

13.8.2001

1702/4/00

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Esittelijä Tapio Rätty

PÄÄTÖS KANTELUUN OPISKELIJAN OIKEUDESTA TOIMEENTULOTUKEEN KOSKEVASSA ASIASSA

1

KANTELU

A arvostelee 25.7.2000 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa Keuruun sosiaalitoimiston menettelyä toimeentulotukea koskevassa asiassaan. A on erityisen tyytymätön siihen, ettei hänelle ole myönnetty toimeentulotukea hänen opiskellessaan --- aikuiskoulutuskeskuksessa. Hän kertoo myös, ettei hänelle ole myönnetty toimeentulotukea koulumatkoihin.

2

SELVITYS

Keuruun sosiaalilautakunta antoi 1.11.2000 lausunnon, johon oli liitetty sosiaalityöntekijä B:n 24.10.2000 antama selvitys. Lausunto ja selvitys oheistetaan tämän päätöksen liitteeksi.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeet

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluvat mm. terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämätön ravinnon ja asumisen järjestäminen.

Tätä perustuslaissa turvattua perusoikeutta toteutetaan mm. toimeentulotuella. Oikeudesta toimeentulotukeen säädetään toimeentulotukilain 2 §:ssä. Säännöksen 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. Lain 6 §:n mukaan tuen määrä on toimeentulotuesta annetun lain mukaan määriteltävien menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus.

Jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elämästään sekä siinä laajuudessa kuin avioliittolaissa lapsen elämästä annetussa laissa ja muussa laissa sää-

detään, puolisonsa ja alaikäisensä lastensa ja ottolastensa elatuksesta (toimeentulotukilain 2 §:n 2 momentti).

Toimeentulotukilain 10 §:ssä on säädetty toimeentulotuen perusosan alentamisesta. Toimeentulotukilain 20 §:n 2 momentin 2 kohdassa on säädetty toimeentulotuen takaisin perinnästä sellaisessa tilanteessa, jossa tuen tarve on johtunut siitä, että tuen saaja on tahallaan laiminlyönyt velvollisuuden pitää huolta omasta elatuksestaan.

3.2

Opiskelijan oikeudesta toimeentulotukeen

Opiskelijan ensisijainen toimeentuloa turvaava tukimuoto on opintotuki, johon kuuluvat opintoraha, asumislisä ja opintolainan valtioneuvosto. Toimeentulotuki on viimesijainen tukimuoto eikä opintoja voi pääsääntöisesti rahoittaa toimeentulotuella. Toimeentulotuen tarve on kuitenkin aina ratkaistava tapauskohtaisesti kunkin hakijan yksilöllisen tilanteen mukaan.

Myös opiskelijalla on oikeus toimeentulotukeen, jos sen myöntämisen edellytykset täyttyvät. Mikäli henkilön käytettävissä olevat tulot eivät riitä hänen toimeentulotukilain mukaisiin menoihinsa, on hän oikeutettu toimeentulotukeen. Esimerkiksi saamatta jääneen opintolainan vuoksi elatuksen puutteessa tosiasiallisesti oleva henkilö voi joutua tilanteeseen, jossa hänellä on oikeus saada toimeentulotukea, vaikka jääminen vaille ensisijaista etuutta (esim. opintolainaa) johtuisi hänen omasta menettelystään. Myös oikeuskäytännössä on omaksuttu tämä kanta. Korkein hallinto-oikeus purki ratkaisussaan 17.9.1996 (T 2900) lääninoikeuden ja sosiaalilautakunnan päätökset ja palautti asian sosiaalilautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi, koska opiskelija ei ollut voinut selvityksen perusteella saada opintolainaa eikä sitä voitu näin ollen lukea hänen käytettävissä oleviin tuloihinsa ja varoihinsa.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisemassa suositusluontoisessa oppaassa: Toimeentulotuki, Opas toimeentulotuen soveltajille (oppaita 1998:2) todetaan (s. 4-5), että "...opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä ja valtioneuvostosta opintolainaan. Siten myös valtion takaama, lainan muodossa suoritettava tuki on ensisijainen toimeentulotukeen nähden. Opiskelija voi kuitenkin joutua tilanteeseen, jossa hän ei voi käytännössä saada opintotukea tai hänellä ei ole varoja riittävästi käytettävissä omaan tai perheensä elatukseen. Kunta on tällöin velvollinen antamaan toimeentulotukea opiskelijalle samoin perustein kuin muullekin avun tarpeessa olevalle." Oppaassa todetaan edelleen, että "Jos pankki esim. luottohäiriöstä johtuen ei anna opiskelijalle opintolainaa, on perusteltua ottaa tämä tilanne tilapäisesti huomioon toimeentulotukea myönnettäessä, jotta opiskelija voi järjestää valtion takaamaa lainaa korvaamaan muun rahoituksen opinnoilleen."

3.3

Keuruun sosiaalitoimen menettely A:n toimeentulotukiasian käsittelyssä

Saamani selvityksen mukaan A aloitti opiskelun 8.8.1999 --- aikuiskoulutuskeskuksessa. Koulutus päättyi 31.5.2000. Sosiaalilautakunnan lausuntonsa oheen liittämistä viranhaltijain päätöksistä ilmenee, että hänen toimeentulotukihakemuksensa hylättiin viranhaltijan 3.2.2000 tekemällä päätöksellä helmi-toukokuun väliseksi ajaksi. Päätöksen mukaan "opintotuki ja opintolainat ovat

opiskelijan ensisijaiset etuudet. Toimeentulotukea voidaan myöntää tilapäisesti muun rahoituksen järjestämisen ajan." A saattoi viranhaltijan päätöksen muutoksenhakuna Keuruun sosiaalilautakunnan käsiteltäväksi.

Sosiaalilautakunta pysytti viranhaltijan päätöksen 21.3.2000 tekemällään päätöksellä. Sosiaalilautakunnan päätöksen mukaan "opiskelijan on ensisijaisesti rahoitettava opintonsa opintorahalla ja opintolainalla. Ellei opiskelija saa opintolainaa, voidaan hänelle tilapäisesti myöntää toimeentulotukea muun rahoituksen järjestämisen ajaksi. Hakijaa on tuettu syys-marraskuulla toimeentulotuella täysimääräisesti huomioimatta opintolainaa ja annettu näin aikaa muun rahoituksen järjestämiseen. Sen jälkeen on myönnetty toimeentulotukea kuukausittain jonkin verran. Hakija ei ole esittänyt kirjallista tositetta siitä, että ei ole opintolainaa pankeista saanut."

Saadun selvityksen mukaan sosiaalilautakunta hylkäsi siis A:n muutoksenhakemuksen samoilla perusteilla kuin viranhaltija sekä lisäksi sen johdosta, ettei A ollut esittänyt riittävää, sosiaalilautakunnan edellyttämää selvitystä toimeentulotukihakemuksensa ja muutoksenhakunsa perusteeksi.

Hallintomenettelylaissa (598/1982) on säädetty päätöksen tekemisestä hallintoasiassa. Lain 21 §:n mukaan asianosaiselle on tarvittaessa asetettava kohtuullinen määräaika asiakirjassa olevan puutteen poistamista, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten sekä samalla ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä ratkaisemasta asiaa. Tällaista määräaika ei A:lle käytettävissäni olevan asiakirjaselvityksen mukaan ollut asetettu. Puhelimitse sosiaalityöntekijä B:ltä saamani tiedon mukaan A:ta oli suullisesti pyydetty toimittamaan lisäselvitystä. Lisäselvitystä koskevaa mainintaa ei kuitenkaan ollut 3.2.2000 tehdyssä viranhaltijan päätöksessä eikä saamani tiedon mukaan A:ta koskevissa viranhaltijan laatimissa asiakirjoissa.

Käsitykseni mukaan viranomaisen on selkeästi ja tarvittaessa kirjallisesti ilmoitettava asiakkaalle, mitä selvityksiä ja täydennyksiä tämän on toimitettava viranomaiselle ennen päätöksentekoa. Lisäselvitystä pyytäessään viranomaisen on, kuten edellä on todettu, asetettava hallintomenettelylain 21 §:n tarkoittama määräaika selvityksen antamiselle. Käsitykseni mukaan Keuruun sosiaalilautakunta ja sen alaiset viranhaltijatkin ovatkin toimineet asiassa hallintomenettelylain vastaisesti siinä, ettei A:lle ollut varattu hallintomenettelylain 21 §:n mukaisella tavalla mahdollisuutta täydentää toimeentulotukihakemustaan. Saatan tämän käsitykseni sosiaalilautakunnan tietoon.

3.4

A:n toimeentulotuen hylkääminen helmi-toukokuun väliseksi ajaksi

Toimeentulotukilain 15 §:n mukaan toimeentulotuki määrätään kuukaudelta. Toimeentulotuki voidaan tarpeen mukaan myöntää ja maksaa kuukautta lyhyemmältä tai pidemmältä ajalta. Toimeentulotuen perusteena olevia 7 §:ssä tarkoitettuja menoja sekä 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja tuloja ja varoja laskettaessa menot, tulot ja varat otetaan huomioon siltä ajanjaksolta, jota koskevana toimeentulotuki määrätään (toimeentulotukilain 15 §:n 2 momentti).

Koska toimeentulotuki määrätään kuukaudelta, ei toimeentulotukihakemusta voida käsitykseni mukaan hylätä tätä määräytymisaikaa pidemmältä ajanjaksolta. Toimeentulotukilain 15 §:n 1 momentin tuki voidaan kyllä myöntää ja maksaa, mutta ei siis hylätä, kuukautta pidemmältä ajalta.

Saadun selvityksen mukaan viranhaltija hylkäsi A:n toimeentulotukihakemuksen 3.2.2000 tekemällään päätöksellä helmi-toukokuun väliseksi ajaksi. Viranhaltijan ja sosiaalilautakunnan tekemät päätökset tuen hylkäämiseksi oli tehty siten kuukautta pidemmäksi ajaksi. Käsitykseni mukaan Keuruun sosiaalilautakunta ja sen alaiset viranhaltijat ovatkin, hakemukset näin hylätessään, toimineet toimeentulotukilain vastaisesti.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessani olen kuitenkin ottanut huomioon sen, että viranhaltijan päätöksestä 3.2.2000 ilmeni mahdollisuus hakea toimeentulotukea uudestaan, mikäli tuloissa tai olosuhteissa tapahtuisi muutoksia. Tästä syystä tyydyn saattamaan sosiaalilautakunnan tietoon edellä sanotun käsitykseni asiasta.

A on arvostellut kirjoituksessaan myös koulunkäyntiinsä liittyvien matkojen korvaamista. Sosiaalityöntekijä B:n selvityksestä kuitenkin ilmenee, että A:lle on myönnetty toimeentulotukea koulumatkoihin hakemaltaan ajalta maaliskoukokuun välisenä aikana vuonna 2000. Saadun selvityksen perusteella katsonkin, että asiassa ei ole aihetta epäillä, että sosiaalilautakunnan alaiset viranhaltijat olisivat menetelleet tältä osin asiassa lainvastaisesti tai velvollisuuksiaan laiminlyöden.

3.5

Toimenpiteet

Saatan edellä kohdissa 3.3 ja 3.4 esittämäni käsitykset Keuruun sosiaalilautakunnan tietoon. Pyydän saattamaan ratkaisuni myös asiaa käsitelleiden viranhaltijoiden tietoon.