

12.12.2017

EOAK/6675/2016

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

PERUSTURVALAUTAKUNNAN MENETTELY ATERIAMAKSUJEN MÄÄRÄÄMISESSÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli [kaupungin nimi poistettu] kaupungin perusturvalautakunnan menettelyä kehitysvammaisilta henkilöiltä perittäviä ateriamaksuja koskevassa asiassa.

Kantelija oli tyytymätön perusturvalautakunnan 26.4.2016 tekemään päätökseen, jonka perusteella asumispalveluissa asuvilta kehitysvammaisilta henkilöiltä alettiin periä asiakasmaksuna ateriamaksua, joka sisältää raaka-ainekustannusten lisäksi ruuan valmistamisesta aiheutuvia kuluja.

Kantelijan mukaan korotettua ateriamaksua on alettu periä kehitysvammaisilta asiakkailta huomioimatta heidän yksilöllisiä tarpeitaan ja olosuhteitaan.

Kantelija arvosteli myös A:n ja B:n edunvalvojana ateriamaksujen määräytymistä, koska henkilöt asuivat erityishuoltona järjestetyssä autetussa asumisessa, jonka pitäisi kantelijan mukaan sisältää muun muassa ruuan valmistuspalvelun. Erityisesti B:n osalta kantelija vetosi luottamuksensuojaperiaatteeseen, koska korkein hallinto-oikeus oli 23.2.2011 T 438 ratkaisussaan vahvistanut, että ateriamaksuun liittyvä palvelumaksu tulee poistaa B:n osalta.

Kantelijan mukaan 1.8.2016 voimaantulleista uusista asiakasmaksuista ei ollut myöskään tehty hänen päämiehilleen muutoksenhakukelpoisia päätöksiä.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta [kaupungin nimi poistettu] perusturvalautakunta antoi 7.3.2017 päivätyn vs. palvelualuepäällikön allekirjoittaman lausunnon ja selvityksen.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (kehitysvammalaki) 43 §:n mukaan erityishuollosta voidaan periä maksuja siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (asiakasmaksulaki) säädetään.

Kehitysvammalain 34 §:n mukaan erityishuollon yksilölliseksi toteuttamiseksi erityishuollon johtoryhmän tai sen määräämissä rajoissa toimintayksikön vastaavan johtajan tulee hyväksyä erityishuolto-ohjelma jokaista erityishuollon tarpeessa olevaa henkilöä varten.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (asiakasmaksulaki) 4 §:n 2 kohdan mukaan sosiaalipalveluista ovat maksuttomia kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa tarkoitettu erityishuolto ja lain 39 §:ssä tarkoitettu kuljetus; kehitysvammaisen ylläpidosta voidaan kuitenkin periä maksu lukuun ottamatta alle 16-vuotiaalle annettavaa osittaista ylläpitoa ja lain 28 §:ssä tarkoitettua opetusta saavan lapsen osittaista ylläpitoa sen lukuvuoden loppuun, jonka aikana hän täyttää 16 vuotta.

Asiakasmaksulain 11 §:n mukaan sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukyvyn 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.

Asiakasmaksulain 15 §:n mukaan maksua koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimus tehdään sille toimielimelle, joka vastaa asianomaisen palvelun järjestämisestä kunnassa. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

3.2 Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 22.12.2014 T 3986 (KHO 2014:186)

Korkein hallinto-oikeus on linjannut kyseisessä vuosikirjaratkaisussaan, että niissä tapauksissa, jolloin kehitysvammahuollon asiakkaan erityishuoltoon ei käytännössä sisälly, eikä erityishuolto-ohjelmaan ole myöskään kirjattu, että asiakas osallistuu ruuan valmistukseen tai että häntä avustettaisiin ruuan valmistuksessa, ateriapalveluiden maksulliseen ylläpito-osaan kuuluvat paitsi ruuan valmistuksessa tarvittavat raaka-aineet myös ruuan valmistamisesta sekä säilyttämisestä aiheutuvat kustannukset. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että ateriamaksun perusteena oleviin kustannuksiin kuuluvat siten myös kustannukset, jotka aiheutuvat työvoiman, veden, energian ja kuljetusten käyttämisestä.

3.3 [kaupungin nimi poistettu] perusturvalautakunnan päätös 26.4.2016 ateriamaksujen muutosten osalta

Selvityksen mukaan [kaupungin nimi poistettu] perusturvalautakunta päätti 26.4.2016 (§ 55) vammaisten henkilöiden ateriamaksuista ottaen huomioon edellä selostetun korkeimman hallinto-oikeuden 22.12.2014 päätöksen ja Kuntaliiton 25.3.2015 korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen johdosta antaman ohjeistuksen asiassa.

Saadun selvityksen mukaan [kaupungin nimi poistettu] asumispalveluiden asiakkailta ryhdyttiin perimään 1.8.2016 alkaen ateriamaksuna enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen maksu, joka sisältää raaka-ainekustannusten lisäksi myös kustannukset, jotka aiheutuvat työvoiman, veden, energian ja kuljetusten käyttämisestä, mikäli asiakkaan erityishuolto-ohjelmassa ei ole mainittu, että asuminen sisältää asiakkaan tarpeen mukaista tuen ja ohjauksen tarvetta ruuan valmistuksessa ja mikäli asiakas ei tosiasiallisesti kykene valmistamaan ruokaa.

Selvityksen mukaan kaupungin oman tuotannon asumispalveluissa ja ostetuissa asumispalveluissa aterioista peritään enintään kaupungin ruokapalvelukeskuksen määrittämä kohtuullinen aterian hinta.

Kantelija oli tyytymätön siihen, että perusturvalautakunnan päätöksessä ja sen soveltamisessa ei ollut huomioitu yksilöllisesti, että [kaupungin nimi poistettu] tapauksessa "autettu asuminen" ja "ohjattu asuminen" ovat erityishuoltoa ja näin ollen sisältävät muun muassa ruuanvalmistuksen.

Saadun selvityksen mukaan asiakkaalle voidaan yhä edelleen antaa arjessa tapahtuvaa ohjausta ja neuvontaa aterianvalmistamiseen osana sosiaaliohjausta ja -työtä tilanteissa, jossa asiakas tosiasiallisesti kykenee huolehtimaan omasta ruokahuollostaan.

Perusturvalautakunta on määrittänyt asiakasmaksunsa ja sitä koskevat ohjeensa harkintavaltansa puitteissa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun 22.12.2014 T 3986 (KHO 2014:186) linjausten ja Kuntaliiton täsmennysten pohjalta.

Tämän takia kirjoitus ei anna minulle tältä osin aihetta enempään.

3.4 Asiakasmaksuja koskeva päätöksenteko yksittäistapauksessa

Kantelija arvosteli sitä, että 1.8.2016 voimaantulleista asiakasmaksuista ei ollut tehty asiakaskohtaisia muutoksenhakukelpoisia viranhaltijan päätöksiä.

Selvityksessä todetaan, että puheena oleva perusturvalautakunnan pöytäkirja on ollut yleisesti nähtävillä ja lautakunnan ateriamaksuja koskevasta päätöksestä 26.4.2016 on ollut mahdollisuus tehdä oikaisuvaatimus.

Asumispalveluissa asuville asiakkaille ja/tai heidän omaisilleen sekä edunvalvojilleen on perusturvalautakunnan päätöksestä lähetetty kopio postitse 22.6.2016.

Korostan tässä yhteydessä, että pelkästään se, että sosiaalitoimi toimittaa asiakkaalle erityishuolto-ohjelman liitteenä yleisen tiedotteen asiakasmaksuista tai esimerkiksi maksuvapautuksen hakemismahdollisuudesta ilman lainmukaista oikaisuvaatimusohjetta, ei ole riittävää.

Selvityksessä todetaan, että ateriamaksuista ei ollut tehty asiakkaille erillistä muutoksenhakukelpoista viranhaltijan päätöstä.

Olen eräässä toisessa kehitysvammaisten henkilöiden asiakasmaksun määräämistä koskevassa ratkaisussa 7.7.2016 (Dnro 3307/4/15) ottanut kantaa asiakasmaksuja (ylläpitomaksuja) koskevaan päätöksentekomenettelyyn.

Totesin kyseisessä ratkaisussani, että menettely muodostuu epätyydyttäväksi kehitysvammaisen asiakkaan oikeusturvan kannalta, jos erityishuollon asiakasmaksua määrättäessä ei tehdä erillistä oikaisuvaatimuskelpoista yksilöpäätöstä asiakasmaksusta, tai jos erityishuolto-ohjelmaan kirjataan asiakasmaksuja liittämättä päätökseen erillistä oikaisuvaatimusohjausta kunnan toimielimelle. Totesin vielä selkeyden vuoksi, että erityishuollon palvelusta perittävän asiakasmaksun määräytymisperusteen lisäksi myös asiakasmaksun määrän tulee ilmetä yksiselitteisesti asiakasmaksua koskevasta päätöksestä. Pidän kantelun kohteena olevan kaupungin vammaispalvelun menettelyä moitittavana, koska muutoksenhakukelpoisia päätöksiä ei ollut tehty. Kaupunki ilmoitti sittemmin minulle korjaavansa menettelynsä.

Esitin puheena olevassa ratkaisussa, että ensisijainen vaihtoehto olisi tehdä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (asiakasmaksulaki) 15 §:n perusteella oikaisuvaatimuskelpoinen viranhaltijan päätös määrättävistä kehitysvammaisten henkilöiden yksilöllisistä ylläpitomaksuista (asiakasmaksuista). Totesin, että ylläpitomaksuissa ei aina ole kysymys ns. tavanomaisesta "suoriteperusteisesta taksamaksusta", koska erityisesti kehitysvammaisten henkilöiden asiakasmaksujen (ylläpitomaksujen) perintään saattaa liittyä jonkin verran yksilöllistä harkintaa ainakin asiakasmaksun myöntämisperusteen ja määrän osalta. Ylläpitomaksun määrää ei ole säädetty laissa.

Toissijaisena vaihtoehtona esitin, että kehitysvammaisen henkilön erityishuolto-ohjelmaan voitaisiin joissain tapauksissa kirjata ylläpitomaksun (asiakasmaksun) määrä ja myöntämisperuste, kunhan erityishuolto-ohjelmaan liitetään samalla myös lainmukainen

asiaksmaksuja koskeva oikaisuvaatimusohjaus kunnan toimielimelle (erityishuollon saamista koskevia oikaisuvaatimuksia muuten käsittelevä aluehallintovirasto ei lain mukaan käsittele asiakasmaksuista tehtyjä muutoksenhakuja). Edellä kuvattu menettely turvaisi asiakkaan oikeusturvaa ja mahdollistaisi asiakasmaksua koskevan asian saattamisen viime kädessä tuomioistuimen arvioitavaksi.

Oikeusasiamiehen sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevassa laillisuusvalvontakäytännössä on asiakasmaksujen osalta asetettu minimivaatimukseksi se, että ainakin halutessaan sosiaalihuollon asiakas ja terveydenhuollon potilas saa pyydettyä oikaisuvaatimuskelpoisen päätöksen asiakasmaksujen määräytymisen perusteista ja asiakasmaksun määrästä, jotta hän voi viime kädessä saada asiansa tuomioistuimen tutkittavaksi.

Ottaen huomioon edellä sanottu, kiinnitän [kaupungin nimi poistettu] perusturvalautakunnan vakavaa huomiota siihen, että sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus saada muutoksenhakukelpoinen asiakaskohtainen päätös hänelle määrätystä asiakas/ateriamaksusta. Oikaisuvaatimus- tai muutoksenhakukelpoisen päätöksen saaminen on erityisen tärkeää asiakkaan oikeusturvan kannalta. Asiaksmaksua koskevan päätöksen ja oikaisuvaatimusohjeen saaminen vaikuttaa siihen, voiko henkilö saada asiakasmaksun määräytymisperusteen ja määrän viime kädessä tuomioistuimen tutkittavaksi.

3.5 Kantelijan päämiesten tilanne ja luottamuksensuoja

Saamani selvityksen mukaan kantelijan päämiehet asuvat [kaupungin nimi poistettu] kaupungin oman tuotannon "autetun asumisen" yksikössä. Kumpikaan heistä ei kykene osallistumaan ruuan valmistukseen ohjattunakaan. Siinä yksikössä, jossa he asuvat, ateriat tulevat [kaupungin nimi poistettu] kaupungin ruokapalvelukeskuksesta. Kantelijan päämiehillä on tehty erityishuolto-ohjelma, jossa mainitaan, että ylläpidosta (mm. ruoka) peritään maksu. Selvityksestä ilmenee, että kantelijan päämiesten erityishuolto-ohjelmiin ei ole haettu muutosta.

Mikäli asiakas tai hänen omaisensa on tyytymätön erityishuolto-ohjelman sisältöön, hänen ensisijainen oikeusturvakeinonsa on hakea erityishuolto-ohjelmaan oikaisua aluehallintovirastolta. Viime kädessä tuomioistuin arvioi erityishuolto-ohjelman sisällön lainmukaisuuden. Oikeusasiamies ei voi ottaa kantaa mahdollisen muutoksenhaun menestymiseen.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava asiakkaan oikeutettuja odotuksia.

Edellä mainittu hallintolain säännös sisältää niin sanotun luottamuksensuojanperiaatteen. Luottamuksensuojanperiaatteen keskeisenä sisältönä on, että sosiaalihuollon asiakkaan tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen, virheettömyyteen ja viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Luottamuksen-suojaperiaatteella tarkoitetaan myös sitä, että hallintopäätöksen pysyvyyden johdosta viranomainen ei voi yleensä ilman asianosaisen henkilön omaa suostumusta peruuttaa asianosaiselle myöntämänsä oikeutta tai etuutta tai edes vähentää sitä, ellei lailla ole erikseen säädetty esimerkiksi palvelun tai tukitoimen edellytysten tarkistamisesta.

Erityisesti B:n osalta kantelija vetosi luottamuksensuojaperiaatteeseen, koska korkein hallinto-oikeus oli 23.2.2011 T 438 ratkaisussaan vahvistanut, että ateriamaksuun liittyvä palvelumaksu poistetaan B:n osalta.

Näkemykseni mukaan [kaupungin nimi poistettu] perusturvalautakunta on edellä todetulla tavalla harkintavaltansa puitteissa voinut muuttaa perittäviä ateriamaksuja korkeimman hallinto-oikeuden uuden vuosikirjaratkaisun linjauksen mukaisesti.

En voi kuitenkaan laillisuusvalvojana ottaa kantaa siihen, miten luottamuksensuojaperiaatetta on tässä tapauksessa maksujen osalta tulkittava.

Korostan kuitenkin kuten tämän päätöksen luvussa 3.4 on todettu, mikäli viranomaisen puuttuu edunsvovaan hallintopäätökseen, on uusi asiakasmaksua koskeva yksilöpäätös annettava asiakkaalle tiedoksi oikaisuvaatimusohjeineen, jotta asiakkaalla on halutessaan mahdollisuus hakea päätökseen oikaisua.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja toimivat harkintavaltansa puitteissa. Oikeusasiamies ei voi määrätä viranomaista toimimaan tietyllä tavalla tai muuttaa viranomaisen ratkaisuja. Viime kädessä ateriamaksuja koskeva asia on mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Tämän vuoksi en lähde yksittäistapauksessa arvioimaan kehitysvammahuollossa määrättävän asiakasmaksun perusteen ja määrän lainmukaisuutta.

Korostan, että jos kehitysvammaisen henkilö on varaton tai vähävarainen tai olosuhteet muutoin edellyttävät maksun tarkistamista, 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. Asiakkaalla on oikeus saada myös 11 §:ssä mainituissa tilanteissa kirjallinen muutoksenhakukelpoinen päätös, jonka lainmukaisuuden hän voi viime kädessä saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi.

Totean vielä tässä yhteydessä, että kantelijalla on halutessaan mahdollisuus hakea muutosta maksua koskevaan päätökseen verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 9 §:ssä tarkoitetulla 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. Asia voidaan saattaa vireille myös hallintoriita-asiana hallinto-oikeudelle toimitettavalla hakemuksella. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 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.

Lopuksi totean seuraavaa tuomioistuinmaksulaissa säädetyistä oikeudenkäynti- ja hakemusmaksuista, joita tuomioistuimissa peritään korvauksena asian käsittelystä ja suoritetuista toimenpiteistä.

Tuomioistuinmaksulain 5 §:n mukaan maksua ei peritä yksityishenkilön vireille panemissa sosiaalihuoltolaissa eikä terveydenhuoltolaissa tarkoitettua palvelua tai etuutta koskevissa asioissa. Näin ollen esimerkiksi vammaispalvelulain mukaista palvelua tai tukitoimeita koskevan muutoksenhakuasian käsittely hallintotuomioistuimissa on maksutonta. Maksuttomuus ei kuitenkaan koske sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja, joten muutoksenhakuasian käsittelystä hallinto-oikeudessa peritään oikeudenkäyntimaksua 250 euroa. Tuomioistuinlain 7

§:ssä on säädetty maksusta vapauttamisen edellytyksistä. Lain 9 §:n mukaan oikeudenkäyntimaksua ei peritä, jos hallinto-oikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi.

4 TOIMENPITEET

Kiinnitän [kaupungin nimi poistettu] kaupungin perusturvalautakunnan huomiota edellä asiakasmaksuja koskevasta päätöksenteosta sanottuun. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni [kaupungin nimi poistettu] kaupungin perusturvalautakunnalle.