

3.9.2020

EOAK/5301/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

SOSIAALISEN LUOTON EPÄÄMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Oulun kaupungin sosiaali- ja perhepalveluiden sosiaaliohjaajan menettelyä hänen sosiaalisen luoton myöntämistä koskevan pyyntönsä käsittelyssä. Kantelijan mukaan sosiaaliohjaaja oli selvittänyt hänen velkansa ja ilmoittanut, ettei hän tule saamaan sosiaalista luottoa puuttuvan maksuvaran vuoksi. Kantelija kertoi, ettei ollut useista pyynnöistään huolimatta päässyt keskustelemaan sosiaaliohjaajan esimiehen kanssa. Sosiaaliohjaaja oli ohjannut hänet kääntymään talous- ja velkaneuvonnan puoleen. Kantelijalle oli vasta kaksi vuotta myöhemmin selvinnyt, ettei hänen hakemustaan sosiaalisesta luotosta ollut kirjattu eikä päätöstä asiassa tehty.

2 SELVITYS

Asiassa sosiaaliohjaaja on antanut selvityksensä ja Oulun kaupungin sosiaali- ja perhepalvelut lausunnon (liitteenä).

Sosiaaliohjaajan selvityksen mukaan puhelinkeskustelun perusteella tehdyn ensiarvioinnin perusteella hän oli todennut asiakkaalle, että tämän maksuvara ylittää luototusehtojen enimmäisrajan, ja että tällä perusteella kantelijalla ei olisi ollut mahdollisuutta saada sosiaalista luottoa. Koska asiakkaalla oli tiedossa työsuhteen päätyminen, hänelle varattiin toivomuksestaan aika sosiaalisen luotonuksen tarkempaa tilanneselvitystä varten. Asiointikäynnillä sosiaaliohjaaja oli alustavasti arvioinut, etteivät luotonuksen edellytykset maksuvaran osalta tulisi edelleenkään täyttymään, mitä syystä asiakasta oli ohjattu ottamaan yhteyttä talous- ja velkaneuvontaan muun järjestelyn mahdollisuuden selvittämiseksi.

Sosiaaliohjaaja totesi, että hänen arvioinnistaan huolimatta asiakkaalla olisi ollut oikeus niin halutessaan hakea sosiaalista luottoa, mitä hän ei kuitenkaan tehnyt. Sosiaaliohjaaja kertoi perustavansa arvionsa luoton hakematta jättämisestä siihen, että hän yleensä arviointikäynnin yhteydessä antoi asiakkaalle hakemuksen, mikäli asiakas ilmoitti haluavansa hakea sosiaalista luottoa. Hänen tehtäviinsä ei kuulunut tehdä asiassa mitään päätöksiä vaan ainoastaan arvioida sosiaalisen luoton mahdollisuus ja tehdä luottihakemukseen, jos sellainen jätetään, selvitys päätöksentekoa varten. Sosiaaliohjaaja ei muistanut kieltäneensä

asiakasta tapaamasta esimiestänsä, joka päätti luotonannosta, mutta arveli ilmoittaneensa, ettei tällä ollut asiakasvastaanottoa.

Kaupungin sosiaali- ja perhepalvelujen lausunnon mukaan sosiaalisen luotonannoksen ohjausta ja neuvontaa sekä ensiarviointia ei ollut dokumentoitu asianmukaisesti. Tämän vuoksi asioiden kulkua ei voida jälkikäteen luotettavasti arvioida. Yleisesti lausunnossa todetaan, että ensiarviointia tekevän viranhaltijan/työntekijän tulee varmistua siitä, että asiakas saa riittävästi tietoa sosiaalisen luoton hakemis- ja myöntämisprosessista. Koska arviointia tekevällä viranhaltijalla ei ole ollut päätösvaltaa asiassa, olisi ensiarvioinnissa käyneiden asiakkaiden tilanteet tulleet arvioida myös yhdessä päätöksentekijän kanssa. Asiassa ei ollut tehty viranhaltijan päätöstä, koska varsinaista hakemusta ei kantelijan katsottu tehneen. Kantelijan oikeusturvan toteutumisen kannalta menettely oli ongelmallinen jälkikäteen arvioiden tilanteessa, jossa on syntynyt erilaisia käsityksiä asian käsittelystä. Viranhaltijan näkökulmasta hän oli antanut ainoastaan ohjausta ja neuvontaa.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvan takeista. 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Hallinnon palveluperiaatetta ja asianmukaisuusvaatimusta ilmentää hallintolain 7 §:n säännös. Sen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Hallintolain (434/2003) 8 §:ssä säädetään viranomaisen neuvontavelvollisuudesta. Sen mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain 22 §:n 1 momentin mukaan jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä. 31 §:n nojalla viranomaisella on asian selvittämisvelvollisuus. Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (HE 72/2002 vp) todetaan, että hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa koskeva säännös ilmentää lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Tämä edellyttää, että viranomaisen antaa asiakkaalle neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireille panemiseksi. Menettelyneuvontaan kuuluisi myös tietojen antaminen viraston käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja vaiheista. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä olisi pyrittävä oikaisemaan. Viranomaisen velvollisuuksiin ei hallituksen esityksen mukaan sen sijaan kuuluisi asiakkaan avustaminen esimerkiksi täyttämällä lomakkeet ja laatimalla tarvittavat asiakirjat asiakkaan puolesta. Neuvonnan yhteydessä ei myöskään voida ennakoida yksittäisten hakemusten tosiasiallista menestymistä. Neuvonnassa on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun.

3.2 Tutkinnan rajaus

Tässä asiassa tapahtumien tai keskustelujen kulusta ei osittain ajan kulumisen vuoksi ja sen vuoksi, että kantelijan ja sosiaaliohjaajan kertomukset poikkeavat joiltain osin toisistaan, ole saatavissa täyttä selvitystä.

Edellä mainituista syistä ei myöskään tässä voida arvioida, olisiko aikanaan ollut laillisia perusteita sosiaalisen luoton myöntämiselle kantelijalle. Arvioin ainoastaan viranhaltijan noudattaman menettelyn lainmukaisuutta.

3.3 Asian kirjaaminen

Saadun selvityksen mukaan kantelija on kääntynyt kaupungin puoleen saadakseen sosiaalista luottoa. Asiaa oli kantelijan ja sosiaaliohjaajan välillä ensiksi selvitetty puhelinkeskustelussa ja myöhemmin kantelijan taloudellisen tilanteen muututtua asiointikäynnillä.

Sosiaaliohjaajan mukaan hän oli arvioinut alustavasti, etteivät luototuksen edellytykset tule täyttymään. Hän ei ollut kirjannut asiaa kaupungin asiakastietojärjestelmään eikä selvityksen mukaan sosiaalisesta luotosta päättävä viranhaltija ollut saanut tietoa alustavasta arvioinnista.

Oulun kaupungin sosiaali- ja perhepalvelujen lausunnossa todetaan, ettei ensiarviointia ollut dokumentoitu asianmukaisesti. Menettely oli lausunnon mukaan virheellistä myös siten, ettei asiaa ollut arvioitu yhdessä päätöksentekijän kanssa.

Katson, että menettely on tältä osin ollut hyvän hallinnon asianmukaisuusvaatimuksen vastaista. Asian kirjaaminen on tärkeää jälkikäteisen laillisuusvalvonnan ja virkavastuun toteuttamisen kannalta.

3.4 Neuvonta

Totean, että neuvonta on ensisijaisen tärkeää erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ollessa kysymyksessä. Laillisuusvalvonnassa on havaittu, että ylivelkaantuneiden kyky itsenäisesti selvittää käytössään olevia oikeussuojakeinoja on usein alentunut. Riittävällä neuvonnalla ja ohjeistuksella voitaisiin vaikuttaa merkittävästi ylivelkaantumiseen ja maksukyvyttömyyteen.

Sosiaaliohjaaja kertoi, että hän yleensä asiointikäynnin yhteydessä antoi asiakkaalle luottihakemuksen, mikäli asiakas ilmoitti hakevansa sosiaalista luottoa.

Asiassa saadun selvityksen perusteella asiakas oli ottanut sosiaaliviranomaiseen yhteyttä nimenomaisesti sosiaalisen luoton hakemistarcoituksessa. Luoton saamisen edellytysten selvittämiseksi järjestettiin nimenomaisesti tilaisuus, jossa kantelijan tuloja ja menoja arvioitiin. Kantelija kertoi vielä useaan kertaan esittäneensä sosiaaliohjaajalle, että hän oli halukas keskustelemaan sosiaaliohjaajan esimiehen kanssa mitä ilmeisimmin, kun sosiaaliohjaaja oli ilmoittanut käsityksensä, ettei edellytyksiä sosiaalisen luoton saamiselle ollut.

Vaikka täyttä varmuutta keskustelun sisällöstä ei olekaan saatavissa, voidaan mielestäni jo näiden seikkojen perusteella havaita, että asiakkaan oikeussuojan tarve asiassa olisi edellyttänyt hallintolain mukaisen menettelytapaneuvonnan antamista valituskelpoisen päätöksen saamiseksi. Kantelijalla on ollut perusteltu syy olettaa, että yksityiskohtaisen selvitysten jälkeen hänen oikeutensa luottoon tulee viranomaisen ratkaistavaksi.

Oulun kaupungin kotisivuillaan julkaisemasta ohjeistuksestaan ei ilmene hakemusvaihetta edeltävä esiselitysvaihe ja se, että vielä tuossa vaiheessa tulee erikseen vaatia päätöstä, eikä hakemuslomaketta ole tässä yhteydessä julkaistu.

Korostan, että menettelyneuvonta siitä, miten asiassa voi saada valituskelpoisen päätöksen, on perustuslaissa turvattu oikeusturvan toteutumisen perusedellytys eikä sosiaaliohjaajan näissä olosuhteissa olisi tullut jättää ohjeistamatta asiakasta valituskelpoisen päätöksen saamisen edellytyksistä.

Näin ollen sosiaaliohjaaja on menetellyt hallintolain vastaisesti neuvonnassa ja asian asianmukaisessa käsittelyssä.

Kaupungin sosiaali- ja perhepalvelujen lausunnon mukaan viranhaltijan tai työntekijän tulee varmistua siitä, että asiakas saa riittävästi tietoa sosiaalisen luoton hakemis- ja myöntämisprosessista.

Katsonkin, että Oulun kaupungin sosiaali- ja perhepalvelujen tulee varmistaa tarpeellisin ohjeistuksin ja koulutuksin, että viranhaltijat ja työntekijät ovat tietoisia asioiden kirjaamisesta ja käsittelyssä sekä asiakkaiden neuvonnassa.

Lisäksi mielestäni menettelyä tulisi kehittää niin, että asiakkaan taloudellisessa tilanteessa tarvittavat käytettävissä olevat keinot selvitettäisiin niin, että asiakkaan taloudelliseen tilanteeseen voitaisiin saada helpotusta ja välttää tai poistaa ylivelkaantuminen. Tässä yhteistyö muiden viranomaisten, kuten oikeusaputoimistojen talous- ja velkaneuvonnan ja ulosoton kanssa on tärkeää.

Saadun tiedon mukaan sosiaalista luototusta koskevat menettelytapaohjeet viran- ja toimenhaltijoille olivat valmisteilla Oulussa ja yhteistyö talous- ja velkaneuvonnan kanssa kehittymässä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.3 ja 3.4 esittämäni käsityksen sosiaaliohjaajan menettelyn lainvastaisuudesta hänen tietoonsa.

Saatan edellä esittämäni käsityksen ohjeistuksen ja yhteistyön tarpeellisuudesta Oulun kaupungin sosiaali- ja perhepalvelujen tietoon.