

28.4.2006

998/4/04

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

KOTIHOIDON PALVELUMAKSUJEN PERIMINEN KEHITYSVAMMAISILTA

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 5.12.2003 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Loimaan kunnan menettelyä periä kehitysvammaisilta palvelumaksuja sosiaalihuoltolain nojalla asumisesta, hoidosta ja muista palveluista. Hänen mielestään kehitysvammaisten palvelumaksuihin tulisi soveltaa kehitysvammaisten erityishuollosta annettua lakia. Kantelija viittasi Lapin lääninoikeuden 19.5.1999 tekemään päätökseen, jossa se oli katsonut kehitysvammaisten erityishuoltona annetut autettuun asumiseen kuuluvat palvelut maksuttomiksi.

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä antamaan Loimaan kunnan sosiaalitoimelle ohjeet palvelumaksuja koskevaa päätöksentekoa varten. Hän pyysi myös, että oikeusasiamies määräisi kuntaa palauttamaan liikaa maksetut palvelumaksut laillisine korkoineen kehitysvammaisille.

Kantelija oheisti Loimaan kunnan sosiaalilautakunnan 26.11.2002 tekemän päätöksen kotihoidosta perittävistä palvelumaksuista 1.1.2003 alkaen.

3

RATKAISU

Kantelussa on siis kyse kotihoidossa olevien kehitysvammaisten palvelumaksuista (Loimaan kunnan sosiaalilautakunnan päätökset 26.11.2002 § 129 ja 16.12.2003 § 130). Käsitykseni mukaan sosiaalilautakunnan 26.11.2002 ja 16.12.2003 tekemiä päätöksiä ei ole pidettävä lainvastaisina. Kiinnitän kuitenkin sosiaalilautakunnan huomiota siihen, että päätöksiä sovellettaessa kotihoidon palvelumaksuja ei tule periä sellaisilta kehitysvammaisilta, joilla annettu palvelu on erityishuoltoon kiinteästi liittyvä tukitoimenpide eikä sellaisesta kuljetuksesta, joka on erityishuollon saamiseksi välttämätöntä.

Perustelen kannanottonani seuraavasti.

3.1

Oikeusohjeet

Kotihoito tarkoittaa yhdistettyjä kotipalvelun ja kotisairaanhoidon tehtäviä.

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 20 ja 21 §:ssä säädetään kotipalvelusta. Kotipalvelulla tarkoitetaan asumiseen, henkilökohtaiseen hoivaan ja huolenpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen sekä muuhun tavanomaiseen ja totunnaiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista ja niissä avustamista. Kotipalveluja annetaan alentuneen toimintakyvyn, perhetilanteen, rasittuneisuuden, sairauden, synnytyksen, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn perusteella niille, jotka tarvitseva apua suoriutuakseen 20 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä ja toiminnoista. Sosiaalihuoltoasetuksen 9 §:n mukaan kotipalveluina järjestetään: kodinhoitajan tai kotiavustajan antamaa kodissa tapahtuvaa yksilön ja perheen työapua, henkilökohtaista huolenpitoa ja tukemista. Kotipalvelun tukipalveluista on myös säädetty sosiaalihuoltoasetuksen 9 §:ssä. Sen mukaan kotipalveluina järjestetään tukipalveluja, kuten ateria-, vaatehuolto-, kylvytys-, siivous-, kuljetus-, saattaja- sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluja. Lisäksi nykyisin käytännössä tukipalveluiksi luetaan asiointipalvelut (apteekki-, kauppapalvelut) ja turvapalvelut (turvapuhelin, hälytyksen vastaanotto ja auttamispalvelu).

Kotisairaanhoito on osa kansanterveystyötä ja sairaanhoitoa (kansanterveyslaki 14 §). Terveyskeskuksen valvottu kotisairaanhoito on potilaan kotona tai vastaavissa olosuhteissa sovitulla tavalla terveyskeskuksen säännöllisessä valvonnassa tapahtuvaa sairaanhoitoa. Valvottu kotisairaanhoito edistää osaltaan pitkäaikaisesti sairaan selviytymistä kotioloissa ja se vähentää laitoshoidon tarvetta.

Sosiaalihuoltolain 17 §:n 2 momentin mukaan kunnan on huolehdittava kehitysvammaisten erityishuollon järjestämisestä sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977, jäljempänä kehitysvammalaki) 1 §:n mukaan erityishuoltoa annetaan henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnyntäisen tai kehitysiässä saadun sairauden, vian tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluja. Saman lain 2 §:n mukaan erityishuoltoon kuuluvia palveluja ovat, sen mukaan kuin asetuksella tai tämän lain nojalla muutoin säädetään tai määrätään muun muassa työtoiminnan ja asumisen järjestäminen sekä muu vastaava yhteiskunnallista sopeutumista edistävä toiminta sekä yksilöllinen hoito ja muu huolenpito sekä muu vastaava erityishuollon toteuttamiseksi tarpeellinen toiminta. Saman lain 43 §:n mukaan erityishuollosta voidaan periä maksuja siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa säädetään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (1992/734, jäljempänä asiakasmaksulaki) 1 §:n mukaan kunnallisista sosiaali- ja terveyspalveluista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä, jollei lailla toisin säädetä. Maksu voidaan periä henkilön maksukyvyn mukaan. Asiakasmaksulain 4 §:ssä on säädetty maksuttomista sosiaalipalveluista. Pykälän 2-kohdan mukaan kehitysvammalaissa tarkoitettu erityishuolto ja lain 39 §:ssä tarkoitettu kuljetus (joka on erityishuollon saamiseksi välttämätön) on maksutonta, mutta kehitysvammaisten ylläpidosta voidaan kuitenkin periä maksu lukuun ottamatta alle 16-vuotiaalle annettavaa osittaista ylläpitoa ja lain 28 §:ssä tarkoitettua

opetusta saavan lapsen ylläpitoa sen lukuvuoden loppuun, jolloin hän täyttää 16 vuotta.

Asiakasmaksuasetuksen 21 §:n mukaan kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaan järjestetystä täydestä ylläpidosta voidaan periä maksu lyhytaikaisessa laitoshoidossa siten kuin 12 §:ssä säädetään ja pitkäaikaisessa laitoshoidossa siten kuin asiakasmaksulain 7 c §:ssä säädetään.

3.2

Asiakasmaksuista tehty selvitys

Lapin lääninhallituksen ylitarkastaja Raimo Pantti on tehnyt selvityksen hallinto-oikeuksien sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuasioista tehdyistä päätöksistä vuosilta 2000–2002 (STM:n monisteita 2004:7). Selvityksessä tarkastellaan mm. hallinto-oikeuksien soveltamiskäytäntöjä asiakasmaksuasioissa ja hallinto-oikeuksien käytännön yhdenmukaisuutta asiakasmaksusäädösten soveltamisessa vuosina 2000–2002.

Selvityksessään Pantti arvioi kehitysvammalain suhdetta sosiaalihuoltolakiin. Pantin mukaan kehitysvammalaki on luonteeltaan toissijainen laki suhteessa sosiaalihuoltolakiin. Kehitysvammalain keskeisenä lähtökohtana on ns. normaaliuden periaate. Myös kehitysvammaisten tulee voida ensisijaisesti käyttää yleisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Yleiset, kaikkien kansalaisten tarpeita silmällä pitäen suunnitellut palvelut eivät kuitenkaan aina riitä, vaan kehitysvammaiset tarvitsevat myös erityispalveluja. Selvityksen mukaan ongelmia on aiheutunut runsaasti sen seikan määrittelystä, milloin kysymys on kehitysvammaiselle maksuttomasti järjestettävästä palvelusta ja milloin puolestaan kysymys on palvelusta, josta säännökset oikeuttavat perimään maksun. Kehitysvammalain 2 §:ssä on lueteltu erityishuollon palveluina mm. yksilöllinen hoito ja muu huolenpito. Kuitenkaan laissa tai asetuksessa ei ole määritelty niiden sisältöä.

Pantin arvion mukaan hallinto-oikeuksien käytännöissä esiintyy eroavaisuuksia tietyissä kysymyksissä. Merkittävimmät tulkintaerot liittyivät maksujen perimiseen asumispalveluista ja niihin liittyvistä koti- ja erilaisista hoitopalveluista sekä asiakasmaksulain 4 §:n 2 kohdassa mainitun "ylläpidon" käsitteen tulkintaan. Pantti päätyi selvityksessään siihen, että hallinto-oikeuskäytäntöä ei voitu pitää riittävän yhtenäisenä ja yksilöitynä kuntien maksukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Selvitys osoitti, että tarvetta on asiakasmaksusäädösten täsmentämiseen ja valitustien avaamiseen ainakin valituslupajärjestelmän kautta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Pantin selvityksen mukaan hallinto-oikeudet olivat rajanvetoa suorittaessaan ottaneet huomioon palvelua koskevan päätöksen ja palvelusuunnitelman tai erityishuolto-ohjelman lisäksi ennen muuta asiakkaan palvelutarpeen ja palvelujen tosiasiallisen sisällön. Edelleen jäi kuitenkin epäselväksi, mitä yksittäisiä kustannuseriä esim. ylläpitoa järjestettyyn asumiseen voidaan liittää. Helsingin hallinto-oikeus on katsonut ratkaisussaan 20.12.2002 (02/1156/6), että erityishuoltona järjestettyyn asumiseen liittyvät tukipalvelut (siivous, pyykinpesu, sauna, lääkärissäkäynnit ja ostokset) olivat ylläpitoa, josta voidaan periä maksu.

3.3

Sosiaalilautakunnan päätösten arviointi

Sosiaalilautakunnan 26.11.2002 tekemän päätöksen mukaan kehitysvammahuollon palvelumaksujen yhteishinta on 25 eurosta 65 euroon ja palvelumaksuun sisältyvät vaatehuolto, saunotus, turvapuhelin, pesuaineet/hygieniatarvikkeet. Lisäksi käytössä on kuuden euron kehitysvammahuollon päivätoimintakorvaus, joka sisältää kuljetuksen, aterian, iltapäiväkahvin ja tavanomaisen kerhotoiminnan (ei retkiä). Sosiaalilautakunnan 16.12.2003 kokouksen päätöksen mukaan 1.1.2004 alkaen kehitysvammaisten palveluista peritään ylläpitomaksut kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 2 §:n mukaisesti. Varsinainen kehitysvammaisten erityishuolto on maksutonta, sen sijaan maksu voidaan periä kehitysvammaisten ylläpidosta. Ylläpito sisältää päätöksen mukaan ruoasta, siivouksesta, saunasta ja erilaisista tukipalveluista (lääkärissäkäynnit, ostokset) aiheutuneet kulut sekä asunnon vuokran.

Näkemykseni mukaan kehitysvammaisten palvelujen asiakasmaksut voivat määräytyä kotiin annettavissa palveluissa joko sosiaalihuoltolain tai kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain nojalla. Ratkaisevaa on kunkin kehitysvammaisen kohdalla tehtävä yksilöllinen harkinta siitä, onko palvelu sellainen erityishuoltoon kuuluva tukitoimenpide, jota annetaan sen vuoksi että hän tarvitsee sitä kehitysvammansa vuoksi. Erityishuollon saamiseksi välttämättömät kuljetukset on säädetty selkeästi kehitysvammalaissa subjektiiviseksi oikeudeksi. Mikäli erityishuolto-ohjelmassa on palveluksi mainittu esim. kerhotoiminta, nähdäkseni tällaiseen palveluun liittyvästä kuljetuksesta ei tule periä maksua.

Kehitysvammaiselle järjestettävät erityishuollon palvelut tulisikin yksilöidä erityishuollon yksilöllistä toteuttamista varten hyväksyttävässä erityishuolto-ohjelmassa. Mikäli kehitysvammaisen vammansa vuoksi tarvitsee toisen apua ja ohjausta kotiin annettavissa palveluissa ja tukipalveluissa, joilla tuetaan hänen selviytymistään muun muassa päivittäisissä toiminnoissa kuten pukeutumisessa, siivouksessa, peseytymisessä tai ruoanlaitossa, palvelusta ei pitäisi periä erityishuoltoon liittyvänä palveluna asiakasmaksua. Merkittävää on erityisohjelman lisäksi asiakkaan palveluntarve ja palvelujen tosiasiallinen sisältö. Hallinto-oikeuskäytäntö lähtee siitä, että kehitysvammaisen oikeutta tarvitsemiinsa erityishuollon palveluihin ei voida syrjäyttää järjestämällä vastaavat palvelut muina maksullisina sosiaali- ja terveydenhuollon palveluina.

Mielestäni Loimaan sosiaalilautakunnan 26.11.2002 ja 16.12.2003 tekemät päätökset kehitysvammahuollon maksuista eivät ole lainvastaisia. Eri kysymys on kuitenkin näiden päätösten soveltaminen kunkin kehitysvammaisen asiakkaan kohdalla. Mikäli asiakkaan erityishuoltoon kuuluvasta palvelusta on peritty maksu, menettely on lainvastainen.

Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kehitysvammaisten palveluiden järjestämisessä tämä julkisen vallan vastuu on erityisen korostunut, koska heidän kykynsä itse

huolehtia oikeuksistaan on heikentynyt. Korostan, että viranomaisten on perustuslain 22 §:n ilmaiseman periaatteen mukaisesti tulkittava kehitysvammahuollon maksuista annettuja päätöksiä perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla. Viime kädessä asiakkaalla on mahdollista saattaa maksujen määräämisen perustetta koskevana valituksena hallinto-oikeuteen tutkittavaksi viiden vuoden kuluessa sitä seuranneen vuoden alusta lukien, jona maksu on määrätty. Tältä osin viittaan kohdassa 3.5 esittämääni.

3.4

Maksutoimikunnan mietintö

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 19.12.2003 toimikunnan selvittämään kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon maksupolitiikan ja maksujärjestelmän uudistamistarpeita. Toimikunta arvioi nykyisen maksujärjestelmän ajanmukaisuutta, toimivuutta ja kartoitti siihen liittyviä ongelmia. Maksutoimikunta luovutti mietintönsä peruspalveluministerille syyskuussa 2005. Mietintö on ollut sittemmin lausuntokierroksella ja lausunnoista on laadittu yhteenveto. Tällä hetkellä ainoastaan maksukattojen yhdistämisessä on päätetty jatkaa selvitystä (puhelimitse ylitarkastajalta saatu tieto 7.4.2006). Muilta osin asia on kesken.

Maksutoimikunnan mietinnössä ehdotetaan, että kehitysvammaisten erityishuoltoon liittyvän ylläpidon käsitteestä luovutaan, koska maksu määräytyisi joko pitkäaikaisen tai lyhytaikaisen laitoshoidon maksuja koskevien periaatteiden mukaisesti. Kehitysvammaisten henkilöiden tarvitsemat erityispalvelut olisivat tulevaisuudessakin maksuttomia toimikunnan ehdotuksessa olevan yleissäännöksen (2 §) perusteella. Olen lausunnossani maksutoimikunnan mietintöön sosiaali- ja terveysministeriölle (dnro 3229/5/05) kiinnittänyt huomiota siihen, että toimikunnankin mietinnön perusteella jäi mielestäni epäselväksi, millaisia maksuja kehitysvammaisilta henkilöiltä voitaisiin periä ylläpidosta silloin, kun palvelut järjestetään esim. avopalveluksi katsottavissa asumisyksiköissä. Lisäksi laitoshoidon sisällöstä tulisi mielestäni säätää tarkemmin erityislainsäädännössä.

3.5

Maksujen tarkistaminen

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä määräämään, että Loimaa kunta palauttaa mahdollisesti väärin perustein perityt palvelumaksut. Oikeusasiamies ei voi laillisuusvalvojana antaa tällaista määräystä. Pyynnön johdosta totean kuitenkin seuraavan.

Asiakasmaksulain 15 §:ssä säädetään muutoksenhausta asiakasmaksupäätökseen. Lain 15 §:n 1 momentin mukaan maksua koskevaan viranhaltijan päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta. Jos maksuvelvollinen on tyytymätön 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen, hänellä on lain 15 §:n 2 momentin mukaan oikeus saattaa sosiaalipalvelusta perittävää maksua koskeva päätös sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitetun toimielimen käsiteltäväksi. Lain 15 §:n 3 momentin mukaan vaatimus päätöksen oikaisemisesta on tehtävä kirjallisesti 14 päivän kuluessa siitä, kun maksuvelvollinen on saanut päätöksestä tiedon. Päätökseen on liitettävä ohjeet

sen saattamiseksi toimielimen käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä saa valittaa hallintovalituksin hallinto-oikeuteen, jonka päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Mikäli määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen on kulunut, voi maksuvelvollinen käsitykseni mukaan hakea muutosta maksua koskevaan päätökseen ns. perustevalituksella, jos asianomainen katsoo, että maksu on määrätty lakia virheellisesti soveltaen. Perustevalitus osoitetaan hallinto-oikeudelle ja valitus on tehtävä viiden vuoden kuluessa sitä seuranneen vuoden alusta lukien, jona maksu on määrätty (verojen ja maksujen perimisestä ulosottoimin annettu laki 8 ja 11 §).

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä (kohdassa 3.3) esittämäni käsityksen Loimaan kunnan sosiaalilautakunnan 26.11.2002 ja 16.12.2003 tekemien päätösten soveltamisessa huomioon otettavista näkökohdista sosiaalilautakunnan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Loimaan sosiaalilautakunnalle.

Kirjeen liitteet palautetaan oheisena.