

15.5.2009

Dnro 2507/4/07

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Tuula Aantaa

KUNNALLA ON VELVOLLISUUS JÄRJESTÄÄ SOSIAALIHUOLLON PALVELUITA SOSIAALITOIMISTON OLLESSA KESÄLLÄ SULJETTUNA

1
ASIA

Kantelija arvosteli oikeusasiamiehen kansliaan 14.8.2007 saapuneessa sähköpostiviestissään Vehmaan kunnan tapaa hoitaa muun muassa toimeentulotukiasioita heinäkuussa 2007. Kantelun mukaan kunnanvirasto oli suljettuna 2.7.–27.7.2007 välisen ajan. Kunta oli ollut yli kuukauden ilman sosiaalijohtajaa. Sosiaalityöntekijäkin oli kesälomalla 1.7.–12.8.2007 välisen ajan eikä hänellä kantelun mukaan ollut tuolloin sijaista. Kukaan ei kantelun mukaan ollut tuolloin oikeutettu myöntämään toimeentulotukena maksusitoumusta lääkärin määräämiin lääkkeisiin.

- - -

3
RATKAISU

3.1
Oikeusohjeet

Perustuslaki

Perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi 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.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpääntöön sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.

Ehdotetun säännöksen mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa.

Ehdotetun säännöksen viimeisen virkkeen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voitaisiin antaa vain viranomaisille. Merkittävänä julkisen vallan käyttäminen olisi säännöksen yhteydessä pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tällaisia valtuuksia ei ehdotetun säännöksen mukaan saisi antaa muille kuin viranomaisille.

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksen 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava sen mukaan, kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Kuntalaki

Kuntalain 2 §:n mukaan kunta hoitaa sille laissa säädettyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palveluntuottajilta.

Kuntalain 44 §:n mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa.

Lain esitöiden (HE 196/2002 vp) mukaan julkista valtaa käytetään ensinnäkin tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa perusteella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Tällaisesta on kyse esimerkiksi sosiaalityöntekijän tehdessä yksittäistä henkilöä koskevan toimeentulotuen myöntämispäätöksen. Edelleen 44 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että julkista valtaa käytetään myös tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa nojalla yksipuolisesti antaa toista velvoittavan määräyksen tai muulla tavalla tosiasiallisesti puuttua toisen etuun tai oikeuteen. Tällaisesta on kyse esimerkiksi, kun henkilöllä on oikeus antaa yksilöä tai yhteisöä koskevia määräyksiä (kieltoja ja käskyjä) tai oikeus päästä kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin taikka suorittaa toisen omaisuuteen kohdistuvia toimenpiteitä muiden suurempien vahinkojen välttämiseksi.

Kunnan velvollisuudesta järjestää sosiaalihuollon palveluja

Kuntien tehtävistä sosiaalihuollossa on säädetty sosiaalihuoltolaissa ja sosiaalihuollon erityislaeissa. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sisältää asiakkaan kohtelua ja tietosuojaa sekä virka-apua koskevia säännöksiä. Sosiaalihuollon ammatilliselta henkilöstöltä vaadittavasta kelpoisuudesta säädetään laissa sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista.

Sosiaalihuoltolain 13 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuoltoon kuuluvina tehtävinä kunnan on huolehdittava sen sisältöisinä ja siinä laajuudessa kuin kulloinkin säädetään muun muassa sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkailleen ja toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle. Saman lain 14 §:n mukaan kunnan asukkaalla tarkoitetaan tässä laissa henkilöä, jolla on kunnassa kotikuntalaissa tarkoitettu kotipaikka. Kotikuntalain 2 §:n 1 momentin mukaan henkilön kotikunta on se kunta, jossa hän asuu.

Sosiaalihuoltolain 15 §:n 1 momentin perusteella kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on huolehdittava laitoshuollon ja muidenkin sosiaalipalveluiden järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle henkilölle kuin kunnan asukkaalle. Sosiaalihuoltoasetuksen 4 §:n mukaan sosiaalihuoltolain 15 §:ssä tarkoitettujen olosuhteiden on kiireellisten tapausten lisäksi katsottava olevan olemassa muun muassa silloin, kun henkilö opiskelun, työn tai vastaavien syiden vuoksi oleskelee kunnassa eikä henkilön kotipaikka sen vuoksi muutu.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annettu laki

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 3 §:n mukaan kunnan on osoitettava voimavaroja valtiosuuden perusteina olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Lain 4 §:n mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät itse tai hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta tai yksityiseltä palveluntuottajalta.

3.2

Sosiaalihuollon palvelujen järjestämisestä Vehmaalla heinäkuussa 2007

Saadun selvityksen mukaan vuoden 2007 heinäkuun poikkeavasta aukioloajasta (sosiaalitoimisto kiinni 2.–27.7.2007) tiedotettiin kuntalaisille hyvissä ajoin joka kotiin neljästi vuodessa jaettavassa kuntatiedotteessa. Lisäksi kunnan puhelinvaihteessa oli asiasta kertova nauhoite, jossa pikaista apua tarvitsevat neuvottiin ottamaan yhteyttä viereiseen palvelutalo Margareta-kotiin. Sen henkilökunta oli aikaisemminkin kyennyt tavoittamaan vuosilomilla olleet kunnan viranhaltijat hädän ja tarpeen näin vaatiessa. Erikseen oli hankittu lastensuojelun päivystys Merikratos sosiaalipalvelut Oy:ltä 2.7.–10.8.2007 väliselle ajalle. Asiakirjojen mukaan Merikratoksen sosiaalityöntekijällä oli joka arkipäivä puhelinpäivystysvalmius kello 10.00–11.00, jolloin Margareta-kodin henkilökunta voi tarvittaessa olla yhteydessä sosiaalityöntekijään.

Selvityksen mukaan useimmat toimeentulotuen asiakkaat hakivat heinäkuun toimeentulotukensa etukäteen ja joitakin kuukautta pitempiä päätöksiä myös tehtiin. Toimeentulotukea lääkärin määräämiin lääkkeisiin voidaan myöntää myös jälkikäteen maksettua kuittia vastaan.

Kantelijan osalta selvityksessä todettiin, että hän anoi yleensä jälkikäteen tukea kahdeksi tai kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Kantelija oli selvityksen mukaan hakenut vuoden 2007 touko-, kesä- ja heinäkuulle toimeentulotukea 25.7.2007 päivätyllä hakemuksellaan. Kantelijan reseptilääkkeiden maksusitoumus oli voimassa 30.6.2007 saakka.

Totean, että käytettävissäni olevista asiakirjoista ei ilmene, että kantelija olisi heinäkuussa 2007 ollut ilman tarvitsemiaan lääkkeitä.

Arviointi

Kunnissa noudatettavasta virka-ajasta ei ole kuntalaissa säännöksiä, joten siitä päättäminen on kunnan harkinnassa. Sosiaalitoimiston ollessa kesällä suljettuna, normaalitoiminnan korvaavien järjestelyjen tulee täyttää lain vaatimukset. Kunnan lakisääteiset tehtävät, joissa käytetään julkista valtaa, tulee hoitaa virkasuhteessa.

Pelkästään avustaminen kunnan hallintotehtävien hoitamisessa, kuten yksittäisten asiantuntija- ja konsultaatiopalvelujen tai niin sanottujen tukipalvelujen antaminen, eivät ole julkisia hallintotehtäviä. Kun Merikratos sosiaalipalvelut Oy:n toimitusjohtajalta puhelimitse saadun tiedon mukaan kuntien yhtiöltä saamat palvelut ovat nimenomaan lastensuojelun avohuollon asiantuntijapalveluita ja tukipalveluita, ei minulla ole tältä osin huomauttamista asiassa.

Sen sijaan saamani selvityksen perusteella katson, että julkisen vallan käyttöön liittyvien tehtävien hoitoa ei ollut järjestetty asianmukaisesti sosiaalitoimiston tavanomaisen aukioloajan aikana. Näkemykseni mukaan esimerkiksi yksilöhuollon päätöksenteko ja kiireellisten sosiaalihuollon tehtävien hoito ei voi olla sen varassa, että kunnan palvelutalon henkilökunta tavoittaa vuosilomalla olevan toimivaltaisen viranhaltijan. Myös sosiaalihuollon asiakkaan tietosuoja voi kerrotun menettelyn yhteydessä vaarantua.

Sosiaalipäivystyksen tehtävänä on huolehtia virka-ajan ulkopuolella välttämättömistä, kiireellisistä ja äkillisistä sosiaalihuollon tehtävistä tilanteen edellyttämällä tavalla. Selvityksestä käy ilmi, että Vehmaan kunta ei ollut järjestänyt sosiaalipäivystystä kesäksi 2007.

Korostan, että kunnan tulee huolehtia siitä, että kunnanviraston suljettuna pitäminen ei johda yksittäisen henkilön oikeuksien tai etuuksien menetyksiin. Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan velvollisuus toteuttaa perus- ja ihmisoikeudet. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että voimavaroja tulee kohdentaa siten, että perustuslain 19 §:ssä säädetty oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä lailla tarkemmin säädettyihin riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteutuu myös käytännössä.

Koska asiassa ei ole tullut ilmi, että yksittäisen sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturva olisi kantelun tarkoittamana ajankohtana vaarantunut toimenpiteitani edellyttävällä tavalla, tyydyn tässä yhteydessä kiinnittämään Vehmaan kunnan kunnanjohtajan ja sosiaalijohtajan huomiota vastaisen varalle edellä esitettyyn.

4

TOIMENPITEET

Saatan Vehmaan kunnan kunnanjohtajan ja vt. sosiaalijohtajan tietoon edellä esittämäni käsitykset kunnan velvollisuudesta järjestää sosiaalihuollon palveluita sosiaalitoimiston ollessa kesällä suljettuna. Tässä tarkoituksessa lähetän heille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Kunnanjohtajaa pyydän 15.6.2009 mennessä toimittamaan minulle selvityksen, josta ilmenee, miten sosiaalihuollon tehtävien hoito ja sosiaalipäivystys on tarkoitus järjestää tämän vuoden heinäkuussa.

Sosiaalihuollon lainsäädäntö määrittelee ne sosiaalihuollon palvelut, jotka kunnan tulee järjestää asukkailleen ja joihin kunnan tulee osoittaa voimavaroja. Oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa ohjeistaa kunnan viranomaisia siitä, millä tavalla sosiaalihuollon tehtävien hoito tai sosiaalipäivystys kunnassa käytännössä järjestetään. Tämän vuoksi ja koska sosiaalihoitolain 3 §:n nojalla sosiaalihuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle ja lääninalueella sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat lääninhallitukselle, lähetän päätökseni myös

sosiaali- ja terveysministeriölle sekä Länsi-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolle tiedoksi.