



Kansaneläkelaitoksen menettely perustoimeentulotukiasiassa

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille osoittamassaan 24.7.2020 päivätyssä kirjoituksessa arvostellut Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä. Kantelija arvostelee sitä, että Kela on vaatinut perustoimeentulotuen asiakkaita, mukaan lukien kantelija, tukien leikkaamisen uhalla ilmoittautumaan työnhakijaksi TE-toimistoon ja hakemaan työttömyysetuutta, vaikka asiakas on lääkärinlausunnon perusteella työkyvytön. Kantelija on oheistanut 1.4.2020 päivätyn B 1 –lääkärinlausunnon, jonka mukaan kantelija on 1.5.2020 alkaen työkyvytön toistaiseksi. Kantelijan mukaan lääkärinlausunto on toimitettu Kelalle ja sen perusteella kantelijalle on haettu pysyvää kuntoutustukea.

Kantelija on viitannut toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 2 a §:n (1294/2002) 1 momentin 4) kohdan säännökseen, jonka mukaan toimeentulotukea hakeva 17–64-vuotias henkilö on velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon, ellei hän ole laitoshoidon tai lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä. Kantelija on katsonut, että edellä mainitun lainkohdan mukaisesti lääkärinlausunnon perusteella työkyvyttömällä henkilöllä ei ole velvollisuutta ilmoittautua työnhakijaksi TE-toimistoon ja että Kela ei saisi tätä perustoimeentulotukihakemusta käsitellessään vaatia.

Kantelija pitää lainvastaisena sitä, että Kela on työttömyysturvalain (1290/2002) 3 luvun 3 §:n 3 momentin säännöksen perusteella vaatinut muun muassa kantelijaa ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon ja hakemaan työttömyysetuutta, vaikka kantelija on lääkärinlausunnon perusteella työkyvytön. Kantelijan kuntoutustuki oli hylätty 1.7.2020 alkaen ja asiasta

oli valitus vireillä. Kela on ilmoittanut kantelijalle, että jos työkyvyttömyyseläkehakemuksen käsittely on kesken tai hakemus on hylätty, asiakas voi hakea työttömyysetuutta Kelasta tai työttömyyskassasta. Näin voi tehdä, vaikka asiakas lääkärinlausuntojen mukaan on työkyvytön. Kantelija arvostelee lisäksi sitä, että Kela ei ollut ”Kysy Kelasta” -sivuilla vastannut kantelijan edellä mainitusta toimeentulotuesta annetun lain säännöksestä esittämään kysymykseen.

Kantelija on osoittanut oikeuskanslerille 22.12.2020, 19.3.2021 ja 27.9.2021 päivätyt lisäkirjoitukset liitteineen. Kantelijan mukaan Kela oli kehottanut häntä selvittämään oikeutensa työkyvyttömyyseläkkeeseen, vaikka asia oli vireillä valitusasteissa. Lisäksi Kela oli edelleen kehottanut häntä ilmoittautumaan työnhakijaksi TE-toimistoon ja hakemaan työttömyysetuutta. Kantelijalle 7.9.2021 annetussa perustoimeentulotukipäätöksessä kantelijaa oli kehoitettu toimittamaan tosite kokoaikaisen työnhaun voimassaolosta seuraavan perustoimeentulotukihakemuksen liitteeksi. Päätöksessä oli todettu, että kantelijan perusosan alentamista 20 prosentilla harjetaan aikaisintaan 1.11.2021 alkaen. Päätöksen mukaan perusosan alentaminen on mahdollista, koska Kela oli saanut TE-palveluista tiedon, että kantelija oli jättänyt ilmoittautumatta TE-palveluihin kokoaikatyötä hakevaksi työmarkkinoiden käytettävissä olevaksi työttömäksi työnhakijaksi. Kantelija on 9.9.2021 hakenut oikaisua perustoimeentulotukipäätökseen.

Kantelija on lisäkirjoituksissaan viitannut siihen, että TE-toimisto on toimittanut Kelalle lausunnon, jonka mukaan TE-toimisto toteaa, että TE-toimisto ei voi ottaa kantelijaa työttömäksi työnhakijaksi, koska hän ei voi sairautensa takia ottaa vastaan työtä.

Kantelija on osoittanut oikeuskanslerille 22.10.2021 päivätyn lisäkirjoituksen, johon hän on oheistanut Kelan 20.10.2021 antaman perustoimeentulotukipäätöksen. Päätöksessä kantelijan perusosaa on alennettu 20 prosentilla marraskuun 2021 ajalta, koska kantelija oli jättänyt 11.5.2020 alkaen ilmoittautumatta TE-palveluihin kokoaikatyötä hakevaksi työmarkkinoiden käytettävissä olevaksi työttömäksi työnhakijaksi ja siten toiminut niin, ettei työtä tai julkista työvoimapalvelua ole voitu tarjota. Kantelija on ilmoittanut hakeneensa oikaisua perustoimeentulotukipäätökseen.

Kantelija on 25.10.2021 päivätyssä lisäkirjoituksessaan edelleen arvostellut Kelan menettelyä sen vaatiessa kantelijaa ilmoittautumaan TE-toimistoon sekä 20.10.2021 annettua perustoimeentulotukipäätöstä.

SELVITYS

Kelan lakipalveluryhmä on antanut 9.12.2020 päivätyn selvityksen, jonka liitteenä on etuuspalvelujen lakiyksikön toimeentulotukiryhmän 27.11.2020 päivätty selvitys asiakirjoineen.

Selvitykset lähetetään oheisena kantelijalle tiedoksi.

Selvityksen mukaan kantelijalle oli myönnetty 23.11.2018 annetulla päätöksellä sairauspäivärahaa ajalle 1.1.- 31.5.2019. Sairauspäivärahaa oli 31.5.2019 mennessä myönnetty kantelijalle 284 arkipäivältä ja näin ollen sairauspäivärahan enimmäisaika oli täyttynyt. Työeläkelaitos oli myöntänyt kantelijalle 23.9.2019 annetulla päätöksellä määräaikaisen työkyvyttömyyseläkkeen eli kuntoutustuen ajalle 1.6.2019 - 30.6.2020. Työeläkelaitos oli 26.4.2020 antamallaan päätöksellä hylännyt työkyvyttömyyseläkkeen jatkohakemuksen. Kantelija oli hakenut sairauspäivärahaa 15.6.2020 toimitetulla hakemuksella 1.5.2020 lukien. Kela oli antanut 3.7.2020 kantelijalle hylkäävän sairauspäivärahapäätöksen, koska kantelija oli saanut sairauspäivärahaa jo enimmäisajan, eikä ollut tämän jälkeen ollut työkykyinen yhtäjaksoisesti vähintään 12 kuukautta tai ollut töissä yhdenjaksoisesti vähintään 30 päivän ajan, eikä kyseessä ole ollut uusi sairaus.

Kantelija oli hakenut perustoimeentulotukea 1.6.2020 toimittamallaan hakemuksella ajalle 1.7.- 31.10.2020. Hakemuksen käsittelyn yhteydessä kantelijaa oli 8.6.2020 ja 9.6.2020 viesteillä ohjattu ilmoittautumaan TE-palveluun työttömäksi työnhakijaksi ja toimittamaan Kelaan todistus työnhaun voimassaolosta. Kantelijalle oli annettu 11.6.2020 hylkäävä päätös ajalle 1.7.- 31.7.2020, koska laskelma oli tuloylijäämäinen. Kantelija oli 1.7.2020 toimittamallaan hakemuksella hakenut perustoimeentulotukea ajalle 1.8.-30.9.2020. Kantelijalle oli annettu 6.7.2020 myönteinen perustoimeentulotukipäätös ajalle 1.8.-31.8.2020. Päätöksessä kantelijaa oli kehoitettu selvittämään oikeutensa ensisijaiseen etuuteen ja ilmoittautumaan TE-palveluun työttömäksi työnhakijaksi. Ratkaisu annettiin lyhyemmälle ajalle kuin kantelija oli hakenut, koska ensisijaisia etuuksia ei ollut selvitetty.

Kelasta on 8.10.2021 saatu lisäselvitystä asiassa. Kela on toimittanut oikeuskanslerinvirastoon kantelijan 9.9.2021 saapuneen oikaisuvaatimuksen 7.9.2021 annetusta perustoimeentulotukipäätöksestä sekä oikaisuvaatimuksen liitteenä olevan 13.5.2020 päivätyn lääkärinlausunnon, jonka mukaan kantelija on kykenemätön tekemään tavallista työtään tai siihen verrattavaa työtä toistaiseksi. Kela on toimittanut myös TE-toimiston antaman Kelaan 29.5.2020 saapuneen lausunnon, jonka mukaan kantelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska hänen työhakemuksensa ei ole ollut voimassa 11.5.2020 alkaen. Lausunnossa todetaan, että ”asiakkaan pyynnöstä lausunto. Ei oikeutta työttömyysetuuteen, koska työnhaku ei voimassa. Haku päätetty 11.5.2020, ei terveytensä perusteella pysty vastaanottamaan työtä.”

Kela on 8.10.2021 ilmoittanut, että kantelijalla ei ole Kelassa vireillä eikä ole ollutkaan vireillä työttömyysetuushakemuksia.

RATKAISU

Oikeusohjeita

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 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. Toimeentulotukilain 2 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä, siinä laajuudessa kuin avioliittolaissa (234/1929), lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975) ja muussa laissa säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta.

Toimeentulotukilain 2 a §:ssä (1294/2002) säädetään velvollisuudesta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi. Pykälän 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; (1278/2016) 4) ole laitoshoidon tai lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä; tai 5) ole muun edellä mainittuihin verrattavan hyväksyttävän syyn vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä.

Pykälän 2 momentin mukaan jos toimeentulotuen hakija ei ilmoitaudu työvoimatoimistoon työnhakijaksi, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa hänen osaltaan siten kuin kyseisen lain 10 §:ssä säädetään.

Työttömyysturvalain (1290/2002) 3 luvun 3 §:n 1 momentin (1188/2009) mukaan työkyvyttömällä henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Työkyvyttömänä pidetään 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.

Työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 3 momentin (608/2004) 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.

Työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 4 momentin (1081/2016) mukaan työkyvyttömäksi tulleella työttömyysetuuden saajalla, joka ei saa sairausvakuutuslain 8 luvun 7 §:n 1 momentissa olevan rajoituksen (omavastuu) vuoksi päivärahaa tai muuta vastaavaa lakisääteistä korvausta taikka työnantajalta sairausajan palkkaa, on työkyvyttömyydestään huolimatta ja sen estämättä, mitä tämän lain 2 luvussa säädetään työnhakijana olosta, oikeus työttömyysetuuteen.

Arviointi

Kelan selvityksen mukaan perustoimeentulotuen tarvetta arvioitaessa lähtökohtana on, että jokaisella on kykynsä mukaan velvollisuus pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan. Perustoimeentulotukea voi saada jokainen tuen tarpeessa oleva, joka ei voi saada toimeentuloa muulla tavalla. Perustoimeentulotuki on viimesijainen tukimuoto, ja ennen tuen myöntämistä tulee selvittää henkilön ja perheen mahdollisuudet tulla toimeen omilla tuloillaan, varoillaan tai muilla tulonlähteillä.

Kantelijalle oli maksettu enimmäismäärä sairauspäivärahaa, jonka jälkeen kantelijalle oli myönnetty kuntoutustukea työeläkelaitoksesta. Kantelijan jatkohakemus työkyvyttömyyseläkkeeseen oli hylätty, ja samoin oli hylätty myös sairauspäiväraahakemus. Kantelijalla oli ollut mahdollisuus hakea ensisijaisia etuuksia ennen perustoimeentulotuen myöntämistä. Kantelijaa oli perustellusti kehoitettu ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi TE-palveluun, sillä jokaisella on toimeentulotukilain mukaan velvollisuus pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan. Kantelija ei ole Kelan tietojen mukaan tähän mennessä kuitenkaan ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi.

Kelan mukaan toimeentulotukilain tarkoittama työkyvyttömyys viittaa nimenomaisesti työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan määriteltyyn työkyvyttömyyteen.

Kelan selvityksen mukaan toimeentulotuki on viimesijainen tukimuoto. Siksi aina ennen toimeentulotuen myöntämistä tulee selvittää henkilön oikeus ensisijaisiin sosiaaliturva- ja muihin etuuksiin. Lisäksi toimeentulotukilaki velvoittaa henkilöä pitämään kykynsä mukaan huolta itsestään ja omasta elatuksestaan, minkä vuoksi toimeentulotukilaissa on edellytetty ilmoittautumista työttömäksi työnhakijaksi.

Kantelijan mukaan Kela on toistuvasti kehottanut häntä ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon, vaikka hänellä on ollut esittää työkyvyttömyydestään lääkärin B-lausunto. Kantelijan mukaan Kela ei ole perustellut, mihin lakiin kyseinen kehoitus perustuu, eikä kantelija kertomansa mukaan ole saanut asiaa koskeviin kysymyksiinsä vastausta Kysy Kelasta -paltalla.

Toimeentulotukilain 2 a §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan toimeentulotukea hakeva 17–64-vuotias henkilö on velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon, ellei hän ole laitoshoidon tai lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä. Toimeentulotukilain muuttamista koskevalla hallituksen esityksellä (HE 184/2000 vp, s. 19, 43) toimeentulotukilakiin lisättiin säännös (2 a §), jonka perusteella toimeentulotukiviranomainen voi aina velvoittaa työttömän toimeentulotukiasiakkaan ilmoittautumaan työvoimatoimistoon työnhakijaksi. Jos henkilö tästä kieltäytyy, voidaan toimeentulotuen perusosaa hänen osaltaan alentaa siten kuin toimeentulotukilaissa säädetään. Lisäksi lakiin lisättiin ne syyt, joiden perusteella henkilö voi olla ilmoittautumatta työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon. Tällainen syy voisi olla esimerkiksi tilanne, jossa henkilö on laitoshoidon, lääkärin toteaman sairauden tai muun näihin verrattavan hyväksyttävän syyn vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä. Hallituksen esityksessä ei ole tarkemmin perusteltu, mitä lääkärin toteamasta sairaudesta aiheutuva esteellisyys vastaanottaa työtä tarkoittaa.

Kela ei ole selvityksessään ottanut kantaa toimeentulotukilain 2 a §:n 1 momentin 4 kohdan säännökseen ja sen merkitykseen kantelijan perustoimeentulotukiasiassa. Kantelija on esittänyt Kelalle ainakin 1.4.2020 päivätyn ja sitä täydentävän 13.5.2020 päivätyn B 1 –lääkärintuomion, joiden mukaan kantelija on toistaiseksi työkyvytön.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kantelija on ollut lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä ja näin ollen myös työkyvytön. Kela ei olisi tällaisessa tilanteessa voinut toimeentulotuen saamisen edellytyksenä vaatia ja kehottaa kantelijaa hakeutumaan TE-toimistoon työttömäksi työnhakijaksi. Katson riittäväksi laillisuusvalvonnalliseksi toimenpiteeksi saattaa tämän käsitykseni Kelan tietoon.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen