

16.12.2019

EOAK/6735/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

VARHAISKASVATUKSEN ASIAKASMAKSUN OIKAISEMINEN TAKAUTUVASTI

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kunnan menettelyä hänen lapsensa varhaiskasvatuksesta määrätyn asiakasmaksun tarkistamista ja perimistä koskevassa asiassa.

Kantelijan mukaan hän oli ilmoittanut 19.6.2018 kunnalle ja TE-toimistolle, että hän jää työttömäksi ja tämän vuoksi hänen tulonsa pienenevät. Kantelijan mielestä hän oli heti kesäkuussa ilmoittanut kaiken, mitä hänen velvollisuuksiinsa kuului. Kantelukirjoituksen mukaan ensin kunta päätti, ettei kantelijan tulotietoja voida muuttaa varhaiskasvatuksen asiakasmaksua koskevaan päätökseen ilman kantelijan esittämiä tulotositteita (päätos TE-toimiston työmarkkinatuesta tai ammattiliiton päivärahasta). Kuitenkin 13.9.2018 kunta päätti, että syyskuun asiakasmaksupäätös oli mahdollista tehdä kantelijan oman tuloarvion (0 euroa) mukaan, vaikka TE-toimiston päätöstä ei ollut vielä saatu.

Kantelija arvosteli sitä, että hän joutui kunnan ja lopulta perintätoimiston vaatimuksesta maksamaan 22 euroa lisää kesä-heinäkuun 2018 asiakasmaksua.

Kantelija oli tyytymätön siihen, että kunta ei palauttanut perheelle elokuulta 2018 kantelijan mielestä liikaa perittyä varhaiskasvatuksen asiakasmaksua.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta kunnan hyvinvointilautakunta antoi 6.3.2019 päivätyn selvityksen ja lausunnon.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (niin sanottu luottamuksensuojan periaate).

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain (varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki) 3 §:n mukaan varhaiskasvatuksesta perittävä maksu saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen. Maksu voidaan periä perheen maksukyvyyn mukaan. Maksusta säädetään tarkemmin 5–8 §:ssä (kokoaikaisen varhaiskasvatuksen kuukausimaksu, osaikaisen varhaiskasvatuksen kuukausimaksu, varhaiskasvatuksen enimmäismaksu ja pienin perittävä maksu sekä sisarusten maksujen määräytyminen).

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 4 §:n 1 momentin mukaan varhaiskasvatuslaissa tarkoitettu päiväkotij- ja perhepäivähoitona järjestettävästä varhaiskasvatuksesta voidaan määrätä kuukausimaksu. Pääsäännön mukaan maksu voidaan periä enintään yhdeltätoista kalenterikuukaudelta toimintavuoden aikana.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 11 §:n 1 momentin mukaan päätettäessä varhaiskasvatuksesta määrättävästä maksusta otetaan perheen tuloina huomioon lapsen, hänen vanhempansa tai muun huoltajansa sekä heidän kanssaan yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävän henkilön veronalaiset ansio- ja pääomatulot sekä verosta vapaat tulot. Jos kuukausittaiset tulot vaihtelevat, otetaan kuukausitulona huomioon viimeksi kuuluneen vuoden keskimääräinen kuukausitulo. Pykälän 5 momentin mukaan varhaiskasvatusmaksu määrätään sen maksamisajankohdan tilannetta vastaavaksi joko todettavissa olevien tai arvioitujen tulojen perusteella.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 12 §:n mukaan varhaiskasvatusmaksu määrätään toistaiseksi. Maksu on kuitenkin tarkistettava silloin, kun: 1) perheen maksukyky on olennaisesti muuttunut; 2) on ilmeistä, että maksua määrättäessä huomioon otettavat perheen olosuhteet ovat muuttuneet; 3) lapsen varhaiskasvatusaika muuttuu; tai 4) maksu osoittautuu virheelliseksi. Jos maksun määräämistä koskeva päätös on ilmeisesti perustunut lapsen vanhempien tai muiden huoltajien antamiin virheellisiin tietoihin, maksu voidaan oikaista takautuvasti enintään vuoden ajalta.

Säännöksen perustelujen (HE 205/2016 vp) mukaan siinä tapauksessa, että maksun määräämistä koskeva päätös perustuisi lapsen vanhempien tai muiden huoltajien antamiin virheellisiin tietoihin, maksu voitaisiin oikaista takautuvasti enintään vuoden ajalta. Tältä osin päätöksen korjaamista koskeva menettely täydentäisi hallintolain 8 luvun säännöksiä päätöksessä olevan virheen korjaamisesta. Mikäli maksun määräämistä koskeva päätös olisi virheellinen kunnan tekemän virheen vuoksi, olisi päätös korjattava noudattaen hallintolain 8 luvun säännöksiä päätöksessä olevan virheen korjaamisesta.

Hallintolain 8 luvun 50 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos: 1) päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen; 2) päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen; 3) päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe; tai 4) asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Pykälän 2 momentin mukaan päätös voidaan korjata 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Asianosaisen suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Päätös voidaan korjata 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa ainoastaan asianosaisen eduksi.

Hallintolain 8 luvun 52 §:n mukaan viranomaisen käsittelee korjaamisasian omasta aloitteestaan tai asianosaisen vaatimuksesta. Aloite on tehtävä tai vaatimus virheen korjaamiseksi on esitettävä viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä. Asiavirheen korjaaminen edellyttää, että asia käsitellään uudelleen ja asiassa annetaan uusi päätös.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 20 §:n 2 momentin mukaan jos maksuvelvollinen on tyytymätön maksua koskevaan viranhaltijan päätökseen, hänellä on oikeus saattaa varhaiskasvatuksesta perittävää maksua koskeva päätös varhaiskasvatustilain 11 d §:ssä tarkoitetun toimielimen käsiteltäväksi.

3.2 Saatu selvitys ja tapahtumankuvaus

Selvityksen mukaan kantelija ilmoitti 19.6.2018 sähköpostilla kuntaan perheensä tilanteen muuttumisesta eli siitä, että hän oli jäämässä työttömäksi viikosta 28 alkaen heinäkuussa. Kantelijan kertoman mukaan hän oli silloin yhteydessä myös TE-toimistoon. Kunnan viranhaltija vastasi kantelijalle 20.6.2018 ja pyysi toimittamaan tositteen mahdollisesta päivärahasta uuden maksupäätöksen laskemista varten. Samalla hän neuvoi asiakasta, miten mahdollisissa sijaisuus- ja pätkätyötilanteissa jatkossa toimittaisiin tulotietojen suhteen.

Selvityksen mukaan kantelija kysyi 29.7.2018 saamansa maksupäätöksen (päivätty 20.6.2018) tulotietojen oikeellisuutta. Tuolloin kantelijan (isä) päivärahapäätöstä ei ollut toimitettu kuntaan, joten maksupäätöksen perusteena tiedoissa oli isän aiemmin toimittama palkkatieto ja äidin palkkatieto. Kunnan viranhaltija vastasi 31.7.2018 kantelijalle tarkistaneensa perheen kaikki postit ja tulotiedot. Molempien vanhemman palkkalaskelmat oli toimitettu 25.6.2018. Niiden pohjalta äidin tulot olivat nousseet sen verran, että aiempi maksupäätös kumottiin ja uusi maksupäätös (päivätty 31.7.2018) oli 22 euroa suurempi alkaen 1.6.2018. Tuolloin kantelijalta ei edelleenkään ollut päivärahatositetta käytettävissä laskelmaan, joten käytettävissä oli vain aiempi palkkatieto.

Perheelle tehtiin elokuulle uusi maksupäätös 4.9.2018. Tuolloin käytettävissä olivat äidin palkkatosite ja kantelijan (isä) edellinen palkkatosite.

Selvityksen mukaan kantelija toimitti 7.9.2018 sähköpostin liitteenä TE-palveluiden työnhakutoistuksen ja kysyi samalla perusteita maksupäätökseen tulojen osalta. Hän tiedusteli myös, että maksaako perhe tulleen laskun ja tehtäisiinkö korjausta seuraavan kuukauden alusta. Kunnan viranhaltija vastasi 11.9.2018 ja pyysi jälleen toimittamaan puuttuvan päivärahatositteen ja kertoi, että uusi maksupäätös tulisi voimaan seuraavan kuukauden alusta. Kantelija vastasi, ettei edelleenkään ollut saanut päivärahapäätöstä ja toimittaisi sen heti, kun saisi tositteen. Viranhaltija totesi, että kunta jää odottamaan päivärahapäätöstä. Samalla viranhaltija kertoi, että kantelija voi tehdä arvion tuloistaan ja tiedot korjataan oikeiksi sitten, kun tositempe saadaan. Tämän johdosta kantelija ilmoitti tulojensa olevan 0 euroa, koska päivärahaa ei ollut vielä maksettu.

Kantelijalla tehtiin syyskuulle uusi maksupäätös 13.9.2018, jossa isän tuloiksi arvioitiin 0 euroa ja äidille tositteen mukaiset palkkatulot. Samalla kerrottiin kantelijalle, että maksupäätöksen tarkistus tehtäisiin takautuvasti, kun päivärahatosite on toimitettu. Selvityksen mukaan elokuun maksupäätöstä ei korjattu takautuvasti 0 euron tuloille.

Selvityksen mukaan elokuun aikana kantelijan kanssa ei oltu yhteydessä. Kantelija työllistyi uudelleen 8.9.2018 ja toimitti palkkatositteensa 11.10.2018. Lokakuun ja marraskuun maksupäätökset laskettiin kantelijan uusilla tuloilla ja äidin tuloilla.

Selvityksen mukaan kunta lähettää asiakkaille hyvinvointilautakunnan hyväksymän maksutiedotteen aina ensimmäisen maksupäätöksen mukana. Maksutiedote on saatavilla myös kunnan nettisivuilla. Wilma-viestinä lähetettiin myös maksutiedote 17.10.2018 kaikille asiakkaille vuosittaista tulotietojen tarkistamista varten. Maksutiedotteessa todetaan: "Tulotiedoissa tapahtuvat muutokset tulee ilmoittaa aina viipymättä varhaiskasvatuksen laskutukseen. Uusi maksu astuu voimaan sen kuukauden alusta, jonka aikana on toimitettu varhaiskasvatuspalvelun tarpeen

muutoslomake ja asiakasmaksun perusteena olevat tulotiedot hyvinvoinnin toimialan palvelusuhteerille. Asiakasmaksua ei oikaista taannehtivasti.”

Maksupäätöksessä on oikaisuvaatimusohje: ”Päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen kunnan hyvinvointilautakunnalle 30 päivän kuluttua tiedoksisaannista.” Selvityksen mukaan kantelija ei ole tehnyt hyvinvointilautakunnalle oikaisuvaatimusta asiasta, vaan hän teki suoraan kantelun oikeusasiamiehelle.

Selvityksen mukaan perintätoimet, joihin kantelussa viitataan, on ulkoistettu Intrum-perintätoimistolle. Kunta ei lähetä muistutuksia asiakkaille, vaan perintätoimisto hoitaa ne. Perintäprosessissa kunnan reskontrasta lähetetään kuukausittain tiedot maksamattomista laskuista. Perintätoimisto lähettää asiakkaalle yhden maksukehotuksen. Sen jälkeen alkaa aktiiviperintävaihe, jossa perintätoimisto lähettää kaksi perintäkirjettä ja jos asiakas ei maksa laskua, alkaa ulosotto. Asiakas/kantelija oli maksanut 242 euron laskusta osan eli 220 euroa eräpäivään 28.9.2018 mennessä. Jäljelle jääneestä 22 euron summasta oli lähtenyt Intrumilta maksukehotus 29.10.2018. Asiakas oli maksanut 22 euron laskun 9.11.2018.

Kunnan hyvinvointilautakunta toteaa selvityksessään, että mikäli eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että kunta ei ole riittävästi ja oikea-aikaisesti neuvonut ja ohjannut asiakasta varhaiskasvatusmaksun tarkistamisessa ja tulotositteiden toimittamisessa, tarkistetaan asiakasmaksut takautuvasti ja korjataan laskutus takautuvasti päätösten mukaiseksi. Edellytyksenä korjaukselle kuitenkin on, että kantelija toimittaa puuttuvan päivärahatositteen tai selvityksen tuloistaan.

Hyvinvointilautakunta pitää kantelua aiheettomana.

3.3 Kannanotto

3.3.1 Varhaiskasvatusmaksun oikaiseminen takautuvasti asiakkaan vahingoksi

Arvioitavanani on kysymys siitä, oliko kunta voinut muuttaa kantelijan perheen varhaiskasvatusmaksua koskevaa päätöstä takautuvasti asiakkaan vahingoksi maksua korottamalla.

Saamani selvityksen mukaan viranhaltija oli tehnyt 31.7.2018 uuden asiakasmaksupäätöksen takautuvasti ajalle 1.6.2018–31.7.2018.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 12 §:n mukaan varhaiskasvatusmaksu määrätään toistaiseksi. Laissa on säännelty yksityiskohtaisesti, milloin maksu on tarkistettava. Kaikissa näissä laissa säännellyissä tilanteissa, mikäli viranomainen muuttaa määrättyä maksua, tulevat näin päätetyt maksut voimaan aikaisintaan päätöksestä lukien.

Varhaiskasvatusmaksun takautuva oikaiseminen asiakkaan vahingoksi edellyttää, että maksun määräämistä koskeva päätös on ilmeisesti perustunut lapsen vanhempien tai muiden huoltajien antamiin virheellisiin tietoihin. Muissa tilanteissa maksupäätöksen takautuva oikaiseminen asiakkaan vahingoksi ei ole mahdollista.

Pidän varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain vastaisena sitä, että kunta määrittelee tai oikaisee asiakasta koskevaa maksupäätöstä takautuvasti siten kuin kunta oli tehnyt. Kysymys ei ole ollut varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettua lapsen vanhempien virheelliseen menettelyyn perustuvasta maksun oikaisusta, vaan päätöksestä, jonka oikeusvaikutukset tulivat voimaan taannehtivasti päätöksentekoa edeltävältä ajanjaksolta.

3.3.2 Varhaiskasvatusmaksun oikaiseminen takautuvasti asiakkaan eduksi

Kantelija oli tyytymätön siihen, että kunta ei palauttanut elokuulta 2018 kantelijan mielestä liikaa perittyä varhaiskasvatuksen asiakasmaksua.

Totean, että jos vanhempien kuukausitulot vaihtelevat, kunta voi päätyä ratkaisuun, jossa varhaiskasvatusmaksun määräämisen perusteena olevat tulot huomioidaan viimeksi kuluneen vuoden keskimääräisen kuukausitulon perusteella. Varhaiskasvatusmaksu on määrättävä sen maksamisajankohdan tilannetta vastaavaksi joko todettavissa olevien tai arvioitujen tulojen perusteella. Viranomaisen on muutettava (oikaistava) päätöstään asiakkaan eduksi, mikäli myöhemmin ilmenee, että maksu on määritelty virheellisten tulotietojen perusteella.

Asiakasmaksujen oikaiseminen takautuvasti asiakkaan eduksi on aina mahdollista. Tällainen maksun oikaiseminen voi tapahtua asiakkaan vaatimuksesta tai viranomaisen omasta aloitteesta. Hyvään hallintoon kuuluu se, että mikäli viranomainen havaitsee, että se on määritellyt asiakkaan kannalta maksun virheellisesti, maksu oikaistaan viranomaisen aloitteesta. Asiakasmaksun muuttamisesta tulee tehdä oikaisuvaatimuskelpoinen päätös.

Totean vielä yleisellä tasolla, että mikäli perhe joutuu taloudelliseen ahdinkoon esimerkiksi vanhemman työttömyyden vuoksi, varhaiskasvatusmaksu voidaan jättää perimättä tai maksua voidaan alentaa perheen hakemuksesta tai kunnan omasta aloitteesta. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 13 §:n mukaan varhaiskasvatuksesta määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa palvelun käyttäjän tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai lapsen vanhemman tai huoltajan lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista. Maksun alentaminen tai perimättä jättäminen tulee aina tehdä ennen toimeentulotuesta annetun lain mukaisen toimeentulotuen myöntämistä.

4 TOIMENPITEET

Saatan kunnan hyvinvointilautakunnan tietoon edellä kohdassa 3.3.1 esittämäni käsityksen lainvastaisesta menettelystä varhaiskasvatuksen asiakasmaksupäätöksen takautuvassa oikaisemisessa. Kiinnitän hyvinvointilautakunnan huomiota myös siihen, mitä edellä kohdassa 3.3.2 on sanottu asiakasmaksupäätöksen oikaisemisesta asiakkaan eduksi.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni kunnan hyvinvointilautakunnalle.