

Sosiaalisten oikeuksien valvonta – esimerkkinä toimeentulotuki

Lähtökohta

Taloudelliset ja sivistykselliset oikeudet on kirjattu perustuslakiimme julkiseen valtaan tai lain-sääntäjään kohdistuviksi turvaamis- tai edistämisvelvoitteiksi. Poikkeuksena tästä (perusope-tukseen turvatun oikeuden lisäksi) on kuitenkin yksilöllisen oikeuden muotoon laadittu turva ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon jokaiselle, joka ei sitä itse pysty hankkimaan. Suomi on sitoutunut turvaamaan tietyn vähimmäistason sekä ylläpitämään ja kehittämään sosiaaliturvaa liittyttyään useisiin YK:n, Euroopan neuvos-ton ja Kansainvälisen työjärjestön sopimuksiin. Esimerkiksi uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklassa Suomi on sitoutunut varmistamaan, että jokaisella, jolla ei ole riit-täviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, etenkin sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, annetaan riittävää apua ja sairaustapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa. Oikeus viimesijaiseen toimeentulon turvaan on siis perus- ja ihmisoikeus.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa todettiin, että välttämättömän toimeentulon ja huo-lenpidon turva ei ole sidottu mihinkään nykyisin voimassa oleviin tukimuotoihin. Perustuslaki-valiokunta on kuitenkin todennut, että toimeentulotukijärjestelmää voidaan nykyisin voimassa olevassa lainsäädännössä käytännössä pitää ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämät-tömän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina.

Sosiaalihuollon asiaryhmässä eniten kanteluja oikeusasiamiehelle on perinteisesti tullut juu-ri toimeentulotukiasioista. Sosiaalihuoltoa eli pääosin kuntien sosiaaliviranomaisten menet-telyä koskevia kanteluja on ratkaistu viimeisen 10 vuoden aikana noin 350–370 vuodessa, joista lähes kolmannes on koskenut toimeentulotukea. Esimerkiksi vuonna 2008 toimeen-tulotukikanteluja ratkaistiin noin sata. Vaikka toimeentulotukikantelujen osuus on ollut suuri,

suhteellisesti kanteluja toimeentulotukiasioista tehdään kuitenkin vähän, kun otetaan huomioon toimeentulotukiasiakkaiden ja -päätösten määrä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) toimeentulotukitilaston mukaan toimeentulotukea saaneita kotitalouksia oli vuonna 2008 arviolta 216 700. Toimeentulotukipäätösten määrää ei tilastoida valtakunnallisesti, mutta se lienee moninkertainen. Mainittakoon, että yksinomaan Helsingin kaupungissa tehtiin vuoden 2008 aikana yli 220 000 toimeentulotukipäätöstä. Asiakasmääriin nähden suhteellisen pienestä kantelujen määrästä huolimatta kantelut kuitenkin näyttäisivät koskeneen juuri niitä kysymyksiä, jotka ovat kulloinkin olleet toimeentulotuen myöntämisessä yleisemminkin ajankohtaisia ja ongelmallisia.

Seuraavassa käsitellään eräitä sellaisia toimeentulotukijärjestelmän ongelmia viimeisen runsaan kymmenen vuoden ajalta, joista on tullut paljon kanteluja oikeusasiamiehelle. Oikeudesta toimeentulotukeen on säädetty väljästi ja säännökset ovat mahdollistaneet monenlaista tulkintaa vuosien varrella. Tämä on näkynyt myös oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnessa.

Onko opiskelijalla ja yrittäjällä oikeus toimeentulotukeen?

Oikeudesta toimeentulotukeen säädettiin ennen nykyistä 1.3.1998 voimaan tullutta toimeentulotuesta annettua lakia (jäljempänä toimeentulotukilaki) sosiaalihuoltolain 30 §:ssä ja sosiaalihuoltolain nojalla annetussa valtioneuvoston päätöksessä. Toimeentulotuen saamisen yleiset edellytykset määriteltiin sosiaalihuoltolain 30 §:ssä samalla lailla kuin nykyisin toimeentulotukilain 2 §:ssä. Tämän mukaan toimeentulotukeen on oikeutettu jokainen, joka on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloaan ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, muiden toimeentuloturvaetuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.

Opiskelijat, erityisesti korkeakouluopiskelijat olivat 1980-luvun loppupuolelle asti melko harvinaisia toimeentulotuen hakijoita. Tämä henkilöryhmä tuli kuitenkin sosiaalitoimistojen asiakkaaksi 1990-luvun alussa laman alettua. Toimeentulotukea sai vuonna 1991 yhteensä 23 678 opiskelijaa tai perhettä, jonka viitehenkilö oli opiskelija. Määrä kolminkertaistui vuodesta 1985 vuoteen 1991. Opiskelijoiden suhteellinen osuus kaikista toimeentulotuen saajista oli vuonna 1991 runsas 10 %. Vuoteen 1996 mennessä määrä oli noussut 14,6 %:iin, jonka jälkeen se on vakiintunut 13–14 %:n välille.

Opiskelijoiden tulo toimeentulotukiasiakkaiksi 1990-luvun alussa näkyi myös oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa. Niistä ilmeni, että opiskelijat olivat toimeentulotuen saamisessa hyvin erilaisessa asemassa asuinpaikastaan riippuen. Myös eri läänioikeuksien (1.11.1999

lukien hallinto-oikeuksien) ratkaisukäytännöt toimeentulotuen myöntämisessä opiskelijoille olivat epäyhtenäisiä ja jopa keskenään ristiriitaisia. Osassa lääninoikeuksia toimeentulotukea veloitettiin myöntämään kaikille opiskelijoille hakemuskuukauden tulojen ja menojen perusteella. Toisissa lääninoikeuksissa opiskelijoiden valituksia hylättiin tilanteissa, joissa kysymys olisi ollut pidempiaikaisesta toimeentulotuen tarpeesta. Perusteluna esitettiin se, että toimeentulotukea viimesijaisena tukimuotona ei ollut tarkoitettu opiskelijan toimeentulon turvaamiseen muutoin kuin tilapäisesti eikä opintoja voitu rahoittaa toimeentulotuella pitkäaikaisesti. Näissä lääninoikeuksissa toimeentulotuen viimesijaisuus ja hakijoiden yhdenvertainen kohtelu ymmärrettiin niin, että myös opiskelijalla oli velvollisuus viime kädessä hakeutua ansiotyöhön ja sen puuttuessa työttömyysturvan piiriin. Kysymys oli usein henkilöistä, jotka eivät olleet saaneet enää opintotukea pitkittyneiden opintojen tai riittämättömien opintosuoritusten vuoksi tai jotka olivat alun perinkin lähteneet opiskelemaan varmistumatta oikeudestaan opintotukeen tai muuhun opintojen aikaisen toimeentulonsa rahoitukseen.

Apulaisoikeusasiamies totesi Suomen Ylioppilaskuntien liiton vuonna 1993 tekemään kanteluun antamassaan päätöksessä (1211/93) ja useissa muissa opiskelijoiden toimeentulotukea koskeissa ratkaisuissaan, että silloisen hallitusmuodon yhdenvertaisuussäännös ja Suomea sitovat kansainväliset sopimukset edellyttivät toimeentulotukiasiakkaiden yhdenvertaista kohtelua lainsäädännössä, tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa. Tilanne, jossa opiskelijan oikeus toimeentulotukeen ratkaistiin eri tavalla eri lääninoikeuksien tuomiopiireissä, oli hallitusmuodon yhdenvertaisuussäännöksen vastainen. Oikeus toimeentulotukeen subjektiivisena oikeutena ei toteudu, jos lainsäädäntö on niin väljä, että se sallii toisistaan täysin poikkeavat tulkinnat. Apulaisoikeusasiamies esittikin sosiaali- ja terveysministeriölle sosiaalihuoltolain 30 §:n täsmentämistä. Vähän myöhemmin hän esitti ministeriölle, että mikäli toimeentulotukiasioissa hallinto- ja oikeuskäytännössä esiintyneitä epäselvyyksiä ei ratkaista lainsäädäntötoimin, olisi harkittava valituslupamenettelyyn perustuvan valitusmahdollisuuden avaamista toimeentulotulotukea koskeissa asioissa korkeimpaan hallinto-oikeuteen (1058/95).

Sama kysymys toimeentulotuen viimesijaisuuden luonteesta ja säännösten tulkinnanvaraisuudesta koski opiskelijoiden lisäksi myös toimeentulotukea hakeneita yrittäjiä. Kysymys oli yleensä yrittäjistä, jotka eivät olleet pitkään aikaan saaneet omaa ja perheensä toimeentuloa kannattamattomasta yrittäjätoiminnastaan, mutta eivät halunneet luopua yrityksestään ja ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi. Työvoimaviranomaisten tulkinnan mukaan yritystoiminnan lopettaminen oli nimittäin työttömäksi työnhakijaksi hyväksymisen ja työttömyysturvan piiriin pääsemisen edellytys. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuissa todettiin, että toimeentulotuki oli viimesijainen toimeentuloa turvaava etuus myös yrittäjille. Sosiaalihuoltolain 30 § jätti kuitenkin avoimeksi sen, voitiinko yrittäjän toimeentulotuki tällaisessa tilanteessa hylätä sillä perusteella, että hän ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin saadakseen tarpeen mukaisen toi-

meentulonsa muilla säännöksessä tarkoitetuilla tavoilla eli ansiotyöllä tai sen puuttuessa viime kädessä työttömyysturvan avulla. Tämän vuoksi apulaisoikeusasiamies ei voinut todeta toimeentulotuen hylkäämistä lainvastaiseksi (muun muassa 1768/96).

Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut toimeentulotuen soveltajille tarkoitettuja oppaita muutaman vuoden välein. Myöskään näissä oppaissa ei otettu selvää kantaa toimeentulotuen myöntämiseen. Oppaissa toisaalta korostettiin kaikkien tosiasiallisen elatuksen puutteen joutuneiden henkilöiden oikeutta toimeentulotukeen. Toisaalta oppaissa todettiin, että ministeriön käsityksen mukaan pitkittyneitä opintoja ei lähtökohtaisesti tulisi rahoittaa toimeentulotuella ja että yleensä ei ole tarkoituksenmukaista, että selvästi kannattamatonta yritystoimintaa harjoittavan yrittäjän toimeentulo turvataan pitkäaikaisesti toimeentulotuella.

Perusoikeussäännösten voimaan tulon 1.8.1995 jälkeen tehdyissä kanteluissa toimeentulotukea hakenneet yrittäjät vetosivat erityisesti välttämättömään toimeentulon ja huolenpidon turvaan. Apulaisoikeusasiamies totesi, että sosiaaliviranomaiset olivat velvollisia perusoikeussäännöksen mukaan toimeentulotuesta päättäessään ottamaan huomioon sen, että oikeus välttämättömään toimeentuloon turvataan jokaiselle, joka ei kykene sitä itse hankkimaan. Jokaiselle perusoikeutena turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon on kuitenkin tarkoitettu toissijaiseksi ja se tulee sovellettavaksi vasta, jos henkilö ei kykene hankkimaan välttämätöntä toimeentuloaan omalla toiminnallaan tai saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muiden henkilöiden huolenpidolla. Kun henkilölle oli jo useamman kuukauden myönnetty toimeentulotukea ja hänelle oli näin turvattu mahdollisuus hakeutua ensisijaisena pidettävien toimeentuloa turvaavien etuuksien piiriin, toimeentulotuen hylkäämisen kannattamatonta yritystoimintaa jatkaneelta henkilöltä ei apulaisoikeusasiamiehen päätöksen mukaan voitu katsoa olleen riskitilassa eduskunnan määrittelemien perusoikeuksien kanssa (muun muassa 1768/96).

Toimeentulotukilain voimaantulo 1.3.1998 ei tuonut ratkaisua edellä todettuihin tulkintaongelmiin, vaan toimeentulotukilain 2 §:ssä säädettiin tuen saamisen yleisistä edellytyksistä samalla tavoin ja yhtä tulkinnanvaraisesti kuin oli säädetty aiemmin sosiaalihuoltolain 30 §:ssä. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan nähnyt asiassa ongelmaa, vaan totesi toimeentulotukilakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa, että toimeentulotukeen oikeuteista oli lakiehdotuksen 2 §:ssä riittävän täsmälliset säännökset.

Vuoden 1999 alusta avattiin muutoksenhakumahdollisuus valituslupamenettelyllä korkeimpaan hallinto-oikeuteen toimeentulotuen antamista ja määrää koskevista hallinto-oikeuden päätöksistä lain soveltamisen tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta tärkeissä tapauksissa. Ratkaisuksi siis toimeentulotukisäännösten tulkinnanvaraisuudesta johtuneeseen epäyhtenäiseen oikeuskäytäntöön tuli valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Kesäkuussa 2001 korkein hallinto-oikeus antoi kolme merkittävää laintulkintaa ohjaavaa ratkaisua. Vuosikirjaratkaisussa KHO:2001:35 oli kysymys opiskelijasta, joka ei ollut saanut opintotukea riittämättömien opintosuoritusten vuoksi eikä toisaalta ollut hankkinut toimeentuloaan toimeentulotukilain 2 §:ssä tarkoitetulla muulla ensisijaisella tavalla. Päätöksissä 1344/01 ja 1472/01 oli kysymys yrittäjistä, jotka eivät olleet saaneet toimeentuloaan yrityksestään pitkään aikaan, mutta eivät olleet lopettaneet yritystoimintaansa ja hakeutuneet työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi.

Korkein hallinto-oikeus totesi ensinnäkin, että toimeentulotukilain säännökset oikeudesta toimeentulotukeen edellä mainituissa tilanteissa olivat tulkinnanvaraiset, eikä lain eduskuntakäsitelystä ollut saatavissa tulkinta-apua. Korkein hallinto-oikeus päätyi siihen, että tulkittaessa toimeentulotukilain 2 §:ää voitiin muun ohella perusosan alentamista ja tuen takaisinperintää koskevista säännöksistä tehdä se johtopäätös, että toimeentulotukea ei voitu evätä myöskään opiskelijalta tai yrittäjältä kokonaan sillä perusteella, että hän ei ollut hankkinut toimeentuloaan toimeentulotukilain 2 §:ssä tarkoitetuilla tavoilla. Myös tässä tilanteessa yrittäjän ja opiskelijan oikeus toimeentulotukeen oli ratkaistava hänen toimeentulotuen hakemisajankohtana olemassa olleiden taloudellisten olosuhteidensa perusteella. Menettely voitiin kuitenkin mahdollisesti rinnastaa siihen, että opiskelija tai yrittäjä oli laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä ollut voitu tarjota hänelle, jolloin hänen perusosaansa oli mahdollista alentaa toimeentulotukilain 10 §:ssä säädetyillä edellytyksillä.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten jälkeen toimeentulotukilakia täsmennettiin 1.9.2001 lukien siten, että muun muassa päätoiminen opiskelija tai työssä palkansaajana tai yrittäjänä oleva henkilö ei ole velvollinen ilmoittautumaan työvoimatoimistoon työnhakijaksi. Tämä merkitsee käytännössä sitä, ettei päätoimisen opiskelijan tai yrittäjänä työskentelevän toimeentulotuen perusosaa voida alentaa sillä perusteella, ettei hän ole hakeutunut työttömäksi työnhakijaksi.

Säännös selvensi toimeentulotukilain tulkintaa, vaikkakin jätti edelleen tulkinnanvaraa siihen, ketä on pidettävä lainkohdassa tarkoitettuna päätoimisena opiskelijana tai yrittäjänä työskentelevänä. Kanteluissa on kysytty muun muassa, onko toista tutkintoa opiskeleva tai yliopistollisia jatko-opintoja harjoittava henkilö laissa tarkoitettu päätoiminen opiskelija.

Oikeusasiamies ei ole ottanut kantaa näihin tulkintakysymyksiin, vaan on korostanut sitä, että toimeentulotukea ei voida kokonaan hylätä sillä perusteella, että asianomainen ei ole ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi, vaan seurauksena voi olla vain perusosan alentaminen tai mahdollinen tuen takaisin periminen (muun muassa 2098/06).

Vanhempien vastuu koulutuskustannuksista

Toinen tulkintaongelmia aiheuttanut kysymys ja kantelujen aihe on ollut vanhemmille toimeentulotukilaissa ja lapsen elatuksesta annetussa laissa säädetyn elatusvastuun suhde. Toimeentulotukilain mukaan vanhemmat vastaavat vain alaikäisen lapsensa elatuksesta, kun taas lapsen elatuksesta annetun lain mukaan vanhemmat vastaavat tietyin edellytyksin myös lapsensa koulutuksesta aiheutuneista kustannuksista senkin jälkeen, kun lapsi on täyttänyt 18 vuotta. Myös opintotukilaissa otetaan eräissä tapauksissa huomioon 18 vuotta täytäneen henkilön vanhempien tuloja ja varallisuutta.

Kanteluissa on ollut kysymys etupäässä nuorista vasta täysi-ikäiseksi tulleista henkilöstä, jotka ovat ilmoittaneet, etteivät he saa vanhemmiltaan avustusta, vaikka vanhemmilla tulo- ja varallisuustietojen perusteella näyttäisi olleen tähän mahdollisuus.

Oikeusasiamiehen ratkaisuissa on todettu, että jos opiskeleva tai koulua käyvä hakija ei saa avustusta vanhemmiltaan, hänellä on oikeus toimeentulotukeen, jos toimeentulotuen myöntämisen edellytykset muutoin täyttyvät. Jos hakija kuitenkin tosiasiasa saa varoja tai muuta elatusta vanhemmiltaan, se voidaan ottaa huomioon hakijan toimeentulotuen tarvetta määrittäessä. Aikaisemmissa ratkaisuissa todettiin myös, että sosiaaliviranomaisilla on oikeus pyytää toimeentulotukea hakevalta täysi-ikäiseltä opiskelijalta selvitys siitä, missä määrin hänen vanhempansa vastaavat hänen koulutuskustannuksistaan lapsen elatuksesta annetussa laissa säädettyllä tavalla. Hakija voi puolestaan esittää selvitystä siitä, että vanhemmat eivät pysty antamaan tai eivät tosiasiasa anna avustusta (muun ohella 2605/95). Viranomaisen selvittämismenettelyä ja hakijan tiedonantovelvollisuutta tulkittiin samalla tavalla myös useimmissa hallinto-oikeuksissa ja tähän tulkintaan viittasivat myös eräät korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut.

Korkein hallinto-oikeus tarkensi toimeentulotukea hakevan opiskelijan velvollisuutta antaa tietoja vanhempiensa taloudellisesta asemasta vuonna 2004 antamassaan ratkaisussa (2013/04). Päätöksen mukaan hakijaa ei voitu velvoittaa esittämään selvitystä vanhempiensa varallisuusoloista omaa toimeentulotukihakemustaan varten. Myös oikeusasiamies on sitemmin todennut, että hakijaa ei voida velvoittaa esittämään vanhempiensa tulo- ja varallisuustietoja. Oikeusasiamies on todennut myös, että vanhempien yksityiskohtaisten tietojen tallentaminen opiskelijan henkilötietojen liitteiksi loukkaa sekä toimeentulotuen hakijan että hänen vanhempiensa yksityisyyden suojaa. Täysi-ikäisellä toimeentulotuen hakijalla on oikeus hakea toimeentulotukea ilmoittamatta asiasta vanhemmilleen. Jos vanhemmat sen sijaan vapaaehtoisesti haluavat selvittää sosiaaliviranomaisille, että he eivät ole tosiasiallisesti kykeneviä vastaamaan opiskelijan elatuksesta, viranhaltijalla on oikeus ja velvollisuuskin kirjata näin saadut tiedot asiakasjärjestelmään (1679/04).

Kuntien toimeentulotukiohjeet

Kunnan sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on mahdollisuus antaa viranhaltijoilleen tulkinta- ja soveltamisohjeita toimeentulotuesta. Toimielinten hyväksymien ohjeiden lisäksi kunnissa sovelletaan myös esimiesten antamia suullisia tai kirjallisia ohjeita sekä sosiaalityöntekijöiden keskenään sopimia pelisääntöjä. Yhteisiä ohjeita on vahvistettu myös seutukunnittain tai talousalueittain yli kuntarajojen. Ohjeet nopeuttavat päätöksentekoa ja yhtenäistävät viranhaltijoiden ratkaisukäytäntöjä ja edistävät siten asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua. Vaikka sosiaali- ja terveysministeriön suositusluonteinen opas toimeentulotuen soveltajille täydentääkin toimeentulotukilakia, kuntien omat yksityiskohtaisemmat ohjeet ovat tarpeellisia erityisesti kirjallisessa etuuskäsittelyssä, jossa ei yleensä tehdä yksilöllistä tarveharkintaa edellyttäviä päätöksiä. Ohjeilla voi olla myös kielteisiä vaikutuksia. Ne voivat aiheuttaa eriarvoisuutta valtakunnallisesti hakijoiden kesken eri puolilla maata. Ne voivat myös kaavamistaa liiaksi tuen myöntämistä. Vaikka näillä yleisohjeilla ei ole sitovasti ratkaistu yksittäisten hakijoiden oikeutta toimeentulotukeen, ohjeet kuitenkin käytännössä ohjaavat viranhaltijoiden päätöksentekoa. Korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnan mukaan toimielimen päätökset soveltamisohjeista eivät ole valituskelpoisia, joten kantelun tekeminen on ainoa mahdollisuus saada ohjeiden lainmukaisuus tutkittavaksi.

Kuntien toimeentulotukiohjeet olivat apulaisoikeusasiamiehen aloitteesta laajan selvittelyn kohteena vuonna 1994, jolloin lääninhallitukset arvioivat oikeusasiamiehen pyynnöstä alueensa kuntien toimeentulotukiohjeiden lainmukaisuutta (2028/94). Ilmeni ensinnäkin, että kuntien ohjeet erosivat suuresti toisistaan. Ohjeita myös noudatettiin liian kaavamaisesti yksilöllinen tarveharkinta unohtaen. Opiskelijoita, työttömiä, yrittäjiä tai muita nimettyjä tuensaajaryhmiä koskevilla erityisohjeilla suljettiin eräitä tuensaajaryhmiä kokonaan tuen ulkopuolelle tai rajoitettiin näiden ryhmien oikeutta toimeentulotukeen esimerkiksi ajallisesti. Ohjeisiin sisältyi myös monenlaisia lainvastaisia markkamääräisiä kattoja, joilla toimeentulotuen tasoa alennettiin esimerkiksi asumis-, terveydenhuolto-, työmatka- ja päivähoidomenojen sekä henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvien menojen osalta.

Tämänkin jälkeen ohjeet ovat olleet kantelujen aiheena lähes vuosittain. Ohjeista on löytynyt huomautettavaa edelleen esimerkiksi yksityisten terveydenhuoltomenojen (1593/96), yrittäjän käytettävissä olevien tulojen määrittämisen (2117/98), takautuvan toimeentulotuen (749/99) ja opiskelijoiden toimeentulotukihakemusten käsittelyn (1679/04) osalta.

Toimeentulotuen perusosan alentaminen

Edellytyksenä välttämättömän toimeentulon turvaaminen

Toimeentulotukilain 10 §:n mukaan toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa muun muassa työstä ja työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä kieltäytymisen perusteella ensin enintään 20 % ja menettelyn toistuessa enintään 40 %. Alentamisen edellytyksenä on lainkohdan mukaan kuitenkin muun muassa se, ettei alentaminen vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida muutenkaan pitää kohtuuttomana.

Perustuslaki ei määrittele tarkemmin sitä tulotasoa tai niitä palveluja, joita ihmisarvoisen elämän ylläpitämiseksi välttämätön toimeentulo ja huolenpito edellyttävät. Perusoikeusuudistuksen lainvalmisteluasiakirjoissa tällaiseen tukeen todettiin kuuluvan esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Edelleen todettiin, että säännöksellä on läheinen kytkentä oikeutta elämään koskevaan perustuslain säännökseen ja että sen tarkoitus on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli niin sanottu eksistenssiminimi.

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan toimeentulotukilakiesityksestä perusosan alentamisen edellytyksiä välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon perusoikeuden kannalta. Valiokunta totesi ensinnäkin, että tämä perusoikeus on sidottu siihen seikkaan, ettei henkilö kyennyt hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Jos henkilölle on tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa työtä tekemällä tai työvoimapolitiittiseen toimenpiteen osallistumalla, valiokunnan mukaan voidaan sanoa, että hän olisi kyennyt hankkimaan perustuslaissa tarkoitetun turvan. Valiokunnan mukaan alentamismahdollisuus on sopusoinnussa toimeentulotuen luonteen kanssa viimesijaisena sosiaaliturvaetuutena, koska alentamissäännösten tarkoitus on edistää työllistymistä sen sijaan että henkilö jäisi pysyvästi toimeentulotuen varaan. Tavoite on valiokunnan mukaan myös perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä, kun erityisesti otetaan huomioon hallitusmuodossa (nykyisin perustuslaissa) julkiselle vallalle asetettu velvoite edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Toiseksi perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan perusosan alentamista välttämättömän toimeentulon tason kannalta. Valiokunta totesi, että toimeentulotukijärjestelmän avulla pyritään turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perusoikeutena taattu välttämätön toimeentulo. Tämän vuoksi valiokunta ei katsonut toimeentulotuen perusosan 40 %:n alentamisenkaan vielä lähtökohtaisesti vaaran-

tavan tätä turvaa. Perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi, että perusosan alentamisen yhteydessä on aina arvioitava yksilötasolla, ettei kenenkään oikeus välttämättömään toimeentuloon vaarannu.

Välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa on luonnehdittu lainsäädännössä siis varsin yleisellä tasolla. Toimeentulotuesta päättävät sosiaaliviranomaiset joutuvat kuitenkin toimeentulotuen perusosan alentamisen edellytyksiä harkitessaan arvioimaan välttämättömän toimeentulon riittävyyttä asianomaisen henkilön kohdalla varsin konkreettisesti ja jopa euromääräisesti.

Oikeusasiamiehen kannanottoja toimeentulotuen perusosan alentamisesta

Oikeusasiamies ei ole ratkaisuissaan ottanut kantaa yksittäisen henkilön välttämättömän toimeentulon vaarantumiseen. Sen sijaan oikeusasiamies on korostanut, että perusoikeusmyönteinen laintulkinta on yleinen viranomaistoimintaa ohjaava periaate. Toimeentulotuen perusosan alentamisen edellytyksiä tuleekin tulkita suppeasti toimeentulotukilain sanamuotoon pitäytyen. Oikeusasiamies on myös todennut, että sosiaaliviranomaisella on velvollisuus osoittaa kieltäytymisen tai laiminlyönnin tapahtuminen ja muut perusosan alentamisen edellytykset.

Toimeentulotuen perusosan alentamista ei voida perustaa yksinomaan työvoimaviranomaisten ratkaisuihin, vaikka työvoimaviranomaisilta saadut tiedot ja työttömyysturvaa koskevat ratkaisut otetaankin huomioon. Toimeentulotuen perusosaa ei siten voida alentaa pelkästään sillä perusteella, että henkilö on menettänyt oikeutensa työttömyysturvaan, vaan alentamisen edellytykset harkitaan kussakin tapauksessa erikseen toimeentulotukilain säännösten perusteella. Oikeusasiamies totesikin eräässä ratkaisussa, että henkilön aloitettua tammikuun alusta hänelle kunnan toimesta järjestetyn työn ei perusosan alentamista voitu perustaa enää työvoimahallinnossa määrättyyn karenssiin, eikä asianomaisen henkilön kohdalla ollut toimeentulotukilain 10 §:ssä säädettyjä perusosan alentamisen edellytyksiä enää tammikuussa (149/04).

Toimeentulotukea haetaan nykyisin usein kirjallisesti. Monilla paikkakunnilla jo suurin osa hakemuksista on kirjallisia. Oikeusasiamies on katsonut, että hakijan voidaan edellyttää asioivan myös henkilökohtaisesti sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan luona, jos se on toimeentulotuen tarpeen selvittämiseksi ja toimeentulotuen määräämiseksi välttämätöntä. Jos hakija laiminlyö henkilökohtaisen asioinnin, ei hänen toimeentulotuen perusosaansa voida kuitenkaan alentaa yksinomaan tällä perusteella. Sen sijaan jos tarpeellista selvitystä asiassa ei voi saada kirjallisesta hakemuksesta, voi henkilökohtaisen asioinnin laiminlyönti johtaa toimeentulotukihakemuksen hylkäämiseen (3884/06).

Viimeistään edellä selostettujen korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2001 antamien ratkaisujen jälkeen oikeuskäytännössä on ollut selvää, että työstä kieltäytyminen tai vastaava muu menettely ei voi johtaa toimeentulotuen kokonaan hylkäämiseen, vaan seurauksena voi olla vain perusosan alentaminen. Kuitenkin vielä vuonna 2004 erään kantelijan toimeentulotuki oli hylätty kokonaan sillä perusteella, että hänelle oli tarjottu harjoittelupaikka kunnan monitoimikeskuksessa, jossa hän olisi voinut hankkia elantonsa omalla työllään työskentelemällä harjoittelijana työmarkkinatuella tai osallistumalla kuntouttavaan työtoimintaan ja siihen liittyviin tukitoimiin. Oikeusasiamies totesi, että toimeentulotuen perusosaa olisi voitu tällä perusteella alentaa, mutta tuen kokonaan hylkääminen oli toimeentulotukilain vastaista (682/04).

Käytettävissä olevat tulot ja varat

Työttömyysturvan jaksotus eli 21,5 päivän kertoimen käyttö

Työttömyysturvatulojen huomioon ottaminen toimeentulotukilaskelmassa on ollut eräs toistuva kantelujen aihe jo yli kymmenen vuoden ajan. Ongelma johtuu siitä, että toimeentulotuki määrätään pääsääntöisesti kalenterikuukaudelta, kun taas työmarkkinatuki ja peruspäiväraha maksetaan neljän viikon välein 20 arkipäivän erissä. Koko kalenterivuoden säännöllisesti työttömyysturvaa saaneelle henkilölle maksetaan vuoden aikana 13 maksuerää ja keskimäärin 21,5 päivältä kuukaudessa. Tämä ongelma oli jo ennen toimeentulotukilakia. Valtioneuvoston päätöstä toimeentulotuen yleisistä perusteista muutettiin vuoden 1996 alusta siten, että tuloina otettiin huomioon käytettävissä olevat tulot, kun aiemman sanamuodon mukaan huomioon otettiin tosiasiallisesti käytettävissä olevat tulot. Tosiasiallisen sanan poistamista perusteltiin sosiaali- ja terveysministeriön asetusmuistiossa nimenomaan sillä, että se mahdollisti työttömyysturvan jaksottamisen.

Apulaisoikeusasiamies totesi jo vuonna 1996 (773/96) ja useissa ratkaisuihin sen jälkeen, että pitkään työttömänä olleen toimeentulotuen saajan käytettävissä olevina työttömyysturvatuloina voitiin ottaa lähtökohtaisesti huomioon keskimäärin 21,5 kertoimen mukaisesti määrätyt tulot. Ratkaisuihin kuitenkin korostettiin, että tällä tavalla jaksotettujen keskimääräisten tulojenkin oli perustuttava aina todellisiin tuloihin. Myös esimerkiksi lyhyen työttömyysjakson aikana tai työttömyyspäivärahan maksamisen vaihdellessa muutoin keskimääräistä enemmän olisi syytä hakijan edun niin vaatiessa ottaa huomioon nimenomaan sen kuukauden aikana maksetut tosiasialliset tulot. Kysymys työttömyysturvan huomioon ottamisesta nousi esille eduskunnassa toimeentulotukilain säätämisen yhteydessä, kun sosiaali- ja ter-

veysvaliokunta kiinnitti huomiota asiaan. Valiokunta totesi, että vallitseva käytäntö, jonka mukaan toimeentulotukilaskelmia tehtäessä tulot otetaan huomioon 21,5 päivän kertoimen mukaisina, vaikka työttömyysturva maksetaan 20 päivän jaksoissa, johtaa siihen, että toimeentulotuen hakija menettää 1,5 päivän työttömyysturvaa vastaavan rahamäärän. Valiokunta edellyttikin, että toimeentulotukea koskevassa ohjeistuksessa todetaan, että tulolaskelmasa otetaan huomioon ainoastaan todelliset tulot.

Epäselvää on, tarkoittiko valiokunta vain lyhytaikaisesti vai myös pitempään työttömänä olleiden henkilöiden tuloja. Valiokunta ei ottanut kantaa myöskään siihen, miten pitkään työttömänä olleen henkilön vuoden aikana saama 13. maksuerä tulisi ottaa huomioon. Joka tapauksessa valiokunnan kannanotto johti epäyhtenäiseen oikeuskäytäntöön. Osa hallinto-oikeuksista katsoi, että jaksottaminen 21,5 päivän eriin oli mahdollista samalla tavoin kuin ennenkin, kun taas osa viittasi valiokunnan lausumaan ja katsoi, että jaksottaminen ei ollut mahdollista.

Korkein hallinto-oikeus linjasi työttömyysturvan jaksotusta vuonna 2001 antamissaan kolmessa päätöksessä (7.11.2001 taltionumerot 2754 ja 2762 sekä 31.12.2001 taltionumero 3320). Korkein hallinto-oikeus päätyi siihen, että pitkäaikaisesti työttömyysturvaa saaneen toimeentulotuen hakijan työttömyysturva voitiin jakaa eriin otettavaksi huomioon tulona kuukausittain käytämällä kerrointa 21,5 päivää, edellyttäen, että samaa kerrointa oli käytetty myös sinä kuukautena, jonka aikana hänelle oli maksettu kaksi 20 päivän työttömyysturvaetuutta.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten mukaan pitkäaikaisesti työttömyysturvaa saaneen toimeentulotuen hakijan työttömyysturva voidaan siis ottaa toimeentulotukea määrittäessä huomioon kahdella eri tavalla. Ensinnäkin voidaan tuloina ottaa huomioon kussakin kuukaudessa maksettu erä, jolloin kerran vuodessa tuloina tulee otettavaksi huomioon kaksi erää. Toinen mahdollisuus on ottaa tuloina huomioon kuukausittain keskimääräinen tulo eli työttömyyspäiväraha laskettuna 21,5 päivältä kalenterikuukautta kohden. Tällöin ei yhtenäkkään kuukautena tule otettavaksi huomioon kahta erää, koska vuoden 13. erä on jo jaettu kuukausittain.

Oikeuskäytännössä on korkeimman hallinto-oikeuden päätösten jälkeen vakiintuneesti hyväksytty mahdollisuus 21,5 päivän kertoimen käyttöön pitkäaikaisesti työttömyysturvaa saaneiden kohdalla. Sen sijaan kaikki toimeentulotukiasiakkaat eivät ole tätä hyväksyneet. Monen asiakkaan oma kokemus siitä, että hän saa työttömyysturvatuloja kuukaudessa vain 20 päivältä eikä keskimäärin 21,5 päivältä, on edelleen vahva. Kanteluja tästä asiasta on tullut vielä tätä kirjoitettaessakin.

Tuloylijäämän vyörytys

Toimeentulotukilain 15 §:n mukaan toimeentulotuen perusteena olevat menot sekä 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 taikka sen saamisen peruste tai käyttötarkoitus huomioon ottaen on kohtuullista. Säännöksessä ei ole tarkemmin määritelty niitä tuloja ja varoja, joita voidaan jakaa eriin (siis jaksottaa) eikä sitä, kuinka pitkälle ajalle jaksotus voi ulottua. Säännös on tulkinnanvarainen.

Tämä kysymys niin sanotun tuloylijäämän vyöryttämisestä eli siitä, voidaanko edellisen kuukauden tai edellisten kuukausien laskennallista tuloylijäämää siirtää hakijan tuloksi seuraavan kuukauden tai mahdollisesti seuraavien kuukausien toimeentulotukilaskelmaan, on aiheuttanut useita kanteluita. Kysymys on myös siitä, onko rahattomalla hakijalla oikeus toimeentulotukeen, jos hänellä on ollut tuloja ja varoja, joiden olisi pitänyt riittää toimeentulotukilain mukaan huomioon otettaviin menoihin, mutta hän on käyttänyt varansa muihin menoihin. Toimeentulotukilaki ei anna kysymyksiin selvää vastausta ja oikeuskäytäntö hallinto-oikeuksissa on jossain määrin epäyhtenäistä.

Oikeusasiamies on korostanut, että se, kuinka pitkälle ajalle tuloja ja varoja voidaan jaksottaa (eli tuloylijäämää vyöryttää), on ratkaistava kohtuullisuusnäkökohdat huomioon ottaen. Koska toimeentulotukilaki on tältä osin tulkinnanvarainen, ei oikeusasiamies ole yleensä puuttunut sosiaaliviranomaisen harkintaan. Eräässä tapauksessa oikeusasiamies kuitenkin totesi, että toimeentulotukilain 15 §:ssä tarkoitettu tulojen jaksottaminen ei mahdollista sitä, että helmi-kuussa voitaisiin ottaa tulona huomioon edellisessä marraskuussa maksettu työttömyyspäiväraha (1552/02).

Toimeentulotuki ja ulkomaalaiset

Perustuslain turvaama oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on turvattu kaikille Suomen oikeudenkäytön piirissä oleville henkilöille. Perustuslaki ei tältä osin erottele ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisia. Myöskään toimeentulotukilaki ei erottele hakijoita kansalaisuuden perusteella, vaan oikeus tukeen on sidottu kunnassa oleskeluun ja oleskelun luonteeseen.

Oikeusasiamies on todennut useissa ratkaisuisaan, että kunta voi olla velvollinen myöntämään toimeentulotukea ulkomaalaiselle ja muulle ulkomailta Suomeen muuttaneelle henki-

lölle, jos tämä oleskelee kunnassa vakinaisesti, ja tilapäisesti oleskelevallekin, jos toimeentulotuen tarve on kiireellinen (muun muassa 1398/98 ja 2861/02). Ratkaisuissa on korostettu, että ulkomaalaisella saattaa olla oikeus toimeentulotukeen siinäkin tapauksessa, että hänellä ei ole tarvittavaa lupaa maassa oleskeluun.

Lisäksi Euroopan unionin säännökset edellyttävät, että kaikkia unionin kansalaisia, joilla on oleskeluoikeus tai pysyvä oleskeluoikeus, sekä heidän perheenjäseniään on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti perustamissopimuksen soveltamisaloilla, ellei yhteisösäännöksistä muuta johdu. Myös Suomen toimeentulotukea vastaavien vähimmäistoimeentuloa turvaavien yksilöllisten tarveharkintaisten etuuksien myöntämisessä on otettava huomioon yhteisöoikeudesta mahdollisesti johtuvat velvoitteet.

EY-tuomioistuimessa on ollut tutkittavana useita ennakkoratkaisupyyntöjä EY-kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta toimeentulotukea vastaavien sosiaalihuoltoetuuksien myöntämisessä. Suomea koskevia tapauksia ei kuitenkaan ole toistaiseksi EY-tuomioistuimessa ollut. Vaikka oikeus toimeentulotukeen ei olekaan sidottu kansalaisuuteen vaan kunnassa oleskeluun ja oleskelun luonteeseen, ja lainsäädäntömme on tältä osin neutraalia, voi olla mahdollista, että toimeentulotuen myöntämiskäytännöt tulevat EY-tuomioistuimen arvioitavaksi välillisen syrjinnän näkökulmasta. EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertainen kohtelu ja syrjimättömyys tarkoittavat paitsi kansalaisuuteen perustuvaa ilmeisen syrjinnän kieltoa, myös kaikkia piilevän syrjinnän muotoja, jolloin soveltamalla muita erotteluperusteita tosiasialla päädytään samaan lopputulokseen.

Toimeentulotuen myöntämisessä EU:n kansalaiselle on otettava huomioon erityisesti EU:n vapaan liikkuvuuden direktiivi (2004/38/EY), jonka mukaan unionin kansalaisia, joilla on oleskeluoikeus tai pysyvä oleskeluoikeus, sekä heidän perheenjäseniään on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti. Vastaanottavan valtion ei kuitenkaan direktiivin mukaan tarvitse myöntää ennen pysyvän oleskeluoikeuden myöntämistä sosiaalivastuuseen kuuluvia etuuksia muille kuin palkatuille työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille ja heidän perheenjäsenilleen, eikä elinkustannuksiin myönnettävää toimeentulotukiaavustusta sellaisille oleskeluoikeuden haltijoille, jotka ovat tulleet maahan opiskelemaan. Toimeentulotukea vastaavien etuuksien saamisessa direktiivi siis sallii toisaalta työnhakuun maahan tulneiden ja toisaalta työntekijän tai ammatinharjoittajan asemassa olevien henkilöiden ja heidän perheenjäsentensä erilaisen kohtelun.

Toimeentulotukilakimme on sopusoinnussa direktiivin kanssa, kun oikeus toimeentulotukeen on sidottu kunnassa oleskeluun.

Pohjoismaan kansalaisen hakiessa toimeentulotukea on otettava huomioon myös pohjoismaisesta sosiaalipalvelusopimuksesta ja muista säännöksistä johtuva pohjoismaiden kansalaisten erityisasema.

Oikeusasiamies arvioi eräässä kanteluratkaisussaan työnhakuun Suomeen tulleen pohjoismaan kansalaisen oikeutta saada toimeentulotukea. Kyseiselle henkilölle oli myönnetty toimeentulotukea tilapäisasumiseen ja muuhun toimeentuloon seitsemän kuukauden ajan, jonka jälkeen oli katsottu, ettei hänellä ollut mahdollisuuksia työllistyä. Hänelle oli myönnetty matkalippu kotimaahan, ja muu toimeentulotuki oli hylätty. Oikeusasiamies totesi, että kantelijalla oli pohjoismaan kansalaisena oikeus oleskella Suomessa ja muuttaa tänne joko tilapäisesti tai pysyvästi. Pohjoismaan kansalaisena hänen oleskeluaan maassa ei voitu rajoittaa työnhakuun tai työpaikan saamiseen liittyvillä syillä. Muuttaessaan maahan hänen oli kuitenkin tullut rekisteröityä Suomen lainsäädännön mukaisesti eli tehdä muuttoilmoitus maistraatille. Näin hän oli tehnytkin juuri ennen hylkäävää toimeentulotukipäätöstään. Oikeusasiamies katsoi, että sosiaaliviranomaiset menettelivät toimeentulotukilain 14 §:n 1 momentin vastaisesti myöntäessään hänelle toimeentulotukea vain matkalippuun kotimaahansa. Toisenlainen tulkinta vaarantaisi oikeusasiamiehen mukaan ulkomaalaislaissa pohjoismaiden kansalaisille turvatun muutto-oikeuden (3711/07).

Toimeentulotukihakemusten käsittelyajat

Toimeentulotuen saamisen nopeus on olennaista välttämättömän toimeentulon turvaamisen kannalta. Lukumääräisesti suurin toimeentulotukikantelujen aihe etenkin 2000-luvulla on ollut toimeentulotukihakemusten pitkät käsittelyajat.

Laman alettua 1990-luvulla toimeentulotuen hakijamäärät lisääntyivät nopeasti. Kunnat pyrkivät saamaan kasvaneet hakemusmäärät hallintaan lisäämällä kirjallisten toimeentulotukihakemusten käsittelyä niin sanotussa etuuskäsittelyssä muiden kuin sosiaalityön koulutuksen saaneiden toimesta, teettämällä ylitöitä, lisäämällä työvoimaa ja kehittämällä työprosesseja. Talouslaman väistyttyä asiakasmäärät alkoivat vuoden 1997 jälkeen laskea, mutta toimeentulotukihakemusten pitkät käsittelyajat jäivät edelleen ongelmaksi.

Toimeentulotukilakiin lisättiin vuonna 2000 säännös toimeentulotukiasian viivytyksettömästä käsittelystä. Lakiin ei tuolloin kirjattu täsmällistä aikarajaa, vaikkakin lain eduskuntakäsittelyssä sosiaali- ja terveysvaliokunnassa pidettiin noin viikon käsittelyaikaa tavoitteena, kun kyse on viimesijaisesta toimeentulon turvasta.

Oikeusasiamies otti lähtökohdaksi kanteluratkaisuissaan tämän ohjeellisen viikon määräajan hakemusten käsittelyn viivytyksettömyyttä arvioiessaan. Yli viikon kestänyt käsittely aiheutti oikeusasiamiehen moitteen pitkästä käsittelyajasta ja yli kolmen viikon käsittely huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Oikeusasiamies totesi, että kunnan on hoidettava lakisääteiset velvoitteensa ja huolehdittava perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta, eivätkä tietojärjestelmien aiheuttamat tekniset ongelmat, työntekijöiden vuosi- tai sairauslomat tai muut vastaavat seikat ole laillinen peruste pitkille käsittelyajoille.

Vuoden 2008 alusta toimeentulotukilakiin lisättiin täsmälliset määräajat toimeentulotukihakemusten käsittelylle, jolloin kiireelliset hakemukset tulee käsitellä joko samana tai seuraavana päivänä ja muut korkeintaan seitsemän arkipäivän kuluessa. Vuoden 2008 aikana näyttikin siltä, että kunnat saivat toimeentulotukihakemusten käsittelyn hallintaansa. Uuden taantuman alettua kanteluja on tullut vuoden 2009 aikana jälleen pitkistä käsittelyajoista niiltäkin paikkakunnilta, joissa käsittelyajat jo saatiin lainmukaisiksi.

Toimeentulotukihakemusten käsittelyaikojen laillisuusvalvontaa on vaikeuttanut muun muassa se, käsittelyajoista kunnissa ei ole saatavissa yhdenmukaista seurantatietoa. Systemaattista seurantaa ei kaikissa kunnissa tehdä lainkaan. Joissakin kunnissa seurataan kaikkien hakemusten käsittelyä, joissakin taas pelkästään perustoimeentulotuen käsittelyä. Toimeentulotukilain määräaikasäännös ei erottele perustoimeentulotuen ja täydentävän tai ehkäisevän tuen hakemuksia, vaikka hakijan välttämättömän toimeentulon turvaamisen kannalta voikin olla suuri ero sillä, onko hakemuksessa kysymys perustoimeentulotuesta vai muusta tuesta.

Kantelijat ovat olleet tyytymättömiä myös oikeusasiamiehen toimenpiteisiin ja vaatineet huomautuksia ja käsityksiä järeämpiä toimenpiteitä kunnan virkamiehiä tai luottamushenkilöitä kohtaan. Oikeusasiamies voi virkarikosasiassa ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi ja hän voi määrätä suoritettavaksi poliisilain mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain mukaisen esitutkinnan. Tällaisiin toimenpiteisiin oikeusasiamies ei ole toistaiseksi toimeentulotukiasioissa ryhtynyt, vaikka hän on todennut, että hakemusten käsittely on viipynyt lainvastaisesti ja että kunta ei ole turvannut perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämä on johtunut siitä, että syyllistyminen virkarikokseen, kuten virkavelvollisuuksien laiminlyöntiin, edellyttää, että yksilöidään ne virkatoimet, jotka asianomainen on laiminlyönyt. Rikosoikeudellisen vastuun kohdentaminen yksittäiseen virkamieheen tai luottamushenkilöön ja hänen laiminlyöntinsä osoittaminen on kuitenkin vaikeaa silloin, kun lainvastaisen tilan syntymiseen ovat vaikuttaneet monet tekijät ja ratkaisut koko kunnan organisaatiossa.

Toimeentulotuen riittävydestä

Usein oikeusasiamiehen puoleen on käännytty avun saamiseksi vaikeassa taloudellisessa tilanteessa, kun toimeentulotukihakemus on hylätty tai tuki on koettu riittämättömäksi. Kantelijat ovat kuitenkin usein joutuneet pettymään oikeusasiamieheen. Toimeentulotukilain väljät säännökset huomioon ottaen virkamiehen tai viranomaisen harkintavaltaan ei yleensä ole mahdollista puuttua, vaan oikeusasiamies on joutunut toteamaan, että sosiaaliviranomainen on menetellyt laissa säädetyn harkintavaltansa puitteissa. Toimeentulotuki perustuu aina myös yksilölliseen tarveharkintaan ja usein lisäksi sosiaalityön ammattihenkilön arvioon, johon oikeusasiamies ei voi laillisuusvalvojana puuttua. Oikeusasiamies ei ole vaihtoehto muutoksenhauille. Kantelijoita onkin ohjattu käyttämään laissa säädettyjä muutoksenhakeinoja.

Oikeusasiamieheltä on myös vaadittu toimenpiteitä toimeentulotuen tason nostamiseksi. Varsinkin pitkäaikaisesti toimeentulotuen varaan joutuneet ovat kokeneet, ettei toimeentulotuki riitä edes välttämättömiin menoihin.

Vähimmäistoimeentuloturvan tasoa ja sisältöä on mietitty useissa työryhmissä ja komiteoissa jo 1970-luvulta alkaen. Jo silloin päädyttiin siihen, että viimesijaisen turvan tulee mahdollistaa sosiaalisesti hyväksyttävä elämisen taso, joka ei poikkea liiaksi väestön keskimääräisestä elintasosta, mutta toisaalta säilyttää itsenäiseen selviytymiseen kannustavan luonteensa. Nykyinen toimeentulotuen perusosa rakentuu Tilastokeskuksen kulutustutkimuksen perusteella saatuihin tietoihin pienituloisten kotitalouksien (kahden alimman tulonsaajaviidenneksen) tiettyihin menoeriin käyttämistä rahamääristä. Tämän perusteella toimeentulotuen perusosasta on laskennallisesti 49 % katsottu kohdistuvan ravintomeneihin, vaate- ja jalkinemenoihin 9 %, informaatiomeneihin 20 %, vähäisiin terveydenhuoltomeneihin 3 % ja muihin jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluviin menoihin 19 %. Toimeentulotuen riittävyttä tiettyihin menoihin voidaan arvioida empiirisesti. Sen sijaan vaikeampi kysymys on se, mitä menoja toimeentulotuen tulisi kattaa. Todellisuudessa toimeentulotukiperheet, kuten muutkin perheet, käyttävät rahaa muihinkin kuin toimeentulotuen piiriin kuuluviin menoihin, jolloin toimeentulotuen varassa elävä joutuu tinkimään välttämättömistä menoista, kuten ruoka- ja vaatemenaista.

Toimeentulotuen taso on säilynyt lain voimaantulosta 1.3.1998 lukien pääpiirteissään ennallaan lukuun ottamatta indeksikorotuksia ja asumismenojen 7 %:n omavastuun poistumista 1.9.2006 lukien. Toimeentulotuen perusosa on sidottu kansaneläkeindeksiin (vuoden 2000 loppuun asti täyden kansaneläkkeen määrään) ja sitä korotetaan samalla kun muitakin tähän indeksiin sidottuja etuuksia, kuten esimerkiksi kansaneläkettä ja työttömyysturvaa. Kansaneläkeindeksi puolestaan perustuu elinkustannusindeksiin, joka lasketaan keskeisten hyödykkeiden hintatietojen mukaan. Koska toimeentulotuki ei ole sidottu esimerkiksi palkka-

tulojen muutoksiin, näiden tulojen kasvaessa hyvinä taloudellisina aikoina kuilu palkkatulojen ja toimeentulotuen varassa elävien tulotasossa kasvaa.

Kuten alussa todettiin, viimesijainen toimeentuloturva on perus- ja ihmisoikeus ja turvan taso on myös laillisuuskysymys. Kuitenkin viime kädessä toimeentulotuen taso on sellainen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon kuuluva lainsäädäntöasia, johon oikeusasiamies ei laillisuusvalvojana ole katsonut voivansa puuttua. 