

15.4.2004

1552/4/02

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Leila Andersin**

**PÄÄTÖKSEN TEKEMINEN, LASKELMIEN KORJAAMINEN, TULOJEN  
JAKSOTUS JA KUITTAAMINEN TOIMEENTULOTUKEA  
MYÖNNETTÄESSÄ**

1

**KANTELU**

A pyysi 18.6.2002 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan Kirkkonummen kunnan sosiaalitoimen menettelyä toimeentulotukiasiassa. A:n mukaan Kirkkonummen sosiaalitoimi peri häneltä helmikuussa 2002 takaisin marraskuussa 2001 maksettua tukea ilman että takaisinperinnästä oli tehty päätöstä. Hänen mukaansa sosiaalitoimi ei muutoinkaan antanut päätöksiä vaan ainoastaan laskelmat toimeentulotuesta. Lisäksi A pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, toimiko kunnan sosiaalityöntekijä oikein, kun hänelle luvattua toimeentulotukea muuttokustannuksiin ei myönnettykään. A oli myös tyytymätön asiassa tekemänsä oikaisuvaatimuksen käsittelyn pitkittymiseen.

- - -

3

**RATKAISU**

3.1

Sosiaalitoimen menettely toimeentulotukiasian käsittelyssä 1.11.2001–28.2.2002

**3.1.1 Päätöksen tekeminen**

Selvityksen mukaan A:lle tehtiin 26.9.2001 toistaiseksi voimassa oleva viranhaltijapäätös toimeentulotuen myöntämisestä jatkossa normin mukaan siten, että takautuva asumistuki peritään sosiaalilautakunnalle. Tällä päätöksellä hänelle suoritettiin tukea loka-, marras- ja joulukuussa 2001 siten, että marras- ja joulukuulle tehtiin erillinen normilaskelma. Molempina kuukausina laskelmiin tehtiin korjaus.

Ajalle 10.1–28.2.2002 A sai 10.1.2002 tehdyn viranhaltijapäätöksen, jonka mukaan tammikuulle ei myönnetty tukea, koska normilaskelma osoitti ylijäämää. Päätöksen mukaan tammikuun normiylijäämä huomioitaisiin tulona helmikuun laskelmassa. Tällä päätöksellä A:lle maksettiin tukea helmikuulle, jolle tehtiin erillinen normilaskelma.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain 21 §:n 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. Säännöksen 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet kuten oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta turvataan lailla.

Kantelussa mainittujen tapahtumien aikaan voimassa olleen hallintomenettelylain 23 §:n mukaan viranomaisen oli hallintoasioissa annettava sille tehtyyn hakemukseen päätös, josta tuli käydä selvästi ilmi, mihin asianosainen oli oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia muuten oli ratkaistu. Lain 24 §:ssä säädettiin päätöksen perustelovelvollisuudesta ja 24 a §:ssä muutoksenhakuohjeiden liittämistä päätökseen. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen. Lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan sosiaalihuollolla tarkoitetaan laissa muun muassa toimeentulotukea.

A:lle maksettiin siis toimeentulotukea marras- ja joulukuulle 2001 sekä helmikuulle 2002 siten, että hän ei saanut myönnetystä tuesta erillistä päätöstä vaan ainoastaan normilaskelman. Normilaskelma ei täytä päätökselle hallintomenettelylain 23 ja 24 §:ssä asetettuja vaatimuksia, eikä muutoksenhaku ole mahdollinen laskelman perusteella. Perustuslain 21 §:n mukaisesti oikeusturvaan kuuluu olennaisena osana oikeus saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta. Kysely oli lisäksi viranomaisratkaisuihin, joiden sisältönä oli A:n oikeus perustuslain 19 §:ssä säädettyyn välttämättömään toimeentuloon. Nähdäkseni A:n oikeusturva olisi edellyttänyt, että hän olisi saanut erillisen päätöksen hänelle myönnetystä tuesta joka kuukausi. Kun normilaskelmia lisäksi korjattiin kuukausittain, olisi ollut erityisen tärkeää, että A olisi saanut kaikkina kuukausina erillisen perustellun ja valituskelpoisen päätöksen myönnetystä tuesta ja siihen tehdyistä korjauksista. Edellä esitetyn perusteella katson siis Kirkkonummen sosiaalitoimiston menettelyn olleen virheellisestä siten, että se laiminlöi hallintomenettelylain mukaisten päätösten tekemisen A:lle.

### 3.1.2 Laskelmien korjaaminen

Asiakirjoista saadun tiedon mukaan A:lle tehtiin 1.11.2001 normilaskelma, jossa tulona huomioitiin 25.10 maksettu 13 päivän työttömyysturvaerä, 222,18 euroa. Laskelman mukaan normierotus oli 405,84 euroa, joka suoritettiin A:lle. Marraskuun normilaskelmaan tehtiin 2.11 korjaus, jossa tulona huomioitiin laskennallisesti 21,5 päivän työttömyysturva 367,44 sekä marraskuulle jo myönnetty toimeentulotuki. Tämän laskelman mukaan A:n normiylijäämä oli 145,26 euroa.

Joulukuun normilaskelma tehtiin 29.11. Tulona huomioitiin työttömyysturvaerä 367,39 euroa. Laskelman mukaan A:n menot olivat 321,85 euroa suuremmat

kuin hänen tulonsa. A:n vuokra maksettiin suoraan sosiaalitoimistosta ja loppuosa normierotuksesta maksettiin hänen tililleen. Joulukuun laskelmaan tehtiin korjaus 1.12, jolloin tulona huomioitiin laskennallisesti 21,5 päivän työttömyysturva, asumistuki, marraskuulle liikaa maksettu toimeentulotuki (= normiylijäämä 145,26 euroa marraskuun korjatun laskelman mukaan) sekä joulukuulle jo maksettu toimeentulotuki. Tällöin normiylijäämäksi tuli 276,33 euroa.

Tammikuulle tehtiin laskelma 2.1.2002. Tulona huomioitiin työttömyysturvaerä 367,39 euroa sekä puuttuvat 7 päivää marraskuulta (145,21 euroa), jolloin oli huomioitu vain 13 päivän työttömyysturvaerä. Lisäksi huomioitiin tulona kahden kuukauden asumistuki. Normiylijäämäksi tuli 154,06 euroa. Laskelma korjattiin 3.1.2002 siten, että tulona huomioitiin laskennallisesti 21,5 päivän työttömyysturva 367,44 euroa, yhden kuukauden asumistuki sekä joulukuulle liikaa maksettu toimeentulotuki 276,33 euroa. Tammikuun normiylijäämäksi tuli korjatun laskelman mukaan 154,21 euroa. A sai erillisen päätöksen tammikuun korjatun laskelman mukaisesti. Päätöksessä todettiin, että tammikuun ylijäämä tullaan huomioimaan tulona helmikuun laskelmassa.

Helmikuun laskelma tehtiin 4.2 huomioiden tulona laskennallisesti työttömyysturvan 21,5 päivän erä 367,44 euroa sekä tammikuun normiylijäämä 154,21 euroa. Tällöin helmikuun normivajaus oli 98,93 euroa, joka maksettiin suoraan A:n vuokranantajalle.

A:lle suoritettiin siis toimeentulotukea marraskuulle 1.11.2001 tehdyn laskelman mukaisesti ja joulukuulle 29.11.2001 tehdyn laskelman mukaisesti. Minulla ei ole aihetta puuttua marras- ja joulukuun toimeentulotukeen.

Laskelmien korjaamisen osalta totean kuitenkin seuraavaa.

A:n toimeentulotukilaskelmia korjattiin siis toistuvasti tarkasteltavana ajanjaksona. Marraskuun 2001 laskelma tehtiin ensin huomioiden tulona hänelle tosiasiallisesti maksettu työttömyysturvaerä ja sitten laskelmaa korjattiin siten, että hänen työttömyysturvatulonsa jaksotettiin ja kuukausituloksi laskettiin 21,5 päivän työttömyysturvaerä. Joulukuun laskelma tehtiin ensin huomioiden tulona laskennallinen 21,5 päivän työttömyysturva. Laskelmaa korjattiin siten, että tuloksi laskettiin normiylijäämä marraskuun korjatun laskelman mukaan. Saadusta selvityksestä ei käy ilmi, mistä syystä laskelmia korjattiin.

Kirkkonummen sosiaalitoimen menettely A:n toimeentulotukilaskelmien osalta ei käsitykseni mukaan täyttänyt sitä johdonmukaisuuden vaatimusta, jota hyvä hallinto edellyttää. Laskelmien toistuva korjaaminen vaikeutti sitä paitsi toimeentulotuen myöntämisen perusteiden ymmärtämistä. Asiakkaan tulee saada selvyys siitä, mihin tuloihin ja menoihin toimeentulotukilaskelma perustuu, jotta hän voi varmistua laskelman luotettavuudesta ja oikeellisuudesta.

### 3.1.3 Menettely toimeentulotuen myöntämisessä tammi- ja helmikuulle 2002

Tammi- ja helmikuulle tehdyssä viranhaltijapäätöksessä päätettiin, että

toimeentulotukea ei myönnetä tammikuulle, koska normilaskelma osoittaa ylijäämää. Päätöksen mukaan tämä ylijäämä (154,21 euroa) huomioitiin vielä helmikuussa, jolloin tukea myönnettäisiin normien mukaan, mikäli normilaskelma osoittaisi tulovajausta. Päätöstä perusteltiin seuraavasti: "Hakijan pääasiallinen tulo on työmarkkinatuki. Hän on saanut sitä pitkään ja laskelmat on nyt korjattu siten, että huomioidaan 21,5 pv/kk normaalin käytännön mukaan. Kelan maksatus on ollut epäsäännöllinen ja hakija joutui marraskuussa odottamaan työmarkkinatukeaan pitkään. Hän sai silloin toimeentulotukea myös elämiseen, ei pelkästään vuokraan. Hakija on samalle ajalle saanut sekä toimeentulotukea elämiseen että työmarkkinatukea ja tämä tulo otetaan huomioon osittain vielä helmikuussa, vaikka on maksettu hakijalle jo marraskuussa."

Viranhaltijan päätöksessä todetussa ylijäämässä (154,21 euroa) oli käytettävissäni olevien asiakirjojen mukaan mukana marraskuun jälkikäteen korjatun laskelman mukainen normiylijäämä sekä marraskuussa suoritettu toimeentulotuki.

### *Tulojen jaksotus*

Tulojen jaksotuksesta totean seuraavaa.

Toimeentulotuesta annetun lain (jäljempänä toimeentulotukilaki) 6 §:n mukaan toimeentulotuen määrä on tämän lain mukaan määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Lain 11 §:n 1 momentin mukaan tuloina otetaan huomioon henkilön ja perheenjäsenten käytettävissä olevat tulot.

Toimeentulotuen määräytymisaika on lain 15 §:n mukaan kuukausi. Toimeentulotuki voidaan tarpeen mukaan myöntää ja maksaa kuukautta lyhyemmältä tai pidemmältä ajalta. Säännöksen 2 momentin mukaan toimeentulotuen perusteena olevia 11 §:ssä tarkoitettuja tuloja laskettaessa ne otetaan huomioon siltä ajanjaksolta, jota koskevana toimeentulotuki määrätään. Tulo voidaan kuitenkin jakaa eriin otettavaksi huomioon useampana toimeentulotuen määräämisen ajanjaksona, jos se tulon kertaluonteisuus taikka sen saamisen peruste tai käyttötarkoitus huomioon ottaen on kohtuullista.

Korkein hallinto-oikeus on katsonut päätöksessään 31.12.2001 (taltio 3320), että toimeentulotukilaskelmassa työttömyyspäiväraha voidaan huomioida tulona 21,5 päivän jaksotuksen mukaisesti. Jaksottamisessa noudatettavia periaatteita on selvitetty myös korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 7.11.2001 taltio 2762 sekä vuonna 2001 annetussa sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa toimeentulotukilain soveltajille (Oppaita 2001:7, sivulla 51). Uudessa vuonna 2003 annetussa ministeriön oppaassa (Oppaita 2003:10, sivulla 74) todetaan, että kun jaksottamista 21,5 päivän kertoimen mukaan on ryhdytty jonkin tuensaajan kohdalla käyttämään, sitä tulee käyttää johdonmukaisesti niin kauan kuin työttömyyskausi jatkuu.

Nähdäkseni toimeentulotukilain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettu tulojen jaksottaminen ei mahdollista sitä, että helmikuussa voitaisiin ottaa tulona huomioon edellisessä marraskuussa maksettu työttömyyspäiväraha. Mielestäni

A:n tulona helmikuun 2002 toimeentulotukilaskelmassa ei siis olisi tullut huomioida hänen edellisessä marraskuussa saamaansa työttömyyspäivärahaa.

Totean vielä, että ansiotulojen jälkikäteen huomioon ottamisen osalta toimeentulotukilakia on sittemmin täsmennetty. Lain 15 §:ään lisättiin 1.4.2002 väliaikaisesti voimaan tullut uusi 3 momentti, jonka mukaan sellainen ansiotulo, joka ei ole ollut tiedossa toimeentulotuesta päätettäessä, voidaan ottaa jälkikäteen tulona huomioon, jos toimeentulotukea haetaan päätöstä seuraavien kahden ensimmäisen kalenterikuukauden aikana, jollei sitä voida pitää kohtuuttomana. Tukea myönnettäessä on tuen hakijalle ilmoitettava mahdollisuudesta ottaa kyseessä oleva tulo huomioon taannehtivasti.

Toimeentulotukilain 18 §:n mukaan toimeentulotuki voidaan tarkistaa, jos henkilön tai perheen olosuhteissa tai tuen tarpeessa on tapahtunut muutoksia. A:n kohdalla tarkistukset eivät asiakirjoista ilmenevän tiedon mukaan johtuneet muutoksista hänen olosuhteissaan tai tuen tarpeessaan eivätkä siis nähdäkseni olleet toimeentulotukilain mukaisia.

#### *Aiemmin suoritetun toimeentulotuen huomioiminen tulona*

Aiemmin suoritetun toimeentulotuen huomioimisesta tulona totean seuraavaa.

Asiakkaan kannalta aiemmin suoritetun toimeentulotuen huomioiminen tulona uutena tuen määräytymisen ajanjaksona on nähdäkseni verrattavissa tuen takaisinperintään.

Toimeentulotukilain 19 §:n mukaan toimeentulotukea saa periä takaisin vain lain 4 luvussa säädetyin perustein. Mainitun luvun 20–23 §:ssä on säädetty toimeentulotuen takaisinperinnän perusteista, edellytyksistä ja esteistä, takaisinperinnästä päättämisestä sekä takaisinperinnästä odotettavissa olevasta etuudesta.

Sosiaalivakuutuksen alaan kuuluvien etuuksien kohdalla (esimerkiksi asumistukilain 19 § mukaan) on takaisin perittävän etuuden kuittaaminen myöhemmin maksettavasta etuudesta tietyissä tilanteissa mahdollista. Tällöin sekä takaisinperintä että kuittaminen ovat kuitenkin lakiin perustuvia.

Toimeentulotukilakiin ei sisälly säännöksiä mahdollisuudesta kuitata liikaa maksettua toimeentulotukea myöhemmin myönnettävästä toimeentulotuesta. Nähdäkseni tammi- ja helmikuun toimeentulotuki määrättiin A:lle virheellisesti, kun laskelmissa otettiin tulona huomioon hänelle marras- ja joulukuussa suoritettu toimeentulotuki.

A:n toimeentulotukilaskelmiin tehtyjen korjausten aikaan voimassa olleen hallintomenettelylain 26 §:ssä säädettiin viranomaisen mahdollisuudesta poistaa virheellinen päätös ja ratkaista asia uudelleen. Säännöksen 2 momentissa kiellettiin virheen korjaaminen ilman asianosaisten suostumusta. Mikäli A:lle tehtyjen laskelmien korjaamista ja virheellisesti tehtyjen laskelmien perusteella suoritettujen toimeentulotukierien huomioimista tulona seuraavan tukijakson

laskelmassa pidettiin asiavirheen korjaamisena, olisi menettelyyn tarvittu A:n suostumus. Selvityksestä ei käy ilmi, että A olisi antanut tällaista suostumusta.

Edellä esitetyn perusteella katson, että Kirkkonummen sosiaalitoimen menettely aiemmin suoritetun toimeentulotuen huomioimisessa tulona uuden tukiajanjakson laskelmassa ei ollut lakiin perustuvaa.

- - -

#### 4 TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen Kirkkonummen sosiaalitoimen menettelyn virheellisyydestä päätöksen tekemisen laiminlyönnissä (kohta 3.1.1) ja laskelmien toistuvassa korjaamisessa (kohta 3.1. 2) sekä kohdassa 3.1.3 esittämäni käsitykset tulojen jälkikäteen huomioon ottamisesta sekä aiemmin myönnetyn toimeentulotuen huomioimisesta tulona sosiaalitoimen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän Kirkkonummen sosiaalitoimelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Kirjeen liitteet palautetaan ohessa.