

7.4.2009

Dnro 270/4/07

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Tuula Aantaa

OPETUSVIRASTO EDELLYTTI KIELTEISEN TOIMEENTULOTUKIPÄÄTÖKSEN LIITTÄMISTÄ ASIAKASMAKSUVAPAUTUSTA KOSKEVAAN HAKEMUKSEEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli oikeusasiamiehen kansliaan 23.1.2007 saapuneessa sähköpostiviestissään Helsingin kaupungin sosiaaliviraston ja opetusviraston viranhaltijoiden menettelyä lapsensa perusopetuslain mukaisen iltapäivätoiminnan asiakasmaksun perimättä jättämistä koskevassa asiassa.

Kantelijan mukaan mainittujen viranomaisten kesken oli epäselvyyttä siitä, mistä Huopalahden seurakunnan tuottaman iltapäivätoiminnan asiakasmaksun perimättä jättämistä haetaan ja mitä selvityksiä hakemukseen tulee liittää. Kantelijan mielestä häntä ei ohjattu ja neuvottu tilanteessa asianmukaisesti. Lisäksi opetusviraston vastauskirje iltapäivätoiminnan maksuvapautushakemukseen oli kantelun mukaan kadonnut postissa.

3 RATKAISU

3.1
Aamu- ja iltapäivätoimintaa koskevat säännökset sekä Helsingin kaupunginhallituksen päätös 6.2.2006 (§ 186)

Perusopetuslakiin lisättiin 1.8.2004 voimaan tulleella lailla säännökset (8 a luku) koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta. Säännösten mukaan toiminnan järjestäminen on kunnille vapaaehtoista. Kunta voi järjestää toiminnan itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia palvelut esimerkiksi toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä. Kunta voi hankkia palvelut myös muulta julkiselta tai yksityiseltä tuottajalta. Kunta voi myös hankkia palvelut antamalla tähän tarkoitukseen avustusta palvelun tuottajalle. Aamu- ja iltapäivätoiminnasta voidaan määrätä perusopetuslain 48 f §:n mukainen kuukausimaksu. Maksu voidaan jättää perimättä tai sitä voidaan alentaa, jos huoltajan elatusvelvollisuus, toimeentuloedellytykset tai huollolliset näkökohdat huomioon ottaen siihen on syytä.

Helsingin kaupunginhallitus päätti 6.2.2006 (§ 186) muun ohella, että opetustoimella on edelleen koordinaatiovastuu kaikesta kaupungin järjestämästä, perusopetuslain mukaisesta aamu- ja iltapäivätoiminnasta sekä syksyyn 2009 mennessä myös järjestämisvastuu kaikesta kyseisestä toiminnasta lukuun ottamatta sosiaalitoimen vastuulle jääviä kehitysvammaisten kerhoja. Lisäksi kaupunginhallitus päätti kaupungin järjestämästä aamu- ja iltapäivätoiminnan kuukausittaisesta asiakasmaksusta sekä kaupungin ylläpitämässä että kaupungin avustamassa toiminnassa lukuvuodelle 2006–2007. Kaupunginhallituksen päätöksen mukaan asiakasmaksu voitiin ottaa toimeentulotukilaskelmassa

huomioon tai maksusta voitiin myöntää vapautus harkinnanvaraisesti muiden erityisen painavien syiden perusteella.

3.2

Tapahutumien kuvaus asiakirjojen perusteella

Asiakirjojen mukaan kantelija oli kantelun tarkoituksena ajankohtana Helsingin sosiaaliviraston läntisen sosiaaliaseman toimeentulotuen asiakas. Hänen poikansa osallistui tuolloin perusopetuslainmukaiseen Huopalahden seurakunnan tuottamaan iltapäivätoimintaan, jota Helsingin kaupunki avusti.

Kantelijalle oli myönnetty täydentävää toimeentulotukea poikansa vuoden 2006 elo- ja syyskuun iltapäiväkerhon maksuihin viranhaltijan 18.9.2006 tekemällä päätöksellä. Viranhaltijan 10.11.2006 tekemällä päätöksellä kyseiset maksut otettiin loka- ja marraskuun toimeentulotukilaskelmissa huomioon menoina. Viranhaltijan päätöksellä 11.12.2006 kantelijalle myönnettiin täydentävää toimeentulotukea lapsensa joulukuun iltapäivätoiminnan maksuun.

Viranhaltijan toimeentulotukipäätöksessä 14.12.2006 kantelijaa ohjattiin hakemaan maksuvapautusta seurakunnan iltapäiväkerhomaksuihin opetusvirastosta. Hän haki kyseistä maksuvapautusta opetusvirastosta 19.12.2006 päivätyllä kirjeellä. Opetusvirasto vastasi hakemukseen 23.1.2007 päivätyllä kirjeellään, jossa todettiin kirjeestä tarkemmin ilmenevin perustein, että opetustoimi ei voinut myöntää haettua maksuvapautusta. Tämän johdosta kantelijaa kehoitettiin kirjeessä olemaan yhteydessä iltapäivätoiminnasta vastaavaan seurakuntaan ja toimeentulotukiasioita käsittelevään viranhaltijaan maksujärjestelyjen sopimiseksi maksamattomien asiakasmaksujen osalta. Tämän jälkeen sosiaalivirastosta myönnettiin kantelijalle iltapäiväkerhomaksut täydentävänä toimeentulotukena tammi-, helmi- ja maaliskuulle 2007 viranhaltijan päätöksellä 29.1.2007.

3.3

Viranomaisten neuvonnasta

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Kunnalla on oikeus itsehallintonsa puitteissa antaa viranhaltijoilleen viranhoidon koskevia ohjeita. Yleisohjeilla on tärkeä merkitys hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi. Ohjeilla ei kuitenkaan voida asettaa lakiin tai asetukseen perustumattomia rajoituksia. Kuntien antamat soveltamisohjeet eivät ole juridisesti hallintoa sitovia.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin. Hyvän hallinnon edellyttämässä neuvonnassa on kyse muun muassa siitä, että asiakkaille kerrotaan, miten heidän pitäisi menetellä saadakseen asiansa vireille ja vaatimuksensa tutkituiksi. Neuvonnan tulee olla selkeää ja ymmärrettävää.

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

Sosiaaliviraston menettely

Sosiaalivirastosta saadun selvityksen mukaan sosiaaliviraston sisäinen kirjallinen toimintaohje oli joulukuussa 2006, että toimeentulotuen asiakkaita tuli kehottaa hakemaan opetusviraston tuottamasta kerhotoiminnasta maksualennus tai -vapautus opetusvirastosta. Käytännössä vastaava ohjaus annettiin myös asiakkaille, joiden lapsi oli opetustoimelta kohdennettua avustusta saavan palvelun tuottajan, kuten tässä tapauksessa Huopalahden seurakunnan, iltapäivätoiminnan piirissä. Myös kantelijaa ohjattiin sosiaaliasemalla toimimaan näin. Käytettävissäni olevien asiakirjojen perusteella ohjaus oli kirjattu edellä mainittuun viranhaltijan toimeentulotukipäätökseen 14.12.2006.

Sosiaalivirasto on näkemykseni mukaan antanut kyseisen ohjeistuksensa työntekijöilleen harkintavaltansa puitteissa ja viranhaltija on noudattanut saamaansa ohjeistusta. Sosiaaliviranomaisen tehtävänä ei ole ollut ennakoida kantelijan maksuvapautushakemuksen menestymisen mahdollisuutta. Sanottuun johdosta asia ei tältä osin anna aihetta toimenpiteisiin.

Opetusviraston menettely

Opetusviraston selvityksen mukaan kantelija oli tässä asiassa ensimmäisen kerran yhteydessä opetusvirastoon puhelimitse 19.12.2006. Tuolloin hänelle ilmoitettiin, mitä lisäselvityksiä hänen tulisi maksuvapautushakemukseensa liittää sekä lähetettiin opetusviraston ohje maksukäytänteistä. Kantelijalle lähetetty ohje oli käytettävissäni olevien asiakirjojen perusteella opetusviraston tiedote, joka oli osoitettu koululaisten iltapäivätoimintaan osallistuneiden oppilaiden huoltajille järjestöjen ja seurakuntien toiminnassa ja joka koski perusopetuslain mukaisen koululaisten iltapäivätoiminnan asiakasmaksuja lukuvuonna 2006 – 2007.

Tiedotteessa todettiin muun ohella, että harkinnanvaraista maksuvapautusta iltapäivätoiminnan asiakasmaksuihin tuli hakea ensisijaisesti sosiaalivirastosta toimeentulotuen kautta. Jos huoltaja sai kielteisen toimeentulotukipäätöksen, hänellä oli tiedotteen mukaan mahdollisuus hakea harkinnanvaraista maksuvapautusta opetusvirastosta. Harkinnanvarainen maksuvapautus voitiin myöntää erityisen painavien syiden perusteella. Maksu voitiin jättää perimättä erityisen poikkeuksellisten asiakkaan yksilöllisten olosuhteiden, lähinnä huollollisten tai sosiaalisten syiden perusteella. Tiedotteen mukaan päätös asiassa tehdään määräaikaiseksi.

Kannanotto

Olen samaa mieltä kantelijan kanssa siitä, että sosiaaliviraston ja opetusviraston neuvonta ja ohjeistus asiassa ei ollut kantelun tarkoittamana ajankohtana yhteensopiva. Sosiaaliviraston ohjeistus lähti siitä, että perusopetuslain mukaisen iltapäivätoiminnan asiakasmaksujen perimättä jättäminen tai alentaminen oli ensisijaista toimeentulotuen myöntämiseen nähden. Opetusviraston neuvonnan mukaan harkinnanvaraista asiakasmaksujen perimättä jättämistä tai alentamista tuli puolestaan hakea opetusvirastosta vasta sen jälkeen kun huoltaja oli saanut asiassa kielteisen toimeentulotukipäätöksen sosiaalivirastosta.

Perusopetuslain 48 f §:n 2 momentin säännös maksun perimättä jättämisestä tai sen alentamisesta on välttämättä eikä siitä selviä asiakasmaksujen perimättä jättämisen/alentamisen ensisijaisuus. Kun otetaan kuitenkin huomioon se, että toimeentulotuki on luonteeltaan viimesijainen toimeentuloa turvaava etuus, ei opetusviraston silloinen näkemys toimeentulotuen ensisijaisuudesta ollut nähdäkseni sopuisuudessa toimeentulotuen viimesijaisuuden kanssa.

Saamani selvityksen mukaan opetusvirasto on sittemmin muuttanut käytäntöään siten, että asiakkaita ei maksuhojennusasioissa ohjata enää toimeentulotuen asiakkaita. Helsingin kaupunginhallitus

päätti 17.3.2008 (§ 369) koululaisten iltapäivätoiminnan asiakasmaksujen alentamisen tai perimättä jättämisen periaatteista. Asiakasmaksujen alentaminen tai perimättä jättäminen perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaisiin päivähoitomaksun perimättä jättämisen tuloarajoihin. Asiakasmaksu voidaan puolittaa tai se voidaan jättää kokonaan perimättä. Asiakasmaksun perimättä jättämistä tai sen puolittamista tulee hakea kirjallisesti opetusvirastolta ja hakemukseen tulee liittää tositteet, joihin halutaan vedota.

Sanotun johdosta ja koska kantelija ei käytettävissäni olevien asiakirjojen perusteella kärsinyt tässä asiassa oikeudenmenetyksiä, ei asia enää anna minulle aihetta muuhun, kuin että saatan edellä sanotun käsitykseni opetusviraston tietoon.

Opetusviraston tiedote

Mainitun opetusviraston tiedotteen osalta totean vielä seuraavan.

Tiedote oli edellä todetun mukaisesti osoitettu nimenomaan järjestöjen ja seurakuntien iltapäivätoimintaan osallistuvien koululaisten huoltajille. Perusopetuslain nimenomaisen säännöksen perusteella opetustoimi voi hankkia ko. iltapäivätoimintapalvelut mainituilta tahoilta joko ostopalveluna tai antamalla kohdennettua avustusta palvelun tuottajalle.

Näkemykseni mukaan tiedotteesta voi saada sen käsityksen, että opetusvirasto myöntää harkinnanvaraisen maksuvapautuksen myös toiminta-avustusta saavan palvelun tuottajan asiakasmaksuihin. Kuten kantelijan hakemukseensa saamasta 23.1.2007 päivätystä vastauskirjeestä käy ilmi, opetustoimi ei voi myöntää huoltajalle maksuvapautusta silloin kun asiakasmaksun perii palvelun tuottaja, joka saa kohdennettua avustusta tuottamaansa iltapäivätoimintaan. Kyse ei ole opetusvirastolle tulevasta maksusta.

Tiedote oli käsitykseni mukaan tältä osin puutteellinen.

3.4

Neuvonta maksuvapautushakemuksen liitteiden osalta

Kantelijan kertoman mukaan myöskään neuvonta maksuvapautushakemukseen tarvittavista liitteistä ei ollut opetusviraston ja sosiaaliviraston taholta yhdenmukaista.

Totean, että kumpikaan virasto ei ole ottanut selvityksessään kantaa tähän väitteeseen.

Asiakirjoista ilmenee, että viranhaltijan toimeentulotukipäätöksessä 14.12.2006 oli lueteltu, mitkä asiakirjat tuli sosiaaliviraston käsityksen mukaan liittää vapaamuotoisen maksuvapautushakemuksen liitteiksi. Näihin kuului mm. hakijan toimeentulotukipäätös. Opetusviraston selvityksestä puolestaan ilmenee, että kantelija oli ollut 19.12.2006 puhelimitse yhteydessä opetusvirastoon, jolloin erityissuunnittelija oli ilmoittanut hänelle, mitä lisäselvityksiä hakemuksen liitteiksi tarvittiin. Asiakirjoista ei tarkemmin ilmene, miten puhelimitse annettu neuvonta tarvittavista liitteistä erosi toimeentulotukipäätöksessä mainituista. Sen sijaan selvityksestä ilmenee, että kantelija oli toimittanut opetusvirastoon hakemuksensa liitteiksi päätökset täydentävistä toimeentulotuista.

Totean tältä osin seuraavan.

Asiakirjojen mukaan opetusvirasto edellytti kantelun tarkoituksena ajankohtana kielteisen toimeentulotukipäätöksen liittämistä asiakasmaksuvapautusta koskevaan hakemukseen. Näkemykseni mu-

kaan asiakkaalta vaadittavan selvityksen tulee olla asian ratkaisemisen kannalta välttämätöntä. Toimeentulokupäätös saattaa sisältää arkaluonteisia tietoja, joilla ei ole merkitystä maksuvapautushakemuksta käsiteltäessä. Henkilön yksityisyyden suoja huomioon ottaen olisi tältä osin mielestäni riittänytkin muu erillinen selvitys toimeentulotuen epäämisestä. Joka tapauksessa asiakasta olisi mielestäni tullut ohjata peittämään päätöksen sisältävät arkaluonteiset tiedot, joilla ei ollut merkitystä asian ratkaisemisen kannalta.

Saatan tämän käsitykseni opetusviraston ja sosiaaliviraston tietoon.

3.5

Vastauskirjeen postitus

Mitä sitten tulee kantelussa esitettyyn väitteeseen siitä, että opetusviraston vastauskirje kantelijan asiakasmaksua koskevaan maksuvapautushakemukseen olisi hukkunut postissa, opetusviraston selvityksestä ilmenee, että kirje ei ollut hukkunut postissa, vaan sen postitus oli viivästynyt aiotusta.

Opetusviraston selvityksen mukaan 23.1.2007 päivätyin ja samana päivänä lähetetyn kirjeen mukaan oli liitetty saate, jossa huoltajalle pahoiteltiin postituksen myöhästymistä. Lisäksi johdon sihteeri oli selvityksen mukaan esittänyt kantelijalle puhelimitse pahoittelut asian viivästymisestä ennen 23.1.2007.

Asia ei tältä osin anna minulle laillisuusvalvojana aihetta toimenpiteisiin.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.3 ja 3.4 esittämäni käsitykset opetusviraston tietoon lähettämällä sille tämän päätökseni tiedoksi.

Lisäksi saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsityksen sosiaaliviraston tietoon lähettämällä sille tämän päätökseni tiedoksi.

Lopuksi

Selvityshenkilö Esa Iivonen luovutti opetusministeriölle silloisen opetusministerin Sari Sarkomaa toimeksiannon johdosta Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan lainsäädännön toimivuutta, toiminnan laatua ja muutostarpeita koskevan selvityksensä 12.2.2009 (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:8). Selvityksessään selvityshenkilö toteaa asiakasmaksuista vapauttamisen ja maksun alentamisen osalta (s. 87 – 90) muun ohella, että kuntien asiakasmaksuvapautus- ja maksualennusperusteissa ei ole yhtenäistä käytäntöä, vaan käytännöt vaihtelevat kunnittain. Selvityshenkilön mukaan on kuntia, joissa maksuvapautuksia ja maksualennuksia ei edes myönnetä, vaan niitä hakevat ohjataan toimeentulotuen asiakkaiksi. Selvityshenkilön mielestä asiakasmaksujen alentamista ja maksuista vapauttamista koskevia käytäntöjä tulee yhtenäistää antamalla asiasta valtakunnallinen suositus. Selvityshenkilön toimenpide-ehdotuksen 18 mukaan maksualennuksista ja vapautuksista ja niiden hakemis- ja päätösmenettelystä annetaan Opetushallituksen yhdessä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa valmistelema valtakunnallinen suositus. Tiedotusta siitä, että asiakasmaksusta voi hakea vapautusta tai alennusta, tulee myös mainitun toimenpide-ehdotuksen mukaan merkittävästi lisätä. Saman toimenpide-ehdotuksen mukaan tulee myös varmistaa, että perheen pienituloisuus ei muodostu esteeksi lapsen osallistumiselle aamu- ja iltapäivätoimintaan.

Kun otetaan huomioon selvityshenkilö Esa Iivosen opetusministeriölle antama tuore selvitys koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan lainsäädännön toimivuudesta, toiminnan laadusta ja muutostarpeista, en katso aiheelliseksi tämän kantelun yhteydessä puuttua enemmälti perusopetuslaissa tarkoitetun iltapäivätoiminnan asiakasmaksujen perimättä jättämistä tai alentamista koskeviin hakemis- ja päätösmenettelyihin tai muutoksenhakuun.