

31.10.2018

EOAK/1195/2017

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölonen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty**

## **PERHEKÄSITE TOIMEENTULOTUESSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä asumistukea ja toimeentulotukea koskevassa asiassa. Kela katsoi kantelijan asuvan avoliitossa vuokranantajansa kanssa alivuokrasopimuksesta huolimatta. Kela hylkäsi kantelijan asumistuki- ja toimeentulotukihakemukset 1.2.2017 lähtien sillä perusteella, että kantelija ei toimitannut pyydettyä selvitystä avopuolison tuloista. Kela ei oikaissut antamia päätöksiä. Valitus asumistukipäätöksestä oli kanteluajankohtana vireillä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa. Kantelija ei valittanut Kelan Oikaisuvaatimuskeskuksen päätöksestä hallinto-oikeuteen.

Kantelijan mukaan hän ei saa perustoimeentulotukea, koska hänelle ei myönnetä asumistukea eikä hän voi hakea toimeentulotukea uudestaan, koska hänen oikaisuvaatimuksensa hylättiin. Kantelija kertoo joutuneensa asunnottomaksi ja rahattomaksi Kelan menettelyn vuoksi.

Kantelija pyysi oikeusasiamiehen kannanottoa siihen, millä perusteella Kela voi päättää siitä, kuka on avoliitossa ja kuka ei (muodostaa toimeentulotukilain tarkoittaman perheen). Kantelijan mukaan väitteet hänen avoliitostaan perustuvat Kelan omiin olettamuksiin, jotka kantelijan vuokranantaja on myös pyrkinyt kumoamaan. Kantelijan mukaan Kela ei huomionnut hänen eikä vuokranantajan antamaa selvitystä asiassa.

### **2 SELVITYS**

Kelan Lakipalveluryhmä antoi 28.4.2017 pyydetyn selvityksen, jonka liitteenä oli Kelan Etuuspalveluiden lakiyksikön ja Kelan Eteläisen vakuutuspiirin antamat selvitykset (liitteenä). Lisäksi Kelan lakipalveluryhmä antoi 11.7.2017 pyydetyn lisäselvityksen kantelijan asumistukipäätöksen oikaisusta. Sain pyynnöstäni vielä 17.1.2018 luettavakseni Kelan asiahallintajärjestelmään tehdyt kirjaukset kantelijan vuokranantajan puhelinsoitoista Kelaan.

Kelan vakuutuspiirin selvityksen mukaan kantelijan ”asumistukiasia on käsitelty lainmukaisesti ja että avoliittoasia on ratkaistu käytettävissä olevien tietojen ja voimassa olevan ohjeistuksen mukaisesti harkintaa käyttäen.” Selvityksen mukaan ”asian ratkaisuun ovat vaikuttaneet (nimi) ja hänen vuokranantajan sukupuoli, ikä sekä se, ettei kummallakaan ole ollut kimppa-asumishistoriaa.”

Kelan lakiyksikön myöhemmin antaman selvityksen mukaan kantelijan tapauksessa on esitetty moninaisia seikkoja, joiden perusteella tulkintaratkaisussa olisi avoliiton osalta voitu päätyä kumpaan tahansa lopputulokseen. Selvityksessä todetaan seuraavaa:

”Kelan tulkinta kantelijan ja vuokranantajan välisestä suhteesta vaikuttaa kuitenkin virheelliseltä, ottaen huomioon asiassa aiemmin esille tulleet seikat, oikaisuvaatimuskeskuksen päätöksen jälkeen tapahtuneet olosuhdemuutokset ja kantelussa esitetyt seikat. Kantelijalla oli perusteltu syy

muuttaa edullisempaan asuntoon sen johdosta, että Kela kohtuullisti hänen asumismenojaan laskelemalla. Lisäksi kantelija kertoi kantelukirjoituksessaan, että hänen oli hankala löytää sopivaa asuntoa luottohäiriömerkinnän vuoksi ja että vuokranantaja oli entinen tuttava, jonka kautta hän löysi asunnon. Myös vuokranantaja kertoi myöhemmin, etteivät he ole avopuolisoita. Se tosiasia, että kantelija on jäänyt asunnottomaksi, kun hän ei pystynyt maksamaan vuokraansa, kertoo myös siitä, ettei kyseessä ollut avopuolisot. Näin ollen asiassa on päädyttävä siihen, etteivät kantelija ja vuokranantaja olleet avopuolisoita. Kantelijan perustoimeentulotukipäätös helmikuun perustoimeentulotuesta tullaan tarkistamaan. Asumistuen osalta asia on käsitellyssä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa.”

Kelan edellä mainitun selvityksen mukaan etuuskäsittelijän olisi tullut ennen päätöksen antamista selvittää huolellisemmin tapauksen olosuhteita ja Kelan näkemyksen mukaan tiedustella myös vuokranantajalta, ovatko he parisuhteessa.

Kela pahoitteli syvästi kantelijalle toiminnastaan aiheutunutta kohtuutonta ja tarpeetonta haittaa.

Kantelukirjoituksen johdosta kantelijan perustoimeentulotukipäätös helmikuulta 2017 tarkistettiin 5.5.2017 annetulla päätöksellä ja hänelle myönnettiin toimeentulotuki yksin asuvana. Myös asumistukipäätös oikaistiin kantelukirjoituksen johdosta 5.5.2017 annetulla väliaikaisella päätöksellä asian ollessa vireillä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa. Kantelijalle myönnettiin asumistuki helmikuulle 2017 yksin asuvana. Kela vahvisti väliaikaisen asumispäätöksen 29.9.2017 antamallaan päätöksellä sen jälkeen, kun sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta oli päätöksellään 13.9.2017 poistanut Kelan 23.1.2017 päätöksen ja palauttanut asian Kelalle uudelleen käsiteltäväksi.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Asian asianmukainen käsittely pitää sisällään yleisen velvollisuuden käsitellä asioita huolellisesti. Viranomaisen on selvitettävä käsiteltävänä olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

Toimeentulotukilain 3 §:n (13/2017) 1 momentin mukaan perheellä tarkoitetaan yhteistaloudessa asuvia vanhempia, vanhemman alaikäistä lasta, aviopuolisoita sekä kahta henkilöä, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa.

Toimeentulotukilain 17 §:n 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.*

Toimeentulotukilain 17 §:n 3 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle on tarvittaessa varattava tilaisuus esittää selvitystä talouden erillisyydestä.

Toimeentulotukilain 18 a §:n mukaan mitä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) 20 §:ssä säädetään sosiaalihuollon viranomaisen oikeudesta saada tietoja, koskee myös Kansaneläkelaitoksen oikeutta saada tässä laissa tarkoitettujen toimeentulotukitehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä salassa pidettäviä tietoja. Sosiaalihuollon asiakaslain 20 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kunnan viranomaisen sekä muu

julkisoikeudellinen yhteisö, kansaneläkelaitos, eläketurvakeskus, eläkesäätiö ja muu eläkelaitos, vakuutuslaitos, koulutuksen järjestäjä, sosiaalipalvelun tuottaja, terveyden- ja sairaudenhoitotoimintaa harjoittava yhteisö tai toimintayksikkö sekä terveydenhuollon ammattihenkilö ovat velvollisia antamaan sosiaalihuollon viranomaiselle sen pyynnöstä maksutta ja salassapitosäännösten estämättä hallussaan olevat sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi ovat välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten.

Edellä mainittu sosiaalihuollon asiakaslain tiedonsaantia koskeva säännös koskee lähinnä viranomaisia tai niiden toimeksiannosta toimivia. Tiedonsaantia koskevassa säännöksessä ei ole mainittu yksityishenkilöitä eikä säännöksissä tiedon antamiseen velvoitettujen tahojen joukossa mainita siis toimeentulotuen hakijan vuokranantajaa.

Erikseen on säädetty Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta käsiteltävänä olevan toimeentulotukihakemuksen ratkaisemista varten välttämättömät vuokrasuhteeseen ja asumiseen liittyvät tiedot vuokranantajalta ja asunto-osake- tai kiinteistöosakeyhtiöltä (toimeentulotukilain 18 e §).

Toimeentulotukilain 18 a §:n mukaan mitä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 18 §:n 1–4 momentissa säädetään salassa pidettävien tietojen antamisesta asiakkaan suostumuksesta riippumatta, koskee myös Kansaneläkelaitoksen toimeentulokitehtäviensä hoitamisen yhteydessä saamia välttämättömiä tietoja.

Sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:n 4 momentin mukaan sosiaalihuollon viranomaisen saa 1–3 momentissa tarkoitettujen tapausten lisäksi antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos se on välttämätöntä tarkistettaessa sosiaalihuollon viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi olennaisen tärkeää tietoa tilanteissa, joissa viranomaisella itsellään on oikeus saada tieto.

Myöskään nämä säännökset eivät oikeuta Kelaa saamaan salassa pidettäviä tietoja yksityishenkilöltä. Kansaneläkelaitoksella on oikeus saada vuokranantajalta välttämättömät tiedot vuokrasuhteeseen ja asumiseen liittyen. Tämäkään säännös ei siis oikeuta Kansaneläkelaitosta saamaan vuokranantajan perhettä tai perhesuhdetta koskevia tietoja.

### 3.2 Kelan Eteläisen vakuutuspiirin ja oikaisuvaatimuskeskuksen menettelyn arviointi

Samassa asunnossa asuvien henkilöiden osalta voidaan toimeentulotukihakemusta käsiteltäessä joutua selvittämään, onko kysymys toimeentulotukilain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu avioliitonomaisesta olosuhteesta.

Käsillä olevassa asiassa vuokranantaja on Kansaneläkelaitoksen näkökulmasta ilmeisesti – ainakin asian jälkikäteisessä arvioinnissa eli annettaessa asiassa selvitystä oikeusasiamiehen kansliaan – rinnastettu hakijan perheenjäseneksi, kun olettamana on ollut, että kyse olisi samalla hakijan avopuolisosta. Kansaneläkelaitoksen Etuuspalveluiden Lakiyksikkö nimittäin katsoi selvityksessään, että etuuskäsittelijän olisi tullut ennen päätöksen antamista selvittää huolellisemmin tapauksen olosuhteita ja tiedustella myös vuokranantajalta, ovatko he parisuhteessa.

Viranomaisen selvittämismahdollisuudet käsillä olevan tyyppisessä asetelmassa vaikuttavat nähdäkseni monestakin syystä epäselviltä ja haastavilta. Avioliittolain muutoksen myötä avioliittokäsite on nyttemmin sukupuolineutraali. Yhdenmukaisuusperusteet puhuisivat siksi sen

puolesta, että Kela ei ylipäättään pyrkisi selvittämään parisuhteen olemassaoloon liittyviä seikkoja, vaan kaikissa tapauksissa eli myös silloin, kun taloudessa asuu samaa sukupuolta olevia ihmisiä, tarvittaessa hankkisi pelkästään yhteistalouden selvittämiseksi tarpeellisia selvityksiä.

Edellä olen viitannut siihen, että toimeentulotukilain 17 § säännös, tai nähdäkseni muukaan säännös, ei anna toimivaltaa sille, että Kansaneläkelaitos voisi edellyttää tuenhakijan vuokranantajan toimittavan Kelalle selvitystä talouksien erillisyydestä. Nähdäkseni johtuu jo perusoikeusjärjestelmämme perusperiaatteista, ettei yksityistä henkilöä voida velvoittaa antamaan viranomaisille yksityiselämänsä koskevia tietoja ilman tähän velvoittavaa nimenomaista lain säännöstä. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu.

Käsitykseni mukaan asiaa ratkaistaessa lähtökohtana tulee pitää asiakkaan toimittamaa selvitystä. Harkinnassa voidaan ottaa tarvittaessa tapauskohtaisesti huomioon esimerkiksi asunnon koko, yhdessä asumisen kesto, vuokrasopimus ja selvitys vuokranmaksusta sekä muu hakijan ja perheen asumisolosuhteista ja yhteistaloudesta saatava selvitys.

Viime kädessä tuomioistuin arvioi sen, onko kyseessä yhteistaloudessa asuminen. Tuomioistuimen ratkaisuvaltaan kuuluu myös kysymys siitä, onko hakijan toimittama toimeentulotukilain 17 §:n 3 momentissa tarkoitettu selvitys talouksien erillisyydestä riittävä.

Kantelijan toimeentulotuesta tekemä oikaisuvaatimus, joka tuli vireille Kelassa 27.1.2017, hylättiin 31.1.2017 sillä perusteella, että kantelija ei ollut toimittanut riittävää selvitystä siitä, että kyseessä ei ole avoliitto. Kelan selvityksen mukaan toimihenkilö totesi hylkäysesityksessään ”Avoliittoa puoltaa mm. muutto toiseen kaupunkiin (Helsingistä Lahteen) ja osapuolten ikä.” Lisäksi toimihenkilö perusteli oikaisuvaatimuksen hylkäämistä sillä, että Kelan asumistukipäätöksessäkin on katsottu, ettei asiakas ole toimittanut riittävää selvitystä siitä, ettei kyseessä olisi avoliitto.

Kantelijan vuokranantaja soitti Kelaan 2.2.2017 ja selvitti sekä asumistuen että toimeentulotuen etuuskäsittelijälle, että kyseessä ei ole avoliitto. Sekä kantelija että vuokranantaja kiistivät edelleen avoliiton. Vuokranantajan yhteydenotto ei johtanut toimenpiteisiin Kelassa.

Toimihenkilö ei siis pyytänyt vuokranantajalta selvitystä kantelijan ja vuokranantajan parisuhteesta. Vuokranantaja otti kuitenkin itse yhteyttä Kelaan. Tätä vuokranantajan omaa yhteydenottoa voi nähdäkseni pitää samalla vuokranantajan suostumuksena siihen, että hän vapaaehtoisesti antaa Kansaneläkelaitokselle tietoja henkilökohtaisista olosuhteistaan. Kela ei kuitenkaan huomionnut vuokranantajan puhelimitse 2.2.2017 antamaa selvitystä ja parisuhteen kiistämistä ennen kantelukirjoituksen vireille tuloa.

Kelalla on mahdollisuus antaa työntekijöilleen toimeentulotuen myöntämistä koskevia tarkentavia soveltamisohjeita. Ohjeilla on 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 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.

Toimeentulotuki tulee myöntää henkilön tosiasiallisten olosuhteiden perusteella yksilöllisen harkinnan perusteella. Päätöksenteossa on otettava myös huomioon toimeentulotukilain tarkoitus ja sen viimesijaisuuden luonne. Ratkaisua ei siten tule perustaa yksinomaan viranomaisen oh-

jeisiin tai siihen, miten joku muu viranomainen tai Kela toisessa etuudessa on ratkaissut kysymyksen yhteistaloudesta. Toisaalta tilanne, jossa Kelan eri etuusasioista päättävät tahot tulkitisivat keskenään ristiriitaisesti kysymystä yhteistaloudesta tai avoliitosta, olisi epäjohtonmukainen.

Katson Kelan Eteläisen vakuutuspiirin laiminlyöneen velvollisuutensa käsitellä kantelijan toimeentulokiasia asianmukaisesti. Kantelija toimitti hakemuksensa yhteydessä alivuokrasuhdetta koskevan vuokrasopimuksen ja esitti muutostaan sekä asumisestaan ja talouksien erillisyydestä muuta lisäselvitystä. Minulle toimitetuista asiaa koskevista asiakirjoista ja selvityksistä ei ilmene, että Kelalla olisi ollut perusteltua syytä epäillä tai olettaa sille toimitettujen selvitysten luotettavuutta. Mielestäni Kelan esittämät perusteet ohjeista, hakijan ja vuokranantajan sukupuolesta ja iästä eivät ole sellaisia asiallisia hakijan olosuhteisiin perustuvia seikkoja, joiden perusteella objektiivisesti harkiten voitaisiin osoittaa hakijan ja hänen vuokranantajansa välillä olleen yhteistaloudesta eläminen siten kuin toimeentulotukilain 3 §:ssä on tarkoitettu. Näyttää pikemminkin siltä, että Kelan päätöksenteko on perustunut pelkästään siihen, että alivuokrasopimuksen ovat solmineet eri sukupuolta olevat henkilöt, jotka asuvat samassa osoitteessa. Saamistani selvityksistä ilmenee, että päätöksenteossa on sivuutettu täysin, sitä tarkemmin perustelematta, hakijan ja myöhemmin myös hakijan vuokranantajan esittämä selvitys asumisolosuhteistaan.

Koska asia on sittemmin korjaantunut, ei kirjoitus anna kantelijan asian käsittelyn osalta puoleltani muuhun kuin että kiinnitän Kelan huomiota päätöksenteon yksilöllisyydestä toteamaani.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Kansaneläkelaitoksen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kelalle.