

17.4.2018

EOAK/2944/2017

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

KEHITYSVAMMAISEN HENKILÖN ASUMISEN JÄRJESTÄMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kehitysvammaisen sisarensa edunvalvojana A:n kaupungin ja B:n sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän menettelyä sisarensa asumisen järjestämistä koskevassa asiassa.

Kantelijan arvostelu koski erityisesti viranomaisten menettelyä korkeimman hallinto-oikeuden 21.7.2016 päätöksen (taltio 3212) täytäntöönpanossa. Kantelija oli tyytymätön asian käsittelyn keston ja kuulemisen toteuttamiseen. Kantelija pyysi oikeusasiamiestä arvioimaan viranomaisten menettelyä ja hänen sisarensa oikeuksien toteutumista kyseisessä asiassa. Kantelija pyysi mahdollisuuksien mukaan arvioimaan myös vuokranmaksua koskevaa asiaa, joka liittyi hänen sisarensa asumiseen.

Lisäksi kantelija arvosteli C:n aluehallintoviraston menettelyä yhteydenottoihin vastaamisessa.

- - -

2 SELVITYS

Kantelun johdosta C:n aluehallintovirasto antoi 28.7.2017 päivätyn lausunnon, johon oli liitetty 20.6.2017 päivätty B:n sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän selvitys. Tämän lisäksi C:n aluehallintovirasto antoi 6.4.2018 päivätyn lausunnon A:n kaupungin 23.3.2018 selvityksestä.

3 RATKAISU

3.1 Asian taustaa

Selvityksen mukaan A:n kaupungin viranhaltija on 16.12.2014 tekemällään päätöksellä myöntänyt kantelijan sisarelle asumispalveluna asumisen D:n kunnassa sijaitsevassa asumisyksikössä 1.1.2015 alkaen toistaiseksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain nojalla.

Kantelija valitti kaupungin päätöksestä C:n aluehallintovirastoon. Kantelija katsoi, että hänen sisarensa piti muuttaa D:n kunnan asumisyksikköön vain väliaikaisesti A:n kaupungin asumisyksikön remontin ajaksi.

C:n aluehallintovirasto on päätöksellään 18.8.2015 kantelijan tekemän valituksen johdosta kumonnut viranhaltijan päätöksen ja palauttanut asian A:n kaupungille uudelleen käsiteltäväksi. Aluehallintoviraston päätöksen perusteluiden mukaan kaupungin kuulemismenettelyssä ja päätöksen perustelemisessä oli ollut menettelyvirheitä. Aluehallintovirasto totesi, että A:n kaupungin tuli ennen asian uudelleen päättämistä selvittää, oliko kantelijan sisaren henkilökohtaisessa tilanteessa tai olosuhteissa tapahtunut merkittäviä ja olennaisia muutoksia, joiden perusteella voitaisiin katsoa olevan hänen etunsa mukaista, että asuminen järjestetään Rääkkylässä sijaitsevassa asumisyksikössä.

C:n hallinto-oikeus on päätöksellään 27.1.2016 hylännyt A:n kaupungin perusturvalautakunnan valituksen aluehallintoviraston päätöksestä. Hallinto-oikeus totesi, että viranhaltijan päätöksessä olleet menettelyvirheet ovat olleet niin olennaisia, että aluehallintoviraston on tullut kumota päätös kyseisillä perusteilla ja palauttaa asia viranhaltijalle uudelleen käsiteltäväksi.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi päätöksellään 21.7.2016 A:n kaupungin C:n hallinto-oikeuden päätöksestä tekemän valituksen. Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksensä perusteluissa muun ohella, että kaupungin viranhaltijan 16.12.2014 päätöksessä on ollut kyse kantelijan sisaren asumispalvelun muuttamisesta palvelusuunnitelmaan ja aikaisempiin, määräaikaiseksi tehtyihin päätöksiin nähden. Kantelijan sisaren tahdosta on asiakirjoissa ristiriitaista selvitystä. Päätöstä ei ole perusteltu.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan kantelijan sisaren tahtoa ja hänen etuaan on ollut perusteltua selvittää sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaisesti yhdessä hänen omaistensa ja läheistensä kanssa. Asiassa saadun selvityksen mukaan viranhaltijan päätös on ollut omaisten ja läheisten kannan vastainen. Päätöksen perusteleminen ei edellä kuvatussa tilanteessa ole ollut ilmeisen tarpeetonta eikä kyseessä ole ollut muukaan hallintolain 45 §:n 2 momentin mukainen tilanne, jossa päätös voidaan jättää perustelematta.

Kantelijan sisarelle tai hänen omaisilleen ja läheisilleen kuulemisen yhteydessä etukäteen annetuilla tiedoilla ei voida korvata viranomaisen päätöksen kirjallista perustelemista. Perustelujen esittämistä vasta muutoksenhakuvaiheessa ei voida pitää asian laatuun nähden riittävänä.

Edellä todetun perusteella korkein hallinto-oikeus katsoi, että viranhaltijan päätöstä 16.12.2014 ei ollut perusteltu hallintolain 45 §:ssä edellytetyllä tavalla. Aluehallintoviraston on siten tullut kumota mainittu päätös ja palauttaa asia viranhaltijalle uudelleen käsiteltäväksi, ja hallinto-oikeus on voinut hylätä perusturvalautakunnan aluehallintoviraston päätöksestä tekemän valituksen.

3.2 Tutkinnan rajaus

Perustuslain mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet, viranomaiset sekä muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamies ei voi muuttaa eikä kumota viranomaisten tai tuomioistuinten päätöksiä, eikä antaa viranomaisille määräyksiä siitä, kuinka niiden tulisi toimia harkintavaltaansa kuuluvissa asioissa, ellei harkintavaltaa ole ylitetty.

Laillisuusvalvojana minulla ei ole mahdollisuutta arvioida palveluasumisyksikön tarkoituksenmukaisuutta ja sopivuutta kehitysvammaiselle henkilölle. Kysymys siitä, onko palveluasumisyksikkö henkilön edun mukainen ja sopiva, kuuluu viime kädessä tuomioistuimen arvioitavaksi.

Korkein hallinto-oikeus on edellä kuvatulla tavalla tutkinut kantelijan sisaren asumisen järjestämistä koskevan päätöksenteon lainmukaisuuden (korkeimman hallinto-oikeuden päätös 21.7.2016). Tämän vuoksi asia ei tältä osin anna minulle aihetta enempään.

Kantelukirjoituksen johdosta arvioitavakseni jää, onko A:n kaupunki ja B:n sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä menetellyt lainmukaisesti korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanossa ja asian käsittelyssä.

3.3 Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpano

3.3.1 Oikeusohjeita

Perustuslain 21 §:n 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 tuomioistuinten tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

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

Hallintolain 23 §:n mukaan hallintoasia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Hallintolain 35 §:n mukaan edunvalvojan, huoltajan tai muun laillisen edustajan käyttäessä puhevaltaa on kuultava hänen päämiestään ja vastaavasti päämiehen käyttäessä puhevaltaa on kuultava edunvalvojaa, huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, jos kuuleminen on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi.

Sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Kiireellisiä toimenpiteitä koskeva asia on käsiteltävä ja päätös tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella viipymättä siten, ettei asiakkaan oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Muissa kuin kiireellisissä asioissa päätös on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen kun asia on tullut vireille.

3.3.2 Saatu selvitys ja arviointi

Saamani selvityksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden 21.7.2016 antaman päätöksen jälkeen A:n kaupungin perusturva ja 1.1.2017 alkaen B:n sosiaali- ja terveystalvelujen kunta-yhtymä ovat ryhtyneet selvittämään kantelijan sisaren asumispalvelujen tarvetta päätöksentekoa varten.

Käytettävissäni olevasta aineistosta ilmenee, että korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen A:n kaupunki otti yhteyttä kantelijaan 27.7.2016, mutta seuraava yhteydenotto tapahtui vasta 22.11.2016. Selvityksen mukaan kantelijan sisaren palvelutarpeen selvityksessä tai mahdollisissa asumispalvelun muutoksissa ei ole katsottu olevan tarvetta kiireellisiin toimenpiteisiin, koska kantelijan sisaren asuminen ja palvelut ovat olleet palvelusuunnitelman ja asiakkaan tarpeen mukaan mukaisesti järjestettyjä ja hän on ollut tyytyväinen palveluun.

Selvityksen mukaan syksyllä 2016 viranhaltijat ovat käyneet keskusteluja D:n kunnan ja A:n kaupungin asumisyksikköjen sekä päivätoiminnan henkilöstön kanssa. Samalla on arvioitu kantelijan sisaren selviytymistä päivittäisissä toimissa. Kaupunki on järjestänyt kantelijan kanssa asumisasiaa koskevan palaverin 14.12.2016. Palaverin tarkoituksena on ollut selvittää omaisten tahtoa ja sopia jatkotoimenpiteistä. Kantelijan sisaren vierailu oman avustajan ja apuvälineiden kanssa A:n kaupungin asumisyksikössä toteutui 10.1.2017. Selvityksen mukaan kantelijan sisaren kuuleminen on järjestetty 1.2.2017 ja edunvalvojaa (kantelija) on kuultu kir-

jallisesti 30.1.2017. Saamani selvityksen mukaan edunvalvojaa on tiedotettu hallintolain mukaisesta kuulemisesta.

Viranhaltija on tehnyt 12.5.2017 kantelijan sisarelle asumispalvelujen järjestämistä koskevan päätöksen. Päätöksen mukaan kantelijan sisarelle on myönnetty kehitysvammalain perusteella asumispalvelu A:n kaupungin asumisyksikössä 1.7.2017 alkaen toistaiseksi. Päätöksessä todetaan, että asiakkaan siirtyminen takaisin A:n kaupungin asumisyksikköön vaatii lisähenkilöstön rekrytointia, jonka vuoksi muutto onnistuu aikaisintaan 1.7.2017 alkaen.

Arvioin asiaa seuraavasti.

Saamani selvityksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun jälkeen asian selvittämiseen ja päätöksentekoon kului sosiaalitoimessa kokonaisuudessaan lähes kymmenen kuukautta. Selvityksen mukaan asumispalvelun tarpeen selvittäminen ja kuulemiset ovat vieneet aikaa. Myös organisaatiomuutos vuoden vaihteessa 2016–2017 on aiheuttanut viivettä asian käsittelyssä. Organisaatiomuutoksen myötä vuoden 2017 alusta on päätösvastuu asumispalveluista siirtynyt kehitysvammahuollosta vammaispalveluihin, jossa on tarvittu aikaa päätöksen valmisteluun ja asiakkaan tilanteeseen perehtymiseen.

Hallintolain 23 §:ssä säädetty vaatimus viivytyksettömälle asian käsittelylle koskee hallintoasian käsittelyä kaikissa sen eri vaiheissa. Tämä merkitsee myös sitä, että päätöksen täytäntöönpanoon on ryhdyttävä viivyttämättä. Käsittelyajan viivytyksettömyyttä arvioitaessa on otettava huomioon asian merkitys palvelua hakeneelle tai palvelun kohteena olevalle henkilölle. Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä. Korostan, että sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus luottaa siihen, että viranomaisen huolehtii oma-aloitteisesti tuomioistuinten päätösten täytäntöönpanosta. Joissain tapauksissa päätöksen täytäntöönpano voi edellyttää asiakkaan omaa myötävaikutusta. Tällaisesta tilanteesta ei nyt ole ollut kuitenkaan kyse.

Katson käytettävissäni olevan asiakirja-aineiston perusteella, että kantelijan sisaren asian käsittely korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen on kestänyt kohtuuttoman pitkään. Asiaa ei ole käsitelty ilman aiheetonta viivytystä siten kuin hallintolaissa ja sosiaalihuoltolaissa edellytetään. A:n kaupungin ja B:n sosiaali- ja terveystieteiden kuntayhtymän menettely on ollut tältä osin lainvastaista.

Moitittavuuden arvioinnissa olen ottanut huomioon sen, että kehitysvammalain mukaisten välttämättömien palvelujen järjestämisessä viranomaisilta voidaan edellyttää, että asian käsittelyn joutuisuuteen ja tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanon viivytyksettömyyteen kiinnitetään erityistä huomiota. Tässä tapauksessa joutuisuuden vaatimusta on korostanut vielä se, että asian kokonaiskäsittelyaika oli korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen mennessä jo muodostunut hyvin pitkäksi. Mielestäni edellä mainitut seikat olisi tullut ottaa huomioon kantelijan sisaren asumisen järjestämistä koskevassa päätöksenteossa ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanossa.

Korostan, että sosiaalitoimi vastaa sosiaalihuollon palvelujen lainmukaisesta järjestämisestä ja toimivuudesta myös kuntaliitosten, organisaatiomuutosten tai henkilöstön uudelleenjärjestelyjen aikana.

Käytettävissäni olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että edunvalvoja ja omaiset ovat olleet koko prosessin ajan eri mieltä sosiaaliviranomaisten kanssa siitä, mikä olisi sopiva asumispalvelun järjestämispaikka kantelijan sisarelle.

Tämän johdosta totean vielä asianosaisten mielipiteiden selvittämisestä sosiaalihuoltoa toteutettaessa seuraavaa.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu.

Sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentin mukaan jos täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen taikka ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia, on asiakkaan tahtoa selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa.

Näissäkin tilanteissa tulisi kuitenkin selvittää asiakkaan toiveet ja mielipide mahdollisimman tarkkaan. Tällöin voi yhteistyö asiakkaan, hänen läheistensä, viranomaisten ja palvelun tuottajan välillä parhaiten johtaa asiakkaan edun mukaiseen ratkaisuun.

Sosiaalihuollon asiakaslain 1 §:n ja lain esitöiden (HE 137/1999) mukaisesti sosiaalihuollon palvelujen järjestämisen lähtökohtana tulisi olla asiakkaan yksilölliset tarpeet ja toivomukset, eikä organisaation tarpeet.

3.4 Asunnon vuokranmaksua koskeva asia

Kantelijan mukaan hän on maksanut omista varoistaan päämiehensä A:n kaupungin asunnon vuokraa siitä asti, kun päätös pysyvästä asumisesta D:n kuntaan tehtiin. Kantelijan mukaan asunto ja sen varasto on ollut tänä aikana A:n kaupungin käytössä. Kantelijan mukaan hänelle on kertynyt maksuja noin 7 000 euroa.

Selvityksen mukaan kantelijaa on kehoitettu irtisanomaan A:n kaupungin vuokrasopimus päällekkäisten kulujen välttämiseksi. Selvityksen mukaan asunto on ollut ”ajoittain akuutissa tarpeessa tilapäisessä majoituksessa sekä mm. tavaroiden ja huonekalujen säilytyksessä.” Asunnon käyttö ei ole perustunut vuokraamiseen tai palvelun myyntiin.

Aluehallintovirasto toteaa lausunnossaan, että vuokrasuhteen jatkaminen on ollut edunvalvojan (kantelijan) valinta. Asiassa ei käy ilmi, että hän olisi ollut vuokranantajaan yhteydessä asian väliaikaiseksi järjestämiseksi, jos vuokrasopimusta ei haluttu irtisanoa. Toisaalta vuokranantaja on edunvalvojaa kuulematta ottanut tilat tilapäisesti omaan käyttöönsä. Aluehallintovirasto toteaa, että tämä menettely ei ole ollut hyvän hallintotavan mukaista.

Näkemykseni mukaan aluehallintovirasto on arvioinut edellä mainitulta osin vuokranmaksua koskevia seikkoja harkintavaltansa puitteissa. Minulla ei ole syytä arvioida asiaa toisin. Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu ratkaista korvauskysymyksiä. Oikeusasiamies ei myöskään voi ottaa kantaa mahdollisen kantelijan korvausvaatimuksen tai vuokran palauttamista koskevan vaatimuksen menestymiseen.

3.5 Aluehallintoviraston menettely yhteydenottoihin vastaamisessa

Kantelija arvosteli sitä, että C:n aluehallintovirastosta ei ollut vastattu hänen yhteydenottoihin ja soittopyyntöihin.

C:n aluehallintoviraston ylitarkastaja pahoitteli selvityksessään sitä, ettei hän ollut pystynyt vastaamaan kantelijan yhteydenottoihin asian käsittelyn viime vaiheissa. C:n aluehallintoviraston antaman lausunnon mukaan menettely ei ole ollut tältä osin hyvän hallintotavan mukaista. Lausunnon mukaan aluehallintovirasto on tiedostanut esittelijöiden suuren työmäärän ja tämän vuoksi se on palkannut lisää henkilökuntaa sosiaali- ja terveydenhuollon asioiden valmisteluun.

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

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on vastattava asiakkaan tekemiin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain 23 §:n mukaan hallintoasiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Korostan, että viranomaisen on vastattava yhteydenottopyyntöihin erityisesti aina silloin, kun yhteydenotosta on pääteltävissä, että yhteydenoton jättäjä odottaa viranomaiselta vastausta tai muuta reagointia.

Perusoikeutena turvattu hyvä hallinto edellyttää sitä, että viranomaiselle osoitettuihin asiallisiin kirjeisiin ja tiedusteluihin vastataan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaista on myös ilmoittaa asiakkaalle, milloin asiakkaan esittämään tiedusteluun voidaan vastata tai jos vastaus viivästyy, viivästymisen syy ja milloin asiakas voi odottaa vastauksen saamista. Asiakkaalla on myös oikeus tietää esimerkiksi se, kuka hänen asiaansa hoitaa tai kuinka kauan asian käsittely kestää. Hyvä hallinto edellyttää viranomaiselta jonkinlaista reagointia, jonka perusteella tietoa pyytävä voidaan esimerkiksi ohjata oikealle viranomaiselle tai oikealle työntekijälle viranomaisessa.

Koska aluehallintovirasto on pahoitellut tapahtunutta ja on ilmoittanut ryhtyneensä edellä mainittuihin toimenpiteisiin, asia ei anna minulle aihetta muuhun kuin, että kiinnitän C:n aluehallintoviraston huomiota edellä yhteydenottoihin vastaamisesta sanottuun.

3.6 Muut kantelussa esitetyt asiat (mm. kantelijan sisaren muuttoon liittyvä viestintä)

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, että tältä osin asiassa ei ole ilmennyt aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin.

4 TOIMENPITEET

Saatan A:n kaupungin ja B:n sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän tietoon edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen lainvastaisesta viivästyksestä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanossa ja siihen liittyvässä asian käsittelyssä.

Kiinnitän C:n aluehallintoviraston huomiota edellä kohdassa 3.5 yhteydenottoihin vastaamisesta sanottuun.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni A:n kaupungille, B:n sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymälle ja C:n aluehallintovirastolle.