

31.10.2007

Dnro 458/4/06

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pirkko Äijälä-Roudasmaa**

## **VIIVÄSTYS TOIMEENTULOTUKIHAKEMUSTEN KÄSITTELYSSÄ KUOPION SOSIAALITOIMESSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Kuopion sosiaalitoimen menettelyä toimeentulotukihakemusten käsittelyssä. Hän kertoi oikeusasiamiehelle 8.2.2006 lähettämässään kirjeessä, että toimeentulotukihakemusten käsittelyajat olivat Kuopiossa kohtuuttoman pitkät sekä niistä ongelmista, joita toimeentulotukihakemusten hidas käsittely aiheutti hänen perheelleen.

Kantelijan kertoman mukaan Kuopion sosiaali- ja terveyslautakunta oli päättänyt, että toimeentulotukihakemukset oli käsiteltävä kolmessa viikossa.

---

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Toimeentulotukihakemusten käsittelyajat**

##### **3.1.1 Sovellettavat oikeusohjeet**

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Toimeentulotukilain 1 §:n mukaan 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. Toimeentulotukilain 14 §:n 4 momentin mukaan toimeentulotukiasiat on käsiteltävä viivytyksettä.

Lakiin ei ole kirjattu mitään määräaikaa viivytyksettömälle käsittelylle. Toimeentulotukiasioiden viivytyksetöntä käsittelyä koskeneessa hallituksen

esityksessä (134/2000 vp) todettiin, että toimeentulotukiasioiden käsittelyvaiheisiin kuuluvat hakemuksen vastaanotto, asian selvittely, mahdollisten lisähakemusten hankkiminen joko asiakkaalta tai viranomaisaloitteisesti sekä lopulta päätöksen tekeminen. Hallituksen esityksen mukaan lainkohta edellyttää, että kaikissa näissä käsittelyvaiheissa tulisi pyrkiä viivytyksettömään menettelyyn. Käsitykseni mukaan 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 hakijaa tulisi ohjata jättämään kirjallinen hakemus, mikäli vastaanottoaikoja ei voida järjestää kohtuullisessa ajassa.

Kuten edellä totesin, toimeentulotukilain 14 §:ssä 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 rahaetus, voidaan mielestäni korkeintaan viikon aikaa hakemuksen käsittelyyn ottamiselle pitää lähtökohtana viivytyksettömälle käsittelylle, mikäli hakemus ei vaadi lisäselvitysten hankkimista.

Olen kuitenkin korostanut kanteluratkaisuissani sitä, että kysymys on lähtökohdasta, jolla 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 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.

### 3.1.2

#### Asiassa saatu selvitys

Kuopion sosiaalityön johtaja on 26.4.2006 selvittänyt, että Kuopion sosiaali- ja terveyslautakunta oli, hyväksyessään vuoden 2006 sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttösuunnitelman, vahvistanut toimeentulotuen toiminnalliseksi palvelutavoitteeksi, että "asiakas saa päätöksen toimeentulotukihakemukseensa 3 viikon kuluessa hakemuksen jättämisestä ja että kiireellisen toimeentulotuen tarve selvitetään viimeistään 2 päivän kuluessa".

Selvityksen mukaan

"Palvelutavoite on ollut käytössä tällaisessa muodossa jo usean vuoden ajan. Se perustuu lähinnä siihen palvelutasoon, johon käytännössä nykyisillä voimavaroilla pystytään. Selvityksen mukaan tosiasiallisesti on todettava, että kolmen viikon käsittelyaikaan päästään vain ajoittain. Pahin ruuhkahuippu syntyy kesän alussa opiskelijoiden rynnätessä hakemaan toimeentulotukea kesäajalle. Vaikka kesätyöllistettyjä työntekijöitä onkin käytetty eräänlaisina "ruuhkatyöntekijöinä", niin siitä huolimatta alkukesästä syntyy toimeentulotuen käsittelyyn tilanne, jossa toimeentulotuen käsittelyajat venyvät jopa reiluun viiteen viikkoon. Tilanne tasoittuu sitten syksyllä. Tällä hetkellä (26.4.2006) käsittelyaika on keskimäärin noin kolme viikkoa.

Henkilöstöä ei ole ollut Kuopiossa mahdollista saada lisää. Päinvastoin kaupungin tavoitteena on vähentää henkilöstöään. Toimeentulotuen käsittelyaikojen venyminen edellä mainittuun mittaan on kuitenkin huomioitu siten, että toimeentulotukea käsittelevään henkilöstöön ei henkilöstövähennyksiä ole ulotettu. Syksyllä 2006 on sovittu toimeentulotuen HAUS kehittämissivustoon Oy:n konsulttoimana toimeentulotukiasioiden prosessianalyysi. Sen yhteydessä kartoitetaan toimeentulotukiprosessiin liittyvät mahdolliset "pullonkaulat" eli käsittelyä mahdollisesti hidastavat tekijät. Samalla saadaan käsitys mahdollisista lisäresurssitarpeista. Työn tulokset ovat hyödynnettävissä vuonna 2007.

Kuukausittain arvioituna keskimääräiset käsittelyajat Kuopiossa olivat 26.4.2006 annettua selvitystä edeltävänä puolena vuotena seuraavat: syyskuussa 5,5 viikkoa, lokakuussa 4,5 viikkoa, marraskuussa 3 viikkoa, joulukuussa 3,5 viikkoa, tammikuussa 3,5 viikkoa, helmikuussa 3 viikkoa ja maaliskuussa 3 viikkoa.

Kiireelliset tapaukset on hoidettu virka-aikaisen päivystyksen turvin 2 päivän ajassa."

Kuopion sosiaali- ja terveyslautakunta on 20.6.2007 antamassaan selityksessä myöntänyt edellä esitetyn pitävän paikkansa. Huhtikuussa 2007 on valmistunut kehittämissuunnitelma, jonka tavoitteena on saada määrärahat kuuden uuden etuuskäsittelijän palkkaamiseen 1.3.2008. Tällä menettelyllä ja mm. työtapoja uudistamalla lautakunta arvioi, että jatkossa toimeentulotuen käsittelyajat saataisiin lyhennettyä lain edellyttämälle tasolle.

Sosiaali- ja terveyslautakunta kuitenkin korosti antamassaan selityksessä, että vielä ei ole varmaa, hyväksytäänkö kaupungin budjettineuvotteluissa lautakunnan esittämät uudet vakanssit. Kyse on lautakunnan mielestä niin suuresta koko sosiaalihuollon toimialaa koskevasta muutoksesta, että sen valmistelu kaikessa laajuudessaan vaatii joka tapauksessa huolellista valmistautumista, eikä sen kiirehtimisellä ole saavutettavissa merkittävää etua.

Puhelinkeskustelussa 25.9.2007 sosiaalityön johtaja kertoi, että vuosien 2005 ja 2006 kesät olivat olleet vaikeita toimeentulotuen hakijoille, koska silloin käsittelyajat olivat pisimmillään 5 viikkoa. Kesien ruuhkautumiseen oli vaikuttanut paljon opiskelijoiden suuri määrä. Vuonna 2007 opiskelijoiden toimeentulotukihakemukset olivat vähentyneet ja tämän johdosta ja työtehtävien

uudelleen järjestelyllä viime kesän toimeentulotukihakemusten käsittelyaika oli ollut 1,5 viikosta 3 viikkoon.

Sosiaalityön johtajan ilmoituksen mukaan vuoden 2008 talousarviossa on varattu määräraha 6 uuden etuuskäsittelijän toimen perustamiseen, minkä lisäksi kaksi työllistettyä työntekijää voi jatkaa toimeentulotukineuvonnassa. Näillä resursseilla sosiaalityön johtaja uskoi päästävän toimeentulotukiasioissa viikon käsittelyaikaan.

Kanteluita ja valituksia on tullut sosiaalityön johtajan kertoman mukaan toimeentulotuenhakijoilta vain vähän. Hän arveli sen johtuvan siitä, että valtaosa toimeentulotukiasiakkaista on Kuopiossa pitkäaikaisasiakkaita, joiden vuokra maksetaan automaattisesti sosiaalitoimesta. Kiireelliset asiat käsitellään 1–2 päivässä.

Itä-Suomen lääninhallituksesta kerrottiin, että kanteluita Kuopion toimeentulotukiviivästyksistä on tullut vain kaksi, mutta lääninhallitus on ottanut Kuopion tilanteen seurantaansa. Kuopion sosiaalitoimea on veloitettu selvittämään vuoden 2007 käsittelyajat kesä–joulukuulta keskiarvoina per kuukausi sekä ilmoittamaan viisi pisintä käsittelyaikaa per kuukausi.

### 3.1.3

#### Oikeudellinen arviointi

Kuten edellä (kohdassa 3.1.1) totesin, olen useissa päätöksissäni katsonut, että toimeentulotukihakemus, joka ei vaadi lisäselvityksiä, tulisi ratkaista noin viikon kuluessa hakemuksen jättöpäivästä. Jos hakemus on jätetty hyvissä ajoin ennen hakemuskuukauden alkua, tulisi päätös antaa heti hakemuskuukauden alkupäivinä.

Saadun selvityksen mukaan Kuopion sosiaali- ja terveyslautakunta on siis vuoden 2006 sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttösuunnitelmassa vahvistanut toimeentulotuen toiminnalliseksi palvelutavoitteeksi, että asiakas saa päätöksen toimeentulotukihakemukseensa 3 viikon kuluessa hakemuksen jättämisestä ja että kiireellisen toimeentulotuen tarve selvitetään viimeistään 2 päivän kuluessa. Selvityksen mukaan vuosien 2005 ja 2006 joinakin kesäkuukausina käsittelyajat olivat venyneet yli viiden viikon. Päätöksen tekoa olivat viivästyttäneet mm. kesäkuukausille kohdistuneet opiskelijoiden toimeentulotukihakemukset.

Sosiaali- ja terveyslautakunnan käsityksen mukaan nykyisillä henkilöresursseilla ei ole mahdollista päästä lyhyempään käsittelyaikaan. Sosiaalityön johtajan ilmoituksen mukaan sosiaalitoimelle on vuoden 2008 budjetissa määrärahat kuuden uuden etuuskäsittelijän palkkaukseen. Tällä ja mm. työtapoja uudistamalla on tarkoitus saada toimeentulotukihakemukset käsiteltyä tavoitellussa viikon määräajassa.

Kuopion sosiaali- ja terveyslautakunta ja sen viranhaltijat ovat siis menettelynsä tueksi viitanneet riittämättömistä määrärahoista johtuvaan henkilöstön riittämättömyyteen. Käsitykseni mukaan resurssipula ei ole hyväksyttävä syy

käsittelyaikojen pitkälle kestolle, kun kyse on viimesijaisesta, perusoikeutena turvatusta välttämättömästä toimeentulon turvasta.

Saadun selvityksen mukaan sosiaali- ja terveyslautakunta on jo usean vuoden ajan vahvistanut käyttösuunnitelmassaan käsittelyajan tavoitteeksi korkeintaan kolme viikkoa. Toimeentulotukihakemusten pitkät käsittelyajat ovat olleet siis sosiaali- ja terveyslautakunnan tiedossa jo usean vuoden ajan. Sosiaali- ja terveyslautakunta on kuitenkin saadun selvityksen mukaan ryhtynyt kartoittamaan tilannetta vasta syksyllä 2006.

Käsitykseni mukaan sosiaali- ja terveyslautakunta on laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia siitä, että sosiaalikeskuksella olisi riittävästi henkilöstöresursseja käytössään toimeentulotukiasioiden viivytyksettömään käsittelyyn. Korostan, että julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että voimavaroja tulee varata ja kohdentaa siten, että nämä oikeudet turvataan.

## 3.2

### Kantelijan perheen toimeentulotukihakemusten käsittely

Kantelija kertoi, että myös hänen perheensä toimeentulotukihakemusten käsittelyajat ovat olleet kohtuuttoman pitkiä. Lisäksi hän oli kertomansa mukaan kuukausittain joutunut soittamaan sosiaalitoimeen ja kiirehtimään perheensä hakemusta, mistä oli aiheutunut hänelle epävarmuutta ja myös puhelinkuluja.

Kantelijan perheen toimeentulotukiasioita käsittelevän - - - lapsiperheyksikön antaman selvityksen mukaan kantelijan toimeentulotuen käsittelyajat ovat ajalla 8.8.2005–28.2.2006 vaihdelleet 0–8 työpäivään. Kantelijan toivomuksen mukaan jatkossa on tarkoitus tehdä hänen perheelleen toimeentulotukipäätökset kahden kuukauden ajalle, ja korjata niitä tarvittaessa jälkikäteen.

Näin ollen kantelijan perheen palvelu toimeentulotukiasioiden käsittelyssä Kuopion - - - perheyksikössä ei anna aiheutta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin.

## 4

### TOIMENPITEET

Saatan Kuopion sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon edellä (kohdassa 3.1.3) selostetun käsitykseni toimeentulotukihakemusten käsittelyn lainvastaisesta viipymisestä.

Koska Itä-Suomen lääninhallitus on jo ryhtynyt valvomaan Kuopion sosiaalitoimen toimeentulotukihakemusten viivytyksetöntä käsittelyä, asia ei anna minulle aiheutta jatkotoimenpiteisiin. Lähetän päätökseni kuitenkin Itä-Suomen lääninhallitukselle tiedoksi.