

22.3.2007

Dnro 3206/4/05

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Aila Linnakangas

VIIVÄSTYS TOIMEENTULOTUKIPÄÄTÖKSEN OIKAISUVAATIMUKSEN KÄSITTELYSSÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjeessään 27.10.2005 Kainuun maakunta -kuntayhtymän sosiaali- ja terveystalokunnan sekä sen viranhaltijoiden, perhepalvelupäällikön ja etuuskäsittelijän menettelyä perheensä toimeentulotukiasioissa. Kantelijan mielestä - - - kunnassa ja yleensäkin Kainuun maakunta -kuntayhtymässä laiminlyötiin tiedottaminen oikeudesta toimeentulotukeen. Hän epäili myös viranhaltijan paljastaneen sähköyhtiölle perheensä salassa pidettäviä tietoja toimeentulotukiasiakkuudesta.

Kantelija pyysi oikeusasiamiehen kannanottoa siihen, oliko hänellä oikeus saada toimeentulotukilaskelmiin perustuvat päätökset kuukausittain ajalta 1.9.2002–31.5.2005. Hän pyysi oikeusasiamiehen kannanottoa myös siihen, oliko hänen pakko noudattaa sosiaaliviranomaisten mielestään perustuslain ja toimeentulotukilain 2a §:n vastaista määräystä ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi. Vielä hän pyysi oikeusasiamiehen kannanottoa siihen, minkä suuruisina perheen asumismenot olisi otettava toimeentulotukea määrättäessä huomioon. Kantelijan mielestä kuntayhtymä menetteli lainvastaisesti toimeentulotuen myöntämisessä hänen perheelleen.

- - -

3 RATKAISU

Katson, että kantelijan 28.7.2005 jättämän oikaisuvaatimuksen käsittely Kainuun maakunta -kuntayhtymän sosiaali- ja terveystalokunnissa kesti liian pitkään.

Muilta osin asia ei anna aiheutta toimenpiteisiini.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1
Velvollisuus tiedottamiseen, neuvontaan ja ohjaukseen toimeentulotuesta

Kantelijan mielestä Kainuun maakunnassa ja - - - kunnassa ei tiedotettu riittävästi oikeudesta toimeentulotukeen. - - - kunnanviraston eteisessä oli hänen mukaansa saatavilla vain toimeentulotuen hakemuskaavake ja laatikko, johon hakemukset voi jättää.

Kantelija kertoi hakeneensa toimeentulotukea 13.8.2002 ja esittäneensä tämän hakemuksen käsittelyn yhteydessä viranhaltijoille selvityksen siitä, että hänen perheellään ei ollut elokuusta 2002 alkaen käytettävissään lainkaan tuloja. Hänen mielestään viranhaltijat olivat tietoisia siitä, että perhe oli 1.9.2002 alkaen tosiasiaassa pitkäaikaisemman toimeentulotuen tarpeessa. Kantelijan mielestä häntä ei ohjattu oikeudestaan saada toimeentulotukea sosiaalihuollon asiakaslain edellyttämällä tavalla. Tämän vuoksi hän ei kertomansa mukaan osannut hakea toimeentulotukea uudestaan ennen kuin vasta 13.6.2005 ja hän velkaantui tämän vuoksi lisää.

Kainuun maakunta -kuntayhtymän selvityksen mukaan kuntayhtymän toimeentulotukea myöntävillä viranhaltijoilla on käytössään noin satasivuinen ohjekansio. Ohjeista on laadittu asiakasjakeluun soveltuvia tiedotteita jaettavaksi asiakkaille tarpeen mukaan. Toimeentulotukiohjeet ovat 27.1.2007 jälkeen olleet luettavissa myös kuntayhtymän internet-sivuilla. - - - kunnanvirastossa on sosiaalitoimen odotusaulassa toimeentulotuen hakemuslomakkeita ohjeineen. Ohjeissa on todettu palvelusihteerin nimi, jonka puoleen voi kääntyä saadakseen opastusta. Kyseisen palvelusihteerin työhuone sijaitsee samassa aulassa eikä hänelle ole ajanvarausta. Mikäli asiakas tarvitsee sosiaalityöntekijän palveluita, asiakkaalle varataan aika erikseen sosiaalityöntekijän vastaanotolle.

Arviointi

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslaki) 20 §:n mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Sosiaalihuoltolain 13 §:n mukaan kunnan on huolehdittava sosiaalihuoltoon kuuluvina tehtävinä mm. ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämisestä (1 mom 4 kohta) sekä sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan tiedotustoiminnan järjestämisestä (1 mom 5 kohta).

Edellä todettuja julkisuuslain ja sosiaalihuoltolain yleisiä kunnan tiedottamista koskevia säännöksiä täydentävät hallintolain (31.12.2003 asti hallintomenettelylaki) ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (jäljempänä sosiaalihuollon asiakaslaki) säännökset neuvonta- ja ohjausvelvollisuudesta yksittäisessä asiassa. Hallintomenettelylain 4 §:n mukaan viranomaisen oli tarpeen mukaan annettava asianosaiselle ja muullekin henkilölle neuvoja siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava. Hallintomenettelylain korvasi vuoden 2004 alusta voimaan tullut hallintolaki, jonka 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaan henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset

vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan.

Kuntayhtymän selvityksistä ilmenee, että - - - kunnassa on mahdollisuus saada palvelusihteerin ohjausta ja neuvontaa päivittäin sekä sosiaalityöntekijän palveluita varaamalla aika hänen vastaanotolleen. Tammikuusta 2007 kunnan toimeentulotukiohjeet on luettavissa myös internet-sivuilta.

Katson, että minulla ei ole aihetta puuttua toimeentulotuesta tiedottamiseen, neuvontaan ja ohjaukseen yleisellä tasolla Kainuun maakunta -kuntayhtymässä.

Kantelijan neuvonnasta ja ohjauksesta elokuussa 2002 totean seuraavaa.

Kantelijan perheelle myönnettiin toimeentulotukea viranhaltijan 19.8.2002 tekemällä päätöksellä osaan omakotitalon sähkölaskusta. Päätöksen asiaselosteessa todettiin mm., että "toimeentulotukea hakiessaan kantelija korostaa, että hän hakee toimeentulotukea ainoastaan sähkölaskuun ja on valmis maksamaan saamansa toimeentulotuen siinä vaiheessa, kun hänen ja yrityksen taloudellinen tilanne on kohentunut".

Viranhaltija näyttäisi siis ymmärtäneen kantelijan tarvinneen toimeentulotukea kertaluonteisesti. Kantelijalla on ollut mahdollisuus halutessaan pyytää tietoja toimeentulotuen saamisesta. Katson, että asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä neuvonta- ja ohjausvelvoitteen laiminlyöntiä elokuun 2002 hakemusta käsiteltäessä.

3.2

Vaatus päätösten tekemisestä 1.9.2002–31.5.2005

Kantelija oli hakenut kesäkuussa 2005 toimeentulotukea ja vaatinut päätösten (33 kpl) tekemistä toimeentulotukilaskelmineen kuukausittain 1.9.2002 lukien.

Viranhaltija myönsi 29.6.2005 kantelijalle toimeentulotukea kesäkuulle laskelman mukaisesti. Hakemus hylättiin muilta osin. Päätöksessä todettiin, että taannehtivaa toimeentulotukea ei myönnetty toimeentulotukilain 15 §:n perusteella.

Totean toimeentulotuen myöntämisestä takautuvasti seuraavan.

Toimeentulotukilain 15 §:ssä on säädetty toimeentulotuen määrätymisajasta. Pykälän 4 momentin mukaan toimeentulotuki tai osa siitä voidaan erityisestä syystä takautuvasti myöntää toteennäytettyjen toimeentulotukeen oikeuttavien menojen maksamiseen.

Toimeentulotukilain 15 §:stä mielestäni ilmenee se pääsääntö, että toimeentulotukea myönnetään hakemuskuukaudelle sen kuukauden tulojen ja menojen perusteella. Takautuvasti toimeentulotukea voidaan myöntää vain toimeentulotukeen oikeuttavien menojen maksamiseen. Tällöinkin edellytetään lisäksi erityistä syytä. Toimeentulotukilaskelman osoittama vaje ei siis ole yksinomaan peruste saada toimeentulotukea takautuvasti. Sosiaali- ja

terveysministeriön toimeentulotuen soveltajille tarkoittamassa oppaassa (oppaita 2003:10, s. 76) todetaan, että erityisinä syinä, joiden perusteella toimeentulotukea voidaan myöntää takautuvasti, voidaan pitää sitä, että asiakasta uhkaa häätö, asunnottomaksi joutuminen tai perheen hajoaminen. Tällöin tavallisimpia toimeentulotuessa huomioon otettavia takautuvia menoja voivat oppaan mukaan olla esimerkiksi vuokra- ja sähkölaskurästit. Takautuvasti huomioon otettavia menoja arvioitaessa tarkastellaan oppaan mukaan asiakkaan tilannetta sekä hänen mahdollisuuttaan selviytyä näistä menoista sillä hetkellä, kun tukea maksamattomiin tai lainarahalla maksettuihin menoihin haetaan.

Kantelijan kesäkuussa 2005 esittämästä vaatimuksesta saada kuukausittaiset päätökset toimeentulotukilaskelmiseen ajalta 1.9.2002–31.5.2005 totean seuraavaa.

Kantelijan oikeus toimeentulotukeen kesäkuuta 2005 edeltäneeltä ajalta on ratkaistu viranhaltijan 29.6.2005 tekemällä päätöksellä. Hänellä on ollut mahdollisuus tällä päätöksellä saattaa kysymys oikeudesta toimeentulotukeen taannehtivasti 1.9.2002 lukien sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöhuoltojaoston käsiteltäväksi päätökseen liitetyn muutoksenhakuohjauksen mukaisesti eli kirjallisesti 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Kantelijan oikeusturva ei siten edellyttänyt päätösten tekemistä kuukausittain 1.9.2002 lukien.

Asiakirjojen mukaan kantelija oli vaatinut 1.7.2005 suullisesti viranhaltijan 29.6.2005 tekemän päätöksen oikaisemista. Viranhaltija oli päättänyt 8.7.2005, että päätöstä ei oikaista. Yksilöhuoltojaosto päätti 12.1.2006 jättää käsittelemättä kantelijan viranhaltijapäätöstä 8.7.2005 koskevan oikaisuvaatimuksen siltä osin kuin siinä oli kysymys päätöksen 29.6.2005 oikaisemisesta, koska hallintolain 53 §:n 3 momentin mukaan viranhaltijan virheen korjaamista koskevaan päätökseen ei voi valittamalla hakea muutosta.

Oulun hallinto-oikeus hylkäsi 5.7.2006 antamallaan päätöksellä kantelijan valituksen yksilöhuoltojaoston 12.1.2006 tekemästä päätöksestä. Hallinto-oikeus totesi, että kantelijan olisi tullut saattaa viranhaltijan 29.6.2005 tekemä toimeentulotukipäätös sosiaalihuoltolain 45 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla ja päätökseen liitetyn muutoksenhakuohjeen mukaisesti yksilöhuoltojaoston käsiteltäväksi. Kun kantelija ei ollut menetellyt näin, yksilöhuoltojaosto oli voinut jättää viranhaltijan 8.7.2005 tekemää päätöstä koskeneen oikaisuvaatimuksen käsittelemättä.

Korkeimman hallinto-oikeuden kirjaamosta saadun tiedon mukaan korkein hallinto-oikeus hylkäsi 27.11.2006 kantelijan valituslupahakemuksen. Viranhaltijan 29.6.2005 tekemä päätös kesäkuun 2005 toimeentulotuesta ja siis myös taannehtivasta tuesta on siis jäänyt voimaan.

Oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten tuomioistuin tai muu viranomaisen on käyttänyt lainsuomaa harkintavaltaa, jos harkintavaltaa ei ole ylitetty tai käytetty väärin. Oikeusasiamies ei myöskään voi muuttaa tai kumota viranomaisten tai tuomioistuinten ratkaisuja. Katson, että Kainuun maakunta -

kuntayhtymän sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöhuoltojaosto ja lautakunnan alaiset viranhaltijat sekä Oulun hallinto-oikeus ovat ratkaisseet asian harkintavaltansa puitteissa lainmukaisesti.

3.3

Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi

Yksilöhuoltojaosto hylkäsi 12.1.2006 kantelijan oikaisuvaatimuksen viranhaltijan päätöksestä 8.7.2005, joka koski heinäkuun 2005 toimeentulotukea. Kantelijan ja hänen puolisonsa toimeentulotuen perusosaa oli alennettu 20 prosentilla, koska he olivat kieltäytyneet ilmoittautumasta työttömiksi työnhakijoiksi eivätkä he nykyisellä työllään pystyneet hankkimaan elantoaan.

Oulun hallinto-oikeus hylkäsi kantelijan valituksen 5.7.2006 antamallaan päätöksellä. Hallinto-oikeus totesi, että kantelija perheineen oli työskennellyt X Oy -nimisessä yhtiössä ja että yrityksen tulot ovat mahdollistaneet ainoastaan työmatkakulujen maksamisen heille. Kantelijan perhe ei siten ollut saanut työllään toimeentuloaan, mutta he olivat kuitenkin kieltäytyneet ilmoittautumasta työttöminä työnhakijoina työvoimatoimistoon. Tämän vuoksi ja kun otettiin huomioon, että puolisoilla ei ole ollut mainitusta yritystoiminnasta muita tuloja sekä se, että tilanne oli jatkunut samanlaisena vuodesta 2002 alkaen, yksilöhuoltojaosto oli voinut kantelijan perheen heinäkuun toimeentulotuen tarvetta arvioidessaan alentaa perusosan suuruutta 20 prosentilla.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi kantelijan valituslupahakemuksen.

Hallinto-oikeus on ratkaissut harkintavaltansa puitteissa lainmukaisesti kantelijan perheen oikeuden toimeentulotukeen heinäkuussa 2005.

3.4

Asumismenojen suuruus

Kantelija oli ilmoittanut perheen asumismenoiksi 750 euroa kuukaudessa, mikä sisälsi lämmitys- ja sähkömenot sekä koti-irtaimiston käytön.

Sosiaaliviranomaiset olivat hyväksyneet kantelijan perheen asumismenoiksi vuokran 350 euroa vähennettynä seitsemän prosentin omavastuuosuudella ja lisäksi sähkölämmitys- ja taloussähkömenot.

Oulun hallinto-oikeus on 5.7.2006 antamallaan päätöksellä ratkaissut kantelijan perheen heinä- ja elokuun sekä loka–joulukuun 2005 toimeentulotukea määrättäessä huomioon otettavat asumismenot. Hallinto-oikeus totesi mm., että kantelijan perheen asuntoa oli pidettävä heidän tarpeisiinsa nähden liian suurena. Asumismenoja oli pidettävä myös perheen kokoon ja paikkakunnalla vallitsevaan kohtuullista asumistasoa vastaavaan vuokratasoon nähden kohtuuttoman suurina. Tähän nähden ja kun otettiin lisäksi huomioon kantelijan perheen ja heidän vuokranantajansa X Oy:n välinen yhteys sekä tosiasiallisista vuokrista saatu selvitys, yksilöhuoltojaosto oli ottanut valituksenalaisissa päätöksissään kantelijan perheen vuokramenot tarpeellisen suuruisina huomioon siten kuin toimeentulotuesta annetussa laissa edellytettiin.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi kantelijan valituslupahakemuksen.

Hallinto-oikeus on ratkaissut kantelijan perheen toimeentulotuessa huomioon otettavat asumismenot harkintavaltansa puitteissa lainmukaisesti.

3.5

Väite salassapitovelvoitteen rikkomisesta

Kantelijan kertoman mukaan viranhaltija oli ottanut yhteyttä sähkölaitokseen ja kysellyt sieltä kantelijan perheen sähkölaskujen suuruutta ja kulutusta ja samalla paljastanut sähköyhtiölle tiedon perheen sosiaalihuollon asiakkuudesta.

Kantelija ei yksilöi kirjeessään, mistä sähkölaskusta on kysymys. Käytettävissäni olevien asiakirjojen mukaan kantelijan perheelle oli myönnetty toimeentulotukea sähkölaskuun elokuussa 2002 ja uudestaan kesäkuusta 2005 lukien.

Kuntayhtymän selvityksen mukaan asiaa elokuussa 2002 valmistelleet viranhaltijat olivat tiedustelleet sähkölaitokselta, paljonko tavanomaisen kokoiset (100–120 neliömetrin) omakotitalot kuluttavat sähköä vuodessa, koska perheen sähkölasku oli vaikuttanut tavanomaista suuremmalta. Selvityksen mukaan asiakasta koskevia tietoja ei ilmaistu sähköyhtiölle. Sen jälkeen sähköyhtiöön ei selvityksen mukaan ole oltu yhteydessä.

Sosiaaliviranomaiset ovat kiistäneet ilmaisseensa salassa pidettäviä sosiaalihuollon asiakastietoja sähköyhtiölle. Näyttöä salassapitovelvollisuuden rikkomisesta ei ole.

3.6

Oikaisuvaatimusten käsittelyaika

Asiakirjojen mukaan kantelija oli jättänyt 28.7.2005 oikaisuvaatimuksen viranhaltijan 29.6. ja 8.7.2005 tekemistä päätöksistä. Nämä oikaisuvaatimukset käsiteltiin yksilöhuoltojaostossa 12.1.2006. Asian käsittely kesti siis lähes kuusi kuukautta.

Kuntayhtymän selvityksen mukaan asian valmistelu lykkäytyi joulukuulle ja asia vietiin tammikuun 2006 jaostoon, sillä asiakkaan muutosvaatimukset ja valitukset olivat sivumäärältään laajoja ja mutkikkaita ja niihin sisältyi paljon tarkistettavia yksityiskohtia. Muutosvaatimuksen käsittelyyn ja valmisteluun vaikutti edellisen lisäksi perhepalvelujen poikkeuksellisen vaikea henkilöstötilanne. Valmistelusta vastaava perhepalvelupäällikkö oli opintovapaalle 1.9.2005–31.5.2006 ja hänen sijaisekseen määrätty sairauslomalla 23.10.–6.11.2005, jolloin asioiden käsittely ruuhkaantui. Lisäksi yksi sosiaalityöntekijä irtisanoutui tehtävistään lokakuussa 2005 ja hänen seuraajansa vaati perehdyttämistä.

Selvityksen mukaan muutosvaatimukset etenkin toimeentulotukiasioissa pyritään valmistelemaan jaostolle viivytyksettä. Muutosvaatimusten käsittelyaika on nyttemmin tavallisesti 1–3 kuukautta riippuen siitä, mihin aikaan kuukaudesta vaatimus jätetään ja kuinka paljon sen valmisteluun tarvitaan aikaa.

Yksilöhuoltojaosto kokoontuu kerran kuukaudessa kuukauden alkupäivinä.

Kannanotto

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa.

Toimeentulotukilain 14 §:n mukaan toimeentulotukiasiat kunnassa on käsiteltävä viivytyksettä. Toimeentulotukilaissa säädetty toimeentulotukiasioden viivytyksetön käsittely koskee näkemykseni mukaan myös oikaisuvaatimusten käsittelyä. Sosiaalihuoltoasetuksen 16 §:n mukaan sosiaalilautakunnan tai vastaavan kunnan toimielimen on käsiteltävä sen käsiteltäväksi saatetut sosiaalihuoltolain 45 §:ssä tarkoitetut oikaisuvaatimukset kiireellisesti. Hallintolaki edellyttää kaikkien asioiden käsittelyä ilman aiheetonta viivytystä.

Oikaisuvaatimuksen pitkä käsittelyaika vaarantaa oikeusturvaa viivästyttäessään valitusoikeuden käyttämistä hallinto-oikeudessa.

Henkilöstön sairauslomat tai muut poissaolot eivät ole hyväksyttävä peruste hakemusten käsittelyn viipymiseen, vaan viranomaisen on huolehdittava hakemusten asianmukaisesta käsittelemisestä yllättävissäkin tilanteissa.

Asiassa ei ole kuitenkaan ilmennyt, että kantelijan oikaisuvaatimuksen käsittelyn viipyminen olisi johtunut kenenkään yksittäisen viranhaltijan menettelystä. Kuntayhtymän selvityksen mukaan oikaisuvaatimusten käsittely nyttemmin kestää korkeintaan kolme kuukautta.

Saatan edellä sanotun käsitykseni kantelijan oikaisuvaatimuksen liian pitkästä käsittelyajasta Kainuun maakunta -kuntayhtymän sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä (kohdassa 3.6) esittämäni käsityksen kantelijan oikaisuvaatimuksen liian pitkästä käsittelyajasta Kainuun maakunta -kuntayhtymän sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sosiaali- ja terveyslautakunnalle.