

27.1.2022

EOAK/1198/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Notari Eeva-Maria Tuominen

ASUMISKUSTANNUSTEN KOHTUULLISTAMINEN JA TULOJEN VYÖRYTTÄMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Kelan menettelyä toimeentulotukiasiassa. Kantelija kertoi muuttaneensa heinäkuussa 2020 yhdessä alaikäisen lapsensa kanssa Suomeen ja solmineensa määräaikaisen asunnonvuokrasopimuksen. Määräaikaisesta vuokrasopimuksesta huolimatta Kela edellytti perheen muuttoa toimeentulotuen kannalta kohtuuhintaiseen asuntoon. Kantelija ilmoitti Kelalle joutuvansa maksamaan sopimussakkoa vuokrasopimuksen irtisanomisesta. Tästä huolimatta Kela edellytti muuttoa. Kantelija kertoi vielä, ettei hänellä ollut Suomeen muutettaessa tietoa Kelan käytännöistä.

Kirjoituksesta ilmenee, ettei Kela myöntänyt toimeentulotukea kantelijalle sopimussuhteen purkamisesta syntyneeseen sopimussakkoon. Kela kohtuullisti vielä kantelijan uuden asunnon vuokraa. Lisäksi Kela ilmoitti, ettei kantelija saa muuttoavustusta, koska hän muutti ylikalliiseen asuntoon. Kela ohjasi kantelijan päätöksissään hakemaan täydentävää toimeentulotukea kunnasta, mitä hänelle ei myönnetty. Kelan menettelystä aiheutui kantelijalle toimeentulotuen tarvetta.

2 SELVITYS

2.1 Selvityspyyntö

Kantelun johdosta Kelalta hankittiin selvitys. Selvitystä pyydettiin kantelukirjoituksen lisäksi seuraavista, kantelijalle 29.10.2020 annettua päätöksestä ilmenneistä seikoista:

Päätöksessä 29.10.2020 marraskuulle todettiin mm. että ”mikäli marraskuun tiliotteilla näkyy yksityispanoja, voidaan tätä päätöstä tarkistaa siten, että tiliotteilla näkyvät yksityispanot huomioidaan tuloksi ja syntyvä tuloylijäämä vyörytetään seuraavan kuukauden tuloksi”. Epäselväksi jää, mitä tällä maininnalla tarkoitettiin, ottaen huomioon mitä toimeentulotukilain 15 §:ssä on säädetty ja mitä toimeentulotukilain perintää koskevissa säännöksissä on säädetty.

Kantelijalle annetuissa toimeentulotukipäätöksissä asetettiin hänelle ehdottomat määräajat omaisuuden realisoimiseksi. Päätöksessä 29.10.2020 määräaika oli 30.11.2020 ja päätöksessä 15.12.2020 määräaika oli 30.3.2021. Epäselväksi jää, missä tarkoituksessa määräajat asetettiin. Päätöksessä todettiin myös, että ”Perustoimeentulotuki ajalta 1.2.2020–29.2.2020 peritään myöhemmin takaisin omaisuuden realisoinnista saaduista varoista. Perinnästä päättää lopullisesti hallinto-oikeus.”

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Asian asianmukainen käsittely pitää sisällään yleisen velvollisuuden käsitellä asioita huolellisesti. Viranomaisen on selvitettävä käsiteltävänään olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

Toimeentulotuesta annetun lain (toimeentulotukilain) 1 §:n 1 momentin 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 elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.

Toimeentulotukilain 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 huolenpidolla tai muulla tavalla.

Toimeentulotukilakilain 7 b §:n mukaan perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon mm. yleisestä asumistuesta annetun lain 9 §:ssä tarkoitettut asumismenot, muun kuin yhtiömuotoisen omistusasunnon välttämättömät hoitomenot sekä välttämättömät asuntoon muuttoon liittyvät menot.

Toimeentulotukilain 15 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan toimeentulotuki määrätään kuukaudelta. Toimeentulotuki voidaan tarpeen mukaan myöntää ja maksaa kuukautta lyhyemmältä tai sitä pidemmältä ajalta.

Säännöksen 2 momentin mukaan toimeentulotuen perusteena olevia lain tarkoittamia hyväksyttäviä menoja (7 ja 7 c §) sekä 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja toimeentulotukea määrättäessä huomioon otettavia tuloja ja varoja laskettaessa menot, tulot ja varat otetaan huomioon siltä ajanjaksolta, jota koskevana toimeentulotuki määrätään. Tulo voidaan kuitenkin jakaa eriin otettavaksi huomioon useampana toimeentulotuen määräämisen ajanjaksona (jaksotus), jos tulon kertaluonteisuus taikka sen saamisen peruste tai käyttötarkoitus huomioon ottaen on kohtuullista.

Jaksottamiseen ja jaksottamisen pituuteen vaikuttavat henkilön tai perheen yksilölliset olosuhteet, kuten henkilön sairaus tai vammaisuus, onko kyseessä lapsiperhe, henkilön tai perheen asumisolosuhteet tai muut perheen sosiaaliseen tilanteeseen vaikuttavat seikat. Toimeentulotukiasia on aina ratkaistava hakijan yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Jaksottamisen perusteet on aina arvioitava ja perusteltava samoin kuin se, onko jaksottaminen kohtuutonta asiakkaalle tai tukeen (päätökseen) osallisille. Toimeentulotukilaki edellyttää siis tältä osin päätöksentekijältä harkintaa.

Toimeentulotukilain esitöiden mukaan (HE 217/1997 vp) toimeentulotukea koskevassa normilaskelmassa tulot ja varat otetaan huomioon siltä ajanjaksolta, jota koskevana toimeentulotuki määrätään. Tästä pääsäännöstä on tarpeen hallituksen esityksen mukaan poiketa esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilö tai perhe saa suuren kertakorvauksen, esimerkiksi erorahan, loppukorvauksen työsuhteen päättyessä, perinnön tai suuren konsulttipalkkion. Hallituksen esityksen mukaan perheen tai henkilön on lain 2 §:n mukaisesti mahdollista saada edellä sanotun kaltaisista tuloistaan riittävä toimeentulo itselleen tai perheelleen pidemmäksi aikaa. Edelleen hallituksen esityksen mukaan tulojen huomioon ottaminen maksukuukauden jälkeen varoina suosisi varojen nopeaa kulutusta. Näitä tuloja on perusteltua jaksottaa pidemmälle ajalle kuin kuukaudelle, joka on tavanomainen ja menojen arvioimisen kannalta usein tarkoituksenmukainen tuen määräämisen ajanjakso.

Virheellisiä toimeentulotukipäätöksiä ei voida muuttaa kuin laissa erikseen säädetyillä perusteilla. Toimeentulotukea ei myöskään saa periä takaisin kuin erikseen säädetyillä perusteilla.

Toimeentulotukilain 18 §:n mukaan toimeentulotuki tarkistetaan, jos henkilön tai perheen olosuhteissa tai tuen tarpeessa tapahtuu tai on tapahtunut muutoksia. Hakijalle tehdään uusi 6 §:n mukainen laskelma, joka tehdään vastaamaan muuttuneita olosuhteita ja koskien ajanjaksoa, jota olosuhdemuutokset koskevat.

Toimeentulotukilain esitöiden (HE 217/2016 vp) mukaan toimeentulotuen tarkistaminen toteutetaan kohdentamalla se laskennallisesti jo maksettuihin toimeentulotukeen ja saattamalla laskelma vastaamaan asiakkaan kyseisenä ajanjaksona vallinnutta tosiasiallista tilannetta. Uusi toimeentulotukilaskelma ei kuitenkaan aiheuta esimerkiksi asiakkaaseen kohdistuvaa takaisinperintää vaan mahdollisesti syntyvä laskelmalla syntyvä ylijäämä voidaan asiakkuuden jatkuessa jakaa tuloksi seuraaville kuukausille, jos tulon kertaluonteisuus taikka sen saamisen peruste tai käyttötarkoitus huomioon ottaen on kohtuullista. Tässä yhteydessä asiakkaan olosuhteet ja hänen tosiasiallisesti käytettävissä olevat tulot tulee kuitenkin huomioida.

Tulojen jaksottamiseen liittyy läheisesti myös saadun normiylijäämän tai aikaisempien tulojen niin sanottu vyöryttäminen seuraavalle tai seuraaville kuukausille. Toimeentulotuen myöntämiskäytännössä on siis ollut ja on tavallista, että asiakkaan kuukausittaista normiylijäämää (laskennallista säästöä) vyörytetään seuraavalle kuukaudelle tai seuraaville kuukausille.

Toimeentulotukilain 6 ja 11 §:n vaatimusta *käytettävissä olevien tulojen huomioon* ottamisesta toimeentulotukea koskevassa normilaskelmassa ja toimeentulotukea määrättäessä on noudatettava myös silloin, kun sovelletaan toimeentulotukilain 15 §:n 2 momentin säännöstä tulojen jaksottamisesta ja erityisesti silloin, kun normiylijäämää vyörytetään kuukaudelta toiselle.

Selvää sääntöä siitä, kuinka pitkälle ajalle tuloja voidaan jaksottaa tai vyöryttää, ei laista tai oikeuskäytännöstä ole löydettävissä.

Selvää kuitenkin on, että toimeentulotukiviranomainen ei voi etukäteen määritellä (päättää) sitä, mihin saakka jaksotus tai vyörytys kestää ottaen huomioon sen, että toimeentulotuki määräytyy aina henkilön käytettävissä olevien tulojen mukaan.

Mikäli asiakas voi osoittaa, että jaksotettavaksi määrätyt ja päätöksessä huomioidut tulot ovat menneet sinänsä toimeentulotuessa hyväksyttäviin tarkoituksiin ja ne eivät tosiasiallisesti enää ole hänen käytössään jaksotettavana aikana, ei tulojen jaksotukseen tai vyöryttämiseen näin ollen tule ryhtyä tai sitä voida jatkaa.

Toimeentulotukilain 20 ja 21 § sisältävät säännökset toimeentulotuen takaisinperinnän perusteista, edellytyksistä ja esteistä. Lain 20 §:n 1 momentin mukaan päättäessään toimeentulotuen myöntämisestä Kansaneläkelaitos tai kunnan toimielin voi samalla määrätä, että toimeentulotuki tai osa siitä peritään takaisin tuen saajalta, jos hänellä on tuloja tai varoja tai oikeus elatusta turvaavaan etuuteen, mutta tulot, varat tai etuus eivät ole tukea myönnettäessä hänen määrättävinään tai hän ei muusta syystä voi niitä silloin käyttää.

Lain 21 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuen takaisinperinnän edellytyksenä on, että korvausvelvollisella asiasta päätettäessä tai myöhemmin on oikeus saada sellaisia tuloja tai varoja, joista korvaus voidaan periä vaarantamatta korvausvelvollisen tai sellaisen henkilön toimeentuloa, josta hän pitää huolta tai on velvollinen pitämään huolta.

Takaisinperinnästä on aina lukuun ottamatta lain 23 §:n mukaista eräänlaista kuittausperintää, tehtävä hakemus hallinto-oikeudelle, joka harkitsee, vaarantaako takaisinperintä asiakkaan toimeentulon.

Toimeentulotuen tosiasiallinen takaisinperintä kuittaamalla tulevien kuukausien tuesta ilman lainsäädännössä olevaa valtuutusta kaventaisi olennaisesti viimesijaisen toimeentulon turvaamista koskevaa perusoikeutta.

3.2 Kelan selvitys ja menettelyn arviointi

3.2.1 Tulojen vyöryttäminen ja omaisuuden realisointi

Kelan selvityksen mukaan 29.10.2020 annetussa päätöksessä marraskuulle on mainittu, että tiliotteilla näkyy yksityispanoja. Kantelijaa on päätöksellä ohjattu jatkossa varautumaan siihen, että tuloina huomioidaan kaikki henkilön käytettävissä olevat tulot. Päätöksellä on kerrottu myös, että mikäli marraskuun tiliotteilla näkyy yksityispanoja, voidaan 29.10.2020 annettua päätöstä tarkistaa siten, että tiliotteilla näkyvät yksityispanot huomioidaan tuloksi ja syntyvä tuloylijäämä vyörytetään seuraavan kuukauden tuloksi.

Päätös 29.10.2020 tarkistettiin 12.11.2020 annetulla päätöksellä toimitetun laskun vuoksi. Tarkistus päätöksellä ei huomioitu lainkaan yksityisiä tilisiirtoja marraskuulle eikä joulukuulle. Marraskuun toimeentulotuki oli myönteinen ja näin ollen vyörytettävää tuloylijäämää ei syntynyt.

Jos päätöksessä 29.10.2020 oli kyse varautumisvelvollisuudesta kertomisesta, kuten Kela selvityksessään toteaa, kiinnitän Kelan huomiota siihen, että päätöksestä tulee ilmetä selvästi, miten asia on ratkaistu ja mihin asiakas on oikeutettu ja velvoitettu. Viranomaisen käyttämien vakiolomakkeiden ja päätöspohjien on oltava ilmaisuiltaan ja tietosisällöltään selkeitä ja ymmärrettäviä eivätkä ne saa aiheuttaa väärinkäsityksiä tai asiakkaalle kuuluvien oikeuksien kaventumista tai niiden menetyksiä.

Kantelijalle 29.10. ja 15.12.2020 annetuissa toimeentulotukipäätöksissä oli asetettu ehdottomat määräajat omaisuuden realisoimiseksi (30.11.2020 ja 30.3.2021).

Päätöksellä 29.10.2020 on kerrottu, että myönnetty toimeentulotuki marraskuulta 2020 peritään myöhemmin takaisin omaisuuden realisoinnista saaduista varoista ja että perinnästä päättää lopullisesti hallinto-oikeus. Kelan selvityksen mukaan 15.12.2020 annettussa päätöksessä tammikuulle 2021 on virheellisesti sama teksti. Kela onkin todennut antamassaan selvityksessä, että mahdollinen realisointi olisi tullut kohdentaa ratkaistavaan aikajaksoon eli tammikuuhun. Tammikuun osalta takaisinperintää ei voida toteuttaa virheellisen yksilöinnin vuoksi.

Kelan selvityksen mukaan se on uudistanut ja tarkentanut toimeentulotuessa takaisinperintää koskevaa ohjeistusta maaliskuussa 2021. Samalla käytössä olevat päätös- ja kirjepohjat on uudistettu. Kela on muuttanut ohjeistustaan niin, että jatkossa takaisinperintämääräyksen yhteydessä omaisuuden realisoinnille ei anneta määräaika. Kela seuraa tähän liittyvää toiminnan kehittymistä myös jatkossa. Näin ollen asia ei anna minulle aihetta enempään kuin että kiinnitän Kelan huomiota huolellisuuteen toimeentulotukihakemuksia ratkaistaessa.

3.2.2 Hyväksyttävät asumiskustannukset ja muuttoavustus

Kela kehotti kantelijaa muuttamaan edullisempaan vuokra-asuntoon ja kantelija muutti alaikäisen lapsensa kanssa asuntoon, jonka vuokra oli entistä vuokraa pienempi. Vuokra oli edellisessä asunnossa 800 euroa + vesimaksu 20e/hlö/kk. Paikkakunnan kohtuulliset asumismenot olivat kahdelta henkilöltä 700 e/kk. Muuttoavustusta uuteen asuntoon ei myönnetty, koska uuden asunnon katsottiin olevan edelleen liian kallis. Vuokra oli 740 e/kk + vesimaksu 24e/hlö/kk. Kantelija joutui maksamaan sopimussakkoa 1 600 euroa edellisen asunnon vuokrasopimuksen ennenaikaisen purkamisen vuoksi. Kela ei myöntänyt toimeentulotukea sopimussakkoon.

Kelan selvityksen mukaan asumiskustannukset voidaan hyväksyä harkinnalla kokonaisuudessaan, jos hakijan esittämät asumismenot ylittävät noin 5 %:lla Kelan asumisnormin. Kantelijan uuden asunnon vuokra on 740e/kk, Kelan asumisnormin siis ollessa 700e/kk. Kantelijan vuokrameno olisi tullut huomioida harkinnalla kokonaisuudessaan ylityksen ollessa vähäinen. Kela on antanut 6.4.2021 asiassa uuden tarkistuspäätöksen ja huomionnut kantelijan asumismenot kokonaisuudessaan menona. Lisäksi Kela on antanut tarkistuspäätöksen 15.4.2021 ja kantelijalle on huomioitu helmikuun laskelmalle muuttorehaa 120 euroa.

Kelan selvityksen mukaan Kela käytti tapauksen arvioinnissa sille lain mukaan säädettyä harkintavaltaa. Lakiyksikön näkemyksen mukaan asiassa olisi kuitenkin voitu päätyä perustellusti myös toisenlaiseen lopputulokseen.

Kyseisen kaltaisissa tilanteissa joudutaan punnitsemaan asiakkaiden yhdenvertaisuutta eli asiakkaan tilannetta ja huomioitavan vuokran suuruutta suhteessa muihin toimeentulotuen asiakkaisiin. Toisaalta punnitaan juuri kyseiseen tapaukseen liittyviä olosuhteita ja arvioidaan mm. sen seikan merkitystä, että asiakas ylipäänsä muuttaa aiempaa edullisempaan asuntoon, vaikka tämänkin asunnon vuokra jäisi alueen kohtuullisen hintatason yläpuolelle.

Kela pahoitteli kantelijalle, että asumismenojen kohtuullistaminen, asumismenojen huomioiminen sekä muuttokustannusten arvioiminen ei ole mennyt Kelan etuusohjeen mukaisesti. Kelan lakiyksikön näkemyksen mukaan tapauksessa olisi myös toimeentulotukilain kannalta arvioituna voitu päätyä alkuperäisessä päätöksessä perustellusti toisenlaiseen ratkaisuun.

Totean, että asumismenojen suuruutta on arvioitava kussakin tapauksessa toimeentulotuen hakijan yksilöllisten olosuhteiden ja tarpeiden edellyttämällä tavalla. Kelalla on oikeus esimerkiksi ohjeissaan määritellä se, mitä kunnassa on pidettävä kohtuullisen suuruisena asumismenona. Tällainen ohjeistus ei kuitenkaan saa aiheuttaa sitä, että henkilön tai hänen perheensä oikeus lakisääteiseen toimeentuloturvaan vaarantuu.

Kantelijan ja hänen alaikäisen lapsensa tapauksessa asumismenojen kohtuullistaminen, asumismenojen huomioiminen sekä muuttokustannusten arvioiminen ei siis ole tapahtunut Kelan etuusohjeen mukaisesti. Kelan selvityksestä ei lähemmin ilmene, millä tavoin harkintavaltaa on käytetty. Selvityksestä ei myöskään ilmene, miksi etuusohjeita ei ole noudatettu. Asiassa syntyy kuva, että päätöksenteossa ei ole otettu asianmukaisesti huomioon kaikkia asian yksilöllisiä olosuhteita kuten sitä, että kyseessä on haavoittuvassa asemassa oleva perhe, työmarkkinatuella elävä yksinhuoltajaäiti ja alaikäinen lapsi. Kela korjasi virheellistä menettelyään vasta oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun johdosta 6.4. ja 15.4.2021 tekemillään päätöksillä uuden asunnon hyväksyttävien asumismenojen ja muuttoavustuksen osalta. 1 600 euron sopimussakkoon Kela ei myöntänyt toimeentulotukea.

Totean tässä yhteydessä, että Kelan päätöksenteon johdosta kantelija on teini-ikäisen lapsensa kanssa joutunut muuttamaan kahteen otteeseen, tällä hetkellä selvästi pienempään yksioon. Kuten olen edellä todennut, kohtuullisia asumismenoja määriteltäessä on otettava yksilöllisten olosuhteiden lisäksi huomioon myös perheen koko sekä toimeentulotukiperheen tosiasialliset mahdollisuudet saada vuokrattua tarpeenmukainen asunto kunnasta ottaen huomioon Kelan määrittelemä kohtuullinen vuokrataso paikkakunnalla.

Kiinnitän Kelan huomiota vielä siihen, että viranomaisen on selvitettävä käsiteltävänä olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava annettuja säännöksiä ja tässä yhteydessä omia, soveltamiskäytännön tueksi annettuja ohjeita. Kelan menettelystä ei saa aiheutua toimeentulotuen asiakkaalle tarpeetonta haittaa ja vaivannäköä tai edunmenetyksiä. Kelan tulee huolehtia siitä, että sen toimihenkilöt ovat selvillä lain säännöksistä ja etuuden myöntämistä koskevista ohjeista sekä valvoa tarvittaessa työnjohdollisin määräyksin niiden noudattamista.

Korostan vielä, että toimeentulotuki on viimesijainen tuki, jolla turvataan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Tämän takia erityisesti silloin, kun kysymyksessä on haavoittuvassa asemassa olevista toimeentulotukiasiakkaista, on päätöksenteon oikeellisuuteen ja huolellisuuteen kiinnitettävä erityistä huomiota.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.2 esittämäni käsityksen menettelyn virheellisyydestä Kelan tietoon. Saatan myös kohdassa 3.2.1 esittämäni käsitykset Kelan tietoon.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Katson, että Kelan virheellisellä menettelyllä on aiheutettu kantelijalle vaivaa, huolta ja taloudellista menetystä. Katson tapauksen olosuhteissa perustelluksi esittää, että kantelijalle hyvitetään virheellisestä menettelystä aiheutunutta haittaa tai vahinkoa. Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni Kelalle ja pyydän sitä olemaan sopivalla tavalla yhteydessä kantelijaan ja pyrkimään sopimaan hyvitysesitykseni.

Pyydän Kelaa ilmoittamaan minulle 31.3.2022 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt hyvitysesitykseni johdosta.