



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Matti Mantila

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen alentaminen ja perimättä jättäminen

Johtamisen yksikkö
Julkisoikeus
Pro gradu -tutkielma
Hallintotieteen maisteri

Vaasa 2023

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen yksikkö**

Tekijä:	Matti Mantila		
Tutkielman nimi:	Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen alentaminen ja perimättä jättäminen: mahdollinen tarkentava alaotsikko		
Tutkinto:	Hallintotieteen maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta		
Valmistumisvuosi:	2023	Sivumäärä:	70

TIIVISTELMÄ:

Tämä pro gradu -tutkielma käsittelee sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulain (734/1992) 11 §:n mukaista asiakasmaksun alentamista tai perimättä jättämistä eli huojentamisesta. Tutkielmassa tarkastellaan, miten tätä säännöstä sovelletaan käytännössä ja millaisia haasteita sen soveltamiseen liittyy. Asiakasmaksun alentaminen tai perimättä jättäminen on subjektiivinen oikeus ja osa sosiaali- ja terveystalouden käyttäjien oikeusturvaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen alentamisella toteutetaan perustuslain 19.3 §:n mukaista riittävien sosiaali- ja terveystalouden turvaamista jokaiselle.

Asiakasmaksulain 11.1 § velvoittaa alentamaan tai jättämään perimättä Sosiaalihuollon palveluista määrätyn maksu ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukykyyn mukaan määrätyn maksun siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista. Laissa tai sen nojalla annettusta asetuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (912/1992) ei kuitenkaan määritellä toimeentulon tai elatusvelvollisuuden vaarantumisen edellytyksiä. Hyvinvointialueille on siis jätetty harkintavaltaa vaarantumisen määrittelyyn.

1. heinäkuuta 2021 astui voimaan asiakasmaksulain muutossäädös (1201/2020) eli osittaisuudistus, jolla muun muassa säädettiin asiakasmaksulain alentamisen tai perimättä jättämisen ensisijaisuudesta suhteessa toimeentulotukeen. Kunnille asetettiin samassa uudistuksessa velvollisuus tiedottaa asiakkaille mahdollisuudesta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen alentamiseen tai perimättä jättämiseen. Uudistuksessa säädettiin myös tiedotteen antotavasta ja –ajasta.

Tutkielmassa edetään sosiaalihuollon ja toimeentuloturvan oikeusperiaatteista yksityiskohtaisemmin asiakasmaksuihin ja niiden huojentamiseen liittyviin oikeusperiaatteisiin. Tutkielmassa esitetään, että asiakasmaksuihin ja niiden huojentamiseen liittyy useita vastakkaisilla tavoilla vaikuttavia oikeusperiaatteita. Oikeusperiaatteiden jälkeen tutkielmassa käsitellään asiakasmaksun määräytymiseen konkreettisesti vaikuttavia seikkoja. Sen jälkeen käsitellään asiakasmaksujen ja toimeentulon suhdetta edeten perusoikeuksista käytännön tasolla ilmenneisiin ongelmiin asiakasmaksun huojentamisen ja toimeentulotuen välillä. Viimeisinä käsitellään hyvinvointialueiden tiedottamisvelvollisuutta sekä selvitetään oikaisuvaatimuksen ja huo Jennushakemuksen välistä rajaa.

AVAINSANAT: sosiaalioikeus, sosiaaliturva, toimeentulo, toimeentuloturva, asiakasmaksulaki, asiakasmaksu

Sisälllys

1	Johdanto	5
1.1	Tutkielman lähtökohdat	8
1.2	Tutkielman käsitteistö	10
1.3	Tutkimuskysymykset	11
1.4	Lainoppi ja oikeuslähteet	12
2	Oikeussäännöt ja -periaatteet	14
2.1	Sosiaalihuollon oikeusperiaatteet	15
2.2	Toimeentuloturvan oikeusperiaatteet	17
2.3	Asiakasmaksujen oikeusperiaatteet	18
2.4	Huojentaminen ja hallintopäätöksen kohtuullistaminen	21
2.5	Taloudellisen itsehallinnon periaate	23
3	Asiakasmaksun määräytyminen	25
3.1	Maksukyvyn mukaan määräytyvä asiakasmaksut	25
3.2	Palvelun pitkäaikaisuus tai jatkuvuus ja säännöllisyys	29
3.3	Asumispalveluihin liittyvät maksut	31
3.4	Ylläpitomaksujen vaikutus asiakasmaksuun ja sen huojentamiseen	33
3.5	Huojennushakemuksen syyt ja tarkasteltavat menot	34
3.6	Huojennuksen kesto	37
3.7	Oikaisuvaatimus vai huojennushakemus?	37
4	Asiakasmaksut ja toimeentulo	Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.
4.1	Perusoikeudet, toimeentulotuki ja asiakasmaksun huojentaminen	43
4.2	Toimeentulon vaarantuminen	45
4.3	Asiakasmaksun huojentamisen ensisijaisuus	46
4.3.1	Toimeentulotuki asiakasmaksupäätöksen viivästyessä	48
4.3.2	Hyvinvointialueen laiminlyönti ja täydentävä toimeentulotuki asiakasmaksuihin	49
4.4	Asiakasmaksujen huojentamisen ensisijaisuus ennen osittaisuudistusta	52
5	Hyvinvointialueiden tiedottamisvelvollisuus	56
5.1	Riittäväällä tavalla ymmärtäminen	57
5.2	Tiedotteen antotapa ja -aika	59
6	Lopuksi	63
	Lähteet	65

Kuviot

Kuvio 1. Asiaksmaksuihin liittyvä muutoksenhaku ja sosiaaliturva	40
Kuvio 2. Asiaksmaksujen huojentaminen ja toimeentulotuki, kun hyvinvointialue laiminlyö velvollisuutensa huojentaa asiakasmaksua	52

Taulukot

Taulukko 1. Oikeuslähteiden ryhmittely Suomessa. (Hirvonen, 2011, s. 43)	13
Taulukko 2. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut keston mukaan	30
Taulukko 3. Esimerkkilaskelma kotihoidon asiakasmaksun huojennuksesta	36

Lyhenteet

AsiaksmaksuL	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiaksmaksuista (734/1992)
HL	Hallintolaki (434/2003)
KL	Kuntalaki (410/2015)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
TTTL	Laki toimeentulotuesta (1412/1997)

1 Johdanto

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut ovat julkisoikeudellisia maksuja eli julkisyhteisön perimiä maksuja. Suomen perustuslain (731/1999) 81.2 §:n mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuudesta sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.¹ Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (734/1992) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa asetuksessa (912/1992). Asiakasmaksulaki ja -asetus säädettiin samaan aikaan kuin laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992), ja ne lisäsivät kuntien ja kuntayhtymien päätösvaltaa asiakasmaksuista².

1990-luvun laman aikana alettiin korostaa yksilön vastuuta terveydenhuollossa. Asiakasmaksuja perusteltiin sekä niiden ohjaus- että rahoitusroolilla: niiden toivottiin lisäävän maksutuloja, ohjaavan asiakkaita kustannustehokkaampaan palvelukäyttöön ja ehkäisevän epätarkoituksenmukaista käyttöä.³ Maksutulojen kerääminen ja palveluiden käytön ohjaaminen nähdään edelleen asiakasmaksujen kahtena perustehtävänä. Vuonna 2015 maksuilla rahoitettiin noin 7 % kunnallisista sosiaali- ja terveystalouksista.⁴ Osuus oli sama vuonna 2019⁵. Pelkistä terveydenhuollon menoista asiakasmaksuilla katettiin vuonna 2014 Suomessa 19 %, joka oli Pohjoismaiden suurin osuus. Vastaavasti julkisen rahoituksen osuus terveystalouksista oli Pohjoismaiden pienin.⁶

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut voidaan jaotella kolmeen luokkaan: maksuttomiksi säädetty palvelut, maksukykyyn sidotut palvelut ja tasamaksuisiksi asetetut palvelut. Asiakasmaksuasetuksessa säädetään useiden eri terveydenhuollon käytien tasa-

¹ Harjula & Prättälä, 2015, s. 752.

² Tuori & Kotkas, 2016, s. 348.

³ Vaalavuo, 2018, s. 20.

⁴ Verronen, 2017, s. 367.

⁵ Sosiaali- ja terveysministeriö, 2021.

⁶ Kivimäki, 2017, s. 16.

suuruisten maksujen taksoista. Asiaksmaksulain alentamisesta ja perimättä jättämisestä yksittäistapauksessa säädetään asiaksmaksulain 11 §:ssä.⁷ Keskityn tässä pro gradu -tutkielmassani erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon asiaksmaksujen alentamiseen ja perimättä jättäminen – siis huojentaminen – toimeentulon tai elatusvelvollisuuden vaarantuessa. Sivuan silti hieman myös terveydenhuollon tasasuuruksia maksuja siitä näkökulmasta, miksi sosiaali- ja terveystalouden järjestäjillä ei ole pakottavaa velvollisuutta huojentaa niitä. Asiaksmaksujen huojentamisesta säädetään asiaksmaksulain 11 §:ssä. Se on yksi hyvinvointialueille asetetuista velvollisuuksista, joilla turvataan jokaisen oikeutta sosiaali- ja terveystalouteihin.

Hallitus esitti edellä mainitsemani asiaksmaksukokonaisuuteen liittyvät lait eduskunnalle vuonna 1991 *esityksellä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta*. Esityksessä lakien säätämistä perusteltiin valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksella, jolla tavoiteltiin järjestelmän yhtenäistämistä ja yksinkertaistamista⁸. Ennen asiaksmaksulain säätämistä sosiaali- ja terveydenhuollon maksusäännökset olivat hajallaan muualla sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä⁹. Hallituksen esityksessä tavoiteltiin myös kuntien toimintavapauden lisäämistä hallinnon järjestämiseen tavalla ja asiaksmaksujen määräämisessä. Sekä hallinnon järjestämisen että asiaksmaksujen määräämisen toimintavapauden lisäämistä perusteltiin siten, että tiukat säännökset eivät anna mahdollisuutta kunnille järjestää sosiaali- ja terveydenhuoltoa itselleen tarkoituksenmukaisella tavalla. Maksujen suuruutta koskevaa päätösvaltaa lisäämällä kuntien nähtiin voivan ohjata palveluiden käyttöä olemassa olevan palvelujärjestelmän kannalta tarkoituksenmukaisesti. Samalla kuitenkin todettiin, että kuntalaisten mahdollisuus käyttää lakisääteisiä palveluita ei saisi vaarantua liian korkeiden maksujen takia.¹⁰

⁷ Verronen, 2017, s. 369, 371.

⁸ HE 216/1991 vp, s. 1, 5.

⁹ Uotinen, 2021, s. 16.

¹⁰ Ibid., s. 10.

Asiakasmaksuille on asetettu monenlaisia rajoituksia: tiettyjen palveluiden maksuttomuus (AsiakasmaksuL 4–5 §) sekä tiettyjen sote-palveluiden vuotuinen enimmäismäärä eli maksukatto (AsiakasmaksuL 6 §). Sen lisäksi on huomioitava asiakasmaksujen yleisrajoitukset, jonka mukaan asiakasmaksu saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen (AsiakasmaksuL 2.1 §) ja asetuksella voidaan säätää maksujen enimmäismääristä, maksun määräytymisestä maksukyvyn mukaan ja maksun tarkestamisesta indeksin muutoksen mukaisesti (AsiakasmaksuL 2.2 §).¹¹

Vaikka asiakasmaksulain 2 §:n 2 momentin mukaan asetuksella voidaan säätää maksukyvyn mukaan määräytyvistä maksuista, ei sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuasetuksessa enää niistä säädetä. Säännökset maksukyvyn mukaan määräytyvistä maksuista ja maksujen laskentatavoista olivat aiemmin asetuksen 6 luvussa, mutta pykälät on kumottu valtioneuvoston asetuksella sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta (417/2021). Tämä johtuu siitä, että asiakasmaksulain osittaisuudistuksessa eli lailla sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta (1201/2020) kyseiset säännökset siirrettiin 1.7.2021 asetuksesta lain tasolle.

Tutkielman lukijan olisi hyvä huomioida, että sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisvastuu on siirtynyt kunnilta hyvinvointialueille tämän tutkielman kirjoittamisen aikana. Aloin kirjoittaa tutkielmaa niin, että kirjoitin vain *kunnista*. Päätin kuitenkin tutkielman lähestyessä valmistumista, että muutan kuntiin viittaavat sanat hyvinvointialueisiin viittaaviksi sanoiksi, koska tämä tutkielma julkaistaan, kun hyvinvointialueet ovat jo aloittaneet toimintansa. Näin ollen lainsäädännössäkin *kunta* on tietenkin korvattu *hyvinvointialueella*. Olen kuitenkin jättänyt sanan *kunta* ja *kuntayhtymä* esimerkiksi niihin kohtiin, joissa kirjoitan menneestä ajasta – esimerkiksi vuosientakaisista lakimuutoksista, jotka muuttivat kuntien tai kuntayhtymien velvoitteita.

¹¹ Tuori & Kotkas, 2016, s. 348–349. Maksukattoa koskeva 6 a § lisättiin asiakasmaksulakiin lakimuutoksella (1308/1999) kohtuuttomaksi nousevan maksurasituksen estämiseksi. Asiakasmaksulain muutoksessa (1201/2020) 5 §:än lisättiin maksuttomia terveystalveluita ja 6 a §:än maksukattoa kerryttäviä talveluita.

1.1 Tutkielman lähtökohdat

Asiakasmaksulain 11 §:n määrää sosiaalihuollon palveluista määrättyjen maksujen ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukyvyn mukaan määrätty maksujen perimättä jättämisestä tai alentamisesta toimeentulon tai lakisääteisen elatusvelvollisuuden vaarantuessa. Lain 1.7.2021 voimaanastuneessa osittaisuudistuksessa 11 §:än lisättiin momentit 3–5. Niistä ensimmäinen käsittelee asiakasmaksujen huojentamisen suhdetta toimeentulotukeen ja kaksi jälkimmäistä asiakkaan tiedottamista säännöksen sisällöstä eli 1–3 momenttien sisällöstä¹².

Kokonaisuudessaan voimassa oleva asiakasmaksulain 11 § on seuraavanlainen:

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 hyvinvointialue 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.*

Maksun alentamisen ja perimättä jättämisen on oltava ensisijaista toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitettuun toimeentulotukeen nähden. (30.12.2020/1201)

Hyvinvointialueen on annettava asiakkaalle tieto siitä, mitä 1–3 momentissa säädetään maksun alentamisesta ja perimättä jättämisestä. Tieto on annettava ennen ensimmäistä palvelutapahtumaa tai sen yhteydessä. Jos tiedon antaminen ei ole mahdollista ennen palvelutapahtumaa tai sen yhteydessä, sen voi antaa myöhemmin, kuitenkin viimeistään maksua perittäessä. Tieto on annettava siten, että

¹² Uotinen, 2021, s. 113–114.

asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön. Tietoa annettaessa asiakkaalle on annettava sen tahon nimi ja yhteystiedot, jolta asiakas voi tarvittaessa pyytää lisätietoja. (30.12.2020/1201)

Edellä 4 momentissa tarkoitettu tieto on annettava asiakkaalle henkilökohtaisesti kirjallisesti tai suullisesti. Tieto voidaan antaa myös asiakkaan yksilöivän sähköisen palvelun välityksellä. Jos tieto annetaan muulla tavalla kuin kirjallisesti, asiakkaalle on hänen pyynnöstään annettava tieto myös kirjallisena. (30.12.2020/1201)

Laissa ei ole koskaan määritelty tarkasti, milloin henkilön tai perheen toimeentulo tai lakisääteinen elatusvelvollisuus vaarantuu. Säännös siis pakottaa huojentamaan sosiaalihuollon asiakasmaksuja ja terveydenhuollon maksukyvyn mukaan määräytyviä asiakasmaksuja, mutta jättää huojentamisen edellytyksen eli toimeentulon tai elatuskyvyn vaarantumisen hyvinvointialueiden tulkittavaksi. Käytännössä tukea on kuitenkin haettu toimeentulotukilainsäädännöstä¹³. Vastaavanlainen säännös on varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain (1503/2016) 13 §:ssä, jossa myös jätetään tarkemmin määrittelemättä toimeentulon tai elatusvelvollisuuden vaarantuminen¹⁴:

Varhaiskasvatuksesta määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa palvelun käyttäjän tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai lapsen vanhemman tai huoltajan lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista.

Vielä vuonna 2022 kunnat järjestivät sosiaali- ja terveyspalvelut Suomessa. Kuntien välillä oli vaihtelua huojentamiskäytännössä, vaikka monet kunnat järjestävätkin sosiaali- ja terveydenhuollon kuntalain (410/2015) 49 §:n mukaisesti yhteistoiminnassa toisten kuntien kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjien väheni, kun järjestämisvastuu

¹³ Ibid., s. 114.

¹⁴ Ks. HE 205/2016 vp, s. 3; HE 40/2018 vp, s.1. Lasten päivähoito siirtyi 1.1.2013 opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoitavaksi. Ennen sitä lasten päivähoito oli osa sosiaalihuollon kokonaisuutta. Opetushallituksesta tuli varhaiskasvatuksen asiantuntijavirasto. Laki lasten päivähoidosta (36/1973) nimettiin uudelleen varhaiskasvatuslaiksi ja laissa otettiin käyttöön *varhaiskasvatus* termin *päivähoito* sijaan. Sitten varhaiskasvatuslaki uudistettiin kokonaan eli vanha laki kumottiin ja säädettiin uusi. Varhaiskasvatuksessa sovelletut useisiin eri sosiaalihuollon järjestämistä koskeviin lakeihin ja asetuksiin sekä lasten päivähoidosta annettuun asetukseen kuuluneet säännökset koottiin uuteen varhaiskasvatuslakiin. Varhaiskasvatusmaksuihin sovellettiin vuoteen 29.2.2017 saakka sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulakia annettua lakia. Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista tuli voimaan vuonna 1.3.2017.

siirtyi 1.1.2023 hyvinvointialueille. Se tarkoittaa myös huojentamiskäytäntöjen vaihtelun vähenemistä.

Kuten edellä mainitsin, asiakasmaksulakia uudistettiin vuonna 2021 lailla sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta. Siihen liittyvässä mietinnössään sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi saamiensa asiantuntijalausuntojen pohjalta, että huojentamiskäytäntö saattaa vaihdella eri kunnissa, koska laki ei muutoksen jälkeenkään täsmennä, milloin asiakkaan tai tämän perheen toimeentulo vaarantuu niin, että kunnan tulee huojentaa maksuja¹⁵.

Vaikka hyvinvointialueille – ja siis aiemmin kunnille – onkin jätetty harkintavaltaa asiakasmaksujen huojentamiseen, on lain tasolla kytkös toimeentulotukeen asiakasmaksulain 11 §:n 3 momentin kautta olemassa. Koska toimeentulotukilain (1412/1997) 1 §:n 1 momentissa toimeentulotuki määritellään viimesijaiseksi tueksi ja sen tarkoituksena henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaaminen. Näin ollen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen alentamiselle tai perimättä jättämiselle ei voi nähdäkseni asettaa ainakaan tiukempia ehtoja kuin perustoimeentulotuen saamiselle.

1.2 Tutkielman käsitteistö

Asiaksmaksu tarkoittaa asiakkaan maksamaa osuutta käyttämästään julkisesta palvelusta. Tässä tutkielmassa tarkastellaan vain sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja, mutta myös muista julkisyhteisöjen tarjoamista palveluista peritään asiakasmaksuja. Esimerkiksi aiemmin mainitsemani varhaiskasvatus on tällainen palvelu. Se osuus, jota palveluiden kokonaiskustannuksista ei kateta asiakasmaksuilla, kustannetaan verovarolla. Koska hyvinvointialueille ei ole ainakaan vielä verotusoikeutta, tulee hyvinvointialueiden

¹⁵ StVM 39/2020 vp, s. 10.

rahoitus asiakasmaksujen lisäksi valtion budjettirahoituksena. Se on huomattavasti suurempi osa kuin asiakasmaksuista kertyvät tulot.¹⁶

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulain 11 § säättää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen alentamisesta tai perimättä jättämisestä. Näistä voidaan kuitenkin puhua kattokäsitteellä *huojentamisella*. Se käsittää niin alentamisen kuin perimättä jättämisenkin. Hyvinvointialueet (aiemmin kunnat) käyttävät usein käsitettä *huojentaminen*. Alaluvussa 2.4 käsitteen huojentamisen suhdetta kohtuusperiaatteeseen ja hallintopäätöksen kohtuullistamiseen. Esitän siinä, että huojentaminen ei ole täysin sama asia kuin kohtuullistaminen, vaikka niissä onkin tiettyjä yhtäläisyyksiä.

1.3 Tutkimuskysymykset

Käsittelen tutkielmassani ensin luvussa 2 sosiaalihuollon, toimeentuloturvan ja asiakasmaksujen oikeusperiaatteita. Asiakasmaksut kuuluvat sosiaalioikeuden ja erityisesti toimeentuloturvan alaan. Luvussa 3 käsitelen asiakasmaksujen muodostumista. Lukijan on nimittäin tarpeellista tietää, millaisia asiakasmaksuja huojennetaan, miten maksukyvyn mukaan määräytyvät asiakasmaksut määritetään ja mitä huojennuslaskelmassa huomioidaan. Selitän myös, milloin asiakkaan tulee tehdä huojennushakemus ja milloin oikaisuvaatimus. Tätä on tarpeellista selventää, koska olen kohdannut tilanteita, joissa oikaisuvaatimuksen ja huojennushakemuksen tekeminen ovat menneet asiakkaalla sekaisin. Olen myös kohdannut tilanteen, jossa asiakas on hakenut sekä oikaisuvaatimusta että huojennusta samanaikaisesti.

Luvussa 4 selitän asiakasmaksujen huojentamisen ja toimeentulotuen suhdetta. Ne ovat kiinteästi yhteydessä toisiinsa, mikä ilmenee myös asiakasmaksulain 11 §:n säännöksestä, jonka mukaan huojentamisen on oltava ensisijaista toimeentulotukeen nähden.

¹⁶ Viherkenttä, 2021, s. 190.

Niiden yhteys kuitenkin rakentuu muunkin lainsäädännön varaan. Perustelen huojentamisen ja toimeentulotuen välistä suhdetta perus- ja ihmisoikeustasolla ja selitän, miten niiden yhteys on rakentunut.

Luvussa 5 tarkastelen vuoden 2021 osittaisuudistuksessa asiakasmaksulain 11 §:än lisätyjä säännöksiä kuntien (sittemmin hyvinvointialueiden) tiedottamisvelvollisuudesta liittyen mahdollisuuteen saada huojennusta asiakasmaksuihin. Pyrin määrittelemään, mitä on uusissa säännöksissä edellytetty *riittäväällä tavalla ymmärtäminen* ja miten tiedote tulisi asiakkaalle antaa.

Asiakasmaksulakiin on tehty monia muutoksia sen olemassaolon aikana. Pyrin koko tutkielman läpi selittämään kulloinkin käsittelemäni asian yhteydessä, miten ja – mahdolluuksieni mukaan – miksi säännökset ovat muodostuneet sellaisiksi kuin ne ovat.

1.4 Lainoppi ja oikeuslähteet

Ari Hirvosen mukaan lainopissa oikeuslähteet jaetaan vakiintuneesti auktoriteetti- ja asialähteisiin. Näistä kumpikin jaetaan vielä vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin. Vahvasti velvoittavia auktoriteettilähteitä ovat kansalliset lait ja kansainvälinen oikeus. Heikosti velvoittavia auktoriteettilähteitä ovat tuomioistuinratkaisut ja lainvalmisteluaineisto kuten hallituksen esitykset ja valiokuntamietinnöt. Sallittu auktoriteettilähde on oikeustiede.¹⁷ Oikeuslähteet ovat siis hierarkkisessa suhteessa toisiinsa. Tämä tarkoittaa sitä, että heikosti velvoittavat lähteet eivät voi olla ristiriidassa vahvasti velvoittavien kanssa. Hierarkiassa ylempitasoinen oikeuslähde syrjäyttää alempitasoisen.

¹⁷ Hirvonen, 2011, s. 41–43.

OIKEUSLÄHTEET	Vahvasti velvoittavat	Heikosti velvoittavat	Sallitut
Auktoriteettilähteet	Laki	Lainvalmistelutyöt, Tuomioistuinratkaisut	Oikeustiede
Asialähteet	Maantapa		Oikeusperiaatteet, Moraali, Reaaliset argumentit

Taulukko 1. Oikeuslähteiden ryhmittely Suomessa. (Hirvonen, 2011, s. 43)

Lainoppi on tulkintatiedettä, joka tulkitsee oikeuslähteitä muodostaakseen tulkintakanonottoja. Hirvonen jakaa tulkintametodit yhdeksään kategoriaan, joilla on myös oikeudenalasta riippuva etusijajärjestyksensä. Perus- ja ihmisoikeusmyönteisessä lainopissa korostetaan arvoperusteista tulkintaa, jossa pyritään ensin selvittämään oikeusjärjestelmän perustavat arvot yleisiä oikeusperiaatteita, perus- ja ihmisoikeuksia sekä demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteita lähteinä käyttäen. Lakitekstin ilmaisuja tulkitaan niin, että ne edistävät näitä voimassa olevaan oikeuteen sisältyviä arvoja ja arvostuksia.¹⁸ Pyrin itse lähestymään tutkimuskysymyksiäni perusoikeusmyönteisen laintulkinnan kautta.

Voimassa olevan lainsäädännön lisäksi lainvalmisteluaineisto kuten hallituksen esitykset sekä valiokuntamietinnöt ja -lausunnot ovat merkittävässä osassa tutkielmassani. Selvittäessäni asiakasmaksujen huojentamisen perustaa käytän lainopillisena metodina historiallista tulkintaa, jonka avulla pyrin muodostamaan kuvan lainsäätäjän tarkoituksesta. Hirvosen mukaan historiallisessa tulkinnassa lainsäätäjän tarkoitusta selvitetään ensisijaisesti lakien esitöistä¹⁹. Käytän lähteinä myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaioikeusasiamiehen lausuntoja. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 3 §:n mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aiheutta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Oikeusasiamiehen lausunnot siis korostavat tutkielmani perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa.

¹⁸ Ibid., s. 38–40.

¹⁹ Ibid., s. 39.

2 Oikeussäännöt ja -periaatteet

Oikeusnormit voidaan jakaa *oikeussääntöihin* ja *oikeusperiaatteisiin*. Oikeussääntö on joko voimassa tai ei. Oikeusperiaate taas saattaa väistyä osittain tai kokonaan kyseisellä sellaisen oikeusperiaatteen tieltä, joka on kyseisellä oikeudenalalla painavampi. Tätä jaottelua ei pidä sekoittaa taulukossa 1 esitettyyn oikeuslähteiden jaotteluun vahvasti ja heikosti velvoittaviin sekä sallittuihin.

Kaarlo Tuorin mukaan oikeusperiaatteiden tunnistamiseen käytetään kahdenlaisia kriteerejä: periaatteiden sisällöllistä merkitystä tai arvoa ja *institutionaalisen* tuen vaatimusta. Oikeusperiaatteet ikään kuin linkittävät oikeusjärjestystä moraaliperiaatteisiin ja eettisiin arvoihin. Kuitenkin moraalisesti justifyoitavissa olevat periaatteet voivat kuulua oikeusjärjestykseen vain, jos se saa tukea esimerkiksi lainsäädännöstä, esitöistä tai oikeuskäytännöstä. Tuori huomauttaa, että periaatteiden tarvitsema institutionaalinen tuki on usein muissa oikeuslähteissä kuin lainsäädännössä. Perustuslain 2 luku eli perusoikeusosa antaa institutionaalista tukea Suomen oikeusjärjestyksen perusoikeusperiaatteille.²⁰ Hallintolain (434/2003) 6 § antaa institutionaalista tukea aiemmin mainituille hallinto-oikeudellisille periaatteille. Koska laki on oikeuslähteenä vahvasti velvoittava, näkisin lakiin eksplisiittisesti kirjattujen oikeusperiaatteiden saavan vahvaa tukea, jota taas kohtuusperiaate ei saa.

Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen ja historiallinen laintulkinta kulkevat tutkielmassani käsi kädessä ja sekoittuvat toisiinsa. On nimittäin huomioitava, että ihmis- ja perusoikeudet oikeusperiaatteina vaikuttavat jo lainsäädäntövaiheessa. Lainsäätäjä voi huomioida oikeusperiaatteita säätäessään lakia. Näin ollen aineistosta voidaan löytää jo pelkällä historiallisella laintulkinnalla kannanottoja perusoikeuksien puolesta.

Tuori esittelee oikeusfilosofi Ronald Dworkiniin vedoten tyypittelyn, jossa oikeusperiaatteiden nähdään vaikuttavan viidellä eri tavalla oikeusjärjestelmässä:

²⁰ Tuori, 2007, s. 154–155.

1. oikeusperiaatteet oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa sovellettavina normeina (*ratkaisuperiaatteet*),
2. oikeusperiaatteet kirjallisten oikeuslähteiden, kuten lainsäädännön, tulkinnassa huomioon otettavina argumentteina (*tulkintaperiaatteet*),
3. oikeusperiaatteet oikeudenalojen ja koko oikeusjärjestyksen normatiivisen sisälön tiivistymänä (*yleiset oikeusperiaatteet*),
4. oikeusperiaatteet oikeusnormeja perustelemina oikeuslähteinä (*oikeuslähdeperiaatteet*),
5. oikeusperiaatteet lainsäädännöllisten ratkaisujen normatiivisina lähtökohtina (*lainsäädännön taustaperiaatteet tai järjestelmäperiaatteet*).²¹

Omaan tutkielmaani oikeusperiaatteet vaikuttavat aktiivisesti tulkintaperiaatteina. Muut tyypit ovat ikään kuin passiivisesti jo valmiiksi osa oikeusjärjestelmää. Esimerkiksi ratkaisuperiaatteet näkyvät oikeuskäytännössä ja lainsäädännön taustaperiaatteet tai järjestelmäperiaatteet saattavat näkyä eksplisiittisinä ihmis- ja perusoikeusmyönteisinä ilmauksina lainvalmisteluaineistossa.

Seuraavaksi käsittelen sosiaalihuollon ja toimeentuloturvan oikeusperiaatteita. Sivuutan terveydenhuollon oikeusperiaatteet. Asiakasmaksulaki ja -asetus ovat nimittäin itsessään osa pikemminkin sosiaali- ja toimeentuloturvalainsäädäntöä, koska ne pyrkivät turvaamaan palveluita maksukyvyistä riippumatta – siitä huolimatta, että se säättää myös terveydenhuollon palveluiden maksukatoista ja asiakasmaksujen enimmäismäärien laskentatavoista. Edellä mainitsemaani Dworkinin oikeusperiaatetyypittelyyn viitaten, asiakasmaksulain tavoitteet kiinnittyvät oikeudenaloista sosiaalioikeuden yleisiin periaatteisiin (kohta 3). Toimeentuloturva taas liittyy sosiaalihuoltoon.

2.1 Sosiaalihuollon oikeusperiaatteet

Vakiintuneet yleiset hallinto-oikeuden periaatteet ovat sovellettavissa myös sosiaalioikeuteen. Hallintolain 6 §:ssä mainittuja oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luot-

²¹ Ibid., s. 150.

tamuksensuojaperiaate. Myös perustuslain 2 §:n 3 momentin laillisuusperiaate on yleinen hallinto-oikeudellinen periaate.²² Oikeusperiaatteet eivät siis voi sellaisinaan olla oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita, mutta niiden tulisi merkittävästi ohjata ratkaisuja, kun tulkitaan lainsäädännössä määriteltyjen oikeuksien ja velvollisuuksien sisältöä²³.

Mainittujen hallintolain 6 §:än kirjattujen oikeusperiaatteiden lisäksi on keskusteltu kohtuusperiaatteesta mahdollisena yleishallinto-oikeudellisena oikeusperiaatteena. Se liittyy tapauskohtaisten erityisolosuhteiden huomioonottamiseen poiketessa yleisistä ratkaisuperusteista, mutta sillä ei ole samanlaista asemaa kuin aiemmin mainituilla hallinnon oikeusperiaatteilla. Kuitenkin sosiaalioikeudessa esimerkiksi etuuksien takaisinperinnästä luopuminen heijastelee kohtuusperiaatetta.²⁴ Myös asiakasmaksujen alentaminen tai perimättä jättäminen eli huojentaminen liittyy epäilemättä vahvasti kohtuuperiaatteeseen.

Sosiaalioikeudellisissa periaatteissa käydään eräänlaista kamppailua eri tasojen välillä. Sosiaalihuollon toimeenpano-organisaatiolta edellytetään taloudellisuutta ja tehokkuutta. Myös vuonna 1993 voimaantullut sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmä, jonka myötä myös asiakasmaksulaki tuli voimaan, säädettiin toteuttamaan pragmaattisia taloudellisuuden ja tehokkuuden periaatteita. Toinen puoli kamppailussa on yksilöiden ja perheiden asema, joka kiinnittyy ennen kaikkea eettisiin ja moraalisiin periaatteisiin ja voi saada tukea koko yhteiskuntaa tai sosiaalipolitiikkaa koskevista tavoitteista kuten solidaarisuus, oikeudenmukaisuus ja tasa-arvo. Nämä saavat edelleen tukea sekä yhteiskunnan, että yksilön tasolla kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja perustuslain perusoikeussäännöksistä. Pragmaattisten periaatteiden tulisi saada sijaa vain siinä määrin kuin eettiset ja moraaliset periaatteet jättävät niille tilaa.²⁵

²² Arajärvi, 2011, s. 85–86; Tuori & Kotkas, 2016, s. 179.

²³ Mäenpää, 2017, s. 145.

²⁴ Tuori & Kotkas, 2016, s. 181.

²⁵ Ibid., 189–191.

Yhä ajankohtainen on sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö vuodelta 1971, johon viitattiin hallituksen esityksessä vuoden 1982 sosiaalihuoltolaiksi. Monet komitean periaatteista ovat sittemmin saaneet institutionaalista tukea sosiaalihuollon lainsäädännöstä.²⁶ Sosiaalihuollossa merkitykselliset oikeusperiaatteet voidaan ryhmitellä seuraavasti:

1. laajentavan tulkinnan kieltä päätettäessä tahdosta riippumattomista toimenpiteistä tai etuuksien saajien valvonnasta,
2. hakijalle myönteisen tulkinnan ensisijaisuus etuuspäätöksissä,
3. tarveperiaate,
4. asiakkaan itsemääräämisoikeus ja osallistuminen,
5. asiakkaan integriteetin kunnioittaminen,
6. yleisten sosiaalipalvelujen ensisijaisuus,
7. asiakkaan omatoimisuuden edistäminen,
8. ryhmätason osallistuminen ja vaikuttaminen sekä
9. luottamuksellisuus.²⁷

2.2 Toimeentuloturvan oikeusperiaatteet

Ensinnäkin on huomattava, että toimeentuloturva on osa sosiaalihuoltoa. Sosiaaliset etuudet voidaan jakaa palveluetuuksiin ja toimeentuloturvan etuuksiin²⁸. Toimeentuloturva sosiaalihuollon osana ilmenee esimerkiksi toimeentulotukilain 1 §:n 1 momentista:

Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsestä selviytymistä.

Toimeentuloturvassa pidetään yleisenä periaatteena hakijalle myönteisen tulkinnan ensisijaisuutta. Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on pirstoutunut, minkä takia ns. väliinpuutuminen on aito ongelma. Tätä tulisi ehkäistä tulkinnallisilla keinoin. Erityisen tärkeää hakijalle myönteisen tulkinnan periaate on silloin, kun tämä jäisi muuten rinnakkaisten

²⁶ Ibid., s. 195, 197.

²⁷ Ibid., s. 197.

²⁸ Ibid., s. 15.

etusjärjestelmien ulkopuolelle. Sosiaaliturvalainsäädäntö olisi tällöin huomioitava kokonaisuutena eikä vain sovellettavana olevaa säädöstä – voidaan puhua kokonaisvaltaisen tulkinnan periaatteesta.²⁹

Asiakasmaksujen huojentamisen yhteydessä pirstoutuneisuuden kanssa joudutaan tekemisiin esimerkiksi silloin, kun asiakas syystä tai toisesta päätyy hakemaan toimeentulotukea samaan aikaan kuin hakee huojentamista.

2.3 Asiakasmaksujen oikeusperiaatteet

Asiakasmaksuilla rahoitetaan palveluja, joista niitä peritään. Asiakasmaksujen olemassaoloa perustellaan usein myös periaatteellisemmin: palveluiden käytön ohjauksella vähennetään tarpeettomia asiointeja. Ongelmallisen tästä perustelusta tekee se, että väärin kohdistuessaan asiakasmaksut vähentävät myös lääketieteellisesti tarpeellisia käyn-
tejä ja vaikuttavat siten väestön terveydentilaan.³⁰ Pienituloiset ikääntyneet tarvitsisivat hyvätulaisia enemmän terveyskeskuslääkärin palveluita mutta jättävät käymättä lääkä-
rissä oman tulotasonsa vuoksi.

Kahdessa alimmassa ikääntyneiden tuloviidenneksessä noin 11 % oli jättänyt viimeisen vuoden aikana käymättä lääkärissä taloudellisen tilanteen vuoksi. Ylimmässä tuloviidenneksessä vastaava osuus oli 3 %.³¹ Yksityislääkärikäyntien määrässä oli vielä terveyskeskuslääkärikäyn-
tejäkin selvemmät erot tuloryhmien välillä³². Heikossa sosioekonomisessa asemassa olevien terveydenhuollon tarve on palveluiden alikäytöstä huolimatta suurempi kuin väestöllä keskimäärin. Pienituloisten fyysinen ja psyykkinen toimintakyky on keskimääräistä heikompi koko väestön tasolla. Sairastavuus ja kuolleisuus taas on keskimääräistä korkeampaa pienituloisilla.³³ Sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen tason li-

²⁹ Ibid., s. 211.

³⁰ Verronen, 2017, s. 367.

³¹ Hannikainen, 2018, s. 2; Vaalavuo, 2018, s. 120.

³² Hannikainen, 2018, s. 7.

³³ Ibid., s. 2

säksi asiakas saattaa kokea järjestelmän selkeyteen ja hallittavuuteen liittyvää avuttomuutta, jos hän ei esimerkiksi tiedä, miten hakea muutosta tai miten toimia perintään menneiden asiakasmaksujen kanssa³⁴.

Etenkin yleishallintoon – ja myös sosiaali- ja terveyspalveluihin – kuuluva yhdenvertaisuuden periaate on ristiriidassa sen kanssa, että asiakasmaksut estävät pienituloisimpia käyttämästä sosiaali- ja terveyspalveluita. Yhdenvertaisuus ei toteudu myöskään alueellisesti, koska hyvinvointialueet voivat päättää asiakasmaksulain ja -asetuksen säättämiä enimmäismääriä pienemmistä asiakasmaksuista tai täydestä maksuttomuudesta. Esimerkiksi vuonna 2017 suomalaisista 58 % asui alueella, jossa terveyskeskusmaksu perittiin täysimääräisenä. Alueellisesta vaihtelua on etenkin sellaisissa palveluissa, joita ei mainita asiakasmaksulaissa.³⁵ Oletan, että vaihtelu on kuitenkin jonkin verran vähentynyt, kun palveluiden järjestäjien määrä on vähentynyt reilusti hyvinvointialueiden aloitettua toimintansa.

Kuten jo johdannossa totesin, 1990-luvulta lähtien asiakasmaksuilla on haluttu korostaa yksilön vastuuta itsestään. Tämä liittyy suomalaisen julkishallinnon yleiseen uusliberalisoitumiseen 1980-luvulta alkaen³⁶. Yksilön vastuu omista toimistaan ja hyvinvoinnistaan on uusliberalismissa tärkeä periaate, joka ulottuu sosiaali- ja terveyspalveluihin³⁷. Niin ikään uusliberalismin periaatteita heijastelee julkishallinnon järjestäminen uuden julkishallinnon (*new public management*) oppien mukaisesti. Uusi julkishallinto perustuu paljolti liike-elämän johtamisoppien soveltamiseen julkishallinnossa. Tulossopimukset ja kehysbudjetointi ovat sen keskeisiä oppeja. Niitä toteutettiin myös 1990-luvun alun valtionapu-uudistuksessa, jossa valtionosuuksien maksuperuste muutettiin todellisista kustannuksista laskennalliseksi.³⁸ Kuten johdannossa totesin, myös asiakasmaksulain säättä-

³⁴ Terveystieteiden tutkimuskeskus, 2011, s. 110.

³⁵ Vaalavuo, 2018, s. 119.

³⁶ Patomäki, 2007, s. 55.

³⁷ Harvey, 2008, s. 83.

³⁸ Patomäki, s. 74, 79.

minen oli osa tätä kokonaisuudistusta. Tähän liittyy myös se, että asiakasmaksulainsäädäntöä tulkitaan nykyisin asiakasmaksulain 1 §:n mukaisesti niin, että hyvinvointialue voi vapaasti päättää maksusta silloin, jos laissa tai asetuksessa ei aseteta rajoituksia (mutta kuin asiakasmaksulain 2 §:ssä asetettu palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia vastaava enimmäismaksu)³⁹:

Hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystalvuluista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä, jollei lailla toisin säädetä. Maksu voidaan periä henkilön maksukyvyn mukaan.

On huomionarvoista, että asiakasmaksulain alkuperäisessä lakiesityksessä todettiin asiakasmaksulain muuttavan aiempaa käytäntöä. Lain myötä kunnille syntyi oikeus määrätä maksun perimisestä ja suuruudesta ilman laissa tai asetuksessa olevaa rajoitusta. Sitä edeltäneen käytännön mukaan erityisesti terveydenhuollossa oli ennen 1990-lukua lähtökohtana, että maksuja voidaan periä vain, kun laissa tai asetuksessa niin erikseen säädetään. Myös sosiaalihuollon puolella tilanne oli pitkälti sama.⁴⁰

Asiakasmaksulain 11 §:llä pyritään vastaamaan yhdenvertaisuuden ongelmaan niin, että kaikilla olisi mahdollisuus käyttää sosiaali- ja terveystalvuluja tulotasosta riippumatta. Samalla sillä pyritään huolehtimaan perustuslain 19 §:n 3 momentin julkiselta vallalta edellyttämän riittävien sosiaali- ja terveystalvuluiden turvaamisvelvoitteesta. Asiakasmaksun huojentaminen kytkeytyy siis perusoikeuksiin niin kuin toimeentulotukikin. Käsitteiden luvussa 4 perusoikeuksien, toimeentulotuen ja asiakasmaksun huojentamisen välistä suhdetta. Tosiasiassa asiakasmaksulain 11 §:n soveltaminen on ollut asiantuntijarvioiden mukaan ainakin ennen vuoden 2021 osittaisuudistusta alikäytettyä⁴¹.

³⁹ Vaalavuo, 2018, s. 119.

⁴⁰ HE 216/1991 vp, s. 37.

⁴¹ Ibid., s. 120.

Nähdäkseni asiakasmaksuissa on huojentamismahdollisuudesta huolimatta yhdenvertaisuuteen liittyviä ongelmia. Tasasuuruiset terveydenhuollon maksut korvataan toimeentulotukilain 7 b §:n mukaan toimeentulotukiasiakkaille perustoimeentulotuella. Kaikki pienituloiset eivät kuitenkaan ole säännöllisiä toimeentulotuen saajia. Käytännössä pitkäaikaisen toimeentulotukiasiakkaan on rutiininomaisesti helpompi lähettää terveydenhuollosta aiheutuneet laskunsa Kelalle kuin esimerkiksi pientä työttömyysuutta tai eläkettä saavan henkilön, jolla ei ole säännöllistä tarvetta tai edes oikeutta perustoimeentulotuen saamiseen. Väitän siis, että eri sosiaalietuuksien saajat ovat keskenään eriarvoisessa asemassa asiakasmaksujen suhteen.

2.4 Huojentaminen ja hallintopäätöksen kohtuullistaminen

Asiakasmaksulain osittaisuudistukseen liittyvässä lakiesityksessä käytetään pääasiassa sanaa *huojentaminen*, mutta siinä esiintyy myös sana *kohtuullistaminen*. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa saatetaan myös käyttää rinnakkain molempia sanoja⁴². Tässä tutkielmassa olen käyttänyt käsitettä *huojentaminen*, koska sitä käytetään esimerkiksi lakiesityksessä alentamisen ja perimättä jättämisen synonyymina huomattavasti useammin kuin *kohtuullistamista*.⁴³ Myös jotkut kaupungit käyttävät sanaa *kohtuullistaminen*⁴⁴. Varmallisuusoikeudessa kohtuusperiaate on itsenäinen oikeusperiaate, joka ilmentää poikkeavuutta sopimuksen sitovuuden periaatteeseen: ainoastaan kohtuulliset sopimukset ovat sitovia⁴⁵.

Julkisoikeudessa kohtuullisuuden arviointi taas on asetettujen velvoitteiden tai rasitteiden lieventämistä, mikä vaatii viranomaiselta laajaa harkintaa. Kohtuullisuuden arviointi vaatii aina kohtuuttomuuden arviointia. Kohtuullisuuden huomioiminen päätöksenteossa myös edellyttää nimenomaista lainsäädäntöä, jonka pohjalta viranomainen voi

⁴² Ks. esim. Verronen, 2017.

⁴³ HE 129/2020 vp.

⁴⁴ Ks. Varkauden kaupunki, s.a.

⁴⁵ Saarnilehto, 2000, s. 110.

tehdä oikeus- tai tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Yleisellä tasolla lainsäädännössä kohtuullisuutta ilmentävät hallinnon oikeusperiaatteet. Esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen kautta voidaan arvioida hallintotoimen tai -päätöksen kohtuullisuutta, mutta ne eivät ole samoja asioita. Suhteellisuusperiaate ei sinänsä luo toimivaltaa hallintopäätöksen kohtuullistamiseen, vaan tällainen menettely edellyttää toimivaltasäännöstä⁴⁶.

Kohtuusperiaatetta sovelletaan etenkin erilaisten sosiaalisten etuuksien takaisinperinnässä⁴⁷. Esimerkiksi maatalouden rakennetuista annetun lain (1476/2007) 49 §:n mukaan viranomaisella voi jättää virheellisesti tai perusteetta maksetun määrän tai sille suoritettavan koron kokonaan tai osaksi perimättä, jos perinnän suorittaminen täysimääräisenä olisi tuen saajan olosuhteet ja toiminta huomioon ottaen kokonaisuutena tarkastellen kohtuutonta. Jätelain (646/2011) 132 §:n mukaan laiminlyöntimaksua voidaan kohtuullistaa tai se voidaan jättää määräämättä, jos maksuvelvollinen osoittaa, että laiminlyönti on johtunut maksuvelvollisen erehdyksestä tai poikkeuksellisista oloista eikä maksuvelvollinen ole saavuttanut laiminlyönnin johdosta merkittävää taloudellista etua.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksun huojentaminen poikkeaa edellä mainituista. Ensinnäkään viranomaiselle ei luoda asiakasmaksulain 11 §:ssä oikeutta asiakasmaksujen huojentamiseen yksilökohtaisen harkinnan kautta kuten edellä mainituissa laeissa. Sen sijaan viranomaiselle luodaan velvollisuus huojentamiseen toimeentulon tai elatuskyvyn vaarantuessa. Vaikka hyvinvointialueille onkin lainsäädännössä jätetty harkintavaltaa sen suhteen, millä edellytyksillä asiakasmaksuja alennetaan, on hyvinvointialueen huomioitava yhdenvertaisuusperiaate. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hyvinvointialue päättää, mitä tuloja ja menoja huomioidaan, kun tarkastellaan asiakkaan toimeentulon tai elatuskyvyn vaarantumista. Koska asiakasmaksulain säätämä velvollisuus alen- tamiseen tai perimättä jättämiseen ei ole analogista sen kanssa, mitä kohtuullistamisella yleensä tarkoitetaan, kirjoitan mieluummin *huojentamisesta*.

⁴⁶ Korte, 2015, s. 9, 23; Mäenpää, 2017, s. 165.

⁴⁷ Mäenpää, 2017, s. 164.

2.5 Taloudellisen itsehallinnon periaate

Suomessa asuvien henkilöiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta voi kyseenalaistaa kunnille ja sittemmin hyvinvointialueille jätetyn harkintavallan sote-palveluiden asiakkaan toimeentulon tai elatuskykyvyn vaarantumisesta eli asiakasmaksuan huojentamisen edellytyksistä. Tähän voi vastata kuntien itsehallinnon periaatteella, joka turvataan myös perustulain 121 §:llä. Kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan on nimittäin pidetty yhtenä kuntien itsehallinnon perustuslainsuojaa nauttivana osa-alueena. Toisaalta perustuslakivaliokunnankin mukaan tätä kuntien oikeutta voidaan rajoittaa lailla muttei asetuksella.⁴⁸

Kuten jo tutkielman alussa olen todennut, asiakasmaksulaki säädettiin kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä, ja yksi uudistuksen tavoitteista oli kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen ja taloudellisuuden lisääminen⁴⁹. Valtionosuusjärjestelmä sinällään on kuitenkin hyvinvointivaltion mukanaan tuoma kokonaisuus, kun taas kuntien toinen suuri rahoituslähde – verotusoikeus – on nähty kunnallisen itsehallinnon peruskriteerinä⁵⁰. Verotusoikeus on kunnallisen itsehallinnon syvintä olemusta jo siksi, että se säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentissa. Vaikka verotusoikeus ja valtionosuudet voidaan nähdä kunnallisen itsehallinnon eri puolina, 1970-luvulla alussa syntyneen valtionosuusjärjestelmän todettiin rajoittavan liikaa kuntien liikkumavapautta (siis itsehallintoa), ja järjestelmää ryhdyttiin muuttamaan kuntien liikkumavapautta lisäävämmäksi jo mainitun vuosikymmenen lopulla. Uusi valtionosuusjärjestelmä lisäsi edelleen kuntien liikkumavapautta esimerkiksi hallinnon järjestämisen ja henkilökunnan määrän suhteen. Myös asiakasmaksujen suuruutta koskevan päätösvallan lisääminen katsottiin tehokkuuden lisäksi parantavan kunnallista itsehallintoa: palveluiden käyttöä saatettiin ohjata maksuilla palvelujärjestelmän kannalta tarkoituksenmukaisesti.⁵¹

⁴⁸ PeVL 8/1999 vp, s. 2; PeVL 13/1993 vp, s. 1; PeVL 9/1994 vp, s. 2.

⁴⁹ HE 216/1991 vp, s. 5.

⁵⁰ Heuru, Mennola & Ryyänen, 2001, s. 17.

⁵¹ HE 216/1991 vp, s. 5, 10.

Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 2 §:n mukaan hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä säädetään mainituissa laissa. Perustuslain tasolla hyvinvointialueen itsehallinnollista asemaa ei ole varsinaisesti turvattu, mutta 121 §:n 4 momentin mukaan kuntaa suurempien hallintoalueiden itsehallinnosta on säädettävä lailla.

Kuntien tehtävät voidaan jakaa *yleiseen ja erityiseen toimialaan*, joista ensimmäinen tarkoittaa kunnan itselleen ottamia tehtäviä ja jälkimmäinen lakisääteisiä tehtäviä (KL 7.1 §). Erityisen toimialansa kautta kunta on ollut ja on edelleen itsehallinnollisen asemansa ohella eräänlainen hyvinvointivaltion toimeenpano-organisaatio⁵². Paikallisen itsehallinnon juuret Suomessa taas ulottuvat keskiaikaisiin pitäjiin, jotka olivat olemassa vuoden 1865 (maalaiskunnat) ja 1873 (kaupungit) paikallishallinnon uudistuksiin⁵³. Hyvinvointialueet on kuitenkin perustettu nimenomaan toteuttamaan hyvinvointivaltion toimeenpano-organisaation tehtäviä, eikä niillä siis ole kuntien kaltaista itsehallinnon perinnettä, eikä niille ole ainakaan toistaiseksi myönnetty verotusoikeuttakaan.

Toisaalta on huomattava, että elinkustannukset vaihtelevat alueittain Suomen sisällä. Näin ollen valtion saattaisi olisi käytännössä vaikeaa säätää tarkkoja varallisuus- tai tulotasoja, joiden alittuessa toimeentulon tai elatusvelvollisuus vaarantuisi. Voi siis olla, että hyvinvointialueille jätetty harkintavalta saattaakin johtaa yhdenvertaisempaan lopputulokseen kuin se, että toimeentulon tai elatusvelvollisuuden vaarantumisen aiheuttava tulotaso määriteltäisiin tarkasti lain tasolla. Eläminen lienee kalliimpaa Uudellamaalla kuin Lapissa.

⁵² Heuru, Mennola & Ryyänen, 2011, s. 33.

⁵³ Ibid., s. 22.

3 Asiaksmaksun määräytyminen

Tässä luvussa tarkastelen, miten asiaksmaksut määräytyvät. Laki velvoittaa alentamaan tai jättämään perimättä sosiaalihuollon maksun aina, kun henkilön tai perheen toimeentulon edellytykset tai lakisääteinen elatusvelvollisuus vaarantuu. Terveys- ja hoito- maksun laki velvoittaa alentamaan tai jättämään perimättä, kun se määräytyy maksukyvyn mukaan.

Pyrin luvussa selittämään sote-palveluiden maksujen määräytymistä jo pelkästään esitelläkseni lukijalle kontekstin, jossa asiaksmaksulain 11 §:ä sovelletaan. Sen lisäksi koen tärkeäksi selittää, milloin terveydenhuollon asiaksmaksu määräytyy maksukyvyn mukaan. Siihen vaikuttaa palvelun tosiasiallinen tai arvioitu kesto ja säännöllisyys.

3.1 Maksukyvyn mukaan määräytyvä asiaksmaksut

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita ei aina voida määritellä vain jommaksikummaksi, vaan niihin saattaa sisältyä kumpaakin. Useat säännökset edellyttävät sosiaali- ja terveydenhuollon tiivistä yhteistyötä. Tämän tutkielman kannalta oleellinen palvelu on sosiaalihoitolain 19 a §:n mukainen kotihoito, jossa yhdistetään asiakkaan yksilöllisten tarpeiden mukaisesti hoitoa ja huolenpitoa, toimintakykyä ja vuorovaikutusta edistävää ja ylläpitävää toimintaa ja muuta henkilön suoriutumista tukevaa toimintaa sekä terveydenhoitolain 25 §:ssä tarkoitettua kotisairaanhoitoa⁵⁴. Kotihoito on yleinen palvelu sosiaali- ja terveydenhuoltoa yhdistävä palvelu, jossa asiaksmaksu määräytyy maksukyvyn mukaan.

Sosiaalihoitolain (1301/2014) 2 §:n 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisissä palveluissa tai asiakkaan muutoin tarvitessa molempia palveluita on sovellet-

⁵⁴ Kun aloin kirjoittaa syksyllä 2021 tätä tutkielmaa, määriteltiin kotihoito sosiaalihoitolain 20 §:ssä yhdistelmäksi 19 §:ssä tarkoitettua kotipalvelua ja terveydenhoitolain 25 §:ssä tarkoitettua kotisairaanhoitoa. Nyt sosiaalihoitolain 20 § on kumottu eikä 19 §:ssä enää säädetä kotipalvelusta vaan tukipalveluista.

tava niitä sosiaali- ja terveydenhuollon säännöksiä, jotka asiakkaan edun mukaisesti parhaiten turvaavat tuen tarpeita vastaavat palvelut ja lääketieteellisen tarpeen mukaisen hoidon. Tarkemmin monialaisesta yhteistyöstä säädetään sosiaalihuoltolain 41 §:ssä, jonka 1 momentti velvoittaa myös muut kuin sosiaalihuoltoviranomaiset tarvittaessa osallistumaan sosiaalihuollon asiakkaan palvelutarpeen arvioimiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen, ja 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa siten, että sosiaalihuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden.

Maksuttomat sosiaalihuollon palvelut luetellaan asiakasmaksulain 4 §:ssä. Maksullisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden hinta määräytyy asiakkaan maksukyvyn mukaan kotihoidossa ja ei-tehostetussa asumispalvelussa silloin, kun palvelu on jatkuvaa ja säännöllistä. Tehostetussa palveluasumisessa, perhehoidossa ja laitoshoidossa olevan asiakasmaksu määräytyy maksukyvyn mukaan silloin, kun palvelu on pitkäaikaista. Jatkuvan ja säännöllisen kotona annettavan palvelun asiakasmaksu määräytyy 10 e §:n taulukon mukaan. Ennen 1.7.2021 voimaan astunutta asiakasmaksulain osittaisuudistusta sama taulukko oli asiakasmaksuasetuksessa. Asiaksmaksussa huomioidaan perheen koko, perheen kuukausitulot ja palvelutuntien määrä. Maksun perusteena olevista tuloista säädetään 10 f §:ssä ja niistä tehtävistä vähennyksistä 10 g §:ssä

Asiaksmaksulain 7 c §:n mukaan pitkäaikaisesta tehostetussa palveluasumisesta, pitkäaikaisessa perhehoidosta ja pitkäaikaisesta laitoshoidosta voidaan asiakkaalta periä kuukausimaksua korkeintaan 85 % tämän kuukausituloista tai 42,5 % asiakkaan ja tämän puolison yhteenlasketuista tuloista, jos asiakkaan tulot ovat puolisoa suuremmat. Pitkäaikaisen laitoshoidon, perhehoidon ja tehostetun palveluasumisen kuukausittaisen asiakasmaksua määritettäessä huomioitavista tuloista säädetään 10 b §:ssä ja niistä tuloista tehtävistä vähennyksistä 10 c ja 10 d §:ssä.

Asiakkaan käyttöön on kuitenkin jäätävä vuonna 2022 pitkäaikaisessa laitoshoidossa 110 euron sekä pitkäaikaisessa perhehoidossa ja tehostetussa palveluasumisessa 164 euron

henkilökohtainen käyttövara. Käytännössä minimikäyttövara tarkoittaa sitä, että asiakasmaksu on vähemmän kuin 85 % yksin asuvan tai 42,5 % puolisoitten kuukausituloista, jos enimmäisprosentteilla asiakkaalle ei jäisi henkilökohtaista vähimmäiskäyttövaraa. Perhehoidon ja tehostetun palveluasumisen minimikäyttövara on laitoshoidon suurempi, mutta laitoshoidossa asiakkaalla on vähemmän muita kuluja. Esimerkiksi lääkkeet ja aterioiden sisältävät laitoshoidon.

Sosiaali- ja terveysministeriön avohoidon ja laitoshoidon määrittelyn perusteista antaman asetuksen (1806/2009) liitteessä vedetään rajaa esimerkiksi sosiaalihuollon ja terveydenhuollon laitospalvelun, jatkuvan ja ei-jatkuvan, laitoshoidon ja avohoidon palveluiden välille sekä yksityisen ja julkisen laitoshoidon välille. *Avohoitoa* ei ole määritelty tarkasti juridisena terminä, mutta palveluasuminen ja tehostettu palveluasuminen ovat lähtökohtaisesti avohoitoa, vaikka hoito olisi ympärivuorokautista⁵⁵. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun mukaan palvelua pidetään avohoitona, kun asiakas maksaa asumisestaan vuokraa sekä vastaa elinkustannuksistaan ja saamistaan palveluista. Hoidon tulee myös poiketa selvästi laitoshoidosta. Asumispalveluyksiköksi uudelleennimettyä kunnallista vanhainkotia ei pidetä asumispalveluyksikkönä, jos toimintaa ei ole käytännössä muutettu.⁵⁶

Maksuttomista terveyspalveluista säädetään asiakasmaksulain 5 §:ssä. Maksullisten terveyspalveluiden hinta on yleensä tasasuuruinen. Terveystenhuollon palveluista asiakkaan maksukykyyn mukaan hinta määräytyy pitkäaikaisessa laitoshoidossa sekä jatkuvassa ja säännöllisessä kotisairaanhoidossa ja kotisairaalahoidossa. Terveystenhuoltolain 67 §:n (1326/2010) 1 momentin mukaan laitoshoidon on hoito ja kuntoutus, jota annetaan sairaalan, terveyskeskuksen tai muun terveydenhuollon toimintayksikön vuodeosastolla tai sitä vastaavissa olosuhteissa.

⁵⁵ Palukka, 2021, s. 22.

⁵⁶ KHO 2016:29; Palukka, 2021, s. 22–23.

Avohoidon palveluita ovat esimerkiksi tässä tutkielmassa esiin nousevat perhehoito, asumispalvelut ja kotisairaanhoido. Ikääntyneille annetun laitoshoidon määrä on vähentynyt sekä sosiaalihuollon (vanhainkodit) että terveydenhuollon (vuodeosastot) palveluna koko 2000-luvun ajan, ja kunnat ovat korvannet sitä tehostetulla eli ympärivuorokautisella palveluasumisella⁵⁷. Laitoshoidossa olevien vanhusten määrän vähentäminen on ollut valtion ja kuntien määrätietoinen tavoite. Esimerkiksi vuonna 2008 sosiaali- ja terveysministeriö sekä Suomen Kuntaliitto määrittelivät yhteisessä laatusuosituksessaan tavoitteeksi, että 75 vuotta täyttäneistä vain 3 % olisi vanhainkodeissa tai vuodeosastoilla, kun vuonna 2006 osuus oli 6,5 %. Vastaavasti tehostetussa palveluasumisessa olevien osuuden tavoiteltiin kasvavan 5–6 %:in, kun osuus vuonna 2006 oli 3,9 %.⁵⁸

Oikeastaan rajanveto avohoidon asumispalveluiden ei ole tämän tutkielman kannalta kovin merkityksellinen, koska niiden asiakasmaksut määräytyvät pääpiirteissään samalla tavalla. Asia on kuitenkin ollut tällainen vasta asiakasmaksulain osittaisuudistuksesta 1.7.2021 alkaen. Silloin perhehoidon ja tehostetun palveluasumisen asiakasmaksut rinnastettiin laitoshoidon lain tasolla. Ennen sitä maksut vaihtelivat kuntien välillä. Aiemmin jotkin kunnat rinnastivat maksun pitkäaikaisen laitoshoidon maksuihin ja jotkin säännöllisen ja jatkuvan kotiin annettavan palvelun maksuihin.⁵⁹ Osittaisuudistuksen myötä korjattua oikeustilaa pidettiin huonona ylimpiä laillisuusvalvojia myöten: vuonna 2014 antamassaan ratkaisussa apulaisoikeusasiamies piti asiakkaan kannalta ongelmallisena, ettei sosiaalihuoltolain mukaisista asumispalveluista säädetty asiakasmaksulaissa tai sen 18 §:n nojalla annetussa asetuksessa⁶⁰.

On ehkä hieman yllättävääkin, että kaikki kunnat eivät ole perineet suurimpia mahdollisia maksuja. Ehkä siis kuntien pääasiallinen motiivi ei siirtymässä laitoshoidosta tehostettuun palveluasumiseen ole ollut kustannussäästöt. Onhan tehostetun palveluasumisen tuottaminen laitoshoidoa halvempaa, joten kustannusten säästämiseksi olisi kuntien

⁵⁷ Ks. Kauppi ja muut, 2015, s. 22–23; Lumio, 2015, s. 11.

⁵⁸ Sosiaali- ja terveysministeriö, 2008, s. 45–46

⁵⁹ Uotinen, 2021, s. 68–69.

⁶⁰ EAOA/2282/4/13.

kannalta ennen 1.7.2021 ollut järkevintä rinnastaa tehostetun palveluasumisen asiakasmaksu laitoshoidon asiakasmaksuun⁶¹. Lakimuutoksen astuttua voimaan asiakasmaksulain 7 c § on säättänyt pitkäaikaisen laitoshoidon, tehostetun palveluasumisen ja perhehoidon maksuista. Nyt pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen ja perhehoidon maksut lasketaan pääpiirteissään samoin kuin pitkäaikaisen laitoshoidon maksu.

3.2 Palvelun pitkäaikaisuus tai jatkuvuus ja säännöllisyys

Laki siis vaatii hyvinvointialueilta terveydenhuollon asiakasmaksun huojentamista vain silloin, kun maksu määräytyy asiakkaan maksukyvyn mukaan, ja maksu määräytyy asiakkaan maksukyvyn mukaan vain terveydenhuollon pitkäaikaisessa laitoshoidossa, kotisairaanhoidossa ja kotisairaalahoidossa. Tämän tutkielman kannalta on tärkeää määritellä juuri terveydenhuollon palvelujen pitkäaikaisuus tai jatkuvuus ja säännöllisyys, koska niiden asiakasmaksu myös määräytyy silloin maksukyvyn mukaan, ja hyvinvointialueilla on velvollisuus huojentaa niistä koituvia asiakasmaksuja.

Kun terveydenhuoltolain 67 §:n 1 momentissa tarkoitetun laitoshoidon tai sosiaalihoitolain 22 §:ssä tarkoitetun laitospalvelun toimintayksikössä annetun ympärivuorokautisen sosiaali- tai terveystalouden palvelun arvioidaan kestävän tai sen tosiasiallinen kesto on yli kolme kuukautta, katsotaan palvelu asiakasmaksulain 7 b §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan pitkäaikaiseksi, ja sen maksu määräytyy 7 c §:n mukaan. Kun asiakas saa terveydenhuoltolain 25 §:ssä tarkoitettua kotisairaanhoidoa tai kotisairaalahoidoa, ja palvelun arvioidaan sen alkamisesta kestävän tai sen tosiasiallinen kesto on vähintään kaksi kuukautta, katsotaan palvelu asiakasmaksulain 7 b §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan jatkuvaksi ja säännölliseksi, ja sen maksu määräytyy 10 e §:n mukaan.

⁶¹ Ks. Lumio, 2015, s. 25. Sitran selvityksessä vertailtiin mm. ikäihmisten vanhainkotihoidon ja tehostetun palveluasumisen kustannuksia. Selvityksen mukaan kokonaistarkastelussa tehostettu palveluasuminen tuottaa kaupungille toimintatapaan, vuokratuluihin ja lääkkeisiin liittyviä säästöjä noin 33 euroa vuorokaudessa.

Vaikka laki vaatii huojentamaan tarvittaessa kaikkia sosiaalihuollon asiakasmaksuja, on huomionarvoista, että asiakasmaksulain 7 b § määrittelee myös sosiaalihuollon palvelujen pitkäaikaisuuden: Tehostettu palveluasuminen ja perhehoito rinnastuvat 1 momentin mukaan laitoshoidon, eli ne ovat pitkäaikaisia, kun palvelun arvioidaan kestävän tai sen tosiasiallinen kesto on yli kolme kuukautta. Ei-tehostettu palveluasuminen, kotipalvelu ja kotihoito rinnastuvat 2 momentin mukaan kotisairaanhoidon ja kotisairaalahoidon, eli ne ovat jatkuvia ja säännöllisiä, kun palvelua annetaan vähintään kerran viikossa, ja sen arvioidaan kestävän tai sen tosiasiallinen kesto on vähintään kaksi kuukautta.

	Pitkäkestoinen	Ei-pitkäkestoinen
Sosiaalihuollon palvelu	Jatkuva ja säännöllinen kotona annettava palvelu eli yli 2 kk kestävä lapsiperheen kotipalvelu, kotihoito sekä yli 3 kk kestävä palveluasuminen, tehostettu palveluasuminen ja perhehoito	Esim. tilapäinen kotona annettava palvelu eli alle 2 kk kestävä lapsiperheen kotipalvelu tai kotihoito sekä alle 3 kk kestävä palveluasuminen, tehostettu palveluasuminen ja perhehoito.
Terveystenhuollon palvelu	Yli 3 kk kestävä laitoshoidon ja yli 2 kk kestävä kotisairaanhoidon ja kotisairaalahoidon	Esim. alle 3 kk kestävä laitoshoidon, alle 2 kk kestävä kotisairaanhoidon sekä kotisairaalahoidon, terveyskeskus-, päivystyskäynti- ja hammaslääkärinmaksut

Taulukko 2. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut keston mukaan. Harmaalla taustalla olevista palveluista johtuvia asiakasmaksuja tulee alentaa tai jättää perimättä.

Taulukossa 2 jaottelen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita niiden keston ja maksun määräytymisen perusteella. Taulukko tiivistää, milloin laki velvoittaa maksun alentamiseen tai perimättä jättämiseen, kun henkilön tai tämän perheen toimeentulo taikka henkilön elatusvelvollisuus vaarantuu.

Huomionarvoista on, että kaikki sosiaalihuollon asiakasmaksut ovat huojentamisvelvollisuuden piirissä. Yhdistän tämän siihen, että sosiaalihuollon asiakkailla on sosiaalihuollon lain 36 §:n mukainen oikeus palvelutarpeen arviointiin, joka toimii pohjana 39 §:n mukaiselle asiakassuunnitelmalle. Sosiaalipalvelut siis järjestetään asiakkaalle palvelutarpeen arvion ja asiakassuunnitelman pohjalta. Sosiaalihuollon asiakasprosessi voidaan

siis konstruoida lainsäädännöstä⁶². Palvelutarpeen arvioinnista vastaa 36 §:n 5 momentin mukaan sosiaalihuollon ammattihenkilö, mutta 3 momentin mukaan se tehdään yhteistyössä asiakkaan sekä hänen omaistensa ja läheistensä sekä muiden toimijoiden kanssa. Kun palvelut järjestetään tällaisen arvion pohjalta, ei ole hallinnon näkökulmasta mahdollista, että asiakkaalle annettaisiin tarpeettomia palveluja. Näin ollen sosiaalipalveluissa ei tule kyseeseen luvussa 2.3 käsittelemäni periaate, jonka mukaan asiakasmaksut ovat olemassa tarpeettomien asiointien vähentämiseksi.

3.3 Asumispalveluihin liittyvät maksut

Palveluasuminen ja tehostettu palveluasuminen ovat avohoitoa. Asiakas tekee palveluasunnostaan vuokrasopimuksen ja maksaa sen mukaista vuokraa. Hoidon ja huolenpidon palveluista peritään asiakasmaksua. Laitoshoidossa ei peritä erillistä vuokraa.⁶³ Huomionarvoista on kuitenkin, että hyvinvointialueen on pitkäaikaisesta ympärivuorokautisesta palveluasumisesta perittävän maksun suuruudesta päättäessään vähennettävä maksun perusteena olevista tuloista kohtuulliset asumismenot, joita tehostetusta palveluasumisesta aiheutuu (AsiakasmaksuL 10 d.1 §). Asumismenoista vähennetään valtion varoista maksettava asumistuki. Laitoshoidossa tai perhehoidossa ei ole vuokratuloja.

Vuonna 2021 antamassaan ja vuonna 2022 voimaan astuneessa lakiesityksessään hallitus esittää, että kunta tai kuntayhtymä saa periä asiakkaalta kohtuullisen maksun tuki- palveluina järjestettävistä tai asumispalveluun liittyvistä ateriat-, vaatehuolto-, peseytymis-, siivous- ja turvapalveluista, osallisuutta ja sosiaalista kanssakäymistä edistävistä palveluista sekä muista vastaavista asumista tukevista palveluista. Tehostettuun palvelu-

⁶² Ks. HE 164/2014 vp, s. 53. Asiakkuus ja sen eteneminen voidaan vaiheistaa asiakkaan palvelutarpeen arvioimista ja siihen vastaamista kuvaavaksi asiakasprosessiksi. Sosiaalihuollon asiakasprosessista ja siihen liittyvistä toimenpiteistä on säädetty hajanaisesti sosiaalihuollon yleis- ja erityislainsäädännössä. Toimintaa ohjaavat muun muassa sosiaalihuoltolaki, sosiaalihuollon asiakaslaki, hallintolaki sekä sosiaalihuollon erityislaeista toimeentulotukilaki, lastensuojelulaki, vammaispalvelulaki ja vanhuspalvelulaki. Kaikissa edellä mainituissa säädöksissä on asiakasprosessiin liittyviä säännöksiä, jotka poikkeavat jossain määrin toisistaan.

⁶³ Kuntaliitto, 2020.

asumiseen liittyvistä palveluista ei kuitenkaan saa periä erillistä maksua. Myös tehostetussa palveluasumisessa asumiskustannuksista vastaa asiakas eivätkä niistä aiheutuvat kustannukset sisälly asiakasmaksuihin.⁶⁴

Huomautettakoon, että laitoshoitoon tai perhehoitoon siirtyvä henkilö voi kuitenkin joutua maksamaan vuokraa entisestä asunnostaan. Voimassa olevan asiakasmaksulain 10 c §:n 3 momentin mukaan tuloista vähennetään sekä omistus-, vuokra että asumisoikeusasunnon todellisia asumismenoja ennen pitkäaikaiseen ympärivuorokautiseen palveluasumiseen, pitkäaikaiseen perhehoitoon tai pitkäaikaiseen laitoshoitoon. Asiakkaalle annetaan siis aikaa irtisanoa vuokrasopimus tai myydä asunto. Näin ei kuitenkaan toimittu aiemmin. Vuonna 2009 korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltiin tapausta, jossa kunnan perusturvalautakunta oli päättänyt luopua laitoshoidossa olevien asiakkaiden hallinnassa olevien asuntojen asumiskulujen vähentämisestä tuloista. Korkein hallinto-oikeus ei katsonut tätä laittomaksi, koska asiakasmaksulaki ei silloin edellyttänyt asunnon kulujen vähentämistä.⁶⁵ Oman asunnon kulujen vähentäminen säädettiin lakiin vasta vuoden 2021 osittaisuudistuksessa. Sääntelyä perusteltiin sillä, että asiakkaalle haluttiin antaa riittävä aika asumismenojen järjestelyä varten.⁶⁶

Palveluasumisessa maksullista on vain ylläpito. Tämä tarkoittaa sitä, että erillinen maksu voidaan periä vain sellaisista kustannuksista, joita ihmisille asumisestaan aiheutuu. Niitä ovat esimerkiksi vuokra, sähkö- ja vesimaksut sekä muut elinkustannukset kuten ruoan raaka-ainekustannukset. Palveluasumiseen liittyvästä ateriapalvelusta aterian raaka-ainekustannuksista voidaan periä maksua mutta ei ruoan kuljettamisesta, esille laittamisesta tai valmistamisesta. Asiakasta ei voi velvoittaa maksamaan palveluasumisessa esimerkiksi kuukausittain tiettyä summaa sellaisesta palveluista, joita hänen ei tosiasiallisesti tarvitse käyttää tai joita hän ei tosiasiassa käytä, kuten vaatteiden pesupalvelusta,

⁶⁴ HE 231/2021 vp, s. 19.

⁶⁵ KHO 2009:24.

⁶⁶ HE 129/2020 vp, s. 79.

jos asiakas tosiasiaassa pesee vaatteensa itse.⁶⁷ Asumispalveluun liittyvien tukipalveluiden maksuttomuus voidaan johtaa asiakasmaksulain 4 §:n 1 momentin 2 mukaan kehitysvammaisten ylläpidosta voidaan periä maksu mutta erityishuollosta ei. Muiden vammaisten kuin kehitysvammaisten osalta päädytään samaan lopputulokseen edellä mainitun momentin 5 kohdan perusteella: palveluasumiseen liittyvät erityispalvelut ovat maksuttomia.

3.4 Ylläpitomaksujen vaikutus asiakasmaksuun ja sen huojentamiseen

Apulaisoikeusasiamies otti vuonna 2021 ratkaisussaan kantaa tilanteeseen, jossa asumispalveluiden asiakasmaksuja ei muodostunut lainkaan. Kaupungin perusturvalautakunta oli päättänyt, että palveluasumisessa ja tehostetussa palveluasumisessa peritään maksu, joka on enintään 85 % kuukausitulosta. Lautakunta oli myös päättänyt, että asiakkaalle oli jätävä 190 euron vähimmäiskäyttövara asiakasmaksun jälkeen. Kantelussa arvosteltiin sitä, että vuokra ja ateriamaksut olivat johtaneet siihen, ettei kaikille asiakkaille muodostunut lainkaan itse palveluasumisen asiakasmaksua, jota olisi voitu alentaa. Kantelijan mukaan tämä asetti asiakkaat eriarvoiseen asemaan, ja osalla asiakkaita oli jatkuva toimeentulotuen tarve. Kantelija arvosteli myös sitä, että asiakasmaksupäätökset ja asiakasmaksujen laskutus olivat myöhässä, mikä vaikeutti toimeentulotuen hakemista ja sen saamista.⁶⁸

Määrittäessään palveluasumisen asiakasmaksua kaupunki siis huomioi sekä vuokran että ateriamenot vähennyksinä asiakasmaksulaskelmissa. On huomioitava, että vielä kantelun ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun aikaan palveluasumisen maksuja ei ollut rinnastettu lainsäädännössä laitoshoidon maksuihin. Apulaisoikeusmies silti viittasi ratkaisussaan uusiin säännöksiin, jotka olivat astuva voimaan kahden kuukauden sisällä ratkaisun antamisesta⁶⁹. Kuten aiemmin olen osoittanut, on nykyinen tilanne se, että vuokrakulut vähennetään pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen maksua määritettäessä.

⁶⁷ Terveysten- ja hyvinvoinnin laitos, 2022.

⁶⁸ EOAK/3101/2020.

⁶⁹ Ibid.

Ateriakuluja ei asiakasmaksua määritettäessä tarvitse lainsäädännön mukaan vähentää tuloista; lakihan määrää vähentämään tuloista ainoastaan asumiskustannukset ja terveydenhuollon ammattihenkilön määräämien lääkkeiden, klinisten ravintovalmisteiden ja perusvoiteiden kustannukset, joihin asiakas on oikeutettu saamaan korvausta sairausvakuutuslain nojalla (AsiakasmaksuL 10 d §). Kaikin puolin valitettava tilanne saattaisi olla se, että asiakkaalta kuluisi ateriakuluihin enemmän rahaa kuin hänelle jäävä minimikäyttövara. Näkisin, että asiakasmaksulain 7 c §:ssä määritellyt minimikäyttövarat eivät välttämättä riitä turvaamaan ihmisarvoista elämää. Toki on huomioitava, että kotihoidossa oleva henkilö yleensä omatoimisempi ja toimintakykyisempi kuin tehostetussa palveluasumisessa oleva. Kotihoidossa olevan jokapäiväisestä elämästä aiheutuu siis enemmän kuluja kuin tehostetussa palveluasumisessa olevan elämästä. Vähintään voinen todeta, ettei asia ole yksiselitteinen vaan vaikea.

Apulaisoikeusasiamies katsoi, että perusturvalautakunnan päätös oli sopusoinnussa lainsäädännön kanssa⁷⁰. Näin ollen siis ainakaan eduskunnan oikeusasiamies ei näe ongelmaa siinä, että asiakas joutuu jatkuvasti turvautumaan toimeentulotukeen. Luvussa 4.3.1 käsittelem toimeentulotuen maksamista sellaisissa tilanteissa, joita kantelu osittain koski: asiakasmaksupäätöksen viivästyessä.

3.5 Huojennushakemuksen syyt ja tarkasteltavat menot

Esitän seuraavaksi skenaarion, joka voisi johtaa siihen, että asiakas joutuu hakemaan kotihoidon maksuunsa huojennusta. Esitän samalla, miten kotihoidon asiakasmaksu ja sitä seuraava huojennettu asiakasmaksu lasketaan. Esimerkki on nähdäkseni oivallinen tapa havainnollistamaan sitä, mikä johtaa huojennuksen hakemiseen ja millaisia menoja huojennusta laskettaessa otetaan huomioon.

⁷⁰ Ibid.

Henkilö asuu yksin vuokralla. Hän saa eläkettä 922,42 euroa kuukaudessa ja korotettua hoitotukea 171,49 euroa kuukaudessa. Yhteensä tulot ovat siis 1093,91 euroa. Kotihoidon palvelutarpeeksi arvioidaan 25 palvelutuntia kuukaudessa. Yksinasuvan tuloraja on vuonna 2022 on 588 euroa (AsiakasmaksuL 10 e §). Tämä tarkoittaa sitä, että sen ylittävät tulot huomioidaan laskelmassa. Verovapaita sosiaalietuuksia ei huomioida tuloina lu-
kuun ottamatta elatustukea ja eläkettä saavan hoitotukea (AsiakasmaksuL 10 f.3 §).

Henkilön tulot ylittävät 505,91 eurolla yksin asuvan henkilön tulorajan. Tästä lasketaan kotihoidon asiakasmaksu 10 e §:n taulukon osoittamalla prosentilla yksinasuvalle henkilö, joka tarvitsee 25 palvelutuntia kuukaudessa. Se on 28,50 prosenttia. Näin ollen siis tulorajan ylittävät tulot 505,91 euroa kerrotaan palvelutarpeen mukaisesti 28,50 prosentilla ja tuloksi saadaan kotihoidon asiakasmaksun määrä. Se on 144,18 euroa kuukaudessa. Henkilö ei omista metsää, joka voitaisiin huomioida laskennallisena metsätulona (AsiakasmaksuL 10 e §, 10 i §).

Käytännössä huojennushakemukseen voi johtaa esimerkiksi korkeat terveydenhuollon menot, jotka voivat olla esimerkiksi lääkärikäynneistä tai reseptilääkkeistä aiheutuneita menoja. Hyväksyttäviä syitä huojennushakemukseen voi olla myös korkeat asumisen kulut tai asumiseen ja opiskeluun liittyvien lainojen korot. Sen lisäksi yleisesti menona huomioidaan perustoimeentulotuen perusosaa vastaava suuruus menona. Sillä on määrä kattaa samat laskennalliset menot kuin toimeentulotuen perusosalla.⁷¹ Näin asiakasmaksut liitetään konkreettisella tasolla toimeentulotukeen, johon alentamista tai perimättä jättämistä koskeva pykälä ohjaa implisiittisesti.

Käytännössä huojennuslaskelmassa siis varmistetaan, että hakijalle jää perustoimeentulotuen perusosaa vastaava summa muiden huomioitavien menojen jälkeen. Muilla huomioitavilla menoilla on nähdäkseni voimakas kytkös perusoikeuksiin: oikeus asuntoon (PL 19.4 §), terveydenhuoltoon (PL 19.3 §) sekä koulutukseen ja itsensä kehittämiseen (PL 16.2 §).

⁷¹ Ks. esim. Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymä, 2021.

Oletetaan, että aiemmin mainitulla henkilöllä on 144,18 euron kotihoidon asiakasmaksun lisäksi kuukausittaisia lääkekuluja keskimäärin 50 euroa, ja hän käy kerran kuukaudessa lääkärin määräämässä fysioterapiassa, josta hänelle koituu kuluja 60 euroa kuukaudessa. Hänelle jää eläkkeensaajan asumistuen jälkeen vuokraa maksettavaksi 300 euroa. Hänen keskimääräinen sähkölaskunsa on 25 euroa kuukaudessa ja kotivakuutus 25 euroa kuukaudessa. Yhteensä näitä kuukausittaisia perusoikeuksiin kytkeytyviä menoja henkilöllä siis on 604,18 euroa.

Huomioitavat tulot	€/kk	Huomioitavat menot	€/kk
Eläke	922,42		
Hoitotuki	171,49		
Tulot yhteensä	1093,91		
		Vuokra	300,00
		Kotihoito	144,18
		Lääkkeet	50,00
		Fysioterapia	60,00
		Sähkö	25,00
		Kotivakuutus	25,00
		Menot yhteensä	604,18
Tulojen ja menojen erotus			489,73
Toimeentulotuen perusosa (2022)			514,82
Vajaus toimeentulotuen perusosaan (2022)			-25,09
Kotihoidon asiakasmaksu huojennuksen jälkeen			119,09

Taulukko 3. Esimerkkilaskelma kotihoidon asiakasmaksun huojennuksesta.

Laskelmassa huomioitavien menojen jälkeen asiakkaalle jää käyttöön 25,09 euroa perustoimeentulotuen perusosaa pienempi summa. Laskelman pohjalta kotihoidon asiakasmaksua alennetaan 25,09 euroa, jotta asiakkaalle jää perustoimeentulotuen perusosaa vastaava summa kuukausittaiseen käyttöön. Näin turvataan henkilön toimeentulon edellytykset – ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo (AsiakasmaksuL 11.1 §, TTTL 1.1 §).

3.6 Huojennuksen kesto

Lainsäädännössä ei aseteta hyvinvointialueille rajoituksia asiakasmaksun huojentamisen vähimmäis- tai enimmäiskestosta. Hyvinvointialueiden huojennuksen keston liittyvästä käytännöstä on vielä helmikuussa 2023 vaikea löytää tietoa. Esimerkiksi Keski-Uudenmaan hyvinvointialueen asiakasmaksun alentamista tai perimättä jättämistä koskevassa ohjeessa todetaan vain, että päätös tehdään määrääjäksi⁷². Käytettävissä on kuitenkin hyvinvointialueita edeltäneiden sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien asiakasmaksuihin liittyviä ohjeistuksia. On oletettavaa, että käytännöt ovat siirtyneet suoraan kuntayhtymiltä ja yhteistoiminta-alueilta hyvinvointialueille. Siirtymän pääasiassa koko henkilöstö sellaisenaan hyvinvointialueille, ja henkilöstön mukana siirtyi osaaminen ja toimintatavat.

Ainakin tarkastelemillani kuntayhtymillä oli tapana tehdä huojennus vuodeksi kerrallaan tai kalenterivuoden loppuun saakka. Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasohjeen mukaan huojentaminen saatettiin jopa tehdä vain kuukaudeksi kerrallaan, kun asiakkaalla on kohtuuttomia, äkillisiä ja kertaluontoisia terveydenhuoltoon liittyviä kustannuksia. Ainoastaan ikäihmisten säännöllisten ja pitkäaikaisten palveluiden asiakasmaksuja saatettiin erityisestä syystä alentaa toistaiseksi. Asiakasohje ei mahdollistanut kokonaan perimättä jättämistä toistaiseksi mistään syystä.⁷³

3.7 Oikaisuvaatimus vai huojennushakemus?

Asiakasmaksulain 15 §:n 1 momentissa säädetään muutoksenhausta asiakasmaksuun. Sen mukaan maksua koskevasta laskusta ja päätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimusta ei saa kuitenkaan tehdä 2 b §:n mukaisesta maksusta, eli maksukyvyyn mukaan määräytyvästä maksusta. Nykytilanne on siis se, että muutosta voidaan hakea vain laskuihin, jotka eivät määräydy maksukyvyyn mukaan. Edelleen 15 §:n 2 momentti

⁷² Keski-Uudenmaan hyvinvointialue, 2023.

⁷³ Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä, 2021, s. 4.

säättää, että oikaisuvaatimuksen pohjalta annetusta päätöksestä voidaan tehdä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) mukainen hallintovalitus. Korkein hallinto-oikeus voi kuitenkin myöntää edellä mainitun lain 107 §:n mukaisen valitusluvan vain, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Asiakasmaksulain alkuperäisessä muodossa asiakasmaksua koskevaan viranhaltijan päätökseen sai hakea oikaisua kuntien ja kuntayhtymien toimielimiltä 14 päivän sisällä siitä, kun maksuvelvollinen oli saanut päätöksestä tiedon. Maksukyvyn mukaan määräytyviä maksuja ei rajattu muutoksenhaun ulkopuolelle. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saattoi hakea oikaisua hallintotuomioistuimelta (aiemmin lääninoikeudelta), mutta jatkovalitusta korkeimpaan hallintotuomioistuimeen ei voinut tehdä.⁷⁴ Asiakkaiden oikeusturvaa parannettiin asiakasmaksulain muutoksella vuonna 2015, kun oikaisuvaatimusaika pidennettiin yleissäännöksen mukaiseen 30 päivään päätöksen tiedoksi saannista (HL 49 c.1 §), jonka katsotaan tapahtuvan seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä (HL 59.2 §). Samalla voimassa olleen asiakasmaksulain 15 §:n 4 momentin mukainen valituskielto korkeimpaan hallinto-oikeuteen muutettiin ennakkopäätösperusteiseksi valituslupasääntelyksi. Vuoden 2015 lakimuutoksessa poistettiin mahdollisuus toimittaa valitus päätöksen tehneelle viranomaiselle, joka toimitti valituksen hallinto-oikeudelle lausuntonsa kera.⁷⁵ Luonnollisesti korkein hallinto-oikeus jätti ennen vuotta 2015 tutkimatta sille tehdyt valitukset, jotka koskivat asiakasmaksun muutoksenhakua⁷⁶. Muutos oli osa uudistusta, jolla laajennettiin oikaisuvaatimusten käyttöalaa eri hallinnonaloilla⁷⁷.

⁷⁴ HE 216/1991 vp, s. 68.

⁷⁵ HE 230/2014 vp, s. 111.

⁷⁶ KHO 09.10.2002/2465

⁷⁷ HE 230/2014 vp, s. 1.

Vasta vuoden 2021 osittaisuudistuksen yhteydessä asiakasmaksulakiin lisättiin 2 b §, joka määrää tekemään maksukyvyn mukaan määräytyvistä maksuista hallintopäätöksen oikaisuvaatimusohjeineen⁷⁸. Seuraavien tietojen on 2 b §:n mukaan oltava päätöksessä:

- 1) päätöksen tehnyt viranhaltija ja päätöksen tekemisen ajankohta;*
- 2) asiakas, johon päätös välittömästi kohdistuu;*
- 3) palvelu, jota päätös koskee;*
- 4) palvelusta perittävän maksun suuruus ja peruste;*
- 5) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asiakas voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.*

Lain aiempi tila saattoi aiheuttaa hämmennystä. Laki ei nimittäin suoraan velvoittanut tekemään muutoksenhakukelpoista päätöstä mistään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksusta, mutta velvollisuus päätöksen tekemiseen saatettiin kuitenkin tulkita muutoksenhakusäännöksestä eli 15 §:stä.⁷⁹ Olihan juuri kyseisessä pykälässä alusta alkaen säädetty *asiakasmaksua koskevasta viranhaltijan päätöksestä*.

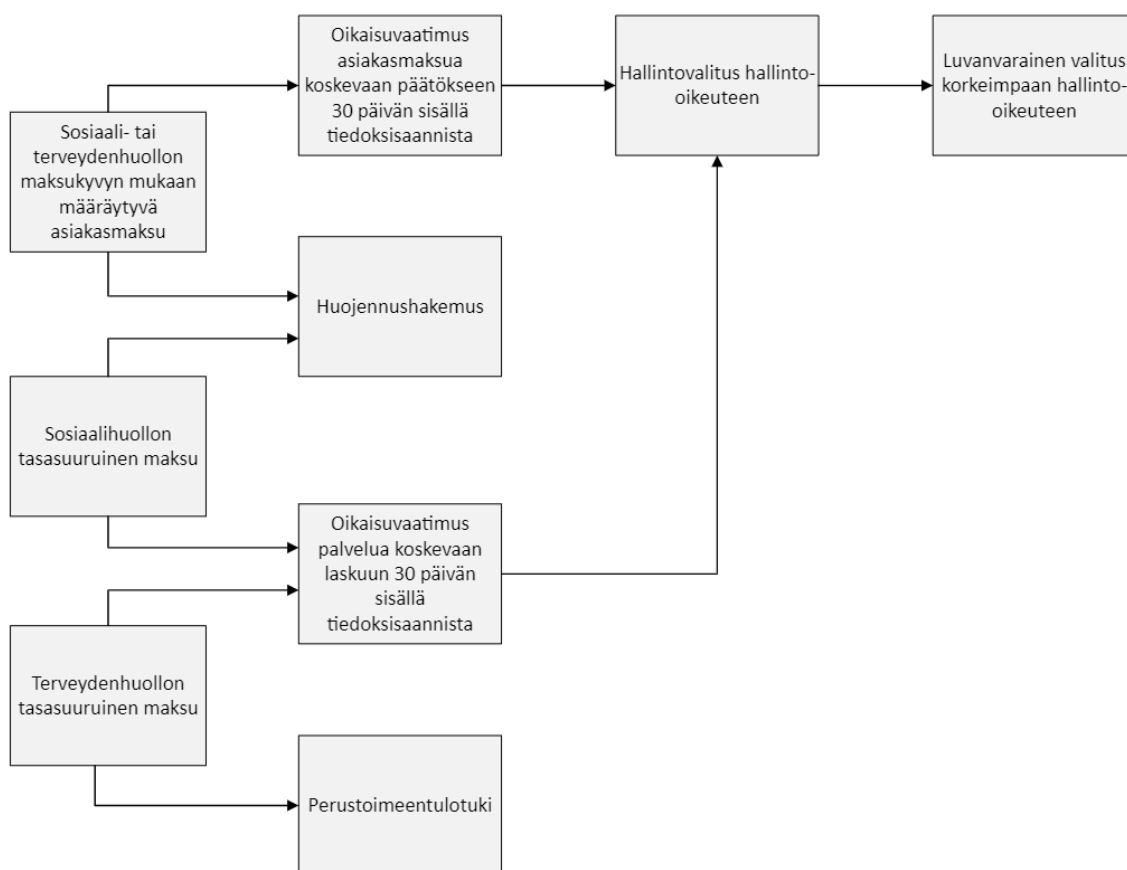
Tämänhetkinen laintila tarkoittaa siis sitä, että maksukyvyn mukaan määräytyvästä asiakasmaksusta on tehtävä erillinen päätös. Ei siis riitä, että viranhaltija tekee päätöksen palvelun myöntämisestä. Myös asiakasmaksusta on tehtävä päätös, josta voidaan tehdä oikaisuvaatimus (AsiakasmaksuL 2 b.2 §), mutta päätöstä koskevaan yksittäiseen laskuun ei voi vaatia oikaisua (AsiakasmaksuL 15.1 §). Sen sijaan oikaisua voi hakea sekä päätöksiin että laskuihin, jos ne koskevat muita kuin maksukyvyn mukaan määräytyviä palveluita (AsiakasmaksuL 15.1 §). On kuitenkin huomattava, ettei tasasuuruuksista maksuista – esimerkiksi terveyskeskuskäynneistä – tehdä yksilökohtaisia hallintopäätöksiä. Niihin ei voi myöskään huojausta, kuten aiemmin olen osoittanut.

Sosiaalipalveluiden tasasuuruuksiin maksuihin sen sijaan voi hakea huojausta (AsiakasmaksuL 11.1 §) ja tehdä oikaisuvaatimuksen laskuun ja laskua koskevaan päätökseen

⁷⁸ HE 129/2020 vp, s. 57.

⁷⁹ Terveys- ja hyvinvoinnin laitos, 2011, s. 110.

(AsiakasmaksuL 15.1 §). Myös sosiaalipalveluiden tasasuuruista maksuista on tarpeellista tehdä yksilökohtaista hallintopäätöstä eikä lakikaan siihen velvoita. Sen sijaan yleisistä päätöksistä, jotka koskevat sosiaalihuollon tasasuuruisia maksuja voidaan tehdä oikaisuvaatimus ja sen pohjalta hallintovalitus hallinto-oikeuteen. Oikaisuvaatimus tehtiin esimerkiksi Kotkan sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksestä olla alentamatta lain turvaaman vaikeamman kuljetuspalvelun (VPL 8.2 §) hinnastoa, kun kaupungin paikallisliikenteen maksut alenivat uuteen korttijärjestelmään siirtymisen myötä. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden sekä Kotkan sosiaali- ja terveyslautakunnan päätökset.⁸⁰



Kuvio 1. Asiakasmaksuihin liittyvä muutoksenhaku ja sosiaaliturva.

⁸⁰ KHO 2020:20

Yleisesti ottaen oikaisuvaatimus tehdään virheellisestä päätöksestä tai laskusta. Huojennushakemus tehdään, kun asiakkaan tulot tai menot muuttuvat niin, että hänen toimeentulonsa tai elatusvelvollisuutensa vaarantuu. Toimeentulotukea haetaan yleensä terveydenhuollon tasasuuruisiin maksuihin. Voi silti olla tilanteita, jossa asiakas joutuu turvautumaan asiakasmaksujen takia toimeentulotukeen. Seuraavassa luvussa käsitellään asiakasmaksujen ja toimeentulotuen suhdetta.

4 Asiakasmaksut ja toimeentulo

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen huojentaminen on sidottu toimeentulotukeen, joka on Suomessa viimesijainen turva, jos henkilö ei pysty muuten hankkimaan elantoaan. Toimeentulotuella ja siten myös asiakasmaksujen huojentamisella on siten myös perus- ja ihmisoikeuksiin side. Perustuslakivaliokunta onkin useasti lausunut, että asiakasmaksut eivät saisi olla niin suuria, että niitä tarvitsevat eivät tavoittaisi palveluita.⁸¹ Tälläkin hetkellä valitettava tilanne on se, että hyvin pienituloiset tarvitsevat usein ainakin terveydenhuollon tasasuuruksiin maksuihin toimeentulotukea. Kuten tulen tässä luvussa selvittämään, on tilanteita, joissa toimeentulotukea tulisi myöntää, vaikka asiakasmaksujen huojentaminen olisi ensisijaista. Esimerkiksi huojennuspäätöksen viivästyminen on tällainen tilanne.

Asiakasmaksujen huojentaminen kytkeytyy toimeentulotukeen eri tavoilla. Ensinnäkin asiakasmaksulain 11 §:ssä eksplisiittisesti todetaan, että asiakasmaksujen alentaminen tai perimättä jättäminen on ensisijaista toimeentulotukeen nähden. Tätä korostaa se, että toimeentulotuki määritellään toimeentulotukilaissa viimesijaiseksi taloudelliseksi tueksi. Toiseksi asiakasmaksujen huojentaminen heijastelee toimeentulotuen kanssa sosiaalioikeudellista tarveperiaatetta, minkä takia molempia haettaessa on usein toimitettava hyvin saman tyyppiset selvitykset hakijan taloudellisesta tilanteesta. Hakijan menoja laskettaessa perustoimeentulotuen perusosa saatetaan merkitä sellaisenaan laskelmaan yhdeksi menoeräksi.

Seuraavissa alaluvuissa pyrin selittämään perusoikeuksien, toimeentulotuen ja asiakasmaksujen huojentamisen välistä suhdetta.

⁸¹ PeVL 39/1996 vp, s. 2; PeVL 8/1999 vp, s. 4. Huom. Ensimmäinen viite koskee päivähoiton asiakasmaksuja. Niissä siis noudatetaan samaa periaatetta: perittävät asiakasmaksut eivät saa siirtää palveluita niitä tarvitsevien tavoittamattomiin.

4.1 Perusoikeudet, toimeentulotuki ja asiakasmaksun huojentaminen

Suomessa uudistettiin perusoikeussäännöstö kokonaan vuoden 1995 perusoikeusuudistuksella eli Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta annetulla lailla (969/1995). Sen lisäksi, että aiempaa vapausoikeussäännöstöä laajennettiin ja täsmennettiin, otettiin perustuslakiin myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet eli TSS-oikeudet. Vuoden 1995 perusoikeussäännöstö siirrettiin sellaisenaan vuoden 1999 valtiopäivillä hyväksyttyyn nykyiseen perustuslakiin (731/1999), joka korvasi neljä aiempaa perustuslakia.⁸² Nykyisessä perustuslain perusoikeusosa on 2 luku eli 6–23 §. Oikeudesta sosiaaliturvaan säädetään 19 §:ssä. Se on subjektiivinen oikeus, joka julkisen vallan on turvattava. Samanlainen on 16 §:ssä säädetty oikeus maksuttomaan perusopetukseen.⁸³

Perusoikeusuudistuksen valmistelu oli aloitettu jo 1970-luvun alussa, ja jo vuonna 1972 valtiosäännön kokonaisuudistusta valmistellut komitea antoi mietinnön, jossa vaadittiin TSS-oikeuksien turvaamista mahdollisimman tehokkaina perustuslaissa⁸⁴. Perusoikeusjärjestelmä oli jo silloin havaittu vanhentuneeksi, kun sitä verrattiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja toisen maailmansodan jälkeiseen valtiosääntökehitykseen Euroopassa⁸⁵.

Edellytykset kokonaisvaltaiseen perustuslakiuudistukseen katosivat poliittisista syistä. Hallitusmuotoa ja valtiopäiväjärjestystä ryhdyttiin muuttamaan pienin uudistuksen, mutta perusoikeusjärjestelmä jäi näiden uudistusten ulkopuolelle. Vasta 1990-luvulla tapahtui sellaisia yhteiskunnallisia ja Suomen kansainvälisoikeudellisen aseman muutoksia, jotka johtivat perusoikeusuudistuksen toteuttamiseen. Merkittävimpiä näistä oli Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifiointi ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä annetulla lailla (18/1990)

⁸² Hallberg, 1999, s. 34–36. Huom. Hallberg kirjoittaa neljästä aiemmasta perustuslaista, mutta usein näkee kirjoitettavan myös neljästä erillisestä perustuslain tasoisesta laista.

⁸³ HE 309/1993 vp, s. 35; Arajärvi, 2011, s. 244.

⁸⁴ Saraviita, 1998, s. 46.

⁸⁵ Hallberg, 1999, s. 35.

sekä liittyminen ensin Euroopan talousalueeseen (ETA) ja sittemmin Euroopan unioniin (EU).⁸⁶

Suomen nykyistä perusoikeusjärjestelmää ei ole voinut perusoikeusuudistuksen ja uuden perustuslain myötä enää pitää jälkeenjääneenä, sillä Suomen perustuslaissa on kansainvälisesti vertailtuna hyvin kattava ja vaativa TSS-oikeuksia suojaava normisto, ja varsinkin sosiaalisia oikeuksia koskien lainsäätäjälle on asetettu perustuslaissa turvaamisvelvollisuus⁸⁷.

Perustuslain ja toimeentulotuen suhde rakentuu perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetyn välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon sekä toimeentulotukilain varaan. Perustuslain 19.1 §:n mukaan välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamisella pyritään jokaiselle takaamaan ihmisarvoisen elämä, ja 19.2 §:n mukaan jokaiselle taataan lailla oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Huomionarvoista on myös, että perustuslain 1 §:n mukaan yksi valtiosäännön tarkoituksista on turvata ihmisarvon loukkaamattomuus. Näin ollen välttämättömän toimeentulon turvaaminen kytkeytyy koko valtiosäännön olemassaoloon.⁸⁸ Perusoikeusuudistusta valmistelleen hallituksen esityksen mukaan välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamisella on myös läheinen yhteys oikeuteen elämään, josta säädetään nykyisen perustuslain 7.1 §:ssä⁸⁹. Koska ilman elämää ei voi nauttia muista oikeuksista, voitaneen oikeutta elämään pitää perustavanlaatuisimpana oikeutena. Siksi hallituksen esitykseen kirjoitettu kytkentä lisää välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamisen painoarvoa.

⁸⁶ Saraviita, 1998, s. 46–47.

⁸⁷ Ojanen, 2003, s. 31.

⁸⁸ Arjajärvi, 2011, s. 243.

⁸⁹ HE 309/1993 vp, s. 19.

4.2 Toimeentulon vaarantuminen

Asiakasmaksujen huojentamista tarkasteltaessa on erityisesti kiinnitettävä huomiota asiakasmaksulain 11.1 §:n säännökseen, jonka mukaan asiakasmaksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava, jos se vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä. Välttämätön toimeentulo on perustuslailla turvattu perusoikeus, mutta niin on myös välttämätön huolenpito. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut ovat julkisoidellisia maksuja, jotka perustuvat lakisääteisiin välttämättömän huolenpidon palveluihin. Jos niitä ei alennettaisi tai jätettäisi perimättä, voisi välttämättömän toimeentulon lisäksi vaarantua välttämätön huolenpito. Avun tarpeessa oleva ihminen saattaisi jättää hakeutumatta tarvitsemiinsa palveluihin, jos hän olisi vaarassa joutua maksuvaikeuksiin niiden takia.

On syytä kiinnittää huomiota myös tilanteisiin, joissa pitkäaikaiseen hoitoon joutuvan perheen toimeentulo vaarantuu. Asiakasmaksuasetuksen 15 §:ssä säädetään pitkäaikaisen laitoshoidon asiakkaan perheolosuhteiden selvittämisestä, mutta velvollisuus koskee nykyään pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen perhehoidon asiakkaita, koska osittaisuudistuksen myötä ne rinnastettiin 7 c §:ssä pitkäaikaiseen laitoshoidon.

Ennen pitkäaikaisen laitoshoidon maksun määräämistä viranomaisen tulee selvittää, onko palvelun käyttäjä ennen laitoshoidon alkamista elänyt yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliiton omaisissa olosuhteissa tai onko hänellä alaikäisiä lapsia, joiden elatus on ollut kokonaan tai osittain riippuvainen palvelun käyttäjän tuloista. Selvityksessä tulee myös ottaa huomioon, mitä lapsen elatuksesta annetun lain (704/1975) 3 §:n 2 momentissa säädetään vanhempien vastuusta 18 vuotta täyttäneen lapsen koulutuksesta aiheutuvista kustannuksista. Selvityksen perusteella maksu tulee määrätä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 7 c §:n 2 momentin ja 10 c §:n säännös huomioon ottaen siten, että hoidettavan kanssa yhteistaloudessa eläneen henkilön ja alaikäisten lasten elatus sekä 18 vuotta täyttäneen oikeus saada vanhemmiltaan avustusta koulutuskustannuksiinsa tulevat asianmukaisesti turvatuiksi.

Selvitykset tulee siis jo tehdä siinä vaiheessa, kun asiakas on tullut palvelun piiriin, mutta ne täytyy huomioida silloinkin, kun asiakas hakee maksuunsa alennusta. Olosuhteet voivat muuttua.

Millaiseen vähimmäiselintasaan perheellä sitten on oikeus, eli miten asiakasmaksun huojentamisen yhteydessä olisi arvioitava perheen toimeentulon edellytyksiä? Lapsen elatuksesta annetun lain (704/1975) 1 §:n mukaan lapsella on oikeus riittävään elatukseen. Se käsittää lapsen kehitystason mukaisten aineellisten ja henkisten tarpeiden tyydyttämisen, lapsen tarvitseman hoidon ja koulutuksen sekä tästä aiheutuvat kustannukset. Avioliittolain (234/1929) 46 §:n mukaan puolisoilla on toisiinsa nähden elatusvelvollisuus. Kummankin puolison tulee kykynsä mukaan ottaa osaa perheen yhteiseen talouteen ja puolisoiden elatukseen. Puolisoiden elatus käsittää puolisoiden yhteisten sekä kummankin henkilökohtaisten tarpeiden tyydyttämisen.

Korkein hallinto-oikeus on katsonut ratkaisussaan, että asiakasmaksua määrättäessä tulee aina ottaa huomioon puolisoiden velvollisuus osallistua toistensa elatukseen riippumatta siitä, ovatko puoliset tehneet avioliittolain 50 §:n 1 momentin nojalla kirjallisen elatussopimuksen. Tampereen kaupungin lakimies oli vuonna 1999 jättänyt vahvistamatta puolisoiden välisen elatussopimuksen, koska puoliset asuivat edelleen yhdessä eikä väitetty elatusvelvollisuuden laiminlyönnistä ollut esitetty. Tampereen sosiaalilautakunta hylkäsi puolisoiden tekemän oikaisuvaatimuksen, jota he perustelivat sillä, että vahvistettu sopimus sitoisi esimerkiksi kuntaa määriteltäessä pitkäaikaisen laitoshoidon maksuja.⁹⁰

4.3 Asiakasmaksun huojentamisen ensisijaisuus

Asiakasmaksun alentamisen ja perimättä jättämisen ensisijaisuus toimeentulotukeen nähden astui laintasoisena oikeusnormina voimaan vasta 1.7.2021 osittaisuudistuksen

⁹⁰ KHO 2002:3.

myötä. Säännös ei sinällään muuttanut vallitsevaa oikeustilaa, sillä kunnat olivat pääasiassa noudattaneet tätä käytäntöä ennen osittaisuudistustakin⁹¹. Mainittakoon, että jo Juha Sipilän hallitus ehdotti eduskunnalle antamassaan esityksessä laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuista samanlaista säännöstä kokonaan uuden asiakasmaksulain 5 §:n 1 momentiksi⁹². Sipilän hallituksen ajama asiakasmaksulain kokonaisuudistus kariutui sote-uudistuksen mukana.

Asiakasmaksulain osittaisuudistukseen liittyvässä hallituksen esityksessä todettiin, että toimeentulotuen ensisijaisuuteen liittyvä säännös ei saisi estää toimeentulotuen maksamista. Hallituksen esityksessä pidettiin oleellisena ennen kaikkea kuntien tietoisuuden lisäämistä velvollisuudesta tarvittaessa huojentaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja.⁹³ Asiakasmaksulain 11 §:n 3 momentin ei ole myöskään tarkoitus estää toimeentulotuen myöntämistä ennen huojentamisasian ratkaisemista. Kysymys on pikemminkin siitä, että toimeentulotuesta osattaisiin ohjata asiakas selvittämään huojentamisen mahdollisuutta. On myös huomattava, että toimeentulotukilain 14 c §:n mukaan toimeentulotukipäätös on tehtävä viimeistään seitsemän arkipäivän kuluessa hakemuksen jättämisestä ja 14 b §:n mukaan kiireellisissä tapauksissa viimeistään seuraavana päivänä. Asiakasmaksujen huojentamisen käsittely kestää yleensä pidempään.⁹⁴

Oikeuskansleri lausui Sipilän hallituksen esittämään asiakasmaksulain kokonaisuudistukseen, että lakiesityksen mukaan pyrkimyksenä on vähentää sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttämisestä aiheutuneiden kulujen maksamista toimeentulotuella, mikä keventäisi hallinnollisia kuluja. Lakiesityksessä ei silti ole mitenkään yksilöity sitä, mitä tuloja ja menoja maksukykyä harkittaessa otetaan huomioon ja minkälaisen selvityksen perusteella päätös maksujen alentamisesta tai alentamatta jättämisestä voidaan tehdä. Oikeuskansleri totesi myös, että asiakkaan taloudellista tilannetta ei voida luotettavasti selvittää

⁹¹ Uotinen, 2021, s. 115.

⁹² HE 310/2018 vp (rauennut), s. 221.

⁹³ HE 129/2020 vp, s. 92.

⁹⁴ Uotinen, 2021, s. 115–116.

muutoin kuin tekemällä hänen tilanteestaan toimeentulotukilaskelmaan verrattava laskelma.⁹⁵ Sipilän hallituksen kokonaisuudistus raukesi, mutta oikeuskanslerin lausunto on edelleen aiheellinen, koska asiakasmaksulaissa määritellään toimeentulotuen ja asiakasmaksujen huojentamisen välinen suhde yhtä löyhästi kuin Sipilän hallituksen esityksessä. Siksi on seuraavaksi syytä tarkastella joitakin ongelmallisia tapauksia toimeentulotuen ja huojentamisen rajapinnalla.

4.3.1 Toimeentulotuki asiakasmaksupäätöksen viivästyessä

Apulaisoikeusasiamies katsoi ratkaisussaan toimeentulotuen viimesijaisuuteen vedoten, että toimeentulotukea on myönnettävä silloin, kun päätös asiakasmaksun huojentamisesta viivästyy tai kunta ei ole suostunut alentamaan sitä. Tapauksessa oli kyse siitä, että Espoon kaupunki viivytteli päätöksiä asiakasmaksujen alentamisesta tai perimättä jättämisestä sillä verukkeella, ettei yleistä linjausta asiakasmaksujen alentamisesta ollut tehty. Kansaneläkelaitos ei myöntänyt asiakasmaksuihin perustoimeentulotukea, eikä kaupunki myöntänyt niihin täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Kela katsoi apulaisoikeusasiamiehelle antamassaan selvityksessä, että ongelma nousi esiin vasta, kun perustoimeentulotuen maksaminen siirtyi 1.1.2017 Kelalle todennäköisesti siksi, että aiemmin toimeentulotuen kaikkia osia ja asiakasmaksuja hoidettiin saman viranomaisen toimesta, mutta Kelaan taas siirtyi toimeentulotuen normitetuin ja vähiten harkintavaltaa sisältävä osa eli perustoimeentulotuki, kun täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen maksaminen säilyi kunnilla. Espoon kaupunki oli aiemmin myöntänyt toimeentulotukea asiakasmaksuihin, eli se oli kiertänyt velvollisuutta alentaa tai jättää perimättä niitä.⁹⁶

⁹⁵ OKV/54/20/2018, s. 3.

⁹⁶ EAOA/6708/2017; Ks. Kuivalainen & Saikku, 2013, s. 152. Vaikka perustoimeentulotuessa onkin kyse melko mekaanisesta laskelmasta, myös sen myöntämiseen sisältyy merkittävää hallinnollista harkintaa ja päätösvaltaa. Sen saaminen edellyttää, että viranomainen toteaa tuen tarpeen. Huomioon otettaviin tuloihin sisältyy euromääräistä kohtuullisuusharkintaa, ja harkinnan rooli korostuu, kun hakijan tuloissa on epäselvyyttä, elämäntilanteet monimutkaisia tai menot poikkeavia. Harkinta siis liittyy toimeentulotukilain 7 b §:ssä tarkoitettujen muiden perusmenojen kattamiseen toimeentulotuella. Toimeentulotukilain 7 a §:n tarkoittama perusosa sen sijaan maksetaan kaikille samansuuruisena.

Perustoimeentulotuen siirtyminen kunnilta Kelan maksettavaksi aiheutti muitakin epäselviä tilanteita asiakasmaksujen alentamisessa ja toimeentulotuen myöntämisessä. Helsingin kaupungista eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun mukaan kaupunki oli muuttanut omaa aiempaa käytäntöään niin, ettei se enää huomionnut asumispalvelumaksua kokonaisuudessaan menona toimeentulotuessa. Asumispalvelumaksua kaupunki taas alensi ainoastaan silloin, kun toimeentulotuen tarve oli jatkuva.⁹⁷ Myöskään Helsingin kaupunki ei siis ollut noudattanut lakia, kun se ei ollut ensisijaisesti alentanut tai poistanut asiakasmaksuja vaan oli myöntänyt niihin tarpeen mukaan perustoimeentulotukea. Vaikka kummankaan kaupungin, Espoon tai Helsingin, menettely ei noudattanut lakia, voi sitä kuitenkin ymmärtää, koska asiakkaalle lopputulos on sama. Kaupungeille toimeentulotuen myöntäminen lienee ollut tehokkaampi vaihtoehto, kun yksi toistuva byrokraattinen päätöksentekoprosessi oli karsittu pois.

Helsingin kaupungista tehdyn kantelun mukaan tilanne oli kuitenkin muuttunut asiakkaalle kohtuuttomaksi, kun Kela ei myöntänyt perustoimeentulotukea asiakasmaksuihin, eikä kaupunki myöntänyt asiakasmaksuihin alennusta eikä täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Tilanne oli omiaan aiheuttamaan sosiaalihuollon asiakkaan velkaantumista. Helsingin kaupungin vastauksen mukaan kaupunki ei ollut ehtinyt päivittää ohjeistustaan. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti vakavaa huomiota Helsingin kaupungin laiminlyöntiin saattaa ohjeistus ajan tasalle.⁹⁸

4.3.2 Hyvinvointialueen laiminlyönti ja täydentävä toimeentulotuki asiakasmaksuihin

Korkein hallinto-oikeus katsoi vuonna 2019 hallinto-oikeuden päätöksen voimassa pitäen, että kuntayhtymän oli myönnettävä täydentävää toimeentulotukea jo kertaalleen alennettuihin hoiva- ja hoitomaksuun, tukipalvelumaksuun sekä asumispalvelun ateriamaksuihin. Asiaa aiemmin käsitellyt hallinto-oikeus oli katsonut ratkaisussaan, että

⁹⁷ EAOA/4940/2018.

⁹⁸ Ibid.

täydentävän toimeentulotuen laskelmassa jo alennettu asumispalvelun asiakasmaksu, tukipalveluiden maksu sekä ateriamaksu tuli ottaa täydentävän toimeentulotuen laskelmassa huomioon.⁹⁹

Asiakas oli hakenut tammikuussa 2017 Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymältä täydentävää toimeentulotukea hoiva- ja hoitomaksuihin, tukipalvelumaksuihin sekä ateriamaksuihin. Kuntayhtymä oli hylännyt hoito- ja hoivamenot sillä perusteella, että alentaminen tai perimättä jättäminen on ensisijaista. Ateriamenot kuntayhtymä taas oli hylännyt sillä perusteella, että ne kuuluvat perustoimeentulotuen perusosalla katettaviin menoihin.¹⁰⁰ Kela katsoo, että perustoimeentulotuen perusosasta 49 % kuluu ravintomenoihin¹⁰¹. Korkein hallinto-oikeus pidätti voimassa hallinto-oikeuden ratkaisun, jonka mukaan kuntayhtymän oli myönnettävä täydentävää toimeentulotukea hakijan ateriamaksuihin siltä osin, kuin ne ylittivät perustoimeentulotuen perusosan ravintomenojen laskennallisen osan. Korkein hallinto-oikeus katsoi hallinto-oikeuden tavoin, että tämä osuus oli toimeentulotukilain 7 c §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua henkilön erityisistä tarpeista johtuvaa menoa.¹⁰²

Asiakas olisi voinut myös hakea kunnalta lisää alennusta jo alennettuun tulosidonnaiseen maksuun, joka oli kyseisellä hetkellä vain 70,82 euroa. Kuntayhtymän näkemyksen mukaan tämä olisi ollut ensisijaista täydentävän toimeentulotuen hakemiseen nähden. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan täydentävän toimeentulotuen laskelmassa oli huomioitava asiakasmaksu todellisen suuruisena, koska kunta ei ollut poistanut asiakasmaksua.¹⁰³ Näin ollen siis voidaan päätellä, että asiakkaan ei tarvitse jäädä odottamaan asiakasmaksun alentamista tai perimättä jättämistä toiseen kertaan, vaan hyvinvointialueen on myönnettävä täydentävää toimeentulotukea asiakasmaksuun, jota on jo kertaalleen alennettu. Tietenkin hyvinvointialueen olisi syytä alentaa maksua uudelleen sen verran,

⁹⁹ KHO 2019:58.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Kansaneläkelaitos, 2022, s. 7.

¹⁰² KHO 2019:58.

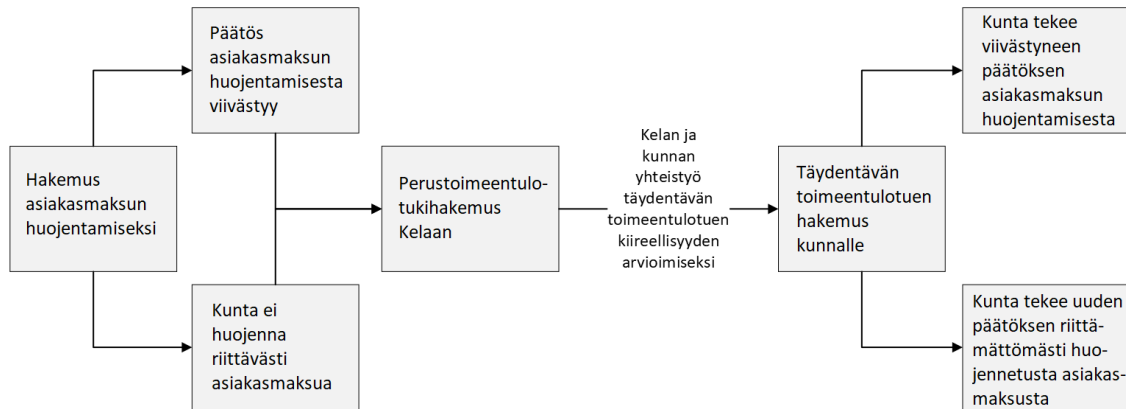
¹⁰³ Ibid.

ettei täydentävällä toimeentulotuelle olisi jatkuvaa tarvetta. Tällä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä asetetaan kuitenkin raja, missä vaiheessa toimeentulotuki tulee kyseeseen viimesijaisena etuutena. Käytännössä täydentävää toimeentulo

Toimeentulotukilain 14 c §:n 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen on siirrettävä toimeentulotukihakemus toimivaltaiselle hyvinvointialueelle, jos hakija on esittänyt muita kuin perustoimeentulotuella katettavia menoja. Kansaneläkelaitoksen on 14 c §:n 2 momentin mukaan tarvittaessa yhteistyössä asianomaisen hyvinvointialueen kanssa arvioitava, onko asiakkaan täydentävän tai ehkäisevän tuen tarve kiireellinen. Jos tuen tarve arvioidaan kiireelliseksi, Kansaneläkelaitoksen on käsiteltävä hakemus myös perustoimeentulotuen osalta kiireellisenä. Toimeentulotukilain 14 §:n 2 momentin mukaan hakemus täydentävästä tai ehkäisevästä toimeentulotuesta tehdään hyvinvointialueelle, jos hakija on saanut hakemusta koskevalle ajalle tehdyn päätöksen perustoimeentulotuesta. Näin ollen asiakkaan on siis haettava perustoimeentulotukea ennen täydentävän toimeentulotuen hakemista. Kiireellisissä tapauksissa toimeentulotuen tarve on 14 b §:n mukaan arvioitava käytettävissä olevien tietojen perusteella viimeistään seuraavana päivänä. Kansaneläkelaitoksen on 14 c §:n mukaan tehtävä tällaisissa tapauksissa päätös perustoimeentulotuesta kiireellisenä, jotta myös täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen tarve voidaan arvioida.

Kuviossa 1 havainnollistan lainsäädännön sekä edellä esittelemieni oikeusasiamiehen ja korkeimman oikeuden ratkaisujen pohjalta toimeentulotuen ja asiakasmaksujen huojentamisen välistä suhdetta prosessissa, jossa hyvinvointialue on laiminlyönyt velvollisuuttaan joko viivyttelämällä huojentamispäätöstä tai huojentamalla riittämättömästi. Lainmukaisessa menettelyssä, jossa noudatetaan määräaikoja ja asiakasmaksua huojennetaan riittävästi, ei kuitenkaan täydentävän toimeentulotuen tarvetta synny, minkä myös korkein hallinto-oikeus ja oikeusasiamies ovat todenneet¹⁰⁴.

¹⁰⁴ KHO 2019:58; EAOA/4940/2018.



Kuvio 2. Asiakasmaksujen huojentaminen ja toimeentulotuki, kun hyvinvointialue laiminlyö velvollisuutensa huojentaa asiakasmaksua.

On selvää, että asiakasmaksun huojentamisesta pitäisi tehdä heti oikeellinen päätös sekä asiakkaan että julkisen talouden vuoksi. Asiakasmaksun huojentamista hakevien henkilöiden toimintakyky on usein alentunut, joten kuvion 1 kaltainen prosessi voi olla ylivoimaisen raskas heille. Toki heille saattaa olla määrätty edunvalvoja hoitamaan asioita. Julkiselle taloudelle taas syntyy turhia kustannuksia, kun Kela joutuu ensin käsittelemään perustoimeentulotukihakemuksen, jotta hyvinvointialue voi käsitellä täydentävän toimeentulotuen hakemuksen. Täydentävän toimeentulotukihakemuksen voi kuitenkin jättää perustoimeentulotukihakemuksen yhteydessä Kelaan, jolloin se siirretään toimivaltaiselle hyvinvointialueelle.

4.4 Asiakasmaksujen huojentamisen ensisijaisuus ennen osittaisuudistusta

Alun perin asiakasmaksulain 11 § oli kokonaisuudessaan mahdollistava eikä velvoittava. Tapauskohmainen harkinta oli siis aina sallittu siis muissakin kuin terveydenhuollon tasasuuruksissa asiakasmaksuissa. Tämä johti siihen, että asiakkaat ajautuivat usein umpikujaan: niihin ei myönnetty toimeentulotukea huojentamismahdollisuuden takia, mutta sairaanhoitopiirit eivät ilman lain velvoittavuutta huojentaneet maksuja, koska ne pitivät asiakkaiden maksukyvyyn selvittämistä vaikeana.¹⁰⁵ Ennen asiakasmaksulain säätämistä

¹⁰⁵ Verronen, 2017, s. 372–373.

vastaavanlainen säännös oli silloisessa sosiaalihuoltolain (710/1982) 28 §:n 3 momentissa:

Sosiaalipalvelusta määrätty maksu voidaan jättää perimättä tai sitä voidaan alentaa, jos henkilön elatusvelvollisuus, toimeentuloedellytykset tai huollolliset näkökohdat huomioon ottaen siihen on syytä¹⁰⁶.

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valti-onosuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta voimassa olleen sosiaalihuoltolain säännös ehdotettiin sisällytettäväksi asiakasmaksulakiin siten, että se koskisi myös terveydenhuollon asiakasmaksuja. Alkuperäisen asiakasmaksulain säännöstä perusteltiin siten, että pykälässä mainitut edellytykset täyttävän henkilön ei tarvitsisi erikseen hakea toimeentulotukea suoriutuakseen maksusta, vaan sitä voitaisiin suoraan alentaa tai jättää perimättä. Huojentaminen olisi siis tarkoituksenmukaisempaa. Sosiaalihuoltolain 28 § muutettiin viittaamaan asiakasmaksulakiin lakina, joka säätelee sosiaalipalvelujen asiakasmaksuista.¹⁰⁷

Hallintovaliokunta ei hallituksen esitykseen liittyvässä mietinnössään ottanut kantaa suoraan asiakasmaksulain 11 §:än. Se kantoi kuitenkin asiantuntijalausuntoihin pohjaten yleisesti huolta mahdollisesti hoitoa vaille jäävistä ryhmistä. Valiokunta korosti, että asianmukainen hoito tulee turvata kaikille sitä tarvitseville eikä hoitoon pääsyä saa ratkaista vain rahoituskysymyksenä. Mietinnön mukaan kaikilla kansalaisilla ei ole riittäviä voimavaroja omakohtaisen vastuun ottamiseen, joten yhteiskunnan tuki on heille välttämätöntä hoitomahdollisuuksien turvaamiseksi.¹⁰⁸ Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei myöskään ottanut 11 §:än suoraan kantaa lausunnossaan hallintovaliokunnalle¹⁰⁹.

¹⁰⁶ HE 216/1991 vp, s. 93.

¹⁰⁷ Verronen, 2017, s. 372; HE 216/1991 vp, s. 41, 93.

¹⁰⁸ HaVM 7/1992 vp, s. 6.

¹⁰⁹ Ks. StVL 3/1992 vp.

Lain esitöissä on ollut alusta asti kytkös toimeentulotukeen, vaikka suora maininta huo-
jentamisen ensisijaisuudesta toimeentulotukeen nähden on ilmaantunut lainvalmistelu-
aineistoon vasta 2010-luvulla. Jo asiakasmaksulain säätämisen yhteydessä esitetty pe-
rustelu toimeentulotuen hakemisen tarpeen välttämisestä viittaa siihen, että on haluttu
nimenomaan helpottaa sosiaali- ja terveystalouden vähävaraisten asiakkaiden arkea.
Toimeentulotuen hakeminen on hankalampaa kuin muiden yleisten sosiaalietuuksien.
On myös huomioitava, että toimeentulotuen hakeminen on koettu häpeälliseksi¹¹⁰. Tosin
ennen perustoimeentulotuen siirtymistä Kelaan, odottivat sitä hakevat asiakkaat maksa-
jan vaihtumisen vähentävän hakemisen häpeällisyyttä¹¹¹.

Asiakasmaksulakia säädettäessä ei ollut erillistä lakia toimeentulotuesta. Säännökset toi-
meentulotuesta sisältyivät sittemmin pääosin kumotun sosiaalihuoltolain (710/1982)
30–38 §:än¹¹². Nämä pykälät kumottiin toimeentulotukilain säätämisen yhteydessä sosi-
aalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta annetulla lailla
(1413/1997). Toimeentulotukilain 1 §:n 1 momentissa toimeentulotuki määritellään vii-
mesijaiseksi taloudelliseksi tueksi, jonka tarkoitus on henkilön ja perheen ihmisarvoisen
elämän kannalta vähintään välttämättömän toimeentulon turvaaminen. Vanhassa sosi-
aalihuoltolaissa ei toimeentulotukea eksplisiittisesti määritelty viimesijaiseksi taloudel-
liseksi tueksi, eikä ihmisarvosta ollut mainintaa.

Vanhan sosiaalihuoltolain 30 §:n mukaan toimeentulotuen saaminen edellytti kyvyttö-
myyttä hankkia tarpeenmukaista toimeentuloa ansiotyöllä tai yrittäjätoiminnalla, muista
tuloista tai varoista, elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla¹¹³. Näin
ollen toimeentulotuki oli tosiasiallisesti viimesijainen taloudellinen tuki, vaikka sitä ei sitä

¹¹⁰ Blomgren ja muut, 2016, s. 45–46; Ohisalo & Saari, 2014, s. 30, 53–54.

¹¹¹ Blomgren ja muut, 2016, s. 64.

¹¹² Ks. HE 164/2014 vp, s. 175. Hallituksen ehdotuksen mukaan uudella sosiaalihuoltolailla (1301/2014)
kumottiin vanha sosiaalihuoltolaki. Kumotun lain 2 luku, 27 d–e §, 40 § sekä 5 ja 8 luku jäivät kuitenkin
ehdotuksen mukaan voimaan.

¹¹³ HE 102/1981 vp, s. 32.

eksplisiittisesti mainittu. Hallituksen esityksen perusteluosassa toimeentulotuki määriteltiin huoltoavun kaltaiseksi subjektiiviseksi etuudeksi, jota jokaisella oli oikeus saada kunnalta kohtuullisen elatuksen saamiseksi¹¹⁴.

Lainvalmisteluaineistossa asiakasmaksut on liitetty epäsuorasti perus- ja ihmisoikeuksiin jo ennen toimeentulotukea. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelun ja valtionosuuksien uudistukseen antamassa mietinnössään hallintovaliokunta totesi, että asiakkaan oikeus saada palveluja liittyi läheisesti suunnitteilla olevaan perusoikeusuudistukseen ja varsinkin taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien ottamiseen hallitusmuotoon. Mietinnön mukaan kokonaisuutena oli vahvistettava oikeutta saada hoitoa ja huoltoa. Erityisesti oli pidettävä huolta pienistä ryhmistä, jotka eivät itse kykene vaatimaan oikeuksiaan.¹¹⁵

Hallintovaliokunta ei suoraan mainitse asiakasmaksulain 11 §:n alentamista tai perimättä jättämistä tai edes asiakasmaksujen tasoa yleisesti. On silti selvää, että mietinnön vaatimukset oikeudesta hoitoon ja huoltoon sekä oikeuksiaan vaatimaan kykenemättömien pienten ryhmien huolenpidosta liittyvät myös asiakasmaksujen lähtökohtaiseen huojuuteen sekä tarpeenmukaiseen yksilökohtaiseen huoventamiseen – alentamiseen tai perimättä jättämiseen.

¹¹⁴ Ibid., s. 21.

¹¹⁵ HaVM 7/1992 vp, s. 41.

5 Hyvinvointialueiden tiedottamisvelvollisuus

Kunnille säädettiin tiedottamisvelvollisuus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen alentamisesta 1.7.2021 voimaan astuneen asiakasmaksulain osittaisuudistuksen myötä. Vervollisuuden säätämistä näin myöhään voi ihmetellä, sillä olihan hallintovalio-kunta todennut mietinnössään jo 1990-luvun alussa, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuuksia koskevat uudistukset saisi johtaa siihen, että lapset, kehitysvammaiset, vanhukset tai muut itsestään ja oikeuksistaan huolehtimaan kykene-mättömät ryhmät jäävät turvattomaan asemaan¹¹⁶. Tuskin lienee syytä väittää, että tie-dotusvelvollisuuden puuttuminen olisi jättänyt nämä ryhmät turvattomaan asemaan, mutta nähdäkseni se on silti yksinkertainen keino parantaa heikossa asemassa olevien turvaa.

Suomen köyhyden vastainen verkosto (EAPN-FIN) teki vuonna 2016 – siis noin neljä vuotta ennen osittaisuudistuksen hyväksymistä eduskunnassa – kyselyn siitä, miten hyvin asiakasmaksulain 11 § tunnetaan. Kyselyyn vastasi 884 henkilöä, jotka olivat julkishal-linnon sosiaali- ja terveysalan työntekijöitä, järjestöjen ja seurakuntien työntekijöitä, va-paaehtoisia sekä asiakkaita, potilaita ja heidän omaisiaan keskuudessa.¹¹⁷

Kaikista työntekijäryhmistä 61 % ei tuntenut lainkohtaa ennen kyselyä, ja sosiaalityönte-kijöistäkin 20 %:lle se oli vieras. Kyselystä myös ilmeni, että terveydenhuollossa toimi-vista vastaajista 68,1 % ei tiennyt, kuka tekee päätöksen asiakasmaksujen huoventami-sesta. Sosiaalihuollossa toimivilla tietoisuus päätöksenteosta oli selkeämpi, mutta heillä-kin oli epävarmuutta toimintatavasta ja prosessin kulusta. Vain 14 % kuntien ja sairaan-hoitopiirien työntekijöistä ilmoitti saaneensa riittävän ohjeistuksen pykälän soveltami-seen, ja vain 15 % kertoi, että heidän organisaatiossaan on valmis lomake huoventamisen hakemiseksi. Yli puolet julkisen alan työntekijöistä kertoi, etteivät he tiedä, miten huo-jentamisesta tiedotetaan heidän organisaatiossaan.¹¹⁸

¹¹⁶ Ibid., s. 7.

¹¹⁷ Eronen ja muut, 2016, s. 12.

¹¹⁸ Ibid., s. 16–18, 20–22.

Valmistellessaan omaa sote-uudistustaan Juha Sipilän hallitus kiinnitti huomiota Suomen köyhyyden vastaisen verkoston raporttiin eduskunnalle antamassaan esityksessä laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen asiakasmaksuista. Siinä todettiin, että raportin havaintoja asiakasmaksulain 11 §:n tuntemattomuudesta tukevat Kelan toimeentulotuesta maksetut laskut ja ulosottotilastot. Asiakasmaksulain kokonaisuudistusta esittäneessä ehdotuksessa uuden lain 5 §:än olisi sisältynt tiedotusvelvollisuudesta sisällöltään ja muoltaankin pääosin samanlaiset säännökset kuin osittaisuudistuksessa 11 §:än lisätyt 4–5 momentit.¹¹⁹

5.1 Riittävällä tavalla ymmärtäminen

Asiakasmaksulain 11 §:n 4 momentin mukaan asiakkaalle on annettava tieto mahdollisuudesta maksujen alentamiseen tai perimättä jättämiseen niin, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön. Osittaisuudistukseen liittyvän hallituksen esityksen mukaan tämä tarkoittaa sitä, että tietoa annettaessa on huomioitava asiakkaan henkilökohtaiset ominaisuudet, kuten mahdolliset toimintakykyä rajoittavat tekijät. Asiakkaan on myös saatava riittävästi apua, ohjausta ja neuvontaa maksun alentamista tai perimättä jättämistä koskevassa asiassaan. Tietoa annettaessa asiakkaalle on lisäksi annettava sen tahon nimi ja yhteystiedot, jolta asiakas voi pyytää tarvittaessa lisätietoja. Ehdotettu säännös merkitsi sitä, että jatkossa kunnan oli osoitettava taho, jolla olisi velvollisuus tuntea maksujen alentamista ja perimättä jättämistä koskeva sääntely ja neuvoa asiakkaita asiassa. Säännöksessä tarkoitettu taho saattoi olla esimerkiksi asiakasmaksupäätöksiä käsittelevä kunnan yksikkö tai sosiaalityöntekijä. Kunta sai itse päättää, mikä olisi tarkoituksenmukainen taho huolehtimaan velvoitteesta.¹²⁰

Vastaavanlaisia säännöksiä on muuallakin sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä. Niiden pohjalta voidaan tehdä analogisia päätelmiä riittävästä ymmärtämisestä, sillä

¹¹⁹ HE 310/2018 vp (rauennut), s. 93, 221.

¹²⁰ HE 129/2020 vp, s. 92–93; Uotinen, 2021, s. 116–117.

osana sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä ne toteuttavat samoja päämääriä kuin asiakasmaksulaki – toisin sanoen niiden taustalla vaikuttavat oikeusperiaatteet ovat samanlaisia. Sosiaalihuoltolain 1 §:ssä 1 momentin 1 ja 2 kohdassa sosiaalihuollon tarkoituksiksi määritellään hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden edistäminen ja ylläpitäminen, eriarvoisuuden vähentäminen ja osallisuuden edistäminen. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota 4 kohtaan, jossa sosiaalihuollolta edellytetään asiakaskeskeisyyttä sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 5 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalle on selvitettävä hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan niin. Selvitys on 2 momentin mukaan annettava niin, että asiakas riittävästi ymmärtää selvityksen sisällön ja merkityksen. Selvityksen antamista täsmennetään 3 momentissa niin, että on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava tulkitsemisesta ja tulkin hankkimisesta, jos sosiaalihuollon henkilöstö ei hallitse asiakkaan käyttämää kieltä taikka asiakas ei aisti- tai puhevian tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 5 §:ssä säädetään potilaan tiedonsaantioikeudesta ja asetetaan vastaavanlainen vaatimus terveydenhuollon ammattihenkilöille.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin liittyvässä hallituksen esityksessä 5 §:n 2 momenttia täsmennettiin niin, että annettaessa selvitystä oikeuksista ja velvollisuuksista olisi huomioitava asiakkaan ikä, koulutus, äidinkieli, kulttuuritausta ja muut henkilökohtaiset ominaisuudet¹²¹. Nämä vaatimukset heijastelevat sosiaalihuollon integriteettiperiaatetta. Se vaatii huomioimaan muun muassa asiakkaan edun, äidinkielen ja kulttuuritaustan ja saa institutionaalisen tuen konkreettisimmin sosiaalihuoltolain 4 §:ssä¹²². Hallituksen esitys täsmentää myös 3 momenttia niin, että asiakkaalle, joka ei aisti- tai puhevian tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi, tulee huolehtia tulkin

¹²¹ HE 137/1999 vp, s 20.

¹²² Tuori & Kotkas, 2016, s. 200.

hankkiminen tai tulkitseminen muulla tavalla. Esityksessä nostetaan esiin vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annettu laki (380/1987) ja asetus (759/1987).¹²³ Nykyään tulkkaussäännöksiä ei enää ole näissä säädöksissä. Ne on siirretty vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annettuun lakiin (133/2010).

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain yleistä tarkoitusta ei kyseisessä laissa säädetä, mutta se voidaan konstruoida saman tyyppiseksi kuin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 1 §:stä ilmenevä tarkoitus, joka on asiakaslähtöisyyden ja asiakassuhteen luottamuksellisuuden sekä asiakkaan oikeuden hyvään palveluun ja kohteluun edistäminen. Asiaksmaksuissa tiedottamisessa on myös kyse asiakaslähtöisyydestä sekä asiakkaan oikeudesta hyvään palveluun ja kohteluun. Näin ollen voidaan entistä suuremmalla syyllä katsoa, että viimeksimainitut lait ja niihin liittyvä lainvalmisteluaineisto velvoittavat myös asiaksmaksujen huojentamisesta tiedotettaessa.

5.2 Tiedotteen antotapa ja -aika

Asiaksmaksulain 11 §:n 5 momentin mukaan hyvinvointialueen on annettava asiakkaalle tieto mahdollisuudesta asiaksmaksujen alentamiseen tai perimättä jättämiseen henkilökohtaisesti – joko suullisesti tai kirjallisesti. Tieto voidaan antaa myös asiakkaan yksilöivän sähköisen palvelun välityksellä. Jos tieto annetaan muulla tavalla kuin kirjallisesti, asiakkaalle on hänen pyynnöstään annettava tieto myös kirjallisena. On siis yksiselitteistä, milloin tieto on annettava kirjallisena, mutta kirjallisen tiedotteen muodon tulisi olla lainmukainen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiaksmaksuja koskevan tiedotteen on oltava hyvän hallinnon vaatimuksen mukainen. Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa. Viranomainen velvoitetaan 2 momentissa tiedottamaan toiminnastaan ja palveluistaan

¹²³ HE 137/1999 vp, s.20–21.

sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Hallintolain palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta koskeva 7 § on osa hallintolain hyvän hallinnon perusteista säättävää 2 lukua, ja siinä viitataan suoraan julkisuuslain 20 §:än. Hyvän hallinnon perusteisiin lukeutuu myös hyvää kielenkäyttöä vaativa 9 §, jonka 1 momentissa säädetään, että viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Asiallisen kielenkäytön vaatimus on suorassa yhteydessä 7 §:n ilmaisemaan palvelun yleiseen asianmukaisuuteen¹²⁴.

Apulaisoikeusasiamies katsoi ratkaisussaan vuonna 2014, ettei isänsä edunvalvojana toiminut henkilö ollut saanut helsinkiläiseltä vanhainkodilta hyvän hallinnon mukaista kutsua tilaisuuteen, jossa oli kaiken muun ohessa määrä tiedottaa asiakasmaksujen muutoksesta. Apulaisoikeusasiamies piti kutsua joulukorttimaisena, ja kutsu oli otsikoitu ”Kutsu omaisteniltaan”. Viikatun ja värikkään kutsun kolmannella sivulla oli ohjelma, joka alkoi glögitarjoilulla. Vasta ohjelman jälkeen kerrottiin, että omaistenillassa tiedotetaan vanhainkotiasumisen muuttumisesta palvelukotiasumiseksi sekä siitä, ketkä virkamiehet ja vanhainkodin edustajat ovat tilaisuudessa paikalla vastaamassa kysymyksiin. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan kutsu ei vastannut asian tärkeyden edellyttämiä hyvän hallinnon sekä selkeyden ja informatiivisuuden vaatimuksia.¹²⁵

Apulaisoikeusasiamies kiinnitti samassa ratkaisussa huomiota myös siihen, että asiakkaalle oli kyllä annettu puhelimitse tietoa asiakasmaksujen huojentamisesta tammikuun lopussa 2013, ja hänen kanssaan oli vielä tuonkin jälkeen keskusteltu useasti hänen isänsä asiakasmaksuista. Asiakas ei ollut annetusta neuvonnasta huolimatta hakenut määräajassa oikaisua sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitetulta toimielimeltä eikä tehnyt asiakasmaksujen huojentamispyyntöä Helsingin kaupungille. Apulaisoikeusasiamies kuitenkin epäili, ettei asiakas ollut ymmärtänyt kaikkea, mitä hänelle oli sanottu. Apulaisoikeusasiamies perusteli tätä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 4 ja 5 §:illä, joilla taataan asiakkaan oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta hyvää

¹²⁴ Koivisto, 2007, s. 167.

¹²⁵ EAOA/2282/4/13.

sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää sekä – kuten jo edellisessä alaluvussa totesin – oikeuden saada selvitys hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan niin, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.¹²⁶

Tiedotteen muoto vaikuttaa olennaisesti sen ymmärrettävyyteen. Kirjoitettu kieli saa ymmärrettävyytensä kontekstista johon se on kirjoitettu, joten joulukorttimainen muoto vaikuttaa vääjäämättä siihen kirjoitetun tekstin ymmärrettävyyteen. Voisi sanoa, että joulukortti tiedotteen muotona teki viranomaistekstistä epäasianmukaisen, jolloin se ei ollut myöskään ymmärrettävää. Huomattakoon, että kutsu lähetettiin aikana, jolloin kunnilla (sittemmin hyvinvointialueilla) ei ollut nykyisenlaista – vuoden 2021 osittaisuudistuksen myötä voimaan astunutta – tiedotusvelvollisuutta.

Osittaisuudistuksen myötä tieto alentamisesta ja perimättä jättämisestä on annettava ennen ensimmäistä palvelutapahtumaa tai sen yhteydessä. Jos tiedon antaminen ei ole mahdollista ennen palvelutapahtumaa tai sen yhteydessä, sen voi antaa myöhemmin, kuitenkin viimeistään maksua perittäessä. Jos palvelun tuottaa jokin muu taho kuin kunta (sittemmin hyvinvointialue) itse, olisi hallituksen esityksen mukaan kunnan huolehdittava siitä, että palveluntuottaja antaa tiedon palvelunkäyttäjälle. Palvelutapahtumalla tarkoitetaan sosiaali- tai terveydenhuollossa tapahtuvaa asiakaskontaktia.¹²⁷

Asiakasmaksulakiin lisättiin vuoden 2021 osittaisuudistuksessa 2 a § ja 2 b §. Näistä ensimmäinen koskee maksun perimistä. Sen mukaan kunnan (sittemmin hyvinvointialueen) on annettava asiakkaalle maksua koskevaa päätöstä vastaava lasku, jossa on oltava ainakin seuraavat tiedot: laskun päivämäärä, maksuvelvollinen asiakas, maksun aiheuttanut palvelu, maksun suuruus ja peruste, julkinen tai yksityinen palveluntuottaja, lisätietoja antavan tahon nimi ja yhteystiedot sekä tieto mahdollisesta maksukaton kertymisestä. 2 a § koskee niitä maksuja, jotka eivät määräydy maksukyvyn mukaan. Niistä aiheutuneisiin laskuihin on lisättävä oikaisuvaatimusohje, koska maksuista ei tehdä erillistä päätöstä.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ HE 129/2020 vp, s. 92; Uotinen, 2021, s. 116.

2 b § taas velvoittaa tekemään erillisen päätöksen maksukyvyn mukaan määräytyvistä maksuista. Se velvoittaa liittämään näihin päätöksiin oikaisuvaatimusohjeen. Päätökseen on liitettävä oikaisuvaatimusohje, mutta palvelusta aiheutuneisiin laskuihin sitä ei lain-säädännön mukaan tarvitse liittää. Näkisin itse hyvänä tapana sellaisen käytännön, että 2 b §:n mukaisen päätöksen yhteydessä huojennusmahdollisuudesta tiedotettaisiin kirjallisesti, mutta sosiaaliohjaaja tai sosiaalityöntekijä voisi tiedottaa mahdollisuudesta suullisesti sosiaalihuoltolain 35 §:n mukaisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä.

Maksukyvyn mukaan määräytyvät maksutahan aiheutuvat pitkäkestoisista palveluista, joista tulee useita laskuja. Niistä tehdään tarpeen mukaan huojennuspäätös, jolloin myös laskujen määräytymisperuste muuttuu. Olisi tarpeetonta tehdä oikaisuvaatimus erikseen jokaisesta laskusta. Seuraavassa luvussa selvitän huojennushakemuksen ja oikaisuvaatimuksen eroja.

6 Lopuksi

Olen itse työskennellyt sosiaalihuollon asiakasmaksujen parissa. Olen valmistellut palvelun myöntämisen yhteydessä tehtäviä hallintopäätöksiä asiakasmaksuista sekä tehnyt asiakasmaksujen huojennushakemusten pohjalta laskelmia ja valmistellut niiden pohjalta hallintopäätöksiä huojennushakemuksiin. Väitän käsitelleeni eniten huojennushakemuksia kotihoidon asiakasmaksuihin. Huomattavasti vähemmän huojennushakemuksia olen käsitellyt esimerkiksi perhehoidon ja tehostetun palveluasumisen asiakasmaksuista. Tämä selittynee pitkälti sillä, ettei jatkuvaan ja säännölliseen kotona annettavaan palveluun ole asetettu asiakasmaksun jälkeen käyttöön jätävää minimikäyttövaraa. Pitkäaikaiseen tehostettuun palveluasumiseen, perhehoitoon ja laitoshoitoon liittyen määrätään minimikäyttövara asiakasmaksulain 7 c §:n 3 momentissa.

Se, että minimikäyttövara on säädetty vain pitkäaikaiseen ja säännölliseen laitoshoitoon, tehostettuun palveluasumiseen ja perhehoitoon, valitettavasti kertoo asiakasmaksulainsäädännön vaikeaselkoisuudesta. Luvussa 3.5 esitin tavan laskea kotihoidon asiakasmaksun huojennus. Luvussa 3.4 pohdin, pitäisikö myös pitkäaikaisen ympärivuorokautisen palveluasumisen ja pitkäaikaisen perhehoidon asiakkaalle jäädä asiakasmaksun jälkeen enemmän käyttövaraa kuin asiakasmaksulain 7 c § :ssä säädetty 164 euroa kuukaudessa ja pitkäaikaisen laitoshoidon asiakkaalle vähintään 110 euroa kuukaudessa. Näiden säädettyjen summien voisi ajatella ohjaavan tulkintaa siitä, mikä kuukausittainen käyttövara on riittävä määrä ihmisarvoiseen elämään. Jos ei näitä asiakasmaksuja huojennettaisi tarpeen mukaan samalla tavalla kuin esimerkiksi kotihoidon asiakasmaksua, voisi tilanne valitettavasti olla se, että koko käyttövara kuluu ateriamaksuihin. Asia on vaikea, koska asiakasmaksulaki ei ole täsmällisen yksiselitteinen.

Lainsäädäntö on edelleen valitettavan epäselvä, vaikka vuoden 2021 osittaisuudistuksella sitä pyrittiinkin selkiyttämään. Viranhaltijoilla saattaa joskus olla itselläänkin riittämättömät tiedot asiakasmaksuista ja varsinkin niiden alentamisesta tai perimättä jättämisestä. Tätäkin asiaa toki pyrittiin selkiyttämään osittaisuudistuksessa lisätyllä tiedotta-

misvelvollisuudella alentamisesta tai perimättä jättämisestä. Byrokraattinen prosessi yhdistettynä viranhaltijoiden heikkoon tietouteen asiakasmaksujen huojentamisesta on johtanut siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaat eivät ole käyttäneet tätä palvelua. Yleistä oli myös, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuihin haettiin toimeentulotukea ennen osittaisuudistuksessa ennen kuin osittaisuudistuksella korostettiin alentamisen tai perimättä jättämisen ensisijaisuutta suhteessa toimeentulotukeen.

Vielä jää nähtäväksi, miten hyvinvointialueiden perustaminen ja asiakasmaksulain osittaisuudistuksessa vuonna 2021 lisätyt säännökset 11 §:än vaikuttavat sen käyttöön. Jään ainakin itse innolla odottamaan selvityksiä asiasta.

Lähteet

- Arajärvi, P. (2011). *Johdatus sosiaalioikeuteen*. Helsinki: Talentum.
- Blomgren, S., Karjalainen, J., Karjalainen, P., Kivipelto, M., Saikkonen, P. & Saikku, P. (2016). *Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Eronen, M., Jantunen, P., Justander, P., Kirjavainen, M., Korhonen, A., Pajunen, T., Raila, M. & Saarela, T. (2016). *Raportti kyselystä Asiakasmaksulain 11 §*. Helsinki: EAPN-Fin. Noudettu 2.5.2022 osoitteesta https://www.eapn.fi/wp-content/uploads/2017/01/asiakasmaksulain-raportti_final.pdf
- Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalveluiden kuntayhtymä. (2021). *Ohje sosiaalihuollon asiakasmaksujen huoientamisesta*. Noudettu 15.3.2023 osoitteesta https://www.essote.fi/wp-content/uploads/sites/2/2021/07/maksuhuojennusohje_sosiaalihuollon_asiakasmaksut.pdf
- Hallberg, P. (1999) Perusoikeusjäjestelmä. Teoksessa P. Hallberg (toim.), *Perusoikeudet* (s. 31–58). Helsinki: WSOY.
- Hannikainen, K. (2018). *Ikääntyneiden sosiaali- ja terveystalveluiden tarve ja käyttö eroavat tulotason mukaan*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-067-9>
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2015). *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. 9. uud. p. Helsinki: Alma Talent.
- Harvey, D. (2008). *Uusliberalismin lyhyt historia*. Tampere: Vastapaino.
- Heuru, K., Mennola, E., & Rynänen, A. (2001). *Kunnallinen itsehallinto: Kunnallisoikeuden perusteet*. Lakimiesliiton kustannus.
- Heuru, K., Mennola, E., & Rynänen, A. (2011). *Kunta: Kunnallisen itsehallinnon perusteet* (2. uud. p.). Tampere University Press.
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Helsinki: Yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja. Noudettu 13.10.2021 osoitteesta https://issuu.com/arihirvonen/docs/mitk___metodit_paino
- Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä. (2021). *Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut 1.7.2021 alkaen*. Noudettu 28.2.2023 osoitteesta <https://hy>

- vinvointialue.kainuu.fi/sites/sote.kainuu.fi/files/documents/library/2021-09/Kainuun%20soten%20asiakasmaksut.pdf#page=4&zoom=100,72,494
- Kansaneläkelaitos. (2022). *Toimeentulotuki 21.04.2022*. Noudettu 3.5.2022 osoitteesta <https://www.kela.fi/documents/10192/3464829/Toimeentulotuki.pdf>
- Kauppi, E., Määttänen, N., Salminen T. & Valkonen, T. (2015). *Vanhusten pitkäaikaishoidon tarve vuoteen 2040*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Keski-Uudenmaan hyvinvointialue. (2023). *Hakemus asiakasmaksun alentamisesta tai perimättä jättämisestä*. Noudettu 28.2.2023 osoitteesta <https://www.keusote.fi/wp-content/uploads/2023/03/Asiakasmaksun-alentaminen-hakemus-v4.pdf>
- Kivimäki, T. (2017). Jääkö köyhä ilman hoitoa? *Sosiaalivakuutus-lehti*, 2/2017, 15–19.
- Koivisto, I. (2007). Hallinnon hyvyys kommunikatiivisina käytäntöinä? *Oikeus*, 36(2), 164–182.
- Korte, A. (2015). Kohtuuttomuus viranomaisen harkintavallan rajoitusperiaatteena: Erityisesti etuosto-oikeuden näkökulmasta. *Edilex*, 11.
- Kuivalainen, S. & Saikku, P. (2013). Mihin toimeentulotukea myönnetään ja miksi? Teoksessa S. Kuivalainen (toim.), *Toimeentulotuki 2010-luvulla: Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä* (s. 151–185). Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kuntaliitto. (2020). *Asumispalvelut ja laitoshoido*. Noudettu 27.12.2022 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveysasiat/sosiaalihuolto/iakkaiden-palvelut/asumispalvelut-ja-laitoshoido>
- Lumio, J. (2015). *Laitoksesta kotiin – syntyikö säästöjä? Ikäihmisten palveluiden muutosten kustannusvaikutukset Tampereella*. Helsinki: Sitra.
- Mäenpää, O. (2017). *Yleinen hallinto-oikeus*. Helsinki: Alma Talent.
- Ohisalo, M., Saari, J. & Saari, J. (2014). *Kuka seisoo leipäjonossa? Ruoka-apu 2010-luvun Suomessa*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Ojanen, T. (2003). *Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa*. Helsinki: Helsingin yliopisto.

- Palukka, A. (2021). *Ikääntyneille tarkoitettujen asumispalveluiden maksujen määräytyminen muuttuneessa asiakasmaksulaissa* [pro gradu – tutkielma, Itä-Suomen yliopisto]. eRepo. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:uef-20211550>
- Patomäki, H. (2007). *Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehtot*. Helsinki: WSOY.
- Saarnilehto, A. (2000). *Varallisuus oikeuden kantavat periaatteet*. Helsinki: WSLT.
- Saraviita, I. (1998). *Suomen perusoikeusjärjestelmä*. Rovaniemi: Pandecta Oy.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2008). *Ikäihmisten palvelujen laatusuositus*. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504225987>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2021). *Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut*. Noudettu 14.12.2022 osoitteesta <https://stm.fi/sotehuollon-asiakasmaksut>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2011). *Laki ja asiakkaan oikeudet: Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä, Loppuraportti IV*. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201205085151>
- Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos. (2022). *Asumisen maksut*. Noudettu 27.12.2022 osoitteesta <https://thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/tuki-ja-palvelut/asiakasmaksut/asumisen-maksut>
- Tuori, K. (2007). *Oikeuden ratio ja voluntas*. Helsinki: WSOY.
- Tuori, K. & Kotkas, T. (2016). *Sosiaalioikeus*. 5. uud. p. Helsinki: Talentum Pro.
- Uotinen, S. (2021). *Uudistunut asiakasmaksulaki*. Helsinki: Alma Talent.
- Vaalavuo, M. (toim.). (2018). *Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen kohdentuminen, vaikutukset ja oikeudenmukaisuus*. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-534-1>
- Varkauden kaupunki (s.a.). *Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen alentamisen ja perimättä jättämisen perusteet 1.7.2021 alkaen Varkauden ja Joroisten yhteistoiminta-alueella*. Noudettu 1.12.2021 osoitteesta https://www.varkaus.fi/sites/default/files/atoms/files/LIITE_asiakasmaksujen%20kohtuullistaminen%201.7.2021%20alkaen.pdf
- Verronen, V. (2017). Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen rajat: säädökset ja käytäntö. *Oikeus*, 46(3), 367–377.

Viherkenttä, T. (2021). Tulisiko hyvinvointialueilla olla verotusoikeus? *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 117(2), 190–202.

Lainvalmisteluaineisto

HaVM 7/1992 vp. Hallintovaliokunnan mietintö n:o 7 hallituksen esityksestä 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 uudistamisesta.

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

HE 137/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 230/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoshakusäännösten tarkistamisesta.

HE 205/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista sekä varhaiskasvatuslain 13 §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta.

HE 40/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 310/2018 vp (rauenut). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuista.

HE 129/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain 3 §:n ja tuomioistuinmaksulain 5 §:n muuttamisesta.

HE 231/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 13/1993 vp. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

PeVL 39/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

PeVL 9/1994 vp. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle.

PeVL 8/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta.

StVL 3/1992 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto n:o 3 hallintovaliokunnalle.

StVM 39/2020 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain 3 §:n ja tuomioistuinmaksulain 5 §:n muuttamisesta

Oikeuskäytäntö

KHO 09.10.2002/2465

KHO 2002:3

KHO 2009:24

KHO 2016:29

KHO 2019:58

KHO 2020:20

Laillisuusvalvojien ratkaisut

EAOA/2282/4/13. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 2.4.2014 vanhuksen laitoshoidosta tehostettuun palveluasumiseen siirtämiseen liittyvästä tiedotuksesta ja maksumuutoksista.

EAOA/6708/2017. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 14.12.2018 asiakasmaksujen alentamisesta ja päätöksenteosta toimeentulotukiasiassa.

EAOA/4940/2018. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 17.12.2019 asumispalvelumaksun alentamisen ensisijaisuudesta.

EOAK/3101/2020. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 5.5.2021 palveluasumisen asiakasmaksujen määrittämisestä ja niiden perinnästä.

OKV/54/20/2018. Oikeuskanslerin lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle luonnokseen hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveystalouden asiakasmaksuista.