

17.12.2019

EOAK/4940/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Marja-Liisa Judström

ASUMISPALVELUMAKSUN ALENTAMISEN ENSISIJAISUUS

1 KANTELU

Asianajotoimisto X Oy (jälj. kantelija) pyysi tutkimaan Helsingin kaupungin menettelyä toimeentulotukea ja asiakasmaksuja koskevassa asiassa. Kantelun mukaan Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala ei toimeentulotuen myöntämisessä ja asiakasmaksun alentamisessa noudata toimeentulotuesta annettua lakia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia eikä sosiaali- ja terveysministeriön ohjetta asiakasmaksujen alentamisen ensisijaisuudesta toimeentulotukeen nähden.

Kantelun mukaan perustoimeentulotuen myöntämisen ja tuen maksamisen siirryttyä kunnilta Kansaneläkelaitoksen (Kela) tehtäväksi 1.1.2017 lukien Helsingin kaupunki on muuttanut omaa aikaisempaa käytäntöään harkitessaan toimeentulotuen myöntämistä kaupungin asumispalvelupäätöksen saaneille henkilöille. Ennen perustoimeentulotuen siirtymistä Kelaan Helsingin kaupunki huomioi toimeentulotuessa asumispalvelumaksun kokonaisuudessaan menona. Asumispalvelumaksun alentaminen tuli kyseeseen silloin, kun toimeentulotuen tarve oli jatkuva.

Nykyään näin ei tehdä. Helsingin kaupunki määrää edelleen asumispalvelumaksun suuruuden, mutta ei huomioi asumispalvelumaksua menona täydentävässä eikä ehkäisevässä toimeentulotuessa.

Kaupunki ei myöskään myönnä määräämänsä asumispalvelumaksuun maksualennusta. Tilanne on toimeentulotukea tai asumispalvelumaksun alentamista tarvitsevan henkilön kannalta kestämaton ja johtaa raskaisiin hakemus- ja muutoksenhakuprosesseihin, ensin pyyntöön asiakasmaksun alentamisesta, toimeentulotuen hakemiseen Kelalta, sitten Helsingin kaupungilta ja vielä oikaisuvaatimuksen tekemiseen, ennen kuin asiakas saa toivomansa lopputuloksen. Tilanne voi johtaa sosiaalihuollon asiakkaan velkaantumiseen.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan selvitys.

Sosiaali- ja terveystoimialan 27.2.2019 päivätyn selvityksen mukaan kantelussa esille tuotu asia koskee helsinkiläisiä palveluasumisen asiakkaita, joille on määritelty asumispalvelumaksu. Maksua koskevan laskelman mukaan heille jää käyttövaraa kuukaudessa 20 prosenttia, vähintään kuitenkin 254 euroa. Kun asiakkaalle tulee ylimääräisiä menoja kuten esimerkiksi suuria lääkemenoja, hän saattaa hakea perustoimeentulotukea Kelalta. Kela ei kuitenkaan ota menona huomioon asumispalvelumaksua kokonaisuudessaan, mistä seuraa, että asiakkaan perustoimeentulotukilaskelma näyttää laskelmallisesti ylijäämää eikä hänelle näin ollen myönnetä perustoimeentulotukea. Tästä huolimatta asiakas kuitenkin joutuu maksamaan hänelle määrätyn asumispalvelumaksun kokonaisuudessaan. Ennen kuin perustoimeentulotuki siirtyi Kelalle vuonna 2017 asumispalvelumaksu otettiin menona huomioon kokonaisuudessaan.

Saatuun kielteisen perustoimeentulotukipäätöksen Kelalta asiakas hakee Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialalta täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Tällöin hänen hakemuksensa hylätään, koska esimerkiksi ateriamaksut ja lääkemenot kuuluvat perustoimeentulotuella katettaviin menoihin. Perustoimeentulotuki kuuluu Kelalle.

Asiakasmaksulain 11 §:n 1 momentin mukaan palvelusta henkilön maksukyvyn mukaan määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön toimeentulon edellytyksiä. Asiakkaan hakiessa sosiaali- ja terveystoimialalta edellä kuvatussa tilanteessa maksun alentamista asiakasmaksulain 11 §:n 1 momentin perusteella hänen hakemuksensa hylätään, koska asiakkaalle jää asumispalvelumaksun jälkeen käyttövara. Maksun alentamisen edellytykset määritetään samoin perustein kuin asumispalvelumaksu on määrätty.

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan käsityksen mukaan asiakasmaksulain 11 §:n 1 momentti velvoittaa jättämään perimättä tai alentamaan asiakasmaksua tilanteessa, jossa maksun periminen vaarantaa henkilön toimeentulon edellytyksiä. Asiakkaan ei siis pitäisi joutua hakemaan toimeentulotukea eikä täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea, vaan ensisijaista olisi jättää perimättä asiakasmaksu tai alentaa sitä.

Sosiaali- ja terveystoimialalla on valmisteltavana asiakasmaksulain 11 §:ään liittyvää ohjelmuutos, jossa otetaan huomioon lain velvoittava sanamuoto siten, että asiakkaiden asiakasmaksua alennetaan tai jätetään perimättä kantelussa kuvatuissa tilanteissa. Toimiala on ilmoittanut toimittavansa asiaan liittyvän ohjeen eduskunnan oikeusasiamiehelle ohjeen valmistuttua. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala pahoittelee sen toiminnasta asiakkaille aiheutunutta haittaa.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 19 §:ssä on säädetty oikeudesta sosiaaliturvaan. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (perustuslain 22 §).

Toimeentulotuesta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Pykälän 2 momentin mukaan ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta.

Mainitun toimeentulotukilain 2 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.

Toimeentulotukilain 4 §:n 3 momentin mukaan kunnan ja Kansaneläkelaitoksen tulee tehdä yhteistyötä toimeentulotuen tarkoituksen toteuttamiseksi. Kansaneläkelaitoksen on tarvittaessa ohjattava ja neuvottava perustoimeentulotuen hakijaa kunnan sosiaalihuollon palveluihin ha-
keutumisessa.

Toimeentulotukilain 6 §:n mukaan toimeentulotuen määrä on tämän lain mukaan määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Tulot ja varat otetaan huomioon ensin 7 §:ssä tarkoitettua perustoimeentulotukea myönnettäessä.

Toimeentulotukilain 7 a §:n mukaan perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, puhelimen ja tietoliikenteen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen joka-päiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot.

Toimeentulotukilain 7 b §:n 1 momentin mukaan perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon 1) yleisestä asumistuesta annetun lain 9 §:ssä tarkoitettut asumismenot, muun kuin yhtiömuotoisen omistusasunnon välttämättömät hoitomenot sekä välttämättömät asuntoon muuttoon liittyvät menot sekä ... 4) muut kuin perusosaan sisältyvät terveydenhuoltomenot.

Toimeentulotukilain 7 c §:n 1 momentin mukaan täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon tarpeellisen suuruisina erityismenot, joita ovat muun ohella 1) muut kuin 7 b §:ssä tarkoitettut asumisesta aiheutuvat menot; sekä 2) henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot. Saman pykälän 2 momentin mukaan henkilön tai perheen erityisenä tarpeena tai olosuhteena voidaan pitää esimerkiksi pitkäaikaista toimeentulotuen saamista, pitkäaikaista tai vaikeaa sairautta sekä lasten harrastustoimintaan liittyviä erityisiä tarpeita.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 1 §:n mukaan kunnallisista sosiaali- ja terveystoimialan palveluista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä, jollei lailla toisin säädetä. Maksu voidaan periä henkilön maksukyvyyn mukaan.

Mainitun asiakasmaksulain 11 §:n 1 momentin 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. Pykälän 2 momentin mukaan palvelun tuottava kunta tai kuntayhtymä voi päättää, että 1) mui-
takin 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.

3.2 Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan menettelyn arviointi

Toimeentulotukilakia muutettiin 1.1.2017 lukien niin, että perustoimeentulotuen myöntäminen siirtyi kunnilta Kelan tehtäväksi. Kuntien tehtäväksi edelleen jäi täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen. Ennen kuin perustoimeentulotuen myöntäminen siirtyi Kelalle, kunnissa oli erilaisia käytäntöjä, miten asiakasmaksuja alennettiin, poistettiin ja miten asiakasmaksut otettiin huomioon toimeentulotukea määritettäessä.

Helsingin kaupungin antaman selvityksen mukaan ennen perustoimeentulotuen siirtymistä Kellalle vuonna 2017 Helsingissä asumispalvelumaksu otettiin toimeentulotukilaskelmassa menona huomioon kokonaisuudessaan.

Käytännössä vastaavasti on menetelty useissa muissakin kunnissa.

Toimeentulotukilaissa on säädetty, että toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki. Jokaisella on oikeus toimeentulotukeen, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa muulla tavalla.

Määritettäessä toimeentulotuen tarvetta on ensin selvitettävä, onko sosiaalihuollon asiakkaalla mahdollisuus tulla toimeen muilla keinoin kuin toimeentulotuella.

Myös palveluasumisen asukkaiden kohdalla on selvitettävä, mitä ensisijaisia toimeentulon keinoja hänellä on käytettävissään.

Palveluasumisen asukkaiden maksettavaksi Helsingin kaupunki määrittää asiakasmaksulain mukaisen asumispalvelumaksun. Mikäli Helsingin kaupungin vastuulla olevan palveluasumisen asiakas joutuu toimeentulotuen tarpeeseen, ensisijaista on hakea Helsingin kaupungilta palvelumaksun alentamista asiakasmaksulain 11 §:n mukaisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriö on 1.6.2018 julkaissut kuntainfon Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut ja vammaisasetuudet toimeentulotuessa (10/2018). Kuntainfon tarkoituksena on ollut selkeyttää toimeentulotuen eri lajien ja asiakasmaksujen suhdetta sekä muistuttaa velvollisuudesta alentaa tai poistaa asiakasmaksuja, jos ne uhkaavat henkilön omatoimista selviytymistä. Kuntainfossa on lausuttu:

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. Maksun alentamista koskeva säännös on laadittu sanamuodoltaan ehdottomaksi silloin, kun on kyse sosiaalihuollon palveluista määrättyistä maksuista tai terveydenhuollon tulosidonnaisista maksuista. Sosiaali- ja terveysministeriö näkee tarpeellisenä korostaa säännöksen velvoittavuutta ja merkitystä asiakkaan oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta sekä sujuvan viranomaisomaisasioinnin lisäämiseksi ja hallinnollisen työn vähentämiseksi. Lisäksi ministeriö korostaa, että asiakasmaksulainsäädännön perustarkoitus on, ettei palvelusta perittävä maksu saa muodostua esteeksi palvelun käytölle.

Korkein hallinto-oikeus on 24.4.2019 antamassaan vuosikirjapäätöksessä KHO:2019:58 linjannut kuntoutuskodissa asumisesta aiheutuneiden maksujen huomioon ottamista täydentävässä toimeentulotuessa. Myös korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan maksujen alentaminen tai poistaminen on ensisijainen.

Tapauksessa kuntoutuskodin asukkaan tuli maksaa kuukauden ateriamaksu 435,00 euroa sekä tukipalvelu-, hoiva- ja hoitomaksut yhteensä 300,82 euroa. Kela ei myöntänyt hänelle näihin menoihin toimeentulotukea sillä perusteella, että niitä ei oteta huomioon menona perustoimeentulotuessa.

Kuntayhtymä hylkäsi asukkaan täydentävää toimeentulotukea koskevan hakemuksen ateriamaksun osalta sillä perusteella, että ateriamenot kuuluvat perusosalla katettaviin kuluihin. Palvelumaksujen osalta hakemus hylättiin sillä perusteella, että asukkaan on ensisijaisesti haettava palvelumaksun poistamista.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että pysyvässä toimeentulotuen tarpeessa olevan henkilön asiakasmaksuja lähtökohtaisesti alennetaan tai maksut poistetaan. Toimeentulotuen tarvetta määriteltäessä otetaan huomioon henkilön kaikki tosiasialliset tulot ja menot. Kuntayhtymä ei ollut poistanut asiakkaalle määrättyä asiakasmaksua.

Asiakkaalle määrätty asiakasmaksut oli otettava huomioon arvioitaessa täydentävän toimeentulotuen tarvetta. Ateriamaksu ylitti toimeentulotuen perusosaan laskennallisesti sisältyvän ravintomenojen osuuden, joten ylittävä osuus voitiin ottaa huomioon täydentävässä toimeentulotuessa. Tukipalvelu-, hoiva- ja hoitomaksuihin voi sisältyä toimeentulotuesta annetun lain 7 c §:n mukaisia täydentävällä toimeentulotuella katettavia asiakkaan erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvia menoja. Sikäli kuin maksuihin mahdollisesti sisältyy kotisairaanhoidon kysymys voi olla perustoimeentulotuella katettavista menoista.

Koska toimeentulotuki on luonteeltaan viimesijainen sosiaalihuoltoon kuuluva taloudellinen tuki, on ennen toimeentulotuen myöntämistä selvitettävä kaikki ensisijaiset etuudet ja tukimuodot. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen perimättä jättäminen tai alentaminen on ensisijainen keino, mikäli tarve toimeentulotukeen tulee ajankohtaiseksi. Myös Helsingin kaupungin on jätettävä asiakasmaksu perimättä tai alennettava sitä silloin, kun maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon.

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan antamassa selvityksessä on todettu, että sen käsityksen mukaan asiakasmaksulain 11 §:n 1 momentti velvoittaa jättämään perimättä tai alentamaan asiakasmaksua tilanteessa, jossa maksun periminen vaarantaa henkilön toimeentulon edellytyksiä. Asiakkaan ei pitäisi joutua hakemaan toimeentulotukea eikä täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea ja ensisijaista olisi jättää perimättä asiakasmaksu tai alennettava sitä.

Selvityksen mukaan Helsingissä on ollut valmisteltavana asiakasmaksulain 11 §:ään liittyvää ohjelmuutos, jossa otetaan huomioon lain velvoittava sanamuoto siten, että asiakkaiden asiakasmaksua alennetaan tai jätetään perimättä kantelussa kuvatuissa tilanteissa. Toimiala on ilmoittanut antavansa asiaan liittyvän ohjeen eduskunnan oikeusasiamiehelle ohjeen valmistuttua.

Koska toimiala ei ole toimittanut eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan uusittua ohjetta, sitä on tiedusteltu toimialalta. Toimialasta 12.12.2019 ja 16.12.2019 saatujen tietojen mukaan uutta ohjetta ei ole laadittu. Valmistelu jatkuu vuoden 2020 alussa.

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala on myöntänyt, että sen ohjeistusta pitäisi muuttaa ja se on pahoitellut toimialan toiminnasta aiheutunutta haittaa.

Katson, että asumispalvelumaksun määrällä ja maksun alentamisella voi olla merkittävä vaikutus sosiaalihuollon asiakkaan taloudellisen asemaan.

Olen 14.12.2018 päätöksessäni ottanut kantaa Kelan ja kunnan sosiaaliviranomaisten menettelyyn kunnallisen palveluasumisen piirissä olevien asiakkaiden perustoimeentulotuen käsittelyssä ([EOAK/6708/2017](#)). Totesin muun muassa seuraavaa: "... mikäli henkilö joutuu 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 nähdäkseni myös oma-aloitteisesti selvittää edellytyksiä maksun muuttamiseksi ainakin silloin, kun asiakas ei siihen itse kykene."

Nyt puheena oleva velvollisuus maksun alentamiseen tai poistamiseen ensisijaisena vaihtoehtona toimeentulotuelle on selvä. Vaikka oikeus toimeentulotukeen ratkaistaan lain mukaan, kunnallisilla ohjeilla voi käytännössä olla merkitystä yksittäistä toimeentulotuen tarvetta käsiteltäessä.

Katson, että Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala on laiminlyönyt velvollisuutensa saattaa sosiaalihuollon asiakkaita koskevat ohjeensa ajan tasalle. Toimialan tulee kiireellisesti uudistaa ohjeensa niin, että sosiaalihuollon asiakkaan oikeus asiakaspalvelumaksun alentamiseen asianmukaisesti toteutuu, mikäli asiakas on joutumassa tarpeeseen saada toimeentulotukea.

4 TOIMENPITEET

Kiinnitän Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan vakavaa huomiota edellä toteamaani. Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen menettelyn lainvastaisuudesta Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialalle. Pyydän sitä lisäksi ilmoittamaan minulle 29.2.2020 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on tämän päätöksen johdosta ryhtynyt.