

23.4.2013

Dnro 2932/4/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

LAPSEN KOTIHOIDONTUEN KUNTALISÄÄ EI TYÖTTÖMÄLLE VANHEMMALLE – KUNTA TOIMI HARKINTAVALTANSA PUITTEISSA

1

KANTELU

Kantelija arvosteli --- sähköpostitse lähettämässään kantelussa Mäntyharjun kunnan koulutuslautakunnan --- tekemää päätöstä kotihoidontuen kuntalisän myöntämisestä (§7). Kantelijan mielestä kuntalisän myöntämiselle asetetut erityisehdot syrjivät työttöntä vanhempaa.

Kantelija kertoi kotihoidontuen kuntalisän tarkoituksena olevan kannustaa vanhempia hoitamaan pieniä lapsiaan kotonaan, jolloin kunta säästää päivähoitomenoissa ja saa ehkäpä myönteistä julkisuuskuvaa lapsiystävällisenä kuntana. Kantelijan mukaan Mäntyharjun kunta ei maksa kuitenkaan kuntalisää, mikäli kotiin jäävä vanhempi saa eläkettä, äitiys- tai vanhempainrahaa, työttömyyskorvausta. Kantelijan mielestä tämä erityisehto rajaa työttömät ja ennen vanhempainvapaalle siirtymistä päätkätöitä tehneet vanhemmat lisäosan saamisen ulkopuolelle, jolloin yhdenvertaisuuden periaate ei toteudu.

3

RATKAISU

3.1 Aluehallintoviraston lausunto

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan Mäntyharjun kunnan lasten kotihoidontuen kuntalisän myöntämistä koskevat erityisehdot asettavat työttömät kuntalaiset muita kuntalaisia epäedullisempaan asemaan.

Aluehallintovirasto mielestä kuntalisän hakijoita ei saa asettaa keskenään erilaiseen asemaan esimerkiksi sillä perusteella, onko heillä säännöllinen työ tai ovatko he työttöminä. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan kotihoidontuen kuntalisää hakevat henkilöt ovat sillä tavoin samassa asemassa, että he haluavat järjestää lapsensa päivähoidon muulla tavoin kuin kunnallisessa päivähoitossa ja he haluavat saada tästä korvaukseksi kotihoidontuen kuntalisän. Tämän vuoksi kuntalisää hakevien henkilöiden oikeudellinen asema on kuntalisän myöntämisen suhteen samanlainen riippumatta siitä, mikä heidän elämäntilanteensa muutoin on. Aluehallintovirasto katsoi, että Mäntyharjun kunta ei ollut esittänyt päätökselleen perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua hyväksyttävää perustetta ja sen mukaan kunnan 1.8.2011 tekemä päätös oli perustuslain 6 §:n 2 momentin vastainen.

3.2 Apulaisoikeusasiamiehen aiempi kannanotto

Entinen oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio oli apulaisoikeusasiamiehenä 31.12.2001 eräaseen kanteluun (dnro 1053/4/99) antamassaan päätöksessä arvioinut kunnallisen lisän maksamisen perusteita mm. yhdenvertaisuuden kannalta. Tuossa ratkaisussaan hän katsoi, että kuntalisässä oli kysymys lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaan kunnan omiin päätöksiin perustuvasta vapaaharkintaisesta taloudellisesta tuesta, joka maksetaan kunnan päätöksen perusteella lapsiperheille. Päätöksen mukaan kunnalla on oikeus päättää niistä perusteista ja ehdoista, joilla tukea myönnetään. Koska kysymys oli kunnan vapaaehtoisesti tarjoamasta etuudesta, estettä ei ole kohdentaa kuntalisä niille ryhmille, joille kotiin jääminen merkitsi tosiasiallisesti ansiotulojen ja niitä korvaavien etuuksien menetystä. Sen sijaan sellainen kuntalisän saamisen ehto, joka saattoi tuen saajat heidän sukupuolensa perusteella eri asemaan, oli tuossa ratkaisussa otetun kannan mukaisesti tasa-arvolain vastainen ja loukkasi myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatetta.

3.3 Kannanotto

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) 4 ja 5 §:ssä on säädetty hoitorahan ja hoitolisän maksamisesta. Mainitun lain 20 §:ssä (562/2000) on säädetty kunnallisesta lisästä. Säännöksen 1 momentin mukaan sen estämättä, mitä hoitorahasta ja hoitolisästä tässä laissa säädetään, hoitorahaa tai hoitolisää voidaan maksaa kunnan päätöksen mukaisella määrällä korotettuna (kunnallinen lisä).

Kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain tarkoittamassa kuntalisässä on kysymys kunnan omiin päätöksiin perustuvasta vapaaharkintaisesta taloudellisesta tuesta, jota maksetaan kunnan päätöksen perusteella edellytykset täyttävillä lapsiperheille. Kunnalla on oikeus päättää niistä perusteista ja ehdoista, joilla tukea myönnetään. Koska kysymys on kunnan vapaaehtoisesti tarjoamasta etuudesta, kunta voi rajata etukäteen tukeen oikeutettuja ryhmiä ja asettaa erilaisia ehtoja kunnallisen lisän maksamiseksi. Kunta voi myös päättää mainitun taloudellisen tuen lakkauttamisesta tai rajata tukeen oikeutettuja ryhmiä. Sellainen kuntalisän saamisen ehto, joka loukkaa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatetta tai on syrjivä, ei kuitenkaan ole mahdollinen.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta täydentää lain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että työttömyys voisi olla tällainen muu henkilöön liittyvä syy. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan syrjintäkiellon ei ole katsottu kieltävän kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuihin syyhin. Hyväksyttävälle, erilaisen kohtelun oikeuttavalle perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat.

Pienten lasten hoidon tukijärjestelmä koostuu lasten kunnallisesta päivähoidosta ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta. Lasten vanhemmilla ja muilla huoltajilla on päivähoitolain 11a §:n mukaisesti oikeus päättää siitä, minkä hoitomuodon he valitsevat lapselleen. Kunta voi puolestaan pyrkiä vaikuttamaan huoltajien valintoihin muun muassa kotihoidontuen kuntalisän avulla.

Työttömyysturvalain 1 §:n mukaan työttömyysetuuksien tarkoituksena on korvata työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä ja parantaa työttömän työnhakijan edellytyksiä päästä tai palata työmarkkinoille. Työttömänä olevalla vanhemmalla on halutessaan oikeus jäädä hoitamaan lastaan kotihoidontuella, mutta tällöin työttömyysetuudesta vähennetään työttömyysturvalain 4 luvun 8 §:n mukaan työnhakijan tai hänen puolisonsa saama lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukainen lasten kotihoidon tuki. Lainsäädännön tavoitteena siis on, että henkilö ei voi saada samanaikaisesti useita päällekkäisiä etuuksia. Kunnallista lisää ei kuitenkaan vähennetä työttömyyspäivärahasta.

Mielestäni olosuhteet eivät ole samanlaiset työssäkävien ja työttömien vanhempien kohdalla heidän valitessaan jäädä hoitamaan alle 3-vuotiasta lasta kotiin. Ratkaisevaa syrjinnän näkökulmasta on se, onko erilaiseen kohteluun olemassa perustuslain tarkoittamaa hyväksyttävää perustelua. Työssäkävyn vanhemman jäädessä hoitamaan lasta kotiin hänen tuloksi muodostuu ainoastaan kotihoidontuki ja mahdollisesti hoitolisä (johon voi olla oikeus perheen tulojen pienuuden takia) kun taasen työtön vanhempi ei valitse jäävänsä töistä pois vaan hän tekee valinnan ilmoittautuessaan työttömäksi työnhakijaksi. Käytännössä ansiosidonnainen työttömyyskorvaus voi olla kotihoidontukea suurempi, jolloin työttömällä vanhemmalla voi olla suuremmat tulot kuin työstä hoitovapaalle jääneellä vanhemmalla. Tosiasiassa työssäkävyn vanhemman kotiin jääminen merkitsee hänelle ansiotulojen ja niitä korvaavien etuuksien menetystä.

Katson, että Mäntyharjun koulutuslautakunta päättäessään kuntalisästä on ratkaissut asian sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla ja rajoissa. Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua siihen, miten kunta itsehallintonsa nojalla käyttää sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa. Oikeusasiamies ei voi myöskään puuttua kunnan päätösten tarkoituksenmukaisuuteen. Viime kädessä tuomioistuin voi tutkia myös sen, onko päätöksenteossa loukattu yhdenvertaisuusperiaatetta. Lisäksi edustukselliseen kunnalliseen itsehallintoon kuuluu, että viime kädessä vastuun kunnan päätösten tarkoituksenmukaisuudesta kuntalaisiin nähden kantavat valtuutetut vaaleissa.

Kunnallisen lisän hakijalla on oikeus saada päätös omassa asiassaan ja hän voi hakea siihen oikaisua ja muutosta laissa säädetyllä tavalla.

Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana tai sitä täydentävänä vaihtoehtona. Oikeusasiamies ei siten voi muuttaa eikä kumota kunnan toimielinten päätöksiä. Muutoksen saamiseksi niihin tulee käyttää laissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja.

Mäntyharjun kunnasta puhelimitse 10.4.2013 saadun tiedon mukaan kunnan viranhaltija päättää hakijan oikeudesta kuntalisään.

Lopuksi totean tiedoksenne, että tämän asian tutkinnan yhteydessä ilmeni mahdollinen oikeusturvaongelma tilanteissa, joissa kunta ja Kansaneläkelaitos ovat sopineet (näin ei kuitenkaan Mäntyharjulla vaan kunnasta puhelimitse 10.4.2013 saadun tiedon mukaan kunnan viranhaltija päättää hakijan oikeudesta kuntalisään), että Kansaneläkelaitos hoitaa kunnan päättämien perustein määräytyvän kunnallisen lisän toimeenpanoon kuuluvat tehtävät. Tällaisessa tapauksessa tuen myöntämistä koskevaan Kansaneläkelaitoksen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla siltä osin kuin päätös koskee kunnallisen lisän määräytymisperusteita (Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 22 §). Olen ottanut tämän asian omana aloitteena tutkittavakseni, koska perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella tulisi olla oikeus saada

oikeuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Olen pyytänyt tähän asiaan sosi-
aali- ja terveysministeriöstä lausuntoa 30.9.2013 mennessä.