

10.6.2008

Dnro 1732/2/08

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pirkko Äijälä-Roudasmaa

TOIMEENTULOTUKIHAKEMUSTEN KÄSITTELYN VIIVÄSTYMINEN

Kantelut

Tutkittavakseni tuli vuosien 2006–2008 aikana toista kymmentä kantelua toimeentulotukihakemusten käsittelyn kohtuuttomasta kestosta Tampereen Läntisellä sosiaaliasemalla ja Hervannan sosiaaliasemalla vuodesta 2006 lähtien. Kanteluiden mukaan toimeentulotukihakemusten käsittely oli kestänyt näillä sosiaaliasemilla kahdesta kuuteen viikkoon ja toimeentulotuen tilitys asiakkaan tilille oli saattanut kestää viikkoja. Kanteluista päätellen tilanne oli jatkunut vielä alkuvuonna 2008.

Tyytymättömyyttä oli herättänyt myös se, että toimeentulotuen hakija ei aina tiennyt, kuka hänen asiansa hoitaa. Näin asian kiirehtiminen tai ennakkotiedon saaminen käsittelyvaiheesta oli ollut lähes mahdotonta.

Eräiden kantelijoiden mielestä Tampereen Läntisellä ja Hervannan sosiaaliasemalla ei ollut riittävästi henkilökuntaa. Muilla sosiaaliasemilla hakemukset oli pystytty käsittelemään viivytyksettä. Myös yksi sosiaalityöntekijä kertoi tekemässään kantelussa jatkuvan ruuhkan aiheuttamasta väsymyksestä ja henkilökunnan sairastelusta kyseisillä kahdella sosiaaliasemalla.

Länsi-Suomen lääninhallitus on todennut kahdessa asiassa, että kyseisillä sosiaaliasemilla toimeentulotukihakemusten käsittely ei ollut tapahtunut viivytyksettä. Lääninhallitus on kiinnittänyt 1.11.2007 antamassaan päätöksessä Tampereen kaupungin huomiota vastaisen varalle siihen, että toimeentulotukiasiat on käsiteltävä ilman tarpeetonta viivytystä ja 29.1.2008 se on päätöksessään antanut kaupungille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä.

Toimeentulotukihakemusten viivytyksetön käsittely

Tampereen kaupungin viranhaltijoiden sekä terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan oikeusasiamiehelle osoitettuihin kanteluihin antamien selvitysten mukaan Hervannan ja Läntisellä sosiaaliasemilla toimeentulotukea koskevien hakemusten käsittely ei ole tapahtunut perustuslain 21 §:n ja toimeentulotukilain edellyttämällä tavalla viivytyksettä. Viivästykset ovat olleet kahdesta kuuteen viikon pituisia, ja tilanteen on myönnetty jatkuneen toimeentulotukilain vastaisena noin kahden vuoden ajan. Viivästyksiä on pidentänyt myös se, että toimeentulotukena jo myönnettyjen asiakkaan maksamien laskujen tilitys on saattanut kestää kauan.

Selvitysten mukaan kaikki viivästykset toimeentulotukiasioiden käsittelyssä ovat tapahtuneet Hervannan ja Läntisellä sosiaaliasemalla. Muilla sosiaaliasemilla hakemukset on pystytty selvitysten mukaan käsittelemään lain edellyttämällä tavalla viivytyksettä.

Valtaosa minulle tulleista kanteluista koski vuosia 2006–2007, jolloin sovellettiin vuoden 2007 loppuun asti voimassa olleen toimeentulotukilain 14 §:n 4 momenttia, jonka mukaan toimeentulotukihakemukset oli käsiteltävä kunnassa viivytyksettä. Tämän säännöksen tulkinnasta olen todennut useissa aikaisemmin antamissani ratkaisuissa käsityksenäni seuraavaa.

Kun otetaan huomioon se, että toimeentulotuki on perustuslaissa säädettyä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon turvaava keskeinen rahaetuus, voidaan mielestäni korkeintaan viikon aikaa hakemuksen käsittelyyn ottamiselle pitää lähtökohtana viivytyksettömälle käsittelylle. Tässä ajassa asiakkaan tulisi saada paitsi päätös myös myönnetty toimeentulotuki tililleen. Sellaisissa tapauksissa, joissa päätöksen tekeminen ei edellytä lisäselvityksiä, hakemus tulisi 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.

Kysymys on kuitenkin lähtökohdasta, joilla käsittelyn viivytyksettömyyttä voidaan kussakin tapauksessa arvioida. Kysymys ei ole sellaisesta laissa säädetystä määräajasta, jonka ylittyessä viranomaisen voitaisiin yksiselitteisesti todeta menetelleen lainvastaisesti. Olennaista hakemuksen käsittelyssä on se, ettei kukaan jää ilman välttämättä tarvitsemaansa tukea. Viivytyksetön käsittely voi siten kiireellisessä tapauksessa edellyttää hakemuksen välitöntä käsittelemistä. Toisaalta sosiaaliviranomaisilla on nähdäkseni harkintavaltaa toimeentulotuen tarpeen kiireellisyyden arvioinnissa yksittäisessä tapauksessa.

Vuoden 2008 alusta voimaan tulleessa toimeentulotukilain 14 a §:ssä säädetään toimeentulotukihakemuksen käsittelystä seuraavaa.

"Toimeentulotukiasia on käsiteltävä kunnassa siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Muissa kuin kiireellisissä tapauksissa päätös on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, päätös hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta koskevan hakemuksen johdosta on tehtävä ja pantava täytäntöön viimeistään sanotun kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä, jos hakemuksen saapumisesta on tuolloin kulunut enemmän kuin seitsemän arkipäivää. Jos hakemus koskee myöhäisempää aikaa kuin hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta, päätös on tehtävä ja pantava täytäntöön viimeistään hakemuksessa tarkoitetun ajanjakson ensimmäisenä arkipäivänä."

Tampereen kaupunginhallituksen selitys

Toimeentulotukihakemusten lainvastaisen viivästymisen johdosta p yysin helmikuussa 2008 Tampereen kaupunginhallitusta antamaan minulle selityksen. Selityksen antoi apulaispormestari - - - 18.4.2008. Selityksen liitteenä oli selvitys toimeentulotukea koskevien hakemusten käsittelyajoista, Sosiaalikehitys Oy:n laatima selvitys Tampereen alueellisten sosiaaliasemien tilasta ja kehittämistarpeista sekä muistio terveyden ja toimintakyvyn edistämisen palveluiden, lasten ja nuorten palveluiden sekä avopalveluiden välisestä neuvottelusta.

Selityksestä ilmenee, että Sosiaalikehitys Oy on tehnyt ostopalveluna selvityksen Tampereen alueellisten sosiaaliasemien tilasta ja kehittämistarpeista ajalla 12/2007–15.3.2008. Selvitystyössä on esitetty toimenpide-ehdotuksia, joiden toteutumisesta kaupungin sosiaalijohdossa on sovittu seuraavaa.

Tampereen sosiaaliasemien henkilökunta sitoutuu purkamaan kuukauden aikana jonot palkallisena ylityönä. Kysely halukkaista ylityön tekijöistä on tehty kaikille sosiaaliasemille. Toimeentulotukihakemusten käsittelyä pyritään yhdenmukaistamaan vapaaehtoisen työkierron avulla, jonka tavoitteena on hyvien työkäytäntöjen jakaminen. Tähän menettelyyn ryhdytään 1.5.2008 alkaen. Suoritetun selvityksen mukaan nykyisellä henkilöstömitoituksella pystytään jonojen purkamisen jälkeen pysymään toimeentulotukilain mukaisissa käsittelyajoissa.

Toimeentulotuen jonotilannetta ryhdytään seuraamaan sekä toimipiste- että työntekijäkohtaisesti ja kirjallisia hakemuksia tasataan. Työntekijöiden tulospalkkausta kehitetään vuodelle 2009 ja tulospalkkaukseen liitetään töiden ruuhkahuippujen tasaus eri asemien välillä joustavin henkilöstöjärjestelyin.

Sosiaaliasemista suurin, eli Läntinen sosiaaliasema jaetaan toiminnallisesti 1.5.2008 alkaen.

Tavoitteena on keskittyä ensin em. toimenpiteisiin, toimintatapojen yhdenmukaistamiseen ja hyvien työkäytäntöjen jakamiseen. Tämän jälkeen talousarvion yhteydessä arvioidaan lisäresurssien tarve ja kohdennukset. Sijaisten tarve kuitenkin turvataan kesän aikana, jotta tilanne ei pääse uudelleen ruuhkautumaan. Syksyllä tarkastellaan yhdessä tuotannon (Hyvinvointipalvelujen johtokunta) ja tilaajan (lautakunta) kanssa resursointia ja kustannuksia, joita kesän sijaistarve ja ylityöt ovat aiheuttaneet.

Kannanotto

Kuten edellä olen todennut, Tampereen kaupungin Hervannan ja Läntisellä sosiaaliasemalla toimeentulotukihakemusten käsittely ei ole tapahtunut vuoden 2007 loppuun asti voimassa olleen toimeentulotukilain 14 §:n 4 momentin ja vuoden 2008 alusta voimassa olleen toimeentulotukilain 14 a §:n edellyttämällä tavalla viivytyksettä. Kyse ei myöskään ole ollut vain yksittäisten asiakkaiden toimeentulotukihakemusten viivästyksistä vaan saatujen selvitysten mukaan hakemusten käsittelyn viivästyminen on ollut lähes jatkuvaa. Tilanne ei ole korjaantunut, vaikka Länsi-Suomen lääninhallitus on kiinnittänyt Tampereen kaupungin huomiota asiaan.

Kaikki viivästymiset ovat koskeneet Hervannan ja Läntistä sosiaaliasemaa. Näillä kahdella sosiaaliasemalla toimeentulotukiasiakkaat ovat siten olleet kaupungin muita toimeentulotukiasiakkaita huonommassa asemassa.

Saamistani selvityksistä on ilmennyt myös, että asiakkailla ei ole ollut mahdollisuutta tavoittaa etuus-käsittelijää ja kiirehtiä asiaansa eikä saada tietoa asiansa käsittelyvaiheesta ja arvioidusta päätöksentekoaikajankohdasta.

Menettely on siis ollut myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista ja vastoin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeudesta annetun lain 4 §:n oikeutta saada sosiaalihuollon toteuttajalta hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää.

Sosiaalityön tarkoituksena on edistää sosiaalisista ongelmista kärsimään joutuvien ihmisten ja ryhmien toimintakykyisyyttä. Työ on vaativaa ja raskasta. Kaupungin tehtävänä on huolehtia, että sillä on käytössään ammattitaitoista henkilökuntaa ja että se voi tarjota sosiaalihuollon asiakkaille laissa mainitut sosiaalipalvelut lain edellyttämällä tavalla.

Käytettävissäni olevien tietojen nojalla arvioiden käsitykseni on, että ne kaupungin toimet, joilla toimeentulotukihakemusten käsittelyaikaa on pyritty tuolloin nopeuttamaan, eivät ole olleet riittäviä ennen kevättä 2008.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan huomautuksen Tampereen kaupunginhallitukselle toimeentulotukihakemusten käsittelyn viivästymisestä Läntisen ja Hervannan sosiaaliasemilla edellä esittämilläni perusteilla. Lähetän tämän ratkaisuni koskien Tampereen kaupungin Hervannan ja Läntisen sosiaaliasemien lainvastaista toimeentulotukihakemusten käsittelyä kaupunginhallituksen, terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan ja kyseisten sosiaaliasemien tiedoksi. Korostan samalla Tampereen kaupungin huomiota työntekijöittensä työhyvinvoinnin turvaamiseen.

Käsitykseni mukaan Tampereen sosiaalitoimi on selityspyyntöni jälkeen ryhtynyt aktiivisiin toimiin toimeentulotukihakemusten käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Käsittelyajat näyttäisivät nyt käytettävissä olevien tietojen mukaan olevan toimeentulotukilain 14 a §:n mukaisia.

Tulen antamaan jokaiselle omassa asiassaan oikeusasiamiehen puoleen kääntyneelle erillisen ratkaisun, jotka ratkaisut tulen toimittamaan asianomaisille sosiaaliasemille tiedoksi.

- - -

Liitteet:

Asiassa sovelletut oikeusohjeet

Suomen perustuslaki

6 § *Yhdenvertaisuus.* Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

19 § *Oikeus sosiaaliturvaan.* Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimentuloon ja huolenpitoon.

21 § *Oikeusturva.* Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Laki toimeentulotuesta

1 § *Toimeentulotuen tarkoitus.* Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.

14 § 4 mom. (Kumottu 1.1.2008.) Toimeentulotukiasiat on käsiteltävä kunnassa viivytyksettä.

14 a § (Voimaan 1.1.2008) *Toimeentulotukiasian käsittely.*

Toimeentulotukiasia on käsiteltävä kunnassa siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä käytettävissä olevi-

en tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Muissa kuin kiireellisissä tapauksissa päätös on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, päätös hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta koskevan hakemuksen johdosta on tehtävä ja pantava täytäntöön viimeistään sanotun kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä, jos hakemuksen saapumisesta on tuolloin kulunut enemmän kuin seitsemän arkipäivää. Jos hakemus koskee myöhäisempää aikaa kuin hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta, päätös on tehtävä ja pantava täytäntöön viimeistään hakemuksessa tarkoitetun ajanjakson ensimmäisenä arkipäivänä.

Hallintolaki

23 § *Käsittelyn viivytyksettömyys.* Asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista

4 § *Oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun.*

Asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää.

Työturvallisuuslaki

8 § *Työnantajan yleinen huolehtimisvelvoite.* Työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Tässä tarkoituksessa työnantajan on otettava huomioon työhön, työolosuhteisiin ja muuhun työympäristöön samoin kuin työntekijän henkilökohtaisiin edellytyksiin liittyvät seikat.