

7.5.2014

Dnro 4369/4/13

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

KUNTA LEIKKASI TOIMEENTULOTUKEA LAINVASTAISESTI

1

KANTELU

Kantelija arvosteli sosiaalilautakunnan 26.9.2013 tekemää päätöstä sekä päätöksen esittelijänä toiminutta sosiaalijohtajaa. Päätösehdotuksen mukaan täydentävää toimeentulotukea ei ollut tarkoitus myöntää ajalla 1.10.–31.12.2013.

Kokouksen aikana tehtiin lisäksi ehdotus, jonka mukaan perustoimeentulotukea oli tarkoitus leikata 20 prosentilla loppuvuoden ajan vuonna 2013. Päätös tuen leikkaamisesta syntyi äänestyksen tuloksena.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Toimeentulotukea koskevat oikeusohjeet

Suomen perustuslain 19 §:n 1 momentissa on turvattu jokaiselle, joka ei siihen itse kykene, oikeus ihmisarvoiseen elämään edellyttämään turvaan ja oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentulotuki on tämän oikeuden toteuttamista turvaava keskeinen rahaetus.

Toimeentulotukilain 1 §:n mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä.

Toimeentulotukilain 2 §: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. Edellä mainitusta säännöksestä ilmenee, että toimeentulotukea on myönnettävä niille henkilöille, jotka täyttävät lain tarkoittamat toimeentulotuen myöntämisen ja maksamisen edellytykset. Kyse on sellaisesta kunnalle kuuluvasta lakisääteisestä tehtävästä, johon kunnan on varattava riittävät määrärahat. Kunta ei voi siis määrärahasyillä rajoittaa kunnassa oleskelevien henkilöiden oikeutta toimeentulotukeen. Kysymys on jokaiselle kuuluvasta oikeudesta ihmisarvoiseen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon.

Toimeentulotuki määräytyy toimentulotukilain mukaan määriteltyjen menojen sekä henkilön käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotuksena (toimeentulotukilain 6 §). Toimeentulotuki koostuu perustoimeentulosta – toimeentulotuen perusosasta ja muista perusmenoista. Tämän lisäksi toimeentulotukea on lain 7 c §:n mukaan myönnettävä täydentävänä toimeentulotukena sen mukaan kuin toimeentulotukilain 7 c §:ssä säädetään. Toimeentulotuen oikeutetulla henkilöllä on siten subjektiivinen oikeus toimeentulotukeen. Tämä ehdoton oikeus koskee myös lain tarkoittamaa täydentävää toimeentulotukea. Ehkäisevän toimeentulotuen, joka on myös osa toimeentulotukijärjestelmää, myöntämisestä säädetään toimeentulotukilaissa erikseen.

3.2

Saatu selvitys

Sosiaalilautakunnan selvityksen mukaan kaupunginhallitus käytti sosiaalilautakunnan kyseessä olevaan päätökseen kuntalain mukaista otto-oikeuttaan. Kaupunginhallitus palautti 7.10.2013 päätöksen sosiaalilautakunnalle uudelleen valmisteltavaksi ja uudelleen käsiteltäväksi.

Sosiaalilautakunnan selvityksestä ilmenee myös, että sosiaalilautakunnan kyseessä oleva päätös tuen leikkaamisesta pantiin täytäntöön ainakin joidenkin sosiaalihuollon asiakkaiden henkilöiden osalta.

Sosiaalilautakunta on selvityksessään todennut, että sosiaalijohtajan ehdotus toimeentulotuen leikkauksen osalta oli lainvastainen samoin kuin kokouksessa tehty päätös täydentävästä toimeentulotuesta.

3.2.1

Sosiaalilautakunnan päätös toimeentulotuen järjestämisestä ja tuen leikkaamisesta

Toimeentulotuessa kysymys on viimesijaisen taloudellisen tuen muodosta, jolla turvataan henkilön tai perheen ihmisarvoisen elämän perusturvaa. Kysymys on hakijalle kuuluvasta ns. subjektiivisesta oikeudesta ja sellaisesta lakisääteisestä tehtävästä, jonka toteuttaminen lain mukaan on kunnan erityinen velvollisuus. Sosiaalilautakunnan 26.9.2013 tekemä päätös täydentävän toimeentulotuen järjestämisestä ja toimeentulotuen leikkaamisesta oli toimeentulotukilain vastainen. Pidän menettelyä erittäin vakavana ja moitittavana.

Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Kunnallinen päätöksentekoeelin ja siihen valitut luottamushenkilöt toimivat tehtävässään myös virkavastuulla.

Päätöksentekijällä on oikeudellinen vastuu siitä, että sen tekemä päätös on lainmukainen. Toimielimessä tästä oikeudellisesta vastuusta voi vapautua äänestyskäyttäytymisen perusteella tai jättämällä eriävän mielipiteen. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että ”Toimielimen jäsenelle riittää, että hänen äänestyskäyttäytymisensä ilmenee toimielimen pöytäkirjasta. Jos hän ei pöytäkirjan mukaan ole äänestänyt päätökseksi tulleen ehdotuksen puolesta, hän ei ole myöskään vastuussa toimielimen enemmistön tekemästä päätöksestä.” (Harjula-Prättälä Kuntalaki- tausta ja tulkinnat Talentum 2012 s. 532). Toimielimen esittelijällä on erityinen esittelijän vastuu. Tämän mukaan esittelijä vastaa mm. siitä että päätöksenteon pohjaksi annetut tai hankitut tiedot ovat lainmukaisia sekä oikeita.

Kuntalain 61 §:n mukaan päätöksentekoon osallistuneella, jos hän on tehnyt vastaehdotuksen tai äänestänyt päätöstä vastaan, sekä asian esittelijällä, jos päätös poikkeaa päätösehdotuksesta, on oikeus ilmoittaa päätöksestä eriävä mielipide. Ilmoitus on tehtävä heti, kun päätös on tehty. Ennen pöytäkirjan tarkastamista esitetyt kirjalliset perustelut liitetään pöytäkirjaan. Säännöksen toisen momentin mukaan päätöstä vastaan äänestänyt tai eriävän mielipiteen ilmoittanut ei ole vastuussa päätöksestä. Esittelijä on vastuussa hänen esittelystään tehdystä päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettä.

Totean, että kaupunginhallitus käytti asiassa kuntalain mukaista otto-oikeuttaan ja palautti tämän jälkeen asian sosiaalilautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Selvityksen mukaan asia on sittemmin korjaantunut.

3.2.2

Sosiaalilautakunnan päätöksen täytäntöönpano

Kuntalain 51 §:ssä on säädetty asian ottamisesta ylemmän toimielimen käsiteltäväksi (otto-oikeus).

Säännöksen mukaan kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai johtosäännössä määrätty kunnan viranhaltija voivat ottaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi asian, joka on tämän lain nojalla siirretty kunnanhallituksen alaisen viranomaisen tai kunnanhallituksen jaoston toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen.

Otto-oikeuden käyttäminen merkitsee sitä, että alemman viranomaisen käsittelemä asia siirtyy *kokonaisuudessaan* otto-oikeutta käyttäneen kunnallisen viranomaisen (kunnanhallitus tai lautakunta) käsiteltäväksi.

Sosiaalilautakunnan selityksestä ilmenee, että sosiaalilautakunnan kyseessä oleva päätös pantiin täytäntöön ainakin joidenkin sosiaalihuollon asiakkaiden osalta siitä huolimatta, että kaupunginhallitus oli käyttänyt otto-oikeuttaan. Selvityksen mukaan ”Niille sosiaalityön asiakkaille, joiden toimeentulotukea lainvastaisesti leikattiin, on tehty pikaisesti uudet päätökset ja myönnetty toimeentulotuki täysimääräisenä.” Selvityksestä ei ilmene se puututtiinko uusilla päätöksillä jo aikaisemmin tehtyihin päätöksiin vai koskiko päätösten leikkaus vain ns. uusia asiakkaita tai niitä asiakkaita joiden toimeentulotukihakemukset koskivat loka - joulukuuta 2013. Tämän takia totean vielä yleisesti seuraavaa.

Hallintolain 6 §:n sisältämä luottamuksensuojaperiaatteen keskeisenä sisältönä on, että hallinnon asiakas voi luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen, virheettömyyteen ja viranomaisen tekemän päätöksen pysyvyyteen. Tämä merkitsee sitä, että viranomainen ei voi mielivaltaisesti muuttaa aikaisemmin tekemäänsä päätöstä tai esimerkiksi peruuttaa tai vähentää asianosaiselle myöntämäänsä oikeutta tai etuutta. Edunsoovaa hallintopäätöstä voidaan tarkistaa ja muuttaa asiakkaan suostumuksella tai silloin, jos laissa on siihen oikeuttava säännös.

Pidän moitittavana ja lainvastaisena sitä, että sosiaalitoimi ja sen viranhaltijat tosiasiallisesti ryhtyivät panemaan täytäntöön kantelussa tarkoitettua päätöstä vaikka selvityksen mukaan kaupunginhallitus oli käyttänyt asiassa otto-oikeuttaan.

- - -

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan huomautuksen sosiaalilautakunnan niille luottamushenkilöille, jotka äänestivät kyseisen päätöksen puolesta, edellä kohdassa 3.2.1 selostetusta lainvastaisesta menettelystä.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan sosiaalitoimelle huomautuksen edellä kohdassa 3.2.2 selostetusta lainvastaisesta menettelystä.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan sosiaalijohtajalle huomautuksen vastaisen varalle edessä kohdassa 3.2.1 selostetusta lainvastaisesta menettelystä - - -.