

5.5.2021

EOAK/3101/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Anne Ilkka

PALVELUASUMISEN ASIAKASMAKSUJEN MÄÄRÄÄMINEN JA NIIDEN PERINTÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kaupunki A:n palveluasumismaksujen määräämis- käytäntöä. Kantelijan näkemyksen mukaan käytäntö johtaa siihen, että eri asumispalveluyksiköissä asuvat henkilöt joutuvat taloudellisesti eri asemaan.

Palveluasumisen maksut perustuvat kaupungin perusturvalautakunnan päätökseen, jonka mukaan palveluasumisessa ja tehostetussa palveluasumisessa peritään maksu, joka on enintään 85 % kuukausitulosta ja omaan käyttöön jäävä osuus on 190 euroa kuukaudessa. Ateriamaksut vaihtelevat 488 – 382,50 euron välillä kuukaudessa asumisyksiköstä riippuen.

Vuokran määrä ja asiakkaan palveluntuottajalle maksamat ateriamaksut ovat johtaneet siihen, että asiakasmaksua ei muodostu lainkaan. Tästä huolimatta joidenkin henkilöiden kohdalla muodostuu tilanne, että vuokra, asuminen ja lääkekulut ovat enemmän kuin kuukausitulot, eikä omaan käyttöön jää mitään. Asiakasmaksua ei voi alentaa, jos sitä ei ole olemassakaan. Tästä seuraa jatkuva toimeentulotuen tarve, edellyttäen että asiakkaan toimeentulotuen edellytykset muuten täyttyvät.

Vuodenvaihteessa asiakasmaksupäätökset ja asiakasmaksujen laskutus olivat myöhässä, mistä johtuen asiakkaalle saattoi tulla jopa neljän kuukauden maksut kerralla maksettavaksi. Se vaikeutti mahdollisten toimeentulotukien hakemista ja saamista.

2 SELVITYS

Kantelun tutkimiseksi hankittiin seuraava selvitys:

- kaupunki A:n perusturvajohtajan selvitys ja lausunto 1.9.2020.
- kaupunki A:n perusturvalautakunta 11.12.2019 päätös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 1.1.2020 lukien
- kaupunki A:n vuoden 2020 alusta tekemät päätökset: viisi ensimmäistä kaupungin omaa palveluasumista koskevaa asiakasmaksupäätöstä, viisi ensimmäistä ostopalveluyksikköä koskevaa asiakasmaksupäätöstä, viisi ensimmäistä täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen päätöstä koskien palveluasumisen asiakasta sekä kolme ensimmäistä palveluasumisen asiakasmaksun alentamisen päätöstä.

3 RATKAISU

3.1 Kaupunki A:n selvitys ja lausunto

Kaupunki A:n selvityksen ja lausunnon mukaan kaupungin perusturvalautakunnan 11.12.2019 vahvistamien asiakasmaksujen määräytymisperusteiden mukaan palveluasumisen asiakas maksaa suoraan palveluntuottajalle vuokran ja ateriat.

Palveluntuottajalle maksettavien korvausten lisäksi kaupunki perii asumispalvelussa annetusta hoivasta kuukausimaksua, joka määräytyy asukkaan tulojen ja hoito- ja palvelusuunnitelman mukaan. Maksu voi olla enintään 85 % asukkaan kuukausituloista. Hoivapalvelu muodostaa kokonaisuuden, johon kuuluu hoiva, huolenpito ja kuntoutus.

Asiakasmaksua määrättäessä asukkaan käyttöön jätetään käyttövara, joka on vähintään 190 €/kk. Käyttövaran suuruutta laskettaessa selvitetään asukkaan nettotulot, joista vähennetään vuokra vähennettynä asumistuella, hoivapalvelun asiakasmaksu, ateriapalvelun kokonaisuusmaksu, turvateknologiapalvelun maksu, hygieniapalvelun maksu, lääkkeet (Kelan lääkekaton mukaan) ja käyttövara 190 €/kk. Jos laskelma tulee negatiiviseksi, hoivapalvelun asiakasmaksua alennetaan laskelman verran.

Käyttövaraa turvattaessa tai asiakasmaksua määrättäessä huomioidaan todellinen ateriamaksu ja näin ollen eri suuruiset ateriamaksut tasaantuvat asukkaan hoivasta perittävässä maksussa. Kantelussa kuvattu ongelmallinen tilanne muodostuu, kun asukkaalle ei jää tuloistaan 190 euron käyttövaraa, vaikka häneltä perittävä asiakasmaksu olisi alennettu 0 euroon. Tällöin asiakasmaksulla tilannetta ei voida oikaista.

Edellä kuvatussa tilanteessa asiakkaita tai heidän edunvalvojiaan on ohjattu hakemaan täydentävää/ehkäisevää toimeentulotukea. Alkuvuodesta täydentävän toimeentulotuen myöntämiskäytännössä oli ongelmia ja laskelmat olivat jäykkiä. Sitten toimeentulotuen myöntäjille on korostettu, että laskelmaan menoksi huomioidaan perustoimeentulotuen normilaskelmassa olevan ja asukkaan todellisuudessa maksaman ateriamaksun erotus sekä käyttövarana 190 €. Käytännössä täydentävän toimeentulotuen saamisen esteenä voivat olla asukkaan käytössä olevat muut varat (merkittävät säästöt), jolloin toimeentulotukea ei voida myöntää, koska asiakas saa käyttövaran omista varoistaan.

Vuoden alussa sekä asiakasmaksupäätökset että palveluntuottajien kanssa tehtävät sopimukset olivat valitettavasti myöhässä ja niistä syntyi laskujen viivästymisiä. Viivästymiset johtuivat yhtäaikaisestä sopimusten ja asiakasmaksujen määräytymisen muuttumisesta ja siitä, ettei asian valmisteluun oltu varattu riittävää henkilöstöresurssia. Kaupunki A pahoitteli viivästymisistä asiakkaille mahdollisesti aiheutuneita ongelmia.

3.2 Keskeiset oikeusohjeet ja ratkaisukäytäntö

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992, asiakasmaksulaki) 1 §:n mukaan kunnallisista sosiaali- ja terveyspalveluista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä, jollei lailla toisin säädetä. Maksu voidaan periä henkilön maksukyvyyn mukaan.

Aikana, jota kantelu koskee, palveluasumisen maksuista ei ole ollut nimenomaista sääntelyä asiakasmaksulaissa tai -asetuksessa. Palveluasumisesta ja tuetusta asumisesta peritään maksuja asumispalvelun järjestäjän eli kunnan tai kuntayhtymän toimivaltaisen toimielimen päätöksen mukaisesti.

Asiakasmaksulain 11 §:n mukaan sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukyvyyn mukaan määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista.

Palvelun tuottava kunta tai kuntayhtymä voi päättää, että:

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

Sosiaali- ja terveysministeriö on 1.6.2018 julkaissut kuntainfon Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut ja vammaisetuudet toimeentulotuessa (10/2018). Sosiaali- ja terveysministeriön kuntainfossa on painotettu toimeentulotuen viimesijaisuutta ja sitä, että asiakkaan tilanne tulee kokonaisvaltaisesti ottaa huomioon päätöstä tehtäessä.

Korkein hallinto-oikeus on 24.4.2019 antamassaan vuosikirjapäätöksessä KHO:2019:58 ottanut kantaa kuntoutuskodissa asumisesta aiheutuneisiin maksuihin. Päätöksen mukaan pysyvässä toimeentulotuen tarpeessa olevan henkilön asiakasmaksuja lähtökohtaisesti alennetaan tai maksut poistetaan. Toimeentulotuen tarvetta määriteltäessä otetaan huomioon henkilön tosiasialliset tulot ja menot. Jos asiakkaalle määrättyä asiakasmaksua ei poisteta, hänelle määrättyt asiakasmaksut otetaan lähtökohtaisesti huomioon arvioitaessa täydentävän toimeentulotuen tarvetta.

Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että asiakasmaksulain maksun alentamista koskeva säännös on sanamuodoltaan ehdoton. Viranomaisella on velvollisuus maksun alentamiseen tai sen perimättä jättämiseen lain 11 §:n 1 momentin tarkoittamissa tilanteissa. Mikäli henkilö joutuisi toimeentulotuen tarpeeseen hänelle määrätyn asiakasmaksun johdosta, viranomaisen on ensisijaisesti harkittava määrätyn maksun alentamista tai sen kokonaan poistamista. Toimeentulotukea hoitavan viranomaisen tulee tästä syystä ohjata asiakasta hakemaan maksun alentamista tai sen poistamista ja tarvittaessa selvittää edellytyksiä maksun muuttamiseksi.

Asiakasmaksulakiin on lisätty 1.7.2021 voimaan tulevat säännökset, joilla määritellään tarkemmin pitkäaikaisesta tehostetusta palveluasumisesta perittävän maksun määrä, maksun määräämisen perusteena olevat tulot ja vähennykset. Asiakasmaksujen alentamista ja perimättä jättämistä koskevan säännöksen velvoittavuutta on tiukennettu ja maksujen alentamisen tai perimättä jättämisen ensisijaisuutta suhteessa toimeentuloturvaan vahvistettu. Tässä yhteydessä asiakasmaksulakiin on lisätty uudet 2a ja 2b pykälät, jotka koskevat maksun perintää ja laskun lähettämistä. Säännöksissä veloitetaan kuntaa antamaan asiakkaalle maksua koskevaa päätöstä vastaava lasku ja päätös maksukyvyyn mukaan määräytyvästä maksusta oikaisuvaatimusohjeineen.

Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 7 §:ssä säädetään hallinnon palveluperiaatteesta. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Saatavien perinnästä annetun lain (513/1999, perintälaki) kuluttajasaa-tavia koskevia säännöksiä sovelletaan myös perittäessä yksityishenkilöltä julkisoikeudellisen oikeushenkilön saatavaa tai julkisen tehtävänä hoitamiseen liittyvää saatavaa (3 § 3 mom).

Perintälain 4 §:n mukaan perinnässä ei saa käyttää hyvän perintätavan vastaista tai muutoin velallisen kannalta sopimatonta menettelyä. Perinnässä on suhtauduttava vastuullisesti maksujärjestelyihin. Kuluttajan kannalta sopimattomasta tai hyvän tavan vastaisesta menettelystä säädetään lisäksi kuluttajansuojalain (38/1978) 2 luvussa ja luotonantajan velvollisuuksista kuluttajaa kohtaan maksuviivästystilanteissa kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §:ssä.

Perinnässä ei saa:

- 1) antaa totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja maksun laiminlyönnin seuraamuksista tai muista velallisen kannalta merkityksellisistä seikoista;
- 2) aiheuttaa velalliselle kohtuuttomia tai tarpeettomia kuluja taikka tarpeetonta haittaa;
- 3) vaarantaa velallisen yksityisyyden suojaa.

Vanhentunutta tai muusta syystä lakannutta saatavaa ei saa periä.

3.3 Arviointi

3.3.1 Palveluasumisen asiakasmaksujen määrääminen

Asiassa saadun selvityksen mukaan kaupunki A:n palveluasumisen maksut vuonna 2020 perustuvat kaupungin perusturvalautakunnan 11.12.2019 tekemään päätökseen. Päätös myös ohjeistuksen maksujen alentamisesta tai perimättä jättämisestä. Palveluasumisen maksuja

koskeva ohjeistus on sopusoinnussa lainsäädännön kanssa ja vastaa vakiintunutta ratkaisukäytäntöä.

Kaupunki A on oikeusasiamiehelle toimittamissaan palveluasumisen asiakasmaksupäätöksissä menetellyt ohjeistuksensa mukaisesti palveluasumisen asiakasmaksuja määrätessään. Asiakasmaksun määrittelyssä on otettu huomioon asiakkaan tulot, joista on vähennetty vuokra, vesi, sähkö, ateriamaksu, lääkekulut ja käyttövara 190 euroa kuukaudessa. Asiakasmaksua on alennettu, jos laskelma on jäänyt negatiiviseksi.

Kunta oli tehnyt kolme päätöstä, joissa vahvistettua palveluasumisen asiakasmaksua oli alennettu tai poistettu kokonaan määrääjäksi asiakkaan toimeentulon turvaamiseksi.

Totean, että tilanteessa, jossa asiakkaan toimeentulo vaarantuu palveluasumisen maksujen vuoksi, palveluasumisen asiakasmaksun alentaminen tulee olla ensisijaista verrattuna toimeentulotukeen. Korostan, että koska kyse on haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä, kunnan on huolehdittava, ettei asiakasmaksuista synny kohtuuttomia tilanteita.

Totean, että kaupungin menettelyssä ei tältä osin ole voitu havaita lainvastaista tai virheellistä menettelyä.

3.3.2 Toimeentulotukipäätökset

Kaupunki A:n toimittamien toimeentulotukea koskevien päätösten perusteella olen voinut todeta, että kaupunki ei ole kaikilta osin ottanut huomioon palveluasumisen asiakkaan todellisia ateriakuluja tai todellisia palveluasumisen kustannuksia täydentävää toimeentulotukea koskevissa päätöksissään.

Kaupunki A on selvityksessään todennut, että alkuvuodesta 2020 täydentävän toimeentulotuen myöntämiskäytännössä oli ongelmia ja laskelmat olivat jäykkiä, mutta sittemmin toimeentulotuen myöntäjille on korostettu, että laskelmaan menoksi huomioidaan perustoimeentulotuen normilaskelmassa olevan ja asiakkaan todellisuudessa maksaman ateriamaksun erotus sekä käyttövarana 190 €.

Totean, että asiassa saamani selvityksen mukaan kaupunki A:n menettely ei ole toimeentulotuen myöntämisessä ollut asianmukaista siltä osin kuin päätöksissä ei ole otettu huomioon palveluasumisen todellisia kustannuksia.

Kuitenkin koska kaupunki A on jo muuttanut käytäntöjään ja tarkentanut ohjeistustaan, katson ettei asia anna aiheutta enempään laillisuusvalvonnan toimenpiteisiin.

3.3.3 Laskutuksen viivästyminen

Kaupunki A on selvityksessään todennut, että vuoden 2020 alussa asiakasmaksupäätökset ja palveluntuottajien kanssa tehtävät sopimukset olivat myöhässä niihin tehtyjen yhtäaikaisten muutosten sekä valmisteluun varattujen liian vähäisten henkilöstöressurssien vuoksi. Tästä aiheutui viivästyksiä laskutuksessa. Kaupunki on pahoitellut viivästymisistä asiakkaille mahdollisesti aiheutuneita ongelmia.

Hallintolain mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hyvän perintätavan mukaan perinnässä ei saa aiheuttaa velalliselle tarpeetonta haittaa ja perinnässä on suhtauduttava vastuullisesti maksujärjestelyihin.

Kuluttaja-asiamies on Maksaminen ja laskutus -linjauksissaan korostanut, että yrityksen on seurattava laskutustaan niin, että laskut lähtevät kuluttajalle riittävän ajoissa ennen eräpäivää. Kuluttajalle on jätettävä aikaa tarkistaa laskun oikeellisuus ja esittää huomautukset laskuttajalle. Velkoja ei saa viivytellä laskun lähettämisessä, jotta kuluttaja voi helposti tunnistaa saapuneen laskun ja sen perusteen. Laskuttajan tulee olla huolellinen laskujensa hallinnoimisessa ja lähettämisessä.

Totean, että kaupunki A:n viiveet laskutuksessa ovat olleet omiaan aiheuttamaan asiakkaille haittaa. Asiakkaille on tullut maksettavaksi usean kuukauden laskut kerralla. Erityisesti toimeentulotuen tarpeessa olevien asiakkaiden tilanne on vaikeutunut, koska laskujen erääntymistä on ollut vaikea ennakoida.

Pidän kaupunki A:n menettelyä hallintolaissa tarkoitettujen hallinnon palveluperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastaisena.

Korostan, että A:n kunnalla on ollut velvollisuus hoitaa asiakasmaksujen laskutus ja perintä myös kyseessä olleessa poikkeuksellisessa tilanteessa siten, ettei hyvän hallinnon suhteellisuusperiaate ja asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun periaate vaarannu.

Korostan että kunnalla on laskutuksen viiveiden asiakkaille aiheuttamien vaikutusten lieventämiseksi velvollisuus viipymättä ilmoittaa asiakkaille ennalta tiedossa olevista mahdollisista laskutuksen viivästyksistä, varata riittävä maksuaika ja sopia tarpeen mukaan maksusuunnitelmista.

Pahoittelen tämän vastaukseni viipymistä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3.3. esittämäni käsityksen menettelyn virheellisyydestä kaupunki A:n tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni kaupunki A:lle.