

16.6.2023

EOAK/1192/2022

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Eeva-Maria Tuominen**

## **FIKTIIVISET (LASKENNALLISET) VEIKKAUSVOITOT JA YKSITYISET AVUSTUKSET TOIMEENTULOTUESSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä toimeentulotukiasiassa.

Kantelijan mukaan Kela arvioi hänen joulukuussa 2021 saamansa veikkausvoiton ja yksityisen avustuksen perusteella hänen tammi- ja helmikuun 2022 tuloikseen veikkausvoittoa ja yksityistä avustusta. Arvioidut veikkausvoittotulot ja avustukset lisättiin normilaskelmaan eikä kantelijalle jäänyt toimeentulotukea maksettavaksi.

Lisäksi kantelija piti Kelan kehotusta muuttaa edullisempaan vuokra-asuntoon kohtuuttomana hänen henkilökohtaiset olosuhteensa huomioon ottaen.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta Kela toimitti selvityksen ja antoi lausunnot (liitteenä).

Käytössäni olivat myös Kelan 12.1. ja 25.1.2022 sekä oikaisuvaatimuskeskuksen 17.3.2022 antamat toimeentulotukipäätökset.

Lisäksi Kelaa pyydettiin vielä ilmoittamaan, mikä on se Kelan selvityksessä viitattu oikeuskäytäntö, jolla Kela perustelee menettelyään. Kela toimitti käyttöni Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden 23.12.2022 ja Helsingin hallinto-oikeuden 21.2.2023 antamat päätökset, joissa oli kyse ansiotulojen arvioinnista.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Oikeusohjeet**

**Perustuslain** (731/1999) 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataan 2 momentin mukaan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Julkisen vallan on 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

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. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan 2 momentin mukaan lailla.

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

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

**Toimeentulotukilain (1412/1997) 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 ihmisarvoisen 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 henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.

Toimeentulotukilain 6 §:n (1218/2005) 1 momentin mukaan toimeentulotuen määrä on tämän lain mukaan määriteltujen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Tulot ja varat otetaan huomioon ensin 7 §:ssä tarkoitettua perustoimeentulotukea myönnettäessä.

Toimeentulotukilain 7 §:n (1218/2005) mukaan perustoimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon perusosalla katettavat menot (perusosa) sekä muut perusmenot, sen mukaan kuin jäljempänä erikseen säädetään.

Toimeentulotukilain 7 a §:n (815/2015) mukaan perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, puhelimen ja tietoliikenteen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot.

Toimeentulotukilain 7 b §:n (815/2015) 1 momentin 1 kohdan mukaan perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 9 §:ssä tarkoitetut asumismenot, muun kuin yhtiömuotoisen omistusasunnon välttämättömät hoitomenot sekä välttämättömät asuntoon muuttoon liittyvät menot.

Saman säännöksen mukaan toimeentulotuen hakijaa on ohjattava hankkimaan edullisempi asunto, jos asumiseen liittyvät menot ylittävät tarpeellisen suuruisena 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla pidettävän määrän. Lisäksi hakijaa on ohjattava ottamaan yhteyttä kuntaan asuntoasian selvittämistä varten. Hakijalle on annettava hänen tosiasialliset tarpeensa huomioon ottava, riittävä määräaika edullisemman asunnon hankkimista varten. Kansaneläkelaitoksen tulee ottaa tuensaajan asumismenot huomioon täysimääräisinä tämän määräajan. Mitä tässä momentissa säädetään, ei koske sellaista toimeentulotuen hakijaa, jolle jo aiemmin on annettu samaa asumistarvetta koskien ohje ja määräaika hakeutua edullisempaan asuntoon.

Saman pykälän 3 momentin mukaan asumismenot voidaan ottaa huomioon täysimääräisenä myös määräajan jälkeen, jos hakijalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta hankkia asuinpaikkakunnaltaan 2 momentissa tarkoitettua asuntoa, asumismenot voidaan ottaa huomioon täysimääräisenä myös määräajan jälkeen.

Toimeentulotukilain 11 §:n 1 momentin mukaan tuloina otetaan huomioon henkilön ja perheenjäsenten käytettävissä olevat tulot. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan tuloina ei kuitenkaan oteta huomioon vähäisiksi katsottavia ansiotuloja ja avustuksia.

Toimeentulotukilain 12 §:n 1 momentin mukaan varoina otetaan huomioon henkilön ja perheenjäsenten toimeentulotukea myönnettäessä käytettävissä olevat varat. Saman pykälän 2 momentin mukaan varoina ei kuitenkaan oteta huomioon kohdissa 1–4 lueteltuja varoja.

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

Saman pykälän 2 momentin (1218/2005) mukaan toimeentulotuen perusteena olevia 7 ja 7 c §:ssä tarkoitettuja menoja sekä 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja 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, jos tulon kertaluonteisuus taikka sen saamisen peruste tai käyttötarkoitus huomioon ottaen on kohtuullista.

Edelleen saman pykälän 3 momentin (49/2005 ja 855/2009) mukaan sellainen ansiotulo, joka ei ole ollut tiedossa toimeentulotuesta päätettäessä, voidaan ottaa jälkikäteen tulona huomioon, jos toimeentulotukea haetaan päätöstä seuraavien kahden ensimmäisen kalenterikuukauden aikana, jollei sitä voida pitää kohtuuttomana. Tukea myönnettäessä on tuen hakijalle ilmoitettava mahdollisuudesta ottaa kyseessä oleva tulo huomioon taannehtivasti.

Toimeentulotukilain esitöiden (HE 217/1997 vp, s. 24) mukaan 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.

Toimeentulotukilain 19 §:n mukaan toimeentulotukea ei saa periä takaisin, ellei tässä luvussa toisin säädetä.

Toimeentulotukilain 20 §:n (815/2015) 1 momentin 1 kohdan 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.

Toimeentulotukilain 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.

Toimeentulotukilain 22 §:n 1 momentin (1555/2009) mukaan hakemus toimeentulotuen takaisinperinnästä on tehtävä hallinto-oikeudelle 20 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa kolmen vuoden ja 20 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa viiden vuoden kuluessa siitä, kun tuki on maksettu.

Toimeentulotukilain 23 §:n (815/2017) 1 momentin mukaan, jos toimeentulotukea on myönnetty joko kokonaan tai osaksi ennakkona odotettavissa olevaa eläkettä, elatusapua, avustusta tai muuta jatkuvaa taikka kertakaikkista tuloa, korvausta tai saamista vastaan, kunnan toimielin voi periä ja nostaa sen estämättä, mitä muussa laissa säädetään, henkilölle tulevat edellä tarkoitettut tulot, korvaukset ja saamiset siltä ajalta, jolta tukea on annettu ennakkona, ja käyttää niitä ennakkona annetun tuen kuittaukseen. Kunnan toimielimen on suoritettava toimeentulotuen kuittaukseen käytettyjen varojen jälkeen jäljelle jäävät varat välittömästi tuen saajalle.

Saman säännöksen 3 momentin mukaan se mitä 1 ja 2 momentissa säädetään kunnan toimielimestä, sovelletaan myös Kansaneläkelaitokseen, jos se myöntää ja maksaa perustoimeentulotukea.

Toimeentulotukilain 17 §:n (815/2015) 1 momentin mukaan toimeentulotuen hakijan, hänen perheenjäsenensä ja elatusvelvollisensa sekä tarvittaessa heidän huoltajansa ja edunvalvojansa on annettava perustoimeentulotuen myöntämiseksi Kansaneläkelaitokselle ja täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiseksi kunnan toimielimelle kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot. Tietojen antamiseen sovelletaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 11—13 §:ää.

Saman pykälän 2 momentin mukaan toimeentulotuen saajan on välittömästi ilmoitettava Kansaneläkelaitokselle ja kunnan toimielimelle 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneista muutoksista.

Toimeentulotukilain 18 §:n (1107/2016) 1 momentin 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. Saman pykälän 2 momentin mukaan Kansaneläkelaitos saa tarkistaa perustoimeentulotuen määrän ilman, että tuensaaja ilmoittaa olosuhteissa tai tuen tarpeessa tapahtuneista muutoksista. Tuen saajan kuulemisesta säädetään hallintolain (434/2003) 34 §:ssä. Edelleen saman pykälän 3 momentin mukaan Kansaneläkelaitos saa tarkistaa perustoimeentulotuen määrän ilman erillistä päätöstä, jos etuuden tarkistaminen johtuu perustoimeentulotuella kokonaisuudessaan katettavan menon hyväksymisestä, joka kohdistuu ajalle, jota koskien hakija on jo saanut myönteisen perustoimeentulotukipäätöksen tai kun etuutta tarkistetaan 9 a §:n perusteella.

Toimeentulotukilain esitöiden (HE 217/2016 vp, s. 14–15) mukaan toimeentulotuen tarkistaminen toteutetaan kohdentamalla se laskennallisesti jo maksettuun toimeentulotukeen ja saattamalla laskelma vastaamaan asiakkaan kyseisenä ajanjaksona vallinnutta tosiasiallista tilannetta. Uusi toimeentulotukilaskelma ei kuitenkaan aiheuta esimerkiksi asiakkaaseen kohdistuvaa takaisinperintää vaan mahdollisesti 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 vain hänen tosiasiallisesti käytettävissä olevat tulot voidaan huomioida.

**Hallintolain** (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Pykälän 2 momentissa säädetään erikseen tilanteista, joissa asian saa ratkaista asianosaista kuulematta.

Hallintolain 50 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella viranomaisen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen. Pykälän 2 momentin mukaan päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Asianosaisen suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.

### 3.2 Kelan toimeentulotuen etuusohjeet

Kanteluajankohtana voimassa olleessa Kelan sisäisessä ratkaisutoimintaa ohjaavassa toimeentulotuen etuusohjeessa (31.12.20219 todetaan kohdassa ”Arvioitu ansiotulo” pelivoitoista ja avustuksista seuraavaa:

”Ansiotulona huomioidaan etuuskuukauden aikana käytettävissä olevat ansiotulot. Jos hakijan ansiotulon määrä vaihtelee kuukausittain, eikä riittävää selvitystä hakemiskuukauden aikana tosiasiallisesti maksettavista ansiotuloista vielä päätöstä tehtäessä saada, voidaan laskelmalla huomioitavan ansiotulon määrä arvioida. Myös muuta tuloa kuin ansiotuloa (esimerkiksi avustuksia tai pelivoittoja), voidaan arvioida. Muu kuin ansiotulo tarkistetaan sen maksukuukaudelle.”

<https://www.kela.fi/ohjearkisto?ettihaku=Toimeentulotuki&hae=1&type=situation&from=&to=>

(sivut 40–42, luettu 6.4.2023)

Etuusohjeessa 18.3.2022, joka oli voimassa ajankohtana, jolloin Kela antoi selvityksensä asiassa, tulojen arvioinnista todetaan seuraavasti:

”Tulojen arvioimista voidaan käyttää kaikissa tulolajeissa, kuten esimerkiksi ansiotuloissa, sovitellussa työttömyysetuudessa, pelivoitoissa, avustuksissa, elatusavussa, yrittäjien ansiotuloissa. Arvio voidaan tehdä esimerkiksi hakijan oman arvion sekä edeltävinä kuukausina saatujen tulojen perusteella, jollei sitä voida pitää kohtuuttomana.”

”Yleensä pelivoittoja ei arvioida tulevalle ajalle. Laskelmalla huomioitavan pelivoiton määrä voidaan arvioida, jos asiakkaalla on kuukausittain säännöllisesti ammattimaisesti pelaamalla hankittuja pelivoittoja, pelivoittojen määrä vaihtelee kuukausittain vähäistä enemmän eikä riittävää selvitystä etuusjakson aikana tosiasiallisesti maksettavista pelivoitoista vielä päätöstä tehtäessä ole käytettävissä. Ammattimaisesti pelaamalla hankittujen pelivoittojen arvioimisessa tulee käyttää tapauskohtaista harkintaa.”

<https://www.kela.fi/ohjearkisto?ettihaku=Toimeentulotuki&hae=1&type=situation&from=&to=>

(sivut 40–42, luettu 6.4.2023)

Kelan viimeksi 24.3.2023 päivittämä etuusohje on tulojen arvioimisen osalta samansisältöinen kuin etuusohje 18.3.2022.

<https://www.kela.fi/etti/Toimeentulotuki.pdf?version=1679709968541>

(sivut 37–39, luettu 6.4.2023)

Etuusohjeista ei käy ilmi, miten Kela määrittelee ammattimaisen pelaamisen.

### 3.3 Tapahtumatietoja

Kantelija haki toimeentulotukea tammikuulle 2022. Kela tarkisti päätöksellään 12.1.2022 kantelijaa kuulematta joulukuulle 2021 annetun päätöksen sillä perusteella, että 4.1.2022 toimitetulta tiliotteelta näkyi tilillepanoja ja pelivoittoja, joita ei ollut huomioitu aikaisemmassa päätöksessä joulukuulle 2021. Päätöksen laskelmaan lisättiin muina tuloina 285 euroa eikä toimeentulotukea jäänyt maksettavaksi.

Samalla päätöksellä Kela ratkaisi tammikuun toimeentulotukihakemuksen. Tammikuulle vyörytettiin joulukuulta ylijäämää 185 euroa ja laskelmaan merkittiin lisäksi tilillepanoja ja pelivoittoja arvioituna tulona 250 euroa. Toimeentulotukea ei jäänyt maksettavaksi myöskään tammikuulle 2022.

Helmikuun 2022 toimeentulotukipäätös annettiin 25.1.2022. Laskelmaan lisättiin tilillepanoja ja pelivoittoja arvioituna tulona 250 euroa. Toimeentulotukea ei jäänyt maksettavaksi, koska tulot olivat 29,83 euroa suuremmat kuin huomioon otettavat menot.

Kela siis lisäsi laskelmaan kantelijalle tilillepanoja ja pelivoittoja tuloiksi käytettävissäni olevien päätösten mukaan ainakin joulukuulle 2021 ja tammi–helmikuulle 2022. Lisäksi arvioitua tuloa vyörytettiin tammikuun 2022 tuloiksi. Kelan oikaisuvaatimuskeskus oikaisi kantelijalle 25.1.2022 annetun päätöksen 17.3.2022 kantelijan toimittaman tiliotteen perusteella, ja arvioidut veikkaustulot poistettiin tuloista. Oikaisuvaatimuskeskuksen päätöksestä 17.3.2022 ilmenee, että Kela poisti vyörytetyn tulon päätöksellään 17.2.2022.

### 3.4 Kelan selvitys

Kela toteaa, että tulojen arvioimisesta tai siitä, ettei tuloja voitaisi arvioida, ei ole säädetty lainsäädännössä. Kelan näkemyksen mukaan on kuitenkin selvää, että toimeentulotuki on viimesijainen kaikkiin hakijan käytettävissä oleviin tuloihin nähden, jota ei ole laissa määritelty etuoikeutetuksi. Kela toteaa myös, että tulojen arvioiminen on toimeentulotuesta annetun lain mukainen menettely, joka on vahvistettu oikeuskäytännössä.

Kela toteaa, että laskelmalla huomioitavan yksityisen avustuksen määrä voidaan arvioida, jos asiakkaalle maksetaan säännöllisesti määrältään vaihtelevia avustuksia, avustusten määrä vaihtelee kuukausittain vähäistä enemmän eikä riittävää selvitystä etuusjakson aikana tosiasiallisesti maksettavista avustuksista vielä päätöstä tehtäessä ole käytettävissä. Tarve arvioida tuloja tulevalle ajalle syntyy nimenomaisesti asiakkaiden olosuhteiden perusteella, jotta toimeentulotukiratkaisu vastaisi asiakkaan tosiasiallisia olosuhteita. Kelan mukaan tulojen arvioiminen ei ole pääsääntöinen toimintatapa tulojen huomioimisessa. Yksityisten avustusten arvioimisessa käytetään aina tapauskohtaista harkintaa.

Kela pahoittelee sitä, että päätöksessä 25.1.2022 kantelijan tuloksi helmikuulle oli virheellisesti arvioitu pelivoittoja. Kantelijalle ei olisi tullut arvioida pelivoittoja helmikuulle, sillä kantelija ei pelaa ammattimaisesti eikä pelivoittoja ole ollut säännöllisesti kuukausittain. Säännölliset kuukausittain määrältään huomattavat pelivoitot huomioidaan tulona. Yleensä pelivoittoja ei arvioida tulevalle ajalle. Ammattimaisesti pelaamalla hankittujen pelivoittojen arvioimisessa käytetään aina tapauskohtaista harkintaa. Päätöksen laskelmassa on virheellisesti laskettu avustukset ja pelivoitot yhteen, eikä tuloja ole merkitty tulolajikohtaisesti myöskään kuukausitasolla.

Yksityishenkilöiden avustuksista otetaan tulona huomioon yksin asuvalta 50 euron ja toimeentulotukiperheeltä 100 euron yli menevä osuus. Lisäksi toimihenkilö on täyttänyt päätöksen perustelufraasin virheellisesti tulojen osalta.

Kela tarkistaa arvioitujen pelivoittojen määrän jälkikäteen. Tulojen arvioiminen ei ole pääsääntöinen toimintatapa tulojen huomioimisessa. Kelan oikaisuvaatimuskeskus oikaisi päätöksen 17.3.2022 siten, että tuloiksi ei otettu arvioituja pelivoittaja ja kantelijalle maksettiin lisää toimeentulotukea.

Selvityksessä ei oteta kantaa siihen, että kantelijalle tehtiin tulojen arviointi pelivoittojen ja avustusten perusteella jo joulukuusta 2021 lähtien.

Selvityksen mukaan Kelan etuuksien ja palvelujen suunnitteluyksikkö on kouluttanut etuuskäsittelijöitä pelivoittojen huomioimisesta tuloina keväällä 2022. Koulutuksessa käytiin läpi pelivoittojen arvioimista ja varmistetaan, että arviointia käytetään ainoastaan tilanteissa, joissa asiakkaalla on kuukausittain huomattava määrä pelivoittoja. Näin ollen pelivoittojen arvioiminen kohdistuu ainoastaan ammattimaisesti pelaaviin asiakkaisiin. Samalla etuuskäsittelijöitä ohjeistettiin päätösten huolelliseen ja oikeanlaiseen perustelemiseen. Kela on seurannut tuloharkinnan käyttöä vuoden 2022 aikana.

### 3.5 Arviointi

#### 3.5.1 Pelivoittojen ja avustusten lisääminen laskelmalle fiktiivisenä tulona

Oikeusasiamies ei lähtökohtaisesti ota kantaa sellaisiin yksittäisiin asioihin, joissa on käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakumahdollisuus, kuten nyt esillä olevan kaltaisissa etuusasioissa lähtökohtaisesti on. Näin ollen kysymys siitä, olisiko hakijan käytettävissä olevia tuloja voimassa olevan lainsäädännön perusteella voitu etukäteen arvioida, on ollut saatettavissa tuomioistuimen arvioitavaksi. Nyt esillä olevassa yksittäistapauksessa tarvetta tähän ei lopulta nähtävästikään ole ollut Kelan oikaistua päätöksensä pelivoittojen osalta. Edellä todettuun nähden en katso nyt aiheelliseksi enemmälti ottaa kantaa kantelussa tarkoitettuun yksittäistapaukseen.

Sen sijaan laillisuusvalvonnan rooli on keskeinen viranomaisten ratkaisutoimintaa ohjaavien ohjeiden laillisuuden tarkastelussa, vaikka tämä tarkastelu usein väistämättä kytkeytyykin sinänsä muutoksenhakukelpoiseen päätökseen yksittäistapauksessa. Kun Kelan päätöksenteko on perustunut sen oman selvityksenkin mukaan Kelan antamiin etuusohjeisiin, arvioin asiaa nyt ennen muuta näiden ohjeiden asianmukaisuutta koskevana yleisempänä kysymyksenä.

Lähtökohtina korostan, että perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

Kelalla on sinänsä mahdollisuus antaa työntekijöilleen toimeentulotuen myöntämistä koskevia tarkentavia soveltamisohjeita. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pitänyt jopa oleellisena, että riittävällä ohjeistuksella pyritään turvaamaan toimeentulotukilain soveltamisessa yhdenvertainen kohtelu ja yhdenmukainen käytäntö koko maassa (StVM 33/1997 vp – HE 217/1997 vp, s. 3). Ohjeilla on siten erityistä merkitystä ennen kaikkea yhdenmukaisen ratkaisukäytännön saavuttamisessa, jolloin niiden perimmäisenä tarkoituksena on asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen palveluita ja tukitoimia järjestettäessä. Palvelun tai taloudellisen edun myöntämistä koskevat viranomaisen oikeudellisesti sinänsä sitomattomat ohjeet voivat kuitenkin olla vain lakeja ja asetuksia täydentäviä, eikä niillä voida rajoittaa yksilön oikeutta laissa säädettyihin palveluihin ja tukitoimiin. Tosiasiassa viranomaisen antamalla soveltamisohjeilla ohjataan päätöksentekoa, jolloin ohjeet voivat olla osa päätökseen vaikuttavia perusteluja. Ohjeella saattaa siis olla merkittävä rooli päätöksentekijän harkinnassa ja päätöksenteossa. Tällaiset ohjeet ovat oikeudelliselta luonteeltaan kuitenkin vain viranomaisen omia näkemyksiä siitä, miten lakia sovelletaan.

Kelan mukaan tulojen arvioimisesta tai siitä, ettei tuloja voitaisi arvioida, ei ole säädetty laissa. Kelan mukaan tarve arvioida tuloja tulevalle ajalle syntyy nimenomaisesti asiakkaiden olosuhteiden perusteella, jotta toimeentulotukiratkaisu vastaisi asiakkaan tosiasiallisia olosuhteita. Kelan mukaan tulojen arvioiminen on toimeentulotukilain mukainen menettely, joka on vahvistettu oikeuskäytännössä. Kela ei mainitse selvityksessään, mihin toimeentulotukilain säännökseen ja oikeuskäytäntöön se viittaa.

Totean, että tulojen arvioimisesta ei ole säädetty myöskään 1.1.2023 voimaan tulleessa toimeentulotukilain osittaisuudistuksessa, jossa korostetaan käytettävissä olevien tulojen huomioimista. Lain 13 §:n 4 momentin perusteluiden mukaan tarkoituksena on ollut tuoda lakiin vakiintunut käytäntö siitä, ettei varoja, jotka eivät ole tosiasiallisesti käytettävissä, voi ottaa huomioon, jos hakija on tuen tarpeessa (HE 127/2022 vp, s. 53).

Pyysin Kelalta erikseen selvitystä siitä, mihin oikeuskäytäntöön se viittasi 18.3.2022 antamassaan selvityksessä. Laillisuusvalvonnallisessa arvioinnissa on nimittäin merkitystä sillä, jos viranomaisen esimerkiksi epäselvässä lainsoveltamistilanteessa tai tilanteessa, jossa tulkinta ei näyttäisi vastaavan säännöksen sanamuotoa, kykenee esittämään menettelynsä tueksi vakiintunutta yksiselitteistä oikeuskäytäntöä.

Kela toimitti käyttööni kaksi hallinto-oikeuden päätöstä, jotka on annettu sen jälkeen, kun Kela antoi kantelijalle päätökset toimeentulotuesta. Kela ei siten sinänsä ole voinut vedota ainakaan näihin päätöksiin edellä mainitussa oikeusasiamiehelle antamassaan selvityksessä.

Totean kuitenkin, että päätöksissä oli kyse ansiotulojen arvioinnista ja ainakin toisessa ratkaisussa tilanteesta, jossa henkilön työsuhteen aikana ja sen edelleen jatkuessa asiakkaan kuukausittaiset ansiotulot vakiintuneesti vaihtelivat, jolloin huomioitavia tuloja voitiin arvioida sen mukaan, miten asiakas oli saanut ansiotuloja aikaisemmilta kuukausilta. Päätösten perusteluina käytettiin toimeentulotukilain 18 §:ää toimeentulotuen tarkistamisesta. Pykälän mukaan toimeentulotuki tarkistetaan, jos henkilön tai perheen olosuhteissa tai tuen tarpeessa tapahtuu tai on tapahtunut muutoksia. Pykälässä ei sinänsä säädetä nyt kysymyksessä olevasta tulojen etukäteisestä arvioimisesta.

Edeltäjäni apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen antoi fiktiivisen tulon huomioimisesta toimeentulotukilaskelmassa kanteluratkaisun 12.10.2017 (EOAK/5044/2017). Apulaisoikeusasiamies katsoi Kelan toimineen virheellisesti huomioidessaan kantelijan lapselle toimeentulotukilaskelmassa laskennallisesti (fiktiivisenä tulona) vanhemmilta tulevan elatusvastuuseen perustuvan suorituksen. Kela myönsi menettelyn virheellisyyden eikä asia antanut apulaisoikeusasiamiehelle aihetta muuhun, kuin että hän kiinnitti Kelan huomiota asiaan. Kyseiseen kanteluun antamassaan selvityksessä Kela totesi, että laskelmalle ei saa viedä sellaista tuloa, joka ei ole tosiasiallisesti hakijan käytettävissä, ja että Kelan päätös oli näin ollen virheellinen (Kelan selvitys 20.9.2017, dnro 516/030/2017).

Toimeentulotukilaissa ei siten käsitykseni mukaan ole yleistä säännöstä, joka oikeuttaisi sellaisten tulojen viemistä toimeentulotuen laskelmaan, joita hakijalla ei ole tosiasiallisesti käytettävissään toimeentulotukea määrättäessä. Toimeentulotukilain 6 §:n säännös käytettävissä olevista tuloista estää siten mielestäni pääsääntöisesti laskennallisen (fiktiivisen) tulon huomioimisen henkilön käytettävissä olevana tulona toimeentulotukea määrättäessä. Käsitystäni tukevat nähdäkseni ainakin korkeimman hallinto-oikeuden päätökset 4.6.2001, taltio 1344, ja 7.11.2001, taltio 2758. Edellisessä päätöksessä KHO totesi, että saamatta jääneen työttömyyspäivärahan huomioon ottamiselle toimeentulotukilaskelmassa ei ollut lainmukaista perustetta. Jälkimmäisessä päätöksessä KHO totesi, että metsän verotuksessa vahvistettu metsätalouden puhdas tulo on laskennallinen eikä se ole toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla henkilön käytettävissä olevaa tuloa. Toimeentulotuen tarvetta arvioitaessa oli jätetty selvittämättä, oliko perheellä tosiasiallisesti käytettävissään mainittua tuloa. Poikkeuksen edellä mainitusta 6 §:n pääsäännöstä näyttäisivät korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä (esim. KHO: 2005:20 ja KHO: 2006:22) ilmenevin tavoin muodostavan opiskelijan osalta opintososiaaliset etuudet.

Käsitykseni mukaan, mikäli lainsäätäjät olisi yleisesti tarkoittanut mahdollistaa Kelan harkintaan ja arvioon perustuvan laskennallisen fiktiivisen tulon huomioimisen ennakkoon henkilön käytettävissä olevana tulona, tämän tulisi mielestäni ilmetä selkeästi laista, kun otetaan huomioon 1) toimeentulotuen luonne viimesijaisena etuutena, 2) se, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, 3) se, että yksilön oikeuksien perusteista on säädettävä lailla, ja 4) se, että luottamuksensuojan näkökulmasta viranomaistoiminnan tulee sääntelyn perusteella olla asiakkaan ennakoitavissa.

Myöskään toimeentulotukilain 6 §:n perusteluista ei ole havaittavissa fiktiivisen tulon huomioon ottamiseen viittaavia puoltavia perustelulauseita, eikä käytettävissäni ole ollut asiaa koskevaa ainakaan yksiselitteistä vakiintunutta oikeuskäytäntöä. Todettakoon, että sosiaali- ja terveysvaliokunta edellytti (eri järjestelmien yhteensopivuuden näkökulmasta ja työttömyysturvan ja toimeentulotuen silloisten erilaisten maksatusjaksojen johdosta), että toimeentulotukea koskevassa ohjeistuksessa todetaan, että huomioon otettavien tulojen osalta tulolaskelmassa huomioidaan ainoastaan todelliset tulot (StVM 33/1997 vp, s. 4).

Korostan vielä sitä, että toimeentulotuen myöntämistä arvioitaessa tulee tarkastella sitä, onko henkilöllä toimeentulotukea hakiessaan käytettävissään tuloja tai varoja, jotka riittävät hänen toimeentulotukilain mukaisiin menoihinsa. Toimeentulotuki tulee myöntää henkilön tosiasiallisten olosuhteiden perusteella ja yksilöllistä harkintaa noudattaen. Päätöksenteossa on otettava myös huomioon toimeentulotukilain tarkoitus ja sen viimesijaisuuden luonne. Ratkaisua ei siten tule perustaa yksinomaan viranomaisen ohjeisiin tai sen omaan ratkaisukäytäntöön.

Toimeentulotukilain 17 §:n 2 momentin mukaisesti toimeentulotuen saajalla on velvollisuus ilmoittaa sellaisista tulojensa ja menojojensa muutoksista ja muista olosuhteiden muutoksista, joilla on korottava tai alentava vaikutus toimeentulotukeen. Ilmoituksen perusteella Kela saa tarkistaa toimeentulotuen toimeentulotukilain 18 §:n mukaisesti, jos henkilön tai perheen olosuhteissa tai tuen tarpeessa tapahtuu tai on tapahtunut muutoksia. Hakijalle tehdään tällöin uusi toimeentulotukilain 6 §:n mukainen laskelma, joka tehdään vastaamaan muuttuneita olosuhteita ja koskien ajanjaksoa, jota olosuhdemuutokset koskevat. Kela voi tarkistaa perustoimeentulotuen määrän ilman, että tuensaaja ilmoittaa olosuhteissa tai tuen tarpeessa tapahtuneista muutoksista, kuultuaan ensin hakijaa hallintolain 34 §:n edellyttämällä tavalla.

Toimeentulotukilakia muutettiin takautuvien tulojen osalta siten, että ansiotulojen lisäksi voidaan ottaa myös muita tuloja jälkikäteen huomioon. Mainitun 1.1.2023 voimaan tulleen 13 §:n 4 momentin mukaan sellainen tulo, joka ei ole ollut tiedossa toimeentulotuesta päätettäessä, voidaan ottaa jälkikäteen tulona huomioon, jos toimeentulotukea haetaan päätöstä seuraavien kahden ensimmäisen kalenterikuukauden aikana ja jollei se ole kohtuutonta. Edellytyksenä tulon jälkikäteiselle huomioon ottamiselle on, että jälkikäteen huomioon otettavan tulon tulee olla asiakkaan käytettävissä. Edellytyksenä vielä on, että tukea myönnettäessä tuen hakijalle on ilmoitettava mahdollisuudesta ottaa kyseessä oleva tulo huomioon taannehtivasti. Kuten edellä jo toin säännöksen perusteluista esiin, tarkoituksena on ollut tuoda lakiin vakiintunut käytäntö siitä, ettei varoja, jotka eivät ole tosiasiallisesti käytettävissä, voi ottaa huomioon, jos hakija on tuen tarpeessa.

Nyt sen sijaan vaikuttaa siltä, että Kela tulkitsee etuusohjeissaan asiaa ikään kuin päinvastoin, eli se arvioi etukäteen tuloa eikä huomioi sitä, onko tulo asiakkaan käytettävissä tai onko arvioidun tulon huomioiminen kohtuullista. Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvaetus, jonka myöntäminen perustuu tapauskohtaiseen tarveharkintaan. Herääkin kysymys, miten on tehtävissä tapauskohtainen tarveharkinta huomioitavista tuloista ja menoista, jos toimeentulotuen laskelmaan viedään sellaista tuloa, joka ei vielä ole asiakkaan käytettävissä eikä sen saamisesta ole varmuutta.

Korostan vielä sitä, että toimeentulotukiasia on käsiteltävä yksilöllisesti siten, että asiakkaana olevan henkilön ja hänen perheensä olosuhteet otetaan riittävällä tavalla harkinnassa huomioon. Kun kysymys on henkilön käytettävissä olevista tuloista, on päätöksen tekijällä velvollisuus hallintolain mukaisesti tarvittaessa pyytää selvitystä siitä, ovatko tulot ja varat, jotka ovat vyörytyksen tai jaksotuksen kohteena, tosiasiallisesti vielä henkilön käytettävissä. Tällaisen lisäselvityksen pyytämistä on erityisesti harkittava silloin, jos asiakas esittää omaa selvitystään siitä, ettei hänellä ole vyörytyksen tai jaksotuksen kohteena olevia tuloja enää käytettävissään. Tässä yhteydessä on arvioitava myös jaksotuksen tai vyörytyksen kohtuullisuus tai kohtuuttomuus.

Kelan on noudatettava toimeentulotukilain vaatimusta käytettävissä olevien tulojen huomioon ottamisesta toimeentulotukea koskevassa normilaskelmassa ja toimeentulotukea määrätessään. Toimeentulotuen normilaskelmasta tulisi käydä ilmi, miten toimeentulotukiviranomainen on suhtautunut päätöksenteossa asiakkaan esittämiin menoihin ja miten asiakkaan tulot on huomioitu. Normilaskelma on asiakkaan kannalta merkityksellinen hänen oikeuksiinsa vaikuttava asiakirja varsinkin erimielisyystilanteissa.

### 3.5.2 Hyväksyttävät asumismenot

Asumismenojen suuruutta on arvioitava kussakin tapauksessa toimeentulotuen hakijan yksilöllisten olosuhteiden ja tarpeiden edellyttämällä tavalla. Kela voi sinänsä määritellä ohjeessaan sen, mitä kunnassa on pidettävä kohtuullisen suuruisina asumismenoina. Asumismenojen tarpeellista suuruutta harkittaessa voidaan ottaa huomioon asunnon koko ja laatu suhteessa toimeentulotukilaissa tarkoitettuun perheen kokoon ja tarpeisiin nähden sekä kohtuullista asumistasoa vastaava kustannustaso paikkakunnalla. Näin määriteltävät asumiskustannukset on otettava huomioon todellisen määräisinä toimeentulotukea määrättäessä.

Mikäli toimeentulotuen hakija asuu sellaisessa asunnossa, jonka vuokra tai muut asumismenot ylittävät edellä mainitun Kelan päättämän kohtuullisen asumiskustannuksen, on Kelan annettava toimeentulotuen hakijalle riittävä aika hakeutua edullisempaan asumismuotoon. Mikäli toimeentulotuen hakija ei asetetussa määräajassa hakeudu edullisempaan asumismuotoon, voidaan toimeentulotukea myöntää siihen osuuteen vuokrasta, jonka Kela on määritellyt kohtuulliseksi asumismenoksi kunnassa.

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että Kela olisi tältä osin toiminut tavalla, joka edellyttäisi toimenpiteitani.

## 4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.5.1 esittämäni käsitykset Kansaneläkelaitoksen tietoon ja pyydän sitä ilmoittamaan minulle 29.9.2023 mennessä, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin päätökseni on antanut aihetta.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Kansaneläkelaitokselle.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös sosiaali- ja terveysministeriölle ja esitän sen arvioimista, onko voimassa oleva toimeentulotukilain sääntely käytettävissä olevista tuloista riittävän selkeä. Pyydän ministeriötä niin ikään ilmoittamaan minulle 29.9.2023 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia mahdollisesti on antanut aihetta.