

23.4.2008

Dnro 3377/4/06

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Aila Linnakangas

TOIMEENTULOTUKIPÄÄTÖKSEN TIEDOKSIANTO

1

KANTELU

Kantelija pyysi kirjeessään 15.10.2006 oikeusasiamiestä tutkimaan Oulun sosiaaliviranomaisten menettelyä toimeentulotuen myöntämisessä. Hänen kertomansa mukaan perheen päähenkilöksi merkitään mies, josta seuraa, että avo- tai avioliitossa olevalle naispuoliselle toimeentulotuen hakijalle ei makseta toimeentulotukea hänen omalle tililleen, vaan miehen tilille. Hänen kertomansa mukaan joissakin tapauksissa naispuolinen hakija ei ole voinut tehdä edes hakemusta omalla nimellään, vaan se on palautettu ja ilmoitettu, että hakemus on tehtävä miehen nimellä. Hänen mielestään menettely on perustus-, hallinto- ja tasa-arvolain vastainen.

Hän kertoi vielä, että asiasta järjestettiin Oulun kirjastossa 12.10.2006 keskustelutilaisuus, jonne sosiaalitoimen johto oli luvannut saapua. Tilaisuuden järjestäjille ilmoitettiin kuitenkin kolme tuntia ennen tilaisuuden alkamista, että koko johtajisto oli sairastunut eikä kukaan sosiaalitoimesta osallistunut tilaisuuteen.

3

RATKAISU

3.1

Toimeentulotukimenettely

Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimen selvitys

Selvityksen mukaan käytäntö asiakastietojärjestelmässä on se, että jos nainen/mies on jo ennestään toimeentulotuen asiakas, uusi avo-/aviopuoliso lisätään tämän asiakkaan perheeseen. Näissä tapauksissa kirjaajan ja neuvonnan työntekijöiden on aina tarkistettava asiakastietojärjestelmästä, kumman nimellä asiakkuus on avattu. Jos hakijat ovat ilmoittaneet ensimmäisessä kirjallisessa hakemuksessa naispuolisen perheenjäsenen hakijaksi, niin asiakastiedot avataan hänen nimellään. Aikaisemmin asioineiden kohdalla ei asiakkuuksia muuteta kuin siinä tapauksessa, että ruokakunta haluaa perustellusti muuttaa päämiehen tiedot. Toimeentulotuki on ruokakuntakohtainen ja asiakastietojärjestelmässä voi olla vain yksi avoin toimeentulotuen selvitys/palvelu kerralla. Sen sijaan tilinumerotiedot, joille toimeentulotuki maksetaan, voivat olla sekä naisen että miehen nimellä.

Arviointi

Toimeentulotuen suuruus määrätään perheenjäsenten yhteisten tulojen ja menojen perusteella. Toimeentulotuki maksetaan toimeentulotukilain 16 §:n mukaan tuen hakijalle käytettäväksi hänen ja hänen perheensä elatukseen. Toimeentulotuki voidaan mainitun lainkohdan mukaan erityisestä syystä maksaa muullekin perheenjäsenelle kuin hakijalle.

Toimeentulotukiasiassa osallinen on jokainen perheenjäsen, jota päätös koskee. Siten molemmat perheen avo- tai aviopuoliset voivat hakea toimeentulotukea perheelle ja hakea päätöksiin asianosaisina oikaisua tai muutosta valittamalla. Perheenjäsenten yhteenlaskettujen tulojen ja menojen perusteella myönnetty toimeentulotuki maksetaan hakijalle, ellei ole erityistä syytä maksaa sitä toiselle perheenjäsenelle.

Hallintolain 54 §:n mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Hallintolain 56 §:n 1 momentin mukaan tiedoksianto toimitetaan henkilölle itselleen tai tämän lailliselle edustajalle. Pykälän 2 momentin mukaan asiassa, joka koskee kahta tai useampaa asianosaista yhteisesti, tiedoksianto toimitetaan yhteisessä asiakirjassa ilmoitetulle yhdyshenkilönä toimivalle asianosaiselle. Tämän vastaanottajan on ilmoitettava tiedoksisaannista muille allekirjoittajille.

Tasa-arvolain 7 §:n mukaan syrjintä välittömästi tai välillisesti sukupuolen perusteella on kielletty. Tasa-arvovaltuutettu on usean kerran ottanut kantaa toimeentulotuen maksamiskäytäntöihin. Tasa-arvovaltuutettu totesi mm. lausunnossaan 19.12.2006 (dnro TAS 275/06), että tasa-arvolain 7 § koskee myös viranomaisten menettelyä sosiaalietuuksia koskevassa päätöksenteossa. Menettelynsyryvyys riippuu siitä, asettaako se henkilön hänen sukupuolensa perusteella epäedulliseen asemaan. Jotta menettely voidaan katsoa syrjinnäksi, sillä tulee olla vaikutusta naisten tai miesten oloihin.

Tasa-arvovaltuutettu totesi edellä mainitussa lausunnossaan, että perustuslain 21 §:n mukaan hyvän hallinnon periaatteeseen sisältyy muun muassa oikeus saada perusteltu päätös asiassa. Perustuslain mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Viestintäsalaisuuden vuoksi toiselle osoitettua kirjettä tai muuta suljettua viestiä ei saa oikeudettomasti avata. Vaikka toimeentulotukihakemuksen tehnyt nainen katsotaan asianosaiseksi muutoksenhaussa, toimeentulotukipäätöksen lähettämisestä aina miehen nimellä seuraa, että nainen menettää perustuslaissa, hallintolaissa ja sosiaalihuoltolaissa turvatut oikeutensa saada asianosaisena tietoa päätöksestä, ja se heikentää hänen mahdollisuuksiaan muutoksenhakuun. Edelleen tasa-arvovaltuutettu totesi, että sukupuolten tasa-arvoinen kohtelu edellyttää, että maksukäytäntö on sukupuolineutraali niin, että naisia ja miehiä kohdellaan samoin kriteerein. Tämä edellyttää, että silloin kun hakijana on avo- tai aviopuolisoista nainen, päätös tulee antaa hänen nimissään ja toimeentulotuki tulee myös maksaa naisen tilille, ellei hakemuksessa ole ilmoitettu muuta tilinumeroa.

Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimen selvityksen mukaan siis toimeentulotuen asiakirjajärjestelmässä päämiesasemassa ja hakijana voi olla sekä mies että nainen, ja tuki voidaan myös maksaa sekä miehen että naisen pankkitilille. Selvityksestä ilmenee myös, että päämiesasema ei riipu sukupuolesta, vaan siitä, kuka on merkitty alun perin päämieheksi ja hakijaksi. Edelleen selvityksestä ilmenee, että päämiesasemaa voi myös perustellusta syystä muuttaa.

Edellä todetun selvityksen perusteella Oulun sosiaali- ja terveystoimen käytäntö toimeentulotukihakemusten päätöksenteossa tai tuen maksamisessa ei mielestäni ole ollut ristiriidassa tasa-arvolain säännösten tai tavoitteiden kanssa.

Koska kantelussa esiin tuotu virheellinen menettely ja neuvonta oli sosiaali- ja terveystoimen selvityksen mukaan koskenut yksittäistä tapausta ja viranhaltijoiden perehdyttämistä on selvityksen mukaan tehostettu, asia ei anna enää aihetta toimenpiteisiin.

3.2

Toimeentulotukipäätösten tiedoksiannosta

Vaikka menettely toimeentulotukiasioissa ei olekaan ollut ristiriidassa tasa-arvolain kanssa, se herättää muita kysymyksiä. Palvelupäällikön toimesta 3.3.2008 sähköpostitse annetun lisäselvityksen mukaan koko perhettä koskeva toimeentulotukipäätös tulostuu tietojärjestelmästä sen henkilön nimellä, joka on rekisteröity perheen päämieheksi eikä sitä voi muuttaa ohjelman tulostusvaiheessa. Selvityksen mukaan etuuskäsittelyssä tehdään yli 2 000 toimeentulotukipäätöstä kuukaudessa. Ajan säästämiseksi päätökset lähetetään pääsääntöisesti postitse tietojärjestelmästä tulostuvan päämiehen nimellä ikkunakuudessa ja vain erityistapauksessa viranhaltija kirjoittaa kirjekuoren käsin toisen puolison nimellä postitettavaksi. Sen sijaan sosiaalisen ja työllistämisen tuen palveluyksiköissä, joissa tehdään harkintaan perustuvia päätöksiä ja joissa asiakkaat otetaan vastaan henkilökohtaisesti, päätöksen postittaminen vaihtelee. Tällöinkin päätös tulostuu järjestelmään merkityn päämiehen nimellä, mutta se luovutetaan sille henkilölle, joka asioi toimistossa tai postitetaan sille henkilölle, jolle se on vastaanotolla esitetty lähetettäväksi. Tuen maksaminen tapahtuu selvityksen mukaan kuitenkin sen henkilön tilille, jolle asiakas sitä toivoo.

Sosiaali- ja terveystoimen selvitysten mukaan perhettä koskeva toimeentulotukipäätös siis annetaan ainakin kirjallisessa etuuskäsittelyssä pääsääntöisesti tiedoksi asiakastietojärjestelmään päämieheksi/hakijaksi merkitylle henkilölle silloinkin, kun yksittäisen hakemuksen on tehnyt toinen avo- tai aviopuoliso. Havaintojeni mukaan tällainen menettely on yleinen muidenkin kuntien sosiaalitoimessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on ohjeistanut toimeentulotuen soveltajia päätöksen tiedoksiannosta seuraavasti.

Sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa (oppaita 2003:10, s.90 ja oppaita 2007:11, s. 104) todetaan, että "perhettä koskeva toimeentulotukipäätös tulisi antaa tiedoksi ensisijaisesti sille, joka on tukea hakenut. Päätöksen tiedoksi antaminen muullekin perheenjäsenelle on tarpeen esimerkiksi silloin, kun hänelle maksettava etuus on päätetty periaateperusteella takaisin toimeentulotukilain 23 §:n perusteella. Muutoksenhakuajan ei ala kulua, jollei päätöstä ole annettu tiedoksi".

Hallintolain 54 §:n mukaan päätös annetaan tiedoksi asianosaiselle ja muulle henkilölle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua. Toimeentulotuki määrätään kuitenkin perheen tulojen ja menojen perusteella ja toimeentulotukilain mukaan kaikkia perheenjäseniä pidetään toimeentulotuen saajina tuen hakijasta riippumatta. Toimeentulotuen luonne huomioon ottaen ei nähdäkseni olekaan yksiselitteistä, kuka toimeentulotukiasioissa on se asianosainen, jolle päätös on lähetettävä tiedoksi. Näkemykseni mukaan kuitenkin hallintolain 54 §:ssä tarkoitettu asianosainen toimeentulotukiasioissa on se puolisoista, joka on kulloisenkin toimeentulotukihakemuksen tehnyt eikä tietojärjestelmään päämieheksi/hakijaksi merkitty puoliso.

Toimeentulotukipäätöksen tiedoksiannointi on merkityksellinen etenkin muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta. Kun kuitenkin otetaan huomioon edellä todettu asian tulkinnanvaraisuus ja se, että kysymys muutoksenhakuun oikeutetusta asianosaisesta ratkaistaan kussakin tapauksessa hallinto-oikeudessa, en katso aiheelliseksi puuttua päätöksen tiedoksiannontimenettelyyn tässä yhteydessä. Saatan kuitenkin käsitykseni Oulun sosiaali- ja terveystoimen tietoon.

3.3

Oulun sosiaaliviranomaisten menettely 12.10.2006

Sosiaali- ja terveystoimen selvityksen mukaan kirjallisesta toimeentulotuesta vastaava johtava sosiaalityöntekijä oli lupautunut osallistumaan 12.10.2006 pidettyyn yleisötilaisuuteen. Selvityksen mukaan hän oli kuitenkin sairastunut äkillisesti samana päivänä eikä hänelle ollut mahdollista järjestää asiaa tuntevaa sijaista, koska yleisen sosiaalityön palveluyksikköpäällikkö oli ollut virkamatkalla. Tilaisuuden järjestäjälle tiedotettiin selvityksen mukaan osallistumisen peruuntumisesta tilaisuuden järjestämispäivänä. Selvityksen mukaan lyhyellä varoitusajalla ei ollut mahdollista järjestää asiaa tuntevaa sijaista tilaisuuteen.

Asiassa ei ole ilmennyt oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä.

4

TOIMENPITEET

Saatan Oulun sosiaali- ja terveystoimen tietoon edellä (kohdassa 3.2) esittämäni käsityksen toimeentulotukipäätösten tiedoksiannosta. Asia ei ole antanut aihetta muihin toimenpiteisiin.