

9.8.2005

2347/4/03

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen**

## **TOIMEENTULOTUEN MYÖNTÄMINEN OPISKELIJOILLE**

1  
KANTELU

Kantelija pyysi 15.10.2003 päivätyssä sähköpostiviestissään oikeusasiamiestä tutkimaan Hyvinkään kaupungin sosiaalitoimen menettelyä toimeentulotuen myöntämisessä opiskelijoille. Hänen mukaansa sosiaalitoimi alentaa automaattisesti luottohäiriöisen opiskelijan toimeentulotuen perusosan suuruutta 20 prosentilla.

- - -

3  
RATKAISU

Katson Hyvinkään kaupungin perusturvalautakunnan ohjeen toimeentulotuen soveltamiseksi (26.5.2004 § 156) olevan toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n vastainen. Nähdäkseni ohje on lainvastainen siltä osin kuin ohjeen mukaan opiskelijan perusosaa alennetaan 20 prosentilla yksinomaan sillä perusteella, että hänellä ei ole oikeutta opintolainan valtioneuvoston takaukseen.

Perustelen ratkaisuni seuraavasti.

### *Oikeusohjeet*

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tätä välttämättömän toimeentulon turvaa toteutetaan mm. toimeentulotuella. Toimeentulotuki täydentää muita sosiaaliturvajärjestelmiä. Se turvaa toimeentulon niille henkilöille, jotka jäävät muiden etuuksien ulkopuolelle tai jotka eivät saa muista järjestelmistä tukea riittävän nopeasti.

Opiskelijan ensisijainen toimeentulojärjestelmä on opintotuki, johon sisältyvät opintoraha, asumislisä ja opintolainan valtioneuvoston takaus. Vuoden 2002 alusta voimaan tulleen opintotukilain muutoksen (1427/2001) mukaan Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskus tutkii opiskelijan mahdolliset maksuhäiriöt ennen kuin se tekee päätöksen valtioneuvoston takauksen myöntämisestä

opintolainaa varten. Valtiontakausta ei enää yleensä myönnetä opiskelijalle, jolla on luottotietorekisteriin rekisteröity maksuhäiriö.

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997, jäljempänä toimeentulotukilaki) 2 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea toimeentulotuesta annetun lain mukaan, 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. Perustuslakivaliokunta on sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (PeVL 31/1997 vp) arvioinut em. toimeentulotukea koskevaa lakiehdotusta hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin kannalta (nykyisin voimassa olevan perustuslain 19 §:n 1 momentti). Perustuslakivaliokunnan mietinnössä ei kuitenkaan ole käsitelty toimeentulotukilain 2 §:n tulkintaa nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa.

Toimeentulotuen perusosan suuruuden alentamisesta on säädetty toimeentulotukilain 10 §:ssä. Säännöksen mukaan perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia sellaisen henkilön osalta, jonka toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa tai jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä ole voitu tarjota. Lisäedellytyksenä alentamiselle on se, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutoinkaan kohtuuttomana. Alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisemassa suositusluontoisessa oppaassa: Toimeentulotuki, Opas toimeentulotuen soveltajille (oppaita 2003:10) todetaan (s. 22), että "joissakin tapauksissa on kuitenkin katsottu mahdolliseksi alentaa opiskelijan perusosan suuruutta toimeentulotukilain 10 §:n mukaisesti. Lähinnä perusosan alentaminen voi tulla kyseeseen tilanteissa, joissa opiskelijaa on tuettu toimeentulotuella jo pitkään ja ottaen huomioon opiskelun luonteen tilapäis- tai osa-aikatyön vastaanottaminen olisi mahdollista".

Toimeentulotukilakia täsmennettiin lisäämällä siihen 1.9.2001 voimaan tullut uusi 2 a §, jonka mukaan toimeentulotukea hakeva 17 - 64 -vuotias henkilö on velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon. Jos hakija ei ilmoittaudu työvoimatoimistoon työnhakijaksi, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa hänen osaltaan siten kuin lain 10 §:ssä on säädetty. Päätoimisesti opiskeleva henkilö ei kuitenkaan ole 2 a §:n 2 kohdan mukaan velvollinen ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi. Säännöksestä ei ilmene yksiselitteisesti, milloin henkilöä on pidettävä sellaisena lainkohdassa tarkoitettuna päätoimisena opiskelijana, jolla ei ole velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi. Päätoimisen opiskelun määrittelyn ohjeena voidaan käyttää opintotukisäännöksiä.

## Arviointi

Hyvinkään perusturvalautakunta on selvityksessään todennut olevan kohtuullista, että opiskelemaan lähtevä henkilö selvittää mahdollisuutensa opintojensa rahoittamiseen muulla tavoin kuin toimeentulotuella. Selvityksen mukaan merkintä luottotietohäiriöstä johtuu henkilön omasta syystä. Koska lainvalmisteluasiakirjojen mukaan opiskelijalle, joka ei saa opintolainaa, voidaan harkinnalla myöntää toimeentulotukea, on toimeentulotukipäätöksien tekijöille annettu ohjeeksi, että tällaisessa tapauksessa toimeentulotuki myönnetään alentaen perusosaa 20 prosentilla. Selvityksen mukaan perusosan alentamista ei luonnollisestikaan tehdä, jos alentaminen vaarantaa hakijan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon.

Tulkitsen Hyvinkään perusturvalautakunnan tarkoittavan lainvalmisteluasiakirjoilla eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan antamaan mietintöä toimeentulotukilakia koskeneesta hallituksen esityksestä (StVM 33/1997). Tässä mietinnössä valiokunta kiinnitti huomiota tilanteisiin, joissa opiskelija ei voi esimerkiksi luottohäiriöstä johtuen saada pankista opintolainaa. Valiokunnan mielestä opintoja tulee tällöin voida harkinnan perusteella rahoittaa myös toimeentulotuella. Mietinnöstä ei ilmene, tarkoitetaanko toimeentulotuen myöntämisellä harkinnan perusteella tässä yhteydessä sitä, että toimeentulotuen perusosaa olisi mahdollista pienentää. Korostan, että mietinnön jälkeen toimeentulotukilakia on täsmennetty uudella 2 a §:llä, joka on tullut voimaan 1.9.2001. Täsmennyksellä selkiytettiin ne tilanteet, joissa toimeentulotuen hakija on velvollinen ilmoittautumaan työvoimatoimistoon työnhakijaksi. Päätoimiseksi katsottavalla opiskelijalla ei ole tällaista velvollisuutta.

Oikeus toimeentulotukeen on taattu jokaiselle viimesijaisena etuutena. Toimeentulotukilain 10 §:n mukaan perusosan alentaminen ei ole mahdollista yksinomaan sillä perusteella, että opiskelijalla on luottohäiriömerkintä, jonka johdosta hän ei ole voinut saada opintolainaa. Tästä syystä katson Hyvinkään perusturvalautakunnan ohjeen tältä osin lainvastaiseksi. Korostan, että kaupungin perusturvalautakunnan tulee ottaa huomioon ohjeiden annossa, että ne eivät saa olla ristiriidassa lainsäädännön ja oikeuskäytännön kanssa. Perusturvalautakunta ei voi ohjeilla heikentää asiakkaiden oikeutta toimeentulotukeen perusteilla, joita ei ole mainittu laissa.

Lopuksi totean, että viranhaltijan on ratkaistava toimeentulotukiasiat säännösten edellyttämällä tavalla yksittäistapauksittaisen harkinnan perusteella. Asianosaiset voivat saattaa hallinto-oikeuden ratkaistavaksi sen, onko toimeentulotuen perusosan suuruutta voitu alentaa heidän osaltaan. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vireillä kaksi opiskelijan toimeentulotuen perusosan alentamista koskevaa asiaa, joissa korkein hallinto-oikeus on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lausunnot 31.8.2005 mennessä. Molemmissa tapauksissa on kyse opiskelijasta, joka opiskelee toista tutkintoa.

4

## TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3 esittämäni käsityksen Hyvinkään perusturvalautakunnan antaman ohjeen lainvastaisuudesta perusturvalautakunnan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän perusturvalautakunnalle jäljennöksen tästä päätöksestäni. Pyydän Hyvinkään perusturvalautakuntaa ilmoittamaan minulle 30.10.2005 mennessä mihin toimenpiteisiin se on tässä asiassa ryhtynyt.