

26.10.2010

Dnro 3199/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Tapio Rätty

KUNNALLA EI OLLUT OIKEUTTA MÄÄRÄTÄ ASIAKASMAKSUJA TAKAUTUVASTI

1

KANTELU

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 25.8.2009 osoittamassaan sähköpostissa kuntayhtymän isälleen määräämiä asumispalvelumaksuja. Erityisesti kantelija arvosteli sitä, että hänen isäänsä koskevaa asumispalvelumaksua korotettiin 6.8.2009 tehdyllä viranhaltijan päätöksellä takautuvasti 1.6.2009 lukien.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Asumispalveluista perittävistä maksuista

Asumispalveluita järjestetään sosiaalihoitolain, vammaispalvelulain ja kehitysvammalain perusteella. Eri lakien perusteella järjestettävien palvelujen asiakasmaksut määräytyvät eri tavoin. Ikääntyneiden henkilöiden asumispalveluita – yleensä palveluasumista – järjestetään pääasiassa sosiaalihoitolain perusteella, kuten nyt tässä tapauksessa. Sosiaalihoitolain 22 §:n mukaan asumispalveluilla tarkoitetaan palvelu- ja tukiasumisen järjestämistä. Palvelu- ja tukiasumisen käsitteestä ei ole valtakunnallisesti yhtenäistä määritelmää. Palveluasuminen jaetaan yleensä ns. tavalliseen palveluasumiseen, jossa henkilökuntaa on paikalla yleensä vain päivisin, ja ns. tehostettuun palveluasumiseen, jossa henkilökuntaa on paikalla säännönmukaisesti ympärivuorokautisesti.

Kantelijan isä on saamani selvityksen mukaan asunut maksua päätettäessä palvelukeskuksessa ns. avohuollon asumispalvelupaikalla. Asumispalvelupaikalla asuvalta peritään kuntayhtymän antaman selvityksen mukaan maksuja kotihoidon maksujen mukaisesti. Asumispalvelupaikalla asuva saa tarvitsemansa hoito- ja hoivapalvelut sekä tukipalvelut kuntayhtymän itse tuottamana.

Asiakasmaksulaissa tai asiakasmaksuasetuksessa ei ole tarkemmin säännelty sitä, minkä suuruisia maksuja sosiaalihoollon asiakkaalle järjestetyistä asumispalveluista voidaan periä. Asiakkaalle määrättävä asiakasmaksu ei saa kuitenkaan ylittää palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia. Asiakasmaksulaki ja -asetus antavat siten kunnalle mahdollisuuden itse päättää perittävän maksun suuruudesta. Asiakkaalla on erikseen mahdollisuus hakea muutosta häntä itseään koskevaan asiakasmaksupäätökseen siten kuin asiakasmaksulain 15 §:ssä on säädetty. Säännöksen mukaan maksua koskevaan viranhaltijan päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta. Mikäli maksuvelvollinen on tyytymätön asiakasmaksua koskevaan pää-

tökseen, hänellä on asiakasmaksulain 15 §:n 2 momentin mukaisesti oikeus saattaa sosiaali- palveluista perittävää maksua koskevan päätös sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitetun toimielimen käsiteltäväksi. Mainittu oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti 14 päivän kuluessa siitä, kun maksuvelvollinen on saanut päätöksestä tiedon.

Mikäli määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen on kulunut, voi maksuvelvollinen kuitenkin hakea muutosta maksua koskevaan päätökseen ns. perustevalituksella, mikäli hän katsoo, että maksu on määrätty lakia virheellisesti soveltaen tai maksuunpantu virheellisesti. Perustevalitus osoitetaan hallinto-oikeudelle ja valitus on tehtävä viiden vuoden kuluessa sitä seuranneen vuoden alusta lukien, jona maksukin on määrätty (laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta, 706/2007).

Hallintolainkäyttölain 69 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse, käsittelee hallinto-oikeus. Tällainen hallintoriita-asia pannaan vireille hallinto-oikeudelle toimitettavalla hakemuksella.

- - -

Kuntayhtymä yhtenäisti selvityksen mukaan asiakasmaksut 1.6.2009 alkaen. Yhtenäisten asiakasmaksujen osalta muutos tarkoitti sitä, että maksuluokkia tarkistettiin.

Asumispalveluasiakkaiden tulojen huomioiminen oli ollut selvityksen mukaan erilaista kuntayhtymän kunnissa. Selvityksen mukaan kuntayhtymässä huomioidaan asiakasmaksua määrätessä vain palvelua saavan henkilön tulot. Tämä merkitsee sitä, että puolison tuloja ei oteta huomioon silloin, kuin puoliset eivät asu yhdessä. Edellä mainitut seikat yhdessä selittävät sitä, miksi kantelijan isää koskevaa asumispalvelumaksua korotettiin kantelukirjoituksessa esitetyllä tavalla ja määrällä.

Kuntayhtymässä peritään asiakaspalvelupaikalla asuvalta henkilöltä maksut siten kuin asiakasmaksulaissa ja -asetuksessa on määritelty kotona annettavien palveluiden osalta. Kuten edellä olen todennut, kunta voi päättää puheena olevista palveluista perittävistä maksuista itse.

Perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamiehen tulee tutkia kantelu, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja jos on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi puuttua siihen, miten valvottava käyttää sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jollei tuota harkintavaltaa ylitetä tai sitä käytetä väärin. Näkemykseni mukaan kuntayhtymä on toiminut maksun määräytymisperusteista päättäessään harkintavaltansa puitteissa, joten kantelukirjoitus ei tältä osin laillisuusvalvojana anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

3.2

Takautuva maksupäätös

Asiakasmaksuasetuksen 31 §:n mukaan maksukyvyyn mukaan määräytyvät maksut määrätään toistaiseksi. Säännöksen mukaan maksua on kuitenkin tarkistettava silloin, kun palvelun käyt-

täjän tai perheen maksukyky on olennaisesti muuttunut tai kun on ilmeistä, että maksua määrätessä huomioon otettavat perheen olosuhteet ovat muuttuneet tai kun maksu osoittautuu virheelliseksi sekä silloin kun lain 3 § 4 momentin tarkoittamaa palvelu- ja hoitosuunnitelmaa muutetaan.

Säännöksen 2 momentin mukaan, jos maksun määräämistä koskeva päätös on ilmeisesti perustunut asiakkaan tai hänen edustajansa antamiin virheellisiin tietoihin, maksu voidaan oikaista takautuvasti enintään vuoden ajalta.

Näkemykseni mukaan kuntayhtymällä on ollut, kuten edellä olen todennut, oikeus määrittellä päätöksenteosta lukien (6.8.2009) kantelijan isää koskevat maksut uudestaan sen yhtenäistämässä kuntayhtymän alueella asiakasmaksuja. Totean vielä yleisellä tasolla, että ennen uutta päätöstä tulee viranomaisen kuulla asiakasta.

Sen sijaan pidän asiakasmaksulain vastaisena sitä, että kunta tai kuntayhtymä määrittelee tai oikaisee asiakasta koskevaa maksupäätöstä takautuvasti siten kuin kuntayhtymä on tehnyt. Kysymys ei ollut asiakasmaksulain 31 §:n 2 momentin tarkoittamasta asiakkaan menettelyyn perustuvasta maksun oikaisusta, vaan päätöksestä, jonka oikeusvaikutukset tulevat voimaan taannehtivasti päätöksen tekoa edeltävältä ajanjaksolta.

Hallintolain 6 §:n sisältämät hallinnossa noudatettavat oikeusperiaatteet sisältävät myös ns. luottamuksensuojaperiaatteen. Periaatteen keskeinen merkitys hallinnon asiakkaan kannalta on se, että asiakas voi luottaa viranomaisen toiminnan lainmukaisuuteen sekä viranomaistoiminnan ennakoitavuuteen sekä erityisesti viranomaisen tekemän hallintopäätöksen pysyvyyteen. Luottamuksensuojaperiaate suojaa taannehtivilta vaikutuksilta, joita mm. päätösten peruuttaminen tai niiden muuttaminen aiheuttaa. Taannehtivan velvoitteen asettaminen vaatii mielestäni siihen nimenomaisesti oikeuttavan perusteen. Tällaista perustetta ei ole asiakasmaksulaissa tai sen perusteella annetussa asetuksessa nimenomaisesti säädetty.

Oikeuskäytännössä korkein hallinto-oikeus on eräissä ratkaisussaan suhtautunut kielteisesti päätöksen taannehtiviin vaikutuksiin. Korkein hallinto-oikeus katsoi vuosikirjaratkaisussaan (KHO 1994 A 22), ettei ruokahuollosta perittävää maksua lukion oppilaalta voitu ottaa käyttöön kaupunginhallituksen tekemän päätöksen perusteella takautuvasti vuoden alusta lukien. Korkein hallinto-oikeus katsoi toisessa ratkaisussaan (KHO 10.5.1978 T 2157), että sosiaalilautakunta ei voinut jälkikäteen tekemällään päätöksellä korottaa päivähoidosta perittävää maksua jo annetun päivähoidon osalta. Turun ja Porin lääninoikeus katsoi ratkaisussaan (16.3.1995 T 245/2, julkaistu Finlexissä), että palvelunsaajaa ei voida velvoittaa maksamaan liian alhaisena perittyä hoitomaksua vuotta aikaisemmalta ajalta hallintoriitamenettelyssä, koska virheellisesti vahvistettujen hoitomaksujen oikaisemisesta oli säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa asetuksessa. Oikeus maksun oikaisemiseen takautuvasti oli siinä rajattu enintään yhteen vuoteen siinäkin tapauksessa, että maksun määrääminen liian alhaisena on perustunut asiakkaan tai hänen edustajansa antamiin virheellisiin tietoihin. Myös eräissä hallinto-oikeuksien julkaisemattomissa päätöksissä, on katsottu, että takautuvan asiakasmaksupäätöksen tekeminen edellyttää bissa säädettyä nimenomaista valtuutusta. Turun hallinto-oikeuden päätöksessä (9.4.2010, nro 10/0325/2) oli kysymys siitä voidaanko henkilölle määrätä takautuvasti korotusta kotona annettujen hoivapalvelujen maksukykyyn mukaan määrättyihin asiakasmaksuihin ja kotipalveluna järjestettyjen tukipalvelujen asiakasmaksuihin. Hallinto-oikeus katsoi, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa ei ole säännöstä, jonka perusteella asiakasmaksua voidaan takautuvasti korottaa. Hallinto-oikeus totesi, että asian käsittelyn missään vaiheessa ei oltu osoitettu tai edes väitetty, että asiakkaalta takautuvasti määrätty hoiva- ja tukipalvelun maksu olisi perustunut asiakkaan tai hänen

edustajansa antamiin virheellisiin tietoihin. Hallinto-oikeus totesi johtopäätöksensä, ettei sosiaalilautakunnalla ollut laillisia perusteita periä takautuvasti korotettuja maksuja. Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoi sosiaalihuollon asiakasmaksua koskevassa päätöksessään (29.5.2009, nro 09/0301/4), että maksun oikaisu takautuvasti voi tapahtua asiakkaan vahingoksi vain asiakkaan suostumuksella siten kuin hallintolain 50 §:n 1 momentissa säädetään asiavirheen korjauksesta.

Myös Suomen Kuntaliitto on asiakasmaksuja koskevassa kunnille tarkoitetussa yleiskirjeessään "Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut muuttuvat elokuun 2008 alusta" 19.6.2008 (23/80/2008) viitannut edellä mainittuun korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen (KHO1994 A 22) ja katsonut, ettei maksupäätöstä ei voida tehdä niin, että maksu määrätään perittäväksi takautuvasti.

Saamani selvityksen mukaan kuntayhtymä yhtenäisti asiakasmaksut 1.6.2009 lukien. Asiakkaille ilmoitettiin tapahtuvista muutoksista etukäteen. Selvityksestä ilmenee, että kuntien käytössä olleiden vanhojen atk-järjestelmien ja kuntayhtymässä käyttöönotetun uuden ohjelman välillä ei ollut mahdollisuutta tietojen siirtoon. Käyttöönotossa oli selvityksen mukaan myös teknisiä ja inhimillisiä vaikeuksia, joiden seurauksena kotihoidon palvelu- ja maksupäätösten teko hidastui ja laskutus viivästyi useita kuukausia. Tästä johtuen kesäkuun laskutus tapahtui useassa eri vaiheessa, jolloin ensimmäiset laskut lähtivät asiakkaalle 26.8.2009 ja viimeiset selvityksen mukaan 30.9.2009.

Näkemykseni mukaan kunnan etukäteen asiakkaille lähettämät ilmoitukset maksujen korottamiseksi tai selvityksessä kuvatut tekniset ongelmat eivät oikeuta myöskään siihen, että myöhemmin tehtävät asiakasmaksupäätökset voitaisiin tehdä siten, että niillä on takautuva vaikutus.

Näkemykseni mukaan asiassa on toimittu asiakasmaksulain vastaisella tavalla. Kuten olen jo edellä esittänyt, asia voidaan vielä saattaa hallintoriitahakemuksena hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. En voi kuitenkaan tässä ottaa kantaa siihen, millaiseen lopputulokseen hallinto-oikeus asiassa päätyisi sille kuuluvan harkintavallan puitteissa.

4

TOIMENPITEET

Lähetän tämän vastaukseni tiedoksi kuntayhtymälle.