

9.9.2024

EOAK/2196/2023

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Eeva-Maria Tuominen

TOIMEENTULOTUKIHAKEMUKSEN HYLKÄÄMINEN YLI KUUKAUDEN AJALTA

1 KANTELU

Kantelija kertoi kirjoituksessaan vaikeasta taloudellisesta tilanteestaan, johon hän oli joutunut Kansaneläkelaitoksen (jälj. Kela) toistuvasti hylättyä hänen toimeentulotukihakemuksensa useamman kuukauden ajalta.

2 SELVITYS

2.1 Selvityspyyntö

Kela antoi selvityksen ja lausunnon 21.4.2023. Kelaä pyydettiin kiinnittämään huomiota erityisesti toimeentulotukihakemuksen hylkäämiseen yli kuukauden ajalta päätöksellä 6.3.2023, joka oli annettu kanteluajakohtana.

2.2 Kelan etuuksien ja palvelujen suunnitteluosaston selvitys

Kantelija haki toimeentulotukea ajalle 1.3.–31.5.2023. Päätöksellään 6.3.2023 Kela hylkäsi hakemuksen ajalta 1.3.–30.4.2024 tuloylijäämän vuoksi. Suunnitteluosaston mukaan hakemus hylättiin toimeentulotukilain mukaisesti yhdeltä tulevalta kuukaudelta. Päätöksen perustelujen mukaan toimeentulotuesta ei voitu tehdä päätöstä 1.5.2023 alkaen, koska perustoimeentulotukea ei jää maksuun olemassa olevilla tiedoilla. Suunnitteluosaston mukaan Kela ei siten ratkaissut kantelijan toimeentulotukioikeutta 1.5.2023 lukien hylkäävästi. Lisäksi päätöksellä kantelijalle ilmoitettiin mahdollisuudesta hakea toimeentulotukea uudella hakemuksella 1.5.2023 lukien.

Suunnitteluosaston mukaan toimeentulotuki määrätään yleensä kalenterikuukaudelta. Tästä ajanjaksosta käytetään nimitystä etuusjakso. Hakemus ratkaistaan koko hakemusta koskevalta ajalta. Jos oikeutta perustoimeentulotukeen ei voida ratkaista koko haetulle ajalle, asia perustellaan päätöksessä ja hakijalle kerrotaan mahdollisuudesta hakea toimeentulotukea myöhemmälle ajalle uudelleen.

Suunnitteluksikön mukaan toimeentulotukilain 13 §:n mukaan toimeentulotuki on mahdollista ainoastaan myöntää kuukautta pidemmälle ajalle, mutta tukea ei lähtökohtaisesti voi hylätä kuukautta pidemmältä ajanjaksolta. Kela on toimeentulotukilain uudistamisen yhteydessä lausunut, että 13 §:n 1 momenttia olisi perusteltua muuttaa siten, että se mahdollistaisi sekä toimeentulotuen myöntämisen ja maksamisen mutta myös hylkäämisen kuukautta lyhyemmälle sekä pidemmälle ajalle. Suunnitteluksikön mukaan vastaava käytäntö on voimassa olevan lain sallimissa rajoissa jo nykyisellään käytössä Kelassa hylkäävien ratkaisujen osalta. Kela soveltaa toimeentulotukilain 13 §:n 1 momenttia siten, että toimeentulotukea ei voida hylätä tulevalta ajanjaksolta kuukautta pidemmältä ajalta.

Selvityksessään suunnitteluksikko toteaa myös, että eduskunnan oikeusasiamies on aikaisemmin lausunut hakemuksen hylkäämisestä kuukautta pidemmälle ajalle seuraavasti:

”Ratkaisussa (EOAK/4628/2018) eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että hallintolain ja toimeentulotukilain säännökset merkitsevät sitä, että viranomaisen (tässä Kansaneläkelaitoksen) on käsiteltävä sille esitetty hakemus hakemuksen tarkoittamalta ajalta. Mikäli toimeentulotukihakemusta ei voida myöntää koko haetulle ajalle, on asiassa tehtävä päätös ja ilmoitettava päätöksessä perustelut sille, miksi hakemus on kuukautta ylimenevältä ajalta hylätty. Tällaisessa tilanteessa toimeentulotukiasiakkaalle on lisäksi ilmoitettava, että hänellä on mahdollisuus hakea toimeentulotukea myöhemmin mainittujen kuukausien osalta.”

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Julkisen vallan on 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä.

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

Toimeentulotukilain (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 15 §:n (voimassa 31.12.2022 asti) 1 momentin mukaan toimeentulotuki määrätään kuukaudelta. Toimeentulotuki voidaan tarpeen mukaan myöntää ja maksaa kuukautta lyhyemmältä tai pidemmältä ajalta. Saman pykälän 4 momentin (49/2005) mukaan toimeentulotuki tai osa siitä voidaan erityisestä syystä takautuvasti myöntää toteennäytettyjen toimeentulotukeen oikeuttavien menojen maksamiseen.

1.1.2023 voimaan tulleen toimeentulotukilain 13 §:n (1023/2022) 1 momentin mukaan toimeentulotuki määrätään kuukaudelta. Toimeentulotuki voidaan tarpeen mukaan myöntää ja maksaa kuukautta lyhyemmältä tai pidemmältä ajalta. Saman pykälän 2 momentin mukaan toimeentulotuen määräytymistä varten laaditaan laskelma, jossa huomioidaan hakijan ja perheen 7 ja 7 a–7 c §:ssä tarkoitetut menot sekä käytettävissä olevat tulot ja varat.

Toimeentulotukilain 14 §:n (815/2015) mukaan toimeentulotukihakemus tehdään Kansaneläkelaitokselle, jonka tulee tehdä hakemuksen perustella päätös perustoimeentulotuesta.

Toimeentulotukilain 14 a §:n (815/2015) 3 momentin mukaan toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu.

Hallintolain 44 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

3.2 Kelan etuusohjeet

Kanteluajankohtana voimassa olleessa Kelan toimeentulotuen etuusohjeessa 2.12.2022 todetaan etuusjaksosta ja hakemuksen hylkäämisestä seuraavaa:

”Perustoimeentulotukea voidaan tarpeen mukaan myöntää kuukautta pidemmältä tai lyhyemmältä ajalta. Tukea ei kuitenkaan voida hylätä tulevalta ajanjaksolta kuukautta pidemmältä ajalta.

Esimerkki

Petran toimeentulotukihakemus touko-, kesä- ja heinäkuulle ratkaistaan toukokuussa. Toimeentulotukioikeutta toukokuulle ja kesäkuulle ei muodostu, koska tulot ylittävät menot, joten hylkäävä ratkaisu tehdään vain touko- ja kesäkuulle. Päätöksellä kerrotaan, että toimeentulotukioikeutta ei ole voitu ratkaista kesäkuuta pidemmälle ajalle, koska

perustoimeentulotukea ei voida hylätä kuukautta pidemmältä tulevalta ajalta.”¹

Tällä hetkellä voimassa olevassa (julkaisupäivä 12.8.2024) etuusohjeessa todetaan etuusjaksosta ja hakemuksen hylkäämisestä seuraavaa:

”Perustoimeentulotukea voidaan tarpeen mukaan myöntää kuukautta pidemmältä tai lyhyemmältä ajalta. Tukea ei kuitenkaan voida hylätä tulevalta ajanjaksolta kuukautta pidemmältä ajalta.

Esimerkki

Petran toimeentulotukihakemus touko-, kesä- ja heinäkuulle ratkaistaan toukokuussa. Toimeentulotukioikeutta toukokuulle ja kesäkuulle ei muodostu, koska tulot ylittävät menot, joten hylkäävä ratkaisu tehdään vain touko- ja kesäkuulle. Päätöksellä kerrotaan, että toimeentulotukioikeutta ei ole voitu ratkaista kesäkuuta pidemmälle ajalle, koska perustoimeentulotukea ei voida hylätä kuukautta pidemmältä tulevalta ajalta.

Esimerkki

Roopen toimeentulotukihakemus touko-, kesä ja heinäkuulle ratkaistaan 3.6. Toimeentulotukioikeutta touko-, kesä ja heinäkuulle ei muodostu, koska tulot ylittävät menot. Ratkaisu voidaan tehdä koko haetulle ajalle, koska perustoimeentulotuki voidaan hylätä takautuvasti, kuluvalta kuukaudelta sekä yhdeltä tulevalta kuukaudelta.²

3.3 Arviointi

Oikeusasiamies ei lähtökohtaisesti ota kantaa sellaisiin yksittäisiin asioihin, joissa on ollut käytettävissä muutoksenhakumahdollisuus.

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 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.

¹ <https://www.kela.fi/etti/Toimeentulotuki.pdf?version=1670033166529>, s. 192; luettu 9.9.2024.

² <https://www.kela.fi/etti/Toimeentulotuki.pdf?version=1723511164605>, s. 196, luettu 9.9.2024.

Kela voi antaa työntekijöilleen toimeentulotuen myöntämisestä tarkentavia soveltamisohjeita. Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta 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.

Ohjeet ovat oikeudelliselta luonteeltaan viranomaisen omia näkemyksiä siitä, miten lakia sovelletaan, eivätkä ne ole sitovia. Esimerkiksi ohjeet palvelun tai taloudellisen edun myöntämisestä voivat vain täydentää lainsäädäntöä eikä niillä voida rajoittaa yksilön oikeutta laissa säädettyihin palveluihin ja tukitoimiin. Tosiasiassa viranomaisten omilla soveltamisohjeilla kuitenkin ohjataan päätöksentekoa, jolloin ohjeet voivat olla osa päätökseen vaikuttavia perusteluja. Ohjeella saattaa siis lopulta olla suuri merkitys päätöksentekijän harkinnassa ja päätöksenteossa.

Kela totesi, että toimeentulotukilain 13 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuki on mahdollista ainoastaan myöntää kuukautta pidemmälle ajalle ja että tukea ei lähtökohtaisesti voi hylätä kuukautta pidemmältä ajanjaksolta. Kela on selvityksensä mukaan toimeentulotukilain uudistamisen yhteydessä lausunut, että 13 §:n 1 momenttia olisi perusteltua muuttaa siten, että se mahdollistaisi sekä toimeentulotuen myöntämisen ja maksamisen mutta myös hylkäämisen kuukautta lyhyemmälle sekä pidemmälle ajalle.

Suunnitteluyksikön mukaan vastaava käytäntö on voimassa olevan lain sallimissa rajoissa jo nykyisellään käytössä Kelassa hylkäävien ratkaisujen osalta. Selvityksen mukaan Kela soveltaa toimeentulotukilain 13 §:n 1 momenttia siten, että toimeentulotukea ei voida hylätä tulevalta ajanjaksolta kuukautta pidemmältä ajalta.

Kantelija haki toimeentulotukea useamman kerran kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Kelan mukaan kantelijan toimeentulotukihakemukset hylättiin toimeentulotukilain ja etuusohjeen mukaisesti yhdeltä tulevalta kuukaudesta. Päätöksellä kantelijalle kerrottiin, että toimeentulotukioikeutta ei ole voitu ratkaista pidemmälle ajalle, koska toimeentulotukea ei voida hylätä kuukautta pidemmältä tulevalta ajalta.

Totean, että 1.1.2023 voimaan tulleessa toimeentulotukilain osittaisuudistuksessa ei muutettu aikaisempaa säännöstä (15 §:n 1 momentti) toimeentulotuen määräytymisajasta. Lain 13 §:n (1023/2022) 1 momentin mukaan toimeentulotuki määrätään kuukaudesta.

Toimeentulotuki voidaan tarpeen mukaan myöntää ja maksaa kuukautta lyhyemmältä tai pidemmältä ajalta. Säännöksessä ei mainita erikseen hakemuksen hylkäämisestä, eikä siinä ole myöskään käsitettä ”tuleva aika”, jota Kela käyttää etuusohjeessaan ja ratkaisuisaan hylätessään toimeentulotukihakemuksen yli kuukauden ajalta.

Selvityksessään Kela viittasi menettelyään puoltavana tekijänä edeltäjäni apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen 10.9.2019 antamaan ratkaisuun (EOAK/4628/2018). Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies totesi Kelan menetelleen virheellisesti siltä osin, kuin se myönsi kantelijalle toimeentulotukea kuukaudelle, mutta jätti hakemuksen ratkaisematta kahdelta kuukaudelta. Kantelijalle jäi päätöksestä se käsitys, että hakemus hylättiin kahdelta kuukaudelta. Kyseiseen kanteluun antamassaan selvityksessä Kela myönsi, että päätöksessä olisi tullut ottaa kantaa koko haettuun aikaan. Kyse ei siis apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa ollut siitä, että Kela olisi hylännyt hakemuksen yli kuukauden ajalta vaan siitä, että Kela jätti hakemuksen osittain ratkaisematta ja laiminlöi siten ratkaisuvollisuutensa. Oikeusasiamiehen ei siten voida katsoa aikaisemmin lausuneen toimeentulotukihakemuksen hylkäämisestä kuukautta pidemmälle ajalle.

Käsitykseni mukaan, mikäli lainsäätäjä olisi yleisesti tarkoittanut mahdollistaa sen, että Kela voisi hylätä toimeentulotukihakemuksen yli kuukauden ajalta, 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.

Olen jo aiemmin kiinnittänyt Kelan huomiota etuushakemusten ratkaisupakkoon, esimerkiksi ratkaisuisiani 20.3.2024 ([EOAK/1078/2023](#)) ja 4.10.2023 ([EOAK/1670/2022](#)), jotka ovat luettavissa oikeusasiamiehen verkkosivuilla. Toimeentulotukipäätöksessä on otettava kantaa hakemuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Päätöksestä on hallintolain 44 §:n mukaisesti käytävä ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Hakemus näin ollen joko hyväksytään tai hylätään taikka jätetään tutkimatta. Päätös on hallintolain 45 §:n mukaisesti perusteltava, ja perusteluissa on ilmoitettava sen perusteena olevat tosiseikat sekä säännökset ja muut määräykset.

Kela toteaa aiempaan päätökseeni (4.10.2023) antamassaan toimenpideilmoituksessa **28.11.2023** (EOAK/4595/2023–51), että se käsittelee jatkossa toimeentulotuen hakemuksen koko haetulle ajalle ja perustelee selkeästi toimeentulotuen päätöksellä, miltä osin ja millä perustein hakemus on hyväksytty tai hylätty taikka on tehty päätös asian tutkimatta jättämisestä.

Kela on siis ilmoittanut tähän kanteluun 21.4.2023 antamansa selvityksen jälkeen antamassaan toimenpideilmoituksessa 28.11.2023 menettelevänsä siten, että hakija saa päätöksen hakemuksen hyväksymisestä, hylkäämisestä tai tutkimatta jättämisestä. Kela kuitenkin ohjeistaa edelleen toimihenkilöitään toimeentulotuen etuusohjeessa (12.8.2024) seuraavasti:

”Päätöksellä kerrotaan, että toimeentulotukioikeutta ei ole voitu ratkaista kesäkuuta pidemmälle ajalle, koska perustoimeentulotukea ei voida hylätä kuukautta pidemmältä tulevalta ajalta.”³

4 TOIMENPITEET

Kiinnitän Kelan huomiota siihen, mitä olen todennut edellä kohdassa 3.3 ja pyydän sitä ilmoittamaan minulle 29.11.2024 mennessä, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin päätökseni on antanut aihetta. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Kelalle.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös sosiaali- ja terveysministeriölle.

³ <https://www.kela.fi/etti/Toimeentulotuki.pdf?version=1723511164605>, s. 196 luettu 9.9.2024.