

29.1.2007

Dnro 3410/4/05

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Anne Kumpula**

## **VIIVÄSTYS TOIMEENTULOTUKIHAKEMUKSEN KÄSITTELYSSÄ**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 6.10.2006 osoittamassaan kirjeessä Oulun kaupungin sosiaalitoimen menettelyä perheensä toimeentulotukiasioiden hoidossa. Kantelija kertoi, että hänen tammikuun 2005 toimeentulotukihakemuksensa käsittely kesti hänestä riippumattomista syistä lähes kaksi kuukautta.

Kantelijan mielestä toimeentulotukiasian käsittelyn hitaudesta johtui, että hänen vuokranmaksunsa viivästyi niin paljon, että hänen perheensä häätöasia ehti käräjäoikeuteen, jossa heidät veloitettiin suorittamaan vuokranantajalle 270 euron oikeudenkäyntikulut. Kantelijan hakemuksesta huolimatta näitä kuluja ei maksettu hänelle toimeentulotukena. Kantelija pyysi oikeusasiamiestä ottamaan kantaa Oulun sosiaalitoimen korvausvelvollisuuteen. Hän myös paheksui vuokranantajana toimineen osakeyhtiön joustamattomuutta asian hoidossa.

Vielä kantelija arvosteli Oulun sosiaalitoimen tekemää päätöstä, jossa hänen edellytettiin realisoivan omistamansa asunto-osakeyhtiön osakkeet kuuden kuukauden kuluessa takaisinperinnän uhalla. Hän kertoi saavansa huoneistoista vuokratuloa, joka oli hänelle välttämätöntä ansiota hänen ollessaan työttömänä koulutustaan vastaavasta tehtävästä. Kantelijan mielestä Oulun sosiaalitoimi rikkoi perustuslaissakin turvattua omaisuuden suojaa uhkaamalla periä toimeentuloa takaisin hänen tuloa tuottavasta omaisuudestaan.

- - -

### **3 RATKAISU**

Katson Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimen laiminlyöneen velvollisuutensa käsitellä kantelijan tammikuuta 2005 koskeneen toimeentulotukihakemuksen toimeentulotukilaissa säädetyllä tavalla viivytyksettä.

Muutoin kantelu ei anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

Perustelen ratkaisuni seuraavasti.

### 3.1

Toimeentulotukihakemuksen käsittelyn viivytyksettömyys

Kantelija kertoi tammikuussa 2005 jättämänsä toimeentulotukihakemuksen käsittelyn kestäneen kohtuuttoman kauan Oulun sosiaalitoimessa.

Oulun sosiaalitoimelta saadusta selvityksestä kävi ilmi, että kantelijan toimeentulotukihakemus oli tullut vireille 17.1.2005 ja päätös asiassa oli tehty 4.3.2005. Päätöksen viivästyminen oli johtunut osittain sosiaalitoimen yleisestä pitkästä käsittelyajasta alkuvuonna 2005 ja osittain siitä, että hakemusta ei katsottu voitavan käsitellä kirjallisessa etuuskäsittelyssä, vaan hakemus oli siirretty sosiaalityöntekijän ratkaistavaksi muun muassa sen johdosta, että hakijalla oli todettu olevan varallisuutta.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Toimeentulotuesta annetun lain 14 §:n 4 momentin mukaan toimeentulotukiasiat on käsiteltävä kunnassa viivytyksettä.

Kirjallisten hakemusten keskimääräinen käsittelyaika yleisessä sosiaalityössä oli Oulun sosiaalitoimesta saadun selvityksen mukaan ollut tammi-helmikuussa 2005 kuusi viikkoa eli 42 vrk. Kantelijan toimeentulotukihakemuksen käsittelyaika Oulun sosiaalitoimistossa oli ollut noin seitsemän viikkoa. Sosiaali- ja terveyslautakunta myönsi lausunnossaan kantelijan toimeentulotukihakemuksen käsittelyajan olleen kohtuuttoman pitkän.

Kantelijan hakemuksen käsittely ei edellyttänyt lisäselvitysten hankintaa, vaan osasyiksi sen poikkeuksellisen pitkälle käsittelyajalle todettiin se, että kantelijan nimissä olleen varallisuuden vuoksi asia piti siirtää sosiaalityöntekijän ratkaistavaksi.

Toimeentulotuesta annetussa laissa ei ole asetettu aikarajaa viivytyksettömälle käsittelylle. Lain valmisteluasiakirjoissa kuitenkin 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 rahaetus, voidaan mielestäni korkeintaan viikon aikaa hakemuksen käsittelyyn ottamiselle pitää lähtökohtana viivytyksettömälle käsittelylle. Sellaisissa tapauksissa, joissa päätöksen tekeminen edellyttää lisäselvityksiä, niitä tulisi pyytää tai hankkia lähtökohtaisesti viimeistään viikon kuluessa ja tehdä päätös välittömästi tarpeellisten selvitysten saavuttua.

Asiassa ei ole käsitykseni mukaan esitetty hyväksyttävää syytä käsittelyn viivästykselle. Kantelijan toimeentulotukihakemuksen noin seitsemän viikon käsittelyaika ei täyttänyt perustuslain turvaaman hyvän hallinnon eikä toimeentulotukilaisissa säädetyn viivytyksettömän käsittelyn vaatimusta. Katson, että hakemuksen käsittelyssä meneteltiin lainvastaisesti.

Toimeentulotukihakemusten käsittely Oulun sosiaalitoimessa ei yleisestikään täyttänyt lain vaatimuksia, kun keskimääräinen käsittelyaika oli kuusi viikkoa.

Oulun sosiaalitoimen selvityksistä ilmenee, että kysymys oli toimeentulotukihakemusten vakavasta ruuhkautumisesta Oulun sosiaalitoimessa eikä kenenkään yksittäisen viranhaltijan menettelystä. Käsitykseni mukaan viime kädessä sosiaalitoimen johtajan ja sosiaalilautakunnan tehtävänä on huolehtia siitä, että toimeentulotukihakemukset eivät pääse ruuhkautumaan Oulun sosiaalitoimessa edellä kuvatulla tavalla.

Tarpeen mukaan asia on hoidettava henkilökunnan määrää lisäämällä ja työskentelytapoja kehittämällä. Asian siirtäminen sosiaalityöntekijän käsiteltäväksi ei saa viivyttää hakemuksen käsittelyä nyt tapahtuneella tavalla.

Olen jo aiemmin kanteluratkaisussani (2.2.2005, dnro 2353/4/04) saattanut käsitykseni toimeentulotukihakemuksen liian pitkästä käsittelyajasta Oulun sosiaali- ja terveystoimen tietoon ja samalla kiinnittänyt sosiaali- ja terveystoimen huomiota vastaisen varalle toimeentulotukihakemusten riittävän joutuisan käsittelyn turvaamiseksi.

### 3.2

#### Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Kantelija kertoi, että heti kun hän oli saanut tiedon häätöä koskevasta oikeudenkäynnistä ja ilmoittanut siitä sosiaalitoimistolle, hän sai nopeasti päätöksen toimeentulotukihakemukseensa ja pystyi maksamaan rästivuokransa. Siitä huolimatta vuokranantaja ei kantelijan pyynnöstä perunut oikeudenkäyntiä. Koska vuokrat oli maksettu, kantelijan perhettä ei häädetty asunnosta, mutta kantelija veloitettiin maksamaan asiasta aiheutuneet 270 euron suuriset oikeudenkäyntikulut.

Koska oikeudenkäyntikulut olivat kantelijan mielestä aiheutuneet hänen toimeentulotukihakemuksensa käsittelyn pitkittymisestä, hän oli hakenut niihin toimeentulotukea, mutta hakemus oli hylätty. Kantelija kertoi vuokranantajan olleen häneen yhteydessä maksukehotuksin ennen oikeudenkäyntiä tarjoten maksujärjestelyjä, mutta hän ei ollut pitänyt velvollisuutenaan ryhtyä neuvottelemaan asiasta vuokranantajan kanssa, koska hänellä oli toimeentulotukihakemus vireillä sosiaalitoimistossa. Kantelija pyysi oikeusasiamiestä ratkaisemaan, kenen maksettaviksi oikeudenkäyntikulut kuuluivat.

Oulun sosiaalitoimen selvityksissä myönnettiin, että kantelijan toimeentulotukihakemuksen käsittelyn viivästyminen oli ollut osasyynä siihen, että vuokranantaja oli ryhtynyt oikeudellisiin toimenpiteisiin saatavan perimiseksi ja vuokrasuhteen päättämiseksi. Selvityksen mukaan toimeentulotukihakemukset pystyttiin selvityksen antamisen aikaan keväällä 2006 käsittelemään noin 10 vuorokaudessa. Sosiaalitoimi arvioi, että kantelijan toimeentulotukihakemuksen käsitteleminen tässä ajassa olisi

jälkikäteen arvioituna todennäköisesti estänyt huoneenvuokra-asian etenemisen oikeuteen.

Oulun sosiaalitoimi korosti kuitenkin selvityksessään, että maksamattomat vuokratilaukset koskivat joulukuun 2004 ja tammikuun 2005 alussa erääntyneitä vuokrasaatavia. Kantelija oli hakenut toimeentulotukea kyseisiin laskuihin 17. tammikuuta 2005. Kantelija oli kantelussaan myös itse todennut, että hän ei ollut yhteydessä vuokranantajaansa maksuvaikeuksien vuoksi. Sanottu huomioon ottaen huoneenvuokraa koskevan oikeudenkäynnin ei voitu Oulun sosiaalitoimen käsityksen mukaan katsoa aiheutuneen pelkästään toimeentulotukihakemuksen hitaasta käsittelystä, minkä vuoksi toimeentulotuen maksaminen oikeudenkäyntikuluihin ei ollut perusteltua. Oulun kaupungin sosiaalityön palveluyksikön yleinen linjaus oli ollut, että oikeudenkäyntikuluja ei hyväksytty toimeentulotukeen oikeuttavaksi menoksi. Oikeudenkäyntikuluja koskeva saatava oli lisäksi erääntynyt maksettavaksi heinäkuussa 2005, jolloin perheellä ei ilmeisesti ollut toimeentulotukilain perusteella määräytyvää oikeutta toimeentulotukeen.

Oulun sosiaalitoimi totesi, että mikäli kantelija katsoo, että kaupunki on velvollinen maksamaan oikeudenkäyntikulut vahingonkorvauslain perusteella, hän voi tehdä kaupungille osoitetun vahingonkorvausvaatimuksen.

Hallinto-oikeuksien ratkaisukäytännössä on katsottu, että oikeudenkäyntikuluja ei pääsääntöisesti korvata toimeentulotuesta (Hallintotuomioistuinten toimeentulotukea koskevat päätökset vuosina 1998–2000. Sosiaali- ja terveysministeriö, Monisteita 2001:15, s. 52). Tapauksessa, jossa oikeudenkäyntikulujen voitaisiin osoittaa syntyneen sosiaalihuollon viranomaisen laiminlyönnin takia, saatettaisiin kuitenkin harkita myös toisin.

Oikeusasiamiehenä minulla ei ole mahdollisuutta ottaa kantaa siihen, oliko kantelijalle tullut myöntää toimeentulotukea mainittuihin oikeudenkäyntikuluihin. En myöskään voi arvioida, olisiko mahdollisella vahingonkorvaushakemuksella menestymisen mahdollisuuksia. Viime kädessä kantelijalla on ollut mahdollisuus saattaa asiansa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Sosiaalitoimi oli antamassaan selvityksessä kertonut ohjeistaneensa kantelijaa hakemaan vahingonkorvausta Oulun kaupungilta kärsityn vahingon johdosta.

En siis katso, että asiassa olisi ilmennyt sellaista lainvastaista tai virheellistä menettelyä, johon oikeusasiamiehen tulisi puuttua.

Mitä tulee vuokranantajan perintämenettelyyn ja asian käräjäoikeuskäsittelyyn, asiaa on jo käsitelty tältä osin eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta kantelijalle 27.3.2006 lähetetyssä vastauksessa.

### 3.3

Omaisuuksien huomioon ottaminen toimeentulotukea myönnettäessä ja oikeus tuen takaisinperintään

#### 3.3.1

Tapahtumat

Kantelija ihmetteli, millä oikeudella Oulun sosiaalitoimi oli uhannut realisoida hänen ja hänen puolisonsa nimissä olevan kolmen asunnon vuokratalon, josta perhe saa vuokratuloja. Kantelijan mielestä sosiaalitoimen vaatimus, että asunto-osakkeet olisi realisoitava, oli vastoin ihmisen oikeutta harjoittaa elinkeinoa ja loukkasi myös perheen ihmisarvoa. Kantelija pyysi oikeusasiamiestä ottamaan kantaa siihen, voidaanko toimeentulotukiasiakasta vaatia lopettamaan harjoittamansa elinkeinotoiminta viranomaispäätöksellä.

Oulun sosiaalitoimen selvitysten mukaan kantelijalle annetuissa toimeentulotukipäätöksissä ei ole takaisinperintäehtoa. Kantelijaa ja hänen puolisoaan oli kuitenkin kehoitettu viranhaltijan päätöksellä 4.3.2005 ryhtymään realisoimaan omaisuuttaan kuuden kuukauden määräajassa. Oulun sosiaalitoimi totesi selvityksessään, että ko. viranhaltijan päätös ei ollut realisointikehotuksen suhteen vielä sitova.

Oulun sosiaalitoimen käsityksen mukaan vuokraustoiminnan kohteena oleva omakotitalo oli tosiasiallisesti osakeomistuksen kautta kantelijan määräysvallassa. Sosiaalitoimi piti kyseenalaisena, voitiinko tässä muodossa harjoitettua vuokraustoimintaa pitää elinkeinotoimintana sillä tavalla, ettei osakeomistusta voitaisi ottaa varoina huomioon. Joka tapauksessa takaisinperinnän lainmukaisuus olisi tullut arvioitavaksi hallinto-oikeudessa vasta sen jälkeen, jos kantelijan toimeentulotuen tarve olisi jatkunut ja takaisinperintäpäätös ja hakemus hallinto-oikeuteen olisi tehty. Oulun sosiaali- ja terveystoimen näkemyksen mukaan toimeentulotukipäätökseen kirjattu kehoitus edellä mainitun omaisuuden realisoinnista ei ollut lainvastainen tai muutoinkaan obsuhteet huomioiden perusteeton.

### 3.3.2

#### Arviointi

Toimeentulotuesta annetun lain 12 §:n mukaan tukea myönnettäessä hakijan varoina otetaan huomioon hakijan ja hänen perheenjäsentensä toimeentulotukea myönnettäessä käytettävissä olevat varat. Varoina ei kuitenkaan oteta huomioon esimerkiksi henkilön tai perheen käytössä olevaa vakinaista asuntoa eikä tarpeellista asuinirtaimistoa.

Toimeentulotuen viimesijaisen luonteen vuoksi tuen hakija voidaan velvoittaa realisoimaan sellaista omaisuuttaan, joka ei ole hänelle jokapäiväisen elämän tai esimerkiksi työn vuoksi välttämätöntä, ja turvaamaan toimeentulonsa realisoinnista saatavilla varoilla. Tällaista omaisuutta ovat esimerkiksi ns. sijoitusasunnot, kesäasunto ja pörssiosakkeet.

Nyt kyseessä ollut omakotitalo oli alun perin ollut kantelijan perheen käytössä. Rahavaikeuksien vuoksi perhe oli muuttanut asumaan vuokralle ja omakotitalo oli muutettu kolme vuokrahuoneistoa käsittäväksi asunto-osakeyhtiöksi.

Katson, että lähtökohtaisesti myös toimeentulotuen hakijan omistuksessa olevia asunto-osakeyhtiön osakkeita, joiden nojalla hallittavia asuntoja tuen hakija vuokraa edelleen, voidaan pitää sellaisena omaisuutena, joka hakija voidaan velvoittaa realisoimaan.

Ottamatta kantaa siihen, miten asuntojen vuokraustoimintaa tulisi nyt kyseessä olevassa tapauksessa arvioida, totean, että vaikka se katsottaisiinkin elinkeinotoiminnaksi, se on tässä tapauksessa osoittautunut kannattamattomaksi. Vuokraustoiminnasta saadut tulot eivät ole taanneet hakijalle ja hänen perheelleen riittävää toimeentuloa. Kannattamatonta yritystoimintaa ei voida kovin pitkään tukea täysimääräisellä toimeentulotuella.

Velvoitus myydä omaisuutta tai lopettaa yritystoiminta voi kuitenkin olla jostain syystä kohtuuton hakijan ja hänen perheensä kannalta. Velvoite lopettaa yritystoiminta voi olla kohtuuton esimerkiksi sen vuoksi, että toiminta on alkuvaiheessaan, ja on oletettavaa, että siitä saatu tulo kasvaa pian niin, että hakija voi sen turvin elättää itsensä. Omaisuuden myyminen voi puolestaan olla jostakin syystä käytännössä hyvin vaikeaa tai jopa mahdotonta, mikä on myös otettava huomioon realisointimääräyksen kohtuullisuutta arvioitaessa.

Minulla ei ole toimivaltani puitteissa mahdollisuutta arvioida yksittäistapauksessa sitä, onko ollut kohtuullista kehottaa toimeentulotuen hakijaa realisoimaan omaisuuttaan.

Toimeentulotukilain 19 §:n mukaan toimeentulotukea saa periä takaisin vain lain 4 luvussa säädetyin perustein. Mainitun luvun 20–21 §:ssä on säädetty toimeentulotuen takaisinperinnän perusteista, edellytyksistä ja esteistä. Lain 20 §:n 1 momentin mukaan päättäessään toimeentulotuen myöntämisestä sosiaalihuoltolaissa tarkoitettu toimielin voi samalla määrätä, että toimeentulotuki tai osa siitä voidaan periä takaisin tuen saajalta, jos hänellä on tuloja tai varoja tai oikeus elatusta turvaavaan etuuteen, mutta nämä tulot tai varat tai etuus eivät ole tukea myönnettäessä hänen määrättävinään tai hän ei muusta syystä voi niitä silloin käyttää.

Takaisinperintää ei lain 21 §:n mukaan kuitenkaan saa suorittaa, jos se vaarantaa korvausvelvollisen tai sellaisen henkilön toimeentulotukea, josta hän pitää huolta tai on velvollinen pitämään huolta.

Toimeentulotuen takaisinperinnästä päättää lain 23 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa (perintä odotettavissa olevasta etuudesta) sosiaalihuoltolaissa tarkoitettu toimielin ja muissa tapauksissa hallinto-oikeus toimielimen hakemuksen perusteella. Jos perintä tapahtuu siitä syystä, että tuen saajalla on ollut tuloja tai varoja, joita hän ei ole voinut tukea myönnettäessä käyttää, toimielimen on pantava hakemus vireille kolmen vuoden kuluessa siitä, kun tuki on maksettu.

Kohteen realisointi takaisinperintämenettelyn kautta edellyttää ensin kunnassa tehtyä päätöstä perimiseen ryhtymisestä, ja sen jälkeen hallinto-oikeuskäsittelyä. Tällaiseen menettelyyn asiassa ei ole ryhdytty.

Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu ottaa kantaa siihen, ovatko takaisinperinnän edellytykset tässä yksittäistapauksessa olleet olemassa.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.1 selostetusta lainvastaisesta menettelystä kantelijan toimeentulotukihakemuksen käsittelyssä. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle.

Oulun lääninhallituksen sosiaali- ja terveystoimelta saadun tiedon mukaan toimeentulotukihakemusten käsittelyn lainmukaisuus Oulun kaupungissa on erään kantelun johdosta tutkittavana lääninhallituksessa. Tämän vuoksi en ryhdy asiassa enempään toimenpiteisiin.

Muilta osin kantelu ei anna aihetta toimenpiteisiin.