

14.11.2017

EOAK/4789/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström

HELSINGIN KAUPUNGIN VALITUSOSOITUSTEN OHJAUS OIKEUDENKÄYNTIMAKSUSTA

1 KANTELU

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan saapui oikeusministeriöstä ilmoitus, jonka mukaan sen tietoon oli saatettu, että kuntien perheille antamiin päätöksiin esimerkiksi omaishoidontuesta on yleisesti liitetty valitusosoitus, jonka mukaan valittaminen hallinto-oikeuteen maksaa 250 euroa, vaikka tuomioistuinmaksulain nojalla valituksen käsittely on säädetty maksuttomaksi. Oikeusministeriöön oli ottanut yhteyttä Helsingin lastenklinikan sosiaalityöntekijä. Oikeusasiamiehen kansliassa asiaa selvitettiin ja Helsingin kaupungista tilattiin kaupungin verkkosivuilla julkaistun sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöspöytäkirjan 17.1.2017 §:t 12, 13, 14 ja 15. Niissä oli kysymys vahingonkorvausvaatimukseen annetuista päätöksistä, joihin oli liitetty kunnallisvalitusohje hallinto-oikeuteen. Valitusohjeessa kerrottiin, että hallinto-oikeus peri muutoksenhakuasian käsittelystä 250 euron oikeudenkäyntimaksun. Lisäksi Helsingin kaupungista tilattiin valitusosoitusmalli sosiaalihuoltolain nojalla annettavaan päätökseen. Siinä kerrottiin muun ohella valitusoikeudesta, valitusajasta ja valitusviranomaisesta. Sen sijaan siinä ei kerrottu, että hallinto-oikeus ei peri tässä asiaryhmässä yksityishenkilön valituksen käsittelystä oikeudenkäyntimaksua.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla päätin ottaa omasta aloitteestani tutkittavaksi Helsingin kaupungin valitusosoitusten ohjauksen oikeudenkäyntimaksusta. Tuomioistuinmaksulain 5 §:n mukaan tämän lain mukaista maksua ei peritä yksityishenkilön vireille panemissa sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) eikä terveydenhuoltolaissa (1326/2010) tarkoitettua palvelua tai etuutta koskevissa asioissa (1 kohta), lastensuojelulain (417/2007) mukaisissa asioissa, lukuun ottamatta mainitun lain 16 c §:ssä tarkoitettuja, kuntien keskinäisiä korvauksia koskevia asioita (3 kohta) eikä tartuntatautilain (1227/2016), päihdehuoltolain (41/1986) eikä mielenterveyslain (1116/1990) mukaisissa asioissa (9 kohta).

Totesin, että kun Helsingin kaupungin kunnallisvalitusohjeessa kerrotaan hallinto-oikeuden perimästä oikeudenkäyntimaksusta, pitäisin perusteltuna ottaen huomioon tuomioistuinmaksulain 5 §:n 1, 3 ja 9 kohdassa säädettyjen asiaryhmien luonne, että Helsingin kaupungin näitä asiaryhmiä koskeviin päätöksiin annettavissa valitusosoituksissa ohjataan vastaavalla tavalla hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti, että oikeudenkäyntimaksua ei peritä asiaryhmiä koskevien valitusten käsittelystä hallinto-oikeudessa.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan selvitys ja lausunto 23.10.2017, jossa todettiin seuraavaa.

Sosiaali- ja terveystoimiala lähettää liitteissä 1 ja 2 olevat korjatut valitusosoitukset eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle tiedoksi ja toteaa kunnioittavasti seuraavaa.

Kyseisiin valitusosoituksiin on lisätty toteamus siitä, ettei hallinto-oikeus peri oikeudenkäyntimaksua käsitellessään yksityishenkilön tekemään valitusta kyseisen asiaryhmän mukaisista päätöksistä. Asianomaiseen asiaryh-

mään kuuluvat edellä mainitut tuomioistuinmaksulain 5 §:ssä säädettyt päätökset, jotka tehdään sosiaalihuoltolaissa ja terveydenhuoltolaissa tarkoitettua palvelua tai etuutta koskevissa asioissa, lastensuojelulain mukaisissa asioissa, lukuun ottamatta mainitun lain 16 c §:ssä tarkoitettuja, kuntien keskinäisiä korvauksia koskevia asioita sekä tartuntatautilain, päihdehuoltolain ja mielenterveyslain mukaisissa asioissa.

Sosiaali- ja terveystoimiala on samaa mieltä siitä, että tällainen valitusosoituksiin sisältyvä ohjaus vahvistaa asiakkaan mahdollisuutta harkita muutoksen hakemista kyseisiin päätöksiin, kun hänen tiedossaan on, ettei oikeudenkäyntimaksua peritä. Samalla valitusosoitus toteuttaa viranomaiselle säädetyn palvelu- ja neuvontavelvollisuuden noudattamista.

3 RATKAISU

Perustuslain 21 §:n turvaamaan hyvään hallintoon kuuluu hallintolain 7 §:ssä yksilöity hallinnon palveluperiaate. Palveluperiaatetta on noudatettava kaikessa hallintotoiminnassa ja kaikkia viranomaispalveluja toteutettaessa riippumatta palvelun sisällöstä tai lopputuloksesta. Palveluperiaatetta konkretisoi hallintolain 8 §, jossa edellytetään, että asiakas saa tarpeen mukaan asiansa hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Vaikka lähtökohtana on, että viranomaisella on neuvontavelvollisuus vain sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa ja sen toimivallan puitteissa, toimivallan rajoja on arvioitava joustavasti ja pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen. Neuvontaa on annettava tarpeen mukaan. Neuvojen tarpeellisuutta arvioitaessa tulee muun muassa ottaa huomioon yksilön mahdollisuus itse selviytyä asian hoitamisesta, asian laatu ja monimutkaisuus.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen oli lausunnossaan 25.3.2015 (dnro 611/5/15) Tuomioistuinlakimietinnöstä (OMML 4/2015) todennut muun ohella valitusosoituksen sisällöstä, että hän piti tärkeänä, että valitusosoituksessa kerrotaan selvästi oikeudenkäyntimaksun perimisestä samoin kuin muutoksenhaun maksuttomuudesta. Laillisuusvalvontakäytännössä on ilmennyt puutteita tässä suhteessa. Maksuista etukäteen ilmoittaminen edistää perustuslain 21 §:ssä turvattua hyvää hallintoa ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

Lisäksi oikeusasiamies esitti muun ohella seuraavan sosiaalihuoltoa koskevan huomion ehdotukseen:

”Asiakasmaksuasiat

Kantelukäytännöstä sekä oikeuskäytännöstä on havaittavissa, että kuntien käytännöt asiakasmaksujen määräämisessä vaihtelevat. Tämä johtuu osin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulainsäädännön vaikeaselkaisuudesta. Vaikka perittävä oikeudenkäyntimaksu olisikin ulkopuolisin silmin tarkasteltuna pieni, saattaa perittävällä asiakasmaksulla olla suuri merkitys palvelun saajalle ja hänen perheelleen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista perittävillä maksuilla on käytännössä erittäin suuri merkitys palveluiden käyttäjille. Palvelunsaajat ovat usein vähävaraisia henkilöitä, jolloin oikeudenkäyntimaksun periminen tai uhka siitä estäisi käytännössä valitusoikeuden käyttämisen.

Asiakasmaksujen määräämisen yhtenä tarkoituksena on myös ohjata palveluiden käyttöä. Mikäli palveluista perittävästä maksusta tehtävään valitukseen liitettäisiin mietinnön mukainen oikeudenkäyntimaksu, voisi tällainen maksun määrääminen tosiasiallisesti vaikuttaa myös siihen, millä edellytyksillä sosiaalihuollon asiakkaalla on mahdollisuus ottaa maksullinen sosiaalipalvelu vastaan.

Oikeudenkäyntimaksu käytännössä perittäisiin myös siinä tilanteessa, jossa henkilö on hakenut sosiaali- ja terveydenhuollon maksuun alennusta tai sen poistamista asiakasmaksulain mukaisessa järjestyksessä. Tällaisen maksualennusvaatimuksen perusteena ovat usein henkilön vähävaraisuus tai hänen tai hänen perheensä sosiaaliset olosuhteet. Tällaisessakin tilanteessa oikeudenkäyntimaksu tulisi perittäväksi, mikäli henkilö valittaisi kielteisestä asiakasmaksun alentamis- tai poistamisvaatimuksesta hallinto-oikeuteen.”

Tämä oikeusasiamiehen huomio ei kuitenkaan vaikuttanut tuomioistuinmaksulain (1455/2015) 5 §:n maksuttomien suoritteiden sääntelyyn. Lainkohdan mukaan tämän lain mukaista maksua ei peritä yksityishenkilön vireille panemissa sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) eikä terveyden-

huoltolaisissa (1326/2010) tarkoitettua palvelua tai etuutta koskevissa asioissa (1 kohta), lastensuojelulain (417/2007) mukaisissa asioissa, lukuun ottamatta mainitun lain 16 c §:ssä tarkoitettuja, kuntien keskinäisiä korvauksia koskevia asioita (3 kohta) eikä tartuntatautilain (1227/2016), päihdehuoltolain (41/1986) eikä mielenterveyslain (1116/1990) mukaisissa asioissa (9 kohta).

Tuomioistuinmaksulain esitöiden (HE 29/2015 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan maksuttomista asiaryhmistä muun ohella seuraavaa.

Niitä ovat esimerkiksi kotipalvelu, asumispalvelut, laitospalvelut, kehitysvammaisten erityishuolto sekä vammaisuuden perusteella järjestettävät palvelut ja tukitoimet. Sosiaalihuoltolaisissa tarkoitettuja etuuksia ovat esimerkiksi toimeentulotuki ja omaishoidon tuki. Sosiaalipalveluista on säädetty lain 3 luvussa, erityisesti sen 14 §:ssä Sosiaalihuoltolain asiaryhmä säädetään maksuttomaksi sen luonteen vuoksi: asioissa on usein kyse vähävaraisten ihmisten välttämättömään perusturvaan liittyvistä sosiaalihuollon etuuksista ja kunnan peruspalveluista. Sosiaali- tai terveyspalvelua tai -etuutta koskevat valitusasiat käsitellään esitöiden mukaan maksutta vain silloin, kun asian vireillepanijana on yksityishenkilö. Koska maksuttomuus olisi voimassa olevasta laista poiketen rajattu koskemaan tietyissä laeissa säädettyjä palveluja ja etuuksia, esimerkiksi päivähoitoa koskevan valitusasian käsittely olisi maksullista. Maksuttomuus ei koskisi myöskään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja.

Edelleen esitöissä todetaan, että oikeudenkäyntimaksua ei peritä lastensuojelulain mukaisissa asioissa. Niitä ovat esimerkiksi huostaanotot, kiireelliset sijoitukset ja sijaishuoltoapaikan muutokset sekä erilaiset rajoittamistoimet. Asiaryhmä käsitellään maksutta myös voimassa olevan lain mukaan, koska se luetaan sosiaaliasiioihin. Asiaryhmän maksuttomuudesta säädettäisiin nyt erikseen, koska maksuttomuus koskisi myös muita kuin yksityishenkilöiden vireille panemia asioita. Vireillepanijana lastensuojeluasiassa voi olla esimerkiksi kunta. Pykälän 9 kohdassa säädetään tartuntatautilain, päihdehuoltolain ja mielenterveyslain mukaisten asioiden maksuttomasta käsittelystä. Kyseisissä laeissa on säädetty itsemääräämisoikeuden rajoituksista. Lakien nojalla voidaan tehdä päätös esimerkiksi tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisestä tai eristämisestä. Myös kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa on säännöksiä itsemääräämisoikeuden rajoituksista. Kyseisen lain mukaiset asiat on kuitenkin säädetty maksuttomiksi jo tämän lain 5 §:n 1 kohdassa, kun vireillepanijana on yksityishenkilö.

Olen laillisuusvalvonnassani havainnut, että kunnat ilmoittavat valitusosoituksissaan yhte-neväisesti tuomiosituinmaksulain nojalla perittävästä hallintotuomioistuinten käsittelyn maksullisuudesta. Valitusosoituksissa pysäköinninvalvojan päätöksiin ja kunnallisvalituksiin annettavissa valitusosoituksissa kerrotaan näiden asiaryhmien maksullisuudesta. Sen sijaan olen havainnut, että sosiaalihuollon asiaryhmän päätöksiin liitetyissä valitusosoituksissa ei useinkaan ole kerrottu näiden asioiden käsittelyn maksullisuudesta tai maksuttomuudesta. Syynä tähän voinee olla rajanveto-ongelma asiaryhmän päätösten maksuttomuudesta ja maksullisuudesta. Sosiaalihuollon palvelua koskevat päätökset ovat tuomioistuinmaksulain nojalla maksuttomia. Sen sijaan sosiaalihuollon asiakasmaksua koskevat päätökset ovat maksullisia. Edellä selotetussa oikeusasiamies Petri Jääskeläisen lausunnossa todettiin muun ohella, että kuntien käytännöt asiakasmaksujen määräämisessä vaihtelevat. Tämä johtuu osin asiakasmaksulain-säädännön vaikeaselkoisuudesta. Edelleen oikeusasiamiehen mukaan palvelujensaajat ovat usein vähävaraisia henkilöitä, jolloin oikeudenkäyntimaksun periminen tai uhka siitä voisi estää valitusoikeuden käyttämisen. Näistä syistä ja nyt sosiaalihuollon oikeudenkäyntimaksuja koskevassa ohjauksessa havaitsemani puutteen vuoksi pidän erittäin valitettavana, että muutoksenhaun maksullisuus laajennettiin sosiaalihuollon asiakasmaksuihin.

Pidän myönteisenä sitä, että Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala ilmoittaa, että se valitusosoituksissaan ohjaa asiakkaitaan oikeudenkäynnin maksuttomuudesta. Kiinnitän kuitenkin kaupungin toimialan huomiota siihen, että sen tulee valitusosoituksissaan ohjata asiakkaitaan myös sosiaalihuollon asiakasmaksua koskevien asioiden käsittelyn maksullisuudesta.

Totean, että valitusosoituksissa annetulla ohjauksella kaupunki täyttää hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan palvelu- ja neuvontavelvollisuutensa sekä edistää asiakkaidensa oikeusturvaa eli pääsemistä oikeuksiinsa.

4 TOIMENPITEET

Saatan käsitykseni sosiaalihuollon päätöksiin liitettävien valitusosoitusten oikeudenkäyntimaksua koskevan ohjauksen tärkeydestä kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Helsingin kaupungille.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi myös oikeusministeriölle siinä tarkoituksessa, että ministeriössä tässä päätöksessäni havaitsemieni seikkojen vuoksi vielä harkittaisiin sosiaalihuollon asiakasmaksua koskevien lainkäyttöasioiden säätämistä maksuttomiksi.