

31.7.2009

Dnro 2577/4/07

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Aila Linnakangas

TOIMEENTULOTUKIHAKEMUSTA EI KÄSITELTY VIIVYTYKSETTÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjeessään 21.8.2007 Parkanon sosiaaliviranomaisten menettelyä toimeentulotuen myöntämisessä silmälaseihin. Kantelijan mukaan sosiaalitoimi edellyttää kahden kuukauden toimeentulotukiasiakkuutta ennen toimeentulotuen saamista silmälaseihin. Vielä hän kertoi jättäneensä sosiaalityöntekijälle huhtikuun menokuitteja mm. hammashoidosta, joita hän ei ollut pyynnöstään huolimatta saanut takaisin. Kantelija liitti kanteluunsa sosiaaliohjaajan 21.6.2007 tekemän perheensä toimeentulotukipäätöksen.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Toimeentulotukihakemuksen käsittelyaika

Säännös hakemuksen käsittelyajasta

Vuoden 2007 loppuun voimassa olleen toimeentulotukilain 14 §:n 4 momentin mukaan toimeentulotukiasiat oli käsiteltävä viivytyksettä. Olen todennut useissa kanteluratkaisuissani, että toimeentulotukihakemus tuli näkemykseni mukaan ottaa käsittelyyn lähtökohtaisesti noin viikon kuluessa sen saapumisesta. Jos päätöksen tekeminen ei edellyttänyt lisäselvityksiä, hakemus tuli mielestäni myös ratkaista viikon kuluessa. Niissä tapauksissa, joissa päätöksen tekeminen edellyttää lisäselvityksiä, niitä tuli mielestäni pyytää tai hankkia lähtökohtaisesti viimeistään viikon kuluessa ja tehdä päätös välittömästi tarpeellisten selvitysten saavuttua.

Vuoden 2008 alusta voimaan tulleen toimeentulotukilain 14 a §:n mukaan 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. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Päätös toimeentulotuen myöntämisestä on pantava viivytyksettä täytäntöön.

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.

Jos hakemus on puutteellinen, asiakkaalle on viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta annettava tai lähetettävä kehotus hakemuksen täydentämiseen määräajassa. Päätös on annettava viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun täydennys on saapunut.

Perusturvaosaston selvitys

Selvityksen mukaan kantelija haki 3.5.2007 toimeentulotukea perheelleen silmälasien hankinnan ja hammashoidon aiheuttamien lisämenojen vuoksi. Hän täytti 3.5.2007 sosiaalitoimistossa toukokuun toimeentulotukihakemuksen, jonka liitteistä ilmeni, että osa niistä oli ollut vasta kesäkuun alkupuolen jälkeen viranhaltijan käytettävissä. Kantelijalle varattiin aika hänen omasta pyynnöstään 11.6.2007 selvitysten toimittamista varten. Toinen syy päätöksen tekemiseen vasta 21.6.2007 oli toimeentulotukihakemusten käsittelyn ruuhkautuminen alkukuussa. Lisäksi vuoden 2007 aikana sosiaalitoimiston henkilökunta kävi läpi 2–3 viikon lomautukset, mikä hidasti merkittävästi toimeentulotukihakemusten käsittelyä.

Arviointi

Kantelija jätti toimeentulotukihakemuksen 3.5.2007 ja tämän jälkeen lisäselvityksiä, joiden johdosta häntä tavattiin henkilökohtaisesti 11.6.2007. Päätös tehtiin 21.6.2007. Päätöksen tekeminen kesti siis henkilökohtaisen tapaamisen jälkeen vielä 10 päivää (kahdeksan arkipäivää). Hakemusta ei käsitelty toimeentulotukilaisissa säädetyllä tavalla viivytyksettä.

Korostan, että kunnan tulee huolehtia lakisääteisistä velvoitteistaan, kuten toimeentulotukiasioiden viivytyksettömästä käsittelystä ja turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen kunnassa. Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloa turvaava etuus, minkä vuoksi toimeentulotukiasioiden käsittelyajalla on olennainen merkitys hakijan toimeentulon turvaamisessa. Hakemusten käsittelyn ruuhkautuminen kuukauden alkupuolella ei ole hyväksyttävä peruste hakemusten käsittelyn viipymiseen, vaan kunnan on varauduttava hakemusten ruuhkauippuihin etukäteen riittäväillä järjestelyillä. Myöskään kunnan viranhaltijoiden lomautukset eivät ole hyväksyttävä peruste hakemuksen käsittelyn viipymiseen, vaikka ne vaikeuttavatkin sosiaaliviranomaisten mahdollisuuksia hoitaa velvoitteitaan.

3.2

Ohjeistus toimeentulotuen myöntämisestä silmälasihin

Perusturvaosaston selvityksen mukaan perusturvalautakunta oli hyväksynyt vuonna 2004 viranhaltijoiden käyttöön sisäisen toimeentulotukiohjeen, joka oli tarkoitettu käytännön työvälineeksi viranhaltijoille varsinkin sellaisiin tilanteisiin, joissa pitää käyttää harkintaa. Selvityksen mukaan sisäinen ohje takaa asiakkaiden tasavertaisen kohtelun. Selvityksen mukaan ohjeista voidaan poiketa erityisestä syystä toimistokokouksen päätöksellä.

Ohjeessa todettiin, että "silmläaseihin tai piilolinssihin ei pääsääntöisesti myönnetä toimeentulotukea hetkellisen toimeentulotuen tarpeessa oleville asiakkaille".

Perusturvaosaston selvityksen mukaan käytännössä tämä on merkinnyt kahden tai kolmen kuukauden asiakkuutta. Jos on nähtävissä, että asiakkaan taloudellinen tilanne ei lähiaikoina tule kohenemaan, on silmälaseihin voitu myöntää tukea aikaisemminkin, jos asiakkaan terveydellinen tilanne sitä vaatii. Toimeentulotukea silmälaseihin ei myönnetä myöskään esimerkiksi sillä perusteella, että hakija saa kolmena perättäisenä kuukautena kielteisen päätöksen perustoimeentulotuesta. Kantelijan katsottiin kykenevän hankkimaan silmälasit kohtuullisessa ajassa itse.

Arviointi

Toimeentulotukilain 6 §:n mukaan toimeentulotuen määrä on toimeentulotukilain mukaan määritettyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Lain 7 ja 7 a–b §:ssä säädetään perustoimeentulotuesta ja 7 c §:ssä täydentävästä toimeentulotuesta. Perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina otetaan huomioon tarpeellisen suuruisina mm. vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot.

Toimeentulotukilain 15 §:ssä säädetään toimeentulotuen määräytymisajasta. Pääsäännön mukaan toimeentulotuen perusteena olevat menot, tulot ja varat otetaan huomioon siltä ajanjaksolta, jota koskevana toimeentulotuki määrätään. Tulo voidaan kuitenkin jakaa eriin otettavaksi huomioon useampana toimeentulotuen määräämisen ajanjaksona, jos se tulon kertaluonteisuus tai saamisen peruste tai käyttötarkoitus huomioon ottaen on kohtuullista.

Sen sijaan menojen jaksottamisesta ei ole toimeentulotukilaissa erikseen säädetty. Korkein hallinto-oikeus katsoi eräässä ratkaisussaan (5.12.2001/3033), että toimeentulotukilaissa säädetty velvollisuus pitää kykynsä mukaan huolta omasta elatuksestaan ja toimeentulotuen viimesijaisuus tarkoittavat myös sitä, että henkilön tulee mahdollisuuksien mukaan ennalta varautua tiedossaan olevien, myöhemmin erääntyvien maksujen suorittamiseen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että hakijan maksettavaksi erääntyneistä asuntolainan puolen vuoden korkomenoista voitiin ottaa huomioon vain marraskuun menojen osuus, koska hakijalla oli ollut mahdollisuus tulojensa perusteella varautua kyseisten puolen vuoden korkomenojen maksamiseen.

Olen samaa mieltä kuin perusturvaosasto siitä, että hetkellisen toimeentulotukiasiakkuuden aikana hankittujen silmälasien tarpeellisuus voidaan kyseenalaistaa. Silmälasien hankinta voi kuitenkin olla myös yllättävä meno, johon ei ole voinut varautua etukäteen ja jonka hankintaa ei voida siirtää. Perusturvaosaston 12.10.2007 antamasta selvityksestä ei ilmene, mihin perustui se, että hakijan edellytettiin saaneen toimeentulotukea 2-3 kuukautta ennen tuen myöntämistä silmälaseihin. Jos se perustui arviointiin siitä, oliko hakijalla ollut mahdollisuus varautua silmälasien hankintaan, totean, että tätä harkintaa ei mielestäni voi perustaa yksinomaan siihen, onko hakija saanut toimeentulotukea. Perheen säännönmukainen toimeentulotukilaskelma voi osoittaa vähäistä tuloylijäämää, jolloin oikeutta toimeentulotukeen ei ole, mutta hakijalla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta hankkia silmälasia tuloillaan ja varoillaan.

Kunnan sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on mahdollisuus antaa viranhaltijoilleen tulkinta- ja soveltamisohjeita toimeentulotuesta. Olen samaa mieltä perusturvaosaston kanssa siitä, että ohjeilla on tärkeä kuntalaisten yhdenvertaisuutta lisäävä merkitys. Kunnan ohjeet voivat kuitenkin olla vain lainsäädäntöä täydentäviä eikä niillä voida rajoittaa oikeutta laissa säädettyyn toimeentulotukeen. Ohjeet eivät myöskään saa estää viranhaltijaa poikkeamasta ohjeista perustellusta syystä yksilön tai perheen erityisten olosuhteiden perusteella.

Mielestäni toimeentulotuen myöntämistä silmälaseihin ei voida rajoittaa vain toimeentulotukea saaneisiin henkilöihin, kuten perusturvaosaston selvityksen mukaan pääsääntöisesti tapahtui. Vaikka

ohjeesta voitiinkin poiketa yksilöllisen harkinnan perusteella, pääsääntönä se mielestäni oli omiaan ohjaamaan viranhaltijoita sellaiseen päätöksentekoon, joka saattoi johtaa toimeentulotuen saamisen rajoittamiseen lainvastaisesti.

Perusturvalautakunnan vahvistamien uusien 1.7.2008 lukien voimassa olleiden toimeentulotukiohjeiden mukaan "silmälaseihin ei myönnetä tukea tilapäisen toimeentulotuen (1–3 kk) tarpeessa oleville asiakkaille".

Sosiaalityön päällikkö tarkensi 18.6.2009 sähköpostitse antamassaan lisäselvityksessä nykyistä menettelyä. Hänen mukaansa asiakkaan tilanne ja mahdollisuus säästää kohtuullisessa ajassa esim. silmälaseihin kartoitetaan aina kokonaisvaltaisesti. Mikäli katsotaan, ettei hakija kykene normiylityksestä huolimatta säästämään silmälaseihin, voidaan toimeentulotukea myöntää myös tilapäisesti asiakkaana olevalle. Sosiaalityön päällikön mukaan Parkanon kaupungissa kaikki toimeentulotukihakemukset käsittelee sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja, joilla on oikeus myöntää harkinnanvaraista toimeentulotukea.

Sosiaalityön päällikön selvityksen perusteella arvioiden menettely on siis käytännössä ainakin nykyisin joustavampaa ja yksilöllisempää kuin perusturvaosaston 12.10.2007 antaman selvityksen mukaan. Pidän kuitenkin mahdollisena, että toimeentulotukiohje voi edelleen ohjata viranhaltijoita lainvastaiseen menettelyyn päätöksenteossa.

3.3

Kantelijan perheen toukokuun toimeentulotuki

Viranhaltijan 21.6.2007 tekemässä toukokuun toimeentulotukipäätöksessä perheen tulot olivat yhteensä 1 839,25 euroa ja perheen perusmenot yhteensä 1805,43 euroa. Toukokuun tuloylijäämä oli 33,82 euroa. Menoina ei otettu huomioon silmälasien hankintamenoa.

Toimeentulotukea silmälaseihin ei päätöksen mukaan myönnetty, koska Parkanon kaupungin sosiaalitoimen sisäisen ohjeen mukaan silmälasien hankintaan ei myönnetä tukea tilapäisen toimeentulotukiasiakkuuden perusteella. Saadakseen tukea silmälasien hankintaan hakijan tuli päätöksen mukaan olla toimeentulotuen saajana vähintään kolme kuukautta ja asiakkuuden arvioitiin jatkuvan edelleen.

Päätös perustui siis edellä todettuun ohjeistukseen. Viittaan edellä (kohdassa 3.2) toimeentulotukiohjeistuksesta toteamaani. Päätöksessä ei arvioitu sitä, olivatko silmälasit toimeentulotukeen oikeuttava tarpeellinen meno eikä sitä, oliko kantelijalla mahdollisuus hankkia silmälasit tuloillaan. Mielestäni toimeentulotuen myöntämistä silmälasien hankintaan ei voi perustaa yksinomaan siihen, onko hakija saanut toimeentulotukea lähikuukausina, vaan silmälasien tarve ja mahdollisuus niiden hankintaan on tutkittava yksilöllisemmin.

Mielestäni kantelijan toimeentulotuen tarvetta ja oikeutta saada toimeentulotukea silmälaseihin ei selvitetty eikä päätöstä perusteltu toimeentulotukilain edellyttämällä tavalla.

3.4

Kuittien palauttaminen

Perusturvaosaston selvityksen mukaan kantelijalle on palautettu kaikki hänen toimittamansa alkuperäiset liitteet takaisin. Sosiaalitoimistoon on otettu kopiot tarvittavista asiakirjoista. Kantelijan pyynnöstä hänelle on lähetty kopiot kaikista toukokuun toimeentulotukihakemuksen liitteenä olevista kopiosta.

Tältä osin asiaa ei ole pystytty selvittämään enempää, eikä se siten anna aihetta toimenpiteisiini.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä (kohdassa 3.1) esittämäni käsityksen kantelijan toimeentulotukihakemuksen liian pitkstä käsittelyajasta perusturvaosaston tietoon. Samalla kiinnitän perusturvaosaston huomiota vastaisen varalle toimeentulotukihakemusten lainmukaiseen käsittelyyn.

Saatan perusturvaosaston tietoon vielä edellä (kohdassa 3.2) esittämäni käsityksen viranhaltijoille annetuista toimeentulotukiohjeista sekä edellä (kohdassa 3.3) esittämäni käsityksen kantelijan toimeentulotukiasian puutteellisesta selvittämisestä ja päätöksen puutteellisesta perustelemisesta.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni tiedoksi Parkanon perusturvaosastolle. Lähetän päätökseni tiedoksi myös Parkanon perusturvalautakunnalle.