

30.12.2004

216/4/04

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Aila Linnakangas

VIIVÄSTYS TOIMEENTULOTUKIHAKEMUKSEN KÄSITTELYSSÄ

1

KANTELU

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 23.1.2004 o soittamassaan kirjeessä Hämeenlinnan sosiaaliviranomaisten menettelyä toimeentulotukihakemuksensa käsittelyssä sekä kohteluaan. Hän kertoi olevansa free lancer-toimittaja ja yrittäjä ja joutuneensa hakemaan toimeentulotukea ajoittain vuosina 2001–2003. Kertomansa mukaan hänet velvoitettiin kesällä 2002 lopettamaan yrittäjätoimintansa ja hakeutumaan työttömäksi työnhakijaksi, mikä olisi merkinnyt hänen yrityksensä lopettamista tilapäisen rahapulan vuoksi. Hänen kesä-heinäkuun 2003 toimeentulotukihakemuksensa käsittely kesti hänen mielestään liian kauan ja hakemus hylättiin hänen mielestään lainvastaisesti.

Toimeentulotukihakemusten käsittely kestää kantelijan mielestä Hämeenlinnan kaupungissa yleensäkin liian kauan. Kiireellisen avun tarpeessa oleva ei saa yhteyttä sosiaalityöntekijöihin, puhelimet ovat tunnin pituisen puhelinajan varattuina, jonotusmahdollisuutta ei ole eikä puheluita oteta muuna aikana vastaan.

- - -

3

RATKAISU

Katson Hämeenlinnan kaupungin perusturvakeskuksen laiminlyöntein velvollisuutensa käsitellä kantelijan toimeentulotukihakemuksen toimeentulotukilaisissa säädetyllä tavalla viivytyksettä.

Muilta osin minulla ei ole aihetta puuttua perusturvakeskuksen tai sen viranhaltijoiden menettelyyn kantelijan asiassa.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1

Oikeudesta toimeentulotukeen

Perustuslain 19 §:ssä on turvattu jokaiselle oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Edellytyksenä on, että henkilö ei kykene

hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan tai ei saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä.

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997, jäljempänä toimeentulotukilaki) 2 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan tai muilla laissa säädetyillä ensisijaisilla tavoilla. Jokaisella on mainitun pykälän 2 momentin mukaan velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta omasta elatuksestaan sekä avioliittolaissa ja lapsen elatuksesta annetussa laissa ja muussa laissa säädetyssä laajuudessa myös puolisonsa ja alaikäisten lastensa elatuksesta.

Toimeentulotukilakiin lisättiin 1.9.2001 voimaan tullut uusi 2 a §, jonka mukaan toimeentulotukea hakeva 17–64 -vuotias henkilö on velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon, ellei hän ole mainitun pykälän 1 momentin 1–5 kohdissa mainituista syistä esteellinen vastaanottamaan työtä. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan henkilö ei ole velvollinen ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi, jos hän on työssä palkansaajana tai yrittäjänä. Jos hakija ei ilmoittaudu työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa hänen osaltaan siten kuin lain 10 §:ssä säädetään.

Yrittäjällä on siis oikeus saada toimeentulotukea samoin perustein kuin muillakin henkilöillä, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloaan muulla laissa säädetyllä tavalla. Toimeentulotuki on kuitenkin viimesijainen toimeentuloturvaetus myös yrittäjän kohdalla. Korkein hallinto-oikeus on todennut kahdessa vuonna 2001 antamassaan päätöksessä (KHO 4.6.2001/1472 ja 20.6.2001/1472), että työstä kieltäytymistä ja oman elatuksen laiminlyömistä koskevat säännökset tulivat sovellettaviksi myös siinä tilanteessa, kun kannattamatonta yritystoimintaa harjoittava yrittäjä ei ollut pitkään aikaan saanut toimeentuloaan yrityksestään eikä toisaalta ollut lopettanut yritystään ja hankkinut toimeentuloaan toimeentulotukilain 2 §:n 1 momentissa tarkoitetulla muulla ensisijaisella tavalla.

3.2

Perusturvakeskuksen menettely kesällä 2002

Kantelijalle myönnettiin toimeentulotukea sosiaalityöntekijä - - - 31.7.2002 tekemällä päätöksellä 31.10.2002 asti. Päätöksessä todettiin, että siihen mennessä hakijan tuli osoittaa, että hänen yritystoimintansa turvaa jatkossa hänen ja hänen lapsensa elatuksen. Mikäli yritystoiminta oli edelleen kannattamatonta, hakijan tuli päätöksen mukaan tehdä ratkaisu sen lopettamisesta, esittää sen lopettamista koskeva virallinen selvitys ja ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi 31.10.2002 mennessä.

Päätös ei sisältänyt vielä asiaratkaisua kantelijan oikeudesta toimeentulotukeen 31.10.2002 jälkeen, vaan ohjauksen siitä, miten hänen tuli jatkossa menetellä tukea hakiessaan. Tältä osin totean seuraavan.

Yrittäjänä työssä oleva ei siis ole toimeentulotukilain 2 a §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan velvollinen täysimääräisen toimeentulotuen ehtona

ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi. Lainkohdasta ei kuitenkaan ilmene yksiselitteisesti, milloin henkilöä on pidettävä tuossa lainkohdassa tarkoitettuna työssä olevana yrittäjänä. Laillisuusvalvojana oikeusasiamies ei voi arvioida näyttöä ja ottaa kantaa tähän laintulkintaan yksittäisen henkilön osalta. Harkinta asiassa kuuluu ensi vaiheessa toimivaltaiselle viranhaltijalle. Oikeusasiamies ei voi puuttua viranomaisten harkintavaltaan, ellei sitä ole ylitetty tai käytetty väärin. Edellä todetun perusteella katson, että viranhaltija menetteli harkintavaltansa puitteissa ohjatessaan kantelijan ilmoittautumaan työvoimatoimistoon työnhakijaksi.

3.3

Perusturvakeskuksessa kesällä 2003 tehdyt päätökset

Kantelija haki toimeentulotukea 3.7.2003 jättämällä hakemuksella kesä-heinäkuulle. Viranhaltija hylkäsi hakemuksen 21.7.2003 tekemällä päätöksellä tuloylijäämän perusteella. Kesä-heinäkuulle laaditussa laskelmassa oli otettu tuloina huomioon myös kantelijan tilille 19.5.2003 ja 27.5.2003 tulleet tilisiirrot yksityishenkilöiltä.

Kantelija vaati 22.7.2003 päivätyssä oikaisuvaatimuksessaan viranhaltijan päätöstä muutettavaksi siten, että hänen tuloinaan ei oteta huomioon hänen ystäviltään toukokuussa saamiaan lainoja, jotka oli käytetty toukokuun vuokran ja visalaskun maksamiseen.

Viranhaltijan 31.7.2003 tekemällä päätöksellä kantelijalle myönnettiin ehkäisevää toimeentulotukea kahden kuukauden vuokriin. Samalla kesä-heinäkuun laskelmaa tarkistettiin siten, että tuloista poistettiin tilisiirto 19.5.2003 ja menoiksi lisättiin kantelijan oikaisuvaatimuksessaan esittämiä menoja yhteensä 271,35 euroa. Tarkistetun laskelman ylijäämä oli 38,71 euroa.

Kantelija vaati 4.8.2003 päivätyssä oikaisuvaatimuksessaan, että hänen tuloinaan ei oteta huomioon myöskään 27.5.2003 saatua lainaa, jolla hän oli samana päivänä maksanut visalaskun.

Perusturvalautakunnan yksilöjaosto pysytti 4.9.2003 tekemillään päätöksillä (§:t 148 ja 149) viranhaltijan päätökset.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus kumosi 13.7.2004 antamallaan päätöksellä yksilöjaoston päätökset ja palautti asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus katsoi, että kantelijan 27.5.2003 saama laina ei ollut hänen käytettävissään olevaa tuloa enää kesä-heinäkuussa, koska se oli samana päivänä käytetty visalaskun maksamiseen. Kantelijan lapsen tapaamismatkoista isänsä luo aiheutuneet kulut oli kantelijan toimeentulotukea määrättäessä otettava huomioon hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa lausuttujen perusteiden mukaisesti.

Saadun selvityksen mukaan kantelijalle myönnettiin hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen lisää toimeentulotukea 81,47 euroa.

Asiassa oli siis kysymys ennen kaikkea siitä, oivatko kantelijan tilille 27.5.2003 tulleet hänen ystävältään saamansa lainavarat hänen käytettävissään olevia

tuloja ja varoja kesä-heinäkuun toimeentulotukea määrättäessä. Toimeentulotukilain käytettävissä olevan tulon käsite ei ole edellä todetussa tilanteessa yksiselitteinen. Hallinto-oikeus päätyi viranhaltijan ja yksilöjaoston päätöksistä poikkeavaan näkemykseen kantelijan oikeudesta toimeentulotukeen kesä-heinäkuulta 2003. Hallinto-oikeus ja lautakunta voivat käsitykseni mukaan päätyä asiassa erilaiseen lopputulokseen ilman, että kumpikaan on ylittänyt lain suoma harkintavaltaa tai menetellyt muutoinkaan laillisuusvalvonnan näkökulmasta arvioituna lainvastaisesti. En katso minulla olevan laillisuusvalvojana aihetta toimenpiteisiin viranhaltijan tai yksilöjaoston päätösten sisällön johdosta.

3.4

Hakemuksen käsittelyaika

Kantelija haki toimeentulotukea kesä-heinäkuulle 3.7.2003 jättämällään hakemuksella. Hän sai ensimmäisen päätöksen asiassa 21.7.2003. Päätöksen tekeminen kesti siis 17 päivää.

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Säännös velvoittaa viranomaisia pyrkimään kaikissa käsittelemissään asioissa mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn. Erityisesti toimeentulotukiasioiden kiireellistä käsittelyä on painotettu huhtikuun 2001 alussa voimaan tulleella lain muutoksella. Tällöin toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997, jäljempänä toimeentulotukilaki) 14 §:ään lisättiin uusi 4 momentti (923/2000), jonka mukaan toimeentulotukiasiat on käsiteltävä kunnassa viivytyksettä. Lakiin ei ole kirjattu mitään aikarajaa viivytyksettömälle käsittelylle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon vuosien 2000–2003 tavoite- ja toimintaohjelman (TATO) toimenpidesuosituksen mukaan kunnan tuli huolehtia toimeentulotukijärjestelmän hyvästä ja säännösten mukaisesta toiminnasta sekä varmistaa, että asiakkaan hakiessa toimeentulotukea asia otetaan käsiteltäväksi viimeistään viikon sisällä tuen tarpeen ilmoittamisesta. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi toimeentulotukilain 14 §:n uuden 4 momentin sisältäneen lakiesityksen johdosta antamassaan mietinnössä (StVM 23/2000 vp), että kun kyse on viimesijaisesta toimeentulon turvasta, valiokunta pitää tärkeänä, että TATO -ohjelmassa mainittuun tavoitteeseen päästään. Edelleen sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi, että tätä korkeintaan viikon käsittelyaikaa voidaan pitää ohjeellisena tavoitteena siitä, kuinka nopeasti tuen hakijan tulisi saada asiansa käsiteltäväksi. Eduskunta edellytti hyväksyessään mainitun lakiehdotuksen, että sosiaali- ja terveysministeriö seuraa sitä, että toimeentulotukiasioiden käsittelyajassa päästään TATO-ohjelmassa edellytettyyn tavoitteeseen.

Edellä todettua lainmuutosta koskeneessa hallituksen esityksessä (134/2000 vp) todettiin, että toimeentulotukiasioiden käsittelyvaiheisiin kuuluvat hakemuksen vastaanotto, asian selvittely, mahdollisten lisäselvitysten hankkiminen joko asiakkaalta tai viranomaisaloitteisesti sekä lopulta päätöksen tekeminen. Hallituksen esityksen mukaan lainkohta edellyttää, että kaikissa näissä käsittelyvaiheissa tulisi pyrkiä viivytyksettömään menettelyyn. Lisään tähän vielä, että toimeentulotukiasian käsittelyvaiheisiin kuuluu myös päätöksen

toimeenpano, jolloin myös tuen maksamisen tulee tapahtua viivytyksettä.

Hallituksen esityksessä todettiin vielä, että toimeentulotukijärjestelmän tavoitteena on, että kukaan ei jää vaille kiireellisesti tarvitsemaansa apua. Siksi sosiaalitoimistoissa on syytä tarvittaessa järjestää päivystysluonteisia vastaanottoaikoja kiireellisen avun tarpeessa olevia asiakkaita varten ja muutoinkin huolehtia siitä, että tuen hakija saa tarvitsemansa avun riittävän ajoissa. Ajanvarausta tehtäessä tulisi ohjata hakijaa jättämään kirjallinen hakemus, mikäli vastaanottoaikoja ei voida järjestää kohtuullisessa ajassa.

Kuten edellä totesin, laissa ei ole aikarajaa viivytyksettömälle käsittelylle, vaikkakin lain valmisteluasiakirjoissa pidettiin korkeintaan viikkoa sellaisena ohjeellisena aikana, jonka kuluessa toimeentulotukiasia tulisi ottaa käsiteltäväksi.

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. 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 ja tehdä päätös välittömästi tarpeellisten selvitysten saavuttua.

Kantelijan toimeentulotukihakemuksen lähes kolmen viikon käsittelyaika ei täyttänyt mielestäni perustuslain turvaaman hyvän hallinnon eikä toimeentulotukilaissa säädetyn viivytyksettömän käsittelyn vaatimusta. Asiakirjoista ei ilmene, että asiassa olisi hankittu lisäselvityksiä. Asiassa ei ole esitetty muutamaakaan hyväksyttävää syytä käsittelyn viipymiselle. Katson, että hakemuksen käsittelyssä meneteltiin lainvastaisesti.

Myös perusturvalautakunnan puolesta annetussa selvityksessä todettiin, että kantelijan toimeentulotuen käsittely kesti kohtuuttoman kauan ja hänen esittämänsä arvostelu oli siltä osin aiheellista. Selvityksestä ilmenee, että kysymys oli toimeentulotukihakemusten ruuhkautumisesta Hämeenlinnan perusturvakeskuksessa eikä kenenkään yksittäisen viranhaltijan menettelystä. Selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta puuttua muutoinkaan yksittäisten viranhaltijoiden menettelyyn hakemuksen käsittelyssä tai asiakaspalvelussa.

3.5

Lopuksi

Sosiaalityön johtajan 26.11.2004 antaman selvityksen mukaan toimeentulotukihakemusten käsittelyaika Hämeenlinnassa on ollut pääasiassa 2–3 viikkoa. Akuuttia kriisiapua tarvitsevat asiakkaat voidaan selvityksen mukaan palvella kolmen työpäivän kuluessa. Ns. päivystysnumeroon soittaessa puhelu ohjautuu aina ensiksi vapautuvalle työntekijälle. Sosiaalityöntekijöiden puhelinajat ovat erittäin ruuhkaisia, joka ongelma on selvityksen mukaan perusturvalautakunnan tiedossa. Asiakaspalvelua ja työntekijöiden tavoitettavuutta pyritään selvityksen mukaan parantamaan erilaisin käytännön

järjestelyin.

Toimeentulotukihakemusten jono oli 26.11.2004 annetun selvityksen mukaan tuolloin 17 työpäivää. Mielestäni tämä runsaan kolmen viikon käsittelyaika ei täytä perustuslaissa ja toimeentulotukilaissa säädetyn viivytyksettömän käsittelyn vaatimusta.

Korostan, että toimeentulotuki on rahaetus, jolla turvataan perustuslain oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloa turvaava etuus, minkä vuoksi hakemusten käsittelyajalla on olennainen merkitys hakijan toimeentulon turvaamisessa. Korostan vielä, että julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaan velvollisuus toteuttaa perus- ja ihmisoikeudet. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että voimavaroja tulee kohdentaa siten, että toimeentulotuen hakija saa tarvitsemansa avun riittävän ajoissa. Kunnan on huolehdittava siitä, että toimeentulotukiasiat kunnassa käsitellään toimeentulotukilaissa säädetyllä tavalla viivytyksettä.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä (kohdassa 3.4) esittämäni käsityksen kantelijan toimeentulotukihakemuksen liian pitkästä käsittelyajasta sekä (kohdassa 3.5) esittämäni käsityksen kunnan velvollisuudesta turvata toimeentulotukiasian viivytyksetön käsittely Hämeenlinnan kaupungin perusturvalautakunnan tietoon.

Samalla pyydän perusturvalautakuntaa toimittamaan minulle 31.5.2005 mennessä selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin Hämeenlinnan kaupunki on ryhtynyt edellä todetun tilanteen korjaamiseksi ja miten tilanne on korjaantunut.