

27.11.2023

EOAK/6599/2022

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Eeva-Maria Tuominen

MAKSUSITOUMUKSEN EPÄÄMINEN LÄMMITYSÖLJYYN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä toimeentulotukiasiassa. Kantelijan toimeentulotukihakemus oli hylätty 28.10.2022 annetulla päätöksellä loka-marraskuulle 2022 tuloylijäämän vuoksi. Kantelijalle ei ollut myönnetty maksusitoumusta öljyyn. Perheeseen kuului vanhempien lisäksi viisi lasta, joista neljä oli alaikäistä. Perhe ei ollut saanut maksuhäiriömerkinnän vuoksi ostettua lämmitysöljyä kuin ennakkomaksulla. Kela ei pyynnöistä huolimatta ollut korjannut toimeentulotukipäätöstä perheen tulojen osalta. Ansiotulot oli arvioitu liian suuriksi. Kela oli kehottanut kantelijaa kääntymään sosiaalitoimen puoleen. Kantelija piti myös toimihenkilön käytöstä asiattomana, kun kantelijaa oli kehoitettu hakemaan öljyä kanisteri kerrallaan ja toimittamaan kuitit Kelaan.

2 SELVITYS

2.1 Kelan etuuskien ja palvelujen suunnitteluyksikön selvitys

Kantelijan toimeentulotukihakemus hylättiin ajalta 1.10.–30.11.2022 päätöksellä 28.10.2022. Koska hakemus hylättiin merkittävän tuloylijäämän vuoksi, ei maksusitoumusta öljyyn myönnetty. Kela oli päätöksessään arvioinut perheen ansiotuloja.

Kantelija soitti Kelaan 31.10.2022 ja pyysi tarkistamaan päätöksen kiireellisenä. Kantelijan kanssa sovittiin, että hänen tulisi soittaa uudelleen Kelaan hakemuksensa kiirehtimiseksi sen jälkeen, kun hän on toimittanut puuttuvat tiliotteet, joista puolison tosiasiallinen palkanmaksupäivä olisi nähtävissä. Tämän jälkeen Kelassa voitaisiin selvittää hakemuksen mahdollista kiireellistä käsittelyä. Kantelija soitti samana päivänä uudestaan ja kertoi, että he tarvitsisivat maksusitoumuksen lämmitysöljyyn, ja etteivät he saa öljyä laskulle, koska luottotiedot eivät olleet kunnossa. Kelassa arvioitiin, ettei hakemuksen kiireelliselle käsittelylle ollut perheen tilanteessa perusteita ja hakemus tultaisiin käsittelemään tavallisten käsittelyaikojen puitteissa. Kantelijaa neuvottiin ostamaan polttoöljyä pienempiä eriä ja toimittamaan niistä kuitit Kelaan.

Kantelija soitti Kelaan 2.11.2022 ja kertoi öljyn tarpeesta ja virheellisestä ansiotulojen huomioimisesta. Kantelijalle kerrottiin, että kantelijan asiaa on selvitetty jo 31.10.2022, eikä hakemuksen käsittelemistä voitu kiirehtiä.

Kantelija toimitti Kelaan 7.11.2022 selvityksen 11.11.2022 maksettavasta puolison palkasta, koska aiemmassa päätöksessä puolison marraskuun ansiotulot oli arvioitu liian suuriksi. Sen jälkeen, kun kantelija osoitti luotettavasti tosiasiallisesti maksetut ansiotulot, Kela tarkisti päätöksen 8.11.2022. Kantelijalle syntyi oikeus perustoimeentulotukeen loka- ja marraskuulle ja maksusitoumus lämmitysöljyyn voitiin myöntää.

Kiireellisyyden arviointi on aina tapauskohtaista ja siinä otetaan huomioon esimerkiksi asiakkaan kokonaistilanne, asiakkaan esille tuomat seikat ja selvitykset sekä asiakkaan tilanteen kiireellisyys sekä asiakkaan tuen tarve.

Perustoimeentulotuessa huomioidaan lämmityskustannuksina esimerkiksi öljy-, puu- ja sähkölämmityksen kustannukset. Kela voi huomioida perustoimeentulotuessa menona lämmitykseen itse hankittua öljyä kohtuullisilta osin ostokuittia vastaan.

Kela ohjaa asiakasta toimimaan niin, että hakemuksen käsittely kiireellisenä voidaan välttää. Asiakkaalle kerrotaan esimerkiksi Kelan käsittelyajoista ja kunnan sosiaalihuollon palveluista.

Kela selvitti kantelijan asioiden käsittelyä eikä havainnut toimihenkilön toimineen asiattomasti. Kantelijaa ohjattiin toimimaan tilanteessa Kelan etuusohjeen mukaisesti niin, että hakemuksen käsittely kiireellisenä voitiin välttää. Perhettä oli voitu ohjata olemaan yhteydessä oman kunnan sosiaalitoimeen, koska perheelle ei alun perin ollut myönnetty Kelan maksusitoumusta öljyyn.

Kantelijan asiassa oli toimittu Kelan etuusohjeen ja toimeentulotukilain mukaisesti.

Kela totesi selvityksessään Kelan ja kunnan välisestä yhteistyöstä seuraavaa.

Kela ohjaa asiakkaita olemaan yhteydessä oman kunnan sosiaalitoimeen tarvittaessa, riippumatta siitä, onko kyseessä oleva meno perustoimeentulotuessa huomioitava meno. Vaikka lämmitysöljy on perustoimeentulotuessa huomioitava meno, ei kantelijalla ollut 28.10.2022 annetun päätöksen perusteella mahdollisuutta Kelan maksusitoumukseen, koska perheen käytettävissä olevana huomioitavat tulot olivat huomattavasti suuremmat kuin perustoimeentulotuessa huomioitavat menot.

Koska perheelle ei alun perin myönnetty Kelan maksusitoumusta öljyyn, perhettä oli voitu ohjata olemaan yhteydessä oman kunnan sosiaalitoimeen. Kelan näkemyksen mukaan kantelijalla oli ollut haasteita varautumisvelvollisuuden toteuttamisessa ja tältä osin kantelijan oli arvioitu mahdollisesti hyötyvän muusta kuin rahallisesta kunnan tarjoamasta avusta ja neuvonnasta, sen lisäksi, että Kela oli itse pyrkinyt ohjaamaan asiakasta toimeentulotuen viimesijaisuus huomioiden.

2.2 Kelan yhteyskeskuksen selvitys

Kantelija soitti 31.10.2022 kahdesti Kelan kiirepalveluun ja pyysi päätöksen 28.10.2022 tarkistamista puolison tuloissa olleen virheen vuoksi, jotta heille voitaisiin myöntää toimeentulotukea ja maksusitoumus öljyyn. Kantelijan mukaan myös hänen omat tulonsa oli arvioitu päätöksessä liian suuriksi. Jälkimmäisen puhelun aikana kantelija kertoi nyt lähettäneensä oikeat tiliotteet, jotta asia voitaisiin lähteä käsittelemään kiireellisenä uudestaan. Toimihenkilö kertoi selvittävänsä kiireellisen käsittelyn mahdollisuutta Kelan kiirepalvelusta.

Toimihenkilö kertoi kiirepalvelun ratkaisuasiantuntijalle, että toimeentulotukipäätöksessä oli tulovirheitä. Hän kertoi, että öljy oli loppu ja öljyllä lämmitettiin myös vesi eikä perheellä ollut toissijaista lämmitystä. Toimihenkilö kertoi, että perheelle toimitetaan öljyä vain ennakkoon maksaen, eikä perheellä ollut rahaa sen oston. Lisäksi hän mainitsi, että kyseessä oli lapsiperhe, jossa oli viisi lasta.

Kiirepalvelun ratkaisuasiantuntija päätti 31.10.2022, ettei hakemusta siirretä kiirejonolle, koska ratkaisua ei olisi ehditty tehdä samana päivänä ja seuraavana päivänä oli jo marraskuu, joka oli ylijäämäinen. Ratkaisuasiantuntija toi keskusteluun omana kokemuksenaan, että polttoöljyä voi ostaa kanistereissa hätäratkaisuna. Hän kertoi, että 20 litralla pärjää jo useamman päivän. Lisäksi hän ehdotti asiakkaan ohjaamista sosiaalitoimeen.

Toimihenkilö soitti takaisin asiakkaalle samana päivänä ja kertoi, ettei kiirekäsittely ollut saadun kannanoton mukaan mahdollista. Toimihenkilö ehdotti öljyn hankkimista pienemmissä erissä, kanistereilla. Asiakas ihmetteli tätä ja kertoi, että joka tapauksessa tili oli miinuksella. Toimihenkilö toi esille huolensa öljyn loppumisesta. Hän otti puheeksi sosiaalitoimiston mahdollisuuden auttaa.

Asiakas kertoi, että sosiaalitoimi oli kerran auttanut mutta sanonut, että he eivät tue enää, koska lämmitysöljy kuuluu Kelan korvattaviin asumismenoihin. Toimihenkilö kertoi puhelun päätteeksi kirjaavansa kantelijan tietoihin, että asiakas oli vaatinut kiireellistä käsittelyä ja toivonut nopeaa ratkaisua.

Kelan yhteyskeskuksen mukaan puhelinpalvelusta annettiin riittävät tiedot Kelan kiirepalvelulle kiireellisen perustoimeentulotuen mahdollisuuden selvittämiseksi. Kun kiirekäsittely ei ollut ratkaisuasiantuntijan kannanoton mukaan mahdollista, asiakasta ohjattiin saatujen jatko-ohjaussuositusten mukaisesti.

2.3 Kelan hankinta- ja lakiyksikön lakipalveluryhmän lausunto

Lakipalveluryhmä viittaa lausuntoon etuuksien ja palvelujen suunnitteluyksikön selvitykseen ja lausuntoon sekä yhteyskeskuksen selvitykseen.

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 terveystaloudelliset palvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

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) mukaan toimeentulotuen määrä on tämän lain mukaan määriteltävien menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus.

Perustoimeentulotuessa hyväksyttävistä menojista ovat lain 7 §:n (815/2015) mukaan perusosalla katettavat menot sekä muut perusmenot.

Toimeentulotukilain 7 b §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 9 §:ssä tarkoitettujen asumismenot. Tämän pykälän (1533/2016) mukaan vuokra-asunnossa asuvan ruokakunnan asumismenoina hyväksytään vuokra ja erikseen maksettavat vesimaksut ja lämmityskustannukset.

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. Saman pykälän 4 momentin mukaan päätös toimeentulotuen myöntämisestä on pantava viivytyksettä täytäntöön.

Toimeentulotukilain 14 b §:n (815/2015) mukaan kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Lain esitöiden (HE 358/2014 vp) mukaan toimeentulotukiasioita käsittelevä viranhaltija harkitsee tapauskohtaisesti asian kiireellisyyden. Kiireellisessä tilanteessa asiakkaalle voidaan myöntää esimerkiksi ruoka-apua taikka apua välttämättömien lääkkeiden tai matkalipun hankintaan. Viranomaisen tulee hakemuksen kiireellisyyttä arvioidessaan ottaa huomioon myös päätöksenteon jälkeen tuen maksatukseen kuluva aika (StVM 15/2007 vp – HE 119/2007 vp).

Toimeentulotukilain 14 c §:n (815/2015) 1 momentin mukaan muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Samana pykälän 2 momentin mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, perustoimeentulotukea myönnettäessä päätös hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta koskevasta hakemuksesta on tehtävä ja pantava täytäntöön viimeistään sanotun kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä, jos hakemuksen saapumisesta on tuolloin kulunut enemmän kuin seitsemän arkipäivää. Jos hakemus koskee myöhäisempää aikaa kuin hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta, päätös on tehtävä ja pantava täytäntöön viimeistään hakemuksessa tarkoitetun ajanjakson ensimmäisenä arkipäivänä.

Edelleen saman pykälän 3 momentin mukaan asiakkaalle on viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta annettava tai lähetettävä yksilöity kehoitus hakemuksen täydentämiseksi määräajassa, jos toimeentulotukihakemus on puutteellinen. Päätös toimeentulotuesta on annettava viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun täydennetty hakemus on saapunut. Jos asiakas ei ole määräajassa täydentänyt hakemustaan tai esittänyt hyväksyttävää syytä täydentämisen viivästymiselle, päätös tehdään käytettävissä olevien tietojen pohjalta viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä määräajan päättymisestä. Asiakkaan suostumuksella päätös voidaan tehdä käytettävissä olevien tietojen pohjalta ennen määräajan päättymistäkin.

Toimeentulotukilain 14 d §:n (815/2015) 1 momentin mukaan siltä osin kuin hakija esittää hakemuksessaan sellaisia menoja, joita ei voida ottaa huomioon tehtäessä päätöstä 7 §:n mukaisesta perustoimeentulotuesta, Kansaneläkelaitoksen on toimitettava hakemus viipymättä asiassa toimivaltaiseen kuntaan tehtyään hakemuksen perusteella päätöksen perustoimeentulotuesta. Samana pykälän 2 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen on, tarvittaessa yhteistyössä asianomaisen kunnan kanssa, arvioitava, onko asiakkaan täydentävän tai ehkäisevän tuen tarve kiireellinen. Jos tuen tarve arvioidaan kiireelliseksi, Kansaneläkelaitoksen on käsiteltävä hakemus myös perustoimeentulotuen osalta kiireellisenä.

Toimeentulotukilain 17 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuen hakijan, hänen perheenjäsenensä ja elatusvelvollisensa sekä tarvittaessa heidän huoltajansa ja edunvalvojansa on annettava perustoimeentulotuen myöntämiseksi Kansaneläkelaitokselle kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on annettava toimivaltansa rajoissa asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti ja se on perusteltava siten kuin hallintolain 45 §:ssä säädetään. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

3.2 Kelan etuosohjeet toimeentulotuesta

Kanteluajankohtana voimassa olleessa toimeentulotuen etuosohjeessa (27.10.2022), joka ohjaa toimihenkilöitä päätöksenteossa, todetaan kiireellisestä toimeentulotukihakemuksesta muun muassa seuraavaa:

”Kun asiakkaan toimeentulotuen tarve on kiireellinen, hakemus on ratkaistava hakemuksen saapumispäivänä tai sitä seuraavana arkipäivänä. Asiakkaan on tällöin asioitava joko puhelimitse tai palvelupisteessä ja kerrottava tarve kiireelliselle toimeentulotuelle ja esitettävä perusteet kiireellisyydelle. Hakemuksessa kiireelliseksi ilmoitettu meno ei aina vaadi kiireellistä päätöksentekoa. Kela ratkaisee asian kiireellisyyden tapauskohtaisesti.

Asiakasta ohjataan toimimaan niin, että hakemuksen käsittely kiireellisenä voidaan välttää. Asiakkaalle kerrotaan esimerkiksi Kelan käsittelyajoista ja kunnan sosiaalihuollon palveluista.” ”...Kiireellisyys arvioidaan aina tapauskohtaisesti ja sen arvioinnissa tulee käyttää harkintaa.” ...
”Kiireellinen hakemus on kysymyksessä esimerkiksi elämäntilanteen muutoksessa, jota seuraa yllättävä rahattomuus. Tällöin asiakkaan tai perheen asuminen, terveys tai eläminen on välittömässä vaarassa. Yleisimmät kiireellisyyden syyt ovat asumisen turvaaminen ja terveyteen liittyvät syyt. Asumisen turvaamista vaarantavat häätö tai häätöuhka ja sähkön ja lämmön saannin vaarantuminen.”

”Tarvittaessa kiireellinen hakemus ratkaistaan käytettävissä olevien tietojen perusteella, jolloin tuki voidaan myöntää vain lyhyeksi ajaksi kerrallaan. Tällöin tuki myönnetään vain joidenkin päivien tai viikon ajaksi esimerkiksi maksusitoumuksena ravinto- tai reseptilääkemenoihin. Tulot ja varat otetaan huomioon vain siltä osin kuin ne ovat asiakkaan tai hänen perheensä käytettävissä hakemusta ratkaistaessa. Tämän vuoksi hakemus on yleensä tarpeen ratkaista muilta osin myöhemmin ja kiireellisenä myönnetty tuki huomioidaan tulona, kun asiassa annetaan tarkistuspäätös.” ...”Kiireellistä tukea koskevassa päätöksessä asiakkaalle kerrotaan, että asia ratkaistaan kokonaisuudessaan, kun puuttuvat selvitykset on saatu. Jos kaikki tiedot kuitenkin ovat käytettävissä, voidaan kiireellinen hakemus ratkaista samalla koko kuukauden etuusjakson ajalta.”

Samassa etuusohjeessa todetaan perusmenojen osalta seuraavaa:

”Muihin perusmenoihin kuuluvat menot otetaan huomioon tarpeellisen suuruisina. Menot otetaan huomioon todellisen suuruisina, jos ne eivät ole kohtuuttomia. Asiakkaan tulee tarvittaessa esittää niihin liittyvät selvitykset eli yleensä laskut”... ”Jos kyseessä on koko vuotta koskeva määrältään suuri muu perusmeno (esimerkiksi öljylasku), selvitetään tarkemmin, onko asiakkaan mahdollista maksaa lasku erissä.” ...”Yleensä asumismenot huomioidaan kokonaisuudessaan esitettyjen tositteiden perusteella, jos kustannukset ovat kohtuulliset.

Asumismenojen kohtuullisuusarvioinnissa otetaan huomioon perheen yksilöllinen tilanne. Jos asumismenot ovat kohtuullista tasoa suuremmat, voidaan asumismenoista huomioida kohtuullinen määrä.

Kelan ja kunnan välisestä yhteistyöstä todetaan samassa Kelan etuusohjeessa seuraavaa.

”Kelan ja kunnan tulee tehdä yhteistyötä asiakkaiden ja heidän perheidensä toimeentulon turvaamiseksi ja itsenäisen selviytymisen edistämiseksi. Kelan on tarvittaessa ohjattava ja neuvottava perustoimeentulotuen hakijaa, miten kunnan sosiaalihuollon palveluihin hakeudutaan. Yhteistyötä tarvitaan etenkin perusosan alentamistilanteissa, kiireellisessä toimeentulotuessa, asumisen turvaamisessa, palveluasumisen järjestämisessä, maahanmuuttotilanteissa ja asiakasmaksujen alentamisessa.” ...”Kelan on tarvittaessa ohjattava ja neuvottava asiakasta Kelan etuuksista ja palveluista. Tarvittaessa asiakasta on lisäksi ohjattava hakeutumaan kunnan sosiaalihuoltoon tai muihin palveluihin. Huomioon tulee ottaa aina asiakkaan tai perheen kokonaistilanne. Ensin on selvitettävä, kuinka asiakkaan tilannetta voidaan auttaa Kelan omin palveluin. Kun huoli asiakkaan tilanteesta syntyy, otetaan asiakkaaseen yhteyttä ja asia otetaan hänen kanssaan puheeksi. Jos selkeästi ilmenee, että asiakas tarvitsisi Kelan omia ohjaus- ja neuvontapalveluita, tehdään asiakkaalle ajanvaraus. Asiakas voi esimerkiksi tarvita apua ensisijaisten Kelan etuuksien hakemisessa.”

3.3 Arviointi

3.3.1 Lämmitysöljy asumismenona

Edeltäjäni apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen kiinnitti ratkaisussaan 24.9.2021 (EOAK/58/2021)¹ lämmitysöljyn epäämisestä Kelan huomiota siihen, että toimeentulotukisäännöksiin sisältyy yksilöllistä kohtuullisuus- ja tarpeellisuusharkintaa. Tämä harkinta kuuluu perustoimeentulotuen ensi vaiheessa Kelan toimihenkilöille. Apulaisoikeusasiamies totesi, että perustoimeentulotuki ei saa muodostua kaavamaiseksi etuusratkaisuksi, jossa ei tehdä yksilöllistä harkintaa ja yksilöllisten olosuhteiden ja elämäntilanteen selvittämistä ja arviointia. Toimeentulotukilain mukaista ei ole sellainen menettely, jossa hakijaa kehoitetaan, ilman asianmukaista tulojen ja menojen ja samalla myös asiakkaan yksilöllisen tilanteen huomioimista ja selvittämistä, hakemaan kunnalta täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea sellaiseen menoon, joka kuuluu huomioitavaksi perusmenona (tässä lämmitysöljy). Apulaisoikeusasiamies totesi myös, että toimeentulotukilaissa ei ole asetettu menon hyväksymisen ja toimeentulotuen myöntämisen ehdoksi sitä, että toimeentulotuen hakija olisi maksanut menon ensin itse.

Kela totesi apulaisoikeusasiamiehelle tähän ratkaisuun antamassaan selvityksessä, että Kela oli uudistamassa lämmitysmenoihin liittyviä ohjeistuksiaan ja kouluttamassa käsittelijöitään asiakokonaisuuden osalta siten, että asiakkaan kokonaistilanne ja yksilöllinen harkinta otetaan jatkossa entistä paremmin huomioon.

Selvityksestä ei käynyt ilmi, millä tavoin, minkä sisältöisenä ja missä ajassa tällainen sinänsä tarpeellinen koulutus oli tarkoitus toteuttaa.

Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies Pölönen viittasi edeltäjänsä, apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuojan samassa asiassa ja samalle kantelijalle 14.9.2017 (1031/2017) antamaan ratkaisuun. Apulaisoikeusasiamies Pajuoja oli antanut Kelalle huomautuksen päätöksentekoon liittyvästä lainvastaisesta menettelystä. Hän korosti ratkaisussaan, että toimeentulotukihakemuksen käsittely voi yleensä edellyttää päätöksentekijältä erityistä harkintaa ja asiakkaan ja hänen perheensä olosuhteiden selvittämistä ja yksilöllisen elämäntilanteen huomioimista. Kela oli menetellyt toimeentulotukilain vastaisesti myös siinä, että se oli kehottanut kantelijaa hakemaan kunnalta ehkäisevää toimeentulotukea sellaiseen menoon, joka kuului huomioitavaksi perusmenona (lämmitysöljy).

Kela totesi minulle antamassaan selvityksessä, että Kela voi huomioida perustoimeentulotuessa menona lämmitykseen itse hankittua öljyä kohtuullisilta osin ostokuittia vastaan.

¹ Ratkaisu on luettavissa oikeusasiamiehen verkkosivuilta www.oikeusasiamies.fi.

Totean, että toimeentulotukilaissa ei ole asetettu menon hyväksymisen ja toimeentulotuen myöntämisen ehdoksi sitä, että toimeentulotuen hakijan tulisi maksaa meno ensin itse. Tämä olikin saadun selvityksen mukaan kantelijan tilanteessa ollut mahdotonta, mitä kantelija oli selvittänyt toistuvasti Kelalle.

Korostan sitä, että kun kysymys on viimesijaisesta etuudesta, jolla turvataan henkilön tai perheen välttämätön toimeentulo, on tärkeää, että ohjeet ja asiakkaille annettavat neuvot ovat riittävän selkeitä ja asiakkaille saavutettavia.

3.3.2 Kiireellisysharkinta

Toimeentulotukilain mukaisessa kiireellisysharkinnassa on kiinnitettävä huomiota tuen hakijan olosuhteisiin kokonaisuudessaan, mm. siihen, mihin välttämättömiin menoihin toimeentulotukea on haettu, hakijan elatusvastuuseen, tuen määräämiseen vaikuttaviin ulkoisiin olosuhteisiin sekä hakijan tosiasialliseen kykyyn ja mahdollisuuksiin vastata omasta ja huollettavien elatuksesta ja olosuhteista siten kuin toimeentulotukilain 2 §:ssä on säädetty.

Kelan tulee perustuslain 19 §:n mukaisesti tukea perheen mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja ottaa omissa ratkaisuisaan ja toimissaan huomioon se, miten nämä ratkaisut ja toimet vaikuttavat konkreettisella tavalla lapsen edun toteutumiseen.

Saamastani selvityksestä ilmenee, että kantelijan perheessä oli aikuisten lisäksi viisi lasta, joista neljä oli alaikäistä, kantelijan perheen asunto oli öljylämmitteinen, eikä kantelijalla ollut mahdollisuuksia omin varoin luottohäiriömerkinnänkin takia selviytyä talon ja käyttöveden lämmityksestä aiheutuvista välttämättömistä kustannuksista. Merkille pantava on myös ajankohta, jota nyt kysymyksessä oleva toimeentulotukihakemus koski. Lämmityskustannuksia haettiin loppusyksystä ja alkutalvesta (loka–marraskuu) 2022.

Hakijan pyytäessä Kela ratkaisemaan hakemuksensa kiireellisesti tulee arvio kiireellisyydestä ja tarvittaessa päätös toimeentulotuesta tehdä sillä hetkellä käytävissä olevien tietojen perusteella. Kela ei voi esimerkiksi asettaa kiireellisysharkinnan ja päätöksenteon edellytykseksi sitä, että hakija toimittaa vielä summaarisen selvityksen lisäksi lisää Kelan pyytämää selvitystä, ja vasta sen saatuaan Kela ratkaisee asian kiireellisyyden.

Kela asetti kantelijan tapauksessa kiireellisysharkinnan edellytykseksi sen, että kantelija toimittaa Kelaan tiliotteita ja vasta sen jälkeen Kelassa voidaan selvittää hakemuksen mahdollista kiireellistä käsittelyä.

Kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä käytävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Lähtökohtana on, että Kelan toimihenkilö arvioi asian kiireellisyyden ottaen huomioon ne yksilölliset olosuhteet ja tarpeet, joita toimeentulotuen hakijalla hakemusta tehtäessä on. Päätös voidaan tehdä myös vain osasta hakemusta. Siitä osasta asiakkaan esittämiä menoja, jotka eivät ole kiireellisiä tai jotka vaativat lisäselvittelyä, Kela voi tehdä ratkaisun erikseen.

Toimeentulotukipäätöksen tarkistamista ei tehty kiireellisenä eli samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä kiirehtimispyyntöstä. Päätös tarkistettiin oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun johdosta vasta 8.11.2022, joka oli seitsemäs (7.) arkipäivä kantelijan esittämästä kiirehtimispyyntöstä.

Kelan yhteyskeskuksen selvityksen mukaan kiirepalvelun ratkaisuasiantuntija päätti 31.10.2022, ettei hakemusta siirretä kiirejonolle, koska ratkaisua ei ehdittäisi tehdä samana päivänä ja seuraavana päivänä oli jo marraskuu, joka oli ylijäämäinen. Kantelijan kiirehtiessä tarkistushakemusta uudestaan 2.11.2022 hänelle todettiin, että asiaa oli selvitetty jo 31.10.2022, eikä hakemuksen käsittelemistä voitu kiirehtiä. Kantelija joutui olemaan ilman lämmitysöljyä 8.11.2022 asti.

Huomioni on kiinnittynyt siihen, että Kela ei käytettävissäni olevien asiakirjojen mukaan näyttäisi antaneen merkitystä kiireellisysharkinnassaan hakijan elatusvastuuseen ja perheen lasten asemaan. Erityisesti lapsen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta olisi mielestäni ollut perusteltua käsitellä kantelijan toimeentulotukipäätöksen tarkistaminen kiireellisenä ja tukea siten perheen mahdollisuutta turvata lasten hyvinvointi.

Mitään kantelijan kokonaistilanteen ja perheen oikeuksia huomioivia tai edistäviä toimia ei asiassa siis tehty, myöskään 2.11.2022, jolloin kantelija uudestaan kiirehti asiaa.

Kelalla oli käsitykseni mukaan tiedossaan 31.10.2022 hakijan ja hänen perheensä olosuhteet. Lisäksi on mielestäni selvää, että asunnon lämmitys ja lämpimän käyttöveden saanti vaarantuvat pakkasaikaan loka-marraskuussa, jos öljysäiliössä ei ole lämmitysöljyä.

Mielestäni hakemuksen käsittelyn varmistamiseksi kantelija olisi tullut joka tapauksessa ohjata esittämään toimeentulotukihakemus kunnan sosiaalitoimen sosiaalipäivystykseen, mikäli Kela ei pystynyt ratkaisemaan kiireellistä hakemusta samana tai seuraavana arkipäivänä.

Tällaisessa tilanteessa hakemuksen käsittelyn varmistamiseksi voi olla lisäksi tarpeen, että kiireellisen hakemuksen käsittelyn viivästyessä Kela on myös itse yhteydessä kunnan sosiaalipäivystykseen tai muuhun toimivaltaiseen sosiaalitoimen viranhaltijaan.

3.4 Muut havainnot

3.4.1 Asiallisen kielenkäytön vaatimus

Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Vaatimus hyvästä kielenkäytöstä koskee sekä kirjallista että suullista ilmaisutapaa. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) mukaan asialliseen kielenkäyttöön kuuluu, ettei hallinnon asiakkaaseen kohdisteta loukkaavia tai väheksyviä sanontoja. Suullisessa keskustelussa tulisi lisäksi kiinnittää erityistä huomiota asiakkaan kohteluun ja siihen, ettei keskustelussa käytetä asiakkaaseen kohdistuvia epäasiallisia ilmaisuja.

Myös keskusteltavan asian laadulla on asiassa merkitystä: jos asialla on esimerkiksi merkittävä taloudellinen merkitys asiakkaalle, sitä varovaisempi tulisi neutraalista kielenkäytöstä poikkeamisessa nähdäkseni olla.

Kelan ratkaisuasiantuntija oli omakohtaiseen kokemukseen perustuen todennut kantelijalle, että polttoöljyä voi ostaa kanistereissa hätäratkaisuna ja 20 litralla pärjää jo useamman päivän. Asiakkaan näkökulmasta tämä on subjektiivisesti tarkasteltuna voinut näyttäytyä epäasiallisena ja pidän sinänsä ymmärrettävänä, jos viimesijaisen tuen hakija, jolla on oman toimeentulonsa lisäksi ollut huoli lastensa pärjäämisestä lämmitystä vailla olevassa perheen kodissa, oli kokenut kommentin loukkaavana tai väheksyvänä. Vaikka lausuma sinänsä voikin olla kritiikille altis, minulla ei kuitenkaan objektiivisesti tarkasteltuna ole riittäviä perusteita puuttua siihen enemmälti.

3.4.2 Toimeentulotukipäätöksen tarkistaminen

Eräaseen toiseen kanteluun (EOAK/4104/2022) antamassaan selvityksessä Kela totesi, että Kelan toimihenkilöitä oli ohjeistettu korjaamaan virheellinen toimeentulotukipäätös viivytyksettä. Virheelliset toimeentulotukipäätökset korjataan Kelassa keskimäärin 1–2 päivän kuluessa virheen havaitsemisesta.

Mikäli näin olisi menetelty kantelijan kohdalla, Kela olisi nähdäkseni voinut korjata toimeentulotukipäätöksen lokakuun osalta 31.10. tai 1.11.2022. Kantelija toimitti Kelaan 31.10.2022 tositteet, joista oli nähtävissä lokakuussa 2022 maksetut palkat. Kelan selvityksestä ilmenee, että Kelassa ei harkittu mahdollisuutta tarkistaa kantelijan päätös lokakuulta 2022, vaan asiassa jäätiin odottamaan kantelijan tulotositteita marraskuulta 2022, vaikka Kelalla oli jo käytettävissään tiedot lokakuun päätöksen tarkistamiseksi.

3.4.3 Kelan etuusohjeen maininta kiireellisysharkinnasta

Olen jo aiemmin kiireellisysharkintaa koskevissa, kuluvana syksynä antamissani ratkaisuihin 17.10.2023 (EOAK/2852/2022 ja 2759/2022) ja 4.10.2023 (EOAK/2057/2022) kiinnittänyt huomiota Kelan etuusohjeen mainintaan siitä, että asiakasta ohjataan toimimaan niin, että hakemuksen käsittely kiireellisenä voidaan välttää.

Pyysin ratkaisussani 4.10.2022 Kela ilmoittamaan minulle 31.10.2023 mennessä, mitä etuusohjeen maininta kiireellisen käsittelyn välttämiseksi tarkoittaa.

Kela ilmoitti 25.10.2023 poistavansa em. tekstin toimeentulotuen etuusohjeesta väärinkäsitysten välttämiseksi. Kelan tarkoituksena on ollut auttaa asiakasta toimimaan siten, että kiireelliseen tukeen turvautuminen voitaisiin välttää; kiireellisen käsittelyn välttäminen ei ole itsessään ollut tavoitteena. Kelan ilmoituksen mukaan se aloittaa tämänhetkisen arvion mukaan loppuvuodesta 2023 kiireellisen toimeentulotuen kokonaisuuden kehittämisen ja ottaa tässä yhteydessä huomioon ratkaisuni yhteydessä esille nousseet epäkohdat mm. asiaa koskevan ohjeistuksen selkeyttämisessä. Jään seuraamaan Kelan ohjeistuksen selkeyttämistä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3. esittämäni käsitykset kiireellisen toimeentulotukihakemuksen käsittelyssä huomioon otettavista seikoista ja perheeseen kuuluvien alaikäisten lasten edun huomioimisesta tässä harkinnassa Kelan tietoon.