

14.12.2018

EOAK/6708/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

ASIAKSMAKSUJEN ALENTAMINEN JA PÄÄTÖKSENTEKO TOIMEENTULOTUKIASIASSA

1 KANTELU

Edunvalvoja arvosteli päämiestensä puolesta Kelan ja Espoon sosiaalitoimen menettelyä toimeentulotukea ja päätöksentekoa koskevassa asiassa. Kirjoituksesta ilmeni, että Kansaneläkelaitos oli ottanut käyttöön uuden ohjeistuksen koskien kunnallisen palveluasumisen piirissä olevien asiakkaiden perustoimeentulotuen käsittelyä. Kantelussa todettiin, että uuden linjauksen mukaan asumispalvelumaksuja ei huomioida perustoimeentulotuessa käytännössä lainkaan.

Tämän takia pyysin Kansaneläkelaitokselta selvitystä siitä, millä tavoin Kela on tiedottanut asiakasmaksuihin liittyvästä muuttuneesta käytännöstään asiakkailleen yleisesti ja miten se on järjestänyt tiedotuksen ja neuvonnan palveluasumisessa asuville asiakkailleen, joiden asemaan muuttunut käytäntö on erityisesti vaikuttanut.

Kantelussa viitattiin asiakasmaksun alentamisen ensisijaisuuteen suhteessa toimeentulotukeen ja siihen, että kunnilla ei kuitenkaan ole käytössään järjestelmää, jolla voitaisiin ennakoida, kuinka paljon alempi asumispalvelumaksun tulisi olla, jotta tarvetta perustoimeentulotuella ei syntyisi. Totesin selvityspyynnössäni, että kun samaan palvelukokonaisuuteen liittyvässä toimeentulotuen myöntämisestä vastaa kaksi eri viranomaista (Kela ja kunta) on asiakkaan etujen turvaamiseksi ryhdyttävä riittäviin toimenpiteisiin yhteistyön tekemiseksi Kelan ja kunnan välillä. Tämän takia pyysin selvitystä siitä, millä tavoin Kela on Espoossa tehnyt yhteistyötä kunnan kanssa siten kuin toimeentulotukilain 4 §:ssä säädetään ja onko asiassa tehty sosiaalihuoltolain tarkoittamat monialaiset asiakasta koskevat suunnitelmat. Pyysin myös yleisempää selvitystä ja lausuntoa yhteistyöhön liittyvistä kysymyksistä.

Pyysin asiakasmaksuja alentamista koskevassa asiassa Kelaa selvittämään, miksi asiakkaalle annettu määräaika asiakasmaksujen alentamiseen (hakemuksen esittämiseen) on kantelukirjoituksessa tarkoitetun tavoin annettu asiakkaan kannalta lyhyenä. Pyysin tässä yhteydessä selvitystä myös siitä, miten asiakkaita on yksityiskohtaisesti ohjattu ja neuvottu asiakasmaksun alentamista koskevan hakemuksen tekemisessä.

Espoon sosiaali- ja terveystoimi ei kirjoituksen mukaan ollut tehnyt täydentäviä toimeentulotukea koskevia päätöksiä ajallaan. Kirjoituksessa todettiin vielä, että sosiaalitoimi ei ollut myöskään antanut asiakkaalle päätöstä asiakasmaksun alentamista koskevaan hakemukseen.

Kirjoituksen mukaan Espoon kaupunki viivyttelää päätöksenteossa ja on ilmoittanut, ettei se tule tekemään yksittäisille asiakkaille asiakasmaksun alentamista koskevia päätöksiä, ennen kuin kaupunki on tehnyt yleisen linjauksen asiasta.

Pyysin myös Espoon sosiaali- ja terveystoimeaa selvittämään minulle, millä tavoin se on tehnyt toimeentulotukilain 4 §:ssä tarkoitettua yhteistyötä Kelan kanssa. Pyysin myös selvitystä siitä, onko asiassa tehty asiakasta koskevat asiakassuunnitelmat siten kuin sosiaalihuoltolain 39 §:ssä ja 41 §:ssä säädetään.

Pyysin edelleen selvitystä, millä tavoin Espoon sosiaali- ja terveystoimi on tiedottanut ja selvittänyt asiakkailleen Kelan asiakasmaksujen alentamisen ja perustoimeentulotukeen liittyvästä muuttuneesta käytännöstä.

Havaitsin kantelukirjoituksen liitteenä olleista Espoon sosiaali- ja terveystoimen tekemistä asiakasmaksupäätöksistä, että ne olivat epäselvästi laadittuja ja vaikeasti ymmärrettäviä. Tämän takia pyysin myös tästä asiasta selvitystä.

2 SELVITYS

Kansaneläkelaitos ja Espoon sosiaali- ja terveystoimi antoivat selvityspyyntöni johdosta selvityksensä.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (jälj. asiakasmaksulaki) 1 §:n mukaan kunnallisista sosiaali- ja terveystoimien palveluista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä, jollei lailla toisin säädetä. Maksu voidaan periä myös henkilön maksukyvyyn mukaan. Maksu voidaan määrätä myös ns. tasamaksuna. Asiakasmaksulain 6 a §:n 1 momentissa säädetään maksukattosta, jonka ylittymisen jälkeen maksukattoon sisältyvät palvelut ovat maksuttomia asianomaisen kalenterivuoden loppuun.

Asiakasmaksulain 11 §:ssä on säädetty maksun perimättä jättämisestä ja sen alentamisesta. Säännöksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon 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 säännöksen 2 momentin mukaan päättää myös siitä, että muitakin kuin 1 momentissa tarkoitettuja maksuja voidaan jättää perimättä tai alentaa edellä 1 momentissa tarkoitetuilla perusteilla tai että maksuja voidaan alentaa tai jättää perimättä, jos siihen on syytä huollolliset näkökohdat huomioon ottaen.

Säännöksen 2 momentti mahdollistaa siis sinänsä kunnan päätöksillä myös terveydenhuollon tasamaksun alentamisen tai perimättä jättämisen lain 11 §:n tarkoittamilla perusteilla.

Asiakasmaksulain 15 §:ssä on erikseen säädetty maksua koskevasta muutoksenhausta.

3.2 Kansaneläkelaitoksen menettely

3.2.1 Kansaneläkelaitoksen selvitys

Kansaneläkelaitoksen lausunnon mukaan Kelan muuttuneesta käytännöstä on pääsääntöisesti tiedotettu palveluasumisessa asuville asiakkaille vain annetuissa perustoimeentulotuen päätöksissä. Erillisiä tiedotteita tai kirjeitä asiakkaille ei ole lähetetty mahdollisia yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta.

Kantelukirjoituksessa tarkoitetuille henkilöille ei ole myöskään tehty sosiaali- ja terveydenhuollon tarkoitettuja monialaisia asiakasta koskevia suunnitelmia. Yksittäisen asiakkaan asiaa on käsitelty lausunnon mukaan vain sosiaalityöntekijöiden ja Kelan välisessä yhteydenpidossa.

Kelan etuuspalveluiden lakiyksikkö totesi selvityksessään keskeisesti seuraavaa.

Tiedottaminen asiakasmaksuihin liittyvästä uudesta käytännöstä

Tehostetun palveluasumisen, palveluasumisen sekä kotiin annettavien tukipalvelujen määräämisestä ei ole lainsäädäntöä ja niistä perittävät maksut ovat kuntakohtaisia. Osassa asumispalveluja palvelunjärjestäjä määrittelee perittävän maksun eri nimekkeillä esimerkiksi perusmaksu tai palvelumaksu. Eräissä kunnista palvelut on järjestetty tosiasiallisesti maksamalla hoito toimeentulotukena. Kun asiakasmaksut ja kaikki toimeentulotuen osat hoidettiin saman viranomaisen toimesta, eivät asiakasmaksun alentaminen ja perustoimeentulotuen piiriin kuuluvien menojen määrittely näkyneet ongelmallisina asiakkaille. Tehtävien siirryttyä Kelalle vaikeat rajapinnat ja lainsäädännön puutteellisuus tulivat esille.

Uudet linjaukset, joihin kuului myös asiakasmaksujen huomioiminen, otettiin käyttöön 1.7.2017 lukien, koska Kelan käytännöt poikkesivat merkittävästi yhteistyötahojen kanssa sovituista. Keskän ajalle sovittiin eräitä siirtymäsäännöksiä, joiden ajateltiin mahdollistavan alentamista koskeva menettely ja siirtyminen sovittuihin uusiin toimintamalleihin.

Erityistä kuntakohtaista tiedottamista Kelan toimesta ei tehty, koska sen katsottiin kuuluvan kuntaliiton toimintapiiriin. Käyttöönottohetkellä julkaistua ohjetta ei ollut vielä saatavissa. Tarkoitus oli, että uusi ohje julkaistaan elokuussa. Keskustelu sidosryhmien kanssa ja saatu palaute kuitenkin viivästyttivät julkaisua. Ohjeen kirjoittamisen myötä esille nousi uusia ongelmia ja varsinkin ohje julkaistiin vasta marraskuussa. Tässä ohjeessa tarkennettiin ja korjattiin heinäkuun muutosten huonosti toimivia kohtia.

Asiakkaan ohjeistaminen

Asiakkaan ohjeistamisesta Kelan ohjeessa todetaan, että jos sosiaalihuoltolain perusteella määrätty asumis- tai muiden palvelujen käyttö kestää yli kuukauden ja asiakasmaksu aiheuttaa toimeentulotuen tarpeen, asiakas tulee ohjata päätöksen tekemisen yhteydessä hakemaan asiakasmaksun alentamista. Lisäksi ohjeessa todetaan:

”Kunnan tehtävä on alentaa maksuja siten, että perustoimeentulotuen tarvetta ei enää ole. Myös palveluseteliin sovelletaan vastaavaa menettelyä, jos toimeentulotuen tarve johtuu asiakkaan maksettavasta omavastuusuudesta.

Yleensä asiakkaat hoitavat alentamisprosessin itsenäisesti. Kela voi avustaa prosessissa asiakkaan suostumuksella esimerkiksi antamalla kuntaan tarkempia tietoja hakijan tilanteesta. Kela ei voi hakea alentamista asiakkaan puolesta.”

Terveystuon palveluista perityt tulosidonnaiset asiakasmaksut määräytyvät maksukyvyyn mukaan. Tulosidonnaiset asiakasmaksut eivät saa aiheuttaa toimeentulotuen tarvetta. Näihin maksuihin ohjataan aina hakemaan alentamista. Terveystuon palveluina järjestettäviä palveluita, joista määrätään tulosidonnaisia asiakasmaksuja ovat: pitkäaikainen laitoshoido ja säännöllinen ja jatkuva kotihoito tai kotisairaanhoido. Ohjeen mukaan, jos sosiaalihuoltolain perusteella määrätty laitoshoido tai asumis- tai muiden palvelujen käyttö kestää yli kuukauden ja asiakasmaksu aiheuttaa toimeentulotuen tarpeen, asiakas ohjataan päätöksen tekemisen yhteydessä hakemaan asiakasmaksun alentamista. Jos asiakasmaksun kestosta ei ole tietoa, asiakasta ohjataan hakemaan alentamista vasta menon toistuesssa seuraavan kuukauden hakemuksessa.

Asiakkaalle annettava järjestelyaika

Uuden 1.7. lähtien sovelletun linjauksen järjestelyaika oli kesäajasta johtuen kaksi kuukautta ja tarkoituksena oli, että normaalisti annettava aika olisi ollut yhden kuukauden. Saadun palautteen perusteella ohjetta on tarkennettu ja järjestelyaikaa voidaan tarvittaessa pidentää, jos asiakasmaksupäätöstä ei ole ehditty tekemään.

Selvityksen mukaan ”aikaa pidennetään kuukausi kerrallaan, jotta asiakkaat motivoituisivat hakemaan alentamista”.

Järjestelyaikana voidaan maksaa sellaiset asiakasmaksut, jotka voidaan tunnistaa muiksi perusmenoiksi. Erittelemätöntä maksua, jonka sisältö ei ole tiedossa eikä sitä saada selvitettyä, ei huomioida menona. Jos kunta ei alenna asiakasmaksua, menoina huomioidaan ne muut perusmenot, joiden maksu on jatkettu järjestelyajan. Kela ei ohjaa hakemaan alentamista toistamiseen, ellei tähän ole erityistä syytä.

Kunnan ja Kelan välinen yhteistyö Espoossa

Lakiyksikön selvitykseen sisältyvän Kelan Eteläisen vakuutuspiirin selvityksen mukaan Espoon aikuissosiaalityöllä ja Kelalla on ollut viisi yhteistyötilaisuutta toimeentulotukeen liittyen. Näissä tilaisuuksissa on käsitelty myös mm. palveluasumista. Syksyllä 2017 on vakuutuspiirin selvityksen mukaan perustettu pääkaupunkiseudun kuntien yhteinen ja perustoimeentulotuen asiakaspalvelun ja ratkaisutyön yhteistyöryhmä, jota ohjaa selvityksen mukaan ohjausryhmä. Molemmat ryhmät, jossa Espoon aikuissosiaalityö on mukana, ovat selvityksen mukaan kokoontuneet 1–2 kertaa loppuvuodesta 2017.

Selvityksessä katsottiin, että toimeentulotukilaki ja asiakasmaksulaki ovat osin ristiriidassa. Asiakasmaksuja ei ole aina kunnissa alennettu, vaan maksuja on korvattu toimeentulotuella, joten ongelma tuli esille vuonna 2017 Kela-siirron myötä. Lisäksi ongelmana on vammaisetuuk-sien erilainen huomiointi toimeentulotuessa ja asiakasmaksujen määrittelyssä. Asia oli selvitystä annettaessa sosiaali- ja terveysministeriön ratkaistavana, jonka linjauksia Kela odotti saavansa vuoden loppuun mennessä.

Yhteenveto

Yhteenvetona Kelan lakiyksikkö totesi, että kysymys on pohjimmiltaan lainsäädännössä olevista ongelmista, joihin haettiin yhdessä ministeriön ja kuntien etua valvovan kuntaliiton kanssa ratkaisuja koko kevään 2017 ajan. Kysymys on yhdestä toimeentulotukilainsäädännön vaikeimista osa-alueista. Asiasta annettu ohje antaa toimintamallin useimpiin tilanteisiin. Ohjetta kehitetään edelleen saadun palautteen perusteella.

Lakiyksikön selvityksessä pidettiin selvänä, että pidemmällä aikavälillä erityisesti tämän asiakasryhmän asioiden kokonaisvaltainen hoitaminen edellyttää lainsäädännön saattamista ajan tasalle. Aikaisemmat käytännöt kunnissa vaihtelivat suuresti ja todennäköisesti ainoa syy, miksi tilanne ei näkynyt oli, että toimeentulotuen kaikkia osia ja asiakasmaksuja hoidettiin saman viranomaisen toimesta. Tämä mahdollisti kuntakohtaisia malleja, joissa asiakkaat saattoivat olla varsin erilaisessa asemassa. Tässä kantelussa näkyy tilanne ja seuraus kansallisen tason yhteisestä ohjauksesta yhdessä kunnassa. Kelaan siirrettiin toimeentulotuen normitettu ja vähiten harkintavaltava sisältävä osuus. Sen myötä siirtyivät myös ylijäämäisen laskelman ja tyhjentävästi määriteltujen muiden perusmenojen mukanaan tuomat ongelmat.

3.2.2 Kannanotto Kelan menettelyn osalta

Yhteistyö kuntien ja yksittäisten asiakkaiden kanssa

Saamani selvityksen mukaan Kansaneläkelaitoksen nyt kysymyksessä olevaa ohjeistusta on valmisteltu yhteistyössä mm. Kuntaliiton kanssa. Minulle ei ole kuitenkaan tarkemmin selvitetty, millä tavoin kuntia on sittemmin asiasta tiedotettu. Selvityksen mukaan Kelalla ei ole ollut toimivaltaa ohjeistaa kuntia asiakasmaksupäätösten tekemisessä, vaan kuntien tiedottaminen ja ohjeistaminen on Kuntaliiton vastuulla. Kela on tiedottanut muuttuneesta käytännöstä palveluasumisessa asuville asiakkaille lähinnä vain annetuissa perustoimeentulotuen päätöksissä. Erillisiä tiedotteita tai kirjeitä ei ole lähetetty kuin poikkeuksellisesti.

Saamistani kantelukirjoituksista on pääteltävissä, että Kelan ohjeistus on tullut yllätyksenä ainakin osalle niistä henkilöistä, joita ohje tosiasiasa koskee. Esimerkiksi tämän kantelun tehnyt edunvalvontatehtäviä hoitava asianajotoimisto kertoi saaneensa viitteitä uudesta linjauksesta ensimmäistä kertaa kesäkuun loppupuolella sattumalta Kelan etuuskäsittelijän puhelimesta, ja kirjallisesti ensimmäistä kertaa eräälle asiakkaalle 21.7.2017 lähetetyn ilmoituksen myötä.

Yksittäisten asiakkaiden kohdalla Kelalla sitä vastoin on selvästi vastuu asiakkaan tarpeellisesta neuvonnasta ja ohjaamisesta. Toimeentulotukilain 4 §:n 3 momentin mukaan kunnan ja Kansaneläkelaitoksen tulee myös tehdä yhteistyötä toimeentulotuen tarkoituksen toteuttamiseksi. Kansaneläkelaitoksen selvityksestä ei mitenkään ilmene, millä tavoin Kansaneläkelaitos on tehnyt yhteistyötä kunnan sosiaalitoimen kanssa yksittäisten asiakkaiden asioissa.

Mielestäni toimeentulotukilaisissa säädetyn yhteistyövelvoitteen hoitaminen voi edellyttää yksittäisen asiakkaan asiassa sitä, että Kela, varsinkin jos kyse on haavoittuvassa asemassa olevasta henkilöstä, on asiakkaan asiassa yhteydessä kunnan sosiaalitoimeen asiakkaan tilanteen selvittämiseksi. Näin tulisivin mielestäni toimia, mikäli kunnan sosiaalitoimen menettely saattaa vaarantaa asiakkaan etuja. Koska toimeentulotukea voidaan joutua myöntämään kahden viranomaisen toimesta (Kela ja kunnan sosiaalihuollon viranomaisen) on Kelan ja kunnan yleisellä yhteistyövelvoitteella viimesijaisen toimeentulotuen järjestämiseksi erityistä merkitystä.

Yleisellä tasolla yhteistyövelvoitteen merkitys korostuu erityisesti silloin, jos viranomaisen ohjeissa tai käytännöissä tapahtuu sellaisia muutoksia, joilla on vaikutusta toimeentulotukiasiakkaiden asemaan ja viranomaisen velvollisuuksiin.

Totean, että asiakasmaksulain maksun alentamista koskeva säännös on laadittu sanamuodoltaan ehdottomaksi ("on jätettävä" tai "on alennettava"). Tämä merkitsee sitä, että viranomaisella on velvollisuus maksun alentamiseen tai sen perimättä jättämiseen lain 11 §:n 1 momentin tarkoittamissa tilanteissa. Näin ollen, 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.

Kiinnitän Kelan huomiota sen velvollisuuteen neuvoa yksittäisiä asiakkaitaan ja varmistaa, että varsinkin haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaitten asema tulee turvattua. Totean vielä edellä sanottuun viitaten, että mikäli Kelan ohjeissa ja käytännöissä tapahtuu sellaisia muutoksia, joilla on vaikutuksia kunnan sosiaalihuollon viranomaisen menettelyyn, tulee sen omalta osaltaan pyrkiä siihen, että tieto sen muuttuneista käytännöistä on kuntien saatavissa ja tiedossa ennen käytäntöön siirtymistä.

Totean vielä seuraavaa. Kansaneläkelaitoksella on velvollisuus tiedottaa omasta toiminnastaan ymmärrettävällä ja saavutettavalla tavalla. Tiedottaminen ja sen sisältö on järjestettävä asiakas-kunta ja palveluiden käyttäjien tarpeet ja olosuhteet huomioon ottavalla tavalla.

Kun toiminnan muutokset vaikuttavat yksittäisen asiakkaan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, on asiakkaille suunnattu tiedottaminen ja yksilöllinen neuvonta tehtävä siten, että asiakkaalla on tieto hänen oikeuksistaan ja viranomaisen velvollisuuksista sekä niiden vaikutuksista ja merkityksestä hänen asiassaan.

Tämän takia viranomaisen on kiinnitettävä erityistä huomioita antamansa tiedon ymmärrettävyyteen, selkeyteen ja saavutettavuuteen erityisesti silloin, kun asiakaskunnassa saattaa olla henkilöitä, joiden kyky vastaanottaa ja käsitellä tietoa on alentunut.

Asiakkaalle annettava järjestelyaika

Kansaneläkelaitoksen asiakkailleen lähtökohtaisesti antama määräaika kaksi kuukautta maksun alentamiselle ei nähdäkseni ole ollut realistinen eikä kohtuullinen. Tosiasiassa tässä ajassa kunnat eivät ole aina tehneet alentamista koskevia päätöksiä. Asiantilaa parantaa jossain määrin se, että Kelan selvityksen ja ohjeen mukaan järjestelyaikaa voidaan tarvittaessa jatkaa seuraavassa päätöksessä kuukaudella ja harkinnanvaraisesti myös tämän jälkeen.

Totean tässä yhteydessä sen itsestään selvän tosiseikan, etteivät palveluasumisessa asuvat henkilöt voi käytännössä itse mitenkään vaikuttaa siihen, missä ajassa viranomainen tekee päätökset sille esitettyyn hakemukseen. Tämänkin takia Kelan olisi tullut arvioida asiakkaan asiassa tarvittaessa, millä tavoin se voi tehdä yhteistyötä kunnan sosiaalitoimen kanssa siten kuin toimeentulotukilain 4 §:ssä säädetään ja kuten jo edellä totesin.

Pyysin Kansaneläkelaitosta selvittämään, millä tavoin se käsittelee toimeentulotuen hakijan hakemusta siinä tilanteessa, jossa kunta ei ole vielä tehnyt alentamista koskevaa päätöstä tai kunta ei ole suostunut maksun alentamiseen. Kansaneläkelaitoksen selvityksen mukaan ”Järjestelyaikana voidaan maksaa sellaiset asiakasmaksut, jotka voidaan tunnistaa muiksi perusmenoiksi. Erittelemätöntä maksua, jonka sisältö ei ole tiedossa eikä sitä saada selvitettyä, ei huomioida menona. Jos kunta ei alenna asiakasmaksua, menoina huomioidaan ne muut perusmenot, joiden maksu on jatkettu järjestelyajan.”

Totean tämän takia yleisesti seuraavaa.

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentulotuesta annetun lain 1 §:n 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.

Toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Toimeentulotukihakemuksen käsittely voi yleensä edellyttää päätöksentekijältä erityistä harkintaa, ja asiakkaan ja hänen perheensä olosuhteiden selvittämistä ja yksilöllisen elämäntilanteen huomioimista.

Nähdäkseni tilanteessa, jossa kunta ei suostu alentamaan toimeentulotukiasiakkaalle määrättyä maksua tai alentamisvaatimusta koskeva asian käsittely ja päätöksenteko viivästyy ja asiakas joutuu tämän takia toimeentulotuen tarpeeseen, on toimeentulotukea myönnettävä viimesijaisena.

Kuten olen edellä todennut, on toimeentulotukiasiat käsiteltävä yksilöllisesti tarvittaessa erityistä harkintaa käyttäen. Mikäli kunta ei suostu alentamaan maksua tai asiakasmaksun alentamis päätös viivästyy, on Kansaneläkelaitoksella mahdollisuus viime kädessä asiakkaan luvalla tiedustella kunnan sosiaalitoimelta, mihin perustuen asiakasmaksua ei ole alennettu tai miksi päätöksen teko on viivästynyt.

Totean, että sosiaali- ja terveysministeriö on antanut 1.6.2018 kuntainfon Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut ja vammaisetuudet toimeentulotuessa.

Mainitussa kuntainfossa on käsitelty laajasti, millä tavoin toimeentulotuen myöntämisessä tulee suhtautua tulosidonnaisten ja tasamaksujen huomioimiseen toimeentulotukea määrättäessä sekä näiden maksujen alentamiseen. Totean, että myös sosiaali- ja terveysministeriön kuntainfossa on painotettu toimeentulotuen viimesijaisuutta ja sitä, että asiakkaan tilanne tulee kokonaisvaltaisesti ottaa huomioon päätöstä tehtäessä.

Kuntainfossa todetaan nimenomaisesti, että ”asiakasmaksut ja niiden mahdollinen alentaminen tai perimättä jättäminen on viime kädessä kuntien harkinnassa lainsäädännön velvoitteet huomioiden. Mikäli asiakas esittää perustoimeentulotukea hakiessaan menona sellaisia asiakasmaksuja, jotka menoerinä kuuluvat perustoimeentulotuessa huomioitavaksi, tulisi Kelan neuvoa ja ohjata asiakasta hakemaan asiakasmaksun alentamista, mutta viime kädessä Kelan on otettava lainmukaisesti asiakkaan meno huomioon perustoimeentulotukea myönnettäessä.”

Koska sosiaali- ja terveysministeriö on nyt maksujen alentamisen ja viimesijaisen toimeentulotuen osalta kuntainfollaan selventänyt päätöksentekovelvollisuuden jakautumista kunnan ja Kelan välillä, ei asia tältä osin anna minulle aihetta enempään.

3.2 Espoon sosiaali- ja terveystoimen menettely

Toimeentulotukiasian viivytyksetön käsittely

Espoon sosiaali- ja terveystoimen selvityksestä ilmenee, että edunvalvojan toisen päämiehen toimeentulotukipäätösten käsittely (pätöksenteko) oli viivästynyt lainvastaisella tavalla.

Totean tältä osin, että toimeentulotukilaissa on säädetty erikseen siitä, missä ajassa toimeentulotukea koskevat hakemukset on käsiteltävä ja missä ajassa päätökset on tehtävä. Mainitut määräajat laissa ovat ehdottomia ja koskevat kaikkia käsittelyn vaiheita; hakemuksen käsittelyä, päätöksentekoa sekä päätöksen täytäntöönpanoa. Saamastani selvityksestä ilmenee, että päätöksenteko on kahden toimeentulotukipäätöksen osalta viivästynyt yhden arkipäivän.

Selvityksestä ilmenee, että Espoon sosiaali- ja terveystoimi on kiinnittänyt huomiota toimeentulotukiasioiden käsittelyaikoihin ja valvoo käsittelyaikoja mm. julkaisemalla kaupungin internet-sivuilla viikoittain keskimääräiset käsittelyajat sekä prosenttilukumäärän niistä toimeentulotukipäätöksistä, jotka on ratkaistu seitsemän arkipäivän sisällä. Espoon sosiaali- ja terveystoimi on lisäksi pahoitellut päätöksenteon viivästymistä. Tämän takia tydyn kiinnittämään Espoon sosiaali- ja terveystoimen huomiota toimeentulotukilaissa olevien määräaikojen noudattamiseen.

Asiakasmaksujen alentamista koskeva päätöksenteko

Selvityksen mukaan edunvalvojan toisen päämiehen hakemukset asumispalvelumaksun alentamiseksi tulivat vireille 30.8. ja 26.9.2017. Jälkimmäiseen hakemukseen päätös annettiin viivytyksettä 28.9.2017. Päätöstä ensimmäisen hakemuksen osalta (30.8.2017) ei oltu tehty. Päätöksentekoon ryhdyttiin vasta selvityspyynnöni jälkeen.

Espoon sosiaali- ja terveystoimen selvityksen mukaan ”asiaa on tulkittu niin, että jälkimmäinen hakemus on täydentänyt ensimmäistä hakemusta. Jälkimmäinen hakemus on ratkaistu viivytyksettä. Kantelukirjelmän saapumisen jälkeen asiaa harkittiin uudelleen ja Espoon kaupunki on ryhtynyt toimiin 30.8.2017 saapuneen asumispalvelumaksun alentamishakemuksen ratkaisemiseksi.”

Saamastani selvityksestä ei ilmene, miksi asiassa alun perin ei pyydetty edunvalvojalta tarvittavaa lisäselvitystä.

Espoon sosiaali- ja terveystoimen selvityksessä on kiistetty kantelukirjoituksessa esitetty väite siitä, että asiakasmaksujen alentamista koskevia päätöksiä ei tehtäisi ennen kaupungin linjauksen saamista.

Kiinnitän Espoon sosiaali- ja terveystoimen huomiota sen velvollisuuteen käsitellä sille osoitetut hakemukset ilman aiheetonta viivästystä siten kuin hallintolaissa säädetään.

Espoon sosiaali- ja terveystoimen ja Kelan välinen yhteistyö

Espoon sosiaali- ja terveystoimen selvityksen mukaan mielenterveys- ja päihdepalveluissa on tehty tarvittaessa suoraa yhteistyötä Kelan virkailijoiden kanssa yksittäisten asiakkaiden asioita koskien. Organisaatiotasolla mielenterveys- ja päihdepalveluissa on osallistuttu Espoon kaupungin ja asiakasmaksuyksikön järjestämiin yhteisiin neuvotteluihin Kelan kanssa.

Selvityksestä ilmenee, että mielenterveys- ja päihdepalveluissa ei ole tiedotettu asiakkaita Kelan muuttuneesta käytännöstä, koska Kela ei ole tiedottanut, kuinka heidän käytäntönsä on muuttunut. Kelan muuttuneesta käytännöstä on oltu kuitenkin yhteydessä Kelan kanssa yksittäisten asiakkaiden asioissa.

Saamastani selvityksestä ilmenee siis, ettei Espoon sosiaali- ja terveystoimi ole tiedottanut palveluasumisen piirissä olevia asiakkaitaan Kelan muuttuneesta käytännöstä ja sen vaikutuksesta toimeentulotuen myöntämiseen.

Kuten todettu, asiakasmaksun alentaminen tai sen poistaminen on ensisijainen suhteessa toimeentulotuen myöntämiseen. Espoon sosiaali- ja terveystoimella on ollut tiedossa se, että ainakin osa palveluasumisen piirissä olevista asiakkaista on myös toimeentulotuen asiakkaita. Palveluasumisen piirissä on ylipäätään usein sellaisia haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, joiden palvelujen ja tuen järjestäminen edellyttää neuvonnan ja ohjauksen järjestämistä. Tällaisessa tilanteessa Espoon sosiaali- ja terveystoimen olisi hallintolain ja sosiaalihuollon asiakaslain mukaisesti tullut selvittää asiakkailleen toimeentulotuen myöntämiseen liittyviä seikkoja sekä asiakasmaksujen alentamiseen liittyvää hakemusmenettelyä.

Kiinnitän Espoon sosiaali- ja terveystoimen huomiota edellä sosiaalihuollon asiakaslain mukaisesta selvittämisvelvollisuudesta ja asiakkaiden neuvonnasta todettuun.

Asiakassuunnitelmien laatiminen

Espoon sosiaali- ja terveystoimen selvityksestä ilmenee, että aikuissosiaalityössä edunvalvojan päämiehillä ei ollut laadittu sosiaalihuoltolain mukaisia asiakassuunnitelmia.

Sosiaalihuoltolain 39 §:n mukaan palvelutarpeen arviointia on täydennettävä asiakkaalle laadittavalla asiakassuunnitelmalla tai muulla vastaavalla suunnitelmalla, ellei suunnitelman laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta. Erikseen sosiaalihuoltolaissa on säädetty siitä, mitä asiakassuunnitelmaan on sisällytettävä.

Asiakkaan kannalta asiakassuunnitelma on asiakirja, johon merkitään asiakkaan sosiaalihuollon järjestämiseen ja sen toimeenpanoon liittyvät merkitykselliset seikat. Asiakassuunnitelma sisältää sekä asiakkaan että ammatillisen arvion sosiaalihuollon asiakkaan tuen tarpeesta.

Sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain 15 §:n mukaan palvelutarpeen arviointia koskeviin asiakirjoihin on kirjattava asiakkaiden ja muiden suunnitelman toteuttamiseen osallistuneiden käsitys ja työntekijän arvio siitä, miten suunnitelmassa esitetyt tavoitteet ovat toteutuneet.

Palvelutarpeen kartoituksen avulla ja asiakassuunnitelmalla toteutetaan osaltaan myös sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittamaa asiakkaan osallistumisoikeutta ja viranomaiselle kuuluvaa selvittämisvelvollisuutta.

Sosiaalihuoltolaissa on säädetty erikseen myös monialaisen suunnitelman laatimisesta. Sosiaalihuoltolain 41 §:n mukaan, jos henkilön tarpeiden arviointi ja niihin vastaaminen edellyttävät sosiaalitoimen tai muiden viranomaisten palveluja tai tukitoimia, on näiden tahojen osallistuttava toimenpiteestä vastaavan työntekijän pyynnöstä henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen.

Sosiaalihuoltoa toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa siten, että sosiaalihuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden. Työntekijän on oltava tarpeen mukaan yhteydessä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin sekä tarvittaessa henkilön omaisiin ja muihin hänelle läheisiin henkilöihin siten kuin tässä laissa tarkemmin säädetään. Toimeentulotukilain 4 §:ssä säädetään Kelan ja kunnan yhteistyöstä ja viitataan nimenomaisesti myös monialaiseen yhteistyöhön.

Varsinkin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden palvelujen järjestäminen saattaa edellyttää viranomaisten välistä yhteistyötä myös edellä tarkoitetulla tavalla.

Saamani selvityksen mukaan sosiaalihuoltolain tarkoittamien asiakassuunnitelmien tekeminen kantelukirjoituksessa tarkoitettujen sosiaalihuollon asiakkaiden osalta on kokonaan laiminlyöty Espoon sosiaali- ja terveystoimessa. Selvityksestä ilmenee, että niitä on ryhdytty laatimaan vasta selvityspyynnöni jälkeen.

Pidän Espoon sosiaali- ja terveystoimen menettelyä vakavana ja kyseessä olevien asiakkaiden oikeuksia vaarantavana laiminlyöntinä.

Asiakaspäätösten epäselvyys

Kiinnitin selvityspyynnössäni Espoon sosiaali- ja terveystoimelle huomiota siihen, että mielestäni asiakkaalle tehdyt päätökset olivat epäselviä ja vaikeasti ymmärrettäviä. Kanteluun oheis-

tetusta päätöksestä ei nimittäin ilmennyt, mistä eri palveluista asiakkaan asiakasmaksu (perusmaksu ja palvelumaksu) koostui, siis minkälaisista asiakkaan tosiasiassa käyttämistä tukipalveluista oli kulloinkin kyse.

Espoon sosiaali- ja terveystoimen selvityksestä ilmenee, että ”Espoon kaupunki selvittää, pysytäänkö asumispalvelumaksupäätöksiin lisäämään tieto maksujen pääasiallisesta sisällöstä.” Espoon sosiaali- ja terveystoimen lausuntoon liitetyn selvityksen mukaan ”asumispalvelumaksun erittelyn vaihtelu asumispalvelumaksupäätöksissä on johtunut siitä, että kaupungin tuottamissa omissa asumispalveluissa ei ole aiemmin eritelty palveluasumisen maksua asumispalvelumaksupäätöksissä. Sen sijaan kaupungin ostamissa asumispalveluissa erittely on tehty asumispalvelupäätöksissä.”

Totean tämän osalta seuraavaa. Hallintolain 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi mm. päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu tai miten asia on muutoin ratkaistu. Lain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Päätöksen perusteluvollisuuden tarkoituksena on varmistaa, että asianosainen saa tiedon paitsi ratkaisun lopputuloksesta, myös sen perusteista. Päätöksen oikeellisuus on jälkikäteen mahdollista tarkastaa ainoastaan asianmukaisten perusteluiden kautta. Perusteluilla on siis keskeinen merkitys sosiaalihuollon asiakkaan muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta. Perusteluiden avulla asianosainen voi arvioida tarvettaan turvautua muutoksenhakeinoin. Perustelut myös ohjaavat muutoksenhakijaa kiinnittämään huomiota niihin seikkoihin, joilla on tai saattaa olla merkitystä muutoksenhakua ratkaistaessa. Riittävät perustelut lisäävät myös sosiaalihuollon asiakkaan luottamusta ratkaisujen sisältöön.

Sosiaalihuollon hyvään laatuun kuuluu se, millä tavoin viranomaisen hänen asiaansa käsittelee. Tähän viranomaisille kuuluvaan käsittelyvelvollisuuteen kuuluu myös se, että viranomaisen yksilön sosiaalihuoltoa toteutettaessa kiinnittää huomiota hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseen.

Korostan, että päätöstä ja muiden sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen selkeys edellyttää, että päätös on yksiselitteinen, riittävästi yksilöity ja ymmärrettävästi kirjoitettu. Sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain 6 §:n mukaan asiakasasiakirjoissa käytettävän kielen on oltava selkeää ja ymmärrettävää ja niissä saadaan käyttää vain yleisesti tunnettuja ja hyväksytyjä käsitteitä ja lyhenteitä.

Totean vielä seuraavaa. Perustuslain 21 §:ssä on säädetty hyvän hallinnon periaatteista. Hyvään hallintoon kuuluu mm. se, että viranomaisten lähettämien kirjeiden samoin kuin vakiolomakkeiden ja tiedotteiden tulee olla selkeitä ja täsmällisiä. Ne eivät saa johtaa etuuksien menetykseen ja menettelyllisen oikeusturvan kavennuksiin sen johdosta, että niiden tulkinnasta saattaa syntyä asiakkaiden keskuudessa väärinkäsityksiä tai epätietoisuutta. Tämän takia viranomaisen on kiinnitettävä erityistä huomiota antamansa tiedon ymmärrettävyyteen, selkeyteen ja saavutettavuuteen erityisesti silloin, kun asiakaskunnassa saattaa olla henkilöitä, joiden kyky vastaanottaa ja käsitellä tietoa on alentunut.

Koska Espoon sosiaali- ja terveystoimi on ilmoittanut, että se selvittää, miten maksuun vaikuttavien palvelujen erittely on mahdollista sisällyttää asiakasmaksupäätökseen, ei asia tältä osin anna aihetta puoleltani muuhun kuin että kiinnitän Espoon sosiaali- ja terveystoimen huomiota edellä päätöksen ymmärrettävyydestä ja selkeydestä toteamaani.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan huomautuksen Espoon sosiaali- ja terveystoimelle sen laiminlyötyä sosiaalihuoltolain mukaisten asiakassuunnitelmien tekemisen. Lisäksi kiinnitän Espoon sosiaali- ja terveystoimen vakavaa huomiota toimeentulotukilain määräaikojen noudattamiseen, sen sosiaalihuollon asiakaslaista ilmenevään velvollisuuteen selvittää asiakkailleen heille kuuluvia oikeuksia ja viranomaisen velvollisuuksia sekä päätöksen selkeydestä ja ymmärrettävyydestä toteamaani.

Koska sosiaali- ja terveysministeriö on antanut sittemmin asiassa oman kuntainfonsa, ei kirjoitus anna aihetta Kansaneläkelaitoksen osalta puoleltani muuhun kuin että kiinnitän Kansaneläkelaitoksen vakavaa huomiota edellä yksilöllisestä päätöksenteosta, asiakkaiden yksilöllisestä neuvonnasta sekä Kansaneläkelaitoksen ja kuntien välisestä yhteistyöstä ja soveltamiskäytännön muutoksista tiedottamisesta sanottuun.