

21.12.2017

Dnro 1792/2/13

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

ESITYS MUUTOKSENHAKUKIELLON MUUTTAMISEKSI

1

ASIA

Olen ottanut omana aloitteenani tutkittavaksi kotihoidontuen kuntalisää koskevan kantelun tutkimisen yhteydessä ilmi tulleen mahdollisen oikeusturvaongelman. Tilanteissa, joissa kunta ja Kansaneläkelaitos (Kela) ovat sopineet, että Kela hoitaa kunnan päättämin perustein määräytyvän kunnallisen lisän toimeenpanoon kuuluvat tehtävät, tuen myöntämistä koskevaan Kelan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla siltä osin kun päätös koskee lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 20 §:ssä tarkoitetun kunnallisen lisän määräytymisperusteita (laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 22 §:n 4 momentti).

Jos kunta ei ole siirtänyt toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä Kelalle, voi kuntalisän hakija hakea oikaisua saamaansa päätökseen kunnan lautakunnalta ja valittaa lautakunnan päätöksestä hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeudet ovat tutkineet tällaisia valituksia lasten kotihoidon tukea koskevana valituksena ja ainakin kunnallisvalituksina.

Tämän johdosta otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani tutkittavaksi sen, aiheutuuko valituskiellosta oikeusturvaongelma.

2

SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö toimitti siltä pyydetyn lausunnon (päivätty 3.12.2013, 756646 v. 1). Lausunnon mukaan kuntalisän maksaminen on kunnan päätös. Kunnan antamaan päätökseen kuntalisästä voi tehdä oikaisuopyynnön lautakunnalle sen perusteella, miten hakijan asiaa on tulkittu ja lakia sovellettu. Jos hakija kuitenkin kokee, että kuntalisän maksamisen perusteet ovat väärät ja valitusaika kunnan päätökseen on kulunut umpeen, niin asiasta voi tehdä kantelun aluehallintovirastoon. Ministeriön lausunnon mukaan hakija ei voi tällöin tehdä oikaisuvaatimusta pelkästään sillä perusteella, että hän katsoo tuen myöntämisen perusteet vääriksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan kunta ja Kela voivat sopia, että Kela hoitaa kunnan päättämin perustein määräytyvän lisän, jolloin Kela ei arvioi itse lautakunnan päätöstä vaan ainoastaan tulkitsee sitä. Kotihoidon tukilain 22 §:n mukaan tuen myöntämistä koskevaan Kelan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla siltä osin kuin päätös koskee 20 §:ssä tarkoitetun kunnallisen lisän määräytymisperusteita. Jos kunnan lautakunnan kuntalisän maksamisen määräytymisperustetta koskevan päätöksen valitusaika on kulunut umpeen, niin henkilö voi valittaa omaa asiaansa koskevan päätöksen oikeasta tulkinnasta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan tai tehdä kantelun aluehallintovirastoon katsoessaan, etteivät kunnan aikaisemmin päättämät perusteet ole lainmukaisia.

3 RATKAISU

Suomen perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitellyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain tarkoittamassa kunnallisessa lisässä on kysymys kunnan päätökseen perustuvasta vapaaharkintaisesta taloudellisesta tuesta, jota maksetaan edellytykset täyttävälle lapsiperheille. Kunnalla on oikeus päättää lisän käyttöön ottamisesta ja niistä perusteista ja ehdoista, joilla tukea myönnetään. Kunnan tekemä päätös kuntalaisen perusteista ei ole yksilöpäätös vaan se on koko kunnan aluetta koskeva yleinen päätös, jossa kunnan lautakunta vahvistaa päätöksellään edellytykset, joiden täytyessä kuntalaiselle voidaan maksaa kotihoidontuen kuntalisää (kotihoidon tuen hoitorahaa ja hoitolisää kunnan päätöksen mukaisella määrällä korotettuna). Tähän lautakunnan kuntalaisen maksamisperusteiden lainmukaisuutta koskevaan päätökseen kuntalaisilla on oikeus hakea päätökseen oikaisua kuntalain 137 §:n nojalla (aiemmin kuntalain 92 §). Kunnan lautakunnan päättäessä kuntalaisen maksamisen perusteista on kaikilla kuntalaisilla mahdollisuus tehdä päätöksestä oikaisuvaatimuksen jälkeen kunnallisvalitus hallinto-oikeuteen.

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 22 §:n 4 momentin sanamuoto eli valituskielto kunnallisen lisän määräytymisperusteista on selvä. Oikeusturvan toteutumisen kannalta on merkittävää, että laissa on kuitenkin säännelty muutoksenhakua vain siltä osin kuin se koskee Kelan tekemää päätöstä. Kunnallisen viranomaisen päätöksen osalta muutoksenhakua ei ole säännelty.

Kunnallisen viranomaisen päätöksen osalta kunnallisen lisän hakija voi hakea vallitsevan oikeuskäytännön mukaan muutosta korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on käsitelty kotihoidontuen kuntalisää koskevia valituksia kunnallisvalituksina, joissa on arvioitu sitä, onko perusturvalautakunta tehnyt valittajan kohdalla päätöksen kunnan vahvistamien kuntalaisen myöntämisedellytysten mukaisesti. Tuomioistuimissa (HAO ja KHO) on arvioitu muun muassa sitä, onko kotihoidontuen kuntalaisen hakija ollut kunnan lautakunnan päättämien kuntalaisen maksamisperusteiden mukaisesti työssä (korkeimman hallinto-oikeuden päätös 26.6.2006 taltio 1642, dnro 712/3/05) tai onko asiassa tullut ilmi, että viranhaltija ja opetuslautakunta olisivat tapauksessa kyseessä olevien lapsien kohdalla kuntalaisestä päättäessään arvioineet heidän kuntoutuksellisten erityistarpeidensa mittavuutta toisin kuin muiden vastaavassa asemassa olevien lasten kohdalla ja asettaneet perheen siten eriarvoiseen asemaan muiden kuntalaisten kanssa (KHO 9.1.2013, taltionumero 97, dnro 903/3/12). Viimeksi mainitussa ratkaisussa hallinto-oikeus katsoi, että viranhaltija ja opetuslautakunta eivät olleet ylittäneet toimivaltaansa päätöstä tehdessään eikä opetuslautakunnan päätös ollut lainvastainen.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on 11.3.2014 (nro 13385/13) antamassaan päätöksessä jättänyt valituksen tutkimatta siltä osin kuin se koski lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 20 §:ssä tarkoitetun kunnallisen lisän määräytymisperusteita (valituksenalainen Kelan päätös oli tehty 30.5.2013). Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on myös 15.6.2011 (nro 11236/10) antamassaan päätöksessä

jättänyt valituksen kunnallisen lisän määräytymisperusteista tutkimatta (valituksenalainen Kelan päätös oli tehty 1.6.2010).

Käytettävissäni olevan oikeuskäytännön perusteella ja edellä selostetun johdosta pidän yhdenvertaisuuden kannalta lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 22 §:ssä 4 momentissa säädettyä valituskieltoa ongelmallisena. Näkemykseni mukaan Kela, ratkaistessaan hakijan oikeuden kuntalisään, arvioi ja tutkii täyttääkö hakija kuntalisän myöntämisen edellytykset Kelan ja kunnan välille tehdyn sopimuksen edellyttämällä tavalla. Täten asiassa on mielestäni kysymys yksilön oikeutta sillä tavoin koskevasta asiasta, että päätöksestä tulee olla oikeus saada riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla.

Kelan etuuspäätöksistä haetaan muutosta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta. Nähdäkseni tämä muutoksenhakutie ei kuitenkaan sovellu kuntalisää koskeviin asioihin. Kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen hoitorahan ja hoitolisän maksaminen lisäksi korotettuna on kunnan toimivaltaan kuuluva vapaaharkintainen päätös. Tämän vuoksi ja kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi, kuntalisää koskevaan päätökseen tulee nähdäkseni voida hakea muutosta kuntalaissa säädetyssä järjestyksessä.

4

TOIMENPITEET

Esitän sosiaali- ja terveysministeriön harkittavaksi tulisiko lasten kotihoidon tuesta ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 22 §:n 4 momentissa säädettyä kieltoa valittaa Kelan päätöksestä muuttaa siten, että Kelan päätökseen tyytymätön hakija voisi pyynnöstään saada kunnan viranhaltijan valituskelpoisen päätöksen siitä, täytyvätkö kuntalisän myöntämisen edellytykset.