

28.2.2012

Dnro 4171/4/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Anne Kumpula

ROVANIEMI OHJEISTI VIRHEELLISESTI OPISKELIJOIDEN TOIMEENTULOTUKEA

1 KANTELU

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle 12.11.2011 osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan Rovaniemen sosiaalitoimen ohjeita toimeentulotuen myöntämisestä. Kantelijan mielestä ohjeistus oli virheellinen siltä osin kuin siinä todettiin, että opiskelijoiden asumiskuluiksi hyväksytään vain 252 euroa kuukaudessa, kun se muilla yksinasuvilla tuen saajilla on 450 euroa.

3 RATKAISU

Katson Rovaniemen kaupungin sosiaalitoimen menetelleen virheellisesti siinä, että se on ohjeistuksessaan asettanut yhden asiakasryhmän ilman laissa määriteltyä perustetta eri asemaan kuin muut toimeentulotuen hakijat. Toimeentulotuen saajia tulee kohdella yhdenvertaisesti.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti:

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997, jäljempänä *toimeentulotukilaki*) 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 ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.

Toimeentulotukilain 7 b §:n mukaan toimeentulotukea myönnettäessä muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon asumistukilain (408/1975) 6 §:ssä tarkoitetut asumismenot.

3.2 Rovaniemen kaupungin toimeentulotukiohjeet

Koska kunnissa on erilainen kustannustaso, kuntien omaan harkintaan on jätetty se, minkä suuruisia asumismenoja voidaan pitää kunkin asiakkaan kohdalla tarpeellisen suuruisina. Tavanomainen menettely on se, että kunta määrittelee toimeentulotukiohjeissaan kohtuullisten asumismenojen määrän ja kohtuullisen asuntokoon erisuuruksille talouksille. Ohjeistetusta asumismenojen hyväksyttävästä enimmäismäärästä voidaan tapauskohtaisesti poiketa, kun siihen on perusteet.

Rovaniemen kaupungin perusturvalautakunta on helmikuussa 2011 hyväksynyt kaupungin toimeentulotukiohjeen ja siinä yhteydessä määritellyt yksin asuvan henkilön kohtuullisen suuruisiksi asumismenoiksi 450 euroa kuukaudessa. Poikkeuksena ovat opiskelijat, joiden kohdalla määrä on 252 euroa.

Rovaniemen kaupungin sosiaalipalvelukeskus on antamassaan selvityksessä todennut, että Rovaniemellä kohtuulliset asumiskustannukset yksinasuville opiskelijoille ovat enintään 252 euroa kuukaudessa, jos hakijalle on tarjolla hakijan tarpeita vastaava asunto. Kohtuullisuusharkinta perustuu Kelan opintotuen asumislisää myönnettäessä huomioon otettaviin enimmäisasumismenokustannuksiin sekä paikkakunnalla hakemisajankohtana tiedossa oleviin vapaisiin asuntoihin, muun muassa Domus Arctica -säätiön tarjoamaan opiskelija-asunto-kantaan. Lisäksi palvelukeskuksen selvityksessä todetaan, että jos opiskelijalla on mahdollisuus saada maksuton asuntolapaikka, vuokramenoa ei oteta lainkaan huomioon vuokramenona.

3.3

Kannanotto

3.3.1

Toimeentulotukilain ja muun lainsäädännön suhde

Toimeentulotuen myöntäminen perustuu toimeentulotukilakiin. Opintotukilaki (65/1994) on puolestaan säädetty opiskelijoille myönnettävien tukien määrittämisen perusteeksi. Näiden kahden lain säätämisen lähtökohdat ja tavoitteet ovat erilaiset. Toimeentulotuen myöntämiseen ei voi soveltaa sellaiseen opintotukilakia tai esimerkiksi asumistukilakia, taikka niiden perusteella annettuja säännöksiä tai määräyksiä, kuin vain siltä osin, mitä toimeentulotukilaissa on säädetty.

Toimeentulotukilain 7 b §:ssä viitataan asumistukilakiin todettaessa, että muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon asumistukilain 6 §:ssä tarkoitetut asumismenot. Mainitusta asumistukilain kohdasta ilmenee, mitä menoja asumistuessa ja (toimeentulotukilain viittauksennojalta) toimeentulotuessa voidaan ottaa huomioon. Lainkohdassa ei ole määritelty asumismenojen kohtuullista euromäärää.

Toimeentulotukilaissa ei ole tämän laajempaa viittausta asumistukilakiin, eikä tukea myönnettäessä voida suoraan soveltaa esimerkiksi asumistukilain 7 §:ssä tarkoitettuja, valtioneuvoston asumistukea varten vuosittain vahvistamia kohtuullisia enimmäisasumismenoja. Ne vahvistetaan ainoastaan asumistuen myöntämisen perusteeksi. Toimeentulotukilaissa ei ole lainkaan viittausta opintotukilain asumislisää koskeviin säännöksiin.

Toimeentulotukea myönnettäessä huomioon otettavat enimmäisasumismenokustannukset tulevat arvioida toimeentulotukilain mukaan tarpeellisen suuruisina nimenomaan Rovaniemen asuinolojen ja kustannustason perusteella. Muuta lainsäädäntöä voidaan käyttää vain suuntaa antavana apuna kohtuullisten asumismenojen määrittelyssä.

3.3.2

Toimeentulotukea hakevan opiskelijan asumismenojen huomioon ottaminen

Näkemykseni mukaan on perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista asettaa henkilö lähtökohtaisesti eri asemaan tuen saajana sen vuoksi, että hän on opiskelija.

Koska opiskelijoille on Rovaniemen kaupungin ohjeistuksessa määritelty lähtökohtaisesti huomattavasti alempi kohtuullisten asumismenojen määrä kuin muille yksinasuville, voi se ohjata toimeentulotukea myöntävien viranhaltijoiden päätöksentekoa sillä tavoin, että yksittäisen opiskelijan oikeus viimesijaiseen toimeentuloturvaan vaarantuu. En pidä riittävänä, että ohjeistuksessa on kerrottu, millä edellytyksillä toimeentulotukea myönnettäessä huomioon otettaviksi asumismenoiksi voidaan hyväksyä suurempikin määrä kuin 252 euroa.

Rovaniemen kaupungin sosiaalipalvelukeskus on selvityksessään kertonut, että opiskelija-asuntojen kysyntä on kasvanut viime vuosina ja asuntoihin on jonoa. Jono solu-asuntoihin on 2 – 3 kuukautta, yksiöihin noin vuosi. Domus Arctica -säätiö on teettänyt tutkimuksen opiskelijoiden asumisesta vuonna 2008. Vastaajista 40 prosenttia asui vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa. Tutkimuksessa (N=2000) vastausprosentti oli vain 26, mutta tulos viittaa kuitenkin siihen, että edullisia opiskelija-asuntoja ei Rovaniemellä riitä kaikille halukkaille. Rovaniemen kaupunginvaltuusto on kirjannut asuntopoliittiseen ohjelmaansa vuosille 2011–2015 kehittämistavoitteeksi muun muassa asumiskustannusten saamisen sille tasolle, että ne ovat kohtuulliset opiskelijoille.

Rovaniemen kaupungin antaman selvityksen perusteella voi todeta, että kaikilla opiskelijoilla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta asua Rovaniemellä edullisissa opiskelija-asunnoissa. Tämänkään seikan vuoksi ei voi pitää hyväksyttävänä sitä, että Rovaniemen kaupungin toimeentulotukiohjeistus poikkeaa opiskelijan asumismenojen osalta muiden toimeentulotuen hakijoiden kohdalla annetuista ohjeista.

Käsitykseni mukaan oikeampi menettely on määritellä kohtuulliset asumiskustannukset kaikille yksinasuville henkilöille samansuuruisiksi.

Sen lisäksi on mahdollista ohjeistaa, että asumiskustannukset voidaan ottaa huomioon tätä määrää pienempinä, jos ne todellisuudessa jäävät määritellyn summan alle. Tässä voidaan ottaa myös huomioon opiskelijoiden mahdollisuus edulliseen opiskelija-asumiseen. Silloin, kun opiskelijalle ei tosiasiasa synny lainkaan kustannuksia asumisesta ilmaisen opiskelijamajoituksen vuoksi, asumiskustannuksia ei tarvitse ottaa toimeentulotukilaskelmassa huomioon.

Opiskelija voidaan velvoittaa etsimään edullisempaa asuntoa samalla tavoin kuin toimeentulotuen saaja yleensäkin. Opiskelijan asumismenot tulee kuitenkin ottaa huomioon todellisen suuruusina sinä aikana, joka hänelle on annettu uuden asunnon hankintaa varten.

Korostan sitä, että asumismenoja ei tule kohtuullistaa laskennallisesti, jos opiskelija-asuntoa tai muuta edullisempaa asuntoa ei tosiasiasa ole tarjolla. Rovaniemen kaupungin ohjeessa on jo nykyisellään todettu, että asumismenoja voidaan ottaa huomioon todellisen suuruusina, jos toimeentulotuen hakijalla ei ole tosiasiasa mahdollisuutta saada paikkakunnalta kohtuullisen kokoista ja hintaista asuntoa.

3.3.3

Muuta opiskelijan toimeentulon turvaamisesta

Toimeentulotukilaissa ei ole määritelty opiskelijalle erilaista asemaa muihin toimeentulotuen hakijoihin verrattuna. Lain 2 §:ssä todetaan, että 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.

Perustuslain 16 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Julkisella vallalla on perustuslain mukaan yleinen velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista. Tämä oikeus on turvattu ensisijaisesti erityisessä opintojen taloudellista tukemista koskevassa lainsäädännössä. Vakiintuneesti on katsottu, että koska opiskelu on myös investointi tulevaisuuteen, voidaan opiskelijalta edellyttää opintojen rahoittamista myös esimerkiksi opintolainalla. Kuitenkin myös tämän perusoikeuden julkiselle vallalle asettama velvollisuus on otettava huomioon opiskelijan oikeutta toimeentulotukeen koskevia päätöksiä tehdessä.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.3.1 ja 3.3.2 esittämäni käsitykset Rovaniemen kaupungin toimeentulotukiohjeistuksen virheellisyydestä Rovaniemen kaupungin perusturvalautakunnan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän perusturvalautakunnalle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Pyydän, että Rovaniemen kaupungin perusturvalautakunta korjaa antamaansa toimeentulotukiohjeistusta, ja toimittaa uuden ohjeistuksen tiedokseni 31.5.2012 mennessä.