.

¹¹⁷ HE 37/2008 s. 10.

Asiakasmaksulain mukainen pääsääntö on, että asiakkaalta voidaan periä maksu saadusta palvelusta. Poikkeus tähän on asiakasmaksulain 3 §:n mukainen maksu käyttämättä jätetystä ajasta. Kansanterveyslakiin ja erikoissairaanhoidon lakiin tehtiin vuonna 1991 muutos, joka mahdollisti maksun perimisen käyttämättä jätetystä ajasta. Tuota aiemmin ennakoon varatusta ajasta joka jätettiin käyttämättä eikä peruttu ennakoon, ei voinut periä maksua ollenkaan. Kyseinen säädös otettiin myös asiakasmaksulakiin. Aiempi käytäntö oli aiheuttanut palveluiden vajaakäyttöä ja toisaalta tätä kautta myös asiakasmaksujen menetyksiä. Ongelma oli ilmennyt lähinnä terveyskeskusten hammaslääkäreiden vastaanotolla. Asiakasmaksulain säädös koskee kaikkia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, mutta käytännössä tulee sovellettavaksi ainoastaan terveydenhuollon puolella, erityisesti terveyskeskusten lääkäreiden ja hammaslääkäreiden vastaanotoilla.¹¹⁸

Asiakasmaksulain 4 ja 5 §:t määrittelevät sosiaali- ja terveydenhuollon maksuttomat palvelut. Lain 4 §:ssä ovat maksuttomat sosiaalihuollon palvelut ja 5 §:ssä maksuttomat terveydenhuollon palvelut. Asiakasmaksulakia säädettäessä maksuttomiin palveluihin ei tehty muutoksia. Hallituksen esityksen mukaisesti maksuttomiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiksi säädettiin ”samat palvelut, jotka nykyisinkin ovat maksuttomia”¹¹⁹. Maksuttomat palvelut ovat pääasiassa säilyneet samanmuotoisina, joskin joitakin aiemmin maksullisia palveluja on lisätty maksuttomiin palveluihin. Asiakasmaksulakia säädettäessä palveluiden maksuttomuuden tai maksullisuuden problematiikkaa ei ainakaan lainvalmisteluasiakirjojen valossa juurikaan pohdittu. Aiemmin voimassa ollut lainsäädäntö siirrettiin jotakuinkin samanmuotoisena osaksi asiakasmaksulakia.

Asiakasmaksulain 6 §:ssä säädetään maksukykyyn tai muuhun syyhyn perustuvasta maksuttomuudesta. Säädöksen mukaisesti asetuksella voidaan säätää perusteista, joiden täyttyessä asiakasmaksulain perusteella maksullinen palvelu on palvelun käyttäjälle maksutonta. Säädös kohdistuu palveluihin, joista säädetään maksu asiakkaan tulojen mukaan. Asetuksella voitaisiin säätää tuloja, jonka alittuessa palvelu olisi maksutonta asiakkaalle. Tällä tarkoitetaan ainoastaan asiakasmaksulaissa maksukykyyn mukaan määräytyviä maksuja. Eli maksuista, jotka kunta tai kuntayhtymä säätää maksukykyyn mukaan määräytyviksi,

¹¹⁸ HE 216/1991 s. 37.

¹¹⁹ HE 216/1991 s. 38 – 39.

tekevät myös päätökset itse ko. palvelun maksuttomuudesta.¹²⁰ Asiakasmaksuasetuksen 6. luvussa säädetään maksukyvyn mukaan määräytyviin maksuihin vaikuttavista tekijöistä.

Asiakasmaksulain 6 a § on säädetty vuonna 1999. Kyseinen säädös koskee maksukattoa. Maksukatolla säädettiin kalenterivuosisuhteinen maksukatto. Asiakkaan maksettua maksuja kalenterivuoden aikana maksukaton ylittävän määrän, hänen ei enää tarvitse maksaa kyseisten palveluiden asiakasmaksuja. Kaikkia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden maksuja ei oteta huomioon maksukatossa. Esimerkiksi kaikki asiakasmaksulain tulosidonnaiset maksut jäävät maksukaton ulkopuolelle¹²¹. Maksukatto on voimassa kalenterivuoden ajan. Alle 18-vuotiaan lapsen käyttämistä palveluista perityt maksut lasketaan yhteen vanhemman tai huoltajan maksujen kanssa. Tällöin maksukaton ylittyessä se koskee myös lasta. Maksukatolla helpotetaan maksukertymää tuntuvasti sellaisten asiakkaiden osalta, jotka joutuvat käyttämään palveluita paljon. Tällainen terveydenhuollon palvelu, josta peritään tasasuuruinen maksu, on mm. lyhytaikainen laitoshoido. 1.1.2012 alkaen maksukaton raja oli 636 euroa kalenterivuodessa. Tämän ns. kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon maksukaton lisäksi Suomessa on käytössä sosiaali- ja terveydenhuollon alueella myös muita vuosiomavastuuosuuksia. Sairasvakuutuslain (1224/2004) nojalla on säädetty ns. matkakatosta ja lääkekatosta¹²². Jonkin verran on käyty keskustelua näiden eri maksukattojen yhdistämisestä¹²³. Maksukaton käsittelyyn palataan kappaleessa 5.4.

Asiakasmaksulakia säädettyäessä pyrittiin pitämään huolta siitä, että maksupolitiikka ei saa vaarantaa kuntalaisten mahdollisuuksia käyttää lakisääteisiä palveluita, eivätkä maksut saa aiheuttaa palvelujen käyttäjille taloudellisia vaikeuksia¹²⁴. Tätä varten asiakasmaksulakiin otettiin aiemmin SosHL:ssa ollut säädös, jolla pyrittiin viime kädessä turvaamaan asiakkaiden toimeentulon edellytykset. Säädös säädettiin koskemaan sosiaalihuollon palveluiden lisäksi myös terveystaloudellisia palveluita. Nykyisellään asiakasmaksulain 11 § kuuluu seuraavasti:

¹²⁰ HE 216/1991 s. 39 – 40.

¹²¹ HE 77/1999 s. 1 – 2.

¹²² Maksutoimikunta 2005 s. 59.

¹²³ Ks. esim. Kaskinen 2009 s. 12.

¹²⁴ HE 216/1991 s. 10.

”Sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukyvyn mukaan määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista.

Palvelun tuottava kunta tai kuntayhtymä voi päättää, että:

1) muitakin kuin 1 momentissa tarkoitettuja maksuja voidaan jättää perimättä tai alentaa 1 momentissa tarkoitetuilla perusteilla; tai

2) maksuja voidaan alentaa tai jättää perimättä, jos siihen on syytä huollolliset näkökohdat huomioon ottaen.”

Säädöstä on muutettu alkuperäisestä, mutta pääperiaate on edelleenkin sama. Asiakasmaksun perimättä jättämiseen tai alentamiseen palataan tarkemmin kappaleessa 5.5.

Asiakasmaksulain 12 § koski alun perin ainoastaan kunnan ostopalveluna järjestettävän palvelun asiakasmaksua. Säädöksen mukaisesti ostopalveluna järjestettävästä palvelusta ei saanut periä sen suurempaa maksua, kuin mitä kunta perii itse tuottamastaan palvelusta. Vuonna 2003 palvelusetelit otettiin käyttöön vaihtoehtoisena tapana kuntien järjestää palveluita¹²⁵. Palvelusetelin käytöllä oli vaikutuksensa myös asiakasmaksuihin. Asiakasmaksulain 12 §:n otettiin säädös palvelusetelin käytöstä ja siihen liittyvästä asiakasmaksusta. Palvelusetelin toimintaperiaate on, että kunta antaa palvelujen järjestäjänä asiakkaalle setelin ja palveluntuottaja laskuttaa kuntaa setelin arvosta. Asiakas ostaa palvelut kunnan hyväksymältä palveluntuottajalta ja maksaa omavastuuosuutena setelin arvon ja palvelun hinnan välisen erotuksen¹²⁶. Palveluseteliä käytettäessä asiakkaalta ei peritä erikseen asiakasmaksua, eli asiakas maksaa ainoastaan setelin arvon ja palvelun hinnan välisen erotuksen.

Asiakasmaksulain 13 §:ssä säädetään muualla kuin Suomessa asuvalta perittävästä maksusta. Pykälän mukaisesti asetuksella voidaan säätää maksu perittäväksi asiakasmaksulaista poiketen, jollei Suomea sitovasta kansainvälistä sopimuksesta muuta johdu. Asiakasmaksulakia säädettäessä ei ollut annettu asetuksella säädöksiä, joilla perittäisiin

¹²⁵ Ks. myös myöhemmin säädetty laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009).

¹²⁶ HE 74/2003 s. 10.

ulkomaalaisilta muuta maksua kuin suomalaisilta. Asiakasmaksuasetuksella kuitenkin säädettiin, että ulkomaalaisilta voidaan periä enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen maksu.¹²⁷

Asiakasmaksulain 14 § koskee asiakkaan tulojen, korvausten tai saamisten perimistä kunnalle. Säädöksellä tarkoitetaan, että kunta voi periä ja nostaa asiakkaalle tulevat eläkkeet, elinkorot, elatusavut, avustukset tai muut jatkuvat taikka kertakaikkiset tulot, korvaukset tai saamiset siltä ajalta, jonka asiakas on laitosp- tai perhehoidossa. Asiakasmaksulakiin säädös otettiin SosHL:stä, jossa se oli ollut ennen asiakasmaksulakia. Asiakasmaksulaissa säädös ulotettiin koskemaan myös terveydenhuollon palveluita.¹²⁸ Kunta voi siis pitkäaikaisen hoidon ollessa kyseessä ilmoittaa kyseisten tulojen suorittajalle, että tuloa ei saa suorittaa henkilölle itselleen, vaan kunnalle. Kunnan tulee kuitenkin edelleen suorittaa esimerkiksi pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevalle henkilölle se mitä pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevan henkilökohtaisesta käyttövarasta on säädetty tarkemmin asiakasmaksuasetuksen 33 §:ssä.

Vuonna 1998 säädettiin asiakasmaksulain 14 a §, joka koskee viranomaisten tiedonsaantioikeutta. Aiemmin viranomaisella ei ollut tiedonsaantioikeutta asiakkaan tiedoista terveydenhuollon palveluiden osalta. Sosiaalihuollon palveluissa tiedonsaannista säädettiin SosHL:ssä. Terveydenhuollon tulosidonnaiset maksut jouduttiin määrittelemään asiakkaan oman ilmoituksen mukaisesti. Lakiin tehdyllä lisäyksellä viranomaisella on oikeus saada maksun suuruuden määrittämistä varten tarpeelliset tiedot ja selvitykset asiakkaan tuloista ja varallisuudesta. Säädös vastasi sisällöltään aiempaa SosHL:n säädöstä, koskien myös terveydenhuollon palveluita.¹²⁹

Asiakasmaksulain pykälät 16 ja 17 käsittelevät viivästyskorkoa ja maksujen ulosottoa. Viivästyskorkoa asiakasmaksuista voidaan periä eräpäivän jälkeen korkoL:n (633/1992) mukaisesti. Asiakasmaksuilla tulee olla maksuaikaa vähintään 14 vuorokautta. Asiakasmaksut ovat ns. julkisia saatavia, joista säädetään erikseen lailla verojen ja maksujen

¹²⁷ Ks. HE 216/1991 s. 41 ja asiakasmaksuA 24 §.

¹²⁸ HE 216/1991 s. 41.

¹²⁹ Ks. tarkemmin HE 230/1998.

täytäntöönpanosta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että maksut voidaan periä suoraan ulosottoimin ilman tuomioistuimen päätöstä tästä. Säädökset ovat muutoin samansisältöisiä kuin ennen asiakasmaksulainsäädäntöä, lukuun ottamatta viivästyskorkoa. Aiemmin asiakasmaksuihin ei voitu lisätä viivästyskorkoa maksun myöhästyessä eräpäivästä. Tämä oli eräissä tapauksissa johtanut siihen, että maksujen suorittamista oli tarkoituksellisesti lykätty mahdollisimman pitkälle, joka taas oli aiheuttanut perintäkuluja ja korkotappioita kunnalle¹³⁰.

Asiakasmaksulain 18 §:n mukaisesti tarkemmat säädöksen asiakasmaksulain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella ja tätä varten on säädetty asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista. Asiakasmaksuasetuksen sisältö ja järjestys tiivistäen on seuraavanlainen:

1. luku: yleiset säädöksen,
2. luku: avopalvelujen maksut,
3. luku: laitoshoidon maksut,
4. luku: työterveyshuollon maksut,
5. luku: muut maksut,
 - 5.A. luku: terveydenhuollon maksukatto,
6. luku: maksukyvyn mukaan määräytyviin maksuihin vaikuttavat tekijät,
7. luku: erinäiset säädökset.

Asiakasmaksuasetuksella sisältö on paljolti maksujen ylärajoihin liittyvää säädäntöä sekä tasasuuruisten maksujen, että tulosidonnaisten maksujen osalta. Asetuksessa on myös tarkentavat säädökset mm. maksukattoon liittyen ja asiakkaan tuloihin liittyviä määritelmiä tulosidonnaisten maksujen osalta. Tulosidonnaisten asiakasmaksujen osalta tuloksi huomioitavat tulot vaihtelevat palveluiden välillä.

¹³⁰ HE 216/1991 s. 42.

4.2.2. Palvelukohtaiset asiakasmaksut ja kunnan harkintavallan rajat

4.2.2.1. Palvelukohtaisista asiakasmaksuista yleisesti

Käytännössä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut voidaan siis jakaa asiakasmaksunsa mukaan joko maksuttomiin palveluihin, palveluihin, joissa on kaikille tasasuuruinen asiakasmaksu, tai palveluihin, joissa asiakasmaksu määräytyy asiakkaan tulojen mukaan, eli on tulosidonnainen. Palvelut, joiden asiakasmaksu määritellään näihin kolmeen luokkaan asiakasmaksulainsäädännössä, voidaan jakaa seuraavan luetteloinnin mukaisesti¹³¹:

Asiakasmaksulain 4 ja 5 § mukaan maksuttomia palveluita ovat:

Sosiaalihuollon palvelut:

- Kasvatus- ja perheneuvonta
- Lastensuojelulain mukaiset toimenpiteet
- Isyyden selvittäminen ja vahvistaminen
- Avioliittolain mukainen perheasioiden sovittelu
- Ottolapsineuvonta
- Lapsen elatukseen liittyvät kunnan palvelut
- Lapsen huollon ja tapaamisoikeuden määräämiseen liittyvät kunnan palvelut
- Vammaispalvelulaissa säännellyt palvelut (eräin poikkeuksin)
- Vammaisten kuntoutusohjaus
- Vammaisten sopeutumisvalmennus
- Vammaisten palveluasumiseen liittyvät erityispalvelut
- Kehitysvammaisen erityishuolto (eräin poikkeuksin)
- Vammaisten tulkkipalvelut
- Polikliininen päihdehuolto
- Sosiaalityö
- Asiakkaalle annetut hänen sosiaalihuoltoaan koskevat asiakirjat

Terveydenhuollon palvelut:

- Terveysneuvonta
- Äitiys- ja lastenneuvonta
- Hoitotarvikkeet ja -välineet
- Kunnan järjestämä koulu- ja opiskelijaterveydenhuolto
- Seulontatutkimukset ja muut joukkotarkastukset
- Tartuntatautilain mukaisten tautien tutkimus, hoito ja lääkkeet
- Alle 18-vuotiaalle annettava hoito ja ylläpito

¹³¹ Vapaasti mukailten Maksutoimikunta 2005 s. 42 – 55.

- Erikoissairaanhoidolain mukaiseen lääkinnälliseen kuntoutukseen liittyvä neuvonta
- Kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidolain mukaiset apuvälinepalvelut
- Psykiatrisessa avohoidon toimintayksikössä annettu hoito (lukuun ottamatta ylläpitoa)
- Hengityshalvauspotilaan hoito, ylläpito ja kuljetus
- Hoitolaitosten välinen kuljetus

Tasamaksua tai sitä vastaavaa maksua voidaan periä seuraavista palveluista:

- Lyhytaikainen laitoshoido
- Vaikeavammaisten kuljetuspalvelumaksu
- Omaishoitajan lakisääteisen vapaan aikaiset maksut
- Lastensuojelun eräistä palveluista voidaan periä maksua lapsen vanhemmilta
- Sairaalan poliklinikkamaksut
- Päiväkirurgian maksut
- Terveyskeskuksen avohoidon maksut
- Suun ja hampaiden tutkimuksen ja hoidon maksut
- Suun ja leukojen erikoissairaanhoido
- Laboratorio- ja kuvantamistutkimukset
- Sairaankuljetus
- Kuntoutushoidon maksut
- Sarjassa annettava hoito
- Lakisääteisen tapaturmavakuutuksen ja liikennevakuutuksen perusteella korvattavan hoidon sairaanhoidon maksu
- Lääkärintodistuksesta perittävä maksu
- Työterveyshuollon maksut
- Käyttämättä tai peruuttamatta jätetystä ajasta perittävä maksu

Maksukyvyyn mukaan voidaan periä asiakasmaksua seuraavista palveluista:

- Kotona jatkuvasti tai säännöllisesti annettavat palvelut
- Pitkäaikainen laitoshoido
- Lasten päivähoito

Listassa huomiota kiinnittää maksuttomiksi ja tasasuuruisten palveluiden suuri määrä, toisaalta maksukyvyyn mukaan määräytyvien palveluiden vähäisyys. Näiden lisäksi on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, joista kunta voi vapaasti periä palvelumaksun, kuten asiakasmaksulain 1 §:ssä säädetään. Näitä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, joiden asiakasmaksusta ei olisi tarkemmin säädetty asiakasmaksulainsäädännössä, ei juuri ole, tai on vain hyvin rajallinen määrä. Käytännössä näitä palveluita, joista voidaan vapaasti periä asiakasmaksu, ovat esimerkiksi kotiin annettavista palveluista ne, jotka määritellään ns. tukipalveluiksi.

4.2.2.2. Maksuttomat palvelut

Maksuttomiksi säädettyissä palveluissa kunta ei pysty määräämään asiakasmaksua palvelusta. Tältä osin lainsäädäntö on selkeä ja yksiselitteinen. Maksuttomiksi säädettyt sosiaalipalvelut koskevat pitkälti lapsille tai vammaisille kohdennettuja palveluita. Terveystieteiden palveluissa on myös lapsille ja alaikäisille kohdennettuja palveluita, kansanterveyden näkökulmasta tärkeitä palveluita kuten seulontatutkimukset ja tartuntatautilain mukaisten tautien hoito sekä apuvälinepalveluita.

Hallituksen esityksessä asiakasmaksulain säätämisestä ei perusteltu tarkemmin minkä vuoksi tietyt palvelut säädetään maksuttomiksi. Esityksen mukaan maksuttomiksi säädettäisiin samat palvelut jotka jo aiemmin oli säädetty maksuttomiksi¹³². Eduskunnan hallintovaliokunnan lausunnossa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtiosuusjärjestelmän muuttamisesta todetaan maksuttomista palveluista seuraavasti: ”huolehditaan siitä, että palvelut ovat maksuttomia silloin, kun se on tarpeen maassa noudatetun sosiaali- ja terveystieteiden toteuttamiseksi”.¹³³

Oikeuskäytäntöä maksuttomista palveluista on kertynyt jossain määrin ja usein näissä tapauksissa on ollut kysymys siitä tulkitaanko palvelu asiakasmaksulain 4§ mukaiseksi maksuttomaksi palveluksi, vai joksikin muuksi palveluksi, josta kunta voi periä maksua. Alla olevassa esimerkissä oli kysymys siitä tulkitaanko palvelu sellaiseksi josta voidaan periä asiakasmaksua, kuten päivähoito, vai sellaiseksi josta ei voida periä asiakasmaksua, kuten kehitysvammaisen erityishuolto.

”Vanhemmat ovat valittaneet päivähoitomaksusta vaatien sen poistamista sillä perusteella, että kyse on kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaisesta päivähoitosta, joka on maksutonta.

...

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Hallinto-oikeus katsoi, että kun otetaan huomioon kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain toissijaisuus lasten

¹³² HE 216 s.38 ”Maksuttomiksi sosiaalipalveluiksi ehdotetaan säädettäviksi samat palvelut, jotka nykyisinkin ovat maksuttomia.”

¹³³ HaVM 7/1992 s. 8.

päivähoidosta annettuun lakiin nähden ja se, ettei lapselle ole laadittu erityishuolto-ohjelmaa, lapsen päivähoidon ei voida katsoa olevan kehitysvammalaisissa tarkoitettua erityishuoltoa, ja sellaisena maksutonta, siitäkään huolimatta, että lapselle laaditussa kuntoutussuunnitelmassa hänelle on suositeltu kokopäivähoitoa erityishuoltona kuntoutuksellisin perustein. Lapsen päivähoidosta on siten voitu määrätä perittäväksi maksu asiakasmaksulain mukaan.”

Turun HAO 18.9.2009 (09/0784/2)

Oikeuskäytäntö maksuttomien palveluiden osalta osoittaa, että useimmiten epäselvyyksiä aiheuttavat juuri palveluiden määrittely. Aina ei ole selvää onko kyse palvelusta a, vai palvelusta b. Näin on juuri yllä olevassa oikeustapauksessa. Maksuttoman ja maksuttoman palvelun tulkinnassa haastavia epäselviä tilanteita aiheuttaa erityisesti kehitysvammaisten erityishuoltoon liittyvät palvelut¹³⁴.

4.2.2.3. Tasasuuruiset maksut

Tasasuuruista maksua voidaan periä asiakasmaksulainsäädännön perusteella yllä luetelluista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Kaikkien palveluiden osalta on asiakasmaksulainsäädännössä määritelty erikseen maksujen määräytyminen ja maksujen enimmäismäärät. Tasasuuruisten maksujen osalta tulee ottaa huomioon, että lainsäädännössä määritelty yläraja on ainoastaan maksun yläraja. Kunta voi määrittää maksun kokonaan maksuttoman palvelun ja lain ylärajan väliltä. Tämän lisäksi tasasuuruisissa maksuissa voi (ainakin teoreettisella tasolla) tulla kysymykseen, että kunta ei saa periä maksua lainsäädännössä asetetun ylärajan mukaisesti. Tämä tulee kysymykseen silloin, kun palvelun tuottamisesta aiheutuvat kustannukset jäävät laissa säädetyin ylärajan alle.

Sosiaali- ja terveysten palveluiden tasasuuruiset maksut

Asiakasmaksuasetuksen 12§:n mukaan lyhytaikaisesta laitoshoidosta voidaan vuonna 2012 periä psykiatrian toimintayksiköstä enintään 15,10 euroa hoitopäivältä ja muussa lyhytaikaisessa laitoshoidossa enintään 32,60 euroa hoitopäivältä. Asiakasmaksuasetuksen 13§ mukaan kuitenkin jos hoito on pelkästään päivällä, tai yöllä tapahtuvaa voidaan periä enintään 15,00 euroa vuorokaudessa päivä- tai yöhoito maksua. Jos asiakas on saman

¹³⁴ Pantti 2004 s. 37.

vuorokauden aikana useammassa laitoksessa hoidossa, maksun saa periä vain yhden kerran (asiakasmaksuasetus 12§ 2mom).

Asiakasmaksuasetuksen 6§ mukaan vaikeavammaisille järjestettävästä kuljetuspalvelumaksusta voidaan periä enintään paikkakunnalla käytettävissä olevan julkisen liikenteen maksua vastaava maksu tai siihen verrattavissa oleva kohtuullinen maksu.

”Asiakas oli valittanut hallinto-oikeuteen kunnan vahvistamasta kuljetuspalvelumaksusta ja vaatinut vaikeavammaisille järjestettävästä kuljetuspalvelumaksun hinnan laskemista seutulipun kuukausittaisen lipun hinnan mukaan.

...

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen 6 §:n mukaan vaikeavammaisille järjestettävistä kuljetuspalveluista voidaan periä enintään paikkakunnalla käytettävissä olevan julkisen liikenteen maksua vastaava maksu tai muu siihen verrattavissa oleva kohtuullinen maksu.”

Hämeenlinnan HAO 27.1.2003 (03/0044/03)

Yllä olevassa tapauksessa oli kysymys siitä, että hallinto-oikeus katsoi kunnalla olevan valta määrittellä julkisen liikenteen taksa, jonka mukaisesti se perii asiakasmaksun. Tässä tapauksessa paikkakunnalla voitiin katsoa olevan käytössä kaksi eri julkisen liikenteen hintaa. Hallinto-oikeus katsoi, ettei kunta ollut toiminut väärin määrittellessään maksun laskennallisesti kalliimman hinnan mukaan.

Omaishoitajan vapaan aikana annettavista palveluista voidaan periä asiakasmaksulain 6b§ mukaan enintään 9,90 euroa vuorokaudelta. Asiakasmaksua ei kuitenkaan voida periä tapauksissa, joissa lailla tai asetuksella säädetään kyseinen palvelu maksuttomaksi. Omaishoitajan vapaan aikaisista palveluista ja palveluiden sisällöstä säädetään laissa omaishoitajan tuesta (937/2005).

Asiakasmaksuasetuksen 20§ mukaan lastensuojelun eräistä maksuista (sijaishuolto, avohuollon tukitoimi, jälkihuoltona järjestettävä perhehoito, laitoshuolto, asumispalvelu)

voidaan periä maksu lapsen vanhemmilta, joka on enintään lapsen elatusavun suuruinen. Maksu jaetaan lapsen vanhempien kesken tasan. Maksu saa olla enintään 1342,50 euroa kuukaudessa yhteensä. Maksun perimisen edellytyksenä on, että maksun periminen on asianomaisten toimeentulon ja huollolliset näkökulmat huomioon ottaen perusteltua.

Sairaalan poliklinikkamaksuna voidaan periä enintään 27,50 euroa käynniltä. Samainen maksu voidaan periä myös 18 vuotta täyttäneiltä terveyskeskuksen ja sairaalan järjestämän päivystyksen yhteydessä arkisin klo 20.00 – 08.00 sekä viikonloppuisin ja pyhäpäivinä. Päiväkirurgiseksi luokitellusta toimenpiteestä voidaan periä 90,30 euroa asiakasmaksuna. Laboratorio- ja kuvantamistutkimuksesta, joka tehdään yksityislääkärin läheteellä, voidaan periä asiakasmaksu palvelun järjestämisestä aiheutuvien kustannusten mukaan, eli asiakasmaksun kattona on kustannusten yläraja. Tämä ei kuitenkaan koske muilla läheteillä tehtäviä tutkimuksia. (AsiakasmaksuA 8§)

Suun ja hampaiden tutkimuksien ja hoidon asiakasmaksuista säädetään asiakasmaksuA 9 §:ssä. Asetuksen mukaisesti suun ja hampaiden tutkimuksesta voidaan periä asiakasmaksu 18 vuotta täyttäneeltä. Suuhygienistin antamasta hoidosta voidaan periä perusmaksuna enintään 7,50 euroa, hammaslääkärin antamasta hoidosta perusmaksuna enintään 9,60 euroa ja erikoishammaslääkärin hoidosta perusmaksuna enintään 14,00 euroa. Tehtävistä tutkimuksista ja hoidoista peritään asiakasmaksu enintään ko. säädöksessä olevan toimenpideluokituksen enimmäismäärän mukaan. Toimenpideluokituksen mukaiset enimmäismäärät ovat 6,20 – 163 euron välillä riippuen toimenpiteen vaativuudesta.

Lääkärintodistuksesta voidaan periä maksu asiakasmaksuA 23 §:n mukaisesti. Asiakasmaksu voi olla enintään 33,90 euroa ja 40,90 euroa milloin kyseessä on ajo-oikeuden saamiseksi tai säilyttämiseksi tarvittava lääkärintodistus. Lääkärintodistuksen maksullisuuteen on myös poikkeuksia, jolloin maksua ei saa erityistilanteissa periä¹³⁵.

AsiakasmaksuA:ssa on myös lukuisia muita tasamaksuiksi luokiteltavia maksuja mm. sarjassa annettavasta hoidosta, kuntoutushoidosta ja perhehoidosta. Niitä ei kuitenkaan tässä yhteydessä käydä tarkemmalla tasolla läpi. Kaikkien tasamaksuisten asiakasmaksujen

¹³⁵ mm. nuorison terveystodistus on ilmainen.

perusteet löytyvät asiakasmaksuA:sta.

Kunnan liikkumarajat tasamaksujen osalta

Palveluista, joista on säädetty tasamaksu asiakasmaksuksi, kunta päättää hinnan, joka palveluista peritään lainsäädännön antamin vapauksin. Tasamaksujen osalta lainsäädäntö ei anna kovin suurta liikkumatilaa kunnalle. Periaatteessa kunta voi määrätä maksun maksuttomuuden ja lainsäädännön määräämän ylätasoa välillä. Joissain tapauksissa kunnassa voi tulla sovellettavaksi asiakasmaksulain 2§, jonka mukaan maksu saa olla enintään palvelun järjestämisestä aiheutuvien kustannuksien suuruinen. Tasamaksuista suurimman osan on kuitenkin vaikea nähdä lainsäädännön määräämän ylätasoa olevan yli järjestämisestä koituvien kustannusten.

Lyhytaikaisen laitoshoidon ja omaishoitajan lakisääteisen vapaan aikaisen palvelun maksut ovat sinänsä hyvin selkeitä, ylärajat eivät jätä juurikaan tulkinnan varaa. Sen sijaan vaikeavammaisen kuljetuspalvelumaksussa laki ei enää ole ihan yhtä selkeä. Käytännössä maksun yläraja on kuitenkin helppo määrittellä julkisen liikenteen hintataulukkojen mukaan. Lastensuojelun palveluiden maksuista asiakasmaksulaissa kyllä säädetään maksun selvä yläraja, mutta lähinnä tämän palvelun osalta tulee harkittavaksi asiakasmaksulain 2§, eli palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten määrän harkinta. Lainsäädännössä on myös korostettu maksun perimisessä käytettävää harkintaa. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan lastensuojelussa kysymys on usein sosiaalisissa ja taloudellisissa vaikeuksissa olevista perheistä ja tästä johtuen palvelumaksun perintään pitää olla riittävät perusteet¹³⁶.

Tasamaksuisten palveluiden osalta, kuten myös maksuttomissa palveluissa, usein ongelmallisia tilanteita aiheuttaa palvelun määrittely. Tämä näkyy myös asiakkaiden tekemissä valituksissa hallinto-oikeuksiin. Kunta ja asiakas tulkitsevat annetun palvelun eri lakien mukaan säädellyksi. Tällöin toisesta palvelusta saatetaan periä tasamaksu ja toisesta palvelusta tulojen mukaan määräytyvä maksu, tai palvelu voidaan tulkita maksuttomaksi palveluksi.

¹³⁶ HE 216/1991 s. 40.

”Oikeustapauksessa oli kysymys siitä, onko A:lle, joka on syntynyt vuonna 2001, myönnetty tilapäisen perhehoito katsottava osittaiseksi ylläpidoksi vai tilapäisesti jaksottaisesti annetuksi ylläpidoksi. Perhehoidon sisältö huomioon ottaen kysymys ei ollut sellaisesta osittaisesta ylläpidosta, josta asiakasmaksulain 4 §:n 2 kohdan mukaan ei saa periä maksua, vaan sellaisesta kehitysvammaisen ylläpidosta, josta mainitun lainkohdan mukaan voidaan periä maksu. Eskoon sosiaalipalvelujen kuntayhtymän erityishuollon johtoryhmä oli tämän lainkohdan nojalla voinut päättää periä A:lle annettavasta tilapäisestä perhehoidosta ylläpitomaksutaksan mukaisen korvauksen. Vaasan hallinto-oikeuden päätös, jolla johtoryhmän päätös oli kumottu sillä perusteella, että A:lla oli oikeus saada hänelle myönnetty tilapäinen perhehoito maksuttomana sosiaalihuollon palveluna, perustuu ilmeisesti väärään lain soveltamiseen.”

KHO 2008:82

Tapauksessa oli kysymys siitä tulkitanko annettu palvelu maksuttomaksi palveluksi, vai omaishoitajan vapaan aikaiseksi palveluksi, josta kunta voi periä tasamaksua. Vaasan hallinto-oikeus katsoi, että palvelu olisi kuulunut maksuttomiin palveluihin. KHO katsoi kuitenkin palvelussa olevan kysymys palvelusta, josta voitiin periä maksua ja maksua rajoittaa omaishoitajan vapaan aikaisesta palvelusta annettu säädös. Kyseisessä tapauksessa KHO kuitenkin katsoi, ettei aiempaa hallinto-oikeuden päätöstä tarvitse purkaa, koska julkinen etu ei tätä vaatinut. Kuntayhtymä sai kuitenkin KHO päätöksen jälkeen periä asiakkaalta asiakasmaksua asiakasmaksulain 6b §:n mukaisesti.

4.2.2.4. Tulosidonnaiset maksut

Maksukyvyyn mukaan määräytyvät asiakasmaksut ovat kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa rahamäärällisesti kaikkein merkittävimmät asiakasmaksut. Asiakasmaksulainsäädännön mukaan maksukyvyyn mukaan määräytyvää asiakasmaksua voidaan periä seuraavista palveluista: Kotona annettavat palvelut (asiakasmaksuA 3§), pitkäaikainen laitoshoido (asiakasmaksuL 7b-c§) ja lasten päivähoito (asiakasmaksuL 7a§).

Kotona annettavat palvelut

Kotona annettavista palveluista voidaan asiakasmaksuasetuksen 3§ mukaan periä maksukyvyyn mukaan määräytyvää maksua, mikäli hoito on jatkuvaa ja säännöllistä. Asiakasmaksuasetuksen mukaan maksun määrä tulee mitoittaa suhteessa 1) palvelun laatuun ja määrään, 2) asiakkaan maksukykyyn ja perheen kokoon. Maksun kriteerinä on myös maksun kohtuullisuus. Maksun enimmäismäärä on asetettu asetuksen taulukolla, jossa

perheen koko ja tuloraja määräävät maksuprosentin mukaisen enimmäismaksun tulorajan ylittävistä tuloista. Esimerkiksi kahden hengen taloudessa, jossa yhteenlasketut tulot ovat 3000 euroa, maksuprosentiksi määräytyy 22 prosenttia ja tulorajaksi 975 euroa. Tällöin kotipalvelun maksun enimmäismääräksi tulisi 445,50 euroa kuukaudessa. Kotiin annettavasta jatkuvasta palvelusta on aina tehtävä suunnitelma. Suunnitelmassa on mukana sekä sosiaalihuollon kotipalvelu että kotisairaanhoido.

Kunnallisen itsehallinnon kannalta kunnalla on laaja harkintavalta päättää kotiin annettavan palvelun maksun määrästä. Kuntaa sitoo maksun asettamisessa asiakasmaksulainsäädännössä annettu enimmäismäärä ja palvelun tuottamisesta aiheutuva hinta. Paljolti tietysti on kyse siitä, mille tasolle maksun enimmäismäärä on säädetty. Kotipalvelun arvioinnissa on otettava myös huomioon ns. kotipalvelun tukitoimet¹³⁷ (sosiaalihuoltoasetus 9§ 2 mom.), joista ei säädetä asiakasmaksulainsäädännössä mitään. Kunta voi siis periaatteessa periä kotipalvelun tukitoimista vapaasti maksun varsinaisen kotiin annettavan palvelun asiakasmaksun lisäksi.

Kotipalvelut tulee huomioida myös siltä kannalta, että ne ovat ihmisten kotona asumista tukevia palveluita. Näin ollen kotiin annettavat palvelut edesauttavat ihmisten kotona asumista ja vähentävät laitoshoidon tarvetta. Sosiaalihuollossa on jo pitkään ollut suosiossa avohuollon suosiminen suhteessa laitoshoidon. Nykyisin valloilla olevan näkemyksen mukaan voidaankin katsoa avohoidon olevan ensisijaista suhteessa laitoshoidon.¹³⁸

Pitkäaikainen laitoshoido

Kun asiakas katsotaan asiakasmaksulain 7b§:ssä määriteltyjen ehtojen mukaan olevan pitkäaikaisessa laitoshoidossa, voidaan häneltä periä asiakasmaksua maksukyvyyn mukaan. Maksu voi olla enintään 85 prosenttia asiakkaan kuukausituloista. Asiakkaalle täytyy kuitenkin jäädä vähintään 90 euroa kuukaudessa henkilökohtaiseen käyttöön (asiakasmaksulaki 7c§ 1 mom.). Jos asiakas on juuri ennen laitoshoidon alkamista asunut avo- tai avioliitossa ja hoidossa olevan tulot ovat isommat kuin puolison, otetaan myös

¹³⁷ Tukitoimia ovat muun muassa aterian tuonti kotiin ja siivous.

¹³⁸ Aho 1993 s. 33.

puolison tulot huomioon¹³⁹. Tällöin lasketaan asiakasmaksu yhteistuloista ja maksu voi olla enintään 42,5 prosenttia. Eräissä tapauksissa laitoshoidossa olevan alaikäisen lapsen elatus saattaa myös vaikuttaa asiakasmaksun määrään¹⁴⁰.

Maksujen määrät ovat pitkäaikaisen laitoshoidon osaltakin enimmäismääriä ja kunta voi periä myös alempaa maksua. Myös pitkäaikaisen laitoshoidon maksua arvioitaessa tulee ottaa huomioon palvelun järjestämisestä koituvat kustannukset. Nämä tosin harvoissa tapauksissa voivat jäädä pienemmiksi kuin asiakasmaksu, kun huomioidaan laitoshoidon kustannusrakenne. Pitkäaikaisen laitoshoidon maksun voidaan katsoa mielestäni olevan kohdallaan kunnan näkökulmasta. Asiakasmaksuna 85 prosenttia asiakkaan tuloista on paljon, mutta palvelun laadun huomioon ottaen perusteltu ja myös asiakkaan henkilökohtainen kuukausittainen käyttövara on turvattu. Mielestäni merkittävää pitkäaikaisen laitoshoidon asiakasmaksun perusteiden määrittämisessä on kuitenkin se, että kuukausittaiset tulot riittävät aina asiakasmaksuun ja asiakkaalle jää myös pieni summa omaan käyttöön tuloista. Tällöin pitkäaikaisen laitoshoidon asiakasmaksu ei koskaan kuluta asiakkaalle aiemmin kertynyttä omaisuutta, eli varallisuutta.

Lasten päivähoidon asiakasmaksut

Lasten päivähoidosta kunta voi periä maksu asiakkaan tulojen mukaan. Asiakasmaksun perusteista säädetään asiakasmaksuL 7a§:ssä. Lisäksi asiakasmaksuL 10a§:ssä säädetään asiakasmaksun määräämisen perusteina olevista tuloista. Asiakasmaksun enimmäismäärä määritellään perheen koon mukaan. Perheen koon mukaan saadaan tuloraja, jonka ylittävästä osasta lasketaan prosenttimäärän mukainen asiakasmaksun yläraja. Maksu voi kuitenkin olla enintään 233 euroa kuukaudessa. Perheen kokoa laskettaessa huomioidaan yhteistaloudessa, avoliitossa, tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt sekä heidän samassa taloudessa asuvat lapsensa. Pääsääntöisesti päivähoidon asiakasmaksu voidaan periä enintään yhdeltätoista kuukaudelta, jollei lapsi ole päivähoidossa vuoden jokaisena kuukautena, jolloin

¹³⁹ Menettelyllä pyritään turvaamaan kotiin jäävää puolisoa liian suurelta tulotason laskemiselta, toisen osapuolen joutuessa laitoshoidon. HE 49/2002 s. 4 – 6.

¹⁴⁰ Alaikäisen lapsen elatukselliset näkökohdat tulee huomioida pitkäaikaisen laitoshoidon asiakasmaksua määrätessä. Ks. tarkemmin asiakasmaksuA 15 §.

asiakasmaksu voidaan periä kahdeltatoista kuukaudelta.

Asiakasmaksulain 7a§ mukaan jos lapsia on hoidossa samasta perheestä useampia kuin yksi, voidaan nuorimman hoidossa olevan lapsen asiakasmaksu periä täysimääräisenä. Seuraavan lapsen asiakasmaksu voidaan myös periä täysimääräisenä, kuitenkin enintään 210 euron suuruisena kuukaudessa. Kustakin seuraavasta lapsesta asiakasmaksu saa olla enintään 20 prosenttia ensimmäisen lapsen asiakasmaksusta.

Päivähoidon alkaessa tai loppuessa kesken kuukauden, määrätään asiakasmaksu tosiasiallisten hoitopäivien mukaan. Jos päivähoito on osapäiväistä tai muutoin päivähoito on kokopäivähoitoa merkittävästi lyhyempää, tulee kunnan suhteuttaa asiakasmaksu kokopäivähoidosta perittävää maksua alemmaksi. Tilapäisestä päivähoidosta voidaan asiakasmaksulain 7a§, 9 mom. mukaan periä kunnan päättämä maksu. Tilapäisen päivähoiton maksua luontaisesti rajoittaa se mitä muutoin päivähoitomaksusta säädetään, eli se ei voi olla suurempi kuin normaali päivähoiton asiakasmaksu.

Jos perheen koko on viisi henkilöä, joista kahdella on tuloja ja loput kolme ovat päivähoitossa, kuinka päivähoitomaksut määräytyvät? Määritellään toisen puolison tuloiksi 2000 euroa ja toisen 3000 euroa, eli yhteensä 5000 euroa. Tällä perhekoolla ja tuloilla tulorajaksi määräytyy 1716 euroa ja maksuprosentiksi 7,9 prosenttia. Tällöin nuorimman lapsen osalta asiakasmaksun enimmäismääräksi määräytyy 259,40 euroa. Tällöin nuorimman lapsen päivähoiton maksuksi tulee 233 euroa kuukaudessa, koska se on ylin päivähoidosta perittävä maksu. Seuraavan lapsen asiakasmaksuksi tällöin muodostuu myös ylin mahdollinen maksu, eli 210 euroa. Kolmannen lapsen asiakasmaksu määritellään nuorimman lapsen asiakasmaksun mukaan. Kolmannen lapsen asiakasmaksu on 20 prosenttia nuorimman lapsen asiakasmaksusta, eli 46,60 euroa kuukaudessa. Näillä tuloilla perheen päivähoitomaksujen yläraja olisi siis yhteensä 909 euroa kuukaudessa.

Lasten päivähoito on merkittävä subjektiivinen oikeus, jonka vaikutuksesta ihmisillä on mahdollisuus käydä töissä perheen perustamisesta huolimatta. Tulorajoilla on turvattu, että myös pienituloisilla on mahdollisuus käyttää päivähoiton palveluita. Kunnan toimivallan kannalta tulee ottaa huomioon, että asiakasmaksulaissa säädetyt asiakasmaksut ovat

asiakasmaksujen enimmäismääriä, eikä esimerkiksi suositeltuja päivähoidon asiakasmaksuja. Päivähoidon kustannuksiin¹⁴¹ suhteutettuna asiakasmaksut kattavat noin 15 prosenttia päivähoidon kokonaiskuluista¹⁴².

4.2.2. Muutoksenhaku asiakasmaksuissa

Muutoksenhaku asiakasmaksuja koskevissa asioissa säännellään asiakasmaksulain 15 §:ssä. Asiakasmaksuasioissa viranomaisen tekemään päätökseen asiakasmaksusta ei saa hakea muutosta valittamalla. Sen sijaan jos asiakas on päätökseen tyytymätön hän voi viedä asian toimielimen käsiteltäväksi 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Toimielin on palvelusta riippuen joko SosHL:n 6 §:n mukainen toimielin, kansanterveyslain 6 §: mukainen toimielin, tai sairaanhoitopiirin järjestämän palvelun ollessa kyseessä, sen toimielimen päätettäväksi, jonka alainen viranhaltija on päätöksen tehnyt.

Aiempi käytäntö muutoksenhaussa asiakasmaksuissa oli osittain samankaltainen kuin kuvailtu nykyinen käytäntö. Sosiaalihuollon palveluissa asiakasmaksujen muutoksenhaku oli sama kuin nykyinen käytäntö. Terveystuollon palveluiden asiakasmaksuissa ainoastaan pitkäaikaisen laitoshoidon asiakasmaksun muutoksenhaku oli nykyisen kaltainen. Muihin terveydentuollon asiakasmaksuihin ei ollut erityisiä muutoksenhaku säädöksiä, vaan muutoksenhaku määräytyi silloisen kunnallislain mukaisesti. Asiakasmaksulain säätämisen yhteydessä katsottiin, että asiakasmaksujen muutoksenhaku tuli yhtenäistää ja näin se säädettiin myös terveydentuollon palveluihin sosiaalihuollon palveluiden mukaisesti¹⁴³.

Käytännössä viranhaltijan tekemään asiakasmaksupäätökseen voi tehdä oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä ainoastaan asianosainen. Oikaisuvaatimus tulee tehdä 14 päivän kuluessa tiedoksisaannista monijäseniselle toimielimelle, jonka alaisena viranhaltija toimii. Yleisimmin kunnissa tämä toimielin on sosiaali- ja terveyslautakunta. Toimielimellä on velvollisuus käsitellä oikaisuvaatimus, eli antaa vastaus oikaisuvaatimukseen. Käytännössä toimielimen täytyy tehdä myös jokin ratkaisu asiassa, eli antaa päätös. Näin ollen

¹⁴¹ Päivähoitomaksuista ja vastikkeena saatavasta palvelusta ks. lisätietoja Sinervo 2011 s. 159 – 169.

¹⁴² Maksutoimikunta 2005 s. 122.

¹⁴³ HE 216/1991 s. 41 – 42.

oikaisuvaatimusta ei voida ainoastaan merkitä tiedoksi¹⁴⁴. Oikaisuvaatimukseen annettavassa päätöksessä oikaisuvaatimus voidaan joko hylätä tai hyväksyä. Kun oikaisuvaatimus hylätään, alkuperäinen päätös, johon on haettu oikaisua, jää voimaan. Kun oikaisuvaatimus hyväksytään, alkuperäinen päätös voidaan kumota, sitä voidaan muuttaa, tai asia voidaan palauttaa uudelleen käsiteltäväksi.¹⁴⁵

Toimielimen tekemään oikaisuvaatimusta koskevaan päätökseen voi hakea muutosta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta hallinto-oikeudelta. Valituksen voi tehdä ainoastaan asianosainen. Asiakasmaksulain 15 §:n mukaan valitus hallinto-oikeuteen tehdään siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuteen tehtävä valitus on hallintovalitus, koska asiakasmaksuasioissa viranhaltijan toimivalta perustuu kuntalain sijasta erityislainsäädäntöön, jossa myös muutoksenhausta ja valituksesta säädetään, tässä tapauksessa asiakasmaksulaissa¹⁴⁶.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita koskeviin päätöksiin haetaan usein oikaisua hallintolainkäyttölain mukaisella oikaisuvaatimuksella ja edelleen hallintovalituksella, kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen sijasta¹⁴⁷. Kaikkiin asiakasmaksupäätöksiin mitä kunnissa tehdään, tulee liittää oikaisuvaatimusohjeet, eli ohjeistus siitä kuinka päätökseen tyytymätön voi hakea oikaisua päätökseen. Oikaisuvaatimusohjeissa on ohjeistettava ainakin oikaisuvaatimusviranomaisen, mihin oikaisuvaatimus on toimitettava osoitteineen sekä missä ajassa oikaisuvaatimus on tehtävä. Samaiset ohjeet on liitettävä oikaisuvaatimuksesta tehtyyn päätökseen hallintovalituksen tekoa varten.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Halila – Aer 2011 s. 144 – 145.

¹⁴⁵ Hannus ym. 2009 s. 536.

¹⁴⁶”[hallintovalitus oikeussuojakeinona]... perustuu yleensä nimenomaiseen säännökseen, jonka mukaan tämän alan viranomaisen päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Jos kunnan erityislainsäädäntöön perustuvissa tehtävissä kuitenkin käytetään kunnallisvalitusta, laissa todetaan, että muutosta päätökseen haetaan siten kuin kuntalaissa säädetään.” Mäenpää 2004 s. 459.

Näin myös Myllymäki 2012 s. 112.

¹⁴⁷ Myllymäki 2012 s. 104.

¹⁴⁸ Kulla 2012. s. 278.

Asiakasmaksulain 15 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta. Näin ollen hallinto-oikeuden päätöksestä ei voi enää tehdä jatkovalitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehtävän jatkovalituksen kieltävän valituskiellon on nähty olevan merkitykseltään vähäinen¹⁴⁹. Asiakasmaksujen osalta asia voidaan nähdä myös toisin. Eräät hallinto-oikeudet antoivat lausunnon STM:n selvitykseen hallinto-oikeuksien ratkaisusta asiakasmaksuasioissa vuosina 2000–2002, jossa katsoivat, että asiakasmaksuasioissa tulisi avata valitustie korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tai, että ainakin valitustie pitäisi tehdä mahdolliseksi valituslupamenettelyllä.¹⁵⁰ Samoja johtopäätöksiä voi tehdä selvityksen lopputuloksista, kun ottaa huomioon poikkeukset eri hallinto-oikeuksien tulkintakäytännössä asiakasmaksusäädännöstä.

4.3. Asiakasmaksujen perintä

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen ulosotosta ja viivästyskorosta säädetään asiakasmaksulain 16 ja 17 §:ssä. Viivästyskorkoa asiakasmaksuista voidaan periä eräpäivän jälkeen korkoL:n (633/1992) mukaisesti. Asiakasmaksuilla tulee olla maksuaikaa vähintään 14 vuorokautta. Asiakasmaksut ovat ns. julkisia saatavia, joista säädetään erikseen lailla verojen ja maksujen täytäntöönpanosta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että maksut voidaan periä suoraan ulosottoimin ilman tuomioistuimen päätöstä tästä. Säädökset ovat muutoin samansisältöisiä kuin ennen asiakasmaksulainsäädäntöä, lukuun ottamatta viivästyskorkoa. Aiemmin asiakasmaksuihin ei voitu lisätä viivästyskorkoa maksun myöhästyessä eräpäivästä. Tämä oli eräissä tapauksissa johtanut siihen, että maksujen suorittamista oli tarkoituksellisesti lykätty mahdollisimman pitkälle joka taas oli aiheuttanut perintäkuluja ja korkotappioita kunnalle¹⁵¹.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja voidaan ulosoton lisäksi periä myös ns. vapaaehtoisen perinnän menetelmin. Perintälaki, eli laki saatavien perinnästä on vuonna 1999 voimaan tullut laki. Sitä sovelletaan myös julkisten saatavien perintään, eli mm. kunnan saataviin, joista säädetään asiakasmaksulaissa. Perintälain pääsääntönä voidaan sanoa, että se

¹⁴⁹ Mäenpää 2004 s. 456.

¹⁵⁰ Pantti 2004 s. 66.

¹⁵¹ HE 216/1991 s. 42.

sallii saatavien perinnästä aiheutuvien kohtuullisten kulujen perinnän alkuperäisen saatavan ja viivästyskoron lisäksi. Perintälaisissa säädetään mm. hyvästä perintätavasta jota tulee soveltaa saatavien perintään. Perintälain 4 §:n mukaan ”*perinnässä ei saa käyttää hyvän perintätavan vastaista tai muutoin velallisen kannalta sopimatonta menettelyä*”. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että perintä ei saa aiheuttaa velalliselle kohtuuttomia tai tarpeettomia kuluja taikka tarpeetonta haittaa. Hyvää perintätapaa on perintälain lisäksi avattu mm. kuluttaja-asiamiehen toimesta ja edelleen kuntaliiton yleiskirjeellä.¹⁵²

Perintälain 10 §:n mukaan asiakkaan tulee korvata kohtuulliset erääntyneen saatavan perinnästä seuranneet kulut. Näitä perintäkuluja voi syntyä kun erääntynyttä saatavaa peritään asiakkaalta kirjallisesti, eli lähetetään maksumuistutuksia varsinaisen laskun erääntymisen jälkeen. Näitä maksumuistutuksia voi lähettää kunta, tai kunnalta toimeksisaamana jokin kolmas taho, yleensä perintätoimisto. Kohtuullisen perintäkulun määrää on pyritty määrittelemään perintälain 10 §:ssä. Sen mukaisesti ”*kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon saatavan suuruus, suoritettu työmäärä, perintätehtävän tarkoituksenmukainen suoritustapa ja muut seikat*”. Perintälain 10 §:n sisältöä on perintälain säätämisen jälkeen lainsäätäjän toimesta kirjoitettu auki säätämällä perintälakiin 10a §. Pykälässä 10a on määritelty perintäkulujen enimmäismäärät saatavan suuruuden mukaisesti. Sen mukaan voidaan kohtuullisena perintäkuluna asiakkaalta periä:

- kirjallisesta maksumuistutuksesta 5 euroa;
- maksuvaatimuksesta 21 euroa, jos saatavan pääoma on 250 euroa tai vähemmän, ja 45 euroa, jos pääoma on yli 250 euroa;
- suoraan ulosottokelpoista saatavaa koskevasta 5 §:n mukaisesta maksuvaatimuksesta 12 euroa; sekä
- velallisen kanssa laaditusta koko jäännössaatavan kattavasta kirjallisesta maksusuunnitelmasta 30 euroa.

Käytännössä perintälain 10a § on asettanut kyllä katon perintäkulujen määrään, mutta tämän lisäksi johtanut siihen, että näistä on muodostunut perinnässä käytettäviä vähimmäismaksuja.

¹⁵² <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/asiakasmaksut-talous-rahoitus/asiakasmaksut/perinta/Sivut/default.aspx> (luettu 13.2.2013). Kuntaliiton yleiskirje 20/80/2000.

Perintälain säätäminen vuonna 1999 johti siihen, että normaalien kuluttajasaatavien lisäksi myös julkisia maksuja voitiin alkaa periä toimeksisaajan toimesta, ja alkuperäisen saatavan sekä viivästyskoron lisäksi voitiin julkisten maksujen perimisestä periä perintäkuluja. Käytännössä useat kunnat ulkoistivat erääntyneiden saatavien perinnän toimeksisaajalla, eli perintätoimistolle. Erääntyneiden saatavien perimisen siirtäminen toimeksisaajalla on kunnille houkuttelevaa sillä käytännössä palvelu on maksutonta kunnille. Tällöin perintätoimisto perii perinnästä aiheutuvat kulut velalliselta omaan lukuunsa. Perintätoimistojen taloudellisen toimintalogiikan perustuessa asiakkaalta perittäviin perintäkuluihin, johtaa tämä vääjäämättä asiakkaalta perittävien perintäkulujen maksimointiin.

Vuonna 2012 perintätoimistojen käyttäminen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen perintään nousi tiedotusvälineissä keskusteluun¹⁵³. Tuolloin jopa kansallisten auktoriteettien asemassa olevat oikeustieteilijät arvostelivat kuntien käytäntöä sosiaali- ja terveystalouden maksujen perinnässä. Erityisesti arvostelua herättää se, että perintäkulut saattavat nousta suuremmiksi kuin alkuperäinen saatava. Huomionarviosta on myös saatavien laittaminen ulosottoon, joka pitäisi tehdä ainoastaan kunnan toimesta. Perintäyhtiötä käytettäessä tosiasiallisen harkinnan ulosoton vireillepanosta saattaa tehdä kunnan sijasta perintätoimisto. Kaarlo Tuori on myös huolissaan asiakkaiden oikeusturvasta: ” Jos kustannukset ovat hyvin suuret, perintäyhtiö tekee liiketoimintaa kaikista heikoimmassa asemassa olevien kustannuksella. Se on kansalaisen oikeusturvan kannalta hyvin pulmallista”. Samoilla linjoilla on myös Olli Mäenpää: ”Voisihan kunta ulkoistamisessa asettaa joitakin edellytyksiä esimerkiksi sille, että perintäkulut voisivat olla kohtuullisia. Kyllä tässä velallisen oikeusturva on retuperällä, eivätkö kunnat ihan puhtain paperein tästä selviä”.¹⁵⁴

¹⁵³ Ks. esim. Hänninen 2012 a, 2012 b sekä Pajuriutta – Sajari 2012.

¹⁵⁴ Pajuriutta – Sajari 2012.

5. Asiaksmaksut ja vähävarainen kuntalainen

5.1. Vähävaraisen kuntalaisen näkökulma asiakasmaksuihin

Tutkimuksen tehtävistä yksi on käsitellä tutkimusaihetta vähävaraisen kuntalaisen näkökulmasta. Vähävaraisella kuntalaisella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kuntalaista jolla on ongelmia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen maksamisessa. Vähävaraisen kuntalaisen määritelmään ei liitetä mitään tarkkaa tulorajaa, vaan kuntalaisen vähävaraisuus nähdään olevan sidoksissa ongelmiin suoriutua sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakasmaksuista.

Ihmisellä on määrätty tulot ja menot kuukaudessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut ovat osana ihmisen menoja. Jos sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut ovat liian suuressa osassa ihmisen menossa suhteessa tuloihin, hänellä on ongelmia asiakasmaksujen kanssa. Tässä suhteessa on selvää, että tulojen ja menojen määrä vaikuttavat toisiinsa ja siihen kuinka kuntalainen selviytyy asiakasmaksuistaan ongelmitta¹⁵⁵.

Vähävaraisen kuntalaisen näkökulma asiakasmaksulainsäädäntöön kiinnittää huomiota siihen kuinka asiakasmaksulainsäädäntö huomioi asiakkaat, joiden maksuvalmius on vaarantunut. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden toimialasta ja luonteesta johtuen palveluiden saatavuuteen tulee kiinnittää huomiota. Ensiarvoisen tärkeää on, että asiakkaan palveluiden saatavuus ei vaarannu. Tämä tulee olla sekä kuntalaisen, että kunnan intressi. Asiakasmaksujen kohotessa taas asiakkaan näkökulmasta kohtuuttomalle tasolle verrattaessa maksuvalmiuteen on selvää, että olemme tilanteessa, joka ei ole kuntalaisen (eli asiakkaan) tai kunnan etu. Asiakasmaksut voivat muodostua myös palvelun saatavuutta rajoittavaksi tekijäksi vaikka maksujen taso pysyisikin kohtuullisena. Tällöin asiakkaan maksuvalmius on häiriintynyt muista tekijöistä. Joko asiakkaan tulotaso on liian alhainen, tai asiakkaan muut

¹⁵⁵ Kapiainen ja Klavus katsovat tutkimuksessaan terveydenhuollon rahoituksesta, että kotitalouksien maksuosuus voidaan luokitella katastrofaaliseksi kun terveydenhuollon maksujen maksuosuus muodostaa vähintään 40 prosenttia kotitalouden maksukyvyistä (huom. ainoastaan terveydenhuollon maksut, ei sosiaalihuollon). Kapiainen – Klavus 2007 s. 355.

menot ovat liian korkeat. Yleisin tilanne reaali maailmassa on varmastikin molempien tekijöiden yhteisvaikutus.

5.2. Vähävaraisen kuntalaisen huomioiminen asiakasmaksulainsäädännössä

Kuten aiemmin on todettu, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ollessa kyseessä tulee tarkoin huomioida asiakasmaksujen vaikutukset palveluiden saatavuuteen. Asiakasmaksuja tulee arvioida myös asiakkaiden perusoikeuksien osalta. On selvää, että asiakasmaksulaissa tulee huomioida myös maksuvarallisuuden kanssa ongelmia kokevat. Asiakasmaksulaki jo itsessään osoittaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut vaativat valtion lainsäädännöllistä ohjaamista.

Asiakasmaksulaissa on pyritty usein eri keinoin huomioimaan se, ettei asiakasmaksut muodostuisi palveluiden saatavuuden esteeksi ja ettei palvelumaksut nousisi liian suureksi rasitteeksi. Merkittävänä välineenä taata tärkeimmät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kaikille palveluita tarvitseville on asiakasmaksulain 4 ja 5 §:n säädökset, joissa on säädetty maksuttomista palveluista. Asiakasmaksusäädöksessä palveluiden saatavuus on huomioitu myös niin, että kaikille asiakasmaksulainsäädännön piirissä olevissa palveluissa asiakasmaksulle on asetettu kattohinta, jota suuremmaksi kunta ei voi maksua asettaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon alalla ei ole kovin laajasti palveluita, joihin ei sovellettaisi asiakasmaksulakia. Näin melkein kaikissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa asiakasmaksun hinta on säännelty.

Asiakasmaksujen määrän kohtuullisuutta varmentaa myös asiakasmaksulain maksukatto (AsiakasmaksuL 6a). Asiakasmaksulaissa on pyritty huomioimaan myös maksuttomuus maksukykyyn tai muuhun syyhyn perustuen (AsiakasmaksuL 6 §). Asiakasmaksulain viimesijaisena keinona taata, että asiakasmaksut eivät muodostu kohtuuttomiksi, tai estä palvelun saantia, on säädetty asiakasmaksulain 11 §. Asiakasmaksulain 11 §:ssä säädetään asiakasmaksun alentamisesta tai perimättä jättämisestä. Näillä keinoin asiakasmaksulaki pyrkii huomioimaan erilaisissa varallisuus- ja tulotilanteissa olevat, sekä maksuvaikeuksissa olevat.

5.3. Maksukykyyn tai muuhun syyhyn perustuva maksuttomuus

Asiakasmaksulain 6 §:ssä säädetään maksukykyyn tai muuhun syyhyn perustuvasta

maksuttomuudesta. Säädöksen mukaisesti: ”Asetuksella voidaan säätää perusteista, joiden täytyessä tämän lain perusteella maksullinen palvelu on palvelun käyttäjälle maksutonta”. Asetuksella voidaan siis säätää tarkemmin perusteista, joiden perusteella asiakasmaksua ei peritä asiakkaalta palvelusta josta muutoin on asetettu asiakasmaksu, joka peritään asiakkailta. Lain säädös ei siis sinällään velvoita säätämään asetuksella perusteita maksuttomuudelle. Se kuitenkin mahdollistaa ja ohjaa säätämään maksuttomuuden perusteista. Säädöksen tarkoituksena on ollut asettaa tulorajat joiden alittuessa maksua ei asiakkaalta peritä¹⁵⁶

Yllä oleva kuvaus asiakasmaksulain 6 §:n sisällöstä ei aina ole ollut samankaltainen tai samansisältöinen. Alkuperäisessä asiakasmaksulain säädöksessä pykälä kuului: ”*Milloin maksu peritään henkilön maksukyvyyn mukaan, asetuksella voidaan säätää tuloja, jonka alittaessa palvelu on maksuton*”. Tämän mukaisesti lainsäätäjän alkuperäinen tarkoitus asiakasmaksulakia säätäessä on ollut, että maksukyvyyn mukaan määräytyvissä maksuissa asetuksella asetettaisiin selvä tulo raja maksuttomuuden perusteeksi.

Kyseistä asiakasmaksulain säädöstä muutettiin lailla (1646/1992), joka astui voimaan 1.1.1993. Alkuperäistä asiakasmaksulakia siis muutettiin lailla jo ennen asiakasmaksulain voimaan saattamista. Säädöstä muutettiin, koska oli osoittautunut hankalaksi asetuksella säätää tulo rajaa maksuttomuudelle. Säädöstä sinällään pidettiin tärkeänä ja suunniteltiin jopa, että kyseessä voisi olla maksuton palvelu esim. lapselle tai kansaneläkettä saavalle. Selvän tulo rajan säätämisestä siirryttiin asetuksella muutoin yksilöitäviin ehtoihin.¹⁵⁷

Asiakasmaksulain 6 §:n säädöksen viittauksella asetuksella säätämisestä tarkoitetaan asiakasmaksuasetusta. Säädöksen mukaisesti siis asiakasmaksuasetuksen säädöksissä asetetaan ne perusteet, joiden täytyessä asiakasmaksua ei peritä. Tällöin puhutaan yksilökohtaisista perusteista jolla kunnassa yleisesti asetettu asiakasmaksu jätetään perimättä. Tällä ei tarkoiteta mitään muuta asiakasmaksuasetuksen asiakasmaksuja ns. kohtuullistavia säädöksiä vaan, että maksuttomuus liittyy nimenomaisesti asiakkaan yksilöllisiin syihin. Asiakasmaksulain 6 §:n nimestä voidaan johtaa edelleen myös eräitä johtopäätöksiä.

¹⁵⁶ HE 216/1992 s. 40.

¹⁵⁷ HE. 291/1992 s. 2.

Säädöksen otsake on ”*Maksukykyyn tai muuhun syyhyn perustuva maksuttomuus*”. Tällöin voidaan päätellä, että asetuksella voidaan säätää maksuttomuudesta perustuen joko asiakkaan maksukykyyn tai johonkin muuhun yksilölliseen syyhyn.

Asiakasmaksuasetuksesta ei ole juurikaan löydettävissä säädöksiä joilla olisi asetettu perusteita joiden täytyessä asiakasmaksusta luovuttaisiin. Voimassa olevassa asiakasmaksuasetuksessa on löydettävissä tämän suuntaisia perusteita lähinnä koskien alaikäisiä ja veteraaneja (ja heihin rinnastettavia). Näin asiakasmaksuasetuksen 9 §:n (suun ja hampaiden tutkimus ja hoito) mukaan alle 18-vuotiailta ja niiltä joilla on rintamasotilastunnus, rintamapalvelutunnus, rintamatunnus, veteraanitunnus tai joilla on eräisiin Suomen sotiin liittyneissä tehtävissä palvelleiden todistus eräisiin miinanraivaustehtäviin osallistumisesta, ei peritä ko. säädöksen mukaisia maksuja hampaiden tutkimuksista ja hoidosta.

Myös sarjassa annettavan hoidon maksua ei peritä alle 18-vuotiailta (AsiakasmaksuA 11 §). Lyhytaikaisen laitoshoidon maksuja ei myöskään peritä terveyskeskuksessa, sairaalassa tai sen toimintayksikössä alle 18-vuotiaalta siltä osin kuin hoitopäiviä on kalenterivuodessa kertynyt yli seitsemän (AsiakasmaksuA 12 §). Samoin perustein ei myöskään peritä alle 18-vuotiaalta päivä- ja yöhoidon maksua (AsiakasmaksuA 13 §) ja kuntoutushoidon maksua (AsiakasmaksuA 14 §).

AsiakasmaksuA 3 §:ssä säädetään kotiin annettavan palvelun maksuista ja 27 §:ssä maksun perusteena olevista tuloista. Kotiin annettavassa palvelussa maksu määräytyy henkilömäärän mukaan määräytyvän tulorajan ja maksuprosentin mukaisesti. Perhekunnan yhteen laskettujen tulojen jäädessä alle tulorajan, maksua ei peritä. Tällöin on kyseessä peruste, jonka täytyessä asiakasmaksua ei peritä. Kotiin annettaviin palveluihin liittyy kuitenkin keskeisesti se, että asiakasmaksulaissa säädetään ainoastaan kotiin annettavan palvelun hinnasta, eli ns. kotihoidosta. Tämän lisäksi kotihoitoon saattaa liittyä ns. tukipalveluita. Kotihoidon tukipalveluihin ei sovelleta asiakasmaksulakia¹⁵⁸. Tällöin tukipalveluiden maksuun ei

¹⁵⁸ Moilanen 1998 s. 13.

myöskään sovelleta tulorajaa¹⁵⁹.

Asiakasmaksuasetuksesta löydettävät perusteet, joiden täytyessä säädettyä asiakasmaksua ei peritä, on yllä luetellut tapaukset. Herääkin kysymys onko lainsäätäjän asiakasmaksulain 6 §:n tarkoitus ollut soveltaa ainoastaan kotiin annettavien palveluiden maksuihin ja muutamien maksujen kohdalla alaikäisiä koskemaan. Mahdollisen vastauksen voinee antaa alkuperäisen ja nykyisen säädöksen vertailu. Alkuperäisessä asiakasmaksuasetuksessa on säädetty myös lasten päivähoiton (4 §) ja pitkäaikaisen laitoshoidon (15 §) maksuista ja niiden perusteena olevista tuloista (27 § ja 28 §). Nykyisin voimassa olevassa asetuksessa ei säädetä enää lasten päivähoiton ja pitkäaikaisen laitoshoidon maksuista. Maksujen perusteena olevista tuloista ei myöskään säädetä enää lasten päivähoiton ja pitkäaikaisen laitoshoidon osalta. Voitaneen siis katsoa, että asiakasmaksulain 6 §:n mukaisilla perusteilla jättää asiakasmaksu perimättä on tarkoitettu tulosidonnaisten maksujen määräytymistä ja huomioon otettavia tuloja, kaikkien näiden maksujen osalta. Asetuksessa säädetään tulosidonnaisesta maksusta enää ainoastaan kotiin annettavien palveluiden osalta.

Nykyisellään vastaavat säädökset ovat voimassa olevaa lainsäädäntöä, mutta ne on lakimuutoksilla siirretty osaksi asiakasmaksulakia¹⁶⁰. Asiakasmaksulain 6 §:n mukaisia perusteita, joiden täytyessä asiakasmaksua ei peritä, ovat tulosidonnaisten maksujen ns. maksuluokat. Lasten päivähoiton maksuissa maksu peritään perheen koon mukaan määräytyvältä tulorajan ylittävältä osalta, perhekoon mukaan määräytyvän prosenttiosuuden mukaisesti. Tällöin perheen yhteenlaskettujen tulojen jäädessä tulorajan alle, maksua ei peritä ollenkaan.

Pitkäaikaisessa laitoshoidossa maksu määräytyy eri tavalla kuin kotiin annettavassa palvelussa ja lasten päivähoitossa. Pitkäaikaisessa laitoshoidossa ei ole tulojen mukaan määräytyviä ns. maksuluokkia joiden mukaan perittävän maksun prosenttiosuus määräytyy. Pitkäaikaisessa laitoshoidossa kunta päättää perittävän maksuprosentin suuruuden.

¹⁵⁹ Tätä on pidetty ongelmia aiheuttava epäkohtana asiakasmaksuL:ssa Ks. Pihlaja 2002 s. 2.

¹⁶⁰ Tarkentavia säädöksiä on myös asiakasmaksuasetuksessa es. asiakasmaksuA 15 §.

Maksuprosentti voi olla korkeintaan 85 prosenttia asiakkaan tuloista¹⁶¹. Asiakkaalle on kuitenkin aina jätävä henkilökohtaiseksi käyttövaraksi vähintään 90 euroa kuussa. Tällöin asiakasmaksulaissa ei ole säädetty pitkäaikaisesta laitoshoidosta samankaltaista tulorajaa maksuttomuudelle kuin muissa tulojen mukaan määräytyvissä maksuissa. Asiakkaan henkilökohtaisen käyttövaran vähimmäismäärä rajoittaa asiakasmaksun perintää, mutta se ei ole verrattavissa muihin aiemmin mainittuihin tulorajoihin, ollessa huomattavasti pienempi.

5.4. Maksukatto

Maksukaton tarkoitus on kohtuullistaa asiakkaalle kertyvien asiakasmaksujen määrää. Maksukatossa huomioidaan ne palvelukohtaiset asiakasmaksut joista erikseen säädetään asiakasmaksulaissa¹⁶². Asiakasmaksukatossa huomioidaan kalenterivuoden aikana kertyvät asiakasmaksut. Kun asiakasmaksukatoksi säädetty raja ylittyy, lopetetaan asiakasmaksujen periminen näiden palveluiden kohdalta joihin sovelletaan maksukaton säädöstä. Alle 18-vuotiaan lapsen asiakasmaksut voidaan huomioida jommankumman vanhemman maksukaton yhteydessä.

Maksukaton säädöstä ei sovelleta tulojen mukaan määräytyviin asiakasmaksuihin. Tulojen mukaan määräytyvät asiakasmaksut koskevat palveluita, jotka ovat luonteeltaan ja laajuudeltaan sen luonteisia¹⁶³, että niistä on perusteltua periä suhteessa isompia asiakasmaksuja. Tulosidonnaisissa maksuissa taas on määritelty omat periaatteensa kuinka maksut huomioivat asiakkaan varallisuuden ja maksuvalmiuden. Palveluissa joista peritään yksittäisiä palvelun käyttöön perustuvia tasamaksuja, ei ennen maksukaton säätämistä ollut minkäänlaista periaatetta, joka estäisi yksittäisten asiakasmaksujen nousemista kohtuuttomiksi. Maksukaton säätämällä pyrittiin luomaan juuri tähän periaatteet myös

¹⁶¹ Tämän lisäksi jos asiakas asunut välittömästi ennen laitoshoidon alkamista yhteistaloudessa, avo- tai avioliitossa ja hänen tulonsa olleet suuremmat kuin puolison, otetaan maksussa huomioon yhteenlasketut tulot ja asiakasmaksu voi olla enintään 42,5 prosenttia yhteenlasketuista tuloista.

¹⁶² Maksukatossa huomioidaan asiakasmaksut seuraavista palveluista: terveyskeskuksen avosairaanhoidon palvelut, yksilökohtainen fysioterapia, poliklinikkakäynnit, päiväkirurginen hoito, sarjahoito, yö- ja päivähoito, kuntoutushoito sekä lyhytaikainen sosiaali- ja terveydenhuollon laitushoito.

¹⁶³ Tulosidonnaiset maksujen palvelut ovat yleensä säännöllisiä ja pitkäaikaisia HE 77/1999 s. 1.

yksittäisiin tasamaksuihin¹⁶⁴.

Tasasuuruiset maksut ovat kaikille samanhintaisia. Tällöin ne muodostuvat suhteessa suuremmaksi pienituloisella ja vähävaraiselle asiakkaalle, kuin sellaiselle asiakkaalle, jonka maksuvalmius on parempi. Maksukatton säätäminen ei sinänsä tuonut tähän mitään muutosta siinä että se huomioisi nimenomaisesti pienituloiset ja vähävaraiset, tai huomioisi muuten maksuvalmiuden. Maksukatto asetettiin samansuuruiseksi kaikille asiakkaille, eikä esimerkiksi tulojen mukaan määräytyviä maksukattoja¹⁶⁵. Maksukatto on säädetty asiakasmaksulain 6 §: yhteyteen pykäläksi 6a. Maksukatto voidaan tulkita tavallaan periaatteiltaan saman sisältöiseksi kuin asiakasmaksulain 6 §. Alkuperäisellä asiakasmaksulain 6 §:llä on tarkoitettu säädetävän maksuttomuuden periaatteista tulositonnaisissa maksuissa. Maksukatossa voidaan nähdä samoja piirteitä, tuomassa näitä periaatteita tasasuuruisiin maksuihin. Maksukatosta säädetään tarkemmin asetuksessa. Asiakasmaksuasetuksen mukaisesti maksukattoon ei huomioida kun asiakkaan itsensä maksamat maksut. Näin mm. toimeentulotuella maksetut maksut, tapaturmavakuutuslain tai muun lain korvaamia maksuja ei huomioida. 1.1.2012 maksukatton raja on 636 euroa vuodessa. Asiakasmaksulain indeksitarkistus on ulotettu myös maksukattoon, jolloin maksukatton rajaa tarkistetaan indeksin mukaisesti joka toinen vuosi, kuten asiakasmaksujen enimmäismääriäkin.

Maksukatton suurimmiksi hyötyjiksi, tai asiakaskuntaan kehen se eniten vaikuttaa, arvioitiin lyhytaikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon laitoshoidon asiakkaat¹⁶⁶. Lyhytaikaisessa laitoshoidossa asiakasmaksu on suurin, verrattaessa muihin tasasuuruisiin maksuihin. Maksukatto ei täysin poista maksua lyhytaikaisen laitoshoidon asiakkaalta maksukatton täytyessä. Sen sijaan se kohtuullistaa lyhytaikaisen laitoshoidon asiakasmaksun. Maksukatton ylittymisen jälkeen lyhytaikaisen laitoshoidon palvelusta saa periä enintään 15,10 euroa

¹⁶⁴ HE 77/1999 s. 1 –2.

¹⁶⁵ Maksukatton kustannukset kunnille oli tarkoitus kattaa maksukatton yhteydessä nostettavilla asiakasmaksuilla. Tämä voidaan nähdä kustannusten siirtana tasamaksuisia palveluita paljon käyttäviltä vähän käyttäville. Tämä ei sinänsä siirtänyt kustannuksia vähätuloisilta suurempituloisille. HE 77/1999 s. 3.

¹⁶⁶ HE 77/1999 s. 3.

hoitopäivältä (AsiaksmaksuA 26a §). Tämä on ns. laitoshoidon ylläpitomaksu¹⁶⁷. Normaali lyhytaikaisen laitoshoidon asiakasmaksun yläraja hoitopäivältä on 32,60 euroa.

Asiaksmaksujen kertymistä asiakkaalle seurataan asiakkaalle annettavalla seurantakortilla. Maksujen määrän seurannassa asiakas on vastuullinen. Asiakkaan tulee osoittaa maksukaton ylittyminen kunnalle. Maksukaton ylittymisen jälkeen asiakas saa todistuksen maksukaton ylittymisestä, jonka jälkeen hän saa palvelut maksutta. Myös terveyskeskus voi seurata asiakkaiden maksukaton mukaisten maksujen seurantaa. Asiaksmaksulain säädöksen mukaan se ei kuitenkaan ole velvollinen seuraamaan maksujen määriä. Maksukaton käytännön soveltamisessa ja osoittamisessa vastuullinen on siis asiakas itse. (AsiaksmaksuA 26b §) Tämän valossa jollei asiakas itse huolehdi maksujen seuraamisesta ja maksukaton täyttymisestä voi maksukaton asiakasmaksuja kohtuullistava vaikutus jäädä tehottomaksi. Asiakasryhmien osalta, jotka eivät täysin pysty itse valvomaan kaikkia taloudellisia etujaan on tärkeää, että edunvalvoja tai muu vastaava pitää huolen myös maksukaton seuraamisesta.¹⁶⁸

Maksukatto on tehokas tapa ehkäistä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen kohoaminen liian korkeiksi yksilötasolla. Maksukattojen on osoitettu tehokkaasti vähentävän kotitalouksien määrää, joille terveydenhuollon kustannukset kävisivät kohtuuttoman koviksi.¹⁶⁹

5.5. Maksun perimättä jättäminen ja alentaminen

Asiaksmaksulain 11 § on nähtävissä asiakasmaksulain viimesijaisena keinona turvaamassa asiakkaan oikeutta saada palvelua maksuvalmiudesta huolimatta sekä sitä, että asiakasmaksut eivät nousisi missään tapauksessa kohtuuttomiksi. Asiaksmaksulain 11 §:n mukaan:

Sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukyvyn mukaan määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kun maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen

¹⁶⁷ Tuori – Kotkas 2008 s. 284.

¹⁶⁸ Maksukattoon liittyvistä ongelmista ks. Jämsén 2003 s. 36–42.

¹⁶⁹ Kapiainen – Klavus 2007 s. 359.

toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista.

Palvelun tuottava kunta tai kuntayhtymä voi päättää, että:

- 1) muitakin kuin 1 momentissa tarkoitettuja maksuja voidaan jättää perimättä tai alentaa 1 momentissa tarkoitetuilla perusteilla; tai
- 2) maksuja voidaan alentaa tai jättää perimättä, jos siihen on syytä huollolliset näkökohdat huomioon ottaen.

Asiakasmaksulakiin säädös asiakasmaksun perimättä jättämisestä tai alentamisesta johdettiin silloisesta SosHL:n 28 §:n 3 momentista. Julkisoikeudellisen maksun kohtuullistamisella on löydettävissä myös pidemmälle ulottuvia juuria. Jo vuoden 1948 sekä vuoden 1976 kunnallislajeissa, oli ollut säännöksensä kunnallisen maksun suorittamisesta vapautumiseen tai lykkäykseen. Vuoden 1976 kunnallislain mukaan maksusta voitiin vapauttaa mm. jos katsottiin, että sen periminen olisi erityisestä syystä kohtuutonta. Kohtuullisuuden johtuvista syistä voitiin myöntää myös maksun suorittamisen lykkäämistä.¹⁷⁰

Asiakasmaksuista säädettiin ennen asiakasmaksulakia palveluita säätelevässä lainsäädännössä, Tuolloin SosHL mahdollisti, että ”*sosiaalipalvelusta määrätty maksu voidaan jättää perimättä tai sitä voidaan alentaa, jos henkilön elatusvelvollisuus, toimeentuloedellytykset tai huollolliset näkökohdat huomioon ottaen siihen on syytä*” (SosHL 710/1982 28 § 3 mom.). Asiakasmaksulakia säädettäessä esitettiin tämän sosiaalihuollon palveluita koskevan säännöksen ottamista osaksi asiakasmaksulakia ja ulottamaan se koskemaan myös terveydenhuollon palveluita. Alkuperäinen asiakasmaksulain säädös ei ollut yllä siteeratun nykyisen lakitekstin mukainen, vaan yllä kuvatun SosHL:n pykälän mukainen.

Säädöksellä mahdollistettiin se, että mainitut edellytykset täyttävältä henkilöltä *ei tarvinnut* periä asiakasmaksua esimerkiksi silloin, kun henkilö ei itse pystynyt vastaamaan maksusta, vaan se olisi tullut kunnan sosiaalitoimen suoritettavaksi toimeentulotukena. Hallituksen esityksen mukaisesti säädöksellä tähdättiin ohjaamaan toimintaa kunnissa siihen, että asiakasmaksuja ennemmin alennettaisiin tai jätettäisiin perumatta, kuin korvattaisiin asiakasmaksulain perusteella säädetyt asiakasmaksuja toimeentulotuella. Tämän katsottiin

¹⁷⁰ Hannus ym. 2009 s. 409.

olevan *tarkoituksenmukaisempaa*.¹⁷¹ Asiakasmaksun perimättä jättäminen tai alentaminen katsottiin siis kunnan kannalta suositeltavammaksi vaihtoehdoksi, kun asiakasmaksun periminen asiakkaalta ja ”jälleen maksaminen” asiakkaalle osana toimeentulotukea.

Keskeinen ero alkuperäisessä ja nykyisessä säädöksessä on se, että alkuperäisen säädöksen mukaisesti maksu *voidaan* jättää perimättä tai sitä *voidaan* alentaa. Nykyisin voimassa olevan säädöksen mukaisesti taas ”maksu *on jätettävä* perimättä tai sitä *on alennettava*” Säädöksen tekstillä on selvä ero entiseen, mietittäessä sitten asiakkaan tai kunnan näkökulmasta. Alkuperäisen säädöksen lauseke myös koski kaikkia maksuja joita perittiin asiakasmaksulain nojalla. Nykyisen säädöksen mukainen edellytys ”*on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava*” koskee sen sijaan kaikkia sosiaalipalveluiden asiakasmaksuja ja terveydenhuollon asiakasmaksuja tulosidonnaisten maksujen osalta. Nykyisin voimassa olevassa säädöksessä tosin laajennetaan harkinnanvarainen asiakasmaksun perimättä jättäminen ja alentaminen myös terveydenhuollon palveluihin (AsiakasmaksuL 11 § 2 mom.).

Asiakasmaksulain 11 § on muutettu myös sen osalta millä perustein maksu tulee (aiemmin voi) jättää perimättä tai alentaa. Alkuperäisessä muodossaan maksu tuli jättää perimättä tai alentaa, *jos henkilön elatusvelvollisuus, toimeentuloedellytykset tai huollolliset näkökohdat huomioon ottaen siihen on syytä*. Nykyisen lausekkeen mukaan sosiaalihuollon maksu tai terveydenhuollon tulosidonnainen maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava *siltä osin kun maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista*.

Asiakasmaksulain 11 §:ään on tehty muutoksia usealla eri kerralla. Ensimmäisen kerran säädöstä muutettiin v. 1993. Tuolloin muutettiin säädöstä sen vuoksi, että kuntien sosiaalitoimistot kieltäytyivät myöntämästä toimeentulotukea terveydenhuollon asiakasmaksuille. Sosiaalitoimistot katsoivat, että toimeentulotukea viimesijaisena tukena, ei tulisi myöntää terveydenhuollon maksuille, vaan maksut pitäisi ensisijaisesti jättää perimättä. Sairaalat taas katsoivat, ettei heillä ole mahdollisuuksia selvittää henkilön varallisuuteen ja toimeentuloon liittyviä tietoja niin, että voisivat tehdä päätöksiä asiakasmaksulain 11 §:n

¹⁷¹ HE 216/1991 s. 41.

soveltamisesta¹⁷². Tilanne johti siihen, että asiakkaat eivät saaneet toimeentulotukea terveydenhuollon maksuihin, eivätkä myöskään saaneet maksuille kohtuullistamista. Säädöstä muutettiin (1288/1993) niin, että toimeentulotukea ei voinut enää evätä sosiaalihuollon maksusta tai terveydenhuollon tulosidonnaisesta maksusta. Terveydenhuollon tasamaksun perimättä jättäminen tai alentaminen taas muutettiin vaatimaan kunnallista päätöksentekoa, eli kunta joutui päättämään sovelletaanko säädöstä terveydenhuollon tasamaksuihin.¹⁷³

Seuraavan kerran asiakasmaksulain 11 §:ää muutettiin vuonna 2003. Tuolloin tehtiin isompi muutos pitkäaikaisen laitoshoidon maksun säädöksiin, jonka yhteydessä myös perimättä jättämisen ja alentamisen säädöstä muutettiin. Esityksen mukaisesti tuolloin ei ollut tarkoitus muuttaa asiakasmaksulain 11 § vaikkakin siitä johtuviin ongelmiin kiinnitettiin huomiota esityksessä¹⁷⁴. Asiakasmaksun perimättä jättämistä ja alentamista koskeva pykälä nousi kuitenkin esityksen valiokuntakäsittelyn aikana esille. Eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunta esitti mietinnössään muutosta hallituksen esitykseen. Sen mukaisesti harkintavallan maksun kohtuullistamisessa tulisi olla hallituksen esityksen mukaista laajempi, mutta kuitenkin aiempaa säädöstä sitovampi¹⁷⁵. Nykyinen säädos on tuolloisen sosiaali- ja terveystoimikunnan esityksen mukainen.

Nykyisäädöksen mukaisesti kunnalla on nimenomaisesti velvollisuus jättää asiakasmaksu perimättä tai alentaa sitä¹⁷⁶. Tämä voidaan johtaa ko. säädöksen sanamuodoista ”*on jätettävä*” ja ”*on alennettava*”. Asiakasmaksun perimättä jättämiseen tai alentamiseen on *ehdoton velvoite* kriteereiden täytyessä¹⁷⁷. Tämän velvoitteen täyttäminen voidaan nähdä

¹⁷² Yksi syy oli myös, että sairaalan tehdessä päätöksen maksun perimättä jättämisestä kustannusvaikutus ulottui kaikkiin sairaanhoitopiiriin kuntiin, eikä kohdentunut siihen kuntaan jonka asukas asiakas oli.

¹⁷³ HE 236/1993 s. 2.

¹⁷⁴ ”järjestelmä, joka perustuu pitkälti maksujen harkinnanvaraiseen kohtuullistamiseen, ei ole aina johtanut tyydyttyvään tulokseen” HE 49/2002 s. 5. Tällä tarkoitettiin erityisesti puolison asemaa parempituloisen osapuolen joutuessa laitoshoidon. Ks. myös Luoto 2002a ja Luoto 2002b.

¹⁷⁵ StVM 59/2002 s. 3.

¹⁷⁶ Ennen v. 2003 muutostakaan kunnalla ei ollut täysin vapaata harkintaa maksun perimättä jättämisestä tai alentamisesta, vaan oikeuskäytännön mukaan maksu tuli jättää perimättä tai alentaa säädettyjen edellytysten täytyessä. Pantti 2004. s. 6.

¹⁷⁷ StVM 59/2002 s. 3.

kunnan velvollisuutena.

Kunta joutuu soveltamaan säädöstä käytäntöön kun säädöksen mukaiset kriteerit täyttyvät. Sädöksen mukaan velvoite syntyy ”*siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista*”. Kyseistä lauseketta tulee soveltaa asiakkaan lisäksi aviopuolisoon, avopuolisoon ja lapsiin, eli koko perheeseen sekä tämän lisäksi asiakkaan mahdollisiin elatusvelvollisuuksiin. Toimeentulon edellytyksiä ja elatusvelvollisuuden toteutumisessa tulee siis huomioida koko perhekunta. Toimeentulon edellytyksiä arvioidessa tulee huomioida elinkustannukset, erityisesti asumismenot¹⁷⁸ ja sairauden aiheuttamat kustannukset. Harkinnanvaraisesti voidaan ottaa huomioon myös huollolliset näkökohdat¹⁷⁹ säädöksen 2. mom. perusteella.¹⁸⁰

Toimeentulon edellytyksiä arvioitaessa tulee huomioida elinkustannukset. Siihen kuinka elinkustannukset tulisi huomioida ja kuinka toimeentulon edellytyksien vaarantumista tulisi arvioida, asiakasmaksulaki tai lainvalmisteluaineisto ei anna enempää ohjenuoraa. Elinkustannusten määrittelyssä ja kohtuullisuuden etsinnässä voidaan tukeutua toimeentulotuen säännöksistä. Toimeentulotuki jakautuu perustoimeentulotukeen, täydentävään toimeentulotukeen ja ehkäisevään toimeentulotukeen Perustoimeentulotuki on toimeentulotuen osa jolla katetaan mm. kaikki asumis- ja ruokamenot. Perustoimeentulotuen voidaan sanoa kattavan elinkustannukset. Perustoimeentulotuen kiinteällä rahamääräisellä osalla tulee kattaa mm. kaikki ravinto-, vaate-, vähäiset terveydenhuoltomenot ynnä muut vastaavat menot. Vuonna 2013 toimeentulotuen kiinteä rahamääräinen perusosa oli yksin asuvalla 477,26 euroa.¹⁸¹ Tämän lisäksi asumismenoihin annetaan perustoimeentulotukea *tarpeellisen suuruisena*¹⁸². Käytännössä asumismenoja korvataan kustannusperusteisesti.

Arvioitaessa asiakkaan toimeentulon edellytysten vaarantumista, tulee ottaa huomioon

¹⁷⁸ Asumismenojen huomiointissa edellytetään huomioitavan niiden eri merkitys eri puolilla maata.

¹⁷⁹ Tällä tarkoitetaan asiakkaasta muulla tavoin riippuvaisten henkilöiden elatusta ja toimeentuloa.

¹⁸⁰ StVm 59/2002 s. 3.

¹⁸¹ http://www.stm.fi/toimeentulo/tuet_ja_etuudet/toimeentulotuki (luettu 24.2.2013)

¹⁸² Huhtanen 1994 s. 195.

ainakin asiakkaan elinkustannukset. Elinkustannuksien määritelmälle voidaan hakea tukea edellä osoitetusti viimesijaisen toimeentulotuen perusosasta. Perusosaan kuuluu 477,26 euron suuruinen osa jolla katetaan elinkustannukset (pl. asumismenot joihin myönnetään tukea tarpeellisen suuruisena). Perusosan kiinteämääräinen osa sisältää myös *vähäiset* terveydenhuollon maksut. Toimeentulon perusosaa ei kiinteästi voida kytkeä asiakasmaksulain 11 §:n mukaiseen toimeentulon edellytysten vaarantumiseen, mutta siitä voidaan kyllä hakea tukea kun etsitään sitä rajaa missä voidaan toimeentulon edellytysten katsoa täyttyvän.

Asiakasmaksulain 11 §: mukaisten toimeentulon edellytysten voidaan katsoa vaarantuvan niissä tapauksissa kun asiakas joutuu toimeentulotuen varaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista johtuen. Jos asiakas joutuu asiakasmaksuista johtuen hakemaan turvaa toimeentulotuen säädöksistä, voidaan kohtuudella katsoa, että hänen toimeentulonsa edellytyksen ovat vaarantuneet. Tämän osoittaa jo se, että hän ei enää tule itsenäisesti taloudellisesti toimeen (koska tarvitsee toimeentuloonsa tukea). Myöskään kunnan intressissä ei voi olla asiakasmaksun määrääminen niin, että kunta lopulta joutuu korvaamaan asiakkaan maksuja toimeentulotuella. Tällöin kunta käytännössä itse maksaa omia asiakasmaksujaan. Voidaan siis sanoa, että asiakasmaksun perimättä jättäminen tai alentaminen on aina ensisijainen toimenpide suhteessa toimeentulotukeen¹⁸³.

Eräs ongelmallinen tekijä arvioitaessa asiakkaan tuloja ja menoja on vanhojen velkojen huomioiminen. Näyttäisi siltä, että ei ole olemassa mitään vakiintunutta käytäntöä, vaan sen sijaan jos asiakkaan eläkkeestä on ulosmitattu velkoja ja hänellä on käytössä ns. suojaosuus, kunta voi huomioida laitoshoidon maksua määrätessä todelliset tulot tai laskennalliset tulot.¹⁸⁴ Asiakkaan kannalta päädytään merkittävästi erilaiseen ratkaisuun sen perusteella, kummat tulot asiakkaalta huomioidaan.

Kunnat käyttävät jossain määrin toimeentulotuessa asetettuja rajoja asiakasmaksujen yhteydessä yllä kuvailulla tavalla. Toimeentulotuen normiston mukaisesti saatetaan asettaa

¹⁸³ Ks. myös <http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/vammaispalvelujen-kasikirja/itsenaisen-elamantuki/toimeentulo/toimeentulotuki/> (luettu 12.3.2013)

¹⁸⁴ Kangas 2004. s. 18 – 19.

mm. kuukausittaisen käyttövaran vähimmäismäärä. Esimerkiksi kotiin annettavan palvelun maksussa asiakkaalle on jäätävä asiakasmaksun jälkeen kuukausittaiseksi käyttövaraksi vähintään toimeentulotuen perusosa suuruinen määrä, vähennettynä toimeentulotuen normiston mukaisella ravintokustannuksella.¹⁸⁵ Tämä ei kuitenkaan sovellu esim. pitkäaikaisen laitoshoidon asiakasmaksuun. Pitkäaikaisen laitoshoidon palvelu on sen luonteista, ettei asiakkaalle tarvitse jäädä toimeentulotuen perusosaan itselle, koska palvelu sisältää mm. asumisen ja ruuan.

Oikeuskäytäntöä asiakasmaksuL 11 §:n soveltamisesta ei ole helposti löydettävissä. KHO:n ratkaisuja, joissa osittain on tehty harkintaa myös asiakasmaksuL 11 §:n soveltamiseen liittyen, ei voi tehdä kovinkaan pitkälle meneviä päätelmiä säädöksen soveltamisesta yleensä, tai sen suhteen koska säädöksen edellytyksen asiakasmaksun alentamiselle tai perimättä jättämiselle täyttyvät. Jotain päätelmiä tapauksista kuitenkin voidaan tehdä.

Kunnan perusturvalautakunta oli tehnyt päätöksen siitä, että pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevalta henkilöltä peritään asiakasmaksulain mukainen maksu ottamatta enää, toisin kuin aikaisemmin oli tehty, huomioon kustannuksia siitä, että henkilöllä on hallinnassaan asunto. Kunnassa oli tehty periaatepäätös, että jos hoitoa saavalla on hallinnassaan asunto, asunnosta suoritettava vuokra, yhtiövastike ja niitä vastaavat kustannukset otetaan vähennyksenä huomioon enintään kuuden kuukauden ajan.

Asiakas teki päätöksestä oikaisuvaatimuksen jonka kunta hylkäsi. Asiakas valitti päätöksestä hallinto-oikeuteen ja vaati, että ltk:an päätös kumotaan. Asiakas katsoi, että maksut pitkäaikaisesta laitoshoidosta olivat niin suuria, ettei potilaalle jää tarpeeksi varoja asumismenoihin tai kodin muihin perusmaksuihin. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Hallinto-oikeus katsoi, että ltk:nta on ensin myöntänyt asiakkaalle parempia etuuksia kuin laissa säädettyjä ja että ltk:nnan harkintavaltaan on kuulunut myös luopua myöntämästä näitä ylimääräisiä etuuksia.

Asiakas valitti hallinto-oikeuden päätöksestä KHO:n. KHO hylkäsi valituksen. KHO katsoi, että asiakasmaksuL 10 c §:ssä on ne kustannukset, jotka pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevan henkilön kk-tuloista on vähennettävä ja näihin ei sisälly asiakkaan hallinnassa olevan asunnon kustannuksia. Tämän lisäksi KHO katsoi, että kun otetaan huomioon asiakasmaksuL 11 §:n säännökset maksun perimättä jättämisestä tai alentamisesta mainitussa

¹⁸⁵ Näin esim. Kauniaisten kaupungin sosiaali- ja terveystoimen asiakasmaksuissa. Kauniaisten sosiaali- ja terveyslautakunta 11.2.2013 § 17.

lainkohdassa mainituin perusteilla, ltk:nta päätöksellään ei ole yksittäisen henkilön osalta sitovasti ratkaistu kysymystä asumismenojen huomioon ottamisesta pitkäaikaisesta laitoshoidosta perittävää maksua määrättäessä, vaan tämä ratkaistaan kussakin yksittäistapauksessa erikseen.

KHO 2009:24

KHO:n päätöksestä pystytään tekemään ainakin seuraavat päätelmät. AsiakasmaksuL 11 §:n perusteella asiakas ei voi vaatia pitkäaikaisessa laitoshoidossa saavansa parempaa asiakasmaksuetuutta, kuin mitä asiakasmaksuL:ssa kyseisen palvelun osalta säädetään. Eli pitkäaikaisen laitoshoidon maksua määrättäessä otettiin huomioon ne menot, jotka asiakasmaksuL:n mukaan otetaan huomioon. Kyseisessä tapauksessa tulee huomioida myös se, että kyseessä oli pitkäaikainen laitoshoido, eli asiakas asui laitoksessa. Tapauksen perusteella ei voi tehdä johtopäätöstä, ettei asiakasmaksuL 11 § koskaan ohittaisi tulkinnassa toista asiakasmaksuL säädöstä.

Tapauksen perusteella voidaan myös katsoa, että ltk:n päätettäessä asiakasmaksussa soveltaa asiakkaalle edullisempaa maksua kuin mikä oli lain vaatima minimi (ensimmäisen 6 kk osalta), päätös ei tarkoittanut että se olisi päättänyt asiakasmaksuL 11 §:n nojalla alentaa asiakasmaksua niin, että se loisi yksittäiselle asiakkaalle sitovaa etua tässä suhteessa. Tapauksen perusteella voidaan myös päätellä, että pitkäaikaisessa laitoshoidossa ei voida katsoa, että maksun periminen asiakkaalta niin, että asiakkaalla ei ole vara maksaa vuokraa, olisi kohtuutonta asiakasmaksuL 11 §:n tarkoittamalla tavalla.

KHO on antanut myös vuonna 2006 päätöksen koskien toimeentulotuen myöntämistä tilanteessa, jossa kunnan x asukas on kunnassa y laitoshoidossa (tai asumispalvelussa) ja tarvitsee toimeentulotukea kunnalta x tai y, kunnan x määräämää laitoshoidon asiakasmaksua varten. Tapauksessa on ensisijaisesti ollut kyse siitä, kumpi kunnista on velvollinen myöntämään asiakkaalle toimeentulotukea, kotikunta vai oleskelukunta. Toissijaisesti myös siitä tulisiko kunnan y alentaa tai jättää perimättä asiakasmaksu. KHO katsoi, että kunta x ei ole velvollinen myöntämään toimeentulotukea. Asiakkaan vakituinen oleskelukunta ei ollut kunta x. KHO katsoi asiakasmaksuL 11 §:n osalta, ettei se voi kyseiseen tapaukseen liittyen päätöksellään ottaa kantaa siihen tulisiko asiakasmaksu alentaa tai jättää perimättä, vaikkakin katsoo, että asiakasmaksulla on vaikutusta asiakkaan toimeentulotuen tarpeeseen. Kunta x katsoi lausunnossaan KHO:lle, että se alentaa tai jättää perimättä asiakasmaksun *mikäli toimeentulon tarve muuttuu useasti toistuvaksi*. Kunta x siis katsoi, että asiakasmaksuL 11 §

tuli sovellettavaksi kun toimeentulotuen tarve on toistuvaa.¹⁸⁶

Raimo Pantti on selvityksessään hallinto-oikeuksien asiakasmaksulakiin liittyvistä päätöksistä, selvittänyt myös hallinto-oikeuksien ratkaisukäytäntöä lain 11 §:ään liittyen. Selvityksestä käy ilmi, että hallinto-oikeudet olivat useimmiten käsitelleet 11 §:n säädöstä ns. liitännäisasiana, tapauksissa jossa oli varsinaisesti valitettu useimmiten maksun oikeellisuudesta. Tapaukset olivat useimmiten käsitelleet erilaisten kulujen huomioimista maksua määriteltäessä, tai asiakas oli pitänyt maksua liian suurena. Tapauksista (70 kpl) ainoastaan viidessä hallinto-oikeus oli päätenyt asiakkaan kannalta suotuisaan ratkaisuun. Hallinto-oikeudet eivät olleet pitäneet valittajan vaatimuksia tulojen huomioimisesta tai tulojen jättämisestä huomioimatta asiakasmaksuL 11 §:n mukaisina perusteina maksun alentamiselle tai perimättä jättämiselle. Ratkaisukäytännössä oli tullut selvitä, että asiakkaan tulot eivät ole riittäneet välttämättömiin menoihin tai valittajalla tuli olla muu erityinen syy tai olosuhde vaatimuksensa tueksi.¹⁸⁷

Pantin selvityksen perusteella kävi ilmi, että lain 11 §:n mukaiseen alentamiseen tai maksun perimättä jättämiseen ei riittänyt mm. seuraavat syyt:

- lapsi oli päivähoitolain 7a §:ssä tarkoitettu päiväkodissa erityisesti hoitoa ja kasvatusta tarvitseva lapsi;
- omien lääkkeiden, vaippojen, vaatteiden käyttämisestä laitoshoidon aikana, laitoksessa annetun hoidon laatua, eikä laitoshoidon ajalta hoitajalle maksettua omaishoidon tukea;
- tyttären useita vuosia kestänyttä äitinsä hoitoa. Huollollisilla näkökohdilla, ei tarkoitettu tyttären huolenpitoa äidistään, vaan äidin maksukykyyn vaikuttavia olosuhteita;
- hoidon mahdollista epäasianmukaisuutta;
- kuntoutuspalveluista aiheutuneita kuluja eikä muita yksilöllisiä tarpeita;
- joutumista takaajana vastuuseen toisen henkilön veloista.”¹⁸⁸

¹⁸⁶ KHO 2006:47. Ks. myös KHO 2006:46.

¹⁸⁷ Pantti 2004. s. 60.

¹⁸⁸ Pantti 2004 s. 61.

Edellisen lisäksi myöskään ajoittaista toimeentulotuen tarvetta ei katsottu sellaiseksi erityiseksi ja poikkeukselliseksi olosuhteiksi, minkä vuoksi päivähoitomaksut tulisi jättää perimättä tai niitä tulisi alentaa¹⁸⁹. Hallinto-oikeus on myös katsonut, ettei esim. kuntoutuspalvelu tai muu yksilöllinen tarve ole asiakasmaksuL mukainen peruste alentaa asiakasmaksua.¹⁹⁰

Sen sijaan tapauksessa, jossa asiakkaan bruttotulot olivat olleet 809,59 euroa kuukaudessa ja välttämättömät asumis-, elanto- ja muut menot 895,38 euroa kuukaudessa, tuli asiakasmaksu (52,14 euroa) jättää perimättä. Hallinto-oikeus katsoi, etteivät asiakkaan tulot riitä välttämättömien menojen kattamiseen.¹⁹¹ Eräässä tapauksessa hallinto-oikeus oli katsonut, että viikonloppuna yksityiseltä palveluntarjoajalta ostettavan kotipalvelun kulut tuli huomioida maksua määrätessä, koska asiakas tarvitsi kotipalvelua viikonloppuisin ja kunta ei tarjonnut kotipalvelua viikonloppuisin. Hallinto-oikeus katsoi, ettei kotipalvelun maksua määrätessä oltu tarpeeksi huomioitu asiakkaan toimeentulon edellytyksiä.¹⁹²

Edellisen perusteella voidaan tehdä joitain oikeuskäytännöstä johdettavia päätelmiä. Näyttäisi siltä, että asiakkaan vaatimus menojen huomioimatta jättämisestä tai tulojen huomiotta jättämisestä ei ole sinänsä merkitystä, vaikka asiakas tuntisi kokevansa asiassa vääryyttä. AsiakasmaksuL 11 §:ää sovellettaessa asiakkaalla tulee olla osoitettavissa, että hän ei pärjää taloudellisesti, eli tulot eivät riitä menoihin. Huomioon tulee ottaa ainoastaan 11 §:ssä todetut kulut, ei muita esim. yksilöllisiä tarpeita. Toimeentulotuen tarve johtuen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista, ei suoraan riitä syyksi alentaa tai jättää maksu perimättä. Sen sijaan jos toimeentulotuen tarve muodostuu jatkuvaksi tai useasti toistuvaksi, tulee katsoa asiakasmaksun vaarantaneen asiakkaan toimeentulon edellytyksiä ja alentaa maksua tai jättää perimättä.

Asiakasmaksulain 11 §:n soveltaminen perustuu aina tapauskohtaiseen ja yksilölliseen arviointiin. Suomen kuntaliitto suosittelee, että asiakasmaksun perimättä jättämisestä ja

¹⁸⁹ Vaasan hallinto-oikeus 17.9.2001 (01/0076/3)

¹⁹⁰ Turun hallinto-oikeus 17.12.2002 (02/0720/2)

¹⁹¹ Vaasan hallinto-oikeus 12.11.2002 (02/0582/1)

¹⁹² Turun hallinto-oikeus 4.6.2001 (01/0297/2)

alentamisesta (eli asiakasmaksulain 11 §:n soveltamisesta) hyväksyttäisiin kunnissa ja kuntayhtymissä harkinnanvaraiselle päätöksenteolle periaatteet. Tämä turvaisi asiakkaiden yhdenvertaisuutta.¹⁹³ AsiakasmaksuL 11 §:ssä on kyse myös kunnallisesta harkintavallasta ainakin lain 11 §:n 2. mom. osalta, sekä jos kunta katsoo 1. mom. sovellettavan lain minimiä suopeammalla tasolla. Tämä myös puoltaa kuntakohtaisten periaatteiden hyväksymistä. Näin näyttäisi myös olevan, ainakin osassa kuntia¹⁹⁴.

6. Päätelmät

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen perusteita määrittävä lainsäädännön lähtökohta on, että palveluista voidaan periä asiakasmaksua, jollei palvelua ole lailla säädetty maksuttomaksi tai jollei lainsäädäntö sitä muutoin rajoita. Maksuista periaatteessa päättää kunta, mutta voiko kunta missä määrin vapaasti päättää maksuista? Käytännössä kaikille maksuille, joista säädetään asiakasmaksulaissa, on olemassa enimmäismäärät. Kunnan harkintavaltaa asettaa vapaasti maksu rajoitetaan siis kaikkien palveluiden osalta joihin sovelletaan asiakasmaksuL:a. Täysin vapaasti kunta pystyy määrittämään asiakasmaksun niiden palveluiden osalta, joiden asiakasmaksuun ei sovelleta asiakasmaksulakia. Asiakasmaksusäädökset voidaankin nähdä kunnan harkintavallan kannalta, kunnallista itsehallintoa rajoittavana säädäntönä¹⁹⁵.

Kuntien mahdollisuuksia määrätä asiakasmaksuista herättää monia mielipiteitä. Toisaalta kuntia on arvosteltu, että kunnat keräävät maksutuloja lainsäädännön sallimassa ylärajassa. Toisaalta kuntapäättäjät ovat arvostelleet maksusäädäntöä siitä, että se ei tarjoa kunnalle tarpeeksi tilaa päättää maksuistaan ja luoda omakohtaista palvelurakenteen huomioivaa järjestelmää¹⁹⁶. Asiakasmaksuilla on paljon vaikutuksia, joita ei välttämättä aina huomioida.

¹⁹³ <<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/asiakasmaksut-talous-rahoitus/asiakasmaksut/laitoshoito/alentaminen-perimatta/Sivut/default.aspx>> (luettu 25.2.2013)

¹⁹⁴ Näin esim. Helsingissä osassa sosiaali- ja terveystalouden maksuja on hyväksytty perusteet asiakasmaksun perimättä jättämiselle. Ks. Helsingin kaupunginhallitus 17.3.2008 § 360.

¹⁹⁵ Ks. Maksutoimikunta 2005 s.79.

¹⁹⁶ Jämsén 2003 s. 22.

Asiakasmaksulla on palvelun kysyntää ohjaava vaikutus. Ohjausvaikutuksen teho vaihtelee eri palveluiden välillä. Sosiaali- ja terveysalalla palvelut ovat usein sen luonteisia, että ohjausvaikutus voi jäädä pieneksi. Joissain sosiaali- ja terveydenhuollonpalveluissa on kuitenkin huomattu suuriakin vaikutuksia¹⁹⁷. Asiakaspalvelumaksuilla on myös vaikutusta palveluiden arvostukseen. Joissain tapauksissa palvelun arvostukseen on katsottu olevan merkitystä sillä peritäänkö palvelusta maksua vai ei. Asiakaspalvelu maksuilla voidaan ohjata myös julkisten ja yksityisten palveluiden kysynnän välistä suhdetta. Tämä taas liittyy yleensä yhteiskunnalliseen arvoilmastoon ja maksupolitiikan tavoitteisiin.

1990-luvun alussa säädettäessä asiakasmaksulainsäädäntöä tarkoituksena oli luoda lainsäädäntö, joka mahdollistaisi kuntien käyttävän asiakasmaksuja ohjaavasti, kunkin kunnan sen hetkisen palvelurakenteen huomioon ottaen. Kuntien vaikea taloudellinen tilanne ei ole kuitenkaan mahdollistanut asiakasmaksujen joustavaa käyttöä, vaan kunnat ovat käytännössä usein säättäneet asiakasmaksut palveluista lain salliman ylärajan tuntumaan.

Mielenkiintoinen kysymys on tulisiko kunnan harkintavaltaa kasvattaa asiakaspalvelumaksujen määrittelyssä. Tällöin kunnat voisivat enemmän käyttää ohjausvaltaa palveluiden kysynnässä ja vaikuttaa enemmän palveluiden rahoitusrakenteeseen. Toisaalta ratkaisua voidaan etsiä myös muualta. Nykyisenkin järjestelmän voidaan katsoa sallivan kunnallista harkintavaltaa sosiaali- ja terveydenhuollon maksuissa. Kunnan kannalta ongelma asiakasmaksun joustavaan käyttöön voi olla ennemminkin kuntien kroonisessa rahoitusvajeeissa. Jos kunnan taloudellinen tilanne on tiukka ja rahoituksen kanssa ongelmia, voi olla, että tämä on suurempi rajoittava tekijä ohjata asiakasmaksuilla palveluiden käyttöä, kuin asiakasmaksulain asettamat rajoitteet. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin voisi katsoa soveltuvan paremmin käytännön, jossa palvelun a) asiakasmaksun alentamisella pyrittäisiin ohjaamaan käyttöä, kuin vaihtoehto, jossa palvelun b) asiakasmaksua nostettaisiin. Sama lopputulokseen voi pyrkiä useilla eri vaihtoehdoilla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on pitkälti kyse palveluista joilla toteutetaan PL:n 19 §:n mukaisia sosiaalisia oikeuksia. Perustuslaillisista oikeuksista tulee kaikkien PL:n vaikutuspiirissä olevien päästä nauttimaan. On selvää, että asiakasmaksulainsäädäntö ei saa

¹⁹⁷ Näin esim. hammashoidon palveluissa.

missään tapauksissa vaarantaa tätä oikeutta. Asiakasmaksujen osalta merkittävää on, ettei asiakkaan toimeentulon edellytykset vaarannu, eivätkä asiakkaan oikeudet saada sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita vaarannu.

Asiakkaan edellä mainittuja oikeuksien turvaaminen on huomioitu asiakasmaksuL:ssa usein eri keinoin. Kriittisimmiksi katsotut palvelut on säädetty asiakasmaksuL:lla maksuttomiksi sekä sosiaali- että terveydenhuollon. Yksittäisille palveluille on asetettu kattohinnat, joita kunta ei voi ohittaa päätöksellään. Tulosidonnaisille maksuille on myös asetettu ylärajat joita kunta ei niin ikään voi ohittaa päätöksellään. Palvelut, joille on säädetty tasamaksu, ovat luonteeltaan useimmiten palveluita joita käytetään kertaluonteisesti tai harvoin. Tulosidonnaiset maksut taas ovat jatkuvia, toistuvia ja laajuudeltaan merkittäviä.

Tasamaksuin säädettyissä palveluissa useimmiten ongelmia tulee, kun palveluntarve on niin merkittävä, että asiakasmaksut kohoavat korkeiksi¹⁹⁸. Tasamaksuisissa palveluissa säädetty kattohinta ei huomioi palvelutarpeen määrää niin kuin maksusidonnaisissa. Tätä varten säädetty maksukatto on edesauttanut asiakkaan asemaa huomattavasti. Tulosidonnaisissa maksuissa maksurajat on asetettu niin, ettei maksujen pitäisi nousta kohtuuttomiksi. Tulosidonnaiset maksut huomioivat asiakkaan maksukyvyyn. Lasten päivähoidossa hyvin alhaisilla tuloilla asiakasmaksua ei määrätä. Samoin kotiin annettavassa palvelussa asiakasmaksu maksetaan tietyn tulorajan ylittävältä osalta. Pitkäaikainen laitoshoido edellä mainituista siinä, että 90 euroa ylittävältä osalta asiakas maksaa aina enintään 85 prosenttia tuloistaan asiakasmaksua. Toisaalta palvelumaksuissa tulee tietenkin aina huomioida palvelun luonne. Pitkäaikainen laitoshoido laajuudeltaan ja luonteeltaan sellaista, että maksun voidaan katsoa olevan oikeutettu. Suurin epäkohta pitkäaikaisen laitoshoidon maksun perusteissa on ollut kotiin jäävän puolison asema. Puolison asemaa on parannettu muuttamalla asiakasmaksuL:a.

AsiakasmaksuL 11 § on viimesijainen turva asiakkaan em. perustuslaillisille oikeuksille. Säädos on helppo nähdä viimesijaisena turvana huolehtimassa asiakkaan oikeuksista tapauksissa, joissa asiakasmaksut uhkaavat vaarantaa asiakkaan toimeentulon, muista asiakasmaksujen kohtuullisuudesta huolehtivista säädöksistä huolimatta. Asiakasmaksulain

¹⁹⁸ Tästä hyvä esimerkki on lyhytaikainen laitoshoido.

11 §:ä on muutettu asiakasmaksuL:n historian aikana. Muutoksella korjattiin asiakkaan oikeuksia¹⁹⁹ ja tehtiin säädös samalla kuntaa velvoittavammaksi. Nykyisellään voidaankin tulkita, että säädös velvoittaa kuntaa toimenpiteisiin. Sosiaalihuollon kaikissa maksuissa ja terveydenhuollon tulosisidonnaisissa maksuissa kunta on velvollinen alentamaan tai jättämään perimättä maksun, kun säädöksen mukaiset edellytykset täyttyvät. Kunnan päätöksellä säädöstä voidaan soveltaa myös muihin maksuihin. Säädöksen voidaan katsoa luovan kunnalle velvoitteen soveltaa sitä aktiivisesti käytäntöön. Asiakkaalle sen voidaan taas katsoa luovan oikeuksia. Asiakas on oikeutettu saamaan palvelut, joihin säädöstä sovelletaan, aina hinnalla, joka ei vaaranna hänen toimeentuloaan, eikä muodostu esteeksi palvelun saannille.

Edellytykset, joiden täytyessä säädöstä sovelletaan, eivät ole selviä. Ainakin se voidaan sanoa, että säädöstä tulisi soveltaa jos asiakas joutuu hakemaan toimeentuloturvaa asiakasmaksun johdosta. Tämä voidaan katsoa myös kunnan toiminnan kannalta järkeväksi. Kunnan ei kannata missään tapauksessa määrätä asiakasmaksua tilanteessa, jossa se joutuu maksun lopulta maksamaan toimeentulotuen osana. Oikeuskäytännön valossa näyttäisi siltä, että yksittäisiä tilanteita toimeentulotuen tarpeelle asiakasmaksuista johtuen ei katsota vaarantavan toimeentulon edellytyksiä 11 §:n edellytysten mukaan. AsiakasmaksuL 11 §:n soveltaminen toimeentulotuen tarpeesta johtuen näyttäisi edellyttävän pitempiäaikaista ja jatkuvampaa tilannetta, kuin yksittäisiä tapauksia. Tilanne, jossa toimeentulotukea myöntävä ja asiakasmaksun määräävä kunta on eri, ei asia ole näin yksinkertainen. Saatavissa oleva oikeuskäytäntö ei ole suoranaisesti ottanut asiaan kantaa asiakasmaksun osalta²⁰⁰. Johdonmukaisuuden osalta on tulkittavissa kuitenkin, että asiakasmaksun alentamisen tai perimättä jättämisen tulisi tässäkin tapauksessa olla ensisijaista toimeentulotukeen nähden.

Asiakkaan näkökulmasta on tärkeää, ettei asiakasmaksulain 11 §:n säädös jää ainoastaan teoreettiseksi, vaan se tulee myös tosiasiallisesti sovelletuksi kuntien toimintakäytännössä. Asiakasmaksulain 11 §:n 1. mom. on siinä mielessä kuntaa velvoittava ja aktiivista soveltamista edellyttävä. Kuten edellä osoitettiin, säädös on kunnille *ehdoton velvoite*, jolloin kuntien *on alennettava* tai *on jätettävä perimättä* maksu, kun säädöksen edellytykset

¹⁹⁹ mm. pitkäaikaisen laitoshoidon maksun osalta huomioitiin puolison oikeudet.

²⁰⁰ KHO ottanut kantaa ainoastaan toimeentulotukea myöntävän kunnan osalta. Toimeentulotukea tulee myöntää sen kunnan jonka alueella asiakas vakiintuneesti oleskelee. KHO2006:46 ja KHO 2006:47.

täyttyvät. Tämä tulisi kunnassa ottaa huomioon jo asiakasmaksujen yleisistä periaatteista päätettäessä. Eli kunnan toimielimen asettaessa asiakasmaksut (tai yleiset taksat kunnassa) tulisi hyväksyä myös periaatteet asiakasmaksun alentamiselle tai perimättä jättämiselle.

Yksilökohtaiset päätökset kunnassa tulisi tehdä yllä mainittuja yleisiä periaatteita soveltaen. Yksilöllistä päätöksentekoa ja harkintaa tehtäessä ilman yleisesti hyväksytyjä periaatteita, on vaarana, ettei kuntalaisten yhdenvertaisuus toteudu. Toisaalta on vaarana, että kyseinen säädös jää kokonaan soveltamatta ja nousee esille ainoastaan räikeimmissä tilanteissa. Tällöin epäkohdan esille nouseminen on vaatinut asiakkaalta jo normaalista tilanteesta poikkeavaa aktiivisuutta asiassa. Kirjoittajan näkemys asiasta on, että pääosin kunnat eivät ole ottaneet soveltaakseen asiakasmaksuL 11 §:n säädöstä tarvittavalla tasolla.

Asia joka yleensä on jätetty huomiotta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen yhteydessä, on v. 1999 voimaan astunut laki saatavien perinnästä. PerintäL:n säätäminen ja soveltaminen kuntien maksuihin muutti sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan asemaa olennaisesti, ainakin oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Vasta viimeaikoina asia on noussut esiin sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen yhteydessä. AsiakasmaksuL on se säädös, jossa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon maksuista. Jo ennestään epäselvää ja monimutkaista asiakasmaksupolitiikkaa hämärtää ennestään perintäL:n säädösten soveltaminen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuihin. AsiakasmaksuL:ssa on huomioitu myös saatavien perintä. Eräänntyneiden saatavien perinnästä voidaan periä korkoL:n mukainen viivästyskorko. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut voidaan periä ulosottoimin ilman tuomioistuimen päätöstä asiasta. Näiden keinojen tulisi olla riittäviä tehostamaan asiakasmaksujen perintää. De lege ferenda -näkökohtana esitetään, että asiakasmaksuL:n piirissä oleviin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuihin ei tulisi soveltaa perintäL:n säädöksiä.

STM on aloittanut sosiaali- ja terveydenhuollon maksujärjestelmän uudistamisen. Uudistamista tehdään useassa osassa. Ensimmäisenä on tarkoitus uudistaa palveluasumisen maksut. Maksu uudistuksen tavoitteena on mm. lisätä asiakasmaksujen oikeudenmukaisuutta ja kannustavuutta. Asiakasmaksujärjestelmä kaipaakin jo uudistamista. Lakia on nykyisellään kritisoitu sekavaksi ja monitulkintaiseksi. Näkökulmaan on helppo yhtyä. AsiakasmaksuL:n alkuperäinen tavoite on hämärtynyt lukuisissa korjauksissa ja muutoksissa mitä lakiin on tehty. Muutokset ovat olleet merkittäviä. Muutokset ovat olleet myös tarpeellisia ja kaivattuja.

Muutoksien yhteydessä lain alkuperäinen perusidea on kuitenkin päässyt hämärtyämään. Myös asiakasmaksuille asetetut tavoitteet ja merkitykset, sekä itse sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä, ovat muuttuneet 1990-luvun alulta 2010-luvulle tultaessa. Osittaisten uudistusten uhkana on epäselventää lakia ennestään. Maksu-uudistukselta toivoisikin, että asiakasmaksuL uudistettaisiin kokonaisuudessaan. Näin saataisiin nykyisiä tarpeita palveleva asiakasmaksujärjestelmä.