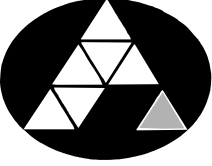



POHJOIS-KARJALAN AMMATTIKORKEAKOULU
Liiketalouden koulutusohjelma

Eija Yletyinen

ASIAKKAAN OIKEUSTURVAN TOTEUTUMINEN TOIMEENTULO-
TUKIHAKEMUSTEN KÄSITTELYSSÄ ITÄ-SUOMESSA

Opinnäytetyö
Huhtikuu 2012

 <p>POHJOIS-KARJALAN AMMATTIKORKEAKOULU</p>	<p>OPINNÄYTETYÖ Huhtikuu 2012 Liiketalouden koulutus- ohjelma</p> <p>Karjalankatu 3 80200 Joensuu p. (013) 260 6800</p>
<p>Tekijä Eija Yletyinen</p>	
<p>Nimeke</p> <p>Asiakkaan oikeusturvan toteutuminen toimeentulotukihakemusten käsittelyssä Itä-Suomessa</p>	
<p>Tiivistelmä</p> <p>Suomen perustuslain 19.1 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Laki toimeentulotuesta turvaa näitä jo perustuslaissa säädettyjä perusedellytyksiä. Toimeentulotuella tarkoitetaan kunnan varoista kotitalouksille maksettavaa sosiaalihuoltoon kuuluvaa viimesijaista tukea. Kuntien tulee huolehtia toimeentulotukiasioiden viivytyksettömästä käsittelystä sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta kunnissa. Toimeentulotukilaissa on säädetty määräajat toimeentulotukihakemusten käsittelyille, ne ovat oikeutta, jota kaikkien on noudatettava.</p> <p>Lähtökohta tutkimuksessa on perustuslain 19.1 §:n takaama oikeus ihmisarvoiseen elämään. Tavoitteeni on tarkastella toimeentulotukilain kautta, toteutuuko tämä perustuslain säännös Itä-Suomen kunnissa. Tarkastelun kohteena on toimeentulotukilain 14 a § ja siinä säädettyt määräajat toimeentulotukihakemusten käsittelylle.</p> <p>Itä-Suomen lääninhallituksessa syksyllä 2009 tehdyn toimeentulotukiasioiden valvontakyselyn mukaan, monessa kunnassa henkilöstöressurssien puute oli uhka toimeentulotukihakemusten käsittelyn määräajassa pysymiselle. Toimeentulotuki on viimesijainen etuus ja siksi hakemusten käsittelyajat ovat ehdottomia, resurssipula ei voi olla syy määräaikojen ylittymiseen.</p>	
<p>Kieli suomi</p>	<p>Sivuja 29 Liitteet 1 Liitesivumäärä 3</p>
<p>Asiasanat</p> <p>Toimeentuloturva, sosiaalietuudet, toimeentulotuki</p>	

 <p>NORTH KARELIA UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES</p>	<p>THESIS April 2012 Degree Programme in Business Economics Karjalankatu 3 FIN 80200 JOENSUU Tel. +358-13-6800</p>
<p>Author Eija Yletyinen</p>	
<p>Title Implementation of Client's Legal Right for Income Support in Eastern Finland</p>	
<p>Abstract According to the Constitution of Finland, Section 19 those who cannot obtain the means necessary for a life of dignity have the right to receive indispensable subsistence and care. The Act on Social Assistance is to secure these fundamental rights. The income support is a last-resort support which will be paid from the municipality budget to households. Municipalities should ensure expeditious processing of income support matters and see to the implementation of the fundamental and human rights. The time limits are defined by the law and thus, cannot be exceeded.</p> <p>The study is based on the right to live in dignity which is included in the Constitution's section 19. The duty of municipalities is to ensure that the clients' right to the necessary living and care is not endangered. The aim was to study the regulations of the Constitutional law actualized in municipalities of Eastern Finland through the Law on Social Assistance. The study focused on the Act on Social Assistance and the section 14a, the regulating time limits regarding processing income support applications.</p> <p>According to the income support survey, the deficiency in human resources was a threat to the timely processing of income support applications. The income support is a last resort benefit and therefore the time limits are absolute. Deficiencies in human resources may not be reasons for exceeding the time limits.</p>	
<p>Language Finnish</p>	<p>Pages 29 Appendices 1 Pages of Appendices 3</p>
<p>Keywords income security, social benefits, income support</p>	

Sisältö

LIITE	4
1 JOHDANTO	5
2 TOIMEENTULOTUKEEN LIITTYVÄ SÄÄNNÖSTELY.....	7
2.1 Toimeentulotukilain kehitys	7
2.2 Toimeentulotuen myöntäminen kunnissa.....	8
2.3 Määräajat	11
2.4 Selvitysvastuun jakautuminen.....	13
2.5 Päätös ja muutoksenhaku.....	14
2.6 Valvonta	16
3 MÄÄRÄAIKOJEN TOTEUTUMINEN ITÄ-SUOMESSA	17
3.1 Kyselytutkimus Itä-Suomen kunnille	18
3.2 Syyt määräaikojen ylittymiseen.....	20
3.3 Toimenpiteet tukihakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi	21
3.4 Mahdollisuus henkilökohtaiseen keskusteluun	22
4. YHTEENVETO	23
5 POHDINTAA.....	25
Lähteet	27

LIITE

Liite 1	Toimeentulotukiasioiden käsittelyaikojen valvontakysely
---------------	---

1 JOHDANTO

Suomen perustuslain (731/1999) 19.1 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksen tarkoitus on turvata vähintäänkin henkilön ja perheen kannalta välttämätön toimeentulo ja elämän edellytysten vähimmäistaso. Säännös tulee sovellettavaksi vasta, jos henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan kuten ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä, tai muilta henkilöiltä, kuten aviopuolisolta tai vanhemmilta. PL 19.1 §:n sisältämä oikeus on jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus (Jyränki 2000, 317.) Laki toimeentulotuesta (1412/1997) turvaa näitä jo perustuslaissa säädettyjä perusedellytyksiä.

Subjektiivisia oikeuksia ovat oikeudet, joiden toteutuminen on julkisen vallan velvollisuus, viranomaisen harkinnalla oikeuden sisältöä ei voida tehdä tyhjäksi (Arajärvi 2011, 9). Julkisyhteisön on toteutettava lakisääteiset velvollisuutensa talousarviosta tai määrärahapäätöksistä riippumatta. Tämä periaate on kirjattu myös perustuslain 88 §:ssä. Säännöksen mukaan jokaisella on talousarviosta riippumatta oikeus saada valtiolta se, mitä hänelle laillisesti kuuluu. Kunnalishallinnossa noudatetaan vastaavaa periaatetta. Riittämätön peruste oikeuden epäämiselle on myös se, ettei oikeuden toteuttamiseen ole varauduttu toimintaa suunniteltaessa (Mäenpää 2003, 199).

Hyvän hallinnon takeet ovat subjektiivisten oikeuksien toteutumiseksi käytettävissä oleva oikeussuojakeino. Vuonna 1995 hyvä hallinto sai perusoikeuden aseman, ja siihen sisältyvät menettelylliset oikeudet on samansisältöisenä kirjattu perustuslakiin (Mäenpää 2003, 3). Kuten muillakin perusoikeuksilla, hyvän hallinnon perusteissa määritetyillä vaatimuksilla on etusija suhteessa muuhun lainsäädäntöön (Mäenpää 2008, 3.) PL 21.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Lisäksi hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain 21.2 §:n mukaan lailla, tämä merkitsee sitä, että hyvän hallinnon täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeus-

säännöksen ja lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden perusteella (Mäenpää 2008, 4). Perustuslain 21 §:n lisäksi hyvän hallinnon perusteista säädetään myös hallintolain 2 luvussa.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen käytännössä on asetettu kuntien tehtäväksi. Suurin osa sosiaali- ja terveyspalveluista on lakisääteisiä, eli lainsäädäntö velvoittaa kunnat järjestämään nämä palvelut. Toimeentuloturva etuudet kuuluvat lakisääteisiin palveluihin (Sosiaali- ja terveysministeriö 2002.)

Vuonna 2009 menin työharjoitteluun Itä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolle. Samaan aikaan siellä valmisteltiin toimeentulotukiasioiden valvontakyselyä Itä-Suomen kunnille. Harjoitteluajana pääsin seuraamaan kyselyn valmistelua, omalta osaltani pääsin myös valmistelemaan sitä, samalla sain aiheen opinnäytetyöhön.

Lähtökohtana tutkimuksessa on perustuslain 19.1 §:n takaama oikeus ihmisarvoiseen elämään. Käytännössä sen toteutuminen riippuu siitä, toteutuuko sitä alemman asteen säännöksillä järjestetyt etuudet (Tuori & Kotkas 2008, 216.) . Tutkimuksen tarkoitus on tarkastella sitä, ovatko toimeentulotukilain 14 a §:n mukaiset seuraavat määräajat, kiireellinen tuki, muu kuin kiireellinen tuki ja mahdollisuus keskustella sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa toteutuneet Itä-Suomen kunnissa. Lokakuussa 2009, Itä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto teki toimeentulotukiasioiden valvontakyselyn Itä-Suomen läänin kunnille. Tämä valvontakysely toimii tutkimuksessa empiirisenä aineistona.

Opinnäytetyössä lähestytään aihetta, sekä laadullisen että oikeudellisen tutkimuksen näkökulmasta. Laadullisessa tutkimuksessa kuvataan todellista elämää, kohdetta tutkitaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti, ja pyrkimyksenä on pikemminkin löytää tai paljastaa tosiasioita kuin todentaa jo olemassa olevia totuuksia (Hirsijärvi, Remes & Sajavaara 2009, 161). Oikeudellisen tutkimuksen aiheen pitää liittyä oikeusnormeihin ja niillä toteutettavaan yhteiskunnalliseen sääntelyyn tai oikeudelliseen ajatteluun (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 17).

Opinnäytetyöni on lainopillinen. Lainoppi eli oikeusdogmatiikka rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan. Lainopillisessa tutkimuksessa tutkijan tehtävä on selvittää, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö kulloinkin käsiteltävässä oikeusongelmassa. Lainoppi pyrkii vastaamaan kysymykseen, kuinka oikeusjärjestyksen mukaan tulisi toimia sillä hetkellä esillä olevassa tilanteessa, se on oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkintaa ja tulkintaa. Toinen lainopin keskeinen tehtävä on oikeusjärjestyksen jäsentäminen hallittavaan muotoon. Systematisointi auttaa oikeusjärjestyksen sisältöön tutustujaa löytämään etsimänsä säännökset. Systematisointi auttaa myös hahmottamaan kokonaiskuvaa oikeudellisista järjestelyistä ja niiden välisistä keskinäissuhteista (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 20.)

2 TOIMEENTULOTUKEEN LIITTYVÄ SÄÄNNÖSTELY

2.1 Toimeentulotukilain kehitys

Toimeentulotuessa kansalaisen oikeuksia on lisätty asteittain siten, että huoltoapu muuttui toimeentulotueksi kun sosiaalihuoltolaki, joka on myös sosiaalihuollon yleislaki, tuli voimaan vuoden 1984 alusta. Tuolloin toimeentulotukea säänneltiin sosiaalihuoltolailla (710/1982) ja -asetuksella (607/1983) sekä toimeentulotuen yleisistä perusteista annetulla valtioneuvoston päätöksellä (988/1993). Vuonna 1997 hallituksenesityksessä (217/1997) Eduskunnalle ehdotettiin uudistettavaksi toimeentulotukea koskeva lainsäädäntö. Toimeentulotuen perusteet uuteen lakiin siirrettäisiin sosiaalihuoltolaista, sosiaalihuoltoasetuksesta ja toimeentulotuen perusteista annetusta valtioneuvoston päätöksestä. Tässä vaiheessa laajaan ja perusteelliseen tavoitteiden ja tehtävien muutokseen ei katsottu olevan mahdollisuuksia (HE 217/1997.) Laki toimeentulotuesta tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1998.

1990-luvun laman vaikutuksesta asiakkuudet lisääntyivät ja toimeentulotuen asiakasjonot pitenivät, toimeentulotukiasioiden käsittelyssä esiintyi viivästystä useissa kunnissa. Vaikka asiakasmäärät myöhemmin laskivat, asiakasjonoissa

se ei aiheuttanut huomattavaa muutosta parempaan suuntaan. Hallituksen esityksessä 134/2000 esitettiin lisättäväksi toimeentulotuesta annettuun lakiin säännös, jonka mukaan toimeentulotukiasiat on käsiteltävä kunnissa viivytyksettä. 1.4.2001 voimaan tulleella lailla (923/2000) toimeentulotukilakiin lisättiin 14.4 § viivytyksettömästä käsittelystä. Lain 14.4 §:n mukaan toimeentulotukiasiat oli käsiteltävä viivytyksettä. Korkeintaan viikkoa pidettiin ohjeellisena aikana, jonka kuluessa toimeentulotukiasia tuli ottaa käsiteltäväksi.

Ratkaisussaan Dnro 458/4/06 eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio totesi, että viikko on lähtökohta, jolla käsittelyn viivytyksettömyyttä voidaan kussakin tapauksessa arvioida. Oikeusasiamies totesi myös, että kysymys ei ole sellaisesta laissa säädetyistä määräajasta, jonka ylittyessä viranomaisen voitaisiin yksiselitteisesti todeta menetelleen lainvastaisesti.

Hallituksen esityksessä 119/2007 todettiin, että lain sanamuoto ”viivytyksettä” jätti tilaa tulkinnalle eikä ohjannut kuntien toimintaa riittävällä tavalla, 4 momentti kumottiin lailla 1202/2007. Vuoden 2008 alusta toimeentulotukilakiin lisättiin 14a § johon kirjattiin määräajat toimeentulotukiasioiden käsittelylle.

2.2 Toimeentulotuen myöntäminen kunnissa

Toimeentulotuen myöntäminen perustuu lakiin toimeentulotuesta, tukea haetaan kunnan sosiaalitoimistosta. Kiireellisessä tapauksessa sitä voi hakea myös tilapäisen oleskelukunnan sosiaalitoimistosta.

Toimeentulotuella tarkoitetaan kunnan varoista kotitalouksille maksettavaa sosiaalihuoltoon kuuluvaa viimesijaista tukea (TTL 1.1 §). Yksilöllä on ensisijainen velvollisuus pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan, myös puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta (TTL 2.2 §). Koska ihmistä ei saa jättää pulaan, henkilölle tulee aina taata PL 19.1 §:n mukainen ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo. Tämä ilmenee korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta KHO 2001:35, joka koskee tilannetta, jossa sosiaalilautakunta hylkäsi hakemuksen henkilöstä itsestään johtuvista syistä (Tuori & Kotkas 2008, 257.) Toimeentulotuki on tiukasti tarveharkintainen vähimmäis-

toimeentulojärjestelmä. Viimesijaisena etuutena sen tehtävänä on lähinnä estää tilanteet, joissa vaihtoehtona olisi henkilön jääminen kaikkien turvajärjestelmien ulkopuolelle. Toimeentulotuen tehtävänä on paikata järjestelmän viimeisetkin aukot (Arajärvi 2002, 50).

Toimeentulotuki on jaettu perustoimentulotukeen, täydentävään toimeentulotukeen ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Tukea myönnetään yleensä kuukaudeksi kerrallaan, tuen suuruus lasketaan asiakkaan välttämättömien menojen perusteella (Sosiaali- ja terveysministeriö 2011.)

Perusosalla toimeentulotuensaajan pitää kattaa: ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, televisioluovasta, puhelimien käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot (Sosiaali- ja terveysministeriö 2011.)

Muita perusosalla katettavia menoja otetaan tarpeellisen suuruisena huomioon: asumismenot, kuten vuokra tai vastikkeeseen, vesimaksuun, lämmitykseen, sähkölaskuun ja kotivakuutusmaksuun sekä vähäistä suurempiin terveydenhuollon menoihin (Sosiaali- ja terveysministeriö 2011.)

Perustoimentulotuki on irrotettu yleisestä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudesta. Perustoimeentulotuen kustannuksiin osallistuvat kunta ja valtio yhtä suurin osuuksin, tämä ei vaikuta toimeentulotuen myöntämisperusteisiin eikä asiakkaan saamaan toimeentulotuen määrään.

Valtionosuuden määrä on 50 prosenttia kunnan perustoimentulotuen kustannuksista (TTL 1:5a.1§) se suoritetaan kunnille ennakkona valtionavustuksesta. Ennakon suuruus määräytyy kaksi vuotta ennen varainhoitovuotta alkaneena vuonna toteutuneiden perustoimeentulotuen kustannusten perusteella (TTL 1:5b.2§). Ennakot maksetaan kunnalle kuukausittain yhtä suurina erinä (TTL 1:5b.3§). Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992) 3 §:ssä todetaan, että kunnan on osoitettava voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Valtionosuutta

koskevilla asioissa valtionapuviranomaisena toimii aluehallintovirasto (TTL 5a.2§).

Täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon tarpeellisen suuruisina erityismenot, joita ovat: lasten päivähoitomenot, ylimääräiset asumiskustannukset, kuten muuttokustannukset ja esimerkiksi vuokraennakko (Sosiaali- ja terveysministeriö 2011). Täydentävän toimeentulotuen piiriin kuuluvat myös henkilön tai perheen erityistarpeista ja -oloista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot, joita ovat esimerkiksi kodin irtaimiston hankkiminen tai lastentarvikkeet, kuten lastenvaunut ja -rattaat (TTL 7c.1 §)

Henkilön tai perheen erityisenä tarpeena tai olosuhteena voidaan pitää esimerkiksi pitkäaikaista toimeentulotuen saamista, pitkäaikaista tai vaikeaa sairautta sekä lasten harrastustoimintaan liittyviä erityisiä tarpeita (TTL 7 c.2 §.)

Kunnat myöntävät lisäksi ehkäisevää toimeentulotukea, jonka perusteista ne päättävät itse. Sen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen omatoimista suoriutumista ja ehkäistä syrjäytymistä (Sosiaali- ja terveysministeriö 2011.)

Ehkäisevää tukea myönnetään henkilöille ja perheille, joiden toimeentulo on vaarantunut esimerkiksi ylivelkaantumisesta aiheutuvien vaikeuksien vuoksi. Ehkäisevällä toimeentulotuella on tuettu perheitä, joita on kohdannut kriisi perheenjäsenen kuoleman, vakavan sairastumisen tai esimerkiksi rikoksen uhriksi joutumisen vuoksi. Vuokrarästien maksamisella on voitu välttää häätö, ehkäisevää tukea on myös käytetty vanhusten kotona asumisen ja itsenäistyvien nuorien tukemiseen, sekä nuorten ja pitkäaikaistyöttömien aktivoimiseksi ja työhön pääsyn parantamiseksi (HE 134/2000).

Ehkäisevä tuki on riippumaton siitä, onko henkilö tai perhe oikeutettu toimeentulotuesta annetun lain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuun toimeentulotukeen. Tuella pyritään riittävän ajoissa auttamaan tuen tarpeessa olevaa henkilöä selviytymään odotettavissa olevista toimeentulo-ongelmista, ja välttämään varsinaisen toimeentulotuen tarve. Ehkäisevän tuen käytöllä voidaan erityisesti pitkällä aikavälillä saavuttaa myös taloudellista säästöä. Jo suhteellisen vähäiselläkin

avulla henkilön elämäntilanteessa voidaan saada aikaan positiivinen muutos (HE 134/2000).

2.3 Määräajat

Kuntien tulee huolehtia toimeentulotukiasioiden viivytyksettömästä käsittelystä sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta kunnissa. Toimeentulotukilain 14 a §:ssä on kirjattu määräajat toimeentulotukihakemusten käsittelylle, säännöksen tarkoitus on varmistaa se, että kaikissa kunnissa toimeentulotukipäätökset käsitellään viivytyksettä. Laissa säädetyt määräajat ovat oikeutta, jota kaikkien on noudatettava, määräaikoja ei voida ylittää.

Toimeentulotukilain 14a §:n mukaan kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Tarkoitus on että, kunnan toimeentulotukiasiota käsittelevä virkailija harkitsee tapauskohtaisesti asian kiireellisyyden. Asian kiireellisyyden arviointi edellyttää sosiaalihuollon ammatillisista osaamista (HE 119/2007,6.) Sosiaalihuollon henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia käsitellään tarkemmin laissa sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimukset 272/2005.

Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta (TTL 3:14 a.1 §). Asiakirjan saapumispäivä on hallintolain (434/2003) mukaan se päivä, jona asiakirja on annettu viranomaiselle. Postitse lähetetyn asiakirjan saapumispäiväksi katsotaan myös se päivä, jona lähetys on saapunut viranomaisen postilokeroon tai viranomaiselle on toimitettu ilmoitus lähetyksen saapumisesta postiyritykseen (HL 4:18.) Silloin kun laissa ei ole erikseen säännöksiä määräajan laskemisesta noudatetaan säädettyjen määräaikain laskemisesta annetussa laissa (150/1930) olevia määräaikojen laskemissääntöjä. Määräaikalain 2 §:n mukaan jos ajanmääräyksenä on jokin määräpäiviä nimitetyn päivän jälkeen, esim. seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta, silloin tätä päivää ei lueta määräaikaan. Esimerkiksi jos toimeentulotukihakemus tulee

käsiteltäväksi maanantaina, päätös asiassa olisi tehtävä viimeistään seuraavan viikon keskiviikkona.

Toimeentulotukilain 14 a §:ssä ovat myös aikarajat hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta ja myöhempää ajankohtaa kuin hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta varten.

Hyvissä ajoin ennen ajanjakson alkua jätetyt hakemukset voidaan jättää käsittelemättä seitsemän arkipäivän kuluessa, näin voidaan ehkäistä ruuhkan syntyneiden tukihakemusten käsittelyssä. 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 (TTL 3:14 a.2 §.)

Silloin kun asiakkaan toimittama hakemus on puutteellisesti täytetty, hallintolain 22.1 §:n mukaan viranomaisen on kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä. Toimeentulotukilain 14 a.3 §:ssä on säädetty, että asiakkaalle on viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta annettava tai lähetettävä yksilöity kehotus hakemuksen täydentämiseksi määräajassa. Kehotus hakemuksen täydentämiseksi annetaan ensisijaisesti kirjallisena, ettei synny epäselvyyttä siitä, mitä täydennyksiä tarvitaan (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007).

Päätös toimeentulotuesta on annettava viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun täydennetty hakemus on saapunut (TTL 3:14 a.3 §). Ei ole suotavaa että asiakas joutuu odottamaan turhaan, siksi vaadittavan selvityksen tulee olla asian ratkaisemisen kannalta välttämätön. Selvitystä pyydettyessä on myös harkittava, onko vaaditun selvityksen hankkiminen asiakkaalle kohtuuton tehtävä ottaen huomioon asiakkaan olosuhteet ja muut seikat (HE 119/2007,7) Sosiaalihuollon oikeusperiaatteisiin kuuluu, hakijalle myön-

teisen tulkinnan ensisijaisuus etuuspäätöksiä tehtäessä (Tuori&Kotkas 2008,166).

Jos asiakas ei ole määräajassa täydentänyt hakemustaan tai esittänyt hyväksyttävää syytä täydennyksen viivästymiselle, päätös tehdään käytettävissä olevien tietojen pohjalta viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä määräajan päättymisestä. Asiakkaan suostumuksella päätös voidaan tehdä käytettävissä olevien tietojen pohjalta ennen määräajan päättymistä (TTL 3:14 a.3 §.) Hakemus voidaan hylätä jos tuen hakija ei ole toimittanut vaadittuja selvityksiä, esimerkiksi tietoja tuloista, määräaikaan mennessä. Päätöstä ei kuitenkaan saisi jättää tekemättä sen vuoksi, että päätöksen tekemisellä turvataan hakijan oikeus saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi ja ratkaistavaksi se, olivatko vaaditut selvitykset tarpeellisia asian käsittelemiseksi.

Toimeentulotuen asiakkaalle 4. momentti turvaa mahdollisuuden keskustella vaikeasta taloudellisesta tilanteestaan sosiaalialan koulutuksen saaneen asiantuntijan kanssa ja saada tarkempaa tietoa oikeudestaan toimeentulotukeen. Asiakas saattaa myös tarvita neuvoja palvelujen hakemisessa. (HE119/2007,7). Toimeentulotukilain 14a.4§:n mukaan toimeentulotukiasiakkaalle tulee järjestää mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen kun asiakas on tätä pyytänyt.

2.4 Selvitysvastuun jakautuminen

Hallintolain 31.1§:n mukaan, viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset, ellei erityisistä perusteista johdu, että tämä vastuu kuuluu asianosaiselle. Asian selvittämiseksi viranomainen voi laatia selvityksiä itse tai hankkia niitä toisilta viranomaisilta. Selvitystä voidaan pyytää myös asianosaiselta tai luotettavalta ulkopuoliselta taholta (Mäenpää 2008, 297.). Hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (HL3:11 §).

Asian selvittämiseen sisältyy myös tosiasioiden arviointi. Tämä sisältää erityisesti arviointia, joka kohdistuu hankitun tai saadun selvityksen paikkansapitävyyteen ja merkitykseen käsiteltävän asian kannalta (Mäenpää 2008, 297.)

Viranomaisen huolehtimisvelvollisuuteen kuuluu myös niiden oikeussäännösten tunteminen, joilla lain mukaan on vaikutusta asian ratkaisuun. Viranomaisen on perustuslain 2.3 §:n mukaan noudatettava toimissaan tarkoin lakia, sen on luonnollisesti itse tunnettava asiaan sovellettava laki tai tarvittaessa hankittava siitä selvitys (Mäenpää 2008, 298.)

Hallintolain mukaan asianosainen voi myös omasta aloitteestaan täydentää hakemustaan tai muuta asian käsittelyä varten toimittamaansa asiakirjaa sekä toimittaa käsittelyn kuluessa viranomaiselle asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisia asiakirjoja (HL 4:22.3 §.) Asiakkaan edun mukaista onkin se, että hän itse vaikuttaa asian edistymiseen.

Toimeentulotukilaissa selvitysvastuun jakautumista on selkeytetty siten, että toimeentulotuen hakijan, hänen perheenjäsenensä ja elatusvelvollisensa sekä tarvittaessa heidän huoltajansa ja edunvalvojansa on annettava toimielimelle kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot (TTL 3:17.1 §.) Selvityksen antamatta jättäminen voi johtaa toimeentulotuen epäämiseen (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007). Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) mukaan, ennen kuin asiakas antaa tietoja, hänellä on oikeus saada tietää, miksi hänen antamiaan tietoja tarvitaan, mihin tarkoitukseen niitä käytetään, mihin niitä säännönmukaisesti luovutetaan sekä minkä henkilötietolaissa tarkoitetun rekisterinpitäjän henkilörekisteriin tiedot talletetaan (Lsosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 2:13.1 §).

2.5 Päätös ja muutoksenhaku

Hallintopäätös on annettava kirjallisena (HL 43.1 §). Hallintopäätöksellä tarkoitetaan hallintoasian ratkaisun sisältävää ja yleensä myös asian käsittely viranomaisessa päättävää päätöstä. Hallintopäätös sisältää yleensä asian ratkaisun, jossa päätetään jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Jos päätökseen

saa hakea muutosta tai oikaisua, tämä seikka on käytävä ilmi päätöksestä ja päätökseen on liitettävä muutoksenhakuohje (Mäenpää 2008, 12.)

Hallintopäätös voidaan antaa suullisessa muodossa, vain jos kirjallisesta muodosta poikkeaminen on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi (HL 43.2 §). Suullista päätöstä annettaessa asianosaiselle on ilmoitettava päätöksen sisältämä ratkaisu, eli mitä velvollisuuksia, kieltoja tai rajoituksia asianosaisen on noudatettava (Mäenpää 2008, 235.)

Suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuvaatimusohjeineen. Määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen tai muutoksenhakuun alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista siten kuin siitä erikseen säädetään (HL 43.3 §). Päätös on myös perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, sekä mainittava sovelletut säännökset (HL 45.1 §).

Oikeus hakea oikaisua tai muutosta määräytyy lain mukaan (Mäenpää 2008, 235.) Kuntalain (365/1995) 11 luvun mukaan toimeentulotukiasioissa tehtyyn päätökseen tyytymätön voi hakea muutosta tekemällä kirjallisen oikaisuvaatimuksen, päätökseen ei voi hakea muutosta valittamalla. (KL 89.1 §). Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta (KL 93.1).

Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen (KL 11:90.2 §.) Kunnallisvalituksen saa tehdä asianosainen, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa sekä kunnan jäsen (KL 92.1 §). Kunnallisvalituksen johdosta kunnallista päätöstä ei kuitenkaan voida muuttaa, se voidaan vain joko pysäyttää, kumota tai palauttaa uudelleen käsiteltäväksi. Hallintotuomioistuin ei siis voi korvata kunnan päätöstä omallaan (Mäenpää 2008, 204.) Kunnallisvalitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta (KL 11:93 §).

2.6 Valvonta

Sosiaalihuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Aluehallintovirasto suunnittelee, ohjaa ja valvoo alueellaan sosiaalihuollon toimintaa. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön alaisena aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi sosiaalihuollon ohjauksessa ja valvonnassa (SosHL 2:3 §).

Hallinnon yleisessä valvonnassa hallintokantelu on keskeisin yksityisen käytävissä oleva vireillepanomuoto (Mäenpää 2003, 440). Valvontaviranomaisena toimivalle aluehallintovirastolle voidaan tehdä valvonnanaista toimintaa koskeva kantelu. Kantelu voidaan tehdä kaikenlaisesta toiminnasta, kuten hallintopäätöksistä, tosiasiallisesta toiminnasta tai asiakkaan kohtelusta (Aluehallintovirasto 2009). Aluehallintoviraston lisäksi hallintokanteluita käsittelevät oikeuskansleri, oikeusasiamiehet, ministeriöt ja virastot (Mäenpää 2003, 440.)

Kuka tahansa voi tehdä hallintokantelun, se tehdään kantelun kohteena olevan viranomaisen toimintaa valvovalle ylemmälle hallintoviranomaiselle tai ylemmille laillisuusvalvojille (Mäenpää 2008, 86). Hallintokantelu ei ole sidottu ehdottomiin määräaikoihin eikä tiukkoihin muotovaatimuksiin (Mäenpää 2008, 87). Kantelu tehdään kirjallisesti ja se voi olla vapaamuotoinen tai käyttämällä kantelulomaketta. Kantelussa tulisi selvittää, mitä toimenpidettä, menettelyä tai päätöstä kantelija pitää virheellisenä tai epäasianmukaisena, siinä kuvataan lyhyesti asia tai tapahtuma, josta on kysymys, sekä esitetään perustelu, miten ja miksi toiminta on virheellinen (Itä-Suomen aluehallintovirasto 2012.) Kanteluun on hyvä liittää kopiot asiaa valaisevista päätöksistä ja muista asiakirjoista. Hallintokantelusta tulee myös käydä ilmi kantelijan nimi, puhelinnumero ja sähköpostiosoite (Eduskunnan oikeusasiamies 2011.) Aluehallintovirastoon allekirjoitettu kantelun voi postittaa tai jättää aluehallintoviraston kansliaan, sen voi lähettää myös sähköpostitse. Ylemmille laillisuusvalvojille osoitetut kantelut voi lähettää postitse, faksilla, sähköpostilla tai lähettämällä sähköisen kantelulomakkeen esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen sivustolta.

Kantelu ei ole muutoksenhakukeino, joten sen johdosta hallintotointa tai päätöstä ei voida muuttaa tai kumota. Kanteluviranomaisella ei myöskään ole toimivaltaa määrätä vahingonkorvauksia. Aluehallintovirasto voi kanteluratkaisussa huomauttaa kantelun kohteena olevaa tahoa vastaisen varalta tai antaa kantelun kohteena olevalle taholle hallinnollista ohjausta siitä, miten asiassa olisi tullut menetellä (Itä-Suomen aluehallintovirasto 2012.)

Ylemmille laillisuusvalvojille tehdyistä kanteluista eduskunnan oikeusasiamies voi nostaa syytteen, jos kyse on vakavasta lainvastaisuudesta. Oikeusasiamies voi antaa huomautuksen, jos viranomainen on menetellyt vastoin lakia tai laininlyönyt velvollisuutensa, saattaa viranomaisen tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä, kiinnittää viranomaisen huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai näkökohtiin, jotka edistävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies voi myös tehdä viranomaiselle esityksen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi tai hyvittämiseksi (Eduskunnan oikeusasiamies 2011.) Oikeuskansleri voi antaa lainvastaisesta tai virheellisestä menettelystä huomautuksen tai ohjeen oikeasta menettelystä vastaisen varalle tai vakavimmissa tapauksissa määrätä syytteen nostettavaksi (Oikeuskansleri 2011).

3 MÄÄRÄAIKOJEN TOTEUTUMINEN ITÄ-SUOMESSA

Vuoden 2008 toimeentulotuen uusien asiakkaiden jonotilannetta kartoittava kuntakysely toteutettiin Stakesissa keväällä 2008. Kysely tehtiin vuoden 2008 alusta voimaan tulleen toimeentulotuen lakiuudistuksen seuraamiseksi. Kyselyn mukaan 94 prosenttia kunnista pystyy käsittelemään uudet hakemukset keskimäärin seitsemän päivän määräajassa. Hakemusten käsittelyajat ovat lyhentyneet vuodesta 2007 (Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 2009.)

Toimeentulotuen uusien asiakkaiden tukihakemusten käsittelyaika oli kunnissa tammi-helmikuun vaihteessa 2008 keskimäärin 3,4 työpäivää. Käsittelyajat olivat pisimmät kaupunkimaisissa kunnissa 5,3 työpäivää (Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 2009.)

Vertailu vuoden 2007 kyselyyn osoittaa, että hakemusten käsittelyajat ovat lyhentyneet, käsittelyaika on kaikkien kuntien osalta lyhentynyt 0,5 päivää. Kaupunkimaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa käsittely on nopeutunut 1,5 työpäivällä (Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 2009.)

Sosiaaliasiamiehille tehdyn kyselyn perusteella enemmistö sosiaaliasiamiehistä oli saanut myös vuonna 2008 asiakaspalautetta, joka koski liian pitkiä käsittelyaikoja, henkilökohtaiseen asiointiin pääsyn ongelmia ja liialliseksi koettuja lisäselvityksiä. Pitkien käsittelyaikojen syinä sosiaaliasiamiehet pitivät muun muassa resurssipulaa ja lukuisten lisäselvitysten hankintaa (Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 2009.)

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi 7.4.2009 lääninhallituksilta suppean selvityksen toimeentulotukiasioiden käsittelystä kunnissa, ja järjesti lääninhallituksille työkokouksen käsittely- ja valvontatilanteen selvittämiseksi ja kuntaohjauksen tehostamistarpeen arvioimiseksi 16.6.2009. Tämä kysely osoitti sen, että yleensä kunnissa pystyttiin hoitamaan kiireelliset tapaukset seitsemän päivän määräajassa. Määräajoissa pysyminen aiheutti ongelmia lähinnä eräissä suurissa kaupungeissa, joskin ongelmia oli monenlaisissa kunnissa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009.)

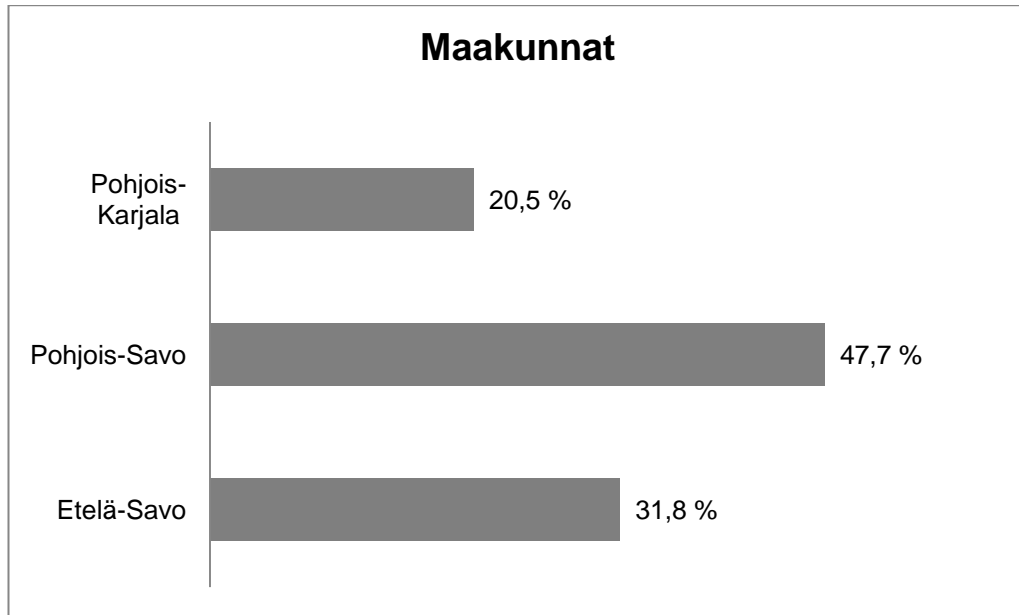
Lääninhallituksen toimenpiteisiin liittyen kunnissa ryhdyttiin käynnistämään hankkeita jonojen purkamiseksi eri keinoin. Ministeriön saaman palautteen mukaan toimeentulotukihakemusten käsittely on kuitenkin useissa kunnissa huolestuttava (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009.)

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaaakin kirjeessään 7.9.2009 lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolle, että vuonna 2009 on lääninhallitukseen ja terveysministeriöön tullut poikkeuksellisen paljon kuntalaisyhteydenottoja käsittelyajan viipymisestä.

3.1 Kyselytutkimus Itä-Suomen kunnille

Toimeentulotukiasioiden käsittelyaikojen valvontakysely tehtiin lokakuussa 2009 Itä-Suomen lääninhallituksessa, kysely osoitettiin Itä-Suomen läänin kunnille

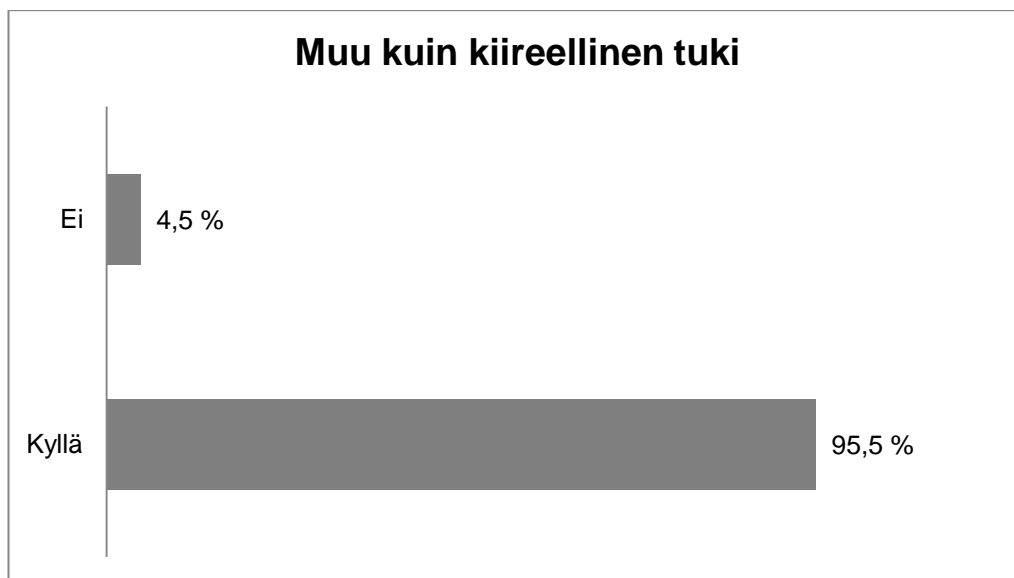
(kuvio1). Vastaajien kokonaismäärä oli 44, Kysymyslomakkeessa oli 10 kysymystä jotka olivat, sekä suljettuja että avoimia kysymyksiä. Kyselyn tarkoitus oli valvoa kuinka kunnissa toteutuvat toimeentulotukilain 14a §:ssä säädetyt määräjät.



Kuvio 1. Maakunnat jotka osallistuivat kyselytutkimukseen



Kuvio 2. Kiireellinen tuki pystyttiin käsittelemään määräajassa kaikissa kunnissa.



Kuvio 3. Yleistä määräaikaa pystyttiin noudattamaan kunnissa melko hyvin.

Kyselyn mukaan kiireellinen tuki pystyttiin käsittelemään Itä-Suomen kunnissa hyvin (kuvio 2). Muun kuin kiireellisen tuen käsittelyssä syntyi jonkin verran määräaikojen ylityksiä, yleensä yllättävissä tilanteissa, esimerkiksi äkillinen sairausloma (kuvio 3). Keskimääräinen toimeentulotukihakemusten käsittelyaika syyskuussa 2009 noudatteli Itä-Suomen kunnissa Stakesissa keväällä 2008 tehtyä kuntakyselyä jossa toimeentulotuen uusien asiakkaiden tukihakemusten käsittelyaika oli tammi-helmikuun vaihteessa keskimäärin 3,4 työpäivää. Käsittelyajat olivat pisimmät kaupunkimaisissa kunnissa joissa se oli keskimäärin 5,3 työpäivää.

3.2 Syyt määräaikojen ylittymiseen

Kysymykseen vastanneiden kokonaismäärä oli 29. Kahdessatoista vastauksessa mainittiin henkilöstöressurssien puute syyksi siihen, että määräaikoja ei kyetty noudattamaan. Yllättävät työntekijän sairauslomat ja loma-ajat, erityisesti kesäaikaan, olivat lähinnä ne syyt, jotka aiheuttivat eniten viivästymisiä. Kyselyn mukaan kuukaudenvaihteen ruuhkahuipun aikaan 7 vuorokauden käsittelyaika on ollut tiukka, silloin määräajat ovat voineet ylittyä. Käsittelyaikoihin olivat vaikuttaneet myös toimiston muut tehtävät, joihin henkilökunta oli osallistunut, esimerkiksi lastensuojeluasiat. Kyselystä kävi ilmi myös se, että henkilöstöressurssien puutetta on paikattu esimerkiksi koko käsittelytiimin talkoilla. Vastauksista

ilmeni myös se, että määräajat ovat olleet vaarassa ylittyä tai määräaikoja on kyetty noudattamaan ”lähes aina”.

Lisäselvitykset mainittiin kahdessatoista vastauksessa syyksi määräaikojen ylittymiseen. Asiakkaalta pyydettyjä tietoja ei saatu määräajassa, vastauksia odoteltiin tai asiakkaan antamat selvitykset olivat puutteellisia. Visainen ja monipuolista selvittelyä vaativa hakemus, esimerkiksi takautuva tuki, koettiin syyksi määräaikojen ylittymiseen.

Yhdestä vastauksesta nousi esiin koneiden käyttöhäiriöt. Yhdestä vastauksesta kävi ilmi, työntekijän inhimillinen erehdys tai kyseessä voi olla myös huolimattomuus. Puutteelliset tiedot ohjelman käytöstä ja virheiden korjaamisesta on mahdollinen määräaikojen ylittymisen syy. Kolmessa vastauksessa määräaikoja kyettiin noudattamaan ja 15 jätti vastaamatta kysymykseen.

3.3 Toimenpiteet tukihakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi

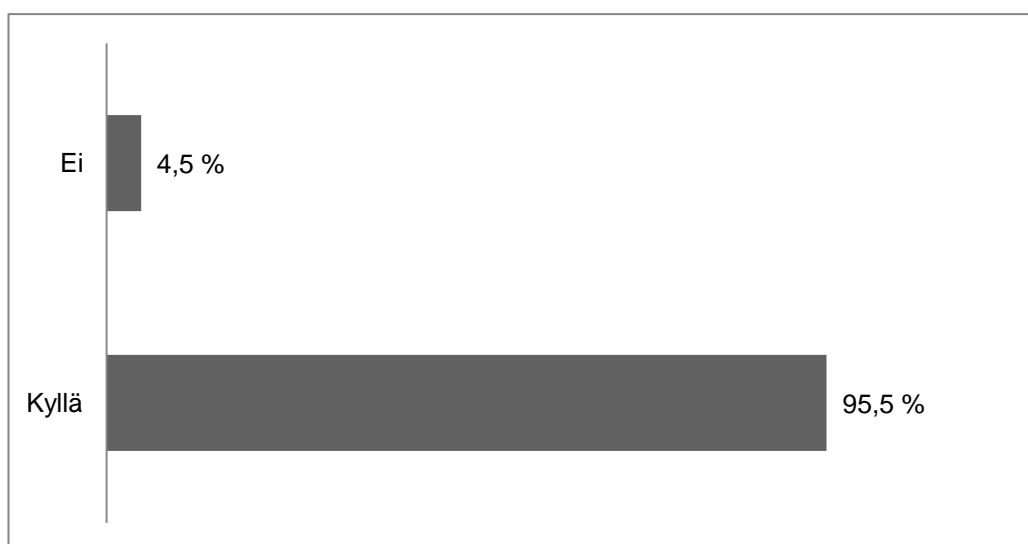
Kysymykseen vastanneita oli 32, seitsemässätoista vastauksessa toimenpiteet käsittelyn nopeuttamiseksi ei katsottu olevan tarpeellisia, koska lain säätämiä määräaikoja ei ole ylitetty tai toistaiseksi ei ole ylitetty. Yhdessä vastauksessa toimenpiteisiin käsittelyn nopeuttamiseksi ei katsottu olevan tarvetta, koska käsittelyajat olivat olleet lähes toimeentulotukilain mukaisia.

Ruuhkahuippujen aikaan esimerkiksi kuukauden vaihteessa on otettu lisätyövoimaa tai tarvittaessa kaikki sosiaalityöntekijät ja toimistohenkilökunta osallistuvat päätöksentekoon. Työjärjestelyjä on priorisoitu siten, että alkukuusta käsitellään toimeentulotukiasiat ja loppukuuhun on jätetty enemmän muita työtehtäviä.

Yhdeksässä vastauksessa toimenpiteitä tukihakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi oli tehty siten, että tukiasioita käsittelevien henkilöiden tehtävänkuvia oli tarkasteltu toimeentulotukihakemusten käsittelyn näkökulmasta ja työnjakoja oli selkeytetty ja kiinnitetty erityistä huomiota toimeentulotukihakemusten käsittelyn määräaikoihin. Yhdessä vastauksessa kuntaliitoksen myötä sosiaalitoimeen oli

saatu kaksi henkilöä lisää. Tässä kyseessä olevassa kunnassa tehtävänkuvien tarkastelulla ja sisäisin siirroin oli saatu tukiasioiden käsittelyyn 2-3 henkilön työpanos lisää. Apua toimeentulotukihakemusten käsittelyyn nopeuttamiseen on haettu määräaikaisen viran vakinaistamisen kautta ja siten, että toimeentulotuki käsittelijöitä on lisätty, kirjallisten toimeentulotukihakemusten määrää on pyritty lisäämään. Pitkien kesälomien aikana on tehty asiakkaille pitkiä päätöksiä, tällä on pyritty ehkäisemään loma-aikoina hakemusten ruuhkautuminen. Yhdessä kunnassa on tehty 2-3 kuukauden pituisia päätöksiä asiakkaille joiden tilanne on arvioitu pysyvän ennallaan pitkään. Kokeiluluonteisesti kunnissa oli otettu kanslisti sekä toimistos sihteeri mukaan toimeentulotukihakemusten käsittelyyn.

3.4 Mahdollisuus henkilökohtaiseen keskusteluun



Kuvio 4. Kunnissa pääsi keskustelemaan melko hyvin asiantuntijan kanssa.

Henkilöstöressurssien puute näkyi myös mahdollisuudessa keskustella asiantuntijan kanssa (kuvio 4). Kahdessa vastauksessa asiakas ei aina päässyt keskustelemaan määräajassa sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa. Yhdessä vastauksessa ratkaisua tähän oli haettu siten, että asiakkaalla olisi halutessaan mahdollisuutta keskustella kanslistin tai sosiaalijohtajan kanssa. Yhdessä vastauksessa kunnassa oli vain yksi työntekijä, henkilökohtaiseen keskusteluun pääsi muina aikoina paitsi sosiaaliohjaajan loma-, koulutus- ja sairausaikana.

Näissä tapauksissa etuuskäsittelijänä toimiva toimistosihteeri teki kiireellisimmät päätökset.

Toimeentulotukilain 14 a.4 § edellyttää, että asiakkaalla on mahdollisuus keskustella sosiaalialan koulutuksen saaneen sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen kun asiakas on tätä pyytänyt.

4. YHTEENVETO

Toimeentulotuki on viimesijainen tuki, tämä viimesijaisuus asettaa toimeentulotuen käsittelyn tärkeään asemaan, myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Toimeentulotukiasioiden käsittelylle säädetyt määräajat ovat ehdottomia. Viivästyminen voi aiheuttaa tuen hakijalle ja hänen perheelleen tukalan tilanteen. Taloudellisten velvoitteiden esimerkiksi vuokran jäädessä hoitamatta tai sen viivästyessä seuraukset voivat olla vakavat ja vaikeasti korjattavissa. Siten päätösten viivästyminen vaikutukset voivat pitemmällä aikavälillä tosiasiasa kasvattaa kunnan menoja hakijan ja hänen perheensä ongelmien kasvaessa ja kasaantuessa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009.)

Toimeentulotukiasioiden valvontakyselyn mukaan, monessa kunnassa henkilöstöresurssien puute oli uhka toimeentulotukihakemusten käsittelyn määräajassa pysymiselle. Loma-ajat, yllättävät sairauslomat ja kuukauden vaihteet aiheuttivat tilanteita joissa määräaikojen ylittymisen vaara oli olemassa. Toimeentulotukihakemusten käsittelyajat ovat lakia, jota kaikkien on noudatettava, ne ovat ehdottomia, resurssipula ei voi olla syy määräaikojen ylittymiseen.

Valvontakyselyn mukaan lisäselvityspyyntöjen tekeminen oli toinen yleinen syy määräaikojen ylittymiseen tai sen uhkaan. Pyydettyjen lisäselvitysten viivästyminen ja niiden odottelu ovat aiheuttaneet viivettä.

Viranomaisen velvollisuuteen kuuluu myös oikeussäännösten tunteminen tai tarvittaessa sen on hankittava siitä selvyys (Mäenpää 2008, 298.) Toimeentulo-

tukilain 14 a §:ssä on säännös puutteellisen hakemuksen käsittelylle, siinä on tarkat ohjeet kuinka menetellään silloin, kun hakemus on puutteellinen.

Turhan viivytyksen välttämiseksi vaadittavan selvityksen tulisi olla asian ratkaisemisen kannalta välttämätön. Harkittavaksi tulee myös se, onko vaadittava selvitys kohtuuton tehtävä ottaen huomioon asiakkaan olosuhteet (HE 119/2007,7).

Kyselyyn vastanneista seitsemässätoista vastauksessa katsottiin, että toimenpiteisiin toimeentulotukihakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi ei ollut tarvetta. Vastauksista kuitenkin ilmeni, että kunnissa oli yllättäviä tilanteita, kuten sairauslomien, jolloin määräaikaisten ylittyminen oli lähellä. Eikö kunnissa ole tarvetta varautua ennakkoon tällaisiin ennalta arvaamattomiin yllättäviin tilanteisiin?

Ennakkoon tehty huolellinen suunnittelu ja työtehtävien priorisointi, näissäkin läheltä piti tilanteissa, olisi voinut nopeuttaa toimeentulotukihakemusten käsittelyä, tehostaa toimintaa ja saada aikaan säästöjä. Työtehtävien tarkastelulla olisi voitu katsoa onko kunnissa sellaisia töitä jotka voidaan jättää tekemättä tai voidaan tehdä pienemmällä panostuksella. Esimerkiksi onko kunnissa hyvissä ajoin seuraavaa kuukautta varten hakemuksensa jättäviä asiakkaita? Ruuhkan välttämiseksi toimeentulotukilain 14 a.2 §:n mukaan näitä hakemuksia ei tarvitse käsitellä seitsemän arkipäivän kuluessa hakemuksen saapumisesta. Päätös voidaan tehdä ja panna täytäntöön viimeistään sanotun kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä.

Käsittelyajan noudattaminen on usein haasteellinen tehtävä yllättävien sairauslomien tai muista syistä johtuvan henkilöstöpulan vuoksi. Resurssipula ei kuitenkaan ole hyväksyttävä syy käsittelyaikaisten pitkälle kestolle, kun kyse on viimesijaisesta, perusoikeutena turvatusta välttämättömästä toimeentulon turvasta (EOA 31.10.2007. Dnro 458/4/06.)

Sosiaali- ja terveysalan lupa ja valvontavirasto Valvira ja aluehallintoviranomaiset muistuttavatkin tiedotteessaan 24.5.2010 kuntia siitä, että kuntien toiminnan supistaminen kesäajaksi ei anna oikeutta poiketa toimeentulotuen käsittelyn

määräajoista. Kuntien on varauduttava siihen, että toimeentulotukihakemukset on lomista huolimatta käsiteltävä määräajassa.

5 POHDINTAA

Tämä opinnäytetyö on ollut matka perustuslaista toimeentulotukilakiin, sen säännökseen toimeentulotukihakemusten viivytyksettömästä käsittelystä. Tällä matkalla sain tilaisuuden tutustua tutkimustyön perusteisiin, opin lukemaan säädöksiä ja näin työni kautta sen, kuinka lait vaikuttavat meidän tavallisten ihmisten jokapäiväiseen elämään. Mikä tärkeintä, sain tutustua siihen, kuinka toimeentulotukilain yksi pykälä ohjaa kuntien toimintaa ja samalla antaa oikeusturvaa kansalaisille.

Tarkastelin aihetta, sekä perustuslain että toimeentulotukea hakevan asiakkaan näkökulmasta. Lähtökohtana oli perustuslain 19.1 §:n takaama oikeus ihmisarvoiseen elämään. Tutkimuksen kohteena oli asiakkaan oikeusturva ja se, toteutuuko oikeusturva toimeentulotukiasioiden käsittelyssä Itä-Suomen kunnissa. Empiirisenä aineistona tutkimuksessa oli Itä-Suomen lääninhallituksen tekemä valvontakysely.

Kyse on viimesijaisesta perusoikeutena turvatusta toimeentuloturvan muodosta. tilanteissa, joissa henkilön tai perheen tulot ja varat eivät riitä välttämättömiin jokapäiväisiin menoihin. Ennen toimeentulotuen hakemista henkilö on jo hakenut muita sosiaaliturvaetuuksia kuten työttömyysturvaa, asumistukea, opintorahaa ja -lainaa. Arajärven mukaan toimeentulotuen tehtävä on paikata järjestelmän viimeisetkin aukot. Toimeentulotuki on oljenkorsi johon tartutaan hädän hetkellä, siksi toimeentulotukihakemusten viivytyksetön käsittely on ensiarvoisen tärkeään.

Työn edetessä nousi esiin monia mielenkiintoisia pohdinnan aiheita ja miksi ei, myös uusia tutkimuskohteita. Esimerkiksi millaisia vaikutuksia toimeentulotueen on ollut taloustilanteen kiristymisellä 2000-luvun lopun Suomessa. Yksi mielenkiintoinen aihe on viimeaikoina ollut tuleva kuntauudistus. Suurissa ra-

kennemuutoksissa, pienen ihmisen tarpeet jäävät helposti suurempien asioiden varjoon. Vastaavasti, jos toimeentulotukea hakevan asiakkaan ongelmat kasautuvat, kertautuvat myös sosiaalitoimen kustannukset. Miten kuntauudistus vaikuttaa sosiaali- ja terveystalouteen ja sitä kautta myös toimeentulotukiasioiden käsittelyyn?

Valvontakyselyn vastauksia tutkiessani pohdin myös sitä, että toimeentulotukihakemuksia käsittelevillä henkilöillä näytti olevan puutteita lain tuntemuksessa. Oikeusosalalle suuntautuneen tradenomin koulutus, auttaisi toimeentulotukihakemuksia käsitteleviä henkilöitä, tulkitsemaan työssään säädöksiä ja niihin sisältyviä säännöksiä.

Lopuksi lyhyt lainaus kansanedustaja Merja Mäkisalo-Ropposen artikkelista Viikko Pohjois-Karjala lehdestä 2/2012

Tuottavana kansalaisena oleminen ei ole ainoa ihmisyyden ja ihmisarvon mitta. Siksi riittävän toimeentuloturvan takaaminen kaikille, riippumatta elämäntilanteesta ja olosuhteista on sivistyneen yhteiskunnan tärkeimpiä kriteereitä.

Lähteet

Aluehallintovirasto. Mitä kantelu voi koskea.

<http://www.laaninhallitus.fi/lh/lansi/sto/home.nsf/pages/1C943A07DA3CDD3CC2256C2A002F49ED.6.2.2012>

Arajärvi, P. 2011. Pääseekö asiakas oikeuksiinsa. http://www.sosiaalitaito.fi/ep/tiedostot/sam050511_arajarvi.pdf. 1.10.2011

Arajärvi, P. 2002. Toimeentuloturvan oikeellisuus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy

Eduskunnan oikeusasiamies. 1772/4/08. Toimeentulotukihakemuksen käsittely viipyi lainvastaisesti. <http://www.eduskunta.fi/eoaratkaisut/eoak+1772/2008.18.8.2011>.

Eduskunnan oikeusasiamies. 458/4/06. Viivästys toimeentulotukihakemusten käsittelyssä Kuopion sosiaalituomissa.

Eduskunnan oikeusasiamies. Kuinka kantelu tehdään.

<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/kantelu/kuinka.htx.3.3.2012>

HE119/2007. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2007/20070119.22.2.2010>.

HE 217/1997. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä soaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1997/19970217.15.2.2010>.

HE134/2000. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/.3.3.2012>

Heuru, K. 2001. Kuntalaki käytännössä. Helsinki. Edita Oyj.

Hirsijärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum.

Itä-Suomen aluehallintovirasto. Hallintokantelu.

<http://www.avi.fi/fi/virastot/itasuomenavi/Oikeusturva/Sivut/Hallintokantelu.aspx.3.3.2012>

- Jyränki, A. 2000. Uusi perustuslakimme. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.
- KHO 2001/35. Toimeentulotuki - opiskelija - opintotuen katkeaminen - oman elatuksen laiminlyönti. <http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2001/200101481>. 1.10.2011
- L 365/1995. Kuntalaki. http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365.18.8.2011_file?folderId=40883&name=DLFE-10163.pdf. 8.12.2011
- L434/3003. Hallintolaki. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=hallintolaki>. 3.2.2010.
- L 923/2000. Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta.<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2000/20000923>.13.8.2011.
- L1202/2007. Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20071202>.10.8.2011
- L1412/1997. Laki toimeentulotuesta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412>. 24.1.2010
- L272/2005. Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksesta.<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050272>. 19.2.2010.
- L150/1930. Laki säädettyjen määräaikain laskemisesta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1930/19300150>.19.2.2010
- L731/1999. Suomen perustuslaki. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=perustuslaki>.19.1.2010
- L 812/2000. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000812>
- L 733/1992 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta.<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920733>. 15.8.2011.
- L 710/1982 Sosiaalihuoltolaki. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1982/19820710>.21.1.2012

- Mäenpää, O. 2008. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita.
- Mäenpää, O. 2003. Hallinto-oikeus. Helsinki: Wsoy lakitieto.
- Mäenpää, O. 2008. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Yliopistopaino
- Mäkisalo-Ropponen. 2012. Elämme haasteellisia - mutta emme toivottomia aikoja. Viikko Pohjois-Karjala 2/2012.
- Oikeuskansleri. Kantelumenettely. <http://www.okv.fi/suomi/ok2f.htm>. 3.3.2012
- Sosiaalihuoltoasetus. 607/1983. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1983/19830607>. 13.8.2011
- Sosiaali- ja terveysministeriö. 2002. Sosiaali- ja terveyshuollon lakisääteiset palvelut. <http://pre20031103.stm.fi/suomi/pao/julkaisut/lspesite.htm>. 10.8.2011.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. 2007. Vuoden 2008 alusta voimaan tulevat toimeentulotukilain muutokset. <http://www.stm.fi/tiedotteet/kuntainfot/kuntainfo/view/1272323#fi>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. 2009. Toimeentulotuen käsittelyajat. Kirje 3143/2009. Helsinki. http://www.stm.fi/c/document_library/get
- Sosiaali- ja terveysministeriö. 2011. Toimeentulotuki on tarveharkintaista. http://www.stm.fi/toimeentulo/tuet_ja_etuudet/toimeentulotuki. 11.1.2012.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. 2009. Toimeentulotuen jonotilanne 2008. <http://www.stakes.fi/FI/tilastot/aiheittain/Sosiaalipalvelut/Toimeentulotuki/jonotilanne.htm>. 18.8.2011.
- Tuori, K., Kotkas, T. 2008. Sosiaalioikeus. Helsinki: WSOYpro
- Valtioneuvoston päätös toimeentulotuen yleisistä perusteista. 988/1993. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1993/19930988>. 13.8.2011.
- 2000/20000134. 18.2.2010.
- Valvira. 2010. Toimeentulotuen käsittelyaikoja noudatettava myös loma-aikoina. http://www.valvira.fi/ohjaus_ja_valvonta/sosiaalihuolto/ohjauskjeet/toimeentulotuen_kasittelyaikoja_noudatettava_myos_lomaaikoina. 8.12.2011.

Toimeentulotukiasioiden käsittelyaikojen valvontakysely Itä-Suomen läänin kunnille

Sosiaali- ja terveysministeriö on kiinnittänyt lääninhallitusten huomiota toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) asianmukaiseen soveltamiseen kunnissa. Itä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto valvoo oheisella kyselyllä kuinka kunnissa toteutuvat toimeentulotukilain 14a §:ssä säädettyt määräajat. Läänin alueella sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaalihuoltolin 3 §:n 2 momentin mukaan lääninhallitukselle.

Toimeentulotukilain 14a §: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 hakemusten saapumisesta. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Päätös toimeentulotuen myöntämisestä on pantava viivytyksettä täytäntöön.

Toimeentulotukilain (1412/1997) 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. Toimeentulotuki on keskeinen rahaetuus, joka toteuttaa perustuslaissa säädettyä jokaisen oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Perustuslain mukainen viimesijainen toimeentulo on kansalaisen kannalta niin tärkeä, että se on voitava turvata kaikissa olosuhteissa. Lisäksi laissa mainitut käsittelyajat ovat ehdottomia.

Pyydämme teitä ystävällisesti vastaamaan oheisen linkin kautta avautuvaan Webropol – kyselyyn 30.10.2009 mennessä. Kyselylomakkeen linkki on henkilökohtainen ja lomake tulisi täyttää kerralla valmiiksi. Pyydämme teitä huomioimaan, että lomakkeen lopussa on varmistuspainike, eli ”lähetä” painikkeen yläpuolella on erillinen valintaruutu, joka täytyy ruksata ennen kuin vastausten lähettäminen on mahdollista.

Yhteystiedot:

- suunnittelija Saija Puruskainen, puh: 071 875 2324
e-mail: saija.puruskainen@laaninhallitus.fi
- ylitarkastaja Pia Sorsa, puh: 040 770 0705
e-mail: pia.sorsa@laaninhallitus.fi
- terveydenhuollon tarkastaja, prosessinomistaja Sirkka Jakonen, puh: 071 875 2320,
040 510 6863
e-mail: sirkka.jakonen@laaninhallitus.fi

Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulun liiketalouden opiskelija Eija Yletyinen tekee opinnäytetyön aiheesta asiakkaan oikeusturvan toteutuminen toimeentulotukihakemusten käsittelyssä Itä-Suomessa.

Toimeentulotukiasioiden käsittelyaikojen valvontakyselyn kysymysrunko

1. Maakunta

Etelä-Savo

Pohjois-Savo

Pohjois-Karjala

2. Kunta/kuntayhtymä/kuntien muodostama yhteenliittymä, nimi _____

3. Pystyykö kuntanne noudattamaan kiireellisten tapausten kohdalla lailla asetettua määräaikaa? (Kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä samana tai viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta, toimeentulotukilaki 14 a §)

Kyllä

Ei

4. Pystyykö kuntanne noudattamaan toimeentulotukilaille asetettua yleistä määräaikaa? (Päätös on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta, toimeentulotukilaki 14 a §)

Kyllä

Ei

5. Mikä oli keskimääräinen toimeentulotukihakemuksen käsittelyaika syyskuussa 2009? _____

6. Miten monta prosenttia toimeentulotukihakemuksista pystyttiin syyskuussa 2009 käsittelemään määräajassa?

7. Kymmenen pisimpään käsittelyssä olleen toimeentulotukihakemuksen käsittelyaika syyskuussa 2009?

1. _____ päivää
2. _____ päivää
3. _____ päivää
4. _____ päivää
5. _____ päivää
6. _____ päivää
7. _____ päivää
8. _____ päivää
9. _____ päivää
10. _____ päivää

8. Jos määräaikoja ei kyetä noudattamaan, niin mikä on syytä tähän?

9. Onko kunnassanne päätetty toimenpiteistä, joilla nopeutetaan toimeentulotukihakemusten käsittelyä?

10. Pääseekö toimeentulotukiasiakas keskustelemaan henkilökohtaisesti sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa seitsemän päivän kuluessa? (toimeentulotukilaki 14 a §)

Kyllä

Ei