

31.12.2013

Dnrot 2067/4/12 ja 2871/4/12

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pirkko Äijälä-Roudasmaa

VIRHEITÄ HELSINGIN OPINTOSOSIAALISESSA LUOTOTUKSESSA

1

KANTELU

A Helsingin yliopiston ylioppilaslautakunnasta arvosteli 30.5.2012 saapuneessa kirjeessään ja B 6.8.2012 saapuneessa kirjeessään Helsingin sosiaaliviraston (nykyisin Helsingin sosiaali- ja terveysviraston) menettelyä opiskelijoiden sosiaalisessa luototuksessa. Helsingin Ylioppilaslehden artikkelista 16.4.2012 A ja B olivat päätelleet, että Helsingin sosiaalivirastossa tulkittiin väärin lakia sosiaalisesta luototuksesta, kun kyse oli opiskelijoista, jotka eivät voineet luottotietomerkinnän takia saada valtioneuvoston opintolainalle. Tällaisissa tapauksissa sosiaalivirasto näytti edellyttävän, että opiskelijan oli ensisijaisesti nostettava sosiaaliviraston myöntämää sosiaalista luottoa, vaikka A:n mielestä sosiaalisesta luototuksesta annetussa laissa selkeästi todettiin asiakkaalla olevan aina ensisijainen oikeus toimeentulotukeen ja sosiaalinen luototus oli asiakkaan vapaasti harkittavissa oleva ylimääräinen sosiaalipalvelu, jos kunta katsoisi asiakkaan täyttävän luoton saannin edellytykset.

Artikkelin perusteella Helsingin sosiaalivirastossa näytti opiskelijoiden kohdalla vallitsevan sellainen käytäntö, jossa luottotietonsa menettänyt opiskelija veloitettiin ennen toimeentulotukihakemuksen ratkaisua käymään sosiaalista luototusta koskevat neuvottelut. Jos luotto oli mahdollista opiskelijalle myöntää, mutta opiskelija ei sitä halunnut nostaa, hänen tulokseen toimeentulotukilaskelmassa merkittiin kuitenkin sosiaalisen luototuksen laskennallinen kuukausimäärä opintolainan tapaan. Menettely oli kantelijoiden mielestä vastoin sosiaalisesta luototuksesta annettua lakia ja sen esitöitä. Helsingin sosiaalivirasto pyrki heidän mukaansa menettelyllä yksinomaan säästämään toimeentulosta aiheutuvia menoja vähävaraisten opiskelijoiden kustannuksella.

Totean, että entinen oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio on 13.10.2008 antanut ratkaisun dnro 1029/4/07 Oulun sosiaalitoimen sosiaalisen luototuksen ja toimeentulon välisestä suhteesta. Ratkaisussaan hän viittasi sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 10 §:ään, jonka mukaan toimeentulotukea ei voi pienentää tai evätä sillä perustella, että henkilöllä on mahdollisuus saada sosiaalista luottoa.

Olen kanteluun Dnro 794/4/10 13.12.2011 antamallani päätöksellä todennut Oulun kaupungin sosiaalisen luototuksen ohjeet lainvastaisiksi. Myös Pohjois-Suomen aluehallintovirasto oli kahdessa aikaisemmassa päätöksessään pitänyt lainvastaisena tapaa, jolla Oulun sosiaali- ja terveyslautakunta ohjeisti henkilökuntaansa ko. asiakasryhmän osalta ottamaan toimeentulotukilaskelmassa tulona huomioon sosiaalisen luoton, vaikkei sitä olisi nostettukaan tai alentamaan perustoimeentulotukea, jos sosiaalista luottoa ei nosteta.

Oulun sosiaali- ja terveyslautakunta korjasi sosiaalisen luototuksen ohjeensa ja uusi ohjeistus tuli voimaan 1.1.2012 antamani päätöksen mukaisena.

Toimitin edellä mainitun päätökseni myös sosiaali- ja terveysministeriölle, jotta se selkeyttäisi kunnille annettavia ohjeita toimeentulotuen ja sosiaalisen luototuksen välisestä suhteesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi sosiaalisesta luototuksesta 20.6.2012 päivätyn tiedotteen, jossa se totesi, että sosiaalista luottoa voidaan myöntää perustelluista syistä esimerkiksi

- talouden hallintaan saattamiseen
- velkakierteen katkaisemiseen
- kodin hankintoihin
- kuntoutumisen ja työllistymisen edistämiseen
- asumisen turvaamiseen tai sosiaalisen kriisin ylittämiseen.

STM:n tiedotteessa todetaan, että ennen luoton myöntämistä on selvítettävä hakijan mahdollisuus saada toimeentulotukea. Oikeutta toimeentulotuen saamiseen ei voida rajoittaa sillä perusteella, että asiakkaalla on mahdollisuus saada sosiaalinen luotto.

Päätökseni laitettiin kantelun ohella Helsingin sosiaaliviraston tiedoksi, kun pyysin sosiaalivirastolta selvitystä Helsingin sosiaalivirastossa voimassa olevista opiskelijoita koskevista sosiaalisen luototuksen ohjeista ja päätöksistä ja arviota niiden lainmukaisuudesta.

- - -

3 RATKAISU

Katson Helsingin kaupungin opintososiaaliseen luototukseen liittyvän menettelyn olevan ristiriidassa sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 10 §:n kanssa. Sellaiset opiskelijat, joilla ei luottotietomerkinnän johdosta ole ollut oikeutta valtion takaukseen rahoittaakseen opintolainalla opiskelunsa, ja jotka ovat hakeneet toimeentulotukea, on ohjattu hakemaan opintososiaalista luottoa. Opiskelijan toimeentulotukilaskelmassa on otettu tulona huomioon sosiaalisen luoton laskennallinen kuukausiosuus, silloinkin kun luottoa ei ole nostettu. Näin tuen hakija ei ole voinut saada toimeentulotukea tai tuen määrä on pienentynyt.

Pyydän Helsingin kaupungin sosiaalivirastoa antamaan minulle 31.3.2012 mennessä selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin käsitykseni on antanut aihetta.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti:

4 SELVITYS

4.1 *Sosiaaliviraston lausunnot*

Helsingin sosiaaliviraston lausunnossa 7.9.2012 todennut, että sosiaali- ja terveysministeriö on selkiyttänyt tilannetta Oppaassa toimeentulotukilain soveltajille ja viitannut sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöön hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:11, sivu 25). Mietinnössä todetaan: "Opiskelijoiden osalta valiokunta kiinnittää huomiota tilanteisiin, joissa opiskelija on saanut opintolainalleen valtiontakauksen, mutta hän ei luottotietojen tai muiden syiden vuoksi voi saada pankkilainaa. Valiokunta katsoo, että tällaisessa tilanteessa opiskelijalle on järjestettävä vastaavin ehdoin muu mahdollisuus rahoittaa opintojaan lainalla. Ellei tällaista

mahdollisuutta ole käytettävissä, opintoja tulee voida harkinnan perustella rahoittaa myös toimeentulotuella." (StVM 33/1997 vp sivu 4)

Viime mainitusta mietinnöstä ilmenee selvästi, että opiskelijan opintojen aikainen toimeentulo tilanteissa, joissa hän ei saa opintolainaa, on turvattava ensisijaisesti opintolainaa vastaavalla järjestelmällä, joka Helsingissä on sosiaalinen luotto, ja vasta, jos tällaista korvaavaa järjestelmää ei olisi, toimeentulotuella.

Kun on kysymys toimeentulotuen myöntämisen edellytyksistä, on sosiaaliviraston käsityksen mukaan luontevaa arvioida asiaa toimeentulotuesta annetun lain säännösten perusteella. Toimeentulotuki on viime sijainen sosiaalihuoltoon kuuluva taloudellinen tuki ja siihen on oikeus henkilöllä, joka on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa muun muassa toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla (laki toimeentulotuesta 1 ja 2 §). Sosiaalinen luotto on toimeentulotukeen nähden ensisijainen toimeentuloa turvaava etuus opiskelijalle, joka ei saa opintolainan valtioneuvostolta. Hallituksen esityksessä laiksi toimeentulotuesta mainitaan esimerkkinä toimeentuloa turvaavasta muusta etuudesta valtion takaaman lainan muodossa suoritettava tuki, joka on ensisijainen toimeentulotukeen nähden (HE 217/1997 vp sivu 17). Toimeentulotukilain 11 §:n 1 momentin mukaan tuloina otetaan huomioon henkilön käytettävissä olevat tulot ja 2 momentissa on luettelo tuloista, joita toimeentulotukea määrättäessä ei oteta huomioon. Hallituksen esityksessä säännöstä vielä selvennetään: "Pykälän 1 momentin pääsäännön mukaan henkilön ja perheen tuloina otetaan huomioon kaikki heidän käytettävissään olevat tulot" (sivu 22). Tulojen huomioon ottaminen on siis pääsääntö ja 2 momentissa on poikkeuksina tästä pääsäännöstä lueteltu tulot, joita ei oteta huomioon. Poikkeuksia on tulkittava ahtaasti eikä niin sanottu analoginen tulkinta poikkeusten osalta ole mahdollista. Jos halutaan, että tiettyä tuloa tai etuutta ei oteta huomioon toimeentulotukea myönnettäessä, se tulisi lisätä 11 §:n 2 momentin luetteloon. Lain 12 § koskee käytettävissä olevia varoja ja se on rakenteeltaan samanlainen kuin mainittu 11 §.

Sosiaalivirasto toteaa lausunnossaan 5.11.2012 seuraavaa.

Toimeentulotuen perusosan alentaminen toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n perusteella on poikkeus lain 9 §:n perusosan suuruutta koskevasta pääsäännöstä. Poikkeussäännöksiä on tulkittava tiukasti ja ahtaasti eikä niiden soveltamisalaa tule laajentaa analogisella tulkinnalla. Tämän johdosta perusosan alentaminen on mahdollista vain toimeentulotukilain 10 §:ssä nimenomaan mainituilla perusteilla, kuten esimerkiksi kieltäytyminen työstä tai sellaisesta työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä, joka turvaisi kohtuullisen pitkän ajan tuen hakijan toimeentulon. Koska säännöksessä ei ole mainittu alennusperusteena sosiaalisen luoton hakemisesta kieltäytymistä, menettely ei voi laillisesti johtaa toimeentulotuen perusosan alentamiseen.

Mitä tulee toimeentulotuen ja sosiaalisen luoton keskinäiseen suhteeseen, voidaan asiaa lähteä arvioimaan toimeentulotukilain 2 §:n 1 momentin valossa, jonka mukaan oikeus toimeentulotukeen edellyttää, että tukea hakeva on sen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa muun muassa ansiotyöllä tai toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla taikka muista tuloistaan tai varoistaan. Säännöksestä ilmenee selvästi toimeentulotuen viimesijaisuus. Sitä koskevan hallituksen esityksen mukaan edellä sanottu tarkoittaa esimerkiksi sitä, että myös valtion takaaman lainan muodossa suoritettava opintotuki on ensisijainen toimeentulotukeen nähden (HE 217/1997 vp s. 17). Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta antamassaan mietinnössä todennut seuraavaa: "Opiskelijoiden osalta valiokunta kiinnittää huomiota tilanteisiin, joissa opiskelija on saanut opintolainalleen valtioneuvoston, mutta hän ei luottotietojen tai muiden syiden vuoksi voi saada opintolainaa. Valiokunta katsoo, että tällaisessa tilanteessa opiskelijalle on

järjestettävä vastaavin ehdoin muu mahdollisuus rahoittaa opintojaan lainalla. Ellei tällaista mahdollisuutta ole käytettävissä, opintoja tulee voida harkinnan perusteella rahoittaa myös toimeentulotuella." (StVM 33/1997 vp s.4) Tällainen valiokunnan tarkoittama muu mahdollisuus on Helsingin kaupungissa opiskelijoiden käytettävissä oleva opintososiaalinen luotto. Myös sosiaali- ja terveysministeriö on viitannut edellä mainittuun sosiaali- ja terveysvaliokunnan kannanottoon Oppaassa toimeentulotukilain soveltajille (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:11, sivu 25).

Toimeentulotukea luonnehtii sen viimesijaisuus ja tästä johdonmukaisesti seuraava lähtökohta kaikkien tulojen ja varojen huomioon ottamisesta toimeentulotukea määrättäessä, ellei muuta ole säädetty. Toimeentulotukilain 11 §:n 1 momentin mukaan tuloina otetaan huomioon henkilön käytettävissä olevat tulot ja 2 momentissa on luettelo tuloista, joita toimeentulotukea määrättäessä ei oteta huomioon. Hallituksen esityksessä säännöstä vielä selvennetään: "Pykälän 1 momentin pääsäännön mukaan henkilön ja perheen tuloina otetaan huomioon kaikki heidän käytettävissään olevat tulot." (sivu 22) Tulojen huomioon ottaminen on siis pääsääntö ja 2 momentissa on poikkeuksina tästä pääsäännöstä lueteltu tulot, joita ei oteta huomioon. Poikkeuksia on tulkittava ahtaasti eikä analoginen tulkinta poikkeusten osalta ole yleisten laintulkintaperiaatteiden mukaista. Jos halutaan, että tiettyä tuloa tai etuutta ei oteta huomioon toimeentulotukea myönnettäessä, se tulisi lisätä 11 §:n 2 momentin luetteloon. Lain 12 § koskee käytettävissä olevia varoja ja se on rakenteeltaan samanlainen kuin mainittu 11 §.

Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 10 § velvoittaa selvittämään ennen luoton myöntämistä hakijan oikeuden toimeentulotukeen eikä henkilön oikeutta toimeentulotukeen voi rajata tai alentaa sillä perusteella, että hänellä olisi mahdollisuus saada sosiaalinen luotto. Sosiaalista luottoa voidaan käyttää esimerkiksi luottojen järjestelyihin siten, että maksetaan asiakkaan ulosotossa olevat velat ja tehdään hänen maksukykyään vastaava sosiaalisen luotan takaisinmaksuohjelma, jolloin lainanhoitokulut pienenevät ja ulosottomaksut säästyvät. Lisäksi luottoa käytetään sellaisiin pienehköihin kodin hankintoihin, joihin ei ole oikeutta saada toimeentulotukea. Jos myönnetty sosiaalinen luotto katsottaisiin tällaisessa tilanteessa toimeentulotuen asiakkaan käytettävissä oleviksi varoiksi, se johtaisi toimeentulotukea koskevan hakemuksen hylkäämiseen. Tällainen menettely romuttaisi koko sosiaalisen luototuksen idean. Lain 10 §:ää sovellettaessa tulisikin sosiaaliviraston käsityksen mukaan pitää erillään toisaalta pienhankintoihin ja luottojen järjestelyyn ja niihin rinnastettaviin tarkoituksiin myönnetty sosiaalinen luotto ja toisaalta opintotukea korvaava ja samoilla ehdoilla myönnetty opintososiaalinen luotto.

Sosiaalivirasto katsoo, että, jos sosiaalista luottoa ei otettaisi huomioon opiskelijan toimeentulotuen tarvetta arvioitaessa, se loukkaisi opiskelijoiden yhdenvertaisuutta ja olisi vastoin perustuslain 6 §:ää. Tällöin sosiaalisella luotolla, jonka ehdot ovat osin paremmat kuin opintolainassa, opintonsa rahoittavat opiskelijat voisivat saada toimeentulotukea koko opintojensa ajan, ja niillä opiskelijoilla, joilla on valtion takaama opintolaina, otetaan pääsääntöisesti lainan kuukausierä huomioon tuloina tai varoina. On vaikea nähdä oikeudenmukaista perustetta opiskelijoiden erilaiseen kohteluun viimesijaisessa toimeentulotuessa tällä tavoin. Opiskelijoita kohdellaan toimeentulotukea myönnettäessä toisin kuin muita asiakasryhmiä, kun opintolaina tai opintososiaalinen luotto otetaan huomioon tuloina tai varoina. Tämän menettelyn oikeutus perustuu ainakin osittain siihen, että opiskelu on aina investointi tulevaisuuteen ja opintojen aikaisen toimeentulon rahoittaminen lainalla ei ole kohtuutonta, koska opiskelu antaa edellytykset ja valmiudet työllistyä ja maksaa laina takaisin omaa ja niiden elatusta vaarantamatta, joista henkilö on velvollinen huolehtimaan.

Suomen perustuslain 19 §:n 1 momentti oikeuttaa jokaisen, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sekä valtion takaamalla opintolainalla että opintososiaalisella luotolla opintojen aikaisen toimeentulonsa turvaavat opiskelijat ovat oikeutettuja saamaan toimeentulotukea, jos heidän toimeentulotuessa huomioitavat menonsa ovat suuremmat kuin heidän käytettävissään olevat tulonsa ja varansa.

4.2

Helsingin sosiaaliviraston sosiaalisen ja taloudellisen tuen yksikön selvitys

Helsingin sosiaaliviraston Sosiaalisen ja taloudellisen tuki -yksikkö on antanut selvityksen Helsingin kaupungin tarjoamasta opinto-sosiaalisesta luotosta.

Helsingin sosiaaliviraston opiskelijoiden toimeentulotuesta antaman pysyväisohjeen (9.1.2006) mukaan opiskelijoille, joilla ei ole luottohäiriömerkinnän vuoksi mahdollisuutta valtion takaamaan opintolainaan, myönnetään sosiaalista luottoa talous- ja velkaneuvontatoimistossa. Sosiaalista luottoa myönnetään edellyttäen, että opiskelija olisi ollut oikeutettu opintotukeen ilman luottohäiriömerkintää eikä hänen yhteenlaskettu velkamääränsä ylitä 20 000 euroa.

Sosiaalityöntekijät /-ohjaajat ohjaavat toimeentulotukea hakevat em. asiakkaat talous- ja velkaneuvontayksikköön. Ennen ohjaamista opiskelijan elämäntilanne kartoitetaan. Työntekijällä on oikeus käyttää päätöksenteossa toimeentulotukilain mukaista yksilökohtaista harkintaa. Tarvittaessa luoton hakemista ei edellytetä.

Kun Helsingin kaupunki lähti opintososiaalisen luoton kokeiluun 1.1.2003, selvityksen mukaan kaupunginhallitus perusti päätöksensä sosiaalilautakunnan esityksen mukaisesti sosiaalisesta luototuksesta annettua lakia koskeviin hallituksen esityksen perusteluihin.

Hallituksen esityksen yleisperustelujen kohdassa 1.4 "Nykytilan arviointi" todetaan seuraavaa: "Opintolainojen takaisinmaksuongelmia pohtinut takausvastuutyöryhmä totesi muistiossaan (opetusministeriön työryhmämuistioita 10:2001) muun muassa, että opintolainojen hoitamatta jättäminen aiheutuu suurelta osin opintojen jälkeisistä toimeentulotukivaikeuksista huonon työllistymisen, perheen perustamisen tai asunnon hankkimisen vuoksi. Työryhmä ennakoi sosiaalisen luototuksen voimaan tuloa ja ehdotti, että maksuhäiriöiden vuoksi ilman opintolainaa jäävän opiskelijan opintojen turvaamisessa voisi käyttää apuna kuntien myöntämää opintolainaa vastaavin ehdoin. Sosiaalisen luoton myöntäminen opiskelijalle, jolta on evätty maksuhäiriömerkinnän vuoksi opintolainan valtion takaus, voisi helpottaa taloudellisessa ahdingossa olevien opiskelijoiden asemaa. Opiskelijoille sosiaalista luottoa myönnettäessä tulisi kuitenkin ottaa huomioon, että heillä voi olla oikeus toimeentulotukeen ja että sosiaalinen luotto on myös takaisin maksettava laina."

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden 4 §:n "Sosiaalisen luoton myöntäminen" kohdalla todetaan seuraavaa: "Maksuhäiriöiden vuoksi opintolainan valtioneuvoston takauksen menettäneelle opiskelijalle voisi myöntää sosiaalisen luoton ensisijaisesti tilanteessa, jossa opiskelijan maksuhäiriön aiheuttaneen velan maksaminen sosiaalisella luotolla turvaisi opiskelijan mahdollisuuden saada valtioneuvoston takaus opintolainalle. Kunta voisi harkita sosiaalisen luoton myöntämistä opiskelijalle myös tilanteissa, joissa opiskelijan edellytykset raha-asioiden hoitamiseen paranevat olennaisesti niin, että keskeneräiset opinnot olisi mahdollista saattaa loppuun. Opiskelijalle myönnetyn sosiaalisen luoton takaisinmaksun ehdot olisi perusteltua määritellä vastaaviksi kuin valtion takaamissa opintolainoissa."

Perustuslakivaliokunta ja sosiaali- ja terveysvaliokunta eivät kumpikaan ottaneet kantaa edellä mainittuihin hallituksen esityksen perustelukohtiin. Kumpikaan ei siis esittänyt myöskään edellä mainittuihin kohtiin eriäviä kannanottoja. Valiokunnat tähdensivät lain 10 §:ää, jossa

käsitellään sosiaalisen luototuksen suhdetta toimentulotukeen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa mietinnössään, että ”Rajanveto asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi katsottaviin menoihin oikeuttavaan toimeentulotukeen tai ehkäisevään toimeentulotukeen ei saa hämärtyä, ja siksi sosiaali- ja terveysministeriön on annettava kunnille selkeät ohjeet sosiaalisen luoton ja toimeentulotuen välisestä suhteesta.”

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut kunnille oppaan toimeentulotukilain soveltamisesta (STM, Oppaita 2007:11). Oppaassa todetaan seuraavaa: ”Opiskelijan ensisijainen toimeentulojärjestelmä on opintotukilain mukainen opintotuki, joka on tarkoitettu kattamaan opiskeluaikaiset opinto- ja toimeentulokustannukset. Opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä ja valtion takauksesta opintolainaan. Siten 18 vuotta täyttäneen opiskelijan ensisijainen tuki on opintotuki sisältäen opintolainan... Opiskelija voi joutua tilanteeseen, jossa hän ei käytännössä voi saada opintotukea tai hänellä ei ole riittävästi varoja käytettävissä omaan tai perheensä elatukseen (s.24). Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoi toimeentulotukilakia koskeneesta hallituksen esityksestä antamassaan valiokuntamietinnössä, että tilanteessa, jossa opiskelija ei voi esimerkiksi luottohäiriöistä johtuen saada pankista opintolainaa, opiskelijalle on järjestettävä vastaavin ehdoin muu mahdollisuus rahoittaa opintojaan lainalla. Ellei tällaista mahdollisuutta ole käytettävissä, opintoja tulee voida rahoittaa myös toimeentulotuella (s.25).”

Edelleen oppaassa todetaan. ”Maksuhäiriöiden vuoksi ilman opintolainaa jääneiden opiskelijoiden opintojen rahoittamisen tukemiseksi kunta voi myöntää sosiaalista luottoa. Sosiaalisen luoton järjestäminen on kunnalle vapaaehtoinen tehtävä. Myönnettäessä sosiaalista luottoa opiskelijoille tulisi ottaa huomioon, että heillä voi olla oikeus toimeentulotukeen, ja että tätä oikeutta ei sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 10 §:n perusteella voi rajata eikä tuen määrää alentaa sosiaalisen luoton perusteella (s.25).” Oppaassa viitataan tässä yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriön oppaaseen sosiaalisesta luototuksesta (STM; Oppaita 2003:6). Kyseisessä oppaassa on viittaus em. sosiaali- ja terveysvaliokunnan toimeentulotukilain antamaan mietintöön (33/1997 vp).

Selvityksen mukaan kun opiskelija hakee toimeentulotukea, toimeentulotuen päätöksenteossa tulona otetaan huomioon opintoraha, asumislisä, opintolaina ja muut mahdolliset toimeentulotukilain 11 §:n tarkoittamat tulot. Menoina otetaan huomioon toimeentulotukilain mukaan hyväksyttävät menot. Toimeentulotukea myönnetään, mikäli menot muodostuvat suuremmiksi kuin tulot. Tilanteessa, jossa opiskelija ei ole saanut luottohäiriömerkinnän vuoksi valtion takaamaa opintolainaa, opintolainan sijasta toimeentulotukilaskelmassa tuloksi huomioidaan opintolainaa vastaavin ehdoin myönnetty opintososiaalinen luotto. Toimeentulotuen määräytyminen tapahtuu edellä kuvatulla tavalla.

Selvityksen mukaan voidaan katsoa, että myös niiden opiskelijoiden, jotka rahoittavat opintojaan opintososiaalisella luotolla, yhdenvertaisuus muihin toimeentulotuen hakijoihin verrattuna toteutuu ja samoin toteutuu perustuslain 19 §:n mukainen oikeus välttämättömään toimeentulotukeen siten kuin lainlaatijat ovat tarkoittaneet.

Selvityksessä viitataan siihen, että perustuslakivaliokunnan mietinnössä todetaan vielä sosiaalisesta luototuksesta, että ”Mahdollisuus saada sosiaalista luottoa voi vaihdella kunnittain. Kuntien asukkaat ovat näin ollen eri asemassa riippuen siitä, onko kunta päättänyt järjestää sosiaalista luottoa. Tällainen luototus on kuitenkin luonteeltaan sosiaaliturvan muita muotoja, erityisesti sosiaalipalveluja ja toimeentulotukea täydentävä. Sosiaalinen luotto ei kuulu perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien piiriin. Ehdotetun kaltainen täydentävä sosiaaliturvan muoto soveltuu kuntien vapaaehtoiseksi tehtäväksi etenkin, kun otetaan huomioon kuntien asukkaille perustuslain 121 §:ssä turvattu itsehallinto, joka voi johtaa merkittäviin kuntakohtaisiin eroihin itsehallinnon piiriin kuuluvissa asioissa. Ehdotus ei ole ongelmallinen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta.”

4.3

Helsingin sosiaalilautakunnan esitykset ja kaupunginhallituksen päätökset

Helsingin kaupunginhallitus päätti 25.11.2002 sosiaalilautakunnan esityksestä vakinaistaa sosiaalisen luototuksen Helsingissä. Päätös tehtiin siis jo ennen 1.1.2003 voimaan tullutta lakia sosiaalisesta luototuksesta vuosina 1999–2001 sosiaali- ja terveysministeriön sosiaalisen luototuksen kuntakokeiluprojektin ja sen lupaavien tulosten perusteella.

Samalla aivan uutena asiana sosiaalivirasto esitti, että Helsingissä järjestetään kolmivuotinen kokeilu, jossa myönnetään muutoin toimeentulotuen tarpeessa oleville luottohäiriöisille opiskelijoille opintolainanomaisesti sosiaalista luottoa. Lautakunnan esityksen mukaan hallituksen esityksessä todetaan, että sosiaalista luottoa voidaan myöntää opiskelijoille, jotka eivät saa opintolainaa. Hallinto-oikeuksien toimeentulotukivalituksia koskevissa päätöksissä kunnat taas on velvoitettu myöntämään toimeentulotukea, jos opiskelija ei saa opintolainaa tai muuta tuloa.

Lautakunnan esityksessä todetaan, että kuntien on myönnettävä toimeentulotukea niille opiskelijoille, jotka eivät maksuhäiriömerkinnän takia saa normaalia opintolainaa. Esityksen mukaan periaatteellisesti toimeentulotuen myöntäminen on väärin, koska toimeentulotukea ei tarvitse maksaa takaisin kuten opintolainaa. Taloutensa hyvin hoitanut opiskelija velkaantuu opintoaikana, mutta huonosti taloutensa hoitanut saa opiskelunsa rahoitettua toimeentulotuella. Helsingin kaupunki teki jo vuonna 1998 opetusministeriölle esityksen, jonka mukaan valtion tulisi vastata myös luottohäiriöisen opiskelijan toimeentulotuesta ja myöntää laina luottohäiriöisille opiskelijoille. Em. esitys eivätkä myöhemmätkään keskustelut ministeriön kanssa ole johtaneet toimenpiteisiin. Esityksen mukaan vaikutti todennäköiseltä, että yleistä opintolainajärjestelmää ei ainakaan lähivuosina tulla kehittämään kaupungin esittämällä tavalla.

Sosiaalilautakunnan arvion mukaan myöntämällä sosiaalista luottoa maksuhäiriöisille opiskelijoille, voitaisiin saavuttaa merkittäviä säästöjä toimeentulotukimenoissa (vuonna 2002 jo 210 000 euroa) ja samalla auttaa talousvaikeuksissa olevia opiskelijoita parempaan elämänhallintaan.

Kaupunginhallitus päätti aloittaa opintososiaalisen luototuksen kokeilun opiskelijoille.

Sosiaalilautakunta esitti 24.5.2005 kaupunginhallitukselle opintososiaalisen luototuksen kokeilutoiminnan vakinaistamista sosiaalivirastossa. Siihenastiset säästövaikutukset toimentulotuessa olivat nousseet jo yli miljoonan euron. Opiskelijoiden sosiaalista luototusta voitiin pitää toimeentulotukijärjestelmää paikkaavana, asiakasta kannustavana sekä yhteiskunnalle edullisena tukimuotona. Esityksen mukaan sosiaalista luototusta koskeva lainsäädäntö ja siihen liittyvät perustelut mahdollistavat myös opintososiaalisen luototuksen.

Esityksessä todetaan, että Helsingissä on Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksen arvion mukaan 500–600 valtiontakausta hakevaa opiskelijaa, jotka eivät saa luottohäiriöiden takia pankista opintolainaa. Jos ko. opiskelijat eivät saa muuta tuloa, ovat hallinto-oikeudet toimeentulotukivalituksia koskevissa päätöksissään systemaattisesti velvoittaneet kunnat myöntämään toimeentulotukea.

Sosiaaliviraston näkemyksen mukaan valtion tulisi vastata myös luottohäiriöisen opiskelijan toimentulotuesta. Koska tämä ei ole toteutunut ja Kansaneläkelaitoksen linjausten on todettu olevan erittäin tiukat opintolainojen valtiontakauspäätöksiä tehtäessä, opintososiaalinen luototus on tarpeen vastaisuudessakin.

Sosiaalilautakunta vetosi opiskelijoiden yhdenvertaiseen kohteluun ja huomattaviin vuoden 2006 osalta toteutuviin noin miljoonan euron toimentulotukisäästöihin.

Kaupunki vakinaisti opintososiaalisen luototuksen 19.9.2005 tekemällään päätöksellä 1.1.2006 lukien.

4.4

Sosiaalisen luoton kuntakokeilu

Hallituksen esityksessä (142/2002) laiksi sosiaalisesta luototuksesta yleisperusteluissa todetaan, että 1990-luvun laman seurauksena suomalainen yhteiskunta velkaantui rajusti. Koko 1990-luvun ajan oli kehitetty keinoja auttaa ylivelkaantuneita ja vuosikymmenen loppupuolella panostettiin yhä enemmän myös velkaantumisen ehkäisemiseen. Sosiaalisen luototuksen kokeilu oli yksi näistä kehittämishankkeista.

Sosiaali- ja terveysministeriön toteuttama sosiaalisen luototuksen kuntakokeilu alkoi vuonna 1999 ja päättyi vuoden 2001 lopussa. Kokeilussa oli mukana kahdeksan hyvin erityyppistä kuntaa, joiden mukana Helsinki. Kokeilussa hankittiin tarkempaa tietoa sosiaalisen luototuksen tarpeesta, kohderyhmistä, sen sosiaalisesta ja taloudellisesta merkityksestä sekä luototuksen liittymisestä normaaleihin luottomarkkinoihin ja sosiaaliturvaan.

Sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun tavoitteet jaettiin yhteiskunta-, kunta- ja yksilötason tavoitteisiin.

Yhteiskuntatasolla tavoitteena oli edistää kansalaisten yhdenvertaisuutta yhteiskuntaan osallistumisessa, ehkäistä syrjäytymistä sekä selvittää sosiaalisen luototuksen suhdetta toimeentulokijärjestelmään, muuhun sosiaaliturvaan ja luottomarkkinoihin.

Kuntatason tavoitteena oli toteuttaa sosiaalinen luototus niin, että siitä olisi kuntatalouteen liittyviä etuja. Tavoitteena oli myös kehittää kuntien sosiaalityötä talousneuvonnan suuntaan erityisesti niissä kotitalouksissa, joissa taloudenpito oli heikosti hallinnassa.

Yksilötason tavoitteena oli edistää luottomarkkinoilta syrjäytyneiden pääsemistä tasavertaiseen asemaan muiden kansalaisten kanssa rahoitusmarkkinoille, edistää sosiaalista ja terveydellistä kuntoutumista, lisätä kansalaisten omatoimisuutta, auttaa työllistymisessä ja velkaantumiskierteen katkaisussa sekä suojata yksilön oikeus viimesijaiseen perusturvaan.

4.5

Hallituksen esitys sosiaaliseksi luototukseksi (HE 142/2002 vp) erityisesti opiskelijoiden näkökulmasta

Hallituksen esityksessä sosiaaliseksi luototukseksi todetaan, että opiskelijoiden toimeentuloa turvaa ensisijassa laki opintotuesta (344/2002). Opintolainojen takaisinmaksuongelmia pohtinut takausvastuutyöryhmä totesi muistiossaan (opetusministeriön työryhmämuistioita 10:2001) muun muassa, että opintolainojen hoitamatta jättäminen aiheutuu suurelta osalta opintojen jälkeisistä toimentulotukivaikeuksista huonon työllistymisen, perheen perustamisen tai asunnon hankkimisen vuoksi. Työryhmä ennakoiki sosiaalisen luototuksen voimaantumista ja ehdotti, että maksuhäiriöiden vuoksi ilman opintolainaa jäävän opiskelijan opintolainan turvaamisessa voidaan käyttää apuna kuntien myöntämää sosiaalista luottoa vastaavin ehdoin.

Sosiaalisen luoton myöntäminen opiskelijalle, jolta on evätty maksuhäiriömerkinnän vuoksi opintolainan valtion takaus, voisi helpottaa taloudellisessa ahdingossa olevien opiskelijoiden asemaa. Opiskelijoille sosiaalista luottoa myönnettäessä tulisi kuitenkin ottaa huomioon, että

heillä voi olla oikeus toimeentulotukeen ja että sosiaalinen luotto on myös takaisin maksettava laina, takausryhmä totesi muistiossaan (HE s.12).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sosiaalisen luoton myöntämisestä lain 4 §:ssä seuraavasti: ”Sosiaalinen luotto voidaan myöntää perustellusta syystä henkilölle, jolla ei ole pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi muulla tavoin mahdollisuutta saada kohtuuehtoista luottoa ja jolla on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta.”

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan että maksuhäiriön vuoksi opintolainan valtiontakauksen menettäneelle opiskelijalle voisi myöntää sosiaalisen luoton ensisijaisesti tilanteissa, jossa opiskelijan maksuhäiriön aiheuttaneen velan maksaminen sosiaalisella luotolla turvaisi opiskelijalle mahdollisuuden saada valtiontakaus opintolainalle. Kunta voisi harkita sosiaalisen luoton myöntämistä opiskelijalle myös tilanteissa, joissa opiskelijan edellytykset raha-asioidensa hoitamiseen paranevat olennaisesti niin, että keskeneneräiset opinnot on mahdollista saattaa loppuun. Opiskelijalle myönnetyn sosiaalisen luoton takaisinmaksun ehdot olisi perusteltua määritellä vastaaviksi kuin valtion takaamissa opintolainoissa.

Hallituksen esityksen 10 §:ssä ehdotettiin säädettäväksi sosiaalisen luoton tuken suhteesta toimeentulotukeen seuraavasti: ”Ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaista toimeentulotukea ja ehkäisevää toimeentulotukea.”

Ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että toimeentulotuki on subjektiivinen oikeus, joka osaltaan toteuttaa perustuslain 19 §:ssä säädettyä jokaisen oikeutta saada välttämätön toimeentulo, jos henkilö itse ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Perustuslain 6 §:ssä säädelty yhdenvertaisuus edellyttää toimeentulotuen mahdollisimman samanlaista käsittelyä koko maassa. Jotta toimeentulotukea hakevien yhdenvertaisuus toteutuisi, sosiaalista luottoa myönnettäessä tulisi selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotukea tai mahdollisuus saada ehkäisevää toimeentulotukea.

4.6

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta arvioi hallituksen esitystä laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta (HE 142/2002 vp) perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen kannalta (PeVL 43/2002 vp). Valiokunta totesi, että sosiaalisessa luototuksessa on kyse vapaaehtoisesta tehtävästä, jota kaikki kunnat eivät ole velvollisia järjestämään. Ehdotetun kaltainen täydentävä sosiaaliturvan muoto soveltuu kuntien vapaaehtoiseksi tehtäväksi, kun otetaan huomioon kuntien asukkaille perustuslain 121 §:ssä turvattu itsehallinto, joka voi johtaa merkittäviinkin kuntakohtaisiin eroihin itsehallinnon piiriin kuuluvissa asioissa. Näillä perusteilla perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotus ei ole ongelmallinen perustuslain 6 §:n kanssa.

Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota lakiehdotuksen 10 §:ään, jonka mukaan ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotukea ja ehkäisevää toimeentulotukea. Valiokunnan mielestä lain tarkoitus on, että toimeentulotuen saaminen ei ole sosiaalisen luoton myöntämisen este ja että luoton saamisen ei tule johtaa toimeentulotuen pienenemiseen. Koska sääntelyn tämä tarkoitus ei valiokunnan mukaan käy nyt selvästi ilmi ehdotuksen 10 §:stä, on sen mukaan aiheellista harkita, tulisiko pykälässä todeta selvyysyistä, että sosiaalinen luotto ei korvaa perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon.

4.7

Sosiaali- ja terveystoimikunnan mietintö

Sosiaali- ja terveystoimikunta on mietinnössään (StVM 36/2002 vp) arvioinut sosiaalisen luoton suhdetta toimeentulotukeen. Toimikunta tähdentää, että sosiaalisella luototuksella ei missään olosuhteissa saa korvata tai vähentää kansalaisten oikeutta saada toimeentulotukea. Toimikunta totesi, että perustuslakitoimikunta on kiinnittänyt huomioita siihen, että sosiaalinen luotto ei voi korvata perustuslaissa jokaiselle turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Toimikunnan mukaan toimeentulotukimenoihin kohdistuu monissa kunnissa jatkuvasti säästöpainetta. Tästä syystä toimikunta korostaa, ettei sosiaalisen luotonjärjestelmä saa johtaa ehkäisevän ja harkinnanvaraisen toimeentulotuen saamisedellytysten kiristymiseen.

Toimikunta piti lain toimeenpanossa välttämättömänä kohdistaa erityistä ohjeistusta ja seurantaan toimeentulotuen ja erityisesti ehkäisevän toimeentulotuen ensisijaisuuden toteutumiseen. Siksi sosiaali- ja terveysministeriön on annettava kunnille selkeät ohjeet sosiaalisen luoton ja toimeentulotuen suhteesta.

Toimikunta toteaa, että vaikka kuntien vapaaehtoisuuteen perustuva sosiaalisen luotonjärjestelmä ei perustuslakitoimikunnan mukaan sinänsä olekaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta loukkaavaa, ovat kansalaiset hyvin eriarvoisessa asemassa, jos vain osalla kunnista on taloudellisia resursseja luotonjärjestämiseen. Tästä syystä toimikunnan mukaan valtionosuuksien kohdentamiseen ja riittävyteen tulee kiinnittää huomiota.

Sosiaali- ja terveystoimikunta totesi, että perustuslakitoimikunta on pitänyt aiheellisena, että lakiehdotuksen 10 §:ssä selvyysyistä todetaan, ettei sosiaalinen luotto korvaa perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Toimikunta ehdotti tämän mukaisesti lakiehdotuksen 10 §:ää täydennettäväksi siten, että ehdotus, jonka mukaan ”Ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus toimeentulotukea” poistettaisiin ja se korvattaisiin seuraavalla ehdotuksella: ”*Henkilön oikeutta saada toimeentulotukea ei voi rajata tai tuen määrää alentaa sen vuoksi, että hakijalla olisi mahdollisuus saada sosiaalinen luotto*”.

Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen laista sosiaalisesta luotonjärjestämisestä 10 §:n toimikunnan esittämässä yksiselitteisessä muodossa.

4.8

Sosiaali- ja terveysministeriön ohje sosiaalisesta luotonjärjestämisestä

Sosiaali- ja terveysministeriö laati oppaan 2003:6 ”Sosiaalinen luotto -opas luotonjärjestämiseen”.

Oppaan sivulla 18 todetaan, että ”Sosiaalisen luoton saajaksi hakija valikoituu sosiaalisesta luotonjärjestämisestä annetun lain säännöksissä esitettyjen kriteerien perusteella. Potentiaalisen asiakaskunnan muodostavat sosiaalisesta luotonjärjestämisestä annetun lain 4 §:n mukaan pienituloiset ja vähävaraiset henkilöt, joilla ei ole muulla tavoin mahdollisuutta saada kohtuuehtoista luottoa esimerkiksi vakuuksien puuttumisen tai lainansaantia estävän maksuhäiriömerkinnän vuoksi.

Sosiaalisen luoton hakemisen taustalla on aina subjektiivinen, koettu tarve. Hakijalta itseltään edellytetään perusteltua syytä hakea luottoa eli hänen on kyettävä perustelemaan subjektiivinen tarpeensa luoton myöntämiselle.

Hakemuksen jättämisen jälkeen sosiaalisen luoton valmisteluvastuussa oleva työntekijä arvioi hakijan objektiivista tarvetta eli sitä, kuluuko hakija kunnan määrittelemien sosiaalisen luoton myöntämisen perusteiden mukaiseen asiakaskuntaan ja pystyykö hän osoittamaan luoton takaisinmaksun mahdollistavaa maksuvaraa. Lisäksi työntekijä varmistaa lain 10 §:n mukaisesti, että sosiaalinen luotto ei vaaranna hakijan oikeutta toimeentulotukeen. Mikäli asiakas kuuluu potentiaaliseen asiakaskuntaan ja hänen kokemansa subjektiivinen tarve on yhdessä hänen kanssaan selvitetty ja voitu osoittaa myös objektiivisesti hyväksytyksi, niin hänelle voidaan myöntää sosiaalinen luotto.”

Oppaan sivulla 21–22 käsitellään nimenomaan opiskelijoita sosiaalisen luoton saajina.

”Opiskelijan ensisijainen toimeentulojärjestelmä on opintotukilain (65/1994) mukainen opintotuki, joka on tarkoitettu kattamaan opiskeluaikaiset opinto- ja toimeentulotukikustannukset. Opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä ja valtion takauksesta opintolainaan. Siten myös valtion takaaman 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 ja perheensä elatukseen. Kunta on tällöin velvollinen antamaan toimeentulotukea opiskelijalle samoin perustein kuin muillekin avun tarpeessa oleville. ---

Sosiaalisen luoton myöntäminen opiskelijalle, jolta on evätty maksuhäiriömerkinnän vuoksi opintolainan valtion takaus, voisi helpottaa taloudellisessa ahdingossa olevien opiskelijoiden asemaa. Opiskelijoille sosiaalista luottoa myönnettäessä tulisi kuitenkin ottaa huomioon, että heillä voi olla oikeus toimeentulotukeen ja että tätä oikeutta ei sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 10 §:n nojalla voi rajata eikä tuen määrää alentaa sosiaalisen luoton perusteella. Lisäksi on arvioitava sen seikan merkitystä, että sosiaalinen luotto on myös takaisin maksettava laina.

Maksuhäiriön vuoksi opintolainan valtioneuvoston takauksen menettäneelle opiskelijalle voisi myöntää sosiaalisen luoton ensisijaisesti tilanteessa, jossa opiskelijan maksuhäiriön aiheuttaneen velan hoitaminen sosiaalisella luotolla turvaisi opiskelijalle mahdollisuuden saada valtioneuvoston takaus opintolainalle. Kunta voisi harkita myös sosiaalisen luoton myöntämistä opiskelijalle tilanteissa joissa luotto olennaisesti parantaisi opiskelijan edellytyksiä raha-asioidensa hoitamiseen niin, että keskeneräiset opinnot olisi mahdollista saattaa loppuun.”

STM:n oppaan mukaan (s.35–36) ”Riittävä edellytys toimeentulotuen saamisen on yleensä se, että henkilö tai perhe on joutunut tosiasialiseen elatukseen käytettävissä olevien varojen puutteeseen. Oikeus toimeentulotukeen on jokaisella tuen myöntämisen edellytysten täyttyessä. Mitään henkilöryhmää ei siten voida jättää toimeentulotuen soveltamisalueen ulkopuolelle, vaan kunkin hakijan tuen tarve arvioidaan yksilö- ja perhekohtaisesti. ---

Toimeentulotuki on subjektiivinen oikeus, joka osaltaan toteuttaa perustuslain 19 §:ssä esitettyä jokaisen oikeutta saada välttämätön toimeentulo, jos henkilö itse ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Perustuslain 6 §:ssä säädety yhdenvertaisuus edellyttää toimeentulotuen mahdollisimman samanlaista käsittelyä koko maassa. Jotta toimeentulotukea hakevan yhdenvertaisuus toteutuisi, sosiaalista luottoa myönnettäessä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotukea tai mahdollisuus saada ehkäisevää toimeentulotukea. Olennaista on, että aina ennen sosiaalisen luoton myöntämistä selvitetään henkilön tai perheen oikeus saada toimeentulotukea.

Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 10 §:n säännös edellyttää, ettei sosiaalisen luoton hakeminen tai saaminen rajoita myöskään ehkäisevän tuen saamista.”

Oppaassa todetaan (s. 40), että kunnan sosiaaliasiamiehen keskeisenä tehtävänä on edistää asiakkaan oikeusturvaa. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on tiedottaa asiakkaan oikeuksista asiakkaille, sosiaalihuollon henkilöstölle ja mahdollisille muille tahoille. Tiedotustehtävään kuuluu myös se, miten asiakas voi tehdä muistutuksia, hakea muutosta, kannella, vaatia kurinpitomenettelyä tai vaatia syyte nostettavaksi sekä millä menettelyllä asiakas voi hakea vahingonkorvausta. Sosiaaliasiamiehelle kuuluva asiakkaan oikeuksien turvaaminen ja tiedottaminen koskee myös sosiaalista luototusta kunnan ottaessa sen käyttöön.

5

ARVIOINTI

Asiassa on ensinnäkin kysymys sen arvioinnista, onko menettely, jossa toimeentulotukea hakenut opiskelija ohjataan nostamaan kunnan myöntämää sosiaalista luottoa, sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 10 §:n mukaista. Lisäksi kysymys on sen arvioinnista, onko tuon säännöksen mukaista se, että sosiaalinen luotto otetaan huomioon toimeentulon myöntämiseen tai sen määrään vaikuttavana tulona silloin kun luottoa on nostettu ja laskennallisesti myös silloin kun luottoa ei ole nostettu.

Sosiaalisen luoton myöntämisen tavoitteena on aina kannustaminen ja edellytysten luominen sen saajan itsenäiselle ja omatoimiselle selviytymiselle.

Lain 10 §:n nojalla ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea. Henkilön oikeutta saada toimeentulotukea ei voi rajata tai tuen määrää alentaa sen vuoksi, että hänellä olisi mahdollisuus saada sosiaalinen luotto.

Hallituksen esityksessä sosiaalista luototusta koskevaksi laiksi todetaan, että sosiaalisella luototuksella ei ole tarkoitus rajoittaa henkilön tai perheen oikeutta saada toimeentulotukea, ehkäisevää toimeentulotukea tai muita sosiaalietuuksia.

Hallituksen esityksessä todetaan, että ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulee selvittää luotonhakijan oikeus saada toimeentulotukea tai ehkäisevää toimeentulotukea.

Toimeentulotuki toteuttaa perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyä jokaisen oikeutta välttämättömään toimeentuloon, jos henkilö itse ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Hakijalla on tukeen subjektiivinen oikeus toimeentulotuesta annetussa laissa sanottujen edellytysten vallitessa.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen merkityksen.

Silloisen oikeusasiamies Paunio Oulun kaupungin opistososiaalista luototusta koskevan käsityksen mukaan asiassa oli oleellista, että opiskelijaa ohjataan käytännön asiakastilanteissa siten, että tämä on tietoinen oikeudestaan eri tukimuotoihin ja pystyy saamansa neuvonnan ja ohjauksen avulla valitsemaan itselleen edullisimman tukimuodon huomioiden myös sen, että sosiaalinen luotto on takaisin maksettava laina.

Perustuslain 16 §:n 2 momentissa asetetaan julkiselle vallalle velvollisuus turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä. Julkisella vallalla on perustuslain mukaan yleinen velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista. Tämä oikeus on turvattu ensisijaisesti erityisissä opintojen

taloudellista tukemista koskevissa laeissa. Vakiintuneesti on katsottu, että koska opiskelu on myös investointi tulevaisuuteen, voidaan opiskelijalta edellyttää myös opintojen rahoittamista esimerkiksi opintolainalla. Kuitenkin myös tämän perusoikeuden julkiselle vallalle asettama velvollisuus on otettava huomioon opiskelijan oikeutta toimeentulotukeen koskevassa päätöksenteossa.

Korkeimman hallinto-oikeuden perusturvan alentamista koskevista ratkaisuista ilmenee, (mm. KHO 2006:71), että myös opiskelijan toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa. Tällöin on ollut kysymys esim. opiskelijoista, jotka suorittavat toista tutkintoa tai opiskelujen etenemisen selkeästä viivästyisestä. Korkein hallinto-oikeus on päätöksissään todennut, että oikeutta alentamiseen ei ole silloin, kun kysymys ei ole henkilön oman elatuksen laiminlyönnistä. Merkitystä on ollut sillä, millä tavoin suoritettavat opinnot näissä tilanteissa vaikuttavat henkilön mahdollisuuksiin vastata omasta elatuksestaan.

Tiedossani ei ole hallinto-oikeuksista tai korkeimmasta hallinto-oikeudesta ratkaisuja, joissa olisi otettu kantaa opiskelijan sosiaalisen luoton vaikutukseen toimentulotukea myönnettäessä.

Helsingin kaupungin sosiaaliviraston mukaan opintososiaalisen luoton myöntämiseksi sosiaalialan ammatilliset työntekijät ohjaavat toimeentulotukea hakevat opiskelijat, jotka ovat oikeutettuja opintotukeen, talous- ja velkaneuvontayksikköön. Ennen ohjaamista opiskelijan elämäntilanne kuitenkin kartoitetaan. Sosiaalialan ammattilainen tapaa toimeentulotukea hakevan opiskelijan. Työntekijällä on oikeus käyttää päätöksenteossa toimeentulotukilain mukaista yksilökohtaista harkintaa. Selvityksen mukaan sosiaalialan ammattilainen siis harkitsee, ohjataanko opiskelija hakemaan opintososiaalista luottoa vai ei. Tarvittaessa luoton hakemista ei edellytetä. Toimeentulotukiasiakkuus säilyy luottihakemuksen käsittelyn ajan.

Kun opiskelija hakee tämän jälkeen toimeentulotukea, toimeentulotuen päätöksenteossa otetaan tuloina huomioon opintolain ja muut mahdolliset toimeentulotukilain 11 §:n tarkoittamat tulot. Tilanteessa, jossa opiskelija ei ole saanut luottohäiriömerkinnän vuoksi valtion takaamaa opintolainaa, opintolainan sijasta toimeentulotukilaskelmassa tuloksi huomioidaan opintolainaa vastaavin ehdoin myönnetty opintososiaalinen luotto.

Lausunnon mukaan näin toteutuu ”niiden opiskelijoiden, jotka rahoittavat opintojaan opintososiaalisella luotolla yhdenvertaisuus muihin toimeentulotuen hakijoihin verrattuna.”

Helsingin kaupungin sosiaaliviraston lausunnon (5.11.2012) mukaan toimeentulotuen perusosan alentaminen toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n perusteella on poikkeus lain 9 §:n perusosan suuruutta koskevasta pääsäännöstä. Poikkeussäännöksiä on tulkittava tiukasti ja ahtaasti eikä niiden soveltamisalaa tule laventaa analogisella tulkinnalla. Tämän johdosta perusosan alentaminen on mahdollista vain toimeentulotukilain 10 §:ssä nimenomaan mainituilla perusteilla. Koska säännöksessä ei ole mainittu alennusperusteena sosiaalisen luoton hakemisesta kieltäytymistä, menettely ei voi laillisesti johtaa toimeentulotuen perusosan alentamiseen. Edelleen sosiaaliviraston käsityksen mukaan toimeentulotukea luonnehtii sen viimesijaisuus ja tästä johdonmukaisesti seuraava lähtökohta kaikkien tulojen ja varojen huomioon ottamisesta toimeentulotukea määrättäessä, ellei muuta ole säädetty. Toimeentulotukilain 11 §:n 1 momentin mukaan tuloina otetaan huomioon henkilön käytettävissä olevat tulot ja 2 momentissa on luettelo tuloista, joita toimeentulotukea määrättäessä ei oteta huomioon. Lausunnossa korostetaan, että jos halutaan, että tiettyä tuloa ei oteta huomioon toimeentulotukea myönnettäessä, se tulisi lisätä 11 §:n 2 momentin luetteloon.

Lausunnossa todetaan, että sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 10 §:ää sovellettaessa tulisikin pitää erillään pienhankintoihin ja luottojen järjestelyyn ja niihin rinnastettaviin tarkoituksiin myönnetty sosiaalinen luotto ja toisaalta opintotukea korvaava ja samoilla ehdoilla

myönnetty opintososiaalinen luotto. Opintososiaalinen luotto tulee lausunnon mukaan ottaa huomioon toimeentulotuen tarvetta arvioitaessa, sillä muutoin loukattaisiin opiskelijoiden yhdenvertaisuutta. Olisi vastoin perustuslain 6 §:ää, että sosiaalisella luotolla opintonsa rahoittavat opiskelijat voisivat saada toimeentulotukea koko opintojensa ajan ja niillä opiskelijoilla, joilla on valtion takaama opintolaina, otetaan pääsääntöisesti lainan kuukausierä huomioon tuloina tai varoina. Sekä valtion takaamalla opintolainalla että opintososiaalisella luotolla opintojen aikaisen toimeentulonsa turvaavat opiskelijat ovat oikeutettuja saamaan toimeentulotukea, jos heidän toimeentulotuessaan huomioitavat menonsa ovat suuremmat kuin heidän käytettävissään olevat tulonsa ja varansa.

Arvioin asiaa seuraavasti.

Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain säätämisen yhteydessä sekä perustuslakivaliokunta että sosiaali- ja terveysvaliokunta totesivat, etteivät ehdotukset ole perustuslain 6 §:n kannalta ongelmallisia. Valiokunnat ottivat käsitykseni mukaan kantaa siihen, missä määrin perustuslaki sallii kuntien vapaaehtoisen tehtävien kautta muodostuvat erot sosiaalisissa etuuksissa asuinpaikan perusteella. Sitä vastoin valiokunnat eivät nähdäkseni arvioineet samassa kunnassa asuvien valtion takaamaa opintotukea saavien opiskelijoiden ja sosiaalista luottoa saavien opiskelijoiden yhdenvertaista kohtelua toimeentulotukea myönnettäessä. Mielestäni perustuslakivaliokunnan kannanotosta ei myöskään voi tehdä sellaista johtopäätöstä, että ottamalla sosiaalisen luoton käyttöön, kunta voisi rajoittaa asukkaidensa laissa turvattua oikeutta toimeentulotukeen. Perustuslakivaliokunta nimenomaisesti totesi, että lain tarkoitus on, että luoton saamisen ei tule johtaa toimeentulotuen pienenemiseen ja että sosiaalinen luotto ei korvaa perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon.

Sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa todetaan, että opiskelijoille sosiaalista luottoa myönnettäessä tulee ottaa huomioon, että heillä voi olla oikeus toimeentulotukeen ja että tätä oikeutta ei sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 10 §:n nojalla voi rajata eikä tuen määrää alentaa sosiaalisen luoton perusteella. Lisäksi oppaassa todetaan, että sosiaalista tukea myönnettäessä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotukea tai mahdollisuus saada ehkäisevää toimeentulotukea. Olennaista on, että aina ennen sosiaalisen luoton myöntämistä selvitetään henkilön tai perheen oikeus saada toimeentulotukea. Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 10 § edellyttää, ettei sosiaalisen luoton hakeminen tai saaminen rajoita myöskään ehkäisevän tuen saamista.

Kun otetaan huomioon perustuslain 16 § ja sosiaalista luototusta koskevan lainsäädännön tavoite, sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 10 § ei nähdäkseni estä Helsingissä noudatettua menettelyä, jossa toimeentulotukea hakenut opiskelija ohjataan hakemaan kunnan myöntämää sosiaalista luottoa. Olennaista kuitenkin on, että opiskelijaa ohjataan käytännön asiakastilanteissa siten, että tämä on tietoinen oikeudestaan eri tukimuotoihin ja pystyy saamansa neuvonnan ja ohjauksen avulla valitsemaan itselleen edullisimman tukimuodon huomioiden myös sen, että sosiaalinen luotto on takaisin maksettava laina. Korostan, että opiskelijan on aina saatava muutoksenhakukelpoinen päätös, mikäli hän on hakenut toimeentulotukea. Ohjaus hakea opintososiaalista luottoa ei oikeuta jättämään toimeentulotukihakemusta käsittelemättä eikä sitä, että hakemusta ei otettaisi lainkaan vastaan.

Saamani selvityksen perusteella en ole voinut vakuuttua siitä, että opiskelijat olisivat aina saaneet riittävää ja oikean sisältöistä neuvontaa toimeentulotuen ja Helsingin kaupungin myöntämän opintososiaalisen tuen välisestä suhteesta. Saamani selvityksen perusteella en ole myöskään voinut vakuuttua siitä, että toimeentulotukea hakeneet opiskelijat ovat aina saaneet muutoksenhakukelpoisen päätöksen. Mikäli he ovat tällaisen päätöksen saaneet, heillä on ollut mahdollisuus saattaa Helsingin kaupungin menettelyn lainmukaisuus

lautakunnan ja hallinto-oikeuden arvioitavaksi. Selvityksen perusteella en myöskään voi ottaa kantaa siihen, onko joillekin opiskelijoille tosiasiallisesti aiheutunut taloudellista vahinkoa Helsingin virheelliseksi katsomastani menettelystä. Viimekädessä opiskelijoilla on oikeus saattaa tämä kysymys tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Sosiaalisesta luototuksesta annettu laki ei kuitenkaan velvoita opiskelijaa nostamaan tarjolla olevaa opintososiaalista luottoa eikä sosiaalinen luotto ole toimeentulotukeen nähden ensisijainen. Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 10 §:n mukaan ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulee siis selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotukea, eikä henkilön oikeutta saada toimeentulotukea voi rajata tai tuen määrää rajoittaa sen vuoksi, että hänellä olisi mahdollisuus saada sosiaalinen luotto. Saamani selvityksen mukaan myönnetty opintososiaalinen luotto otetaan huomioon tulona toimeentulotukea myönnettäessä Helsingissä.

Katson, että Helsingin kaupungin noudatettu menettely, jossa sosiaalista luototusta koskevan lainsäädännön soveltamisalaan kuuluva opintososiaalinen luotto otetaan toimeentulotukea myönnettäessä huomioon tulona samalla tavalla kuin opintotukilain (65/1994) mukainen opintolaina, on lain vastainen. Sosiaalista luototusta koskeva laki on säädetty myöhemmin kuin toimeentulotukea koskeva laki. Lain säätämisen yhteydessä syntyneet eduskunnan valiokuntien kannanotot osoittavat mielestäni selvästi lainsäätäjän tarkoituksen olleen, että sosiaalinen luotto ei saa vaikuttaa oikeuteen saada toimeentulotukea eikä tuen määrään.

Olen samaa mieltä Helsingin kaupungin sosiaaliviraston kanssa siitä, että sosiaalisen luoton lisäksi saattaa olla tarvetta luoda sellainen järjestely, jolla kunta voisi myöntää lainaa opintojen rahoittamiseksi niille opiskelijoille, joilla ei ole mahdollisuutta saada valtioneuvostosta. Helsingissä tällainen järjestely on opintososiaalinen luotto, joka kuuluu sosiaalisesta luototuksesta annetun lain soveltamisalaan. Tämän lain soveltamisalaan kuuluvaa luottoa ei kuitenkaan voi käsitellä samalla tavalla kuin opintotukilain nojalla myönnettyä lainaa toimeentulotukea myönnettäessä. Lähetän tämän päätökseni tiedoksi Sosiaali- ja terveysministeriölle sen arvioimiseksi, antaako tämä havaintoni aihetta lainsäädännön tarkistamiseksi tältä osin.

6

TOIMENPITEET

Saatan tämän päätökseni tiedoksi Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden keskukselle päätöksestä ilmenevässä tarkoituksessa.

Saatan tämän päätökseni tiedoksi myös sosiaali- ja terveysministeriölle päätökseni kohdassa 5 esiin tuomani lainsäädännön tarpeen arvioimiseksi.