

5.5.2011

Dnro 3797/4/09

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Tapio Rätty**

## **TOIMEENTULOTUEN PERUSOSAN ALENTAMINEN**

1

KANTELU

- - -

Kantelija kertoi kirjoituksessaan ja eduskunnan oikeusasiamiehelle 25.1.2011 osoittamassaan lisäkirjeessään, että hänen toimeentulotuen perusosaansa on alennettu 20 prosentilla jatkuvasti ja yhtäjaksoisesti jo kahden vuoden ajan. - - -

- - -

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeet

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997, myöhemmin toimeentulotukilaki) 2 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloaan ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Toimeentulotukilain 2 §:n2 momentin mukaan jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta eluksestaan.

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 (muun muassa kansan- tai työeläkkeen, kuntoutusrahan tai äitiys-, isyys- tai vanhempainrahan saaja tai sairauden tai vamman vuoksi työkyytön). Mikäli toimeentulotuen hakija ei ilmoittaudu työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan tämän lainkohdan mukaan alentaa hänen osaltaan siten kuin toimeentulotukilain 10 §:ssä säädetään.

Toimeentulotukilain 10 §:ssä on säädetty alennetusta perusosasta. Säännöksen mukaan perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia sellaisen henkilön osalta, jonka toimeentulotuen tarve aiheutuu muun muassa siitä, että henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta työvoimapolitiisesta toimenpiteestä, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa, tai hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapolitiista toimenpidettä ole voitu tarjota. Perusosan suuruutta voidaan säännöksen mukaan alentaa yhteensä enintään 40 prosenttia, mikäli

henkilön lain 10 §:ssä säädetty menettely toistuu.

Säännöksen 2 momentin mukaan perusosan alentamisen yhteydessä on aina laadittava, mikäli mahdollista yhdessä toimeentulotuen hakijan ja tarvittaessa yhteistyössä työvoimaviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi.

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

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloa turvaava taloudellinen tuki ja siis keskeinen rahapuute, jolla turvataan perustuslaissa taattua jokaiselle kuuluvaa oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Toimeentulotukilaisissa on kuitenkin jokaiselle säädetty velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta muun muassa omasta ja alaikäisten lastensa elatuksesta. Mikäli henkilö laiminlyö laissa säädetyn elatusvelvollisuutensa voidaan toimeentulotuen perusosaa alentaa toimeentulotukilain 10 §:ssä säädetyissä tilanteissa.

Korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksessään (KHO 20.6.2001 T 1472), että henkilö oli laiminlyönyt velvollisuutensa pitää huolta omasta elatuksestaan, kun hän oli jatkanut pitkään kannattamatonta yritystoimintaansa. Tapauksessa merkityksellistä oli se, että vaikka henkilö oli ilmoittautunut työvoimatoimistoon työnhakijaksi, hänellä ei yrittäjänä ollut mahdollisuutta päästä toimeentulotukeen nähden ensisijaisten tukijärjestelmien piiriin sen johdosta, että hän ei ollut lopettanut yritystoimintaansa. Riittävää ei siis ollut, että toimeentulotuen hakija ilmoittautui työnhakijaksi, vaan hänen tuli myös menetellä siten, että työvoimaviranomaiset hyväksyivät hänet työmarkkinoiden käytettävissä olevaksi työttömäksi työnhakijaksi. Vaikka päätös koski yrittäjän toimeentulotukihakemusta, koskee sama periaate nähdäkseni myös muita tuen hakijoita.

Toimeentulotuen perusosan alentamisen kestosta ja sitä koskevan päätöksen tekemisestä on säädetty toimeentulotukilain 10 §:n 4 momentissa. Alentamispäätösten määrää ei ole laissa rajattu. Säännöksen mukaan kahden kuukauden jälkeen voidaan siis tehdä myös uusi alentamispäätös, jos toimenpiteestä kieltäytymisen laiminlyönnin todetaan edelleen jatkuvan. Alentamista ei kuitenkaan saa jatkaa, jos se vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaisen välttämättömän toimeentulon tai jos sitä voidaan pitää kohtuuttomana.

Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että toimeentulotuen perusosaa voitiin alentaa kahdella kuukaudella välittömästi edellisen kahden kuukauden alennusjakson jälkeen, kun tuen saaja ei ollut noudattanut uuttakaan kehotusta ilmoittautua työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi ja kun perusosan alentaminen ei ollut kohtuutonta eikä se vaarantanut hakijan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa (KHO 6.3.2000 T 452).

Sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotuen soveltajille tarkoittamassa oppaassa (sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2007:11) todetaan, että "Toimeentulotuen perusosan alentaminen on pykälässä säädetyissä tilanteissa mahdollista. Työvoimaviranomaisilta saadut tiedot

sekä työttömyysturvaa koskevat ratkaisut otetaan huomioon toimeentulotuen perusosan alentamista harkittaessa. Kuitenkin perusosan alentamisen tarvetta ja määrää harkitaan tapauskohtaisesti ottaen huomioon tuen hakijan ja hänen perheensä olosuhteet kokonaisuutena sekä toimeentulotuen tavoitteet siten kuin 10 §:ssä säädetään".

### 3.2

#### Kantelijan perusosan alentaminen

Asiassa saadun selvityksen mukaan kantelijan työsuhde päättyi 9.12.2008 kantelijan irtisanouduttua työtehtävästään. Tämän jälkeen on kantelijan toimeentulotuen perusosaa alennettu toimeentulotukilain 10 §:n perusteella katkeamattomasti vuoden 2009 ja 2010 ajan. Kantelijan lisäkirjoituksesta ilmenee, että toimeentulotuen perusosan alentamista on jatkettu myös viranhaltijan päätöksellä vuonna 2011.

Perusturvalautakunnan antaman lausunnon ja selvityksen mukaan perusosan alentamiseen ryhdyttiin kun "Irtisanoutumiseen ei katsottu olleen erityistä syytä, niin [kantelijan nimi poistettu] toimeentulotuen perusosaa ryhdyttiin alentamaan 20 prosentilla 1.1.2009 alkaen." Selvityksen mukaan kantelijan toimeentulotuen perusosaa on alennettu, koska hän ei ole halunnut hakeutua työvoimahallinnon mahdollistamien aktivointitoimenpiteiden piiriin. Perusturvalautakunnan lausunnon ja selvityksen mukaan alentamisesta olisi luovuttu välittömästi, jos kantelija olisi halunnut hakeutua esimerkiksi työelämävalmennukseen, työvoimapolitiittiseen koulutukseen, työharjoitteluun tai kuntouttavaan työtoimintaan.

Kanteluun liitetyistä viranhaltijan tekemistä toimeentulotuen myöntämistä koskevista päätöksistä ilmenee, että kantelija on ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistossa. Hän ei ole kuitenkaan päässyt ensisijaisen työttömyysturvan piiriin sen johdosta, että hänelle on työvoimaviranomaisten toimesta työnhakijaksi ilmoittautumisten jälkeen asetettu kolmen kuukauden työssäoloehto työttömyysturvan piiriin pääsemiseksi. Viranhaltija on siis katsonut, että työvoimaviranomaisten asettama työssäoloehto työttömyysturvan saamiseksi on voitu rinnastaa sellaiseksi henkilön omaksi menettelyksi ja laiminlyönniksi, jonka perusteella perusosan alentaminen on toimeentulotukilain 10 §:n mukaisesti tehty. Käytännössä tämä on johtanut perusosan katkeamattomaan alentamiseen ainakin kahden vuoden ajan.

Korostan, että toimeentulotuen myöntämisessä on kysymys perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvatusta välttämättömän toimeentulon järjestämisestä. Perusoikeusmyönteinen lain tulkinta on yleinen viranomaistoimintaa ohjaava periaate. Toimeentulotuen perusosan alentamisen edellytyksiä tulee mielestäni tulkita suppeasti toimeentulotukilain sanamuotoon pitäytyen.

Toimeentulotuen perusosaa ei näkemykseni mukaan voida alentaa pelkästään sillä perusteella, että henkilö on menettänyt oikeutensa työttömyysturvaan, vaan alentamisen edellytykset harkitaan kussakin tapauksessa erikseen toimeentulotukilain säännösten perusteella. Asiaa koskevassa päätöksessä sosiaalihuollon viranomaisella on velvollisuus osoittaa kieltäytymisen tai laiminlyönnin tapahtuminen ja muut perusosan alentamisen edellytykset.

Toimeentulotukilain 10 §:n tarkoittaman kieltäytymisen tai laiminlyönnin osoittaminen ei nähdäkseni ole yksiselitteistä etenäkään silloin, kun alentaminen ei perustu yksilöidysti tarjotusta työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä kieltäytymiseen.

Oikeusasiamies ei voi kuitenkaan puuttua viranhaltijoiden harkintavallassa oleviin ratkaisuihin, ellei harkintavaltaa ole ylitetty tai sitä käytetty väärin. Oikeusasiamies ei ole myöskään muutoksenhakuviranomainen eikä hän voi ryhtyä arvioimaan henkilön oikeutta toimeentulotukeen

tai muuhunkaan etuuteen samalla tavoin kuin muutoksenhakuviranomaisen tulee tehdä.

- - -

### 3.3

#### Perusosan alentamista koskevan päätöksen perusteleminen

Viranomaisen tulee perustella päätöksensä asianmukaisesti ja riittävällä tavalla. Päätöksen perusteleminenvelvollisuuden tarkoituksena on varmistaa, että asianosainen saa tiedon paitsi ratkaisun lopputuloksesta myös sen perusteista. Päätöksen oikeellisuus on jälkikäteen mahdollista tarkistaa ainoastaan asianmukaisten perustelujen kautta. Niiden avulla asianosainen voi myös arvioida tarvettaan turvautua muutoksenhakukeinoihin.

Näkemykseni mukaan kantelijaa koskeviin toimeentulotuen perusosan alentamista koskeviin viranhaltijan päätöksiin vuonna 2009 ja 2010 ei ole kirjattu toimeentulotukilain 10 §:n edellyttämällä tavalla sitä, miten kantelijaa on ennen kulloistakin perusosan alentamista koskevaa päätöstä kehotettu toimimaan työllistymistään koskevassa asiassa.

Perusturvalautakunnan lausunnosta ja selvityksestä voi kuitenkin saada sen kuvan, että kantelijaa olisi kehotettu hakeutumaan muun muassa työelämän valmennukseen, työvoimapolitiiseen koulutukseen, työharjoitteluun tai kuntouttavaan työtoimintaan.

Asiaa koskevista viranhaltijan päätöksistä tällainen ohjaus ei kuitenkaan ilmene. Päätökseen liittyvät olennaiset asiat, kuten toimeentulotuen perusosan alentamisen perusteet, tulee kuitenkin aina kirjata päätökseen. Mikäli perusosan alentaminen perustuu siihen, että hakija ei ole menetellyt annetun ohjauksen mukaisesti, tulee annettu ohjaus ja sen laiminlyönti ilmetä aina myös päätöksestä. Lisäksi päätöksestä tulisi ilmetä millä tavoin on arvioitu, ettei alentaminen vaaranna henkilön ihmisarvoisen elämän turvaa ja ole kohtuutonta asiakkaalle.

Kantelijan kirjoituksensa oheen liittämiensä viranhaltijan tekemien päätösten mukaan perusosan alentamista koskevat päätökset on tehty pääsääntöisesti kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Toimeentulotukilain 10 §:n 4 momentin mukaan alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

Kun viranhaltija on tehnyt kantelijaa koskevia perusosan alentamista koskevia päätöksiä, jotka ovat kestoaltaan olleet kolmen kuukauden pituisia, on asiassa näkemykseni mukaan toimittu toimeentulotukilain vastaisella tavalla. - - -

### 3.4

#### Suunnitelman laatiminen

Toimeentulotuen perusosan alentamisen yhteydessä on aina laadittava suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Itsenäisen suoriutumisen edistämiseen tähtäävään suunnitelmaan voidaan sisällyttää oppaan mukaan ainakin hakijan henkilötiedot, ammatti, peruskoulutus ja ammattikoulutus, kielitaito ja erityistaidot, viimeisimmät työsuhteet ja niiden kesto, työttömyyden syy ja kesto, asiakkaan työnhakutavoitteet ja suunnitelmat, asiakkaan koulutusvaihtoehdot ja niitä koskevat suunnitelmat sekä muut toimenpiteet ja asiakkaan osuus suunnitelman toteuttamisessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukea koskevan oppaan mukaan muina itsenäisen

suoriutumisen edistämiseen kuuluvina toimenpiteinä voivat tulla kysymykseen esimerkiksi työharjoittelu, työkokeilu, kuntoutus, palkkatuettu työ, osallistuminen kuntouttavaan työtoimintaan, yrittäjäys, yms. toiminnot.

Kantelukirjoituksesta tai perusturvalautakunnan lausunnosta ja selvityksestä ei ilmene millä tavoin kantelijan kohdalla suunnitelma on laadittu. Totean tältä osin yleisesti, että kun kantelijan perusosaa on alennettu yhtäjaksoisesti yli kaksi vuotta, merkitsee se sitä, että suunnitelmaakin on tullut tarkistaa mainittuna aikana. Mitä asioita suunnitelmaan on mahdollisesti kirjattu tai tulee kirjata, riippuu sosiaalityöntekijän ja kantelijan keskinäisestä neuvottelusta ja viimekädessä sosiaalityöntekijän harkinnasta.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen kantelijan toimeentulotuen perusosan toimeentulotukilain vastaisesta alentamisesta perusturvalautakunnan tietoon. Mikäli käytäntö perusosan alentamisen osalta on samanlainen muiden toimeentulotukea hakevien kuntalaisten osalta, pyydän perusturvalautakuntaa selvittämään minulle 30.8.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt esimerkiksi ohjeistuksessaan ja päätöksenteossaan korjatakseen tällaisen virheellisen käytännön.

Kiinnitän vielä perusturvalautakunnan huomiota kohdassa 3.2 ja 3.3 esittämiini näkökohtiin toimeentulotuen perusosan alentamista koskevien säännösten perusoikeusmyönteisestä tulkinnasta ja sitä koskevien päätösten asiamukaisesta perustelemisesta. Kiinnitän perusturvalautakunnan huomiota vielä kohdassa 3.4 esittämiini näkökohtiin perusosan alentamisen yhteydessä laadittavan suunnitelman tarkistamisesta. Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni tiedoksi kaupungin perusturvalautakunnalle.