

31.1.2006

682/4/04

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

TOIMEENTULOTUKIHAKEMUKSEN LAINVASTAINEN HYLKÄÄMINEN

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 10.3.2004 päivämässään kirjeessä erään kunnan sosiaalityöntekijän 23.10.2003 tekemää päätöstä, jolla hänen toimeentulotukihakemuksensa oli hylätty. Kantelija kertoi valittaneensa päätöksestä kunnan sosiaali- ja terveyslautakuntaan, mutta lautakunta ei ollut muuttanut sosiaalityöntekijän päätöstä. Kantelija ei ollut kertomansa mukaan valittanut asiasta hallinto-oikeuteen, koska hän sai sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksen itselleen vasta valitusajan päättymisen jälkeen.

Tapahtuneen johdosta kantelija pyysi oikeusasiamiestä antamaan huomautuksen viranomaisille lainvastaisesta menettelystä, saattamaan tiedoksi käsityksensä lain oikeasta tulkinnasta sekä tekevän viranomaiselle esityksen virheen oikaisemiseksi.

- - -

3

RATKAISU

Kannanotto

Katson, että kunnan sosiaalityöntekijä ja sosiaali- ja terveyslautakunta ovat menettelleet toimeentulotukilain 1 §:n ja 10 §:n vastaisesti hylätessään kantelijan lokakuuta 2003 koskeneen toimeentulotukihakemuksen kokonaan. Saatan tämän kannanottoni kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnan ja sosiaalityöntekijän tietoon.

Lisäksi kiinnitän vastaisen varalle kunnan sosiaalityönjohtajan huomiota siihen, että viranomaiselle annettavan lausunnon antaa toimivaltainen viranhaltija. Asia ei muilta osin anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1

Tapahtumat

Kunnan sosiaalityöntekijä hylkäsi kantelijan toimeentulotukihakemuksen 23.10.2003, koska "hakijalla olisi mahdollisuus hankkia elantonsa työskentelemällä monitoimikeskuksessa harjoittelijana työmarkkinatuella tai osallistamalla kuntouttavaan työtoimintaan". Sosiaali- ja terveyslautakunta hylkäsi 12.11.2003 kantelijan oikaisuvaatimuksen.

3.2

Selvitykset

Sosiaalityöntekijän antaman selvityksen ja lausunnon mukaan kantelijalle tarjottiin työharjoittelupaikkaa kunnan monitoimikeskuksessa ja näin ollen mahdollisuutta ansaita itse elantonsa omalla työllään. Kantelija keskeytti työharjoittelun noin viikon kuluttua. Selvityksen mukaan hän oli ammattikouluttamattomana ja pitkään työttömänä olleena syrjäytymisvaarassa. Tästä syystä hänelle tarjottiin myös mahdollisuutta osallistua kuntouttavaan työtoimintaan ja siihen liittyviin tukitoimiin. Kuntouttavan työtoiminnan piirissä voi työhön osallistuminen olla vähimmillään 4 tuntia viikossa. Kantelija kieltäytyi myös tästä.

Sosiaali- ja terveyslautakunnan antaman selityksen mukaan kantelija haki toimeentulotukea keskeytettyään kahden viikon jälkeen työkokeilunsa. Hänellä olisi ollut mahdollisuus ansaita oma toimeentulonsa tekemällä vähintään 4 h/viikko työtä kuntouttavassa työtoiminnassa. Toimeentulotukilain 2 §:n 1 momentin mukaisesti viimesijaista toimeentulotukea myönnetään tilanteissa, joissa asiakas ei voi turvata toimeentuloaan omalla ansiotyöllään tai muilla tuloillaan. Tällä perusteella viranhaltija eväsi kantelijalta toimeentulotuen. Sosiaali- ja terveyslautakunta piti viranhaltijan päätöksen ennallaan. Kunta yrittää selityksen mukaan aktiivisesti kuntouttaa nuoria, jotka ovat ilman koulutusta tai työtä. Kantelijan toimeentulotuen evääminen on kuitenkin ollut yksittäistapaus eikä yleinen käytäntö. Tammikuusta 2004 kantelijalle on myönnetty toimeentulotukea melko säännöllisesti, lähes kuukausittain.

Sosiaalityön johtaja totesi selvityksessään, että sosiaalityöntekijä antoi omissa nimissään erheellisesti vastineen oikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyntöön. Kunnan johtosäännön mukaisesti sosiaali- ja terveyslautakunnan puhevaltaa voi käyttää toimialajohtaja tai kunkin päävastuualueen esimies omaa sektoriaan koskevilla asioilla joko itse tai asiamiehen välityksellä. Kyseisessä tapauksessa lausunnonantajana olisi tullut olla sosiaalityön johtaja.

3.3

Oikeusohjeet ja oikeuskäytäntö

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvataan perusoikeutena jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tuloa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä todettiin, että toimeentulotuki on keskeinen rahaetuus, jolla turvataan tätä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Oikeudesta toimeentulotukeen säädetään toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997, jäljempänä toimeentulotukilaki). Toimeentulotukilain 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 ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Totean, että toimeentulotuen sisältö ja taso on siis tarkoitettu laajemmaksi kuin perusoikeutena turvattu välttämätön toimeentulo.

Toimeentulotukilain 2 §:ssä on säädetty tuen saamisen edellytyksistä. Pykälän 1 momentin 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. Pykälän 2 momentissa on säädetty jokaiselle velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta mm. itsestään ja omasta elatuksestaan.

Toimeentulotukilakiin lisättiin 1.9.2001 voimaan tullut 2 a §, jonka mukaan toimeentulotukea hakeva 17–64 -vuotias henkilö on velvollinen ilmoittautumaan työvoimatoimistoon, ellei hän ole työssä palkansaajana tai yrittäjänä, opiskele päätoimisesti tai ole työttömyysturvalain (602/1984) 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu henkilö (mm. kansan- tai työeläkkeen, kuntoutusrahan, äitiys-, isyys tai vanhempainrahan saaja tai sairauden tai vamman vuoksi työkyvytön). Jos toimeentulotuen hakija ei ilmoittaudu työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan lain 2 a §:n 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 prosenttia mm., jos henkilön toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että hän on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta työvoimapolitiisesta toimenpiteestä, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa tai jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapolitiista toimenpidettä ole voitu tarjota hänelle. Syyskuun 2001 alusta voimaan tulleen kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) säätämisen yhteydessä toimeentulotukilain 10 §:n 3 momenttiin lisättiin, että vastaavasti voidaan menetellä, jos henkilö, johon sovelletaan kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia, kieltäytyy osallistumasta aktivointisuunnitelman laatimiseen, ja mikäli hän on alle 25-vuotias, kieltäytyy ilman pätevää syytä kuntouttavasta työtoiminnasta tai keskeyttää sen tai omasta syystään joutuu sen keskeyttämään.

Perusosan suuruutta voidaan alentaa yhteensä enintään 40 prosenttia toimeentulotukilain 10 §:n 3 momentissa säädetyissä tilanteissa kieltäytymisen tai laiminlyönnin toistuesssa. Perusosan alentaminen voidaan pykälän 4 momentin mukaan kuitenkin tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa

eikä alentamista voida pitää kohtuuttomana. Alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

Hallituksen esityksessä toimeentulotukilain (HE 217/1997) todettiin (s.21), että "toimeentulotuki on tarkoitettu pääasiassa lyhytaikaiseksi etuudeksi ja auttamaan tilapäisten vaikeuksien yli tai ehkäisemään sellaisten syntymistä. Tästä syystä on tarkoituksenmukaista, että toimeentulotukea voidaan alentaa niissä tapauksissa, jossa henkilö ilman perusteltua syytä kieltäytyy työstä tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä taikka muutoin toimii siten, ettei hän työllisty tai ole osallisena sellaisissa toiminnoissa, joilla hänen työllistymistään voidaan edistää. Toimeentulotukea voidaan tällöin harkinnan perusteella alentaa hänen osaltaan enintään 20 prosenttia". Hallituksen esityksessä todettiin vielä, että "toimeentulotuen merkitys viimesijaisena tilapäiseksi tarkoitettuna etuutena hämärtyy, jos sitä aletaan käyttää pysyvänä toimeentuloetuutena, vaikka tasoa olisi jo alennettu. Tällaisten tilanteiden välttämiseksi ehdotetaan, että toistuvasti työstä tai aktivoinnista kieltäytyvältä tahi aktivointimahdollisuuden laiminlyövältä perusosaa voidaan alentaa vielä ---yhteensä enintään 40 prosenttia".

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön toimeentulotukilain soveltajille tarkoitetun oppaan (Oppaia 2003:10) mukaan oikeus toimeentulotukeen on jokaisella tuen myöntämisen edellytysten täyttyessä. Mitään henkilöryhmää ei siten voida jättää toimeentulotuen sovellutusalueen ulkopuolelle, vaan kunkin hakijan tuen tarve arvioidaan yksilö- tai perhekohtaisesti. Koska toimeentulotuki on viimesijainen tukimuoto, selvitetään aina ennen tuen myöntämistä henkilön tai perheen mahdollisuudet saada toimeentulonsa turvatuksi muista tulonlähteistä, ensisijaisesti työ- ja yrittäjätuloista. Toimeentulotuen hakijoita tulee myös ohjata käyttämään heille kuuluvia ensisijaisia sosiaaliturvaetuuksia ja tarvittaessa neuvoa niiden hakemisessa. Ensisijaisia yhteiskunnan tukimuotoja toimeentulotukeen nähden ovat muun muassa työmarkkinatuki. Viimesijainen vastuu asiakkaan toimeentulotuen turvaamisesta on kuitenkin sosiaaliviranomaisilla. Mikäli toimeentulotuen hakija ei ilmoittaudu työvoimatoimistoon työnhakijaksi, voidaan hänen toimeentulotuen perusosaa alentaa toimeentulotukilain 10 §:n mukaisesti. Oppaan mukaan alle 25-vuotiaan toimeentulotuen saajan perusosaa voidaan alentaa siten kuin toimeentulotukilain 10 §:n 1 ja 4 momentissa säädetään, jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyy kuntouttavasta työtoiminnasta taikka keskeyttää tai omasta syystä joutuu keskeyttämään kuntouttavan työtoiminnan.

Korkein hallinto-oikeus on vuonna 2001 antamassaan kolmessa päätöksessä ottanut kantaa toimeentulotukilain 2 §:n tulkintaan (päätökset on annettu 20.6.2001 taltionumero 1481, 4.6.2001 taltionumero 1344 ja 20.6.2001 taltionumero 1472). Ensiksi mainitussa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjassa julkaistussa päätöksessä (KHO:2001:35) oli kysymys opiskelijasta, joka ei ollut saanut opintotukea riittämättömien opintosuoritusten vuoksi eikä toisaalta ollut hankkinut toimeentuloaan toimeentulotukilain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulla muulla ensisijaisella tavalla. Tässä tapauksessa korkein hallinto-oikeus totesi toimeentulotukilain säännöksiin olevan oikeudesta toimeentulotukeen tulkinnanvaraiset eikä toimeentulotukilain eduskuntakäsittelyn asiakirjoista ollut saatavissa tulkinta-apua. Korkein hallinto-oikeus päätyi siihen,

että tulkittaessa toimeentulotukilain 2 §:n soveltamista tässä tapauksessa voitiin muun ohella perusosan alentamista ja tuen takaisinperintää koskevista säännöksistä tehdä se johtopäätös, että toimeentulotukea ei voitu evätä henkilöltä kokonaan sillä perusteella, että hän ei ollut hankkinut toimeentuloaan toimeentulotukilain 2 §:n 1 momentissa tarkoitetuilla tavoilla. Työstä kieltäytymistä ja oman elatusvelvollisuutensa laiminlyömistä koskevat säännökset tulivat päätöksen mukaan sovellettaviksi erotuksesta kaikkien toimeentulotukea hakevien kohdalla. Toimeentulotukilain 1 §:n 1 momentti ja 10 §:n 4 momentti huomioon ottaen ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan kannalta välttämätön toimeentulo oli turvattava kaikilla. Hakijan oikeus toimeentulotukeen oli päätöksen mukaan ratkaistava hänen toimeentulotuen hakemisajankohtana olemassa olleiden taloudellisten olosuhteidensa perusteella eikä sillä perusteella, oliko hän mahdollisesti laiminlyönyt velvollisuutensa pitää huolta elatuksestaan. Myönnettävään toimeentulotukeen voitiin päätöksen mukaan soveltaa toimeentulotukilain 10 ja 20 §:ssä säädettyjä seurauksia.

Myös kannattamatonta yritystoimintaa jatkaneen yrittäjän kohdalla korkein hallinto-oikeus päätyi siihen, että tällaisen henkilön menettely voitiin rinnastaa siihen, että hän oli laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä ollut voitu tarjota hänelle. Näin ollen korkein hallinto-oikeus katsoi, että tällaisen yrittäjän perusosaa oli voitu alentaa 20 prosentilla toimeentulotukilain 10 §:n perusteella. Toisessa yrittäjää koskevassa päätöksessä korkein hallinto-oikeus katsoi yrittäjän kohdalla, joka ei ollut saanut toimeentuloaan yrityksestään eikä toisaalta ollut lopettanut yritystään ja hankkinut toimeentuloaan toimeentulotukilain 2 §:n 1 momentissa tarkoitetulla muulla ensisijaisella tavalla, että yrittäjän toimeentulotuki oli määrättävä hänen ja hänen perheensä toimeentulotuen hakemisajankohtana olemassa olleiden taloudellisten olosuhteiden perusteella. Koska yrittäjällä ei ollut osoitettu olleen toimeentulotukea hakiessaan käytettävissään työttömyysturvaa eikä hänen tuloinaan ollut voitu ottaa huomioon laskennallista työttömyyspäivärahan määrää, joka ei ollut hänen käytettävissään ollutta tuloa, korkein hallinto-oikeus piti hallinto-oikeuden ja sosiaalilautakunnan päätöksiä tältä osin virheellisinä.

3.4

Arviointi

Sosiaali- ja terveyslautakunta totesi selvityksessään viranhaltijan ja lautakunnan hylänneen kantelijan hakemuksen toimeentulotukilain 2 §:n 1 momentin perusteella, koska hänellä olisi ollut mahdollisuus ansaita toimeentulonsa kunnan järjestämässä kuntouttavassa työtoiminnassa.

Totean ensinnäkin, että toimeentulotukilain 2 §:n mukaan jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta omasta elatuksestaan, ja että ansiotyö ja sitä korvaavat työttömyysturvaetuedet ovat toimeentulotukeen nähden ensisijaisia.

Toimeentulotukilain 10 §:ssä on puolestaan säädetty seuraukset siitä, että henkilö ilman perusteltua syytä kieltäytyy hänelle tarjotusta työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä tai muista mainitussa pykälässä säädettyistä

toimenpiteistä. Tämän lainkohdan mukaan seurauksena voi olla vain toimeentulotuen perusosan alentaminen, mutta ei tuen kokonaan hylkääminen edellyttäen luonnollisesti, että henkilö on toimeentulotuen tarpeessa.

Totean vielä, että yhdyin korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksiin siitä, että toimeentulotukilain 2 §:n säännös oikeudesta toimeentulotukeen edellä mainituissa opiskelijan ja kannattamatonta yritystoimintaa jatkaneen yrittäjän tapauksissa oli tulkinnanvarainen. Olen kuitenkin samaa mieltä kuin korkein hallinto-oikeus siinä, että säännöstä oli mm. toimeentulotukilain 10 ja 20 §:n säännökset huomioon ottaen tulkitettava siten, että toimeentulotukea ei voitu edellä todetuissa tilanteissa hylätä kokonaan.

Näin on myös nähdäkseni asianlaita kyseessä olevassa kantelijan tapauksessa. Toimeentulotukilain 1 § ja 10 § huomioon ottaen pidän sosiaalityöntekijän ja sosiaali- ja terveystalokunnan tekemiä päätöksiä lainvastaisina siltä osin, että niissä on hylätty kantelijan toimeentulotuki ilman että hänen kohdallaan olisi arvioitu turvataanko hänelle ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan kannalta välttämätön toimeentulo tuolloin lokakuussa 2003. Nähdäkseni kantelijan oikeus toimeentulotukeen olisi tullut ratkaista hänen toimeentulotuen hakemisajankohtana olemassa olleiden taloudellisten olosuhteidensa perusteella eikä ainoastaan sillä perusteella, että hänellä oli ollut mahdollisuus hankkia elantonsa työskentelemällä monitoimikeskuksessa harjoittelijana työmarkkinatuella tai osallistumalla kuntouttavaan työtoimintaan. Tätä näkemystäni tukee myös edellä mainittu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö.

Korostan lopuksi, että tämä ei ole kannanottoni siihen, miten kantelijan hakemus tai oikaisuvaatimus olisi tullut ratkaista. Laillisuusvalvojana en voi ottaa kantaa asiaan. Tästä syystä en voi kantelijan pyytämällä tavalla tehdä viranomaiselle esitystä tehdyn päätöksen korjaamisesta. Korostan, että muutoksen saamiseksi sosiaali- ja terveystalokunnan päätökseen on aina aiheellista käyttää laissa säädettyjä muutoshakukeinoja, jos päätös antaa siihen aiheita. Sosiaalihuoltolain 46 §:n mukaan sosiaali- ja terveystalokunnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Viime kädessä valitusviranomainen ratkaisee sen, onko valitus tehty liian myöhään.

Sosiaalityöntekijä antoi saadun selvityksen mukaan omissa nimissään erheellisesti sosiaali- ja terveystalokunnan puolesta lausunnon minulle. Sosiaalityön johtajan selvityksen mukaan kunnan johtosäännön mukaisesti sosiaali- ja terveystalokunnan puhevaltaa voi käyttää toimialajohtaja tai kunkin päävastuualueen esimies omaa sektoriaan koskevissa asioissa joko itse tai asiamiehen välityksellä. Sosiaalityön johtajan sosiaalityöntekijälle 25.10.2005 lähettämästä sähköpostista ilmeni, että toimivallassa tapahtunut erhe oli sosiaalityön johtajan. Tapahtuneen johdosta kiinnitän sosiaalityön johtajan huomiota huolellisuuteen siinä, että viranomaiselle annettavan lausunnon antaa toimivaltainen viranhaltija.

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsityksen toimeentulotukilain 1 ja 10 §:n vastaisesta menettelystä kantelijan toimeentulotuen hylkäämisestä kokonaan sosiaalityöntekijän ja sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon. Lisäksi kiinnitän vastaisen varalle sosiaalityön johtajan huomiota kohdassa 3.4. esittämäni.

Edellä mainituissa tarkoituksissa lähetän jäljennöksen päätöksestäni sosiaalityöntekijälle, sosiaalityön johtajalle ja sosiaali- ja terveyslautakunnalle.

Kantelijan kirjeen liitteet palautetaan ohessa hänelle.