

12.5.2011

Dnro 3681/4/09

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Tapio Rätty**

## **YRITTÄJÄN TOIMEENTULOTUEN PERUSOSAN ALENTAMINEN**

### **1 KANTELU**

---

Kantelija kertoi, että hänen toimeentulotuen perusosaansa on alennettu 20 %:lla jatkuvasti ja yhtäjaksoisesti 1.2.2009 lähtien. Kantelija piti alentamista kohtuuttomana ja pyysi oikeusasiamiestä kirjoituksessaan tutkimaan onko käytäntö ollut lainmukaista. Kantelija kertoi kirjoituksessaan myös, ettei alentamisen yhteydessä ole tehty toimeentulotukilaisissa tarkoitettua suunnitelmaa. - - -

---

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Perusosan alentaminen**

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997, myöhemmin toimeentulotukilaki) 1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Toimeentulotukilain 2 §:n mukaan jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan.

Toimeentulotukilain 2 a §:n mukaan toimeentulotukea hakeva 17–64 -vuotias henkilö on velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon, ellei hän ole työssä palkansaajana tai yrittäjänä, opiskele päätoimisesti, ole työttömyysturvalain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu henkilö (mm. kansan- tai työeläkkeen, kuntoutusrahan tai äitiys-, isyys- tai vanhempainrahan saaja tai sairauden tai vamman vuoksi työkyvytön). Mikäli toimeentulotuen hakija ei ilmoittaudu työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan tämän lainkohdan mukaan alentaa hänen osaltaan siten kuin lain 10 §:ssä säädetään.

Toimeentulotukilain 10 §:n 1-4 momentissa on säädetty perusosan alentamisen edellytyksistä. Perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 % muun muassa silloin, kun henkilön toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että hän on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta työvoimapolitisesta toimenpiteestä, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen

toimeentulonsa, tai jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä ole voitu tarjota hänelle.

Perusosan suuruutta voidaan alentaa yhteensä enintään 40 % toimeentulotukilain 10 §:n 3 momentissa säädettyssä tilanteessa kieltäytymisen tai laiminlyönnin toistuesssa. Edellytyksenä tällöin on, että henkilön menettelystä on pääteltävissä, ettei hän halua ottaa työtä vastaan tai osallistua muun muassa julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa tai kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

Perusosan alentaminen voidaan säännöksen 4 momentin mukaan tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää kohtuuttomana. Säännöksen mukaan alentaminen voi kestoltaan olla enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

### 3.1.2

#### Yrittäjän perusosan alentaminen

Toimeentulotukilaissa on jokaiselle säädetty velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta muun muassa omasta ja alaikäisten lastensa elatuksesta. Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloa turvaava taloudellinen tuki. Mikäli henkilö laiminlyö laissa säädetyn velvollisuuden pitää huolta omasta elatuksestaan, tämä voi johtaa hänen osaltaan toimeentulotuen perusosan alentamiseen toimeentulotukilain 10 §:ssä säädettyissä tilanteissa.

Toimeentulotuen perusosaa ei voida alentaa pelkästään sillä perusteella, että henkilö on menettänyt oikeutensa työttömyysturvaan tai toimii yrittäjänä siten, että hänen yritystoimintaansa on pidettävä kannattamattomana. Yrittäjällä on sinänsä oikeus saada toimeentulotukea samoin perustein kuin muillakin henkilöillä, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloaan muulla laissa säädettyllä tavalla. Toimeentulotuki on kuitenkin viimesijainen toimeentuloturvaetus myös yrittäjän kohdalla.

Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan (KHO 20.6.2010 T1472), että toimeentulotuen hakijan tuli työnhakijana menetellä siten, että hänellä oli mahdollisuus päästä toimeentulotukeen nähden ensisijaisten työttömyysturvaetuuksien piiriin. Kyseisessä tapauksessa se olisi edellyttänyt sitä, että toimeentulotukea hakenut yrittäjä olisi luopunut yritystoiminnastaan. Kun hakija ei toiminut näin, hänen menettelynsä voitiin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan rinnastaa siihen, että hän oli laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä voitu tarjota hänelle. Hänen perusosaansa voitiin päätöksen mukaan alentaa toimeentulotukilain 10 §:ssä säädettyllä tavalla.

### 3.1.3

#### Perusosan alentamista koskeva päätöksenteko

Toimeentulotukilain 10 §:n sisältämät alentamisedellytykset on harkittava kussakin tapauksessa erikseen toimeentulotukilain säännösten perusteella. Sosiaaliviranomaisella on velvollisuus osoittaa kieltäytymisen tai laiminlyönnin tapahtuminen ja muut perusosan alentamisen edellytykset. Kieltäytyminen tai laiminlyönnin osoittaminen ei ole yksiselitteistä ainakaan silloin, kun alentaminen ei perustu yksilöidystä työstä tai työvoimapolitiittisesti toimenpiteestä kieltäytymiseen, vaan laiminlyöntiin tai siihen rinnastettavaan menettelyyn. Tässä yhteydessä korostan, että toimeentulotuen myöntämisessä on kysymys myös perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvatusta välttämättömän toimeentulon järjestämisestä. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta on yleinen viranomaistoimintaa ohjaava periaate. Toi-

meentulotuen perusosan alentamisen edellytyksiä tulee edellä mainittu näkökohta huomioon ottaen mielestäni tulkita suppeasti toimeentulotukilain sanamuotoon pitäytyen.

Mikäli henkilön toimeentulotukilain 10 §:ssä tarkoitettu menettely toistuu ja perusosan alentamisen edellytykset ovat muutoin olemassa, voidaan alentamista jatkaa uudella päätöksellä. Alentamisen jatkamisen edellytyksenä siis on, että toimivaltainen viranhaltija tekee kahden kuukauden perusosan alentamisen jälkeen uuden alentamista koskevan asiakasta koskevan perustellun päätöksen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksessään 6.3.2000/452, että toimeentulotuen perusosaa voitiin alentaa kahdella kuukaudella välittömästi edellisen kahden kuukauden alennusjakson jälkeen, kun tuen saaja ei ollut noudattanut uuttakaan viranomaisen antamaa kehotusta ilmoittautua työvoimatoimiston työttömäksi työnhakijaksi ja kun perusosan alentaminen ei ollut kohtuutonta eikä se vaarantanut korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan hakijan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa.

Kieltäytymispäätösten määrää ei siten ole toimeentulotukilaissa rajattu. Toimeentulotukilain 10 §:n 4 momentin tarkoittaman kahden kuukauden määräajan jälkeenkin voidaan siis tehdä uusi alentamispäätös, jos toimenpiteistä kieltäytymisen tai laiminlyönnin todetaan edelleen jatkuvan. Alentamista ei kuitenkaan tällöin saa jatkaa, jos se vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaisen välttämättömän toimeentulon tai jos sitä voidaan pitää kohtuuttomana.

Mikäli viranomaisen alentaa hakijan perusosaa, tulee se hallintolain mukaisella tavalla perustella. Päätöksen perustelemisvelvollisuuden tarkoituksena on varmistaa, että asianosainen saa tiedon paitsi ratkaisun lopputuloksesta myös sen perusteista. Päätöksen oikeellisuus on mahdollisuus jälkikäteen tarkistaa ainoastaan asianmukaisten perustelujen avulla. Asianosaisella on tällöin mahdollisuus arvioida tarvettaan turvautua muutoksenhakukeinoihin.

Näkemykseni mukaan perusosan alentamisen yhteydessä sitä koskeviin päätöksiin on kirjattava myös se, millä tavoin viranomaisen on ohjannut hakijaa toimimaan työllistymistään koskevassa asiassa. Päätöksessä tulisi myös ilmetä, mistä toimeentulotukilain 10 §:ssä tarkoitettusta kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä on kulloinkin ollut kysymys.

## 3.2

### Kantelijan perusosan alentaminen

Saamani selvityksen mukaan kantelijan perusosaa alennettiin 20 %:lla 1.2.–30.11.2009 välisen ajan. Viranhaltijan päätöksissä 11.2., 23.3., 16.4., 18.5. sekä 28.5.2009 alentamisesta on mainittu päätösten ns. päätösosiossa. Perusteena alentamiselle oli mainittu kantelijan kannattamaton yritystoiminta ja hänelle annettu järjestelyaika 1.11.2008–31.1.2009. Viranhaltijan päätös 28.5.2009 oli voimassa 1.6–31.8.2009 eli kolmen kuukauden ajan.

Sosiaali- ja terveystoimen antaman lausunnon ja selvityksen mukaan perusosaa ei ole enää 1.12.2009 lukien alennettu. Selvityksen mukaan suunnitelmana oli selvittää kantelijan työllistymismahdollisuudet, laatia suunnitelma kantelijan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi sekä selvittää kantelijan perheen taloudellinen ja sosiaalinen tilanne.

Helsingin hallinto-oikeus on 7.7.2010 tekemällään päätöksellä tutkinut kantelijan sinne tekemän valituksen johdosta viranhaltijan 3.9.2009 ja sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaoston 16.12.2009 tekemät syyskuuta 2009 koskevat päätökset toimeentulotuen perusosan alentamisesta.

Hallinto-oikeus kumosi jaoston päätöksen mm. siltä osin, kun toimeentulotuen perusosaa oli alennettu 20 %:lla. Hallinto-oikeus katsoi, että "toimeentulotuen perusosaa ei voida [kantelijan nimi poistettu] osalta alentaa enää syyskuussa 2009 kannattamattoman yritystoiminnan jatkamisen johdosta, koska toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n 4 momentin mukaan alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien ja koska [kantelijan nimi poistettu] on ollut kunnan työ- ja elinkeinotoimistossa työnhakijana 24.3.2009 alkaen". Hallinto-oikeus totesi johtopäätöksensä, että kantelijan ei työnhakijana ollessaan oltu osoitettu kieltäytyneen tarjotusta työstä. Hallinto-oikeus piti viranhaltijan ja yksilöjaoston päätöksiä virheellisinä.

Näkemykseni mukaan sosiaali- ja terveystoimen viranhaltija on sinänsä voinut päättää harkintavaltansa rajoissa perusosan alentamisesta. Kantelukirjoituksesta voidaan päätellä, ettei hän ole hakenut muutosta viranhaltijan päätöksiin ennen kuin syyskuussa 2009. Sosiaalihuollon asiakkaan ensisijainen oikeusturvakeino on hakea muutosta päätöksiin, niihin liitetyn muutoksenhakuosoituksen mukaisella tavalla.

Oikeusasiamies ei voi puuttua viranhaltijan tai muutoksenhakua käsittelevän toimielimen harkintavaltassa olevien ratkaisuihin, ellei viranomaiselle kuuluvaa harkintavaltaa ole ylitetty tai sitä käytetty väärin. Vaikka viranomaisen ratkaisu valituksen johdosta muuttuisikin tuomioistuimessa, se ei sinänsä merkitse, että viranomaisen olisi ylittänyt sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan. Oikeusasiamies ei ole muutoksenhakuviranomaisen eikä hän voi ryhtyä arvioimaan asiassa esitettyä näyttöä ja henkilön oikeutta toimeentulotukeen tai muuhunkaan etuuteen samalla tavoin kuin muutoksenhakuviranomaisen tulee tehdä.

Perusosan alentamista koskevista päätöksistä ei ainakaan suoraan selviä päättikö viranhaltija nimenomaisesti 23.3., 16.4., 18.5. sekä 28.5.2009 tekemissään päätöksissä perusosan alentamisesta vai viitattiinko niissä vain alentamista koskevaan 11.2.2009 tehtyyn päätökseen.

Viranhaltijan päätös 28.5.2009 on tehty ja tarkoitettu olemaan voimassa joka tapauksessa kolme kuukautta. Toimeentulotukilain 10 §:n 4 momentin mukaan alentaminen voidaan päättää enintään kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan säännöksen tarkoittamaa kieltäytymistä tai laiminlyöntiä kohden. Tältä osin asiassa on toimittu siten toimeentulotukilain vastaisella tavalla.

Tässä yhteydessä totean vielä, että viranomaisen päätös tulee olla selkeä ja ymmärrettävä. Päätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muuten ratkaistu. Päätös on myös asianmukaisesti perusteltava.

Päätöksen perustelemisselvollisuuden tarkoituksena on varmistaa se, että asianosainen saa tiedon ratkaisun lopputuloksesta myös sen perusteista. Päätökseen liittyvät olennaiset seikat, kuten toimeentulotuen perusosan alentamisen perusteet, tulee kirjata päätökseen. Mikäli perusosan alentaminen perustuu puolestaan siihen, että hakija ei ole menetellyt viranomaisen antaman ohjauksen mukaisesti, tulee tämä annettu ohjaus ja sen laiminlyönti käydä ilmi päätöksestä.

Toimeentulotukilaissa ei ole erikseen säädetty siitä menettelystä, joka edeltää perusosan alentamista. Mielestäni hyvään hallintoon kuuluu se, että viranomaisen etukäteen informoi asiakasta, esimerkiksi asiakasneuvotteluissa tai antamiensa asiakasta koskevien päätösten selosteosissa niistä toimenpiteistä ja päätökseen liittyvistä mahdollisista ehdoista tai asettamistaan uhkista, joihin se voi ryhtyä asiakkaan menettelyn johdosta. Tällainen viranomaisen antama etukäteiselvitys päätökseen mahdollisesti vaikuttavista seikoista antaa sosiaalihuollon asiakkaalle mahdollisuuden arvioida omien toimenpiteittensä merkitystä ja omien valintojensa vaihtoehtoja. Menettelyllä toteutetaan osaltaan sosiaalihuollon asiakaslaissa säädettyä viranomaiselle kuuluvaa selvityselvöllisyyttä.

### 3.3

#### Perusosan alentamisen yhteydessä laadittava suunnitelma

Sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta. Suunnitelma on säännöksen mukaan laadittava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa. Asiakaslain 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan.

Toimeentulotukilain 10 §:n 2 momentin tarkoittama itsenäisen suoriutumisen edistämistä koskeva suunnitelma on laadittava, mikäli mahdollista yhdessä toimeentulotuen hakijan ja tarvittaessa yhteistyössä työvoimaviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriö on oppaassaan (Opas toimeentulotukilain soveltajille, STM:n julkaisuja 2007: 11) katsonut, että suunnitelmaan tulisi kirjata ainakin asiakkaan työnhakutavoitteet ja suunnitelmat, asiakkaan koulutusvaihtoehdot ja niitä koskevat suunnitelmat sekä muut toimenpiteet ja asiakkaan osuus suunnitelman toteuttamisessa.

Saamani selvityksen mukaan kantelijaa koskeva suunnitelma laadittiin 30.3.2009. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan suunnitelmaa oli tarkoitus tarkistaa tai tehdä se uudestaan 1.12.2009. Saamastani selvityksestä ei kuitenkaan ilmene, millä tavoin suunnitelman mahdollista tarkistustarvetta oli arvioitu kantelijan perusosan alentamiseen liittyvien päätösten yhteydessä 30.3–1.12.2009 välisenä aikana.

Näkemykseni mukaan toimeentulotuki viimesijaisena tukimuotona edellyttää, että kaikki toimeentuloa turvaavat vaihtoehdot selvitetään suunnitelmassa. Toimeentulotuen alentamisen yhteydessä tehtävän suunnitelman tarkoituksena on edistää ja mahdollistaa henkilön pääsyä työmarkkinoille ja arvioida muita keinoja, joilla henkilö voi turvata oman ja huollettaviensa elatuksen. Tämä merkitsee näkemykseni mukaan sitä, että suunnitelmaa on tarvittaessa tarkistettava, mikäli toimeentulotuen hakijan tai hänen perheensä olosuhteet muuttuvat. Mikäli toimeentulotuen hakijan perusosaa toistuvasti alennetaan, tulisi tämän vaikuttaa myös suunnitelmaan ainakin siten, että suunnitelmaa perusosan alentamista koskevan päätöksen yhteydessä aina tarkistettaisiin tai muutoin päivitetäisiin.

### 4

#### TOIMENPITEET

Saatan kohdassa 3.2 esittämäni näkemyksen päätöksenteon lainvastaisuudesta sosiaali- ja terveysministeriön tietoon, samalla kiinnitän sen huomiota esittämiini näkökohtiin viranomaisen velvollisuudesta perustella perusosan alentamista koskevaa päätöstään sekä niihin näkökohtiin perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta, joihin olen viitannut kohdassa 3.1.3. Saatan myös kohdassa 3.3. esittämäni näkökohdat perusosan alentamisen yhteydessä tehtävästä suunnitelmasta ja sen tarkistamisesta sosiaali- ja terveysministeriön tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sosiaali- ja terveysministeriölle.