

28.8.2019

EOAK/5704/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

SOSIAALISEN LUOTON TAKAISINPERINTÄ OPISKELIJALTA

1 KANTELU

Pyysitte tutkimaan Helsingin kaupungin menettelyä sen periessä Teiltä sosiaalista luottoa. Kerroitte, että Helsingin kaupunki ohjasi, käytännössä pakotti, Teidät ottamaan sosiaalista luottoa opiskelijana. Ette ollut hakenut aktiivisesti sosiaalista luottoa vaan toimeentulotukea, jonka saamisen edellytykset Helsingin kaupungin olisi tullut selvittää ennen sosiaalisen luoton myöntämistä. Kerrotte, että oikeusasiamiehen todettua kaupungin menettelyn niin sanotussa opintososiaalisessa luototuksessa lainvastaiseksi, kaupungilta viestitettiin Teille, ettei saamaanne luottoa peritä takaisin, koska olisitte ollut oikeutettu saamaan sen sijaan toimeentulotukea. Kesällä 2018 saitte kuitenkin ilmoituksen takaisinperinnästä. Pyydätte selvittämään, onko Helsingin kaupungilla oikeus periä lainvastaisesti pakotettuna annettua opintososiaalista luottoa takaisin, kuuden vuoden jälkeen.

2 SELVITYS

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala on selvityksensä viitannut vs. nuorten palvelujen ja aikuissosiaalityön johtajan - - - ja aikuissosiaalityön päällikön - - - antamaan selvitykseen.

Selvityksen mukaan, kun Teille myönnettiin opintososiaalista luottoa 20.11.2013, toimittiin Helsingin kaupungin silloisen ohjeistuksen mukaan. Sellaista tietoa tai ohjetta ei ole annettu, että aiemmin myönnettyjä luottoja ei laskutettaisi tai perittäisi takaisin. Kaupunki muutti toimintatapaansa uusia opintososiaalisia luottoja koskevissa päätöksissä maaliskuusta 2014 alkaen eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksen mukaisesti.

3 VASTAUS

Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala (jäljempänä kaupunki) lähetti Teille kirjeen 10.10.2018 jossa todetaan, että luottopäätös on tehty 20.11.2013 ja ensimmäinen luottoerä nostettu 22.11.2013. Luottosopimusehtojen mukaan luoton takaisinmaksu alkaa kahden vuoden kuluttua valmistumisesta eli tässä tapauksessa luoton ensimmäinen lyhennyserä 150 euroa oli laskutettu 5.6.2018 eräpäivän ollessa 30.6.2018. Pyyntöstanne tehtiin kirjallinen maksuohjelman muutospäätös, jossa maksujen alkamista lykättiin helmikuuhun 2019.

Saadun lisäselvityksen mukaan Teille oli myönnetty perustoimeentulotukea Helsingin kaupungin päätöksillä ajalla 1.12.2013–31.5.2014. Tehdyissä toimeentulotukilaskelmissa oli huomioitu tuloksi nostettua opintososiaalista luottoa 300 e/kk eli yhteensä 1 800 euroa vähentäen siltä osin myönnettyä toimeentulotukea.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin antoi 31.12.2013 päätöksensä Helsingin sosiaali- ja terveystoimialan opiskelijoiden sosiaalisessa luototuksessa noudattaman menettelyn lainmukaisuudesta (dnrot 2067/4/12 ja 2871/4/12). Päätöksessä kuvataan tuolloin eli ennen vuotta 2014 noudatettua menettelyä seuraavasti:

Helsingin kaupungin sosiaaliviraston mukaan opintososiaalisen luoton myöntämiseksi sosiaalialan ammatilliset työntekijät ohjaavat toimeentulotukea hakevat opiskelijat, jotka ovat oikeutettuja opin-

totukeen, 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.

Kannanottonaan apulaisoikeusasiamies Sakslin totesi muun muassa seuraavaa:

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 vapaaehtoisten 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. --- 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 opintolain, 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.

Edellä esitetyn perusteella katson, että minulla ei ole aihetta päätyä arvioinnissa kaupungin menettelystä Teidän sosiaalisen luototuksen myöntämisen aikaan noudatetun käytännön lainvastaisuudesta toiseen lopputulokseen kuin mihin apulaisoikeusasiamies Sakslin on päätenyt. Moitittavuuden arvioinnissa hän kiinnitti huomiota yhtäältä opiskelijan ja toimeentulotuen hakijan

neuvonnan oikeellisuuteen ja siihen, että henkilön oikeutta saada toimeentulotukea ei voi rajata tai tuen määrää rajoittaa sen vuoksi, että hänellä olisi mahdollisuus saada sosiaalinen luotto.

Näin ollen ohjaus hakea sosiaalista luottoa ei sinänsä ollut lainvastaista eikä sosiaalisen luoton myöntäminen perusteetonta. Totean, että luoton takaisinmaksu sen ehtojen mukaisesti on johdantanut laskutukseen ja päinvastaisessa tilanteessa mahdollisiin perintätoimiin. Lainan perintä ulosottoihin edellyttää täytäntöönpanokelpoista tuomioistuimen ratkaisua. Kantelunne perusteella tämä kysymys perintämenettelystä ei kuitenkaan ole ollut tutkittavanani. Viime kädessä kysymys lainanmaksuvelvollisuudestanne voi tulla ratkaistavaksi tuomioistuimessa joko kaupungin velkomuskanteen tai Teidän asiaa koskevan kanteenne perusteella.

Olette kertonut, että Teille olisi ilmoitettu aikanaan, että lainoja ei apulaisoikeusasiamiehen päätöksen jälkeen peritä takaisin. Kaupunki on selvityksessään kiistänyt, että tällaista neuvontaa olisi annettu. Katson, että kantelun tai saadun selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä kaupungin menettelleen takaisinperintää koskevassa neuvonnassa virheellisesti.

Teidän toimeentulotukipäätöksissänne ajanjaksolta joulukuu 2013–toukokuu 2014 oli apulaisoikeusasiamies Sakslinin päätöksessä yksilöidyllä tavalla otettu sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 10 §:n vastaisesti käytettävissä olevana tulona huomioon sosiaalisen luoton määrä toimeentulotukea vähentävästi. Huomion arvoista on, että mainittu vähennys kohdistuu pääosin apulaisoikeusasiamiehen päätöksen antamisen ja osittain kaupungin uusien ohjeiden antamisen jälkeiseen aikaan.

En katso aiheelliseksi tässä yhteydessä enää tutkia kaupungin menettelyä toimeentulotukihakemuksenne käsittelyssä vuonna 2012. Oikeusasiamies ei oikeusasiamiehestä annetun lain nojalla tutki yli kaksi vuotta vanhoja asioita ilman erityisiä syitä. Aihetta tutkintaan ei ole, koska saamanne neuvonnan selvittäminen usean vuoden jälkeen on laillisuusvalvonnan keinoin varsin epävarmaa. Lisäksi viranhaltijan toimeentulotukea koskevaan päätökseen tyytymättömällä oli tuolloin voimassa olleiden säännösten mukaan oikeus saada päätös kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen käsiteltäväksi 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Toimielimen päätöksestä asianomainen on voinut valittaa hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksestä vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myönsi valitusluvan.

Vähennys toimeentulotuesta kohdistuu siis pääasiassa aikaan, jolloin kaupunki on ollut tietoinen apulaisoikeusasiamiehen kannanotosta. Esitän, että kaupunki ottaa huomioon tämän seikan opintososiaalisen luoton takaisinperinnässä.

Kysymyksen ratkaiseminen kaupungin vahingonkorvausvelvollisuudesta menettelyn johdosta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Teillä on mahdollisuus esittää kaupungille vahingonkorvausvaatimus, mikäli katsotte kaupungin menettelleen toimeentulotukiasiassanne sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 10 §:n vastaisesti. Kaupungilla on velvollisuus käsitellä kuntalain ja hallintolain edellyttämällä tavalla vahingonkorvausvaatimus ja antaa valituskelpoinen päätös kunnan menettelyn lainmukaisuudesta. Vahingonkorvauslakiin perustuvat vaatimukset käsitellään viime kädessä yleisessä tuomioistuimessa. Teidän tulee kuitenkin ottaa huomioon säännökset laissa velan vanhentumisesta (15.8.2003/728). Oikeusasiamies ei voi antaa asianajollisia neuvoja vaatimuksen esittämisen aiheellisuudesta ja menestymismahdollisuuksista.

Asia ei anna aihetta enempiin toimenpiteisiin kuin että saatan käsitykseni luoton takaisinperinnässä huomioon otettavista toimeentulotukien vähennyksistä kaupungin tietoon. Pyydän sosi- ja terveystointa ilmoittamaan minulle 31.10.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä vastaukseni on antanut aihetta.