

25.3.2002

1021/4/00

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Tuula Aantaa

TOIMEENTULOTUEN MYÖNTÄMINEN KANSALAI SPÄÄTÖKSISTÄ AIHEUTUVIIN KUSTANNUKSIIN

1
ASIA

A arvostelee 12.4.2000 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjoituksessa Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystyöviraston Hakunilan sosiaali- ja terveyskeskuksen menettelyä toimeentulotukea myönnettäessä.

A:n kertoman mukaan sosiaali- ja terveyskeskuksen työntekijöille on annettu suullisesti ja sähköpostitse ohje, jossa kielletään ottamasta toimeentulotukeen oikeuttavina menoina huomioon henkilön kansalaisuuspäätöksestä aiheutuvia noin 2000 markan kustannuksia. Ohjetta perustellaan sillä, että Suomen kansalaisuuden saaminen ei ole maassa oleskelun edellytys. Työntekijöiden sallitaan käyttävän harkintavaltaa silloin, kun henkilön vuosittain uusittava oleskelulupa tulee kansalaistamispäätöstä kalliimmaksi. A:n näkemyksen mukaan ohje aiheuttaa eriarvoisuutta maahanmuuttajien keskuudessa eikä se ota huomioon muita kuin taloudellisia näkökohtia. Hän epäilee ohjeen lainmukaisuutta. Kirjoitukseen oli liitetty kopio sosiaali- ja terveyskeskuksen sisäisestä asiasta koskeneesta sähköpostiviestistä.

2
SELVITYS

Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystyövirasto antoi asiassa 21.6.2000 selvityksen. Se oheistetaan tämän päätöksen liitteeksi.

3
RATKAISU

3.1
Oikeudesta toimeentulotukeen

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon. Tätä välttämättömää toimeentulon turvaa toteutetaan toimeentulotuella. Perustuslain 6 § kieltää asettamasta ihmisiä keskenään eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997, toimeentulotukilaki) 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 välttämätön toimeentulo. Toimeentulotukilain 7 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon perusosalla katettavat menot (perusosa) ja tarpeellisen suuruisina huomioon otettavat menot (lisäosa). Saman pykälän 3 momentin mukaan lisäosalla katetaan muut kuin perusosaan sisältyvät henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat menot siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Toimeentulotuesta annetun asetuksen (66/1998) 1 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan lisäosalla katetaan tarpeellisen suuruisena henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat toimeentulotuen turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeellisiksi harkitut menot.

Lisäosalla katettavia henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvia menoja ei ole tarkemmin määritelty. Sittemmin 1.4.2001 voimaan tulleella toimeentulotukiasetuksen muutoksella (112/2001) asetuksen 1 §:ään lisättiin uusi 2 momentti, jossa on esimerkinomaisesti mainittu kolme henkilön tai perheen erityistä tarvetta tai olosuhdetta, jotka olisi otettava huomioon toimeentulotukea myönnettäessä. Esimerkit ovat pitkäaikainen toimeentulotuen saaminen, pitkäaikainen tai vaikea sairaus sekä lasten harrastustoimintaan liittyvät erityiset tarpeet.

3.2

Kunnan oikeus antaa ohjeita viranhaltijoilleen

Kunnilla on oikeus kunnallisen itsehallintonsa puitteissa antaa viranhaltijoilleen viranhoidossa noudatettavia ohjeita. Viranhaltijoiden itsensä laatimilla viraston sisäisillä toimeentulotukea koskevilla soveltamisohjeilla ei kuitenkaan voida lakien ja muiden säännösten vastaisesti rajoittaa yksilön oikeutta saada toimeentulotukea. Viranhaltijan on ratkaistava toimeentulotukea koskevat hakemukset säännösten edellyttämällä tavalla tapauskohtaisesti kunkin hakijan yksilöllisen tilanteen perusteella. Laissa olevia säännöksiäkin on perustuslain 22 §:n ilmaiseman periaatteen mukaisesti tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla.

Sosiaali- ja terveystieteiden selvityksen mukaan Vantaalla ei ole sosiaali- ja terveystieteiden lautakunnan vahvistamia ohjeita toimeentulotuen myöntämisestä. Toimeentulotuen myöntäminen tapahtuu alueellisissa sosiaali- ja terveystieteiden keskuksissa lasten ja perheiden palvelujen palvelulinjalla. Palvelulinjojen johtajat voivat sopia toimeentulotukikäytäntöjen linjauksista ja antaa suosituksia, jotka eivät kuitenkaan ole sosiaalityöntekijöitä sitovia päätöksiä. Sosiaalityöntekijä käyttää yksittäistapauksittain harkintaa, jossa henkilön olosuhteet ja erityiset tarpeet otetaan huomioon.

Koska palvelulinjojen johtajat ovat voineet edellä esitetyn perusteella antaa toimeentulotuen myöntämiskäytäntöä koskevia soveltamisohjeita, ei asia tältä osin anna aiheutta enempään toimenpiteisiin. Korostan kuitenkin vielä, että tällaisilla ohjeilla ei voida asettaa toimeentulotuen saamiselle tai sen tasolle tai sisällölle rajoituksia, jotka eivät perustu lakiin tai asetukseen.

3.3

Hakunilan sosiaali- ja terveystieteiden keskuksen menettely

Nyt kyseessä olevassa asiassa on Hakunilan sosiaali- ja terveystieteiden keskuksessa sosiaali- ja terveystieteiden selvityksen mukaan noudatettu linjausta, joka on hyväksytty lasten ja perheiden palvelujen johtajien kokouksessa 13.1.1999. Linjaus on selvityksen mukaan kirjattu muistioon seuraavasti: "Kansalaistamismaksuja ei hyväksytä toimeentulotukeen oikeuttavina. Jos joskus on pakko poiketa tästä säännöstä, on poikkeama perusteltava erikseen kirjallisesti." Sosiaali- ja terveystieteiden mielestä sovittu linjaus ei ole lainvastainen, eikä sen tarkoituksena ole aiheuttaa eriarvoisuutta. Yksilökohtaisissa toimeentulotukipäätöksissä saatetaan kuitenkin päätyä erilaisiin ratkaisuihin, koska asiakkaiden toimeentulotuen myöntämiseen vaikuttavat olosuhteet ovat erilaiset.

Edellä esitetyn perusteella totean, että toimeentulotukea koskevissa säännöksissä ei ole erikseen mainintaa siitä, että kansalaisuuden hakemisesta aiheutuvia kustannuksia olisi pidettävä toimeentulotukeen oikeuttavina menoina. Myöskään sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukea koskevassa suositusluonteisessa oppaassa vuodelta 1998 (Oppaita1998:2) ei kyseisiä menoja mainita kohdan "Erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat menot" esimerkinomaisessa luettelossa.

Lisäksi totean silloisesta oikeuskäytännöstä, että sosiaali- ja terveysministeriön toimesta selvitetiin hallintotuomioistuinten toimeentulotukea koskevia ratkaisukäytäntöjä vuosina 1998 -2000 (Monisteita 2001:15). Selvityksen kohteena olivat mainittuina vuosina annetut lääninoikeuksien ja hallinto-oikeuksien päätökset sekä korkeimman hallinto-oikeuden vuosina 1999 - 2000 antamat päätökset. Selvityksen kohdassa 4.3.4 "Erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat menot" todetaan muun ohella, että "Muutamassa päätöksessä on otettu kantaa toimeentulotuen myöntämiseen kansalaisuuspäätöksen lunastamisesta aiheutuneisiin menoihin. Näissä päätöksissä on katsottu, että hakijalla ei ollut oikeutta saada toimeentulotukea kansalaisuuspäätöksen lunastamista varten, sillä sen ei katsottu turvaavan hakijan toimeentuloa tai edistävän itsenäistä suoriutumista".

Muistiossa esitetty käsitys toimeentulotuen myöntämisestä kansalaisuuspäätöksistä aiheutuviin kustannuksiin ei mielestäni ole sinänsä lainvastainen. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että kysymyksessä on toimeentulotuen myöntämistä koskeva linjaratkaisu, voi muistion sanavalinta olla omiaan johtamaan viranhaltijoita liian suppeaan toimeentulotuen myöntämiskäytäntöön toimeentulotukea koskevia päätöksiä tehtäessä. Kuntien tulisikin nähdäkseni huolehtia siitä, että niiden sisäiset ohjeet, jollaiseksi nyt kyseessä oleva muistio voidaan mielestäni rinnastaa, eivät sanamuodollaan ja tulkinnallaan estä asioiden yksittäistapauksittaista harkintaa ja ratkaisemista. Tällöin tulee huolehtia myös ohjeiden sanavalintojen asianmukaisuudesta. Ohjeet eivät saa kaventaa lakien ja muiden säännösten vastaisesti kenenkään oikeutta saada toimeentulotukea.

Sosiaali- ja terveysviraston mukaan Vantaalla ei pääsääntöisesti ole toimeentulotuessa otettu menona huomioon kansalaistamispäätöksestä aiheutuvia kuluja. Henkilön oleskelu Suomessa ei yleensä olekaan riippuvainen kansalaistamispäätöksestä. Hänen toimeentulonsa on yleensä viimesijaisesti turvattu toimeentulotuella. Käytännössä kansalaistamispäätöksestä aiheutuviin kustannuksiin on myönnetty toimeentulotukea tapauskohtaisen harkinnan perusteella silloin kun asiakkaan erityiset olosuhteet ovat tätä edellyttäneet. Mikäli asiassa ilmenee, että kansalaisuuden saaminen edistäisi hakijan itsenäistä suoriutumista jatkossa, on toimeentulotukea määrättäessä otettava huomioon henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeellisiksi harkitut menot.

Saamani selvityksen perusteella ja kun otetaan huomioon se, että kirjoituksessa ei ole tuotu esille yksilöityjä tapauksia, joiden johdosta Hakunilan sosiaali- ja terveyskeskuksen voitaisiin katsoa laiminlyöneen lain mukaisia velvoitteitaan tässä asiassa, en ole voinut todeta kyseessä olevan ohjeen aiheuttaneen eriarvoisuutta maahanmuuttajien keskuudessa kantelussa tarkoitettulla tavalla.

Yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamisen osalta totean kuitenkin, että toimeentulotuen asiakkaita tulee kohdella yhdenvertaisesti. Perustuslain yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuuden toteutumista on kuitenkin arvioitava ottaen huomioon kunkin hakijan kokonaistilanne ja se, että toimeentulotuen myöntämisen tulee aina perustua yksittäistapauksittaiseen harkintaan. Asiaa ratkaistessa tulee siis kiinnittää huomiota ratkaistavassa tapauksessa ilmeneviin erityispiirteisiin.

Totean myös, että toimeentulotukea koskevaan viranhaltijan päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada päätös sosiaalihuollon toimeenpanosta vastaavan kunnan monijäsenisen toimielimen käsiteltäväksi. Toimielimen päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen ja, jonka päätöksestä voi

puolestaan valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Lopuksi totean, että korkein hallinto-oikeus on sittemmin 22.8.2001 antamassaan ennakkopäätöksessä (taltionumero 1903) katsonut tapauksessa, jossa toimeentulotuen hakija oli työtön työnhakija ja sai työmarkkinatukea, että Suomen kansalaisuuden saaminen on ollut omiaan edistämään hänen ja hänen perheensä itsenäistä suoriutumista. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan hakijan ja hänen alaikäisen poikansa Suomen kansalaisuuden hakemisesta aiheutuneet kustannukset ovat olleet toimeentulotuesta annetussa laissa ja asetuksessa tarkoitettuja henkilön tai perheen erityistä tarpeista tai olosuhteista johtuvia tarpeelliseksi harkittuja lisäosalla katettavia menoja.

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen Vantaan sosiaali- ja terveystieteiden keskuksen ja Hakunilan sosiaali- ja terveyskeskuksen tietoon. Samalla korostan sosiaaliviranomaisten velvollisuutena olevan huolehtia muun ohella siitä, että viranomaisten menettely ei johda yksittäisen henkilön oikeuksien tai etuuksien menetyksiin. Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan velvollisuus toteuttaa perus- ja ihmisoikeudet. Tämä tarkoittaa näkemykseni mukaan mm. sitä, että voimavaroja tulee kohdentaa siten, että henkilön oikeus toimeentulotukeen toteutuu myös käytännössä. Kuntien itsehallintonsa nojalla antamilla päätöksillä ei voida rajoittaa yksilölle kuuluvia oikeuksia sosiaalietuuksiin.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Vantaan sosiaali- ja terveystieteiden keskuksen ja Hakunilan sosiaali- ja terveyskeskuksen tiedoksi.

Kirjoituksen liite palautetaan ohessa.