

21.2.2023

EOAK/677/2022

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteri Eeva-Maria Tuominen**

## **TOISTUVA TURHAN LISÄSELVITYKSEN PYYTÄMINEN TOIMEENTULOTUKIHAKEMUKSIIN JA HUOLIMATTOMUUS PÄÄTÖKSENTEOSSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan Kelan menettelyä toimeentulotukiasioissaan ajanjaksolla 21.10.2019–19.4.2021. Kantelijan mukaan Kela pyysi häneltä toistuvasti lääkärintodistusta tai sosiaalitoimen lausuntoa niistä syistä, joiden perusteella hänen asumismenonsa tulisi hyväksyä kokonaan, vaikka ne ylittävät asumisnormin mukaiset asumismenot. Kantelija oli jo aikaisemmin toimittanut pyydettyä selvitystä, jonka Kela oli hyväksynyt. Kela vaati kantelijaa kuitenkin etsimään edullisempaa vuokra-asuntoa, mikäli hän ei toimita selvitystä. Lisäksi Kela vaati sosiaalitoimen lausuntoa vuokra-asuntojen rajauksen tarpeesta. Kantelija on alaikäisen lapsen yksinhuoltaja ja hän asuu kaksin lapsensa kanssa. Kantelija kertoo, että heillä on molemmilla ollut mittavia vuosia kestäneitä terveydellisiä haasteita. Kantelija kertoo myös, että hän ei ole sosiaalitoimen asiakas eikä koe tarvetta asiakkuudelle.

Kantelijan mukaan häntä uhattiin toistuvasti toimeentulotuen perusosan alentamisella, silloinkin kun hän sai Kelan sairauspäivärahaa. Kantelija kertoo olleensa sairauslomalla lähes koko vuoden 2021.

Kantelijalla ei ole oikeutta opintotukeen eikä työttömyysetuuteen, koska hän on kokopäiväinen opiskelija, mutta hän on ilmoittautunut TE-toimistoon työnhakijaksi. Tästä kaikesta Kela oli kantelijan mukaan tietoinen. Kelan 4.2.2020 antamassa toimeentulotukipäätöksessä kantelijaa kuitenkin käskettiin keskeyttämään opinnot ja ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi.

Kantelijan mukaan hänen tulonsa laskettiin virheellisesti useassa toimeentulotukipäätöksessä, sairauspäivärahapäätös 29.9.2021 oli virheellinen ja päivärahan maksu viivästyi. Kela kuittasi maksettua toimeentulotukea myönnetystä sairauspäivärahasta, mikä aiheutti jatkuvan toimeentulotuen tarpeen kierteen.

Kaikkia menoja ei ole Kelan huolimattomuuden vuoksi huomioitu toimeentulotukipäätöksissä. Useat toimeentulotukipäätökset olivat puutteellisesti perusteltuja eikä kantelija saanut Kelasta tarvitsemaansa neuvontaa. Kantelija kertoo myös, että Kela ole ei vastannut kaikkiin hänen viesteihinsä. Lisäksi toimeentulotukihakemusten käsittely on ylittänyt laissa säädetyn määräajan.

Vielä kantelukirjoituksessaan (sivut 31–34) kantelija pyysi Kelalta vastausta yksilöimiinsä kysymyksiin siitä, mitä selvitystä hänen tulee toimittaa Kelaan, jotta hänen hakemuksensa hyväksytään ja millä perusteella.

Kantelija kertoi joutuneensa tarkistamaan jokaisen Kelan päätöksen virheiden varalta ja pyytämään useasti päätösten tarkistusta. Kantelija katsoo Kelan menettelyn vaarantaneen perheen välttämättömän toimeentulon turvan ja hyvinvoinnin.

Kirjoituksessaan kantelija viittaa Kelan toimeentulotukipäätöksiin 27.1., 28.1., 4.2., 5.3., 25.3., 1.6., 28.8., 25.9. ja 5.11.2020 sekä 4.1., 25.1., 3.2., 1.3., 7.4. ja 19.4.2021, jotka hän toimitti osittain oikeusasiamiehen käyttöön.

## 2 SELVITYS JA VASTINE

### 2.1 Kelan selvitys

Kantelun johdosta hankittiin selvitys (liitteenä) Kelalta.

Kela pahoittelee selvityksessään yhteenvetona kantelijalle seuraavaa:

- 15.1.2020 toimitettuja laskuja ei ole käsitelty lain edellyttämässä määräajassa
- Selvitystä asumisesta on pyydetty käsittelyn tarpeeseen ja kantelijan olosuhteisiin nähden liian usein. Kantelijan tilanne on ollut muuttumaton, joten tilannetta ei olisi tarvinnut tarkastella niin usein
- Päätöksissä on ollut kirjoitusvirheitä ja päätökset ovat olleet epäselviä
- Kaikkia menoja ei ole huomioitu perustoimeentulotuen menoina ilman kantelijan tarkistuspyyntöä
- Kaikkiin kantelijan lähettämiin viesteihin ei ole vastattu.

Kela toteaa, että muilta osin kantelijan hakemukset on ratkaistu toimeentulotukilain, hallintolain ja etuusohjeen mukaisesti. Kela toteaa lisäksi, että sekä kantelijan perusosa että asumismenot on huomioitu kantelijan laskelmilla täysimääräisinä koko sen ajan kun hän on ollut Kelan perustoimeentulotukiasiakkaana.

Kelan mukaan kantelijan sairauspäivärahat on huomioitu tulona toimeentulotukilain mukaisesti. Kelan mukaan perustoimeentulotuen myöntämisen edellytyksenä ei ole se, että kantelija keskeyttää opintonsa.

Kelan selvityksen mukaan kantelijalle 29.9.2021 annetussa sairauspäivärahapäätöksessä oli virheellinen päättymispäivä. Päiväraha myönnettiin vain 3.10.2021 asti, vaikka lääkärinlausunto oli kirjoitettu 31.10.2021 asti. Kantelija oli Kelaan yhteydessä virheen johdosta 30.9.2021, jolloin asiassa on annettu oikaisupäätös kirjoitusvirheen johdosta ja päiväraha on myönnetty 31.8.2021 asti (Kelan selvityksessä on ilmeisesti virhe tämän päivämäärän osalta).

Kela pahoittelee virhettä. Virheellinen päätös ei ole kuitenkaan vaikuttanut muihin kantelijan etuuksiin eikä päivärahan maksu ole virheen johdosta viivästynyt miltei osin.

Kela toteaa, että se on kehittämässä käsittelyjärjestelmäänsä vuoden 2022 aikana siten, että esimerkiksi asumista koskevat tiedot ja aiempien päätösten harkinnan perusteet tulevat Kelan käsittelijälle helpommin löydettäviksi. Uudistuksen voi arvioida helpottavan käsittelyä sekä asiakkaan että Kelan näkökulmasta juuri kantelutapauksen kaltaisissa tilanteissa, joissa toimeentulotukiasiakkuus on pitkäkestoisempaa ja asiakas on esittänyt erityisiä perusteita esimerkiksi kohtuullisen hintaista asumista korkeammille asumiskustannuksille.

Kelan selvityksen liitteenä ei ollut yhtään kantelijalle annettua toimeentulotuki- tai sairauspäivärahapäätöstä eikä muutoksenhakutietoja päätöksistä. Käyttöni tilattiin Kelan yhteyskeskuksesta 29.9.2021 annettu sairauspäivärahapäätös.

## 2.1 Kantelijan vastine

Kantelija toteaa, että Kelan selvityksessä on jätetty täysin huomioimatta, että Kela on vaatinut kantelijaa keskeyttämään opintonsa. Tätä on vaadittu perusosan alentamisen uhalla. Kela on myös vaatinut toistuvasti aiheetta selvittämään oikeutta opintoetuuksiin. Kela ei ole selvityksessään reagoinut, millä tavoin se pitää tätä perusteltuna. Se, että Kela jälkikäteen kantelun kautta toteaa, ettei kantelijan perusosaa ole alennettu, ei poista sitä, että perusosan alentamisella on kuitenkin aiheetta uhattu toistuvasti ja vaadittu aiheetta selvittämään jatkuvasti samoja asioita.

Kela sivuuttaa selvityksessään sen, että kohtuuttoman suuressa osassa perustoimeentulotukea koskevia päätöksiä on ollut jonkinlainen virhe. Kela ei ottanut myöskään kantaa maksetun toimeentulotuen kuittaamisesta sairauspäivärahasta eikä sairauspäivärahahakemuksen viivästymiseen.

Kantelija toteaa vastineessaan, että virhe sairauspäivärahapäätöksessä 29.9.2021 ja Kelan toiminta muutoinkin vaikutti oleellisesti muihin etuuksiin ja vaaransi kantelijan perheen selviytymistä. Kantelijaa muistutettiin varautumisvelvollisuudesta ja kehoitettiin hakemaan sosiaalitoimesta täydentävää toimeentulotukea. Kantelijan mukaan Kela peri takaisin sairauspäivärahan siten, ettei kantelijan perheellä ollut tuloja lokakuussa 2021 eikä hän olisi kyennyt maksamaan vuokraa ilman sosiaalitoimen myöntämää ennaltaehkäisevää toimeentulotukea. Kela totesi kantelijalle viestissään 8.10.2021 seuraavaa: ”Olet aiemmalla viestillä pyytänyt selvitystä siitä, miten perustoimeentulotuen harkintaa on toimeenpantu koskien perheesi tilannetta ja vedonnut viestissä sairauspäivärahan kuukauden loppuun kohdistuvan maksun huomioimisesta. Huomioithan, että perustoimeentulotuen käsittelyssä annetut raamit eivät anna mahdollisuutta harkinnan käytölle, vaikka perustoimeentulotuen laskelmalla huomioitava tulo maksetaan vasta kuun loppu puolella.”

Kela on kantelijan mukaan jättänyt selvityksessään hyvin vähäiselle huomiolle perheen yksilöllisen tilanteen ja mittavat terveyshaasteet.

Kantelija toteaa, että hänelle jäi epäselväksi se, eikö Kelan etuuskäsittelijällä ole asiakkaan hakemusta ratkaistessaan käytettävissä aikaisempiin hakemuksiin jätettyjä selvityksiä ja annettuja toimeentulotukipäätöksiä. Kun kyseessä on pidempiaikainen perustoimeentulotuen tarve, niin kuin kantelijalle on, odottaa Kela asiakkaan jatkuvasti selvittävän samoja asioita uudestaan.

### **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 käsiteltävänä 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 ansiotyöllä, yrittäjätoiminnalla tai muilla laissa säädetyillä ensisijaisilla tavoilla. Jokaisella on säännöksen 2 momentin mukaan velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta omasta elatuksestaan.

Toimeentulotukilain 2 a §:n mukaan toimeentulotukea hakeva 17–64-vuotias henkilö on velvollinen ilmoittautumaan työvoimatoimistoon, ellei hän ole työssä palkansaajana tai yrittäjänä, opiskele päätoimisesti tai ole esim. laitoshoidossa tai lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä tai ei ole muun edellä mainittuihin verrattavan hyväksyttävän syyn vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä. Säännöksen mukaan, jos toimeentulotuen hakija ei ilmoitaudu työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa hänen osaltaan siten kuin toimeentulotukilain 10 §:ssä säädetään.

Toimeentulotukilain 10 §:n 1–4 momentissa on säädetty perusosan alentamisen edellytyksistä. Perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 % mm. silloin, jos henkilön toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että hän on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta työvoimapoliittisesta toimenpiteestä, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa tai jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai julkista työvoimapalvelua ole voitu tarjota hänelle. Perusosan suuruutta voidaan alentaa yhteensä enintään 40 % mm. toimeentulotukilain 10 §:n 3 momentissa säädetyssä tilanteessa kieltäytymisen tai laiminlyönnin toistuessa.

Perusosan alentaminen voidaan säännöksen 4 momentin mukaan kuitenkin tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista pidetä kohtuuttomana. Alentaminen voi lisäksi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymistä tai laiminlyöntiä kohden.

Toimeentulotukilain 14 a §:n 1 momentin mukaan toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu.

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

Toimeentulotukilain 14 c §:ssä on säädetty toimeentulotukiasian käsittelystä muussa kuin kiireellisessä tapauksessa. Säännöksen mukaan muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Jos hakemus on puutteellinen, asiakkaalle on viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta annettava tai lähetettävä yksilöity kehoitus hakemuksen täydentämiseksi määräajassa. 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 täydennyksen 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 päättymistä.

Toimeentulotukilain 17 §:n mukaan toimeentulotuen hakijan on annettava toimielimelle kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot. Viranomaisen on puolestaan osoitettava hakijalle, mistä seikoista viranomainen haluaa selvitystä palvelua tai tukitointa koskevan hakemuksen selvittämiseksi ja käsittelemiseksi. Pyydettyjen tietojen on oltava merkityksellisiä asian ratkaisemisen kannalta. Viranomainen ei saa pyytää sellaista selvitystä, joka on turhaa asian ratkaisemisen kannalta tai joka on jo viranomaisen hallussa.

Toimeentulotukilain 20 §:n mukaan päättäessään toimeentulotuen myöntämisestä Kansaneläkelaitos tai kunnan toimielin voi samalla määrätä, että toimeentulotuki tai osa siitä peritään takaisin muun muassa silloin, jos tuen saajalla on tuloja tai varoja tai oikeus elatusta turvaavaan etuuteen, mutta mainitut tulot, varat tai etuus eivät ole tukea myönnettäessä hänen määrättävinään tai hän ei muusta syystä voi niitä silloin käyttää. Tällaisessa tilanteessa voi Kansaneläkelaitos (tai kunta) päättää toimeentulotuen takaisinperinnästä siten kuin toimeentulotukilain 23 §:ssä säädetään.

Toimeentulotukilain 23 §:n 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, Kansaneläkelaitos voi periä ja nostaa sen estämättä, mitä muussa laissa säädetään, henkilölle tulevat edellä tarkoitetut tulot, korvaukset ja saamiset siltä ajalta, jolta tukea on annettu ennakkona, ja käyttää niitä ennakkona annetun tuen kuittaukseen. Toimeentulotuen kuittaukseen jälkeen jäljelle jäävät varat on välittömästi suoritettava tuen saajalle.

Kelalla on siten suoraan lain nojalla oikeus periä (tosiasiassa kuitata) ensisijaisesta etuudesta tulevat korvaukset, jos tämä ensisijainen etuus ei ole toimeentulotukea myönnettäessä ollut tai ole toimeentulotuen hakijan käytettävissä. Edellytyksenä on, että asiasta tehdään toimeentulotukea myönnettäessä samalla varsinainen perintäpäätös.

Lähtökohtaisesti takaisinperintä ei saa vaarantaa henkilön tai hänen perheensä toimeentulon edellytyksiä. Toimeentulotukilain 21 §:n 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.

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallinnon lainalaisuusperiaate sekä luottamuksensuojaperiaate merkitsevät, että viranomaisen on otettava huomioon oikeusjärjestyksen perusteella suojatut oikeudet odotukset (hallintolain 6 §). Luottamuksensuojan periaatteen mukaan viranomaisella on lähtökohtaisesti velvollisuus noudattaa itse tekemiään päätöksiä ja niihin sisältyviä sitoumuksia ja lupauksia. Yksityisen henkilön tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Luottamuksensuoja rajoittaa hallintopäätösten muuttamista yksityiselle epäedulliseen suuntaan.

Hallintolain 7 §:n 1momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät säännöksen mukaan sitä, että viranomaisessa asiointi tulee voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen.

Hallintolain 8 §:ssä on säädetty viranomaisen neuvontavelvollisuudesta. Säännös velvoittaa viranomaisia, kuntia ja muita julkisyhteisöjä antamaan toimivaltansa rajoissa asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain 9 § edellyttää, että päätös ja muut viranomaisen laatimat asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet laaditaan ymmärrettävällä tavalla.

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

Päätöksestä on hallintolain 44 §:n mukaisesti käytävä ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia muutoin on ratkaistu. Päätös on hallintolain 45 §:n mukaisesti perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava sen perusteena olevat tosiseikat sekä säännökset ja muut määräykset.

### 3.2 Toimeentulotukiasioiden lainvastainen käsittelyaika

Toimeentulotukilain 14 § viivytyksettömästä käsittelystä on ehdoton ja koskee kaikkia toimeentulotukiasioiden käsittelyn vaiheita; hakemuksen käsittelyä, sen täydentämistä, päätöksentekoa ja päätöksen täytäntöönpanoa. Tämä koskee myös toimeentulotukea koskevien viestien käsittelyä.

Kela myöntää selvityksessään, että joitakin kantelijan laskuja ei ole käsitelty toimeentulotukilain edellyttämässä määräajassa eikä kaikkiin kantelijan lähettämiin viesteihin ole vastattu. Kela on näiltä osin toiminut toimeentulotukilain 14 §:n vastaisesti. Kela ei kerro selvityksessään, mistä lainvastainen käsittelyaika johtui.

### 3.3 Perusosan alentaminen

Kela toteaa selvityksessään, että kantelijalle on annettu ohjausta siitä, että perustoimeentulotuki ei ole tarkoitettu opintojen pitkäaikaiseen tukemiseen ja kantelijaa on kehoitettu selvittämään oikeutensa ensisijaisiin etuuksiin esimerkiksi päätöksissä (12 kpl) 27.1.2020, 4.2.2020, 5.3.2020, 25.3.2020, 1.6.2020, 28.8.2020, 5.11.2020, 4.1.2021, 25.1.2021, 3.2.2021, 1.3.2021 ja 7.4.2021.

Selvityksen mukaan päätöksissä 27.1.2020, 4.2.2020, 5.3.2020, 25.3.2020, 1.6.2020 ja 28.8.2020 on myös viitattu mahdollisuuteen alentaa kantelijan perusosaa, jos kantelija laiminlyö velvollisuuksiaan ensisijaisten etuuksien selvittämiseksi. Kela ei mainitse selvityksessään, että myös 7.4.2021 annetussa päätöksessä kerrotaan Kelan mahdollisuudesta alentaa kantelijan toimeentulotuen perusosaa.

Kelan selvityksen mukaan edellä mainittujen päätösten ajankohtina kantelijalla ei ollut sairauspäivärahaa maksussa, eikä Kelalla ollut lausuntoja kantelijan työkyvyttömyydestä käsittelyä vastaaville aikajaksoille. Kela toteaa kuitenkin selvityksessään, että toimeentulotukipäätöstä 1.3.2021 tehdessään sillä oli käytettävissään kantelijan hakemuksen liitteeksi toimittama A-lääkärintodistus ajalle 12.2.–15.3.2021, joka huomioitiin päätöstä annettaessa. Päätöksessä 1.3.2021 todetaan kuitenkin seuraavaa: ”Perustoimeentulotukea ei ole tarkoitettu opintojen pitkäaikaiseen tukemiseen. Jos opiskelija toimeentulotuentarve on pitkäaikainen ja korvaavaa tulonlähdettä opintotuelle ei ole, voidaan hänen katsoa laiminlyöneen elatusvelvollisuutensa... Toimita Kelaan mahdollisen jatkohakemuksen ohessa oma selvitys opintojesi tämän hetkisestä tilanteesta ja arvioi siitä, milloin valmistut.”

Kelan yhteyskeskuksesta 25.1.2023 saadun tiedon mukaan kantelijalle myönnettiin vuonna 2021 sairauspäivärahaa päätöksillä: 23.2., (hakemus vireille 14.2.2021) 30.3. (hakemus vireille 15.3.2021), 21.4. (hakemus vireille 13.4.2021) 27.6., 29.9., 30.9., ja 31.10.2021. Näin ollen Kelan on täytynyt olla ainakin jo toimeentulotukipäätöksiä 1.3.2021 ja 7.4.2021 tehdessään tietoinen siitä, että kantelija on sairauslomalla.

Totean, että perusosan alentamista koskeva ratkaisu on tehtävä erikseen ja siihen on mahdollisuus hakea muutosta. Kantelijan lukuisissa päätöksissä olevalla maininnalla perusosan alentamisesta on aiheutettu kantelijalle ja hänen perheelleen perusteettomasti jatkuvaa epävarmuutta, joka on aiheuttanut ainakin sen, että kantelija on joutunut useaan kertaan selvittämään asiaa erikseen TE-toimistosta ja Kelasta.

Kiinnitin huomiotani siihen, että kantelija on ollut päätoiminen opiskelija ja sen lisäksi ilmoittautunut TE-toimistoon. Näissä olosuhteissa ei mielestäni ole edes ollut käsillä toimeentulotukilain 2 a §:n ja 10 §:n edellytyksiä perusosan alentamiselle.

Olen samaa mieltä kantelijan kanssa siitä, että kantelussa kuvatut ja minulle toimitetuista viranomaisen päätöksistä ilmenevät toimeentulotukilain soveltamiseen liittyvät maininnat voidaan kokea viranomaisen nimenomaisena vaatimuksena ja toimintaohjeena siitä, miten toimeentulotukihakijan tulee menetellä saadakseen asiassa itseään koskevan myönteisen päätöksen. Mielestäni tällaiset perusteettomat, joko huolimattomuuteen tai tietämättömyyteen perustuvat maininnat päätöksessä ovat hyvän hallinnon vastaisia. Päätöksenteko ja kantelijalle annettu ohjaus tässä asiassa on ollut virheellistä.

### 3.4 Vaatimus opintojen keskeyttämisestä

Kantelijalle 4.2.2020 annetussa toimeentulotukipäätöksessä vaaditaan opintojen keskeyttämistä: ”Sinun tulee keskeyttää opintosi ja olla työttömänä työnhakijan, koska TE-toimiston lausunnon mukaan sinulla on jo ammatti ja olisit oikeutettu työttömyysetuuteen tai hakeutua opintotuella tuettaviin opintoihin tai opintojen ohella saada elatus aniotyöllä. Jos edelleen haet perustoimeentulotukea vailla oikeutta ensisijaisiin etuuksiin, toimeentulotuen perusosaasi voidaan alentaa 1.5.2020 alkaen. Tällaisissa tapauksissa tuki myös myönnetään kuukaudeksi kerrallaan.” Päätöstä perustellaan toimeentulotukilain säännöksillä 3 §, 6 §, 7 §, 7 a §, 7 b §, 7 c §, 14 §, 14 a §, 15 §, 16 §, 18 §, 20 §, 23 § ja 24 §.”

Kela ei ota selvityksessään kantaa päätöksessä 4.2.2020 esitettyyn vaatimukseen opintojen keskeyttämisestä. Kela toteaa ainoastaan, että perustoimeentulotuen myöntämisen edellytyksenä ei ole se, että kantelija keskeyttää opintonsa. Kantelijalta on vaadittu opintojen keskeyttämistä. Lisäksi päätöksen maininta perusosan alentamisesta voidaan ymmärtää ilmoituksena niistä toimenpiteistä, joihin Kela ryhtyy, mikäli opintoja edelleen jatketaan.

Kiinnitän Kelan huomiota siihen, että se ei voi jättää noudattamatta toimeentulotukilaissa säädettyjä myöntökriteereitä eikä esittää asiakkaalta lakiin perustumattomia vaatimuksia, jotta asiakas pääsisi laillisiin oikeuksiinsa. Toimeentulotukilaissa ei ole säännöstä, joka perusteella Kela voisi vaatia opiskelujen keskeyttämistä.

Totean tässä selvyuden vuoksi, että jokaisella on toimeentulotukilain 2 §:n mukaisesti velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä, siinä laajuudessa kuin avioliittolaissa (234/1929), lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975) ja muussa laissa säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta.

Toimeentulotuen hakijalla saattaa olla perusteltu syy opiskeluihinsa parantaakseen esimerkiksi mahdollisuuksia työmarkkinoilla tai sinne pääsyyn. Tällaisessa tilanteessa ei voida katsoa ilman asiaan vaikuttavia perusteluja henkilön laiminlyöneen omasta ja lapsensa elatuksesta huolen pitämisen. Saamistani asiakirjoista ei ilmene, että asiaa olisi arvioitu mitenkään Kelan päätösharkinnassa.

Katson edellä sanotun johdosta, että Kelan päätöksenteko on ollut huolimaton eikä siinä ole arvioitu kantelijan tilannetta yksilöllisesti. Kantelijalle on sanottu hänen sairauslomallakin olleessaan, että perusosaa voidaan alentaa sillä perusteella, että opiskelijan ensisijainen toimeentuloturva on opintotuki. Vaikuttaa siltä, että asiassa ei ole tehty tapauskohtaista harkintaa, vaan sama, ilmeisesti Kelan vakiolauseke, opiskelijan ensisijaisesta etuudesta toistuu päätöksissä ilman yksilöllisten olosuhteiden huomioon ottamista. Menettely oli omiaan aiheuttamaan kantelijalle jatkuvaa huolta hänen ja alaikäisen lapsen toimeentulon turvasta.

### 3.5 Toistuvat selvityspyynnöt

Kela pahoittelee kantelijalle sitä, että häneltä on vaadittu jatkuvasti uutta selvitystä erityisistä perusteista perheen asumismenoihin. Kantelijan tilanne on ollut muuttumaton, joten tilannetta ei olisi tarvinnut tarkastella niin usein.

Kelan selvityksestä ei ilmene, miksi Kela toistuvasti kehotti kantelijaa täydentämään toimeentulotukihakemuksiaan uudella lääkärintausunnolla tai sosiaalitoimen selvityksellä. Selvityksestä ei myöskään ilmene, perusteltiinko kantelijalle selvityksen tarvetta tai perusteltiinko toimeentulotukipäätöksissä, miksi kantelijan toimittamaa selvitystä ei katsottu riittäväksi.

Pyydettyjen tietojen on oltava merkityksellisiä asian ratkaisemisen kannalta. Viranomaisen ei saa pyytää sellaista selvitystä, joka on turhaa asian ratkaisemisen kannalta tai joka on jo viranomaisen hallussa.

Saamistani selvityksestä ja kantelukirjoituksesta on pääteltävissä, että Kelan pyytämä selvitys oli turhaa asian ratkaisemisen kannalta ja tarvittavaa selvitystä oli jo Kelan hallussa, mutta sitä ei huomioitu päätöksenteossa. Katson, että lisäselvityksen pyytäminen oli hallintolain vastaista ja tarpeetonta. Se oli myös omiaan aiheuttamaan kantelijalle jatkuvaa huolta siitä, että asumiskustannuksia ei hyväksytä ja että hän joutuu lapsensa kanssa etsimään edullisempaa vuokra-asuntoa ja muuttamaan pois heidän yhteisestä kodistaan.

### 3.6 Neuvontavelvollisuus

Viranomaisella on korostettu velvollisuus neuvoa toimeentulotukiasiakasta toimeentulotukeen ja sen hakemiseen liittyvässä menettelyssä. Viranomaisella on vastuu siitä, että sen neuvot ja ohjeet ovat oikeita ja riittäviä ja ne on annettu asiakkaalle ymmärrettävässä muodossa ja tavalla. Katson, että kantelijalle annettu neuvonta oli puutteellista, ottaen huomioon myös sen, että hän joutui vielä kantelukirjoituksessaan oikeusasiamiehelle pyytämään neuvoa Kelalta siitä, mitä selvitystä hänen tulisi toimittaa Kelaan.

### 3.7 Toimeentulotukipäätösten perusteleminen

Viranomaisen on erityisesti päätösasiakirjoja laadittaessa kiinnitettävä huomiota siihen, että sen asiakirjat muodostavat sisällöltään johdonmukaisen ja ymmärrettävän kokonaisuuden. Päätösten sisällön merkitys korostuu erityisesti silloin, kun kysymys on henkilön oikeusasemaa koskevasta asiasta.

Viranomaisen on pyrittävä päätöksenteossa mahdollisimman täsmälliseen ja yksiselitteiseen ilmaisuun. Toimeentulotukipäätöksessä on otettava kantaa hakemuksessa esitettyihin vaatimuksiin ja väitteisiin.

Saamastani selvityksestä ja kantelukirjoituksesta ilmenee, että kantelijan toimeentulotukipäätökset olivat puutteellisesti perusteltuja. Kiinnitän Kelan huomiota siihen, että päätöksen perusteluilla on keskeinen merkitys asianosaisen oikeussuojan toteutumisessa. Mikäli päätöksen sisältö on epäselvä, asiakkaalla voi olla vaikeuksia arvioida, tuleeko hänen hakea päätökseen muutosta vai voidaanko asia muutoin selvittää. Päätöksestä on siis käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia muutoin on ratkaistu. Päätöksissä olevat epäselvyydet ovat myös omiaan heikentämään viranomaisten toimintaa kohtaan tunnettua luottamusta ja siten julkisen vallan käytön uskottavuutta.

### 3.8 Maksetun toimeentulotuen kuittaaminen sairauspäivärahasta

Toimeentulotuesta annetun lain 19 §:n mukaan pääsääntönä on, että toimeentulotukea ei saa periä takaisin. Takaisinperintä tulee kysymykseen vain, mikäli lain 20 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät. Lisäksi toimeentulotuen takaisinperinnän edellytyksenä on lain 21 §:n 1 momentin mukaisesti, että korvausvelvollisella on asiasta päätettäessä 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.

Takaisinperintä ei siis saa vaarantaa henkilön omaa kykyä vastata omasta ja lapsensa elatuksesta. Käytännössä toimeentulotuen takaisinperintä (tässä kuittaus ensisijaisesta etuudesta) saattaa merkitä toimeentulotukiasiakkuuden jatkumista juuri sillä tavoin, mitä kantelija on kirjoituksessaan kertonut. Tämä olisi ollut vältettävissä sillä tavoin, että takaisinperintää olisi rajoitettu tai siitä olisi kokonaan luovuttu Kelan omin päätöksin. Toimeentulotuen takaisinperinnän edellytykset on aina siten arvioitava siten kuin lain 21 §:ssä on säädetty.

Tällaista säännöksen edellyttämää harkintaa ei Kelan päätöksistä ilmene, eikä sitä ole minulle annettu Kelan lausunnossa ja selvityksessä mitenkään arvioitu.

Sairauspäivärahapäätöksessä 29.9.2021 todetaan, että "Kela voi pidättää sinulle myönnetyn päivärahan tai osan siitä 1.9.2021–30.9.2021, koska Kela on maksanut sinulle ennakkona perustoimeentulotukea samalta ajalta." Tämä perustelu osoittaa, että toimeentulotuen takaisinperintää ei ole arvioitu eikä asiassa ole käytetty harkintaa, edes sen jälkeen kun kantelija otti Kelaan yhteyttä ja pyysi että toimeentulotukea ei kuitattaisi sairauspäivärahasta.

Katson, että Kela menettely on ollut tältä osin toimeentulotukilain vastainen. Perintämenettely on tosiasiasa merkinnyt kantelijan tapauksessa jatkuvaa tai lisääntyvää toimeentulotuen tarvetta.

### 3.9 Yhteenveto

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen perusteella katson, että Kelan menettely on ollut toimeentulotukilain ja hallintolain vastaista ja huolimattontaa. Toimeentulotukiasioita ei käsitelty laissa säädettyssä määräajassa ja kantelijalta pyydettiin tarpeetonta lisäselvitystä. Lisäksi kantelijan toimittamaa lisäselvitystä ei huomioitu päätöksenteossa tai se ei ainakaan ilmene päätösten perusteluissa. Päätökset olivat puutteellisesti perusteltuja. Päätöksenteossa ei otettu asianmukaisesti huomioon kaikkia asian yksilöllisiä olosuhteita ja kantelijan elämäntilannetta. Sairauspäivärahapäätöksen 29.9.2021 yhteydessä ei ole suoritettu yksilökohtaista harkintaa takaisinperinnän kohtuullisuudesta kantelijan yhteydenotoista ja asiassa antamasta selvityksestä huolimatta. Syy menettelyyn ei ilmene Kelan selvityksestä.

Toimeentulotuen viimesijaisuudesta johtuu, että toimeentulotuen myöntäminen sisältää aina harkintaa ja asiakkaan yksilöllisten olosuhteiden ja elämäntilanteen arviointia. Toimeentulotukea koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä huomiota päätöksen sisällöllisiin vaatimuksiin ja päätöksenteon nopeusvaatimuksiin. Toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu.

Kiinnitän Kelan huomiota myös siihen, että kantelijan perheessä on päätöksiin osallinen alaikäinen lapsi. Tämä olisi pitänyt ottaa myös huomioon päätöksiä tehtäessä.

Kela ei ottanut minulle antamassaan selvityksessään kantaa siihen, miksi toimihenkilöiden päätöksenteko ei ollut lainmukaista. Selvityksen ollessa tältä osin puutteellista joudun kiinnittämään Kelan yleistä huomiota siihen, että sen tulee turvata toimeentulotukiasioita käsittelevien toimihenkilöiden perehdytyksen ja koulutuksen riittävyys sekä henkilöstöresurssien riittävyys. Resurssien ollessa riittävät on toimihenkilöiden helpompi esimerkiksi havaita aiemmasta ratkaisulinjasta poikkeava päätös.

Pidän tarpeen tässä yhteydessä kiinnittää Kelan huomiota myös eduskunnan oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeuteen. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 7 §:n mukaan oikeusasiamiehen oikeudesta saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot säädetään perustuslain 111 §:n 1 momentissa. Oikeusasiamiehellä on perustuslain säännöksen mukaan oikeus kantelun tutkimiseksi saada salassa pidettäviä tietoja muun muassa kunnan viranomaisilta ja muilta valvottavilta. Tämä tarkoittaa, että viranomaisen tai muun valvottavan on lausuntoa ja selvitystä laatiessaan ja sitä antaessaan asianmukaisesti ja totuuden mukaisesti annettava kaikki asiaan vaikuttavat tiedot ja selvitettävä kantelukirjoitus huomioon ottaen, mihin sen menettely on kulloinkin perustunut.

Oikeusasiamiehelle annettavat selvitykset ovat oikeudellisesti merkityksellisiä kirjallisia todistuksia, koska ne muodostavat pääosan siitä näytöstä, jonka perusteella kantelun kohteen toimintaa arvioidaan ylimmän laillisuusvalvojan kirjallisessa kantelumenettelyssä.

Tämä merkitsee mm. sitä, että kantelun kohteena oleva viranomainen on velvollinen saadessaan selvityspyynnön ottamaan kantaa kaikkiin kantelussa esitettyihin asiallisiin ja asiaan vaikuttaviin väitteisiin ja kannanottoihin. Nyt käsiteltävänä olevaa kantelua on pidettävä sillä tavoin yksilöitynä, että kantelijan esittämään olisi Kelan ollut mahdollista vastata. Jos selvitystä kantelijan esittämästä ei ole kyetty hankkimaan, tulisi selvityspyynnön saaneen viranomaisen tuoda tämä selvityksessään riittävästi perustellen esille. Eduskunnan oikeusasiamiehelle antamassaan selvityksessä Kelan tulee ottaa kantaa tapahtuneisiin lainvastaisuuksiin ja menettelyn virheellisyyteen, myös siltä osin, kuin se on havaittavissa kantelijalle annetuissa toimeentulotukipäätöksissä.

#### **4 TOIMENPITEET**

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan huomautuksen Kelalle edellä kohdissa 3.2–3.8 selostetusta päätöksentekoon liittyvästä lainvastaisesta menettelystä.

Kelan toistuva ja pitkittynyt lainvastainen menettely on tapauksen olosuhteissa ollut omiaan heikentämään kantelijan viranomaisten toimintaa kohtaan tuntemaa luottamusta ja siten julkisen valan käytön uskottavuutta. Esitänkin asiassa hyvitystä kantelijalle.

Oikeusasiamies voi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11§:n perusteella tehdä laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan poistamiseksi.

Tässä tarkoituksessa oikeusasiamies on ratkaisukäytännössään antanut kannanottoja, joissa viranomaista on suositeltu hyvittämään aiheuttamansa vahinko. Näillä hyvitysesityksillä on tähdätty tapahtuneen virheen hyvittämiseen. Oikeusasiamiehen esityksiin perustuva hyvitysesitys on voinut merkitä vahingonkorvauslain mukaisen vahingonkorvauksen maksamista, hyvitystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaisesti sopimuksen turvaaman oikeuden tai vapauden loukkaamisesta tai lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen vahingon tai epäoikeudenmukaisuuden tuntemuksen tai vääräyksen kokemuksen korvaamista tai hyvittämistä.

Ratkaisussa ilmenevän perusteella esitän Kelan harkittavaksi, miten se voi hyvittää kantelijalle ja hänen alaikäiselle lapselleen lainvastaisesta menettelystään aiheutuneen toimeentuloturvan vaarantumisen.

Pyydän Kelaa ilmoittamaan minulle 31.3.2023 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on mahdollisesti antanut aihetta. Pyydän Kelaa ilmoittamaan myös, aikooko se tarkistaa kantelijalle 29.9.2021 annetun sairauspäivärahopäätöksen toimeentulotuen kuittaamisen osalta.