

7.12.2020

EOAK/6749/2019

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

ALUEHALLINTOVIRASTON MENETTELY KEHITYSVAMMAISEN YLLÄPITOMAKSUA KOSKEVASSA VALVONTA-ASIASSA

1 KANTELU

Järvi-Pohjanmaan perusturvan perusturvajohtaja ja sosiaalipalvelujohtaja arvostelivat Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston menettelyä sosiaalihuollon valvontaa koskevassa asiassa.

Kantelussa pyydettiin tutkimaan, onko Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto menetellyt lainmukaisesti tehdessään 27.5.2019 valvontasiaa koskevan päätöksen LSSAVI/5395/2017. Päätöksessään aluehallintovirasto antoi Järvi-Pohjanmaan perusturvalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä kehitysvammaisten asumispalvelujen ylläpitomaksun perimisessä.

Kantelussa kyseenalaistettiin aluehallintoviraston toimivalta tehdä valvontapäätös, joka on ristiriidassa samaa asiaa koskevan Vaasan hallinto-oikeuden 12.10.2016 yksilöasiassa antaman päätöksen 16/0508/3 kanssa.

Kantelussa pyydettiin tutkimaan myös sitä, onko aluehallintovirasto menetellyt asianmukaisesti kieltäytyessään antamasta siltä pyydettyjä perusteluja menettelyn lainvastaisuudesta ja ohjeistusta siitä, miten kunnan tulisi muuttaa ylläpitomaksujen perimistä. Kantelun mukaan aluehallintovirasto kieltäytyi myös pyydetystä asiasta koskevasta neuvottelusta.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto antoi 31.1.2020 päivätyn lausunnon (liitteenä).

3 RATKAISU

3.1 Ylläpitomaksun periminen kehitysvammaisten asumispalveluissa

3.1.1 Oikeusohjeita

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (kehitysvammalaki) 1 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa säädetään erityishuollon antamisesta henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden tai vamman

vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluja. Pykälän 2 momentin mukaan erityishuollon tarkoituksena on edistää 1 momentissa tarkoitettun henkilön suoriutumista päivittäisistä toiminnoista, hänen omintakeista toimeentuloaan ja sopeutumistaan yhteiskuntaan sekä turvata hänen tarvitsemansa hoito ja muu huolenpito.

Kehitysvammalain 43 §:n mukaan erityishuollosta voidaan periä maksuja siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (asiakasmaksulaki) säädetään.

Asiakasmaksulain 1 §:n mukaan kunnallisista sosiaali- ja terveystalveista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä, jollei lailla toisin säädetä.

Asiakasmaksulain esitöiden (HE 216/1991 vp) mukaan palvelusta perittävä maksu voisi olla joko tasasuuruinen tai se voisi määräytyä palvelun käyttäjän maksukyvyyn mukaan. Ratkaisun maksun perimisestä tasasuuruisuena tai maksukyvyyn mukaan tekisi maksun määräävä kunta tai kuntainliitto, jollei asetuksella toisin säädetä.

Asiakasmaksulain 2 §:n 1 momentin mukaan palvelusta perittävä maksu saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen.

Asiakasmaksulain yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 216/1991 vp) on sanotusta lainkohdasta lausuttu muun ohessa, että sosiaali- ja terveystalveiden järjestämisellä ei tulisi kerätä tuloja kunnan muuhun toimintaan.

Asiakasmaksulain 4 §:n 2 kohdan mukaan sosiaalipalveluista ovat maksuttomia kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa tarkoitettu erityishuolto ja lain 39 §:ssä tarkoitettu kuljetus; kehitysvammaisen ylläpidosta voidaan kuitenkin periä maksu lukuun ottamatta alle 16-vuotiaalle annettavaa osittaista ylläpitoa ja lain 28 §:ssä tarkoitettua opetusta saavan lapsen osittaista ylläpitoa sen lukuvuoden loppuun, jonka aikana hän täyttää 16 vuotta.

Kehitysvammalain yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 102/1976 vp) on todettu maksujen osalta muun ohella, että erityishuolto olisi pääsääntöisesti maksutonta. Lakiehdotuksen keskeisen pääperiaatteen, normaalisuuden periaatteen, toteuttaminen edellyttää kuitenkin maksua ylläpidosta, esimerkiksi tavanomaisista asumis-, ravinto- ja muista vastaavista menoista.

Asiakasmaksulain 11 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukyvyyn mukaan määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista.

Asiakasmaksulain 15 §:n mukaan maksua koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimus tehdään sille toimielimelle, joka vastaa asianomaisen palvelun järjestämisestä kunnassa. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Asiakasmaksuasetuksen 21 §:ssä on säädetty kehitysvammaisen ylläpitomaksun perimisestä lyhytaikaisessa ja pitkäaikaisessa laitoshoidossa.

3.1.2 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston 27.5.2019 valvontapäätös ja Vaasan hallinto-oikeuden 12.10.2016 yksilöasiassa antama päätös

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston 27.5.2019 valvontapäätöksen mukaan asiakasta ei voi velvoittaa maksamaan palveluasumisessa tiettyä summaa kuukaudessa sellaisesta palvelusta, jota hän ei käytä. Asiakkaalla tulee myös olla mahdollisuus hankkia palveluasumiseen kuulumattomat palvelut, tarvikkeet ja välineet itse omalla kustannuksellaan. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan asiakkaan ylläpitomaksuun ei voida sisällyttää mitään yksikön yhteisiin tiloihin ja yhteiskäyttöön tarkoitettuja hankintoja. Aluehallintovirasto katsoi, että Järvi-Pohjanmaan perusturvan antaman selvityksen perusteella ylläpitomaksuihin on perusteetta sisällytetty yhteiset pientarvikkeet esimerkiksi kukat, kukkamullat, paristot, juhlapyyhiin liittyvät koristeet, kortit, pelit ja askartelutarvikkeet; yhteisissä tiloissa ovat kodinkoneet, laitteet, huonekalut, astiat, ruuanlaittovälineet, lehtimaksut sekä ensiaputarvikkeet, kuten puhdistusaineet, kuumemittari, laastarit ja sidetarvikkeet. Lisäksi aluehallintoviraston mukaan tulee huomioida, että esimerkiksi WC-paperikulut voivat sisältyä ylläpitomaksuun vain asiakkaiden todellisten kulujen mukaan, mutta henkilökunnan käyttämää osuutta ei voida sisällyttää ylläpitomaksuun.

Vaasan hallinto-oikeuden 12.10.2016 yksilöasiassa (perustevalitus) antama päätös koskee ylläpitomaksun perimistä Järvi-Pohjanmaan perusturvan kehitysvammaisten asumispalveluyksikössä. Hallinto-oikeus päätyi ratkaisussaan siihen, että kyseisen asiakkaan ylläpitomaksua ei ollut peritty tai maksuunpantu virheellisesti. Hallinto-oikeus totesi, että tarkistetun laskelman mukaan ylläpitomaksun todelliset kustannukset koostuvat puhtaanapidosta, pesulapalveluista, aineista ja tarvikkeista, kalustosta ja muusta materiaalista, joihin käytetty euromäärä vaihtelee vuosittain. Hallinto-oikeus katsoi, että laaditun tarkastuslaskelman mukaiset kuluerät on voitu sisällyttää ylläpitomaksujen todellisia kustannuksia koskevaan laskelmaan. Hallinto-oikeus katsoi, että asiassa esitetyn selvityksen perusteella on riittävällä varmuudella todettavissa, että asukkaalta peritty 83 euron suuruinen kuukausittainen ylläpitomaksu on enintään palvelujen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen. Ratkaisun perusteluissa hallinto-oikeus totesi, että kehitysvammaisten erityishuoltoa ja asiakasmaksuja koskeva lainsäädäntö ei edellytä, että ylläpitomaksu koostuisi ainoastaan niiden palvelujen

tuottamisesta aiheutuneista kustannuksista, joita kukin yksittäinen asiakas päättää kulloinkin käyttä.

3.1.3 Saatu selvitys

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston lausunnon mukaan kante-luasiakirjoista ilmenee, että Järvi-Pohjanmaan perusturva on esittänyt sekä Vaasan hallinto-oikeudelle (yksilöasia) että aluehallintovirastolle (valvonta-asia) kulut kunnan tilinpäätöstaulukon tasoisesti avaamatta sitä, mitä menoja ne tarkkaan ottaen pitävät sisällään. Hallinto-oikeus ei ole selvittänyt kulujen tarkkaa sisältöä, vaan on perustanut päätök-sensä tilinpäätöstaulukossa esitettyihin kuluihin. Aluehallintoviraston valvonta-asiassa sen sijaan on nimenomaan keskitytty näiden kulujen tarkkaan sisältöön, joka on saatu selville niitä koskevalla tarkasti eritel-lyllä selvityspyynnöllä. Hallinto-oikeuden päätöksen pääpaino on, ovatko perityt ylläpitokustannukset olleet suuruudeltaan sosiaali- ja ter-veydenhuollon asiakasmaksulain mukaisesti enintään niiden tuottami-sesta aiheutuvien kustannusten suuruisia. Lausunnon mukaan hal-linto-oikeus ei ole selvittänyt kuluerien tarkkaa sisältöä ja niiden lain-mukaisuutta toisin kuin aluehallintovirasto.

Lausunnon mukaan Järvi-Pohjanmaan perusturvan esille ottama hal-linto-oikeuden päätös koskee yksilöasiaa. Aluehallintovirasto ei ota kantaa yksilöasioihin, vaan tarkastelee asiaa laajemmasta sosiaalipal-velujen järjestämiseen liittyvästä valvontanäkökulmasta. Aluehallinto-viraston valvonnassa on selvitetty, onko Järvi-Pohjanmaan perustur-van perimiin ylläpitomaksuihin sisällytetty kulueriä, joita ei palveluas-uomisessa tule asiakkailta periä. Aluehallintoviraston näkemyksen mu-kaan asian ydinsisältö onkin, ovatko ylläpitomaksut sisällöltään lainmu-kaisia, eivät suuruudeltaan. Kyse on siis aluehallintoviraston näkemyk-sen mukaan siitä, mitä kuluja voidaan ylläpitomaksuun sisällyttää.

Lausunnon mukaan valvonta-asian käsittelyn yhteydessä tarkempien hyväksyttävien ylläpitokustannusten sisältöä on käsitelty 16.1.2018 Valviran ja aluehallintovirastojen yhteisessä vammaispalveluja koske-vassa työkokouksessa. Valvontaviranomaisten yhteneväenä näkemyk-senä oli, että ylläpitokustannuksiin ei voida sisällyttää kuluja, jotka val-vontapäätöksessä on eritelty. Järvi-Pohjanmaan perusturvan 18.12.2017 antamasta selvityksestä ilmenee, että asiakkailta on peritty ylläpitomaksuja useista aineista ja tarvikkeista, joita kaikki asiakkaat eivät oletettavasti tarvitse tai tosiasiallisesti käytä (esimerkiksi juhlapyhä-koristeet, pelit, askartelutarvikkeet, kukat ja kukkamullat jne.), eivätkä ne ole kaikille ihmisille sellaisia tavanomaisesta elämästä aiheutuvia kustannuksia, jotka voisi ylläpitomaksuihin sisällyttää.

Aluehallintoviraston ratkaisun mukaan ylläpitomaksut on myös mää-rätty kategorisesti samansuuruisiksi kaikille asiakkaille ilman asiakas-kohtaista ja yksilöllistä arviointia. Valvonta-asian käsittelyssä ei ole tul-lut esille, että asiakkaille olisi myöskään annettu mahdollisuutta hank-kia tarvikkeita ja välineitä itse, jolloin ylläpitomaksuja niistä ei voi periä.

Aluehallintoviraston käsityksen mukaan se on noudattanut lainsäädäntöä ja suorittanut sille lainsäädännössä osoitettua valvontatehtävää toimivaltaansa tai harkintavaltaansa ylittämättä.

3.1.4 Arviointi ja kannanotto

Asiassa on kysymys ylläpidon käsitteen osalta siitä, mitä kuluja kehitysvammaisten asumispalveluyksikössä perittävään täyteen ylläpitomaksuun voidaan sisällyttää.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan erityishuoltoon kuuluvista palveluista ei saa periä maksuja. Maksu sen sijaan voidaan periä kehitysvammaisen ylläpito-kustannuksista siltä osin, kuin maksu ei ylitä palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia. Lainsäädännössä ei ole tarkemmin määritelty kehitysvammaisten asumispalveluissa perittävän maksullisen ylläpidon käsitettä tai sisältöä. Kehitysvammalain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan normaalisuuden periaatteen toteuttaminen edellyttää maksua ylläpidosta, esimerkiksi tavanomaisista asumis-, ravinto- ja muista vastaavista menoista. Ylläpitoon on siten katsottu kuuluvan se, mitä kaikki ihmiset, niin vammaiset kuin vammattomatkin, joutuvat normaalisti elämisestään maksamaan.

Hallinto-oikeuskäytännön mukaan kehitysvammaisen ylläpitoon, josta siis voidaan periä maksu, voi kuulua tavanomaisia päivittäisissä toiminnoissa käytettäviä tarvikkeita, välineitä ja tukipalveluita, joita järjestetään riippumatta henkilön vaikeavammaisuudesta tai hänen erityishuollon tarpeestaan. Oikeuskäytännöstä ilmenevällä tavalla näitä ylläpitoon kuuluvia kuluja voi syntyä esimerkiksi vuokrasta, ruoasta, vedestä, sähköstä, lääkkeistä, hygieniatarvikkeista, pesuaineista, siivoustarvikkeista ja vaatehuollosta. Oikeuskäytännössä ylläpidon käsitteen ja sisällön tulkinnassa on esiintynyt myös eroavaisuuksia.

Korkein hallinto-oikeus päätyi kunnallisvalitusasiassa antamassaan vuosikirjapäätöksessä (KHO 2015:86) siihen, että kunnalla oli mahdollisuus määrätä kaikille kehitysvammaisille asumispalveluja käyttäville henkilöille yhtä suuri kiinteä kuukausittainen ylläpitomaksu. Ratkaisunsa perusteluissa korkein hallinto-oikeus totesi, että kehitysvammaisten erityishuoltoa ja asiakasmaksuja koskeva lainsäädäntö ei edellytä, että ylläpitomaksu koostuisi ainoastaan niiden palvelujen tuottamisesta aiheutuneista kustannuksista, joita kukin yksittäinen asiakas päättää kulloinkin käyttää. Korkein hallinto-oikeus totesi vielä kyseistä tapausta koskien, että sosiaalilautakunnan kaikkia palvelukeskuksen asiakkaita yleisesti koskevalla päätöksellä ei ole sitovasti ratkaistu eikä ole voitukaan ratkaista, miten mahdollinen pitkäjaksoinen, yhtäjaksoinen poissaolo otetaan huomioon yksittäisen asiakkaan maksua määrittäessä.

Edellä mainitun korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun valossa kehitysvammaisen asiakkaan ylläpitomaksuun voidaan sisällyttää myös asumispalveluyksikön yhteisiin tiloihin ja yhteiskäyttöön tarkoitettuja järjestettävään ylläpitoon liittyviä hankintoja.

Hallinto-oikeuskäytännössä ja laillisuusvalvontakäytännössä vakiintuneena lähtökohtana on, että kehitysvammainen asiakas voi itse päättää, käyttääkö hän ylläpitomaksuun kuuluvia palveluja (esimerkiksi tarvikkeet, välineet ja tukipalvelut) vai, hankkiiko hän nämä itse omalla kustannuksellaan. Vaikka asiakas ei käyttäisi kaikkia sinänsä tarpeelliseen ylläpitoon ja tällä perusteella vahvistettuun ylläpitomaksuun kuuluvia yleisiä palveluja, edellä mainitun KHO:n ratkaisun (KHO 2015:86) valossa kunnalla olisi kuitenkin oikeus periä ylläpidosta kiinteä kuukausittainen maksu, joka ei ylitä palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Korkein hallinto-oikeus totesi toisessa vuosikirjapäätöksessään (KHO 2014:186), että normaalisuuden periaatteesta johtuu, että sellaisia kustannuksia, joista kehitysvammahuollon asiakas joutuu ylläpitonaan maksamaan, ovat kaikki tavanomaiset henkilölle kehitysvammaisuudesta riippumatta aiheutuvat asumis- ja ruokakulut sekä muut vastaavat menot. Tähän tavanomaiseen ylläpitoon kuuluu siis kaikki, mitä muutkin yleensä joutuvat elämisestään maksamaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden mainittu ratkaisu (KHO 2014:186) jättää tilaa yksilölliselle harkinnalle yksittäisen asiakkaan maksun määräämisessä. Maksua määrättäessä on mielestäni edellä sanotun mukaisesti otettava huomioon myös kehitysvammaisen henkilön vammasta tai sairaudesta aiheutuvat yksilölliset seikat. Näin ollen kaikkia kehitysvammaisten asumispalveluyksikön asiakkaita yleisesti koskevalla ylläpitomaksupäätöksellä ei voida ratkaista kehitysvammaista asiakasta sitovalla tavalla sitä, miten asiakkaan vammasta tai sairaudesta aiheutuvat yksilölliset syyt, kuten esimerkiksi KHO:n ratkaisussa (KHO 2015:86) todettu ”mahdollinen yhtäjaksoinen poissaolo”, otetaan huomioon yksittäisen asiakkaan maksua määrättäessä.

Mikäli kehitysvammainen henkilö päättää, ettei hän käytä erityishuollon toteuttamiseksi tarpeelliseen ylläpitoon liittyviä palveluja (esimerkiksi tarvikkeet, välineet ja tukipalvelut) ilman kehitysvammaisuuteen liittyvää yksilöllistä perustetta, maksu voidaan siis määrätä ja periä riippumatta siitä, käyttääkö vammainen henkilö näitä ylläpitoon kuuluvia palveluja.

Tilanne saattaa muuttua, mikäli kehitysvammainen asiakas hankkii (tai jättää käyttämättä) vammansa tai sairautensa kannalta välttämättömiä yksilöllisiä tarvikkeita itse omalla kustannuksellaan sen johdosta, etteivät nämä yleiset kiinteään ylläpitomaksuun kuuluvat palvelut tai hankinnat esimerkiksi terveydellisistä tai muista vammaisuudesta johtuvista yksilöllisistä syistä sovellu hänelle. Tässä tilanteessa nämä yksilölliset kulut saattavat tulla otettavaksi huomioon erityishuoltoon sisältyvinä ylläpitoon kuulumattomina kustannuksina yksittäisen asiakkaan maksua määrättäessä.

Muutoin määrättyä maksua on toisaalta alennettava myös silloin, kun kehitysvammainen henkilö ei voi saada erityishuoltoon liittyvää huolenpitoa ylläpidon keskeytyessä korkeimman hallinto-oikeuden yllä

mainitussa päätöksessä (KHO 2015:86) tarkoitetulla tavalla.

Käytännössä tämä saattaa tarkoittaa sitä, että edellä todetulla tavalla perusteltujen yksilöllisten syiden johdosta yksittäisen kehitysvammaisen henkilön ylläpitomaksu saattaa tosiasiasa muodostua asumispalveluyksikössä yleisesti määrättyä kiinteää ylläpitomaksua pienemmäksi, jolloin maksu tulisi määritellä yksilöllisesti uudestaan.

Edellä todetun valossa arvioin seuraavassa Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston menettelyä kantelun kohteena olevassa valvonta-asiassa.

Totean, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto ei ole sinänsä ollut valvonta-asiassa ratkaisua tehdessään sidottu yksittäistapauksessa annettuun Järvi-Pohjanmaan perusturvan kehitysvammaisten asumispalveluyksikön ylläpitomaksua koskevaan Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisuun. Aluehallintoviraston tulee kuitenkin noudattaa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Lainsäädäntöä sovellettaessa ja tulkittaessa tulee ottaa huomioon asiaan liittyvä oikeuskäytäntö ja muut oikeuslähteet.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella näyttää siltä, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto ei ole valvontapäätöstä tehdessään ilmeisesti ottanut riittävästi huomioon edellä todettua korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöstä (KHO 2015:86). Yksilöasiaa koskevassa ratkaisussaan 12.10.2016 Vaasan hallinto-oikeus taas on perustanut ratkaisunsa pitkälti kyseisen korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen periaatteisiin. Tässä valossa aluehallintoviraston 27.5.2019 antama valvontapäätös ja sen perustelut muodostuvat ongelmallisiksi. Edellä ylläpidon käsitteestä todetun johdosta aluehallintoviraston ratkaisu on mielestäni liian ehdoton ja kategorinen sen osalta, mitä kuluja ylläpitomaksu voi sisältää.

En katso aiheelliseksi ryhtyä laillisuusvalvonnassani tarkemmin arvioimaan, mitä kaikkia yksittäisiä kuluja kehitysvammaisen ylläpidosta perittävä maksu voi sisältää Järvi-Pohjanmaan perusturvan kehitysvammaisten asumispalveluyksikköjen osalta. Tältä osin asiasta päättäminen kuuluu viime kädessä tuomioistuimelle. Tuomioistuin tutkii yksittäistä kehitysvammaista henkilöä koskevassa asiassa, onko määrättyä ylläpitomaksua pidettävä kyseisen asiakkaan kohdalla lainmukaisena. Viittaaan tältä osin myös edellä kehitysvammaisen ylläpitomaksun käsitteestä ja sisällöstä sanottuun.

Totean vielä tässä yhteydessä, että jos kehitysvammaisen henkilö on varaton tai vähävarainen tai olosuhteet taikka edellä kerrotulla tavalla vammasta tai sairaudesta johtuvat yksilölliset syyt muutoin edellyttävät maksun tarkistamista, asiakasmaksulain 11 §:n mukaan sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukyvyyn mukaan määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista. Asiakkaalla on oikeus saada myös 11 §:ssä

mainituissa tilanteissa kirjallinen muutoksenhakukelpoinen päätös, jonka lainmukaisuuden hän voi edellä todetulla tavalla viime kädessä saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi.

3.2 Aluehallintovirastolle esitetty neuvottelupyynnö

3.2.1 Saatu selvitys

Kantelussa arvosteltiin sitä, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto kieltäytyi antamasta siltä pyydettyjä valvontapäätöstä koskevia tarkempia perusteluja ja ohjeistuksia.

Aluehallintoviraston lausunnon mukaan Järvi-Pohjanmaan perusturva on 25.6.2019 sähköpostitse esittänyt aluehallintovirastolle neuvottelupyynnön, koska se on katsonut, että valvontapäätös on ristiriidassa heidän aiemmin saamansa hallinto-oikeuden päätöksen kanssa.

Lausunnon mukaan aluehallintovirasto on vastannut 16.7.2019 Järvi-Pohjanmaan perusturvalle, että aluehallintoviraston valvontapäätös on koskenut asiakasmaksujen sisältöä, ei määrää, kuten hallinto-oikeuden yksilöasiaa koskeva päätös. Samalla aluehallintovirasto on ohjannut Järvi-Pohjanmaan perusturvaa halutessaan tekemään asiassa kantelun oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille.

Järvi-Pohjanmaan perusturva uudisti neuvottelupyynnön 19.9.2019 lähettämällä sähköpostitse viestin aluehallintoviraston vastuualueen johtajalle. Viestissä on uudelleen tuotu esille Järvi-Pohjanmaan perusturvan näkemys asiasta. Tämän jälkeen aluehallintovirastosta on 8.10.2019 oltu puhelimitse yhteydessä Alajärven kaupungin hallintojohtajaan. Puhelussa on kerrottu, ettei neuvottelua järjestetä ja ohjattiin saattamaan valvontapäätös täytäntöön.

Aluehallintoviraston mukaan kantelun liitteinä olevista sähköpostiviesteistä ilmenee, että Järvi-Pohjanmaan perusturva ei ole kyseisissä viesteissä pyytänyt ohjeistusta siitä, miten kunnan tulisi muuttaa ylläpitomaksujen perimistä, vaikka kantelussa niin väitetään. Aluehallintoviraston käsitys on, että Järvi-Pohjanmaan perusturvan tarkoituksena oli neuvotella mahdollisuudesta perua valvontapäätöksessä annettu huomautus. Lausunnon mukaan sähköpostiviesteissä ei ole pyydetty aluehallintovirastolta ohjeistusta valvontapäätöksen toimeenpanosta tai muistakaan tarvittavista toimenpiteistä.

Lausunnossaan aluehallintovirasto toteaa, että valvontapäätöksessä on tarkkaan lueteltu, mitä kuluja sen näkemyksen mukaan on ylläpitomaksuihin perusteetta sisällytetty. Näin ollen Järvi-Pohjanmaan perusturvaa oli jo valvontapäätöksessä kirjallisesti ohjeistettu, miltä osin ylläpitomaksujen sisältöä tulee muuttaa. Aluehallintovirasto katsoo antaneensa Järvi-Pohjanmaan perusturvalle riittävän ohjeistuksen siitä, miten ylläpitomaksujen perimistä tulee muuttaa. Aluehallintovirasto ei ole kieltäytynyt antamasta Järvi-Pohjanmaan perusturvalle tarkempia perusteluja tai ohjeistusta, koska niitä ei ole edes pyydetty.

3.2.2 Arviointi

Kehitysvammalain 3 §:n mukaan aluehallintovirastolle kuuluu erityishuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta toimialueellaan.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen 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. Pykälän 2 momentin mukaan jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Hallintolain 10 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

Arvioin asiaa seuraavasti.

Olen perehtynyt kantelun liitteenä olevaan Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ja Järvi-Pohjanmaan perusturvan väliseen sähköpostikirjeenvaihtoon.

Käytettävissäni olevista sähköpostiviesteistä ja saamastani selvityksestä ilmenee, että Järvi-Pohjanmaan perusturva on esittänyt aluehallintovirastolle neuvottelupyynnön, koska se on ollut tyytymätön aluehallintoviraston tekemään ylläpitomaksua koskevaan valvontapäätökseen. Aluehallintovirasto on sähköpostitse ohjannut Järvi-Pohjanmaan perusturvaa ilmoittamalla, että valvontapäätökseen tyytymätön voi tehdä kantelun oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille. Sähköpostiviesteistä ei ilmene, että Järvi-Pohjanmaan perusturva olisi nimenomaisesti pyytänyt aluehallintovirastolta muuta ohjausta tai ohjeistusta valvontapäätöksen toimeenpanoon liittyen.

Edellä todetun perusteella en ole voinut havaita, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto olisi ylittänyt harkintavaltaansa tai olisi laiminlyönyt velvollisuuksiaan neuvottelupyynnön reagoinnin osalta. Tästä syystä asia ei johtanut tältä osin toimenpiteisiini.

Totean yleisesti, että oikeusasiamies ei normaalisti neuvottele laillisuusvalvonnassaan antamiensa päätösten sisällöstä ja niiden edellyttämien toimenpiteiden toteuttamisesta valvonnan kohteiden kanssa. Aluehallintoviraston rooli on kuitenkin erilainen kuin oikeusasiamiehen, koska aluehallintovirastolle kuuluu valvonnan lisäksi – päinvastoin kuin oikeusasiamiehelle – myös erityishuollon suunnittelu ja ohjaus toimialueellaan.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1.4 esittämäni näkökohdat Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Tätä kanteluasiaa käsitellessäni olen kiinnittänyt huomiota siihen, että kehitysvammaisen ylläpitomaksua koskeva lainsäädäntö ja sen pohjalta muotoutuneet käytännöt ovat vaikeaselkoisia ja tulkinnallisia.

Kehitysvammaisilta ja muilta vammaisilta asumispalvelujen käyttäjiltä perittävät asiakasmaksut saattavat muodostua erisuuruiseksi riippuen siitä, minkä lain nojalla palvelua järjestetään. Palveluasumista järjestetään muun muassa kehitysvammalain mukaisena erityishuoltona, vammaispalvelulain mukaisena palveluasumisena ja sosiaalihuoltolain mukaisena palveluasumisena ja tehostettuna palveluasumisena. Lisäksi tarjolla on erilaisia tuetun asumisen muotoja. Mielestäni asumispalveluja käyttävien vammaisten henkilöiden yhdenvertainen kohtelu maksujen määräämisessä ei tällä hetkellä riittävästi toteudu.

Tiedossani on, että vammaislainsäädännön uudistamista koskeva hanke on vireillä sosiaali- ja terveysministeriössä. Lisäksi eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta piti tärkeänä asiakasmaksulain osittaisuudistusta koskevassa mietinnössään (StVM 39/2020 vp - HE 129/2020 vp), että valtioneuvosto valmistelee asiakasmaksulain kokonaisuudistuksen eduskunnan käsiteltäväksi.

Näistä syistä lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sosiaali- ja terveysministeriölle tiedoksi ja esitän, että edellä lausumani otetaan huomioon lainsäädännön valmistelussa.