

26.8.2005

1941/2/05

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Aila Linnakangas

Viite: Dnrot 610/4/04, 697/4/04, 1252/4/04, 1266/4/04, 1276/4/04, 1282/4/04, 1287/4/04, 1298/4/04, 1300/4/04, 1303/4/04, 1319/4/04, 1320/4/04, 1328/4/04, 1385/4/04, 1340/4/04, 1353/4/04, 1812/4/04, 1793/4/04, 1818/4/04, 2251/4/04, 2258/4/04

TOIMEENTULOTUKIHAKEMUSTEN KÄSITTELYN VIIVÄSTYMISTÄ KOSKEVAT KANTELUT

Kantelut ja niiden tutkinta

Tutkittavakseni tuli vuoden 2004 aikana 21 kantelua, joissa kerrottiin toimeentulotukihakemusten käsittelyn viivästyneen Turun sosiaalikeskuksessa. Kaksi kanteluista tuli vireille maaliskuussa 2004, pääosa (14 kpl) toukokuussa 2004 ja loput kesä-elokuussa 2004. Useat kantelijat olivat yksin asuvia henkilöitä, joiden tuloina oli asumistuki ja työmarkkinatuki. Joukossa oli myös neljä perheellistä hakijaa ja pari opiskelijaa.

Länsi-Suomen lääninhallitus antoi pyynnöstäni toukokuussa 2004 vireille tulleiden kanteluiden johdosta 28.6.2004 lausunnon, johon oli liitetty Turun sosiaalilautakunnan puolesta 23.6.2004 annettu selvitys ja lisäksi sosiaalikeskuksen selvitys erikseen jokaisen kantelijan hakemusten käsittelemisestä vuoden 2004 alusta. Muiden kanteluiden johdosta pyydettiin sosiaalikeskuksen selvitys.

Olen tutkinut kantelut ja todennut kanteluratkaisuissani toimeentulotukihakemuksen käsittelyn viivästyneen toimeentulotukilain vastaisesti. Käsittelyajat olivat kyseisissä tapauksissa 2-7 viikkoa ja ajoittuivat pääosin tammi-kesäkuulle 2004. Hakemusten käsittely oli monen kantelijan kohdalla viivästynyt usean kerran. Vakavimmissa viivästyksissä, joita oli kahdeksassa kantelussa, olen antanut sosiaalikeskukselle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Muissa olen tyytynyt saattamaan käsitykseni lainvastaisesta menettelystä sosiaalikeskuksen tietoon. Yhdessä tapauksessa (dnro 1266/4/04) asianomainen henkilö oli jo saanut 22.3.2005 lääninhallituksen ratkaisun samaa asiaa koskeneeseen kanteluunsa. Kun lääninhallitus oli jo todennut toimeentulotukihakemuksen käsittelyn viivästyneen lainvastaisesti ja lähettänyt tämän päätöksensä sosiaalilautakunnalle tiedoksi, asia ei antanut enää taholtani aihetta toimenpiteisiin.

Olen saattanut toimenpiteeni Turun kaupungin sosiaalikeskuksen tietoon ja lähettänyt 26.8.2005 tekemäni päätökset sosiaalikeskukselle. Lähetän ohessa jäljennökset kyseisistä päätöksistä myös sosiaalilautakunnalle tiedoksi.

Selostan vielä jäljempänä näissä kanteluratkaisuissa tekemiäni havainnot ja lopuksi johtopäätökseni toimeentulotukihakemusten käsittelystä Turun sosiaalikeskuksessa.

Toimeentulotukihakemusten viivytyksetön käsittely

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Säännös velvoittaa viranomaisia pyrkimään kaikissa käsittelemisissä asioissa mahdollisimman joutuissaan käsittelyyn.

Erityisesti toimeentulotukiasioiden kiireellistä käsittelyä on painotettu toimeentulotukilain 14 §:ssä, jonka mukaan toimeentulotukiasiat on käsiteltävä kunnassa viivytyksettä. Tämän säännöksen tulkinnasta totesin edellä mainituissa päätöksissäni seuraavaa.

Laissa ei ole aikarajaa viivytyksettömälle käsittelylle, mutta kyseisen lainkohdan säätämisen yhteydessä todettiin korkeintaan viikon käsittelyaikaa voitavan pitää ohjeellisena tavoitteena siitä, kuinka nopeasti tuen hakijan tulisi saada asiansa käsiteltäväksi. Kun otetaan huomioon se, että toimeentulotuki on perustuslaissa säädettyä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon turvaava keskeinen rahaetus, voidaan mielestäni korkeintaan viikon aikaa hakemuksen käsittelyyn ottamiselle pitää lähtökohtana viivytyksettömälle käsittelylle. Sellaisissa tapauksissa, joissa päätöksen tekeminen ei edellytä lisäselvityksiä, hakemus tulisi siis 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.

Olen kuitenkin korostanut kanteluratkaisuissani sitä, että kysymys on lähtökohdasta, jolla käsittelyn viivytyksettömyyttä voidaan kussakin tapauksessa arvioida. Kysymys ei ole sellaisesta laissa säädetyistä määräajasta, jonka ylittyessä viranomaisen voitaisiin yksiselitteisesti todeta menetelleen lainvastaisesti. Olennaista hakemuksen käsittelyssä on käsitykseni mukaan se, että kukaan ei jää ilman välttämättä tarvitsemaansa tukea. Viivytyksetön käsittely voi siten kiireellisessä tapauksessa edellyttää hakemuksen välitöntä käsittelemistä. Vaikka kaikki hakemukset on käsiteltävä viivytyksettä, sosiaaliviranomaisella on nähdäkseni harkintavaltaa toimeentulotuen tarpeen kiireellisyyden arvioinnissa yksittäisessä tapauksessa. Oikeusasiamies ei voi puuttua tähän harkintavaltaan, ellei sitä ole ylitetty tai käytetty väärin. Oikeusasiamiehen tehtävänä on erityisesti valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämän vuoksi en ole katsonut aiheelliseksi puuttua hakemuksen käsittelyaikaan esimerkiksi silloin, kun pitkäaikaisemmin toimeentulotuen tarpeessa olleen hakijan tuen jatkuminen keskeytyksettä on turvattu ja tuki on ollut hänen käytettävissään kuukauden alussa.

Sosiaalilautakunnan ja sosiaalikeskuksen kantelujen johdosta annetuissa selvityksissä tuotiin esiin myös eräitä ongelmia arvioitaessa toimeentulotukilain säännöstä viivytyksettömästä käsittelystä. Ongelmallisia käsittelyajan määrittelyssä ovat esimerkiksi ne tilanteet, joissa hakemus

jätetään kovin aikaisin, jopa kuukausia ennen ilmoitettua tuen tarvetta. Jos hakemus otettaisiin käsiteltäväksi tavoitteellisessa viikon määräajassa, jouduttaisiin hakijan olosuhteita ennen tuen maksamista useinkin tarkistamaan. Olenkin todennut näissä kanteluratkaisuissani, että hakemuksen käsitteleminen viikon sisällä tällaisissa tapauksissa ei olisi aina perusteltua myöskään hakijan kannalta.

Muita toimeentulotukihakemusten käsittelyyn liittyviä seikkoja

Toimeentulotuen maksamismenettelystä

Monet kantelijat olivat tyytymättömiä myös siihen, että heidän tuli maksaa ensin itse toimeentulotukeen oikeuttavat menot, kuten lääkemenot ja sähkölaskut, ja että toimeentulotuen maksaminen näihin menoihin kesti kauan.

Tältä osin olen todennut, että nähdäkseni toimeentulotukilain ja -asetuksen mukaan ei sinänsä ole estettä toimeentulotuen maksamiseen vasta jälkikäteen maksettua kuittia tai muuta tositetta vastaan. Olen kuitenkin todennut, että hakijalla tulee olla käytettävissään varoja, joilla hänen on mahdollista maksaa ensin itse kyseiset menot. Olen myös korostanut, että toimeentulotukiasia on käsiteltävä viivytyksettä kaikissa asian vaiheissa. Asian käsittelyvaiheisiin kuuluu myös päätöksen toimeenpano, joten toimeentulotuki on maksettava hakijalle viivytyksettä hänen esitettyään vaaditun selvityksen menojen maksamisesta.

Toimeentulotukihakemusten etuuskäsittelyn organisoinnista

Useat kantelijat olivat tyytymättömiä vuoden 2004 alusta käyttöön otettuun toimeentulotukihakemusten etuuskäsittelyyn ja toivoivat paluuta entiseen toimintamalliin. Hallintolain (434/2003) 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluja ja että viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Olen todennut kanteluratkaisuissani, että en voi laillisuusvalvojana puuttua kunnan itsehallinnon piiriin kuuluvaan sosiaalityön tai toimeentulotukihakemusten käsittelyn organisointiin, vaan kunta päättää siitä itsehallintonsa puitteissa kuntalain ja muiden säännösten edellyttämällä tavalla. Korostan kuitenkin sitä, että sosiaalilautakunnan on huolehdittava siitä, että toimeentulotukihakemukset kunnassa käsitellään toimeentulotukilaisilla säädetyllä tavalla viivytyksettä ja että kukaan ei jää ilman kiireellisesti tarvitsemaansa apua.

Päätöksentekomenettelystä

Kiinnitin tutkimissani kanteluissa huomiota myös päätöksenteossa noudatettuun menettelyyn. Sosiaalityöntekijä oli tehnyt eräissä tapauksissa päätöksen, jonka mukaan toimeentulotukea myönnettiin hakijalle "toimeentulotukilain 2 §:n mukaisesti kuukausittain erikseen tehtävän laskelman mukaisesti". Päätös oli voimassa kahdesta useampaan

kuukauteen. Etuuskäsittelyssä asiakkaalle oli maksettu kuukausilaskelman osoittama vaje toimeentulotukena tekemättä eri kseen sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaista viranhaltijan päätöstä oikaisumenettelyohjeineen. Tästä menettelystä totean seuraavaa.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa ja muussa vira nomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Oikeus saada perusteltu päätös sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Velvollisuudesta tehdä päätös sosiaalihuoltoa koskevassa asiassa on säädetty sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000, jäljempänä asiakaslaki). Tämän lain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen.

Hallintolain (434/2003) 44 ja 45 §:ssä on säädetty päätöksen sisällöstä ja sen perusteleminen. Päätöksen perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Hallintolain 46 §:n mukaan samanaikaisesti päätöksen kanssa on annettava ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä, jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädettyssä oikaisumenettelyssä. Sosiaalihuoltolain 45 §:ssä on säädetty oikeudesta saada sosiaalihuollon toimeenpanosta vastaavan toimielimen alainen viranhaltijan päätös toimielimen käsiteltäväksi 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Lainkohdan mukaan viranhaltijan päätökseen on liitettävä ohjeet sen saattamisesta toimielimen käsiteltäväksi.

Sosiaalityöntekijän tekemästä ns. pitkistä päätöksestä ei siis käynyt ilmi, paljonko asiakkaalle myönnettiin kunakin kuukautena toimeentulotukea. Siitä ei käynyt ilmi myöskään toimeentulotukea määrättäessä huomioon otettavien tulojen ja menojen määrät. Kyseiset seikat ilmenivät vasta kunakin kuukautena erikseen tehdyissä toimeentulotukilaskelmissa. Toimeentulotukilaskelma sellaisenaan ei kuitenkaan täytä edellä hallintolaissa, sosiaalihuoltolaissa ja asiakaslaissa päätökselle asetettuja vaatimuksia. Myöskään se ei riitä, että laskelmaan tyytymättömällä oli mahdollisuus pyynnöstään saada viranhaltijan päätös, vaan hakijalla on oikeus saada asianmukainen päätös oikaisumenettelyohjeineen sitä erikseen pyytämättä.

Huomautan vielä, että siltä osin kuin hakija ei ole saanut toimeentulotuestaan asianmukaista päätöstä tiedokseen, hänellä on nähdäkseni oikeus edelleenkin niin halutessaan saattaa asia sosiaalilautakunnan käsiteltäväksi.

Pyysin Turun sosiaalikeskukselta selvityksen siitä, onko edellä todettu laskelmamenettely edelleen käytössä sosiaalikeskuksessa. Sosiaalikeskus totesi 30.6.2005 antamassaan selvityksessä, että menettely oli voimassa aikaisemmin, mutta muuttui 1.1.2004 käyttöön otetun toimintamallin myötä siten, että toimeentulotukipäätös ja -laskelmat tehdään yhtä pitkälle ajalle. Selvityksen mukaan joillakin hakijoilla oli kuitenkin vuoden 2004 alussa edelleen voimassa vanhan käytännön mukaisia ns. pitkiä päätöksiä ja heidän

kohdallaan käytäntöä muutettiin vasta edellisen päätöksen voimassaoloajan päätyttyä.

Havaintojeni mukaan näyttää kuitenkin siltä, että edellä todettua lainvastaista menettelyä toimeentulotuen päätöksenteossa on kuitenkin jatkettu ainakin joidenkin kantelijoiden kohdalla ainakin kesään 2004 asti.

Lopuksi

Saamieni tietojen mukaan toimeentulotukihakemusten käsittelyajat Turun sosiaalitoimessa ovat olleet pitkiä jo kauan. Turun sosiaalilautakunta oli antanut jo 7.5.2002 Länsi-Suomen lääninhallituksen pyynnöstä selvityksen erääseen kanteluun, jossa kerrottiin hakijoiden joutuneen odottamaan jopa kaksikin kuukautta sosiaalityöntekijän vastaanotolle pääsyä. Sosiaalilautakunta on sen jälkeen lääninhallitukselle ja minulle antamissaan selvityksissä tuonut esiin, että sosiaalikeskuksessa on käynnistetty ns. Laatu-projekti ja siirrytty 1.1.2004 keskitettyyn etuuskäsittelyyn. Etuuskäsittelijöille on järjestetty koulutusta. Sosiaalikeskukseen on palkattu vuoden 2004 aikana kaikkiaan yhdeksän etuuskäsittelijää lisää. Hakemuksia on käsitelty myös ylitöinä. Etuuskäsittely on saanut kesällä 2004 uudet tarkoitukseen sopivat toimitilat. Työtapoja on uudistettu ja työuupumusta pyritty ehkäisemään. Toimeentulotukihakemusten ja etuuskäsittelyn tilanne on ollut käsiteltävänä sosiaalilautakunnassa vuoden 2004 aikana useita kertoja. Sosiaalilautakunnan 9.12.2004 pidetyn kokouksen pöytäkirja on lähetetty tiedokseni. Turun kaupunginhallitus on 1.2.2005 päättänyt johtavan sosiaalityöntekijän ja seitsemän etuuskäsittelijän viran perustamisesta 1.2.2005 lukein.

Edellä sanotun mukaan Turun kaupungin hallinnossa on nähdäkseni kiinnitetty huomiota toimeentulotukiasioihin ja pyritty aktiivisesti hakemusten joutuisampaan käsittelyyn. Tätä lain säännökset edellyttävätkin. Kanteluiden perusteella toimeentulotukihakemusten käsitteleminen Turun kaupungissa ei kuitenkaan ainakaan vielä kesällä 2004 tapahtunut toimeentulotukilaissa säädetyllä tavalla viivytyksettä eivätkä kaupungin toimet näyttäisi olleen riittäviä. Turun sosiaalitoimen edustajat totesivat lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston edustajien kanssa 10.6.2004 pidetyssä neuvottelussa hakemusten käsittelyaikojen olleen tuolloin noin kolme viikkoa.

Tämän johdosta pyydän sosiaalilautakuntaa toimittamaan minulle 31.12.2005 mennessä selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin kaupunki on vuoden 2004 jälkeen ryhtynyt ja miten tilanne on korjaantunut. Pyydän sosiaalilautakuntaa selvityksessään ilmoittamaan myös, onko edellä päätöksenteossa toteamastani lainvastaisesta menettelystä (tuen maksaminen yksinomaan toimeentulotukilaskelman perusteella) kokonaan luovuttu.