



Toimeentulotuen hakijan velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi

KANTELU

Kantelija on arvostellut oikeuskanslerille 10.11.2021 osoittamassaan kantelussa Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä. Kantelun mukaan kantelija oli saanut sairauspäivärahaa 31.10.2021 saakka ja toimeentulotukea sen ohella. Hänet oli ohjattu ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon, vaikka hän oli toimittanut Kelalle lääkärintodistuksen, jossa kantelija on todettu työkyvyttömäksi kaikkien työhön huhtikuun loppuun saakka. Kantelun mukaan hänellä oli vireillä työkyvyttömyyseläkehakemus.

SELVITYS

Kela on antanut 18.7.2022 päivätyn Lakipalveluryhmän selvityksen, jonka liitteenä on Kelan toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskuksen 11.7.2022 päivätty selvitys. Selvitykset lähetetään kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen ohessa.

Kela oli antanut kantelijalle 25.11.2020 myönteisen sairauspäivärahapäätöksen ajaksi 5.11.2020 - 31.10.2021. Päätöksen mukaan kantelijan sairauspäivärahan ensisijaisuusaika päättyi 31.10.2021 ja jos työkyvyttömyys jatkuu, kantelijalla saattaa olla oikeus työeläkelakien

mukaiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen. Kantelija oli toimittanut Kelaan 4.11.2020 lääkärinlausunnon, jonka mukaan hän oli työkyvytön 5.11.2020 - 4.11.2021. Kantelija oli hakenut 1.7.2021 perustoimeentulotukea ajaksi 1.8.2021-31.1.2022. Kela oli myöntänyt 8.7.2021 kantelijalle perustoimeentulotuen ajaksi 1.8.-31.10.2021.

Perustoimeentulotuesta ei ollut voitu tehdä päätöstä 1.11.2021 alkaen, koska seuraavien kuukausien tulot eivät olleet selvillä. Päätöksessä kantelijaa ohjattiin hakemaan perustoimeentulotuen jatkoa uudella hakemuksella. Häntä oli lisäksi ohjattu selvittämään oikeus ensisijaiseen etuuteen sairauspäivärahan päättymisen jälkeen ja ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi, sillä kantelija voisi saada kuntoutustukihakemuksen (määräaikainen työkyvyttömyyseläke) käsittelyajalta työttömyysetuutta.

Kantelija oli hakenut perustoimeentulotukeen jatkoa 6.10.2021 toimittamallaan hakemuksella ajaksi 1.11.-30.11.2021 ja Kela oli 19.10.2021 myöntänyt tämän tuen. Päätöksessä kantelijaa oli ohjattu ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi ja selvittämään oikeus työttömyysetuuteen työkyvyttömyyseläkehakemuksen ollessa vireillä. Päätöksen mukaan hän voi hakea eläkehakemuksen käsittelyn ollessa kesken työttömyysetuutta Kelasta tai omasta työttömyyskassasta, vaikka onkin lääkärinlausuntojen mukaan työkyvytön.

Kelaan oli saapunut 4.11.2021 TE-palvelujen lausunto, jonka mukaan kantelijan työnhaku on alkanut 30.10.2021, eikä työttömyysetuuden maksamiselle ole työvoimapoliittista estettä 30.10.2021 alkaen. Kantelija oli hakenut 1.11.2021 toimittamallaan hakemuksella työttömyysetuutta 1.11.2021 lukien. Kela oli 4.11.2021 myöntänyt työttömyysetuuden.

Kelan mukaan kantelijaa oli perustellusti kehoitettu ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi TE-palveluun kuntoutustukipäätöksen odotusajalle. Kela on selvityksessään todennut, että kantelijalla oli oikeus saada työttömyysetuutta ensisijaisena etuutena työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 3 momentin perusteella hänen työkyvyttömyyseläkehakemuksensa ollessa vireillä. Työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuminen ei ole ollut edellytys perustoimeentulotukihakemuksen ratkaisemiselle ja myöntämiselle. Kyseessä on ollut ainoastaan ohjaus ja kantelijalle on annettu myönteisiä perustoimeentulotuen päätöksiä.

LISÄSELVITYS

Pyysin Kelaa toimittamaan lisäselvitystä ja selostamaan, sovelletaanko toimeentulotukilain 2 a §:n 1 momentin 4 kohdan säännöstä perustoimeentulotukiasioiden käsittelyssä ja milloin se mahdollisesti tulee sovellettavaksi.

Pyysin sitä myös täsmentämään aiemmissa selvityksissä toteamaansa siitä, että toimeentulotukilain tarkoittama työkyvyttömyys viittaa nimenomaisesti työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 1

momentin tarkoittamaan työkyvyttömyyteen ja että lääkärinlausunto työkyvyttömyydestä ei olisi riittävä.

Lisäksi pyysin Kelaa arvioimaan, onko edellä mainittu lainsäädäntö kokonaisuutena selkeää sekä johdonmukaista, onko toimeentulotukilain 2 a §:n 1 momentin 4 kohdan säännös sopu-soinnussa muiden edellä mainittujen säännösten kanssa ja onko viimeksi mainitun säännöksen soveltaminen ongelmaton.

Kelan on antanut Lakipalveluryhmän 9.3.2023 päivätyn lisäselvityksen, jonka liitteenä on Etuuk-sien ja palvelujen suunnitteluyksikön 8.3.2023 päivätty selvitys. Selvitykset lähetetään kanteli-jalle tiedoksi tämän päätöksen ohessa.

Toimeentulotukilain 2 a §:n 1 momentin 4 kohdan soveltaminen

Kelan mukaan käytännössä hakija voi esittää lausunnon terveydentilastaan toimeentulotukihakemuksen yhteydessä erilaisissa tilanteissa. Jos hakija esittää lääkärinlausunnon esteellisyydestään vastaanottaa työtä sairauden vuoksi, hänet ohjataan hakemaan ensisijaisia etuuksia kuten sairauspäivärahaa, jos nämä eivät ole jo vireillä. Asiakkaan toimeentulotukihakemuksen yhteydessä esittämä lääkärinlausunto voi olla myös sairauspäiväraha- tai osasairauspäiväraha- tai työkyvyttömyyseläke- taikka kuntoutustukihakemusta koskevaa selvitystä. Esimerkiksi tilanteessa, jossa asiakas esittää voimassaolevan lääkärinlausunnon työkyvyttömyydestä ja hänellä on hakemus tai muutoksenhaku vireillä työkyvyttömyyseläkkeeseen, lähtökohdaksi toimeentulotukilain 2 a §:n mukaisen työnhakuvelvoitteen osalta otetaan se, että työkyvyttömyys on lääkärinlausunnon perusteella arvioitu ja etuusprosessi ensisijaisen etuuden osalta on vireillä. Asiakas ohjataan kuitenkin selvittämään oikeuttaan työttömyysturvaan, koska työttömyysturvain näkökulmasta lähtökohtana on, että asiakas on oikeutettu työttömyysetuuteen. Asiakasta ei ohjata työttömyysturva-oikeuden selvittämiseen esimerkiksi perusosan alentamisen uhalla.

Toisena esimerkkinä on tilanne, jossa työkyvyttömyyseläke on lainvoimaisella päätöksellä hylätty sen perusteella, että hakijaa ei ole katsottu sairaskorvauslain tai kansaneläkelain mukaisesti työkyvyttömäksi esitetystä lääkärinlausunnosta huolimatta. Tällöin hakijalle syntyy Kelan tulkinnan mukaan velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, koska hakijan ei voida katsoa olevan työkyvytön hakijan työkyvyttömyyseläkehakemuksen yhteydessä esittämästä lääkärin lausunnosta huolimatta.

Tilanne, jossa asiakas kieltäytyy työnhakunsa vireillelaitosta ja esittää esimerkiksi pelkän tois- taiseksi voimassa olevan lääkärin lausunnon, jonka mukaan hän on esteellinen vastaanotta- maan työtä, on toimeenpanon kannalta osoittautunut tulkinnallisesti haastavaksi. Toimeenpa- nossa huomioidaan toisaalta sekä toimeentulotukilain 1 §:n mukainen toimeentulotuen viime- sijaisuus että lain 2 §:n mukainen oikeus toimeentulotukeen, jos asiakas ei voi turvata muilla

tavoin kuten ensisijaisin etuuksin toimeentuloaan sekä 2 a §:n 1 momentin 4 kohdan mukainen sääntely lääkärinlausunnosta. Lisäksi toimeentulotukilain 2 § edellyttää, että jokainen huolehtii itse kykynsä mukaan itsestään ja omasta elatuksestaan.

Käytännössä asiakasta ohjataan näissäkkin tilanteissa selvittämään oikeutensa työttömyysturvaan. Ohjauksen yhteydessä ei kuitenkaan käytetä esimerkiksi mainintoja mahdollisuudesta alentaa perusosaa eikä perusosaa alenneta, jos työnhaku laiminlyödään. Ohjaus tehdään sen perusteella, että toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki. Tähän liittyen osana tulkitaan otetaan huomioon myös se, ettei erillinen lääkärinlausunto vaikuta sellaisenaan asiakkaan oikeuteen saada työttömyysetuutta. Asiakkaalle syntyy tukioikeus lähtökohtaisesti, jos häntä ei ole jossain työkyvyttömyysetuudessa todettu työkyvyttömäksi. Työnhakijan työkyvyn rajoitteet voidaan ottaa myös huomioon tarjottavia työpaikkoja ja työllistymistä edistäviä palveluja arvioitaessa. Päinvastainen tulkinta, jonka mukaan erikseen esitetty yksittäinen lääkärinlausunto mahdollistaisi työnhakuvelvoitteen sulkeutumisen määrääjäksi tai jopa toistaiseksi, sisältää haasteita.

Työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin soveltaminen

Selvityksen mukaan toimeentulotukilain 4 §:n 1 momentin mukainen toimeentulotukitoiminnan yleinen johto, ohjaus ja kehittäminen kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön toimivaltaan ja vaikka tältä osin ministeriön ohjauksen sitovuus ei ole täysin selvää, voidaan ministeriön ohjaukselle Kelan näkemyksen mukaan antaa lainsäädännön tulkintojen osalta merkitystä. Kelan toimeenpanossa on huomioitu STM:n asiassa antama ohjaus (STM Kuntainfo 29.5.2018 9/2018). Kyseisen kuntainfon mukaan toimeentulotukilain tarkoittama työkyvyttömyys viittaa nimenomaisesti työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan määriteltyyn työkyvyttömyyteen. Infossa todetaan muun ohella myös, että toimeentulotuen tarkoituksena ei ole toimia jatkuvaluonteisena ensisijaisten etuuksien täydentäjänä eikä korvata niitä. Etuus- ja palvelujärjestelmien tulisi kaikin tavoin pyrkiä estämään henkilöiden ajautuminen muista järjestelmistä viimesijaisen toimeentulotuen varaan. Ohjaamalla asiakasta tarvittaessa selvittämään oikeuttaan esimerkiksi työttömyysetuuteen Kela pyrkii toimeenpanemaan edellä mainittua ohjetta.

Lainsäädännön selkeys

Vireillä olevan sosiaaliturvauudistuksen yhtenä tavoitteena on vahvistaa viimesijaisen turvan, eli toimeentulotuen roolia perusturvan täydentäjänä ja pyrkiä vähentämään tilanteita, joissa viimesijainen turva toimii perusturvan, kuten työttömyysetuuden sijasta. Toimeentulotuen viimesijaisuudesta johtuen ennen toimeentulotuen myöntämistä tulee selvittää henkilön mahdollisuus muulla, ensisijaisella tavalla turvata elantonsa. Voimassa olevan toimeentulotukilain 2 a §:n sanamuoto kuitenkin edellyttää vain ilmoittautumista työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimis-

toon. Toisaalta toimeentulotukilaki velvoittaa henkilöä ensisijaisesti kykynsä mukaan huolehtimaan itsestään ja omasta elatuksestaan esimerkiksi ensisijaisten etuuksien kuten työttömyysturvan avulla. Käytännössä on katsottu (KHO 20.6.2010 T1472), että työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisen ohella toimeentulotuen hakijan tulee työnhakijana menetellä siten, että hänellä on mahdollisuus päästä toimeentulotukeen nähden ensisijaisten etuuksien kuten työttömyysturvaetuuksien piiriin.

Lähtökohtaisesti oikeus työttömyysturvaan syntyy sekä ilmoittautumalla työvoiman käytettävissä olevaksi työttömäksi, kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi ja pitämällä työnhaku keskeytyksettä voimassa, että hakemalla työttömyysetuutta. Voimassa olevan 2 a §:n mukaan henkilöllä ei ole velvollisuutta olla työnhakijana tilanteessa, jossa hänet on todettu työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaisesti työkyvyttömäksi. Työkyvyttömänä pidetään siten edellä mainitun sääntelyn mukaan henkilöä, joka saa sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaista sairauspäivärahaa tai osasairauspäivärahaa tai kansaneläkelain (568/2007) mukaista työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutustukea taikka täyden työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa etuutta jonkin muun lain nojalla. Työkyvyttömänä pidetään myös henkilöä, joka on todettu sairausvakuutuslain tai kansaneläkelain mukaisesti työkyvyttömäksi, vaikka etuutta ei ole hänelle myönnetty. Lain 2 a §:ssä ei ole sääntelyä niistä tilanteista joissa hakijalla työkyvyttömyydestä huolimatta voisi olla oikeus työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 3 momentin nojalla työttömyysturvaan.

Kelan mukaan käytännössä itsenäisen aseman antaminen erilliselle 4 kohdalle johtaisi siihen, että asiakas voisi halutessaan jättäytyä viimesijaiselle tuelle toistaiseksi ilman velvollisuutta olla työttömänä työnhakijana hankkimalla yksittäisen lääkärin lausunnon, joka saattaa olla sisällöltään aikaisempaan, työkyvystä hankittuun laajaankin selvitykseen nähden päinvastainen tai perustua pintapuoliseen arvioon työkyvystä. Mainittu tulkinta on sosiaaliturvajärjestelmän sekä yksittäisen asiakkaan näkökulmasta erittäin ongelmallinen eikä se ole looginen toimeentulotukilain 1 § ja 2 §:n sääntelyn kanssa.

On myös hyvä huomata, että asiakkaalla, joka on saanut enimmäisajan sairausvakuutuslain mukaista päivärahaa ja jonka edelleen on katsottu olevan terveydellisistä syistä kykenemätön työhönsä, voi olla oikeus sairauspäivärahaan sen jälkeen, kun hän on ollut työttömänä työnhakijana kaksitoista kuukautta. Pahimmillaan asiakkaalle voisi siis myöhemmin koitua oikeudenmenetyksiä.

Kelan näkemyksen mukaan sääntelyn voi katsoa olevan ristiriidassa perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momenttien välisen porrasteisuuden kanssa. Sääntelyä tulisi muuttaa siten, että toimeentulotuen viimesijaisuutta kirkastetaan ja siten että 2 a § olisi kokonaisuutena looginen sekä sisäisesti että toimeentulotukilain 1 § ja 2 §:n kanssa. Esimerkiksi henkilön, jolla on pelkästään lääkärinlausunto työkyvyttömyydestä ei tulisi voida vapautua velvollisuudesta pyrkiä turvaamaan

elantonsa työttömyysturvaa asianmukaisesti hakemalla, ellei hänen kohdallaan täyttyisi muut lain 2 a §:n kriteerit, joiden nojalla työnhakuvelvollisuus voisi sulkeutua pois. Lainsäädännön ei tulisi mahdollistaa tilannetta, jossa hakija voi millä tahansa hankkimallaan lääkärinlausunnolla ohittaa ensisijaisen työkykyjärjestelmän etuineen ja siihen sisältyvine asiantuntijaharkintoineen ja valita jääkö hän täyden perustoimeentulotuen varaan määrääjäksi tai toistaiseksi vai hakeeko hän ensisijaista työttömyysturvaetuutta, johon sisältyy työnhakua sekä työnhakijaa tukevia palveluita ja hakijaa aktivoivia toimenpiteitä.

Edellä kuvattu lainsäädännön epätarkkuus nähdään perustavanlaatuisena ongelmana toimeentulotuen tarkoitus ja rooli etuusjärjestelmissä huomioiden. Lain 2 a §:n 1 momentin 4 kohdan irrottaminen muusta toimeentulotukilain kokonaisuudesta tarkoittaisi myös merkittävää poikkeusta sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuudesta ja heikentäisi ensisijaisten etuuksien merkitystä. Menettely voidaan nähdä myös asiakkaan kokonaisedun vastaisena, koska asiakas ohjautuisi pois ensisijaisten työ- ja toimintakykyä turvaavien järjestelmien piiristä ja asiakkaan mahdollisuudet siirtyä pois sosiaaliturvalta heikentyisivät. Erityisesti nuorten henkilöiden osalta ei voida pitää toimeentulotuen viimesijaisuuden mukaisena mahdollistaa pysyvä toimeentulotukiasiakkuus ja siten tukea nuoren passivoitumista kokonaan pois työhausta tai kuntouttavista toimenpiteistä.

Voimassa oleva sääntely aiheuttaa merkittäviä haasteita yhdenvertaisuuden toteutumiselle sekä toiminnan oikeellisuudelle, jos yksittäisen lääkärin näkemys ohjaa suoraan viimesijaisen tuen myöntämistä. Kela pitää tärkeänä, että kaikille asiakkaille on tarjolla ensisijaisen etuus- ja palvelujärjestelmän tuki. Mahdollisuuksia kehittää sosiaaliturvajärjestelmää toimimaan kokonaisuutena sekä erityisesti osatyökykyisten kannalta entistä paremmin selvitetään parhaillaan osana SOTU- komitean työtä. Kela pitää toivottavana, että edellä mainittujen kaltaisiin tilanteisiin löydetään parempia ratkaisukeinoja kuin henkilöiden ohjautuminen viimesijaiselle tuelle.

Toimeentulotukilain uudistamisen yhteydessä Kela on tuonut lainsäädäntöön liittyviä haasteita lausunnoissaan sosiaali- ja terveysministeriön tietoon. Toimeentulotukilakia uudistettaessa lainsäädäntöön ei tehty tätä koskevia muutoksia. Ainoastaan hallituksen esitykseen ([HE 127/2022 vp](#)) tehtiin seuraava kirjaus:

”Toimeentulotukilaki velvoittaa henkilöä pitämään kykynsä mukaan huolta itsestään ja omasta elatuksestaan, minkä vuoksi toimeentulotukilain 2 a §:ssä säädetään 17 - 64-vuotiaan velvollisuudesta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi lukuun ottamatta tiettyjä säännöksessä lueteltuja tilanteita. Velvollisuus ei koske työssä palkansaajana tai yrittäjänä toimivaa eikä päätoimisesti opiskelevaa henkilöä, tai henkilöä, joka on laitoshoidon tai lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä. Velvollisuus ei koske myöskään työttömyysturvain tarkoittamalla tavalla työkyvyttöä

henkilöä tai työttömyysturvalain tarkoittamaa estävää etuutta saavaa henkilöä tai henkilöä, joka on muun edellä mainittuihin verrattavan hyväksyttävän syyn vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä.”

Edelleen hallituksen esityksessä todetaan:

”Erityistä huomiota vaativat tilanteet, jossa henkilö ei ole edellä mainittujen lakien mukaan työkyvytön, mutta hänellä on erilaisia muita vaikeuksia, jotka heikentävät mahdollisuuksia työllistyä tai ottaa osaa työvoimahallinnon palveluihin. Toimeentulotukilain viimesijaisuudesta johtuu, että ennen toimeentulotuen myöntämistä tulee aina ensin selvittää oikeus ensisijaiseen etuuteen, joka voi edellä mainittujenkin henkilöiden kohdalla olla työttömyysetuus. Työttömyysturvalain mukaiseen työttömyysetuuteen on oikeus kokoaikatyötä hakevalla työttömällä työnhakijalla. Työnhakijana pidetään henkilöä, joka ilmoittaa työ- ja elinkeinotoimistolle yhteystietonsa, on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetyllä tavalla rekisteröity työnhakijaksi ja asioi työ- ja elinkeinotoimistossa toimiston edellyttämällä tavalla.”

RATKAISU

Sovellettavat säännökset

Perustuslain 19 §:n oikeutta sosiaaliturvaan koskevan perusoikeussäännöksen 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997, 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.

Edellä mainitun lain 2 §:n 1 momentin 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. Pykälän 2 momentin mukaan jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elämästään sekä, siinä

laajuudessa kuin avioliittolaissa, lapsen elatuksesta annetussa laissa ja muussa laissa säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta.

Saman lain 2 a §:n 1 momentin mukaan toimeentulotukea hakeva 17-64-vuotias henkilö on velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon, ellei hän 1) ole työssä palkansaajana tai yrittäjänä, 2) opiskele päätoimisesti, 3) ole työttömyysturvalain (1290/2002) 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tai 4 §:n 1–6 kohdassa tarkoitettu henkilö, 4) ole laitoshoidon tai lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä tai 5) ole muun edellä mainittuihin verrattavan hyväksyttävän syyn vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä.

Työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan työkyvyttömällä henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Työkyvyttömänä pidetään henkilöä, joka saa sairausvakuutuslain mukaista sairauspäivärahaa tai osasairauspäivärahaa tai kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutustukea taikka täyden työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa etuutta jonkin muun lain nojalla. Työkyvyttömänä pidetään myös henkilöä, joka on todettu sairausvakuutuslain tai kansaneläkelain mukaisesti työkyvyttömäksi, vaikka etuutta ei ole hänelle myönnetty.

Työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 3 momentin mukaan työnhakijalla, joka on saanut enimmäisajan sairausvakuutuslain mukaista päivärahaa ja jonka edelleen on katsottu olevan terveydellisistä syistä kykenemätön työhönsä, on oikeus työttömyysetuuteen, jos hänen työkyvyttömyyseläkehakemuksensa on vireillä tai hylätty.

Arviointi

Selvityksen mukaan Kelan sairauspäivärahaa voi saada enintään sen kuukauden loppuun, jota seuraavan kuukauden aikana 300 päivärahopäivää tulisi täyteen. Jos sairauspäivärahan enimmäisaika täyttyy ennen eläkehakemuksen käsittelyä, asiakas ohjataan ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi TE-palveluun ja hakemaan työttömyysetuutta työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 3 momentin perusteella. Tarkoituksena on turvata henkilön toimeentulo aikana, jona sairauspäivärahan enimmäisaika on täyttynyt, mutta oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen ei ole vielä ratkaistu. Jos työttömyysetuutta on maksettu eläkehakemuksen vireilläoloajalta ja hakemus sittemmin hylätään, henkilö katsotaan lääkärinlausunnoista riippumatta työkykyiseksi ja työttömyysetuuden maksamista jatketaan normaalisti.

Kela on selvityksissään viitannut oikeuskäytäntöön, jossa on katsottu (KHO 20.6.2010 T1472), että työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisen ohella toimeentulotuen hakijan tulee työnhakijana menetellä siten, että hänellä on mahdollisuus päästä toimeentulotukeen nähden ensisijaisen etuuksien kuten työttömyysturvaetuuksien piiriin.

Selvityksen mukaan Kelan toimeenpanossa on huomioitu STM:n asiassa antama ohjaus (STM Kuntainfo 29.5.2018 9/2018). Kyseisen kuntainfon mukaan toimeentulotukilain tarkoittama työkyvyttömyys viittaa nimenomaisesti työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan määriteltyyn työkyvyttömyyteen. Infossa todetaan muun ohella myös, että toimeentulotuen tarkoituksena ei ole toimia jatkuvaluonteisena ensisijaisten etuuksien täydentäjänä eikä korvata niitä.

Voimassaolevan toimeentulotukilain 2 a §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan hakija ei ole velvolinen ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi, jos hän on laitoshoidon, lääkärin toteaman sairauden tai näihin verrattavan syyn vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä. Kyseisen lainkohdan säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen ([HE 184/2000 vp](#), s. 19, 43) perusteluissa ei ole tarkemmin perusteltu, mitä lääkärin toteamasta sairaudesta aiheutuva esteellisyys vastaanottaa työtä tarkoittaa.

Kela on lisäselvityksessään todennut, että hallituksen esityksessä mainitun lainkohdan suhdetta työttömyysturvalain mukaiseen työkyvyttömyyteen ei ole tarkemmin avattu. Myöskään kyseisen sääntelyn suhdetta toimeentulotukilain 1 § ja 2 §:n mukaiseen sääntelyyn ei avata esitöissä. Kelan näkemyksen mukaan sääntelyn voi katsoa olevan ristiriidassa perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momenttien välisen porrasteisuuden kanssa. Käytännössä 2 a §:n 1 momentin 4 kohta voinee pitää sisällään 2 a §:n 1 momentin 3 kohdan. Kelan mukaan pykälän sisältö nähdään käytännössä ristiriitaisena ja tulkinta on tältä osin haasteellista. Kelan näkemyksen mukaan lainsäädäntöä tulisi tarkentaa tältä osin. Sääntelyä tulisi muuttaa siten, että toimeentulotuen viimesijaisuutta kirkastetaan ja siten että 2 a § olisi kokonaisuutena looginen sekä sisäisesti että toimeentulotukilain 1 §:n ja 2 §:n kanssa.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kelan mukaan kantelijan arvostelema työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuminen ei ole ollut edellytys perustoimeentulotukihakemuksen ratkaisemiselle ja perustoimeentulotuen myöntämiselle. Kyseessä on ollut ainoastaan ohjaus ja kantelijalle on annettu myönteisiä perustoimeentulotuen päätöksiä.

Edellä esitetyn perusteella Kelan menettelyssä kantelijan perustoimeentulotukiasiassa ei ole ilmennyt sellaista, johon minulla olisi oikeudellisia perusteita puuttua, eikä kantelijan asia siten ole antanut aihetta toimenpiteisiin.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 7 §:ssä säädetään aloiteoikeudesta. Oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

Perustoimeentulotuen asiakkaat ovat tehneet oikeuskanslerille useita kanteluja, joissa on arvosteltu heidän ohjaamistaan ilmoittautumaan TE-toimistoon, vaikka he ovat olleet lääkärinlausunnon perusteella työkyvyttömiä. Kanteluissa on viitattu toimeentulotukilain 2 a §:n 1 momentin 4 kohtaan, ja katsottu ettei Kela ole noudattanut sitä.

Kelan antamassa lisäselvityksessä on tuotu esiin toimeentulotukilain 2 a §:n ja erityisesti sen 1 momentin 4 kohdan soveltamisessa ja tulkinnassa esiintyviä ongelmia. Se on viitannut sääntelyn mahdolliseen ristiriitaisuuteen perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momenttien porrasteisuuden kanssa, pykälän sisäiseen ristiriitaisuuteen ja sääntelyn epätarkkuuteen sekä sääntelyn suhteeseen toimeentulotukilain 1 ja 2 §:n säännöksiin.

Kela on lisäselvityksensä mukaan tuonut toimeentulotukilain uudistamisen yhteydessä esiin, että asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista tulisi säätää laissa. Erityisen tärkeänä tämä nähdään viimesijaisen tuen ehtoja määriteltäessä. Tämän vuoksi toimeentulolain toimeenpanijalle on osin epäselvää, mikä merkitys lisäselvityksessä selostetuille ministeriön ohjeissa oleville tai lainvalmistelumateriaaliin tehdyille kirjauksille voidaan lainsäädännön rinnalla lopulta antaa. Kelan näkemyksen mukaan toimeentulotukilakiin tulisi tehdä kokonaisuudistus ja tässä yhteydessä tulisi tarkastella 2 a §:n selkeyttämistä ja erityisesti sen toimeentulotuen viimesijaisuutta korostavaa roolia.

Toimeentulotukilain 2 a §:n 1 momentin 4 kohta on sanamuodoltaan yksiselitteinen eikä sellaisenaan sopusoinnussa Kelan esittämien näkökohtien kanssa.

Pidän kuitenkin Kelan esittämiä näkökohtia toimeentulotukijärjestelmän tavoitteista ja johdonmukaisuudesta huomionarvoisina sekä kuvausta voimassaolevan toimeentulotukilainsäädännön tulkinnanvaraisuuden aiheuttamista ongelmista merkittävänä. Toimeentulotukijärjestelmän ja asiakkaan oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta keskeisen säännöksen soveltaminen nojaa Kelassa järjestelmää kokonaisuudessaan koskeviin tavoitetulkintoihin, itsessään tulkinnanvaraisiin lain esitöihin ja ministeriön oikeudellisesti sitomattomaan ohjausasiakirjaan. Tätä ei voi pitää järjestelmän toimivuuden, Kelalle kuuluvan tehtävän tuloksellisen suorittamisen eikä asiakkaiden oikeusturvan ja palveluiden asianmukaisuuden kannalta tyydyttävänä. Tulkinnanvaraisuus on tullut esille myös oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa. Soveltamisen tulisi perustua selkeään ja toimeentulotukilainsäädännön kokonaisuuteen yhteensopivaan lain säännöseen.

Edellä esitetyn perusteella pidän perusteltuna lainsäädännön selkeyttämistä. Erityisesti perusoikeuksia keskeisesti turvaavan ja myös hallinnossa laajasti sovellettavan toimeentulotukilainsäädännön tulisi olla tarkkaa ja johdonmukaista sekä asiakkaalle ymmärrettävää.

Lähetän päätökseni ja Kelan 9.3.2023 päivätyn lisäselvityksen sosiaali- ja terveysministeriölle toimeentulotukilain ja erityisesti sen 2 a §:n uudistamis- ja muutostarpeen arvioimiseksi. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään ja suunnitelmistaan viimeistään 30.9.2023.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Irma Tolmunen