

3.7.2014

Dnro 328/4/13

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

VAMMAISEN LAPSEN ASUNNON KORJAUSAVUSTUKSEN KÄSITTELY EPÄONNISTUI

1

KANTELU

Kantelijat pyysivät 20.1.2013 päivätyssä kantelukirjoituksessaan oikeusasiamiestä tutkimaan kunnan ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA:n) menettelyn vammaisen asunnon korjausavustusta koskevassa asiassa. Kantelun mukaan kantelijoilla on vaikeavammainen 12-vuotias lapsi, joka ei puhu eikä kävele itsenäisesti. Kantelijat asuvat vuonna 1973 valmistuneessa omakotitalossa, joka on monilta osin epäkäytännöllinen vammaisen tyttären hoitoon.

Kantelijat tekivät suunnitelman asunnon perusparannuksesta ja he saivat kunnalta rakennuksen esteettömyyttä koskevan suosituksen. Kantelijat teettivät piirustukset, hakivat rakennusluvat ja aloittivat talon laajennuksen ja remontin. Heille kerrottiin, että heillä oli mahdollisuus saada ARA:n korjausavustusta, koska kysymyksessä oli kaiken kattava remontti. Kantelijat tekivät 8.4.2010 korjausavustusanomuksen ja saivat siihen kunnan päätöksen 8.6.2010. Sen mukaan heille myönnettiin avustusta 41 prosenttia hyväksytyistä kustannuksista eli enintään 38 886 euroa. Seuraavana kesänä kantelijat kysyivät kunnalta avustuksen neljäsosan maksatusta. Kantelijoiden mukaan ARA pyysi kunnalta selvitystä siitä, miksei avustusta ollut haettu vammaispalvelulain nojalla. Kantelijat hakivat tätä avustusta ja heille luvattiin sitä 3 000 euroa. Päätös avustuksesta ja muut selvitykset lähetettiin ARA:aan. Kun ARA:sta ei kuulunut mitään, kantelijat tiedustelivat kunnalta, milloin he saisivat avustusrahat. Kunnasta ilmoitettiin, että ARA:lta oli tullut tieto, ettei avustusta myönnetä lainkaan.

Kantelijat tiedustelivat sähköpostite kolme kertaa ARA:lta perusteita sille, miksi avustusta ei myönnetty. Heille ei annettu minkäänlaista vastausta. Viimein kantelijat saivat ARA:lta 21.3.2012 vastauksen. Sen mukaan haettu avustus oli ollut ylimitoitettu. Lisäksi katsottiin, että kunnan olisi ensisijaisesti tullut myöntää avustus vammaispalvelulain nojalla. Tästä syystä avustushakemus palautettiin kunnalle. Kantelijat pyysivät kuntaa harkitsemaan vielä vammaispalvelulain mukaisen avustuksen 3 000 euron määrää. He saivat kunnalta 4.4.2012 päätöksen, jonka mukaan asunnonmuutostöihin myönnetyn avustuksen määrää ei oteta uudelleen harkittavaksi. Kantelijoiden mielestä sekä kunta että ARA olivat kohdelleet heitä epäoikeudenmukaisesti. Ensin kunta oli myöntänyt heille suuren avustuksen, mutta ARA oli kieltänyt sen. Kantelijoiden mielestä kunnan tulisi vastata alkuperäisen päätöksen mukaisesta avustuksesta.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin kunnan selvitys ja ARA:n lausunto. Tämän jälkeen ympäristöministeriöltä pyydettiin hankkimaan ARA:lta lisäselvitystä ja antamaan lausuntonsa noudatetusta menettelystä.

Kunnan selvityksen 1.10.2013 mukaan kantelijoiden teettämä kustannusarvio oli 235 720 euroa, josta vammaisen henkilön asumisen parantamisesta johtuvat kustannukset arvioitiin 40 prosentiksi eli 94 288 euroksi. Hakemusta käsiteltäessä oli rakennustarkastajalta pyydetty selvitystä, mitkä kustannukset koskivat suoranaisesti liikuntaesteiden korjausta ja vammaan liittyvien haittojen poistamista rakennuksesta. Samoin tiedusteltiin sosiaaliviranomaisilta, mitä mahdollisuuksia hakijoilla oli saada korvausta vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammapalvelulain) nojalla. Sieltä kerrottiin silloin, että korvaus voi olla enimmillään muutamia tuhansia euroja.

Kunnassa oli harkinnanvaraisesti päätetty, että kohteeseen oli mahdollista myöntää jopa 70 prosenttia korjauskustannuksista liikkumaesteiden vuoksi ja siksi myöntöprosentti ylitti hieman 40 prosenttia. Tämän verran oli myöntämisoikeutta käyttämättä vuonna 2010. Kantelijoille annetussa päätöksessä oli todettu avustuksen käyttötarkoituksesta toimenpiteineen, että avustus oli tarkoitettu asuinrakennuksen liikkumisesteiden poistamiseen, saniteetti- ja peseytymistilojen varustamiseen vammaiselle sopivaksi ja em. yhteydessä tarvittavien vesi- ja viemärijohtojen asentamiseen.

Asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista annetun lain 6 §:n 1 momentin 1 kohdan ja valtioneuvoston asetuksen 7 §:n mukaan avustusta voidaan myöntää enintään 70 prosenttia hyväksytyistä korjauskustannuksista silloin, kun ruokakuntaan kuuluva vanhus tai vammaisen joutuisi ilman korjaustoimenpiteitä välittömästi pysyvästi muuttamaan pois asunnosta liikkumisesteiden vuoksi tai sen vuoksi, ettei asunnossa voida antaa hänen tarvitsemiaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Korjaustoimenpiteitä voivat tällöin olla esimerkiksi liikkumisesteiden poistaminen, asunnon varustaminen saniteetti- ja/tai peseytymistiloilla ja edellä mainittujen yhteydessä tarvittavien vesi- ja viemärijohtojen asentaminen.

Kunta oli 3.5.2011 tilannut avustusta ARA:lta. Kunnassa hyväksytyt rakennuskustannukset olivat siihen mennessä 23 000 euroa. ARA:lta tuli 20.5.2011 kirjeitse selvityspyyntö siitä, miksi kunnassa oli hyväksytty laajat uudisrakentamiskustannukset 235 720 euroa (asuinrakennuksen laajentaminen) sekä poikkeukselliset yli 40 prosentin mukaiset avustukset. ARA oli pyytänyt samalla korjaussuunnitelmista piirustukset sekä urakkatarjoukset ja niiden mahdollisen kilpailuttamisen. Lisäksi oli haluttu tietää, mitkä korjaukset ja kustannukset liittyivät liikuntaesteiden korjaamiseen sekä vammaan liittyvien haittojen poistamiseen rakennuksessa. Selvitys tuli antaa 31.7.2011 mennessä.

ARA:n ohjeissa todetaan muun ohella, että lisätilan rakentaminen laajenuksena hyväksytään vain silloin, kun vanhuksen tai vammaisen asumisen kannalta välttämättömän lisätilan rakentaminen ei ole mahdollista olemassa olevan rakennuksen puitteissa. Kunnasta oli vastattu 23.7.2011 selvityspyyntöön ja lähetetty kantelijan toimittamat asuinrakennuksen korjaussuunnitelmat ja piirustukset sekä muut hänen toimittamansa asiakirjat. Syyskuussa 2011 ARA:lta tuli sähköposti-ilmoitus, jonka mukaan se poistaa rahatilauksen, koska pyydettyjä selvityksiä ei toimitettu määräaikaan mennessä. Sen jälkeen ARA:lta oli tiedusteltu, miten tulee toimia edelleen. Saatua vastaus oli, että koko rahatilaus menee arkistoon eli poistetaan ja kunnan tulee laittaa uusi rahatilaus tai selvittää, voiko remonttiin hakea vammaispalvelulain mukaista korvausta. Se korvaus oli ARA:n mukaan kantelijoille edullisempi, koska avustus oli 100 prosenttia.

Kunnan selvityksen mukaan kunnasta oli ARA:lle ilmoitettu, että hakijat voivat saada vammaispalvelulain perusteella hankkeelle tukea 3 000 euroa. ARA:sta oli edelleen kehoitettu ottamaan yhteyttä sosiaalivirastoon ja tekemään vetoamus asetuksesta vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista. Sen jälkeen asiasta ei tullut lisätietoa.

Mitään oikeudellista perustetta avustuksen maksamatta jättämiselle ei kunnalla ollut. Asia oli jäänyt keskeneräiseksi. Kantelijoiden puolelta ei ollut esitetty mitään näyttöä työn edistymisestä tai toimitettu maksutositteita aiemmin toimitetun 23 000 euron lisäksi. Päätöksessä, joka oli tehty 8.6.2010, oli todettu, että avustukseen liittyvät toimenpiteet oli saatettava loppuun 30.9.2012 mennessä.

Kunnan ympäristötoimi oli noudattanut ARA:n ohjeita korjausavustuksen hakemiseen, myöntämiseen ja maksamiseen kantelijoiden asunnon korjausavustusta myönnettäessä.

ARA:n yllijohdajan sijaisen lausunnon 11.10.2013 mukaan vammaisen asunnon korjausavustuksen myöntämisessä noudatetaan korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksesta annetun lain (korjausavustuslain), sen nojalla annetun asetuksen ja sekä 14 §:n nojalla annettuja ARA:n ohjeita. Lain 9 §:n mukaan avustuksen valtionapuviranomaisena toimii kiinteistön sijaintikunta eli päätöksen kantelijoiden hakemukseen on antanut kunta. ARA ei siis toimi kyseisessä avustuksessa valtionapuviranomaisena, vaan se myöntää avustuksia varten kunnalle määrärahan sekä vastaa kuntien ohjauksesta vuosittain antamallaan ohjeilla. ARA ei suoraan ohjaa avustuksensaajia tai vastaa avustuksensaajille avustuspäätöksiin liittyviin kyselyihin, koska se ei ole toimivaltainen viranomainen avustuksen myöntämisessä.

Korjausavustuslain 14 §:n nojalla ARA ohjaa ja valvoo kuntien menettelyä avustuksen myöntämisessä ja avustuksiin liittyvissä asioissa. Sillä on oikeus saada valvontaa varten tarpeelliset asiakirjat, tiedot ja selvitykset. Lain 10 §:n nojalla avustukset myönnetään vain sellaisiin toimenpiteisiin, joiden rahoittamiseksi hakijalla ei ole oikeutta saada muuta julkista tukea. Siltä osin kuin avustuksensaajalla on oikeus saada laissa tarkoitetuista hyväksyttävistä kustannuksista hyvitystä vakuutus sopimuksen tai muun sopimuksen perusteella, lain nojalla tai muulla vastaavalla perusteella taikka kustannukset tai osa niistä kuuluu asunto-osakeyhtiölain tai yhtiöjärjestyksen nojalla asunto-osakeyhtiön maksettavaksi, lain mukaista avustusta myönnetä. Avustus on tässä suhteessa toissijainen. Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan, jos hakijalla on vaikeavammaisena oikeus saada rahoitus asunnon korjaustöihin vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammapalvelulain) nojalla, näitä toimenpiteitä ei avusteta korjausavustusvaroista. Vammapalvelulain mukainen tuki on selvitettävä ensin. Vammapalvelulain 9 §:n mukaan kunnan on korvattava vaikeavammaiselle henkilölle asunnon muutostöistä sekä asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankkimisesta hänelle aiheutuvat kohtuulliset kustannukset, jos hän vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee näitä toimenpiteitä suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Kunta oli lähettänyt ARA:lle rahatilauksen (määrärahatilaus, jonka perusteella ARA myöntää kunnalle määrärahan avustuksen maksamista varten) toukokuussa 2011. Koska korjausavustus on keskimääräin 5 000 euroa, ARA pyytää kunnilta lisäselvitystä rahatilauksista, jotka ylittävät 50 000 euroa. Tämän vuoksi ARA oli pyytänyt kunnalta lisäselvitystä siitä, mitä toimenpiteitä oli avustettu sekä selvitystä siitä, oliko kunta selvittänyt vammapalvelulain mukaisen avustuksen saamisen edellytykset. Rahatilaus oli poistettu ja kunnalta oli pyydetty lisäselvityksen lisäksi uusi rahatilaus. Kunta ei lähettänyt uutta rahatilausta ARA:aan.

Selvitys- ja lausuntopyyntöni 28.1.2014 pyysin tämän kunnan selvityksen ja ARA:n lausunnon johdosta ympäristöministeriötä hankkimaan ARA:n selvityksen ja antamaan oman lausuntonsa. Totesin muun ohella, että kunnan ja ARA:n selvitysten perusteella kunta oli näkemyksensä mukaan vastannut ARA:n lisäselvityspyyntöön määräajassa. Kunta ei myöskään näyttäisi saaneen riittävää neuvontaa ja ohjausta. Kunnan selvityksen mukaan asia oli jäänyt kesken. ARA ei lausunnossaan vastannut nimenomaisesti esittämäni kysymykseen, millä oikeudellisella perusteella kunta saattoi muuttaa aikaisempaa päätöstään ja jättää myöntämänsä avustuksen maksamatta, jos hakija oli vilpittömässä mielessä. Pyysin erityisesti selvitystä siitä, millä tavoin ARA:n menettely täytti sille asuntojen korjaus-, energia-

ja terveyshaitta-avustuksesta annetun lain 14 §:n mukaan kuuluvan velvollisuuden ohjata kuntien menettelyä avustusten myöntämisessä ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan viranomaisen neuvontavelvollisuuden, johon kuuluu myös velvollisuus vastata tiedusteluihin.

ARA:n ylijohdajan sijaisen allekirjoittaman lisäselvityksen 17.2.2014 mukaan vammaisen asunnon korjaamisavustuksen myöntämisessä noudatetaan korjaus-, energia- ja terveyshaittalain (1184/2004) sen nojalla annetun asetuksen (128/2006) sekä lain 14 §:n nojalla annettuja ARAn ohjeita. Lain 9 §:n nojalla kyseisen avustuksen valtionapuviranomaisena toimii kiinteistön sijaintikunta eli päätöksen kantelijoiden hakemukseen on antanut kunta. ARA ei siis toimi kyseisessä avustuksessa valtionapuviranomaisena, vaan se myöntää avustuksia varten kunnalle määrärahan sekä vastaa kuntien ohjauksesta vuosittain antamallaan ohjeilla. ARA ei suoraan ohjaa avustuksensaajia tai vastaa avustuksensaajille avustuspäätöksiin liittyviin kyselyihin, koska se ei ole toimivaltainen viranomainen avustuksen myöntämisessä.

Lain 14 §:n nojalla ARA ohjaa ja valvoo kuntien menettelyä avustusten myöntämisessä ja avustuksiin liittyvissä asioissa. Sillä on oikeus saada valvontaa varten tarpeelliset asiakirjat, tiedot ja selvitykset. Lain 10 §:n mukaan avustusta myönnetään vain sellaisiin toimenpiteisiin, joiden rahoittamiseksi hakijalla ei ole oikeutta saada muuta julkista tukea. Siltä osin kuin avustushakijalla on oikeus saada tässä laissa tarkoitetuista hyväksyttävistä kustannuksista hyvitystä vakuutus sopimuksen tai muun sopimuksen perusteella, lain nojalla tai muulla vastaavalla perusteella taikka kustannukset tai osa niistä kuuluu asunto- osakeyhtiölain tai yhtiöjärjestyksen nojalla asunto-osakeyhtiön maksettaviksi, ei tämän lain mukaista avustusta myönnetä. Avustus on tässä suhteessa toissijainen. Lakia koskeva hallituksen esityksen mukaan, jos hakijalla on vaikeavammaisena oikeus saada rahoitus asunnon korjaustöihin vammaispalvelulain nojalla, näitä toimenpiteitä ei avusteta korjausavustusvaroista. Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) mukainen tuki on selvitettävä ensin. Vammaispalvelulain 9 §:n mukaan kunnan on korvattava vaikeavammaiselle henkilölle asunnon muutostöistä sekä asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankkimisesta hänelle aiheutuvat kohtuulliset kustannukset, jos hän vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee näitä toimenpiteitä suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Kunta oli lähettänyt ARA:lle rahatilauksen (määrärahatilaus, jonka perusteella ARA myöntää kunnalle määrärahan avustuksen maksamista varten) toukokuussa 2011. Koska vanhusten ja vammaisten asuntojen korjaamisavustuksen suuruus on keskimäärin 5 000 euroa, pyytää ARA kunnilta lisäselvitystä rahatilauksista, joissa korjauskustannukset ylittävät 50 000 euroa. Tämän vuoksi ARA on pyytänyt kunnalta lisäselvitystä siitä, mitä toimenpiteitä on avustettu sekä lisäksi selvityksen siitä, onko kunta selvittänyt vammaispalvelulain mukaisen avustuksen saamisen edellytykset. Rahatilaus on poistettu ja kunnalta on pyydetty lisäselvityksen lisäksi uusi rahatilaus. Kunta ei ole lähettänyt uutta rahatilausta ARA:an. Koska ARA ei ole saanut uutta rahatilausta, ei määrärahan maksamisesta kunnalle ole käsitelty.

ARAn tiedossa olevien seikkojen mukaan, olisi kantelijoille tullut maksaa avustusta vammaispalvelulain 9 §:n nojalla.

Ympäristöministeriön pyytämän ARA:n ylijohdajan allekirjoittaman lisäselvityksen 17.3.2014 mukaan ARA oli pyytänyt selvitystä kunnalta liittyen rahatilaukseen, jolla on haettu määrärahoja kantelijoiden avustuksen maksatukseen. Rahatilauksiin liittyvät selvitykset tapahtuvat pääsääntöisesti sähköpostitse. Kyseinen rahatilaus poistettiin järjestelmästä, koska kunnalta pyydettiin uutta rahatilausta ja koska kyse on näin vanhasta rahatilauksesta, ei siihen liittyvää sähköpostia ole enää tallessa. ARA oli pyytänyt uutta rahatilausta, jota kunta ei ole toimittanut.

Kunta vastaa avustuksensaajalle tekemästään päätöksestä, mutta ARA voi jättää korjaus-, energia- ja terveyshaittalain 15 §:n mukaan määrärahan maksamatta kunnalle, jos avustuspäätös ei ole lain mukainen. Aiemmassa selvityksessä ARA on kertonut, että kunnan tulisi ensisijaisesti selvittää vammaisen henkilön asunnon korjauksien avustaminen vammaispalvelulain perusteella. Kunta ei ole tätä selvitystä riittävästi tehnyt.

ARA antaa vuosittain kunnille ohjeet avustusten myöntämisessä ja ohjeessa on korostettu vammaispalvelulain mukaisen avustuksen ensisijaisuutta korjausavustuksiin nähden.

Ympäristöministeriön lausunnossa 21.3.2014 todetaan, että asuntojen korjausavustusmenettelyyn sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001). Avustuksia koskee lisäksi laki asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista (1184/2005), jäljempänä korjausavustuslaki, sekä sen nojalla annettu valtioneuvoston asetus asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista (128/2006).

Korjausavustuslain 10 §:n mukaan avustusta myönnetään vain sellaisiin toimenpiteisiin, joiden rahoittamiseksi hakijalla ei ole oikeutta saada muuta julkista tukea. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa juuri esimerkiksi vammaisten henkilöiden mahdollisuudet saada mahdollisimman suuri rahallinen tuki asuntojensa korjaamiseen. Korjausavustuksilla ei koskaan avusteta kustannuksia täysimääräisesti vaan vain osittain. Esimerkiksi vammaispalvelulain nojalla kunnan on tietyissä tilanteissa myönnettävä korvauksia täyteen määrään asunnon muutostöiden kustannuksista. Kunnilla saattaa tällaisissakin tilanteissa olla halua myöntää kustannuksiin korjausavustusta, vaikka ne saajalle epäedullisempia ovatkin. Keskeisenä syynä tähän voi olla se, että rahoitus tulee valtion talousarviossa olevista varoista ja näin "säästetään" kuntien mahdollisesti hyvinkin niukkoja varoja.

Avustuksen takaisinperinnästä kunnalta säädetään korjausavustuslain 15 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan jos kunta on avustusta myöntäessään menetellyt annettujen sääntöjen vastaisesti eikä virhe tai laiminlyönti ole vähäinen, ARA voi jättää avustusmäärän kokonaan tai osittain maksamatta kunnalle ja periä kunnalta kokonaan tai osittain takaisin kunnan myöntämän avustusmäärän. Tällaisissa tapauksissa tulisi kunnan vastata avustuksensaajalle tekemästään päätöksestä.

Tässä kyseisessä tapauksessa ARA:n näkemyksen mukaan kunta ei ole selvittänyt riittävästi korjausten avustamista vammaispalvelulain perusteella.

Ympäristöministeriön mukaan kyseisessä tapauksessa vaikuttaa siltä, että kunnan olisi pitänyt ohjata hakija hakemaan vammaispalvelulain mukainen riittävä korvaus ja myös myöntää se, jos hakija on ollut siihen oikeutettu. Korvausta onkin asiakirjojen mukaan myönnetty korjauskustannuksiin jonkin verran. Jos kunta on katsonut, että hakijalla ei ole laajemmin oikeutta vammaispalvelulain mukaiseen korvaukseen ja kunta on myöntänyt korjauskustannuksiin korjausavustusta, sen olisi tullut se hakijalle myös maksaa. Myönnetyn avustuksen maksamatta jättämiseen ei ympäristöministeriön näkemyksen mukaan ole oikeudellista perustetta.

ARA on antanut vuosittain kunnille ohjeet avustusten myöntämisestä. Kuten ARA:n selvityksessä on todettu, ohjeessa on korostettu vammaispalvelulain mukaisen avustuksen ensisijaisuutta korjaus-avustuksiin nähden. ARA on selvityksessään katsonut, että kunta ei ole riittävästi selvittänyt ensisijaisena olevan vammaispalvelulain mukaisen korvauksen myöntämistä eikä lähettänyt pyydettä uutta rahatilasta. Kunta taas katsoo apulaisoikeusasiamiehelle antamassaan selvityksessä antaneensa lisäselvityksen määräaikaan mennessä.

Kuten ARA on selvityksessään todennut, ARA on vuotuisessa korjausavustusohjeessaan korostanut vammaispalvelulain mukaisen korvauksen ensisijaisuutta korjausavustuksiin nähden. Muutoin tapahtumista saadun selvityksen perusteella ARA ja kunta ovat jääneet eri käsitykseen siitä, mitä asiassa on tapahtunut, mitä kunnalta on pyydetty, onko asia jäänyt kesken vai onko asia tullut loppuun käsittelyksi sillä, että kunta ei ole lähettänyt ARA:lle uutta rahatilasta.

Ympäristöministeriön on vaikea ottaa kantaa ARA:n ja kunnan väliseen tapahtumien kulkuun muutoin kuin viittaamalla ARA:n ja kunnan selvityksiin asiassa. Ministeriön ARA:lta pyytämässä selvityksessä ei käy yksiselitteisesti ilmi, onko ARA:n ohjaus kunnalle ollut riittävää. Selvältä näyttää kuitenkin se, että tilanne on tulkittu eri tavoin ARA:ssa ja kunnassa, joten hallinnollisena menettelynä avustusprosessi on tässä tapauksessa epäonnistunut.

Ympäristöministeriö ei ole mukana yksittäisissä avustusmenettelyissä. ARA:aa tulosoajana viranomaisena ministeriön on tapahtuneen perusteella syytä painottaa tulosoajuksessaan ja myös seurata hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista korjausavustuksien myöntämisessä. Ympäristöministeriö tulee ARA:aa koskevassa ohjauksessaan painottamaan muun muassa palveluperiaatetta ja neuvontavelvollisuutta. ARA:n tulee vastata sille esitettyihin tiedusteluihin. Jollei se ole toimivaltainen viranomaisena asiassa, tiedustelija tulee ohjata ottamaan yhteyttä toimivaltaiseen viranomaiseen hallintolain 8 §:n mukaisesti. Korjausavustusmenettelyssä kuntien kanssa asiointissa tulee lopputuloksena olla se, ettei tällaisia epäselvyyksiä synny ARA:n ja kunnan välille. Hakijan tulee myös voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen. On syytä arvioida, millä tavoin hallinnollista prosessia kuntien myöntämien korjausavustusten osalta olisi syytä kehittää, jotta kaikissa tapauksissa saavutettaisiin hyvän hallinnon vaatimukset täyttävä lopputulos.

3 RATKAISU

- - -

3.2 Viranomaisten menettelyn oikeudellinen arviointi

Asumisen rahoittamis- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain mukaan asunto-olojen kehittämistä varten on ARA. Sen tehtävänä on lain mukaan, jollei sen toimivallasta toisin säädetä, muun ohella huolehtia asuntojen perusparantamiseen myönnettävän valtion tuen ja asumiseen liittyvien valtion avustusten toimeenpanosta. Korjausavustuslain mukaan vammaisten henkilöiden asuntojen korjaamisessa valtionapuviranomaisena toimii se kunta, jossa korjattava rakennus sijaitsee. Korjausavustuslain mukaan ARA ohjaa ja valvoo kuntien menettelyä avustusten myöntämisessä ja avustuksiin liittyvissä asioissa.

Perustuslain oikeusturvaan kuuluvasta asian asianmukaisesta ja viivytyksettömästä käsittelystä johdettaviin hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat viranomaisen palveluperiaate ja neuvontavelvollisuus. Viranomaisen on järjestettävä asian käsittely siten, että hallinnon asiakas saa asianmukaisesti hallinnon palvelua. Viranomaisen neuvontavelvollisuus edellyttää, että viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin tiedusteluihin. Niin ikään näihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan luottamuksensuojaperiaatteen mukaan hallinnon asiakkaan tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen. Asian asianmukainen käsittely edellyttää, että viranomaisella on huolehtii asian riittävästä selvittämisestä hankkimalla sen ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

Vammaispalvelulain mukaan kunnan on korvattava vaikeavammaisen asunnon korjauskustannukset, jotka ovat kohtuulliset ja välttämättömät henkilön suoriutumiseen tavanomaisista elämän toiminnasta. Vammaispalveluasetuksen mukaan tällaisia vamma vuoksi korvattavia välttämättömiä rakennustöitä ovat muun ohella ovien leventäminen ja luiskien rakentaminen. Korjausavustuslaki on toissijainen, jos vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus saada rahoitus asunnon korjaustöihin muun lain nojalla, näitä toimenpiteitä ei avusteta korjausavustuslain nojalla. Korjausavustuslain mukaan sen mukaisilla avustuksilla voidaan tukea vammaisten asuntojen korjausta. Avustusta voidaan myöntää hankekohtaisen harkinnan perusteella hyväksyttävistä kustannuksista enintään 40 prosenttia ja tai erityisestä syytä enintään 70 prosenttia, jos avustus myönnetään vammaisten asuntojen korjaamiseen.

Kantelijat tekivät kunnalle hakemuksen vaikeavammaisen tyttärensä hoidon tarpeen edellyttämästä asunnon korjauksen avustamisesta. Kunnan selvityksen mukaan sosiaaliviranomaisilta saadun tiedon mukaan vammaispalvelulain nojalla avustusta olisi hankkeeseen voinut saada muutamia tuhansia euroja. Tämän vuoksi kunta myönsi avustuksen korjausavustuslain nojalla. Kunta myönsi korjausavustusta 8.6.2010 tekemällään päätöksellä hyväksytyistä noin 90 000 euron kustannuksista noin 41 prosenttia. Päätöksen mukaan avustukseen liittyvät toimenpiteet tuli saattaa loppuun 30.9.2012 mennessä.

Kunta tilasi vuoden 2011 toukokuussa ARA:lta määrärahan myöntämäänsä avustukseen. ARA pyysi selvitystä perusteista korjausavustuksen myöntämiselle 31.7.2011 mennessä. Kunnan selvityksen mukaan se vastasi ARA:lle 23.6.2011 ja lähetti sille korjaussuunnitelmat, piirustukset ja muut asiakirjat. Lisäksi kunnan viranhaltija oli päätöksellään 8.7.2011 myöntänyt kantelijoille vammaispalvelulain nojalla avustusta asunnon muutostöihin 3 000 euroa.

ARA:n selvityksen mukaan se poisti kunnan rahatilauksen, koska korjausavustus on toissijainen avustus eikä kunta ARA:n näkemyksen mukaan ollut selvittänyt vammaispalvelulain nojalla myönnettävää avustusta. ARA:n selvityksen mukaan kunta ei olisi myöskään antanut sen pyytämää lisäselvitystä määräajassa. ARA:n näkemyksen mukaan sen tehtäviin ei kuulu suoraan ohjata avustuksensaajia eikä vastata avustuspäätöksiin liittyviin kyselyihin. ARA antaa selvityksensä mukaan kunnalle ohjausta vuosittain annettavilla ohjeilla.

Arvioitavanani on ollut kysymys vaikeavammaisen lapsen perheen tukemisesta. Perustuslaissa turvattuun sosiaaliturvaan kuuluu, että julkinen valta turvaa lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Tällaisessa erityisen tuen tarpeessa olevien henkilöiden avustusmenettelyn käsittelyssä korostuvat mielestäni viranomaisia sitovat asian asianmukaisen käsittelyyn kuuluvat palvelu- ja neuvontavelvollisuus sekä viranomaisen selvittämisvelvollisuus, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Mielestäni ARA ei ole selvityksissä osoittanut, että se kunnan rahatilausta käsitellessään oli täyttänyt nämä velvoitteensa.

ARA toteaa selvityksessään vain, että näin vanhasta rahatilauksesta ei ole jäljellä siihen liittyvää sähköpostia. Tältä osin muistutan virastoa siitä, että viranomaisen toimintaa velvoittaviin yleislakeihin kuuluu myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki. Siinä säädetään hyvästä tiedonhallintatavasta. Viranomaisen on muun ohella huolehdittava asiakirjojen ja tietojärjestelmien asianmukaisesta saatavuudesta ja eheydestä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen mukaan viranomaisen asiakirjarekisteriin on tehtävä viranomaisen käsiteltäviksi annetuista ja otetuista asioista merkinnät muun ohella asian vireille saattajasta ja asiakirjan saapumispäivästä, laadusta sekä suoritetuista välitoimenpiteistä, kuten toimituksista sekä selvitys- ja lausuntopyynnöistä ja niitä koskevista asiakirjoista sekä asian lopputoimenpiteistä ja niitä koskevista asiakirjoista.

Kunnalta ja ARA:lta saatujen selvitysten perusteella tapahtumien kulussa ja asian tulkinnessa on ollut selkeää ristiriitaa. ARA:n selvityksistä ei ilmene, mihin asiakirjoihin tai asiakirjarekisterin tietoon perustui sen näkemys siitä, että kunta vastoin selvityksessään antamaa ilmoitusta ei olisi antanut pyydettyjä lisäselvityksiä määrärajoissa eikä sitä, millä perusteella ARA:lla oli ollut oikeus poistaa kunnan määrärahatilaus. Mielestäni ARA ei ole osoittanut, että sen menettely korjausavustusmäärärahan käsittelyssä olisi täyttänyt julkiselle vallalle asetetun velvollisuuden turvata vammaisen lapsen huolenpitoa ja hyvinvointia tukevan korjausavustusasian asianmukainen käsittely.

Kunta oli selvittänyt ARA:lle, ettei vammaispalvelun lain nojalla avustusta myönnetä haettua määrää, vaan vain muutamia tuhansia euroa. ARA:n olisi siten tullut selvittää, olisiko se korjausavustuslain nojalla voinut maksaa pyydettyä määrärahaa avustukseen siltä osin kuin sitä ei tämän ensisijaisen lain nojalla voitu myöntää. Viime kädessä siinä vaiheessa, kun kunta ilmoitti ARA:lle, että kantelijoille oli viranhaltijapäätöksellä myönnetty vammaispalvelulain nojalla avustusta 3 000 euroa, ARA:n olisi tullut käsitellä kunnan korjausavustuslain mukainen rahatilauksen muulta osin. ARA:lla ei ollut mielestäni ollut oikeudellista perustetta poistaa rahatilauksen, vaan asian asianmukainen käsittely olisi edellyttänyt asian riittävää ja asianmukaista selvittämistä.

Korjausavustuslaissa säädetään ARA:n velvollisuudeksi ohjata ja valvoa kuntien menettelyä avustusten myöntämisessä ja siihen liittyvässä menettelyssä. ARA:lla oli siten suoraan lain nojalla velvollisuus ohjata kuntaa. Kantelijat olivat tiedustelleet ARA:lta, miksi ARA oli poistanut kunnan rahatilauksen. Tiedusteluissa oli kysymys avustuksen myöntämiseen liittyvästä ARA:n menettelystä rahatilauksen käsittelyssä ja ARA:lla olisi ollut velvollisuus vastata kantelijoille ja ilmoittaa perusteet omille toimilleen. Kun ARA ei ohjannut kuntaa eikä vastannut kantelijoiden tiedusteluihin, se laiminlöi korjausavustuslaissa säädetyn ohjausvelvollisuutensa. Viime kädessä ARA:n palvelu- ja neuvontavelvollisuus voidaan johtaa perustuslain oikeusturvaan kuuluviasta hyvän hallinnon takeet toteuttavasta hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteista, jotka velvoittavat viranomaista täyttämään muun ohella palvelun asianmukaisuuden vaatimuksen ja neuvontavelvollisuuden.

Käsitykseni mukaan näiden ARA:n laiminlyöntien vuoksi erityisen tuen tarpeessa olleen vammaisen lapsen huolenpitoa ja hyvinvointia tukeva korjausavustusmenettely epäonnistui. ARA:sta annetun lain mukaan viraston ohjaus ja valvonta kuuluu ympäristöministeriölle. Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ympäristöministeriön lausunnon mukaan kunnan tulisi vastata avustuksensaajille tekemästään korjausavustuspäätöksestä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan, kun avustuspäätöksessä mahdollisesti ollut virhe ei johtunut asianosaisen menettelyä, viranomaisen ei voinut korjata avustuspäätöstä ilman asianosaisen suostumusta. Käsitykseni mukaan kunnan menettelyn arvioinnissa tulee kuitenkin ottaa huomioon ARA:n ohjauksen ja neuvonnan laiminlyönti ja sen menettely poistaa rahatilauksen, vaikka kunta oli antanut selvityksiä avustuksen myöntämisen perusteista. Jos annetut selvitykset eivät ARA:n käsityksen mukaan olleet riittävät, sen olisi tullut pyytää kunnalta tarkempia selvityksiä.

Koska kunnan menettely olla maksamatta jo myöntämäänsä avustusta ja ARA:n menettely poistaa kunnan rahatilauksen olivat lainvastaisia, esitän, että ARA ja ympäristöministeriö sekä kunta yhdessä harkitsevat, millä kohtuullisella taloudellisella tavalla ne voisivat hyvittää kantelijoille avustusasian käsittelyssä tapahtunut julkisen vallan laiminlyönti tukea kantelijoita vammaisen lapsensa huolenpidossa ja hyvinvoinnissa.

Olin ARA:lle tämän kantelun johdosta 27.5.2013 lähettämässäni selvitys- ja lausuntopyynnöissä pyytänyt ARA:lta, jolle kuuluu kuntien ohjaus, vastausta siihen, millä oikeudellisella perusteella kunta saattoi muuttaa aikaisempaa päätöstään ja jättää myöntämäänsä avustuksen maksamatta. ARA ei vastannut kysymykseeni. Totesin ympäristöministeriölle 28.1.2014 osoittamassani lausunto- ja selvityspyynnössä, ettei ARA

ollut vastannut tähän nimenomaiseen kysymykseeni. Tästä huolimatta ARA ei vielä 17.2. ja 17.3.2014 ylijohtajan sijaisen ja ylijohtajan allekirjoittamissa selvityksissä vastannut kysymykseeni.

Perustuslain 111 §:ssä säädetään oikeusasiamiehen tietojensaantioikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta säädetään perustuslaissa. Jotta oikeusasiamies voi toteuttaa hänelle perustuslaissa asetettua tehtävää valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista, viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien tulee antaa oikeus-asiamiehelle hänen laillisuusvalvontaansa varten pyytämät selvitykset. Asian yhteiskunnallista merkitystä ja tärkeyttä ilmentää se, että oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeudesta säädetään perustuslaissa. Oikeusasiamiehen perustuslaillinen tiedonsaantioikeus merkitsee viranomaisten ja virkamiesten velvollisuutta toimittaa pyydetty tiedot ja selvitykset.

Pidän ARA:n toistuvaa laiminlyöntiä vastata oikeusasiamiehen selvityspyynnöissä nimenomaisesti esittämään kysymykseen poikkeuksellisenä. Näkemykseni mukaan virasto laiminlöi huolehtia asian selvittämistä ja vastaamisvelvollisuudestaan.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsitykset kantelijoiden korjausavustusasian lainvastaisesti puutteellisesta käsittelystä ARA:n, kunnan ja ympäristöministeriön tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän niille jäljennökset tästä päätöksestäni.

Pyydän ARA:aa, kuntaa ja ympäristöministeriötä ilmoittamaan minulle 31.12.2014 mennessä, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin on johtanut tekemäni esitys hyvittää kantelijoille avustusasian käsittelyssä tapahtunut julkisen vallan laiminlyönti tukea kantelijoita vammaisen lapsensa huolenpidossa ja hyvinvoinnissa.

Lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan ARA:n ylijohtajalle ja ylijohtajan sijaiselle huomautuksen laiminlyönnistä vastata oikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyynnöissään esittämään kysymykseen.