

31.3.2005

1708/4/03 ja 2144/4/04

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Aila Linnakangas

VIIVÄSTYS TOIMEENTULOTUKIASIAN KÄSITTELYSSÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli oikeusasiamiehelle osoittamissaan kirjeissä (kirjeet 28.7.2003, 29.7.2003, 2.10.2003, 17.10.2003, 18.10.2003 ja 13.8.2004) Rovaniemen kaupungin sosiaaliviranomaisten menettelyä hänen toimeentulotukihakemustensa käsittelyssä ja toimeentulotukiasioissa yleisemminkin. Kantelija epäili myös Lapin lääninhallituksen puolueettomuutta Rovaniemen kaupungin sosiaaliviranomaisten valvonnassa.

- - -

3 TUTKINNAN RAJAUS

3.1 Rovaniemen kaupungin sosiaalitoimen säästötoimet vuonna 2002

Kirjeessään 28.7.2003 kantelija arvosteli Rovaniemen kaupungin sosiaalitoimen toimeentulotukeen kohdistamia säästötoimenpiteitä vuonna 2002, kun talousarvioon varattu määräraha hänen kertomansa mukaan alittui.

Totean, että toimeentulotukea tulee myöntää määrärahoista riippumatta kaikille siihen oikeutetuille. Kirjoituksessaan kantelija ei yksilöi tarkemmin, miltä osin sosiaaliviranomaisten menettely talousarvioon varattujen määrärahojen käytössä on hänen mielestään ollut lainvastaista. En voi ryhtyä tutkimaan asiaa kirjoituksessa annettujen tietojen perusteella.

Totean vielä, että kunnan asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Kunnan talousarviosta päättää kunnanvaltuusto, jonka päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta ja hallinto-oikeuden päätöksestä edelleen korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Oikeusasiamies ei voi muuttaa tai kumota kunnan toimielinten päätöksiä. Muutoksen saamiseksi niihin tulee käyttää kuntalaissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja.

Rovaniemen hallinto-oikeuden kirjaamosta puhelimitse saadun tiedon mukaan kantelija onkin valittanut hallinto-oikeuteen Rovaniemen kaupunginvaltuuston 9.6.2003 tekemistä päätöksistä §:t 73-75 (vuoden 2002 tilinpäätös, tarkastuslautakunnan arviokertomus vuodelta 2002, vastuuvapauden myöntäminen tilikaudelta 1.1.-31.12.2002) ja valtuuston päätöksistä 7.6.2004

§:t 59-61 (vuoden 2003 tilinpäätös, vuoden 2003 arviointikertomus, vastuuvapauden myöntäminen tilikaudelta 1.1.-31.12.2003).

Vakiintuneen käytännön mukaan oikeusasiamies ei puutu sellaiseen asiaan, jossa muutoksenhaku on kesken tai johon voi vielä hakea muutosta.

Edellä todetuilla perusteilla en ryhdy tutkimaan Rovaniemen kaupungin sosiaalitoimen menettelyä talousarvioon varattujen määrärahojen käytössä.

3.2

Oikeusavun laajentamista koskeva pyyntö

Kirjeessään 28.7.2003 kantelija kertoi, ettei hän saanut kunnallisvalituksen tekemiseen oikeusapua yleiseltä oikeusavustajalta. Hän pyysi oikeusasiamiehen toimenpiteitä oikeusavun ulottamiseksi myös kunnallisasioihin.

Oikeusapulain (257/2002) 6 §:n 2 momentin mukaan oikeusapuun ei kuulu avustaminen mm. asiassa, jossa oikaisuvaatimus- tai valitusoikeus perustuu kunnan tai muun julkisyhteisön jäsenyyteen. Vastaava rajoitus oli myös nykyistä 1.6.2002 voimaan tullutta oikeusapulakia edeltäneissä yleisestä oikeusavusta annetussa laissa ja laissa maksuttomasta oikeudenkäynnistä eikä eduskunta katsonut oikeusapusäännösten uudistamisen yhteydessä aiheelliseksi laajentaa oikeutta oikeusapuun tältä osin. Oikeusapulain 6 §:n 3 momentin mukaan julkinen oikeusavustaja voi kuitenkin edellä todetuissa asioissakin tarvittaessa antaa oikeudellisia neuvoja ja laatia tarvittavia asiakirjoja.

Eduskunta on päättänyt oikeusavun sisällöstä säätämässään laissa. Oikeusasiamies ei laillisuusvalvontansa puitteissa voi puuttua eduskunnan lainsäädäntötoimintaan eikä sen taustalla olevaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Näin ollen en voi tältä osin tutkia asiaa.

3.3

Sähköpostiviestit 1.12.2003, 24.6.2004, 1.9.2004, 11.1.2005, 9.2.2005, 10.2.2005, 23.3.2005, 29.3.2005 ja 30.3.2005

Kantelija on lähettänyt oikeusasiamiehelle tiedoksi johtavalle sosiaalityöntekijälle 1.12.2003 ja 23.3.2005, 29.3.2005 ja 30.3.2005, sosiaalipalvelujohtajalle 24.6.2004 ja 11.1.2005, sosiaali- ja terveysministeriön hallitusneuvokselle 1.9.2004 sekä Pelkosenniemen kunnan sosiaalishteerilastentalvovalle 9.2.2005 ja 10.2.2005 lähettämänsä sähköpostiviestit. Näitä oikeusasiamiehelle tiedoksi lähetettyjä, mutta muille henkilöille osoitettuja sähköpostiviestejä en ole ryhtynyt tutkimaan täällä.

4

RATKAISU

Muilta osin olen tutkinut kantelun ja siinä esitetyt väitteet. Katson toimeentulotukihakemusten käsittelyaikojen Rovaniemen kaupungin sosiaali-

ja terveystoimessa olevan liian pitkiä. Muilta osin en ole tutkimissani asioissa havainnut oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Kannanottoani perustelen seuraavasti.

4.1

Lääninhallituksen valvonnan puolueettomuutta koskeva epäily

Kantelija kertoi kirjeessään 29.7.2003 Lapin lääninhallituksen lääninsosiaalitarkastajan olleen Rovaniemen kaupungin tarkastuslautakunnan jäsen vaalikauden 2001–2004. Kantelija arveli lääninsosiaalitarkastajan olleen myös sosiaalityöntekijöiden ammattijärjestön puheenjohtaja vuonna 2002. Kantelija epäili näillä perusteilla lääninhallituksen puolueettomuutta Rovaniemen kaupungin sosiaaliviranomaisten valvonnassa.

Kantelija ei ole tarkemmin yksilöinyt asiaa, jonka käsittelyyn lääninsosiaalitarkastaja olisi lääninhallituksessa osallistunut hänen mielestään esteellisenä tai jossa asian käsittelyn puolueettomuus olisi lääninsosiaalitarkastajan menettelystä muutoin vaarantunut sillä perusteella, että hän on ollut Rovaniemen kaupungin tarkastuslautakunnan jäsen. En katso Lapin lääninhallituksen Rovaniemen kaupungin sosiaalitoimen valvontatehtävän puolueettomuuden yleisellä tasolla vaarantuneen yksinomaan sillä perusteella, että yksi sen viranhaltijoista (lääninsosiaalitarkastaja) on ollut Rovaniemen kaupungin tarkastuslautakunnan jäsen. Tämän vuoksi asia ei anna aiheutta toimenpiteisiini.

Eri asia nähdäkseni on se, että Rovaniemen hallinto-oikeus on 10.2.2005 antamallaan päätöksellä ratkaissut kantelijan valituksen Rovaniemen kaupungin keskusvaalilautakunnan kunnallisvaalien 2004 ehdokasasettelusta mm. lääninsosiaalitarkastajan vaalikelpoisuuden osalta. Hallinto-oikeus katsoi päätöksessään, että lääninsosiaalitarkastajaa oli pidettävä kuntalain 34 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuna välittömästi kunnallishallintoa koskevia valvontatehtäviä hoitavana valtion virkamiehenä, joka ei ollut vaalikelpoinen valtuustoon. Korkeimman hallinto-oikeuden kirjaamosta saadun tiedon mukaan lääninsosiaalitarkastaja on valittanut päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Lääninsosiaalitarkastajan ilmoituksen mukaan hän ei ole ollut sosiaalityöntekijöiden ammattijärjestön puheenjohtaja. Sen sijaan hän on ilmoituksensa mukaan ollut, ja on edelleenkin Lapin sosiaaliturvayhdistys ry:n puheenjohtaja. Kyseessä ei ole sosiaalityöntekijöiden ammattijärjestö.

4.2

Velvollisuus pankkitiliotteiden esittämiseen

Kirjeessään 2.10.2003 kantelija arvosteli sitä, että häntä vaadittiin esittämään toimeentulotukihakemuksessaan pankin tiliotteet. Hän kertoi jo toukokuussa 2002 ilmoittaneensa, ettei voi toimittaa pankin tiliotteita, koska pankki ei lähetä niitä hänelle maksutta.

Rovaniemen hallinto-oikeus on ratkaissut 19.6.2003 antamallaan päätöksellä (nro - - -, syys-lokakuun 2002 toimeentulotuki), 18.2.2004 antamallaan päätöksellä (nro - - -, marraskuun 2002 toimeentulotuki), 24.3.2004 antamallaan päätöksellä (nrot - - - ja - - -, touko- ja kesäkuun 2003 toimeentulotuki), 18.8.2004 antamallaan päätöksellä (elokuun 2003 toimeentulotuki) ja 13.5.2004 antamallaan päätöksellä (toukokuun 2002 toimeentulotuki) tiliotteiden esittämisvelvollisuutta koskevan asian. Hallinto-oikeus katsoi edellä mainituissa päätöksissään, että kantelijan hakemus oli voitu hylätä puutteellisina, koska hän ei ollut viranhaltijan pyynnöstä huolimatta toimittanut verotietoja ja tiliotteita. Hallinto-oikeus totesi, että toimeentulotuesta annetun lain 17 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuen hakijan on annettava toimielimelle kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot. Myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (jäljempänä asiakaslaki) 12 §:n 1 momentissa asiakas veloitetaan antamaan sosiaalihuoltolain tarkoittamalle toimielimelle ne tiedot, joita toimielin tarvitsee sosiaalihuollon järjestämisessä ja toteuttamisessa. Hallinto-oikeus totesi vielä, että lähtökohtana voidaan katsoa olevan, että erityisesti salassa pidettävät tiedot asiakas antaa itse. Asiakslain 20 §:n 2 momentissa tarkoitettu selvittämiskeino eli pankkitietojen hankkiminen viran puolesta on asiakkaan tietojenantovelvollisuuteen nähden poikkeuksellinen toimi. Sen tarkoituksena ei ole vähentää asiakkaan omaa velvollisuutta esittää selvitystä olosuhteistaan ja esimerkiksi toimeentulotukea myönnettäessä huomioon otettavista seikoista. Lain 20 §:n säännöksen tavoite on ehkäistä sosiaalihuollon väärinkäytöksiä. Tiliotetta voidaan hallinto-oikeuden päätösten mukaan pitää sellaisena toimeentulotuen hakijan taloudellista tilannetta koskevana selvityksenä, jonka hän on pyydettäessä velvollinen toimittamaan hakemuksensa liitteeksi.

Olen itsekin useissa aikaisemmissa kanteluratkaisuissani todennut, että mm. pankin tiliotteet voivat olla toimeentulotuen määräämisen kannalta välttämättömiä tietoja hakijan mahdollisten rahavarojen selvittämiseksi. Sosiaaliviranomaisella on siten näkemykseni mukaan lähtökohtaisesti oikeus pyytää toimeentulotuen hakijaa esittämään tiliotteet.

Toimeentulotuen suuruus maksullisten tiliotteiden hankinnasta kantelijalle aiheutuneisiin menoihin on puolestaan ratkaistu hallinto-oikeuden päätöksillä 18.2.2004 (nrot - - -) ja 24.3.2004 (nrot - - -).

Rovaniemen hallinto-oikeus on ratkaissut edellä todetut asiat harkintavaltansa rajoissa lainmukaisesti. Oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten tuomioistuin on käyttänyt tätä harkintavaltaa, jos harkintavaltaa ei ole ylitetty tai käytetty väärin eikä muuttaa tai kumota viranomaisten tai tuomioistuinten ratkaisuja.

Korkeimman hallinto-oikeuden kirjaamosta saadun tiedon mukaan kantelija on valittanut hallinto-oikeuden vuonna 2004 antamista päätöksistä (lukuun ottamatta päätöstä 18.8.2004) korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Asiaan saadaan siis aikanaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Oikeusasiamies ei puutu tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan.

4.3

Päätöksenteko heinä- ja elokuun 2002 toimeentulotukihakemuksiin

Kirjeessään 2.10.2003 kantelija kertoi, että hän ei ollut saanut päätöstä heinä- ja elokuun 2002 toimeentulotukihakemukseensa.

Saadun selvityksen mukaan asiassa oli tapahtunut seuraavaa.

Viranhaltija oli todennut päätöksessään 26.8.2002, että kantelijan toimeentulotukihakemus heinä- ja elokuulle jätetään toistaiseksi käsittelemättä, koska hakemus oli puutteellinen. Kantelija ei ollut toimittanut hakemuksen liitteeksi tilioitteita eikä verotustodistusta. Sosiaalipalvelujaosto oli 22.10.2002 pysyttänyt viranhaltijan päätöksen.

Rovaniemen hallinto-oikeus kuitenkin poisti 19.6.2003 tekemällään päätöksellä jaoston päätöksen. Hallinto-oikeus katsoi, ettei viranhaltijan päätös sisältänyt sellaista sosiaalihuoltolain 45 §:n 2 momentin mukaisen oikaisuvaatimuksen kohteeksi kelpaavaa asiaratkaisua, jota hallintomenettelylain 23 §:ssä tarkoitetaan. Jaoston ei olisi pitänyt tämän vuoksi käsitellä oikaisuvaatimusta lainkaan. Hallinto-oikeus ei kuitenkaan palauttanut asiaa viranhaltijalle uudelleen käsiteltäväksi.

Sosiaali- ja terveysvirasto on ilmoittanut selvityksessään, että Rovaniemen hallinto-oikeuden päätöksen mukaisesti alkuperäinen viranhaltijan 26.8.2002 tekemä päätös hakemuksen käsittelemättä jättämisestä puutteellisena on edelleen voimassa.

Tapahtuneen johdosta totean, että kantelijalla on nähdäkseni vieläkin mahdollisuus esittää viranhaltijan päätöksessä 26.8.2002 edellytetyt selvitykset ja saada asiaratkaisun sisältävä päätös oikeudestaan toimeentulotukeen heinä- ja elokuussa 2002, mikäli hän katsoo asian sitä edellyttävän. Asian hallinta on kaiken kaikkiaan ollut prosessuaalisesti hankala. Kun otetaan lisäksi huomioon, että päätöksen tekemättä jäämisestä ei ole aiheutunut kantelijalle oikeudenmenetyksiä, ei asia anna aiheutta toimenpiteisiini.

4.4

Allekirjoituksen vaatiminen

Kirjeessään 17.10.2003 kantelija tiedusteli, oliko johtavalla sosiaalityöntekijällä oikeus pyytää häntä allekirjoittamaan oikaisuvaatimuksensa.

Tältä osin totean seuraavan.

Sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan viranhaltijan päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada päätös kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen käsiteltäväksi, jos hän 14 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan sitä vaatii. Sosiaalihuoltoasetuksen 16 §:n mukaan asia pannaan vireille siten kuin hallintomenettelylaissa (1.1.2004 lukien hallintolaissa) on säädetty.

Vuoden 2003 loppuun voimassa olleen hallintomenettelylain (598/1982) 9 §:ssä säädettiin, että jos viranomaiselle toimitettua asiakirjaa ei ole allekirjoitettu tai sen muodossa on jokin muu puutteellisuus, asiakirjan toimittajalle on varattava tilaisuus poistaa puute, jollei se ole tarpeetonta. Katson johtavan sosiaalityöntekijän menetelleen harkintavaltansa puitteissa 16.10.2003 pyytäänsä kantelijaa allekirjoittamaan oikaisuvaatimuksensa.

Hallintomenettelylain vuoden 2004 alusta korvanneen hallintolain (434/2003) 22 §:n mukaan viranomaiseen saapunutta asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä, eikä asiakirjan alkuperäisyyttä ja eheyttä ole syytä epäillä. Hallintolakiin ei siis enää sisälly asiakirjan allekirjoitusvaatimusta. Jos kuitenkin muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asemasta.

Rovaniemen kaupungin toimeentulotuen hakemuskaavakkeessa edellytetään hakijan vakuuttavan allekirjoituksellaan oikeiksi kaavakkeessa antamansa tiedot. Tätä menettelyä noudatetaan tietojeni mukaan monissa muissakin kunnissa. Totean menettelystä seuraavaa.

Toimeentulotukilain 17 §:ssä on säädetty toimeentulotuen hakijan tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuudesta. Pykälän mukaan hakijan, hänen perheenjäsenensä ja elatusvelvollisensa sekä tarvittaessa heidän huoltajansa ja holhoojansa on annettava toimielimelle kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot. Jos tuen myöntäminen on perustunut tahallaan annettuihin erehdyttäviin tietoihin tai toimeentulotukilain 17 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden tahalliseen laiminlyöntiin, kunta voi lain 20 §:n 2 momentin mukaan periä virheellisiin tietoihin perustuneen tuen takaisin näiden tietojen antajalta tai ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöneeltä. Toimeentulotukilain 16 §:n mukaan tuki maksetaan tuen hakijalle käytettäväksi hänen ja hänen perheensä elatukseen. Toimeentulotukea voidaan siis hakea paitsi itselle, myös perheenjäsenille. Toimeentulotuen hakijan ja hakemuksen tietojen antajan henkilöllisyyden varmistaminen on siten toimeentulotukiasioissa korostunut.

Näkemykseni mukaan toimeentulotuen hakijan voidaan edellä mainittujen toimeentulotukilain säännösten perusteella edelleen hallintolain voimaan tultuakin edellyttää vahvistavan allekirjoituksellaan antamiensa tietojen oikeellisuuden. Nähdäkseni allekirjoittaminen palvelee myös hakijan ja hänen perheenjäsentensä oikeusturvaa, jos myöhemmin syntyy epäselvyyttä hakijan antamista tiedoista ja niiden oikeellisuudesta.

4.5

Oikeus sähköiseen asiointiin

Kantelija tiedusteli kirjeessään 17.10.2003 myös oikeudestaan sähköiseen asiointiin toimeentulotukiasioissa.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 2 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, jolla on tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet, on niiden rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai

määriteltyyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi. Laissa ei siis ole säädetty hallinnon asiakkaille ehdotonta oikeutta sähköisen asioinnin käyttämiseen.

Sosiaali- ja terveysviraston selvityksen mukaan toimeentulotukihakemusta ei voi toistaiseksi saada vireille sähköpostitse Rovaniemen kaupungissa.

Koska laissa ei siis ole asetettu kunnalle ehdotonta velvoitetta sähköisen asiointimahdollisuuden järjestämiseen, minulla ei ole aihetta epäillä lainvastaista menettelyä sähköisessä asiointissa toimeentulotukihakemusten vireillepanossa.

4.6

Etuuskäsittelijälle ja sosiaali- ja terveysjohtajalle lähetettyjä kirjeitä koskeva väite

Kirjeessään 2.10.2003 kantelija kertoi kirjoittaneensa etuuskäsittelijälle lokakuussa 2002 ja sosiaali- ja terveysjohtajalle joulukuussa 2002 saamatta vastausta kumpaankaan kirjeeseen.

Sosiaali- ja terveysviraston selvityksen mukaan kyseisiä kirjeitä ei ole löytynyt virastosta eikä niistä ole diaarimerkintää. Koska kirjeitä ei ole pystytty jäljittämään sosiaali- ja terveysvirastosta, ei asiaa ole voitu tämän enempää tutkia.

Totean kuitenkin yleisellä tasolla, että hyvä hallinto edellyttää asiallisiin kirjeisiin ja tiedusteluihin vastaamista. Vuoden 2004 alusta voimaan tullessa hallintolaissa (434/2003) on säädetty hyvän hallinnon perusteista. Lain 8 §:n mukaan vira nomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vasta ttava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Viranomaisella ei kuitenkaan ole mielestäni velvollisuutta jatkuvaan kirjeenvaihtoon sellaisessa asiassa, johon jo aiemmin on asianmukaisesti vastattu.

Kantelija liitti lisävastineeseensa vt. sosiaali- ja terveysjohtajalle 30.12.2002 osoittamansa kirjeen, jonka hän kertoi tulostaneensa omalta tietokonelevykkeeltään. Kirje oli kantelijan vastaus vt. sosiaali- ja terveysjohtajalta saamaansa 16.12.2002 päivättyyn vastaukseen muistutukseensa. Kuten edellä totesin, kyseistä kantelijan mahdollisesti lähettämää kirjettä tai merkintää sen saapumisesta ei ole sosiaali- ja terveysviraston ilmoituksen mukaan löytynyt virastosta. Tämän kirjeen johdosta totean kuitenkin, että kirje on nähdäkseni tulkittavissa aikaisemman vastauksen johdosta annetuksi kriittiseksi mielipiteen ilmaisuksi eikä se näkemykseni mukaan sisältänyt sellaisia uusia kysymyksiä tai tiedusteluja, jotka olisivat edellyttäneet sosiaali- ja terveysjohtajalta uudelleen vastaamista.

4.7

Asumismenoja koskeva tiedustelu

Kirjeessään 2.10.2003 kantelija tiedusteli, onko viranhaltijan otettava oma-aloitteisesti huomioon pitkäaikaisen toimeentulotukiasiakkaan asumismenot täysimääräisinä vai onko asiakkaan tätä erikseen vaadittava.

Vastauksena tähän tiedusteluun totean seuraavan.

Toimeentulotukilain 7 §:n mukaan toimeentulotuen perusosaan sisältyy seitsemän prosenttia tarpeellisen suuruista asumistukilain 6 §:ssä tarkoitettujen asumismenojen määrästä. Toimeentulotukilain 7 §:n ja toimeentulotukiasetuksen 1 §:n mukaan lisäosalla katetaan tarpeen mukaan muut kuin perusosaan sisältyvät asumismenot. Toimeentulotukiasetuksen 1 §:n mukaan lisäosalla katettavina menoina voidaan poikkeuksellisesti ottaa huomioon myös toimeentulotuen perusosalla katettavia menoja. Toimeentulotukilaissa tai -asetuksessa ei ole säädetty viranomaiselle velvollisuutta oma-aloitteisesti ottaa huomioon asumismenoja täysimääräisenä. Toimeentulotuen hakijan on siis itse esitettävä tätä koskeva vaatimus.

4.8

Rovaniemen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan toimeentulotukiohjeistus

Kirjeessään 2.10.2003 kantelija arvosteli sitä, että Rovaniemen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan 21.1.2003 hyväksymien toimeentulotukiohjeiden mukaan lasten luonapidosta/tapaamisesta tulisi olla lasten huoltajan antama kirjallinen todistus ennen kuin menoja otetaan huomioon toimeentulotukilaskelmassa. Todistuksen saaminen huoltajalta riitaisissa tapauksissa on kantelijan mukaan mahdoton. Hän pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan muiltakin osin lautakunnan hyväksymien toimeentulotukiohjeiden lähmukaisuuden.

Rovaniemen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan 21.1.2003 hyväksymistä toimeentulotuen soveltamisohjeista totean seuraavaa.

Lasten tapaamisesta tai luonapidosta tapaavalle vanhemmalle mahdollisesti aiheutuvista lisämenoista ei ole säädetty toimeentulotukilaissa tai -asetuksessa. Oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että näitä menoja voidaan ottaa huomioon toimeentulotukilain 7 §:n 3 momentissa ja toimeentulotukiasetuksen 1 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuina henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteita johtuvina toimeentulotuen lisäosaan oikeuttavina menoina.

Lähtökohtana toimeentulotuen myöntämisessä lisäosalla katettaviin menoihin on nähdäkseni pidettävä sitä, että tukea myönnetään vain tosiasiallisiin menoihin, joiden määrä on selvitetty. Vanhempien kesken sosiaalilautakunnan vahvistamalla sopimuksella sovitut tai tuomioistuimen päätöksellä määrätyt tapaamiset eivät välttämättä toteudu sovitulla tai määrättyllä tavalla. Toimeentulotuen hakijan voidaan mielestäni edellyttää esittävän kulujensa todellisuudesta tarpeellista selvitystä. Oikeusasiamies ei voi ottaa kantaa siihen, minkälainen tämän selvityksen tulee kussakin tapauksessa olla. En pidä kuitenkaan lähtökohtaisesti lainvastaisena sitä, että lastaan tapaavan

vanhemman edellytetään esittävän toisen vanhemman todistuksen lasten tapaamisista. Hakijalla tulee kuitenkin nähdäkseni olla oikeus tarvittaessa esittää muutakin selvitystä asiassa.

Sosiaali- ja terveystieteiden lautakunnan hyväksymissä toimeentulotuen soveltamisohjeissa todetaan, että lasten luonapitokuluja huomioidaan toimeentulotukimenoina, kun tapaamissopimus on vahvistettu ja kun hakijalla on esittää luonapitovuorokausista todistus siltä vanhemmalta, jonka luona lapsi asuu. Lopuksi ohjeissa todetaan (kohdassa 7), että "ohjeiden osalta tulee kuitenkin ottaa huomioon, että ne eivät saa rajoittaa viranhaltijoiden harkintaa päätettäessä perheen tai yksilön oikeudesta toimeentulotukeen, tai muutoinkaan olla ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Ohjeiden tarkoituksena on siten lähinnä korostaa yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista kunnassa. Ohjeilla ei voida sivuuttaa lain sääntöä".

Ohjeet mahdollistavat nähdäkseni tarvittaessa tapauskohtaisen harkinnan tarvittavien selvitysten esittämisessä. Edellä todettu huomioon ottaen en katso toimeentulotukiohjeistuksen olevan lainvastainen lasten tapaamismenoista edellytetyn selvityksen osalta.

En katso aiheelliseksi ryhtyä omasta aloitteestani selvittämään ohjeistuksen lain vastaisuutta tämän enempää.

4.9

Toimeentulotukihakemusten käsittelyaika

Kantelija arvosteli kirjeessään 29.7.2003 toukokuun 2002 toimeentulotukihakemuksensa käsittelyä. Hän ei kertomansa mukaan ollut saanut vielä tuolloinkaan asiallista päätöstä hakemukseensa. Kantelijan mukaan viranhaltija myös viivytteli päätöksenteossa Rovaniemen hallinto-oikeuden palautettua hänen toukokuun 2002 toimeentulotukihakemuksensa viranhaltijalle uudelleen käsiteltäväksi.

Kirjeessään 18.10.2003 kantelija arvosteli toimeentulotukihakemusten hänen mielestään liian pitkiä käsittelyaikoja Rovaniemen kaupungissa. Hän arvosteli myös kiireellisten toimeentulotukihakemusten päivystysjärjestelyjä. Hän kertoi, että perjantaisin ei päivystystä ole lainkaan eikä aluesosiaalityöntekijöillä ole puhelinaikaa. Myös vastineessaan kantelija kuvaili toimeentulotuen hakemisen vaikeutta päivystystilanteissa.

4.9.1

Käsittelyaikaa koskevat säännökset

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Säännös velvoittaa viranomaisia pyrkimään kaikissa käsittelemissään asioissa mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn. Erityisesti toimeentulotukiasioiden kiireellistä käsittelyä on painotettu huhtikuun 2001 alussa voimaan tulleella lain muutoksella. Tällöin toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997, jäljempänä toimeentulotukilaki) 14 §:ään lisättiin uusi 4 momentti (923/2000), jonka mukaan toimeentulotukiasiat

on käsiteltävä kunnassa viivytyksettä. Lakiin ei ole kirjattu mitään aikarajaa viivytyksettömälle käsittelylle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon vuosien 2000–2003 tavoite- ja toimintaohjelman (TATO) toimenpidesuosituksen mukaan kunnan tuli varmistaa, että asiakkaan hakiessa toimeentulotukea asia otetaan käsiteltäväksi viimeistään viikon sisällä tuen tarpeen ilmoittamisesta. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi toimeentulotukilain 14 §:n uuden 4 momentin sisältäneen lakiesityksen johdosta antamassaan mietinnössä (StVM 23/2000 vp), että tätä korkeintaan viikon käsittelyaikaa voidaan pitää ohjeellisena tavoitteena siitä, kuinka nopeasti tuen hakijan tulisi saada asiansa käsiteltäväksi. Eduskunta edellytti hyväksyessään mainitun lakiehdotuksen, että sosiaali- ja terveysministeriö seuraa sitä, että toimeentulotukiasioiden käsittelyajassa päästään TATO-ohjelmassa edellytettyyn tavoitteeseen.

Edellä todettua lainmuutosta koskeneessa hallituksen esityksessä (134/2000 vp) todettiin, että toimeentulotukiasioiden käsittelyvaiheisiin kuuluvat hakemuksen vastaanotto, asian selvittely, mahdollisten lisäselvitysten hankkiminen joko asiakkaalta tai viranomaisaloitteisesti sekä lopulta päätöksen tekeminen. Hallituksen esityksen mukaan lainkohta edellyttää, että kaikissa näissä käsittelyvaiheissa tulisi pyrkiä viivytyksettömään menettelyyn. Lisään tähän vielä, että toimeentulotukiasian käsittelyvaiheisiin kuuluu myös päätöksen toimeenpano, jolloin myös tuen maksamisen tulee tapahtua viivytyksettä.

Hallituksen esityksessä todettiin vielä, että toimeentulotukijärjestelmän tavoitteena on, että kukaan ei jää vaille kiireellisesti tarvitsemaansa apua. Siksi sosiaalitoimistoissa on syytä tarvittaessa järjestää päivystysluonteisia vastaanottoaikoja kiireellisen avun tarpeessa olevia asiakkaita varten ja muutoinkin huolehtia siitä, että tuen hakija saa tarvitsemansa avun riittävän ajoissa. Ajanvarausta tehtäessä tulisi hakijaa ohjata jättämään kirjallinen hakemus, mikäli vastaanottoaikoja ei voida järjestää kohtuullisessa ajassa.

4.9.2

Toukokuun 2002 toimeentulotukihakemuksen käsittely

Tapahtumien kulku oli asiakirjojen mukaan seuraava.

Viranhaltija oli päätöksellään 28.5.2002 pyytänyt kantelijaa toimittamaan hakemuksensa liitteeksi verotodistuksen sekä tiliotteet kahdelta kuukaudelta 21.6.2002 mennessä uhalla, että muussa tapauksessa hakemus hylätään. Viranhaltija oli uudestaan päätöksellään 5.6.2002 pyytänyt kantelijaa toimittamaan tarvittavat liitteet, jotta hakemus voidaan ottaa käsiteltäväksi. Sosiaalipalvelujaosto oli 6.8.2002 pysyttänyt viranhaltijan päätökset.

Rovaniemen hallinto-oikeus kumosi 5.3.2003 antamallaan päätöksellä edellä mainitun jaoston 6.8.2002 tekemän päätöksen ja palautti asian viranhaltijalle uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus totesi, että viranhaltijan päätökset 28.5. ja 5.6.2002 eivät sisältäneet asiaratkaisua, jolla kantelijan hakemus olisi hylätty, vaan ainoastaan kantelijalle annetun ohjauksen toimittaa asian

ratkaisua varten lisäselvitystä sekä ehdon, jonka täytyessä hakemus voitiin hylätä.

Sosiaali- ja terveysviraston selvityksen mukaan hallinto-oikeuden päätös annettiin sosiaalipalvelujaostolle tiedoksi 25.3.2003. Viranhaltija käsitteli asian hallinto-oikeuden päätöksen johdosta uudelleen 9.5.2003 ja hylkäsi hakemuksen, koska kantelija ei ollut toimittanut pyydettyjä liitteitä (verotodistus, kahden kuukauden tiliotteet) määräaikaan 21.6.2002 mennessä.

Viranhaltijan uuden päätöksen tekeminen kes ti siis noin 1,5 kuukautta. Tältä osin totean seuraavan.

Toimeentulotukilain 14 §:n 4 momentin (923/2000) mukaan toimeentulotukiasiat on käsiteltävä kunnassa viivytyksettä. Viivytyksettömän käsittelyn vaatimus koskee asian kaikkia vaiheita, myös hallinto-oikeuden toimielimelle tai viranhaltijalle uudelleen käsiteltäväksi palauttamaa asiaa.

Saadun selvityksen mukaan asiaa uudelleen käsiteltäessä ei ole pyydetty tai hankittu uusia selvityksiä. Estettä päätöksen tekemiseen jo aikaisemmin ei asiakirjojen mukaan siis ollut. Päätöksen tekemiseen kulunutta 1,5 kuukauden aikaa voidaankin pitää kantelijan kannalta pitkänä. Kun kuitenkin otetaan huomioon se, että sama asiakysymys kantelijan velvollisuudesta toimittaa pyydetty lisäselvitykset oli jo aiemmin ratkaistu viranhaltijan 8.11.2002 ja 30.1.2003 tekemillä päätöksillä, jotka sosiaalipalvelujaosto oli pysyttänyt 28.1.2003 ja 29.4.2003 tekemillään päätöksillä ja joista kantelija oli valittanut hallinto-oikeuteen, en katso kantelijan oikeusturvan menettelyn johdosta vaarantuneen. Tämän vuoksi en katso minulla tässä tapauksessa olevan aihetta puuttua viranhaltijan päätöksentekoon.

Sosiaalipalvelujaosto pysytti sittemmin 5.8.2003 tekemällään päätöksellä viranhaltijan 9.5.2003 tekemän päätöksen. Rovaniemen hallinto-oikeus hylkäsi 13.5.2004 antamallaan päätöksellä kantelijan valituksen. Mitä tulee päätöksen asiasisältöön, viitataan asiasta edellä (kohdassa 4.2) lausuttuun.

4.9.3

Toimeentulotukihakemusten käsittelyajat Rovaniemen kaupungissa

Sosiaali- ja terveysviraston 24.11.2004 päivätyn selvityksen mukaan tuolloin käsittelyssä olivat 28.10.2004 jätetyt hakemukset, jotka koskivat marraskuulle ja siitä eteenpäin haettava toimeentulotukea. Hakemusten käsittelyajat olivat siis tuolloin yli kolme viikkoa.

Kuten edellä (kohdassa 5.9.1) totesin, laissa ei ole aikarajaa viivytyksettömälle käsittelylle, vaikkakin lain valmisteluasiakirjoissa pidettiin korkeintaan viikon käsittelyaikaa sellaisena ohjeellisena aikana, jonka kuluessa toimeentulotukiasia tulisi ottaa käsiteltäväksi.

Kun otetaan huomioon se, että toimeentulotuki on perustuslaissa säädettyä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon turvaava keskeinen rahaetus, voidaan mielestäni korkeintaan viikon aikaa hakemuksen

käsittelyyn ottamiselle pitää lähtökohtana viivytyksettömälle käsittelylle. Sellaisissa tapauksissa, joissa päätöksen tekeminen ei edellytä lisäselvityksiä, hakemus tulisi siis mielestäni ottaa käsiteltäväksi ja myös ratkaista lähtökohtaisesti viikon kuluessa. Niissä tapauksissa, joissa päätöksen tekeminen edellyttää lisäselvityksiä, niitä tulisi pyytää tai hankkia lähtökohtaisesti viimeistään viikon kuluessa ja tehdä päätös välittömästi tarpeellisten selvitysten saavuttua.

Mielestäni sosiaali- ja terveystieteiden selityksessä todettu runsaan kolmen viikon käsittelyaika ei täytä toimeentulotukilaisissa säädetyn viivytyksettömän käsittelyn vaatimusta. Pidänkin sosiaali- ja terveystieteiden selityksessä todettuja käsittelyaikoja liian pitkinä.

Korostan, että toimeentulotuki on rahaetuus, jolla turvataan perustuslain oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloa turvaava etuus, minkä vuoksi hakemusten käsittelyajalla on olennainen merkitys hakijan toimeentulon turvaamisessa. Korostan vielä, että julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaan velvollisuus toteuttaa perus- ja ihmisoikeudet. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että voimavaroja tulee kohdentaa siten, että toimeentulotuen hakija saa tarvitsemansa avun riittävän ajoissa. Kunnan on huolehdittava siitä, että toimeentulotukiasiat kunnassa käsitellään toimeentulotukilaisissa säädetyllä tavalla viivytyksettä.

4.9.4

Kiireellisten hakemusten päivystysjärjestelyt

Kantelijan kirjeestä 18.10.2003 ilmenee, että toimeentulotuen hakija voi varata ajan alueensa sosiaalityöntekijältä, etuuskäsittelijältä tai kiireellisessä tapauksessa tulla päivystykseen (ma-to klo 9–14.30), jossa asian käsittelee päivystävä sosiaalityöntekijä. Allekirjoittaneen asian esittelijän johtavalta sosiaalityöntekijältä puhelimitse saaman lisäselvityksen mukaan perjantaisin on kiireellisissä tapauksissa mahdollisuus ottaa yhteyttä asiakasneuvojaan, joka voi tarvittaessa myöntää kiireellistä toimeentulotukea tai ohjata hakijan muulle työntekijälle. Minulla ei ole aihetta puuttua kiireellisten hakemusten päivystysjärjestelyihin Rovaniemen sosiaalitoimessa.

4.10

Vs. johtavan sosiaalityöntekijän menettely

Kirjeessään 13.8.2004 kantelija pyysi, että oikeusasiamies tutkii vs. johtavan sosiaalityöntekijän menettelyn hänen toimeentulotukiasiansaan. Kantelija kertoi lähettäneensä vs. johtavalle sosiaalityöntekijälle 3.8.2004 sähköpostitse tiedustelun, johon hän ei ollut saanut vielä vastausta.

Tältä osin totean seuraavaa.

Sosiaali- ja terveystieteiden virasto on liittänyt selitykseensä sosiaalityöntekijän 11.10.2004 tekemän päätöksen. Päätöksestä ilmenee, että kantelijaa oli 16.8.2004 pyydetty toimittamaan kesä-heinäkuun 2004 toimeentulotukihakemuksen osalta lisäselvitystä 31.8.2004 mennessä. Lisäksi

kantelijaa oli pyydetty Rovaniemen hallinto-oikeuden päätökseen 13.5.2004 viitaten toimittamaan selvitys kesäkuun 2002 tuloistaan ja menoistaan kesäkuun 2002 toimeentulotuen ratkaisemista varten. Hallinto-oikeus oli mainitulla päätöksellään siirtänyt kantelijan kesäkuun 2002 toimeentulotukea koskeneen vaatimuksen viranhaltijan käsiteltäväksi. Kantelija oli sosiaalityöntekijän vastaanotolla 7.10.2004 uudistanut hakemuksensa. Kantelijan kesäkuun 2002 ja kesä-heinäkuun 2004 toimeentulotukihakemus hylättiin sosiaalityöntekijän 11.10.2004 tekemällä päätöksellä puutteellisena.

Kantelija on siis saanut päätöksen toimeentulotukihakemuksiinsa 11.10.2004 ja samalla vastauksen sosiaalityöntekijälle 3.8.2004 lähettämäänsä tiedusteluun. En katso minulla olevan aihetta puuttua sosiaalityöntekijän menettelyyn.

4.11

Päätösvallan delegointi etuuskäsittelijöille

Kantelija pyysi kirjeessään 16.8.2004 oikeusasiamiestä selvittämään, onko sosiaali- ja terveysvirastolla oikeus päättää etuuskäsittelijöiden päätettäväksi delegoiduista asioista.

Sosiaalihuoltolain 12 §:n mukaan sosiaalihuoltolaissa tarkoitetun toimielimen laissa säädettyä päätösvaltaa voidaan johtosäännöllä siirtää toimielimen alaisille viranhaltijoille henkilön tahdosta riippumattomaa huoltoa koskevia päätöksiä lukuun ottamatta. Rovaniemen kaupungin hallintosäännön 7 §:n mukaan toimielin päättää ratkaisuvallan edelleen siirtämisestä.

Sosiaali- ja terveyslautakunta on 24.2.2004 (§ 33) päättänyt päätösvallan delegoinnista asiakasasioissa. Päätöksen mukaan norminmukaisen toimeentulotuen myöntämisestä päättää sosiaalityöntekijä, sosiaaliohjaaja tai toimistos sihteeri ja erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvan tuen myöntämisestä sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja.

Minulla ei ole aihetta puuttua päätösvallan delegointiin viranhaltijoille toimeentulotuen myöntämisessä.

4.12

Rovaniemen hallinto-oikeuden päätösten lainmukaisuus

Kantelija pyysi kirjeessään 13.8.2004 oikeusasiamiestä tutkimaan Rovaniemen hallinto-oikeuden päätösten lainmukaisuuden.

Kantelija ei ole yksilöinyt, mitä Rovaniemen hallinto-oikeuden päätöstä hän pitää lainvastaisena. En voi siten hänen kirjeessään esitettyjen tietojen perusteella tutkia asiaa. Totean kuitenkin yleisellä tasolla, että Suomen perustuslain mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, kunnan toimielinten päätöksiä koskevissa hallintoasioissa hallinto-oikeudet, ylimpänä korkein hallinto-oikeus. Oikeusasiamies ei voi puuttua tuomioistuinten harkintavaltaan, jos harkintavaltaa ei ole ylitetty tai käytetty väärin.

Oikeusasiamies ei myöskään puutu vireillä olevaan asiaan. Kuten edellä (kohdassa 4.2) totesin, kantelija on valittanut Rovaniemen hallinto-oikeuden vuonna 2004 antamista hänen toimeentulotukeaan koskevista päätöksistä (päätöstä 18.8.2004 lukuun ottamatta) korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jossa asiat ovat vireillä.

5

TOIMENPITEET

Saatan myös edellä (kohdassa 4.9.3) esittämäni käsityksen toimeentulotuen liian pitkistä käsittelyajoista ja kunnan velvollisuudesta turvata toimeentulotukiasian viivytyksetön käsittely Rovaniemen kaupungin sosiaali- ja terveys lautakunnan tietoon.

Samalla pyydän sosiaali- ja terveyslautakuntaa toimittamaan minulle 31.8.2005 mennessä selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin Rovaniemen kaupunki on ryhtynyt edellä todetun tilanteen korjaamiseksi ja miten tilanne on korjaantunut.