

7.4.2021

EOAK/1843/2020

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty**

## **TOIMEENTULOTUEN PERUSOSAN JATKUVA ALENTAMINEN**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan Kelan menettelyä toimeentulotuki-asiassaan. Kantelijan mukaan Kela on usean vuoden ajan lainvastaisesti alentanut perusosan määrää 40 prosenttia. Lisäksi Kela on pyytänyt kantelijalta selvitystä tulevan ajan tiliotteista.

### **2 SELVITYS**

Kela antoi kirjoituksen johdosta selvitystä (liitteenä).

### **3 RATKAISU**

#### 3.1 Perusosan alentaminen

##### 3.1.1 Oikeusohjeet

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997 1 §:n 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 2 §:n mukaan jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan.

Toimeentulotukilain 2 a §:n mukaan toimeentulotukea hakeva 17–64-vuotias henkilö on velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon, ellei hän ole työssä palkansaajana tai yrittäjänä, opiskele päätoimisesti, ole työttömyysturvalain 3 luvun 1 momentissa tai 4 §:n 1–6 kohdassa tarkoitettu henkilö tai ole laitoshoidon tai lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä, taikka ole muun edellä mainittuihin verrattavan hyväksyttävän syyn vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä.

Mikäli toimeentulotuen hakija ei ilmoittaudu työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan tämän lainkohdan mukaan alentaa hänen osaltaan siten kuin lain 10 §:ssä säädetään.

Toimeentulotukilain 10 §:n 1–4 momentissa on säädetty perusosan alentamisen edellytyksistä. Perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 % muun muassa silloin, kun henkilön toimeentulotuen tarve

aiheutuu siitä, että hän on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta työvoimapolitiisesta toimenpiteestä, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa, tai jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapolitiista toimenpidettä ole voitu tarjota hänelle.

Perusosan suuruutta voidaan alentaa yhteensä enintään 40 % toimeentulotukilain 10 §:n 3 momentissa säädetyssä tilanteessa kieltäytymisen tai laiminlyönnin toistuessa.

Edellytyksenä mm. on, että henkilön menettelystä on pääteltävissä, ettei hän halua ottaa työtä vastaan tai osallistua muun muassa julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa tai kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

Perusosan alentaminen voidaan säännöksen 4 momentin mukaan tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää kohtuuttomana. Säännöksen mukaan alentaminen voi kestoltaan olla enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

Toimeentulotukilain 10 §:n 2 momentin mukaan perusosan alentamisen yhteydessä on aina laadittava, mikäli mahdollista, yhdessä toimeentulotuen hakijan ja tarvittaessa yhteistyössä työ- ja elinkeinoveranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi.

Kansaneläkelaitoksen tulee tämän säännöksen mukaan tiedottaa hakijalle kunnan velvollisuudesta laatia suunnitelma ja ohjata tämä kunnan sosiaalitoimen asiakkaaksi suunnitelman laatimista varten. Kansaneläkelaitoksen tulee myös välittömästi toimittaa kunnan sosiaalitoimelle tiedoksi perusosan alentamista koskeva päätös ja ilmoittaa tästä hakijalle.

### 3.1.2 Kelan etuusohjeet

Kelan etuusohjeissa on todettu muun muassa, että toimeentulotuen perusosan alentaminen on poikkeuksellinen toimenpide, sillä toimeentulotuki on viimesijainen taloudellisen tuen muoto. Jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloaan esimerkiksi ansiotyöllään, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla tai muulla tavalla. Kun harkitaan perusosan alentamista, lähtökohta kuitenkin on, jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan. Alentaminen voidaan tehdä vain laissa mainituissa tai oikeuskäytännön perusteella niihin rinnastuvissa tilanteissa. Laissa mainittu perusosan alentamiskriteerit täyttävä toiminta voi olla kieltäytymistä tai laiminlyöntiä. Henkilön laiminlyönti voi olla luonteeltaan aktiivista, tietoista tarjouksen välttelyä, tai passiivista, ryhtymättömyyttä yhteydenottoon tai muuhun vastaanvaan toimenpiteeseen. Lisäksi alentaminen voidaan tehdä lisäksi vain sillä edellytyksellä, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana.

Ennen alentamista asiakkaalle pitää tiedottaa seurauksista, joita hänelle voi tulla kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä, yksilöitävä laiminlyönti tai kieltäytyminen ja informoida alentamisen edellyttämästä kohtuullisuusharkinnasta.

Kelan etuusohjeiden mukaan, jos perusosan alentaminen esimerkiksi 20 prosentilla olisi asiakkaan tilanteessa kohtuutonta, perusosaa voidaan alentaa myös vähemmän tai jättää se kokonaan tekemättä. Jos perusosan alentaminen tekisi asiakkaan kokonaistilanteen kohtuuttomaksi, perusosaa ei tule alentaa. Perusosan määrää voidaan alentaa enintään 20 prosenttia tai moitittavan menettelyn toistuessa enintään 40 prosenttia, jos alentamiselle laissa asetetut kaikki muut edellytykset täyttyvät samanaikaisesti. Alentamisharkinnassa erityistä huomiota on kiinnitettävä asiakkaiden kykyyn huolehtia itsestään ja siihen, voiko pidempiaikainen perusosan alentaminen johtaa asiakkaan osalta kohtuuttomaan tilanteeseen tai ihmisarvoisen edellyttämän turvan vaarantumiseen esimerkiksi siten, että terveyden tai elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämätön ravinto tai asuminen taikka itsenäinen selviytyminen vaarantuu. Erityistä huomiota on kiinnitettävä esimerkiksi lapsiperheiden, vailla ammatillista koulutusta olevien 18–24-vuotiaiden nuorten, pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden tai muutoin erityisen vaikeassa asemassa olevien asiakasryhmien alentamisen kohtuullisuuteen. Huomioita kiinnitetään aina myös asiakkaan tarpeeseen ja mahdollisuuteen saada Kelan muita etuuksia ja palveluja kuten moniammatillinen palvelu ja kuntoutus. Asiakkaan kunnallisten sosiaalipalvelujen ja kuntaan tehtävien ilmoitusten tarpeeseen. Vain poikkeuksellisesti pitkäaikaista (yli puolen vuoden) yhtämittaista perusosan alentamista voidaan pitää kohtuullisena.

Kun asiakkaan perusosaa on alennettu enintään 20 prosenttia ja harkitaan perusosan alentamista enintään 40 prosenttia, alentamisharkinnassa on aina arvioitava, täyttyvätkö kaikki laissa edellytetyt perusosan alentamisen kriteerit. Tilannetta tulee arvioida tapauskohtaisesti. Arviota tehtäessä on huomioitava asiakkaan pyrkimys ja käytettävissä olevat keinot korjata kieltäytyminen tai laiminlyönti. Perusosan alentamista voidaan tapauskohtaisella harkinnalla jatkaa edellisen päätyttyä, jos alentamista edeltää uusi tai toistuva laiminlyönti tai kieltäytyminen ja kaikki muut alentamisen kriteerit täyttyvät (kieltäytyminen tai laiminlyönti, kohtuullisuusarvio ja kahden kuukauden aikaraja). Uutta perusosan alentamista tulee siis edeltää uusi tai toistuva kieltäytyminen tai laiminlyönti. Ennen perusosan alentamista 40 prosentilla, on arvioitava, vaarantaako alentaminen ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa tai voiko se olla muuten kohtuutonta. Ennen perusosan alentamista asiakasta kuullaan perusosan alentamisesta. Lisäksi huomioidaan kunnassa asiakkaan kanssa laadittu suunnitelma itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi.

### 3.1.3 Kelan antama selvitys

Kelan selvityksen mukaan kantelijan perusosaa alennettiin yhtäjaksoisesti 40 prosenttia ajalla 1.9.2017–30.6.2019. Seuraavat kaksi kuukautta eli 1.7.2019–31.8.2019 perusosaa alennettiin 20 prosenttia.

Perusosaa ei alennettu ajalta 1.9.2019–30.11.2019, koska kantelija toimitti sosiaalitoimen arvion, jonka mukaan perusosan alentamisesta oli perusteltua luopua tuona aikana, koska kantelija oli sitoutunut suunnitelmalliseen työskentelyyn aikuissosiaalityössä.

Sosiaalitoimessa laaditussa kantelija koskevassa suunnitelmassa oli kirjattu, että kantelija sitoutuu selvittämään työkykyä terveydenhuollossa, kartoittamaan erilaisia työtoimintavaihtoehtoja TE-toimistossa, ja säännöllisiin tapaamisiin sosiaalitoimessa.

Kantelijaa ohjattiin 16.10.2019 tehdyssä marraskuun päätöksessä vaurautumaan siihen, että perusosaa on mahdollista alentaa jälleen 1.12.2019 alkaen, jos tuen saaja laiminlyö velvollisuutensa huolehtia omasta toimeentulostaan. Päätöksen mukaan kantelija ei ollut aikaisemmasta kehotuksesta huolimatta selvittänyt oikeuttaan soviteltuun työttömyysetuuteen. Kantelijaa oli ohjattu selvittämään oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen, koska hänen yritystoimintaansa pidettiin sivutoimisena.

Edelleen selvityksen mukaan ennen joulukuun toimeentulotukipäätöksen tekemistä kantelijalle varattiin tilaisuus lausua mielipide perusosan alentamisesta. Kantelijan perusosaa alennettiin 20 % ajalta 1.12.2019–31.1.2020, koska kantelija oli jatkanut kannattamatonta yritystoimintaa, eikä hän ollut sen vuoksi oikeutettu ensisijaisiin toimeentuloa turvaaviin etuuksiin.

Kantelijaa oli jo aikaisemmin ohjattu toimittamaan Kelaan sosiaalitoimessa laadittu suunnitelma kantelijan jatkosuunnitelmista, mutta suunnitelmaa ei toimitettu. Sosiaalitoimesta 9.1.2020 Kelaan lähetetyssä viestissä kerrottiin, että kantelija oli toistuvasti esittänyt toiveen, ettei häneen oltaisi enää yhteydessä sosiaalitoimesta, joten suunnitelmaa ei voitu laatia.

Kantelijan perusosaa alennettiin 40 % ajalta 1.2.2020–29.2.2020. Kantelija oli laiminlyönyt oman elatusvelvollisuutensa jatkamalla kannattamatonta yritystoimintaa.

Perusosan alentaminen on kantelijan tilanteessa ollut Kelan antaman selvityksen mukaan perusteltua.

#### 3.1.4 Perusosan alentamisessa huomioitavia näkökohtia ja Kelan menettely

Toimeentulotukilaisissa on jokaiselle säädetty velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta muun muassa omasta ja alaikäisten lastensa elatuksesta. Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloa turvaava taloudellinen tuki. Mikäli henkilö laiminlyö laissa säädetyn velvollisuuden pitää huolta omasta elatuksestaan, tämä voi johtaa hänen osaltaan toimeentulotuen perusosan alentamiseen toimeentulotukilain 10 §:ssä säädettyissä tilanteissa.

Toimeentulotuen perusosaa ei voida alentaa pelkästään sillä perusteella, että henkilö on menettänyt oikeutensa työttömyysturvaan tai toimii yrittäjänä siten, että hänen yritystoimintaansa on pidettävä kannattamattomana. Yrittäjällä on sinänsä oikeus saada toimeentulotukea

samoin perustein kuin muillakin henkilöillä, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloaan muulla laissa säädetyllä tavalla. Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvaetus myös yrittäjän kohdalla.

Toimeentulotukilain 10 §:n sisältämät alentamisedellytykset on harkittava kussakin tapauksessa erikseen toimeentulotukilain säännösten edellyttämällä tavalla. Kelalla on velvollisuus osoittaa kieltäytymisen tai laiminlyönnin tapahtuminen ja muut perusosan alentamisen edellytykset. Kieltäytyminen tai laiminlyönnin osoittaminen ei ole yksiselitteistä ainakaan silloin, kun alentaminen ei perustu yksilöidystä työstä tai työvoimapoliittisesti toimenpiteestä kieltäytymiseen, vaan laiminlyöntiin tai siihen rinnastettavaan menettelyyn.

Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan ([KHO 20.6.2001 T 1472](#)), että toimeentulotuen hakijan tuli työnhakijana menetellä siten, että hänellä oli mahdollisuus päästä toimeentulotukeen nähden ensisijaisten työttömyysturvaetuuksien piiriin. Kyseisessä tapauksessa se olisi edellyttänyt sitä, että toimeentulotukea hakenut yrittäjä olisi luopunut yritystoiminnastaan. Kun hakija ei toiminut näin, hänen menettelynsä voitiin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan rinnastaa siihen, että hän oli laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapoliittista toimenpidettä voitu tarjota hänelle. Hänen perusosaansa voitiin päätöksen mukaan alentaa toimeentulotukilain 10 §:ssä säädetyllä tavalla.

Toimeentulotuen myöntämisessä on kysymys perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvatusta välttämättömän toimeentulon järjestämisestä. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta on yleinen viranomais toimintaa ohjaava periaate. Toimeentulotuen perusosan alentamisen edellytyksiä tulee edellä mainittu näkökohta huomioon ottaen mielestäni tulkita suppeasti toimeentulotukilain sanamuotoon pitäytyen (ks. myös [KHO:2013:103](#), jossa perustoimeentulotukea ei saanut alentaa sen johdosta, että henkilö ei ollut suostunut tietojen antamiseen työvoiman palvelukeskukselle, joka ei ollut viranomainen ja jonka toiminnasta ei ollut säädetty laissa. Tähän henkilöllä oli KHO:n mukaan oikeus, eikä toimeentulotuen alentamiselle siten ollut perusteita).

Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan toimeentulotukilakia säädettäessä ([PeVL 31/1997](#) vp, s. 4), että alentamissäännöksiä sovellettaessa on varmistettava, ettei synny [PL 19 §] vastaisia tilanteita.

Perustuslakivaliokunta arvioi perusosan alentamisen edellytyksiä välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon perusoikeuden kannalta. Valiokunta totesi, että tämä perusoikeus oli sidottu siihen seikkaan, ettei henkilö kyennyt hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Jos henkilölle on tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa työtä tekemällä tai työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen osallistumalla, valiokunnan mukaan voidaan sanoa, että hän olisi kyennyt hankkimaan perustuslaissa tarkoitetun turvan. Valiokunnan mukaan alentamismahdollisuus oli sopusoinnussa toimeentulotuen luonteen kanssa viimesijaisena sosiaaliturvaetuutena, koska alentamissäännösten tarkoitus oli edistää työllistymistä sen sijaan, että henkilö jäisi pysyvästi toimeentulotuen varaan. Tavoite oli valiokunnan mukaan

myös perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä, kun erityisesti otettiin huomioon silloisessa hallitusmuodossa (nykyisin perustuslaissa) julkiselle vallalle asetettu velvoite edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan käsitellessään hallituksen esitystä (HE 138/2010, [PeVL 34/2010](#) vp, s. 2) laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta, että ”valiokunta ei sinänsä pidä täysin asianmukaisena, että yhden etuuden epäminen aiheuttaa samalla toisen, tarkoitukseltaan erilaisen etuuden alentamisen varsinkin, kun on kysymys viimesijaisesta toimeentulon turvasta. Sääntelyn tavoite, nuoren henkilön aktivoiminen työelämään ja yhteiskuntaan yleisemminkin, on kuitenkin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä etenkin, kun otetaan huomioon perustuslain 18 §:n 2 momentti, joka koskee julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Lisäksi valiokunta korostaa toimeentulotukilain edellä mainitun 10 §:n 4 momentin merkitystä siltä kannalta, että se velvoittaa ehdotettua säännöstä sovellettaessa varmistamaan, ettei yksittäistapauksessa synny perustuslain 19 §:n 1 momentin vastaisia tilanteita (PeVL 31/1997 vp, s. 4/II). Näistä syistä ehdotus ei muodostu perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta ongelmalliseksi.”

Toimeentulotukilain 10 §:n 4 momentin säännös velvoittaa siis perusosaa alennettaessa varmistamaan, ettei yksittäistapauksessa synny perustuslain 19 §:n 1 momentin vastaisia tilanteita. Alentamiseen ei saa ryhtyä, mikäli se vaarantaisi ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa tai sitä voitaisiin muutoin pitää asiakkaan olosuhteet huomioon ottaen kohtuuttomana.

Perustuslakivaliokunta totesi myös edellä mainitussa lausunnossaan (PeVL 31/1997 vp), että perusosan suuruutta ei saa alentaa, jos se olisi kohtuutonta. Kohtuuttomuuskriteeriä tulee tulkita perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti. Siksi perusosan suuruutta ei saa alentaa niin paljon, että sen seurauksena henkilölle ei enää voida taata kyseisen perusoikeussäännöksen mukaista välttämätöntä toimeentuloa. Perustuslakivaliokunta viittasi vielä toimeentulotukilain 10 §:n 2 momenttiin, joka mahdollistaa perusosan alentamisen enintään 40 %:lla toistuvan kieltäytymisen tai laiminlyönnin johdosta. Perustuslakivaliokunta totesi, että tässä tapauksessa vaaditaan vielä, että kysymyksessä on sellainen työ tai työvoimapolitiittinen toimenpide, jolla henkilö voisi hankkia ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan. Kummasakin tapauksessa lisäedellytyksenä on, ettei alentamista ole pidettävä kohtuuttomana.

Totean päätöksenteon osalta, että jos henkilön toimeentulotukilain 10 §:ssä tarkoitettu menettely toistuu ja perusosan alentamisen edellytykset ovat muutoin olemassa, voidaan alentamista jatkaa uudella päätöksellä. Alentamisen jatkamisen edellytyksenä siis on, että toimivaltainen päätöksentekijä tekee kahden kuukauden perusosan alentamisen jälkeen uuden alentamista koskevan asiakasta koskevan perustellun päätöksen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksessään [KHO:2000:16](#), että toimeentulotuen perusosaa voitiin alentaa kahdella kuukaudella välittömästi edellisen kahden kuukauden alennusjakson jälkeen, kun tuen saaja ei ollut noudattanut uuttakaan viranomaisen antamaa kehotusta ilmoittautua työvoimatoimiston työttömäksi työnhakijaksi ja kun perusosan alentaminen ei ollut kohtuutonta eikä se vaarantanut korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan hakijan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa.

Kieltäytymispäätösten määrää ei siten ole toimeentulotukilaissa rajattu. Toimeentulotukilain 10 §:n 4 momentin tarkoittaman kahden kuukauden määräajan jälkeenkin voidaan siis tehdä uusi alentamispäätös, jos toimenpiteistä kieltäytymisen tai laiminlyönnin todetaan edelleen jatkuvan. Lain mukaan alentamista ei kuitenkaan tällöin saa jatkaa, jos se vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaisen välttämättömän toimeentulon tai jos sitä voidaan pitää kohtuuttomana.

Totean vielä, että mikäli viranomainen alentaa hakijan perusosaa, tulee päätös hallintolain mukaisella tavalla perustella. Päätöksen perusteleminen velvollisuuden tarkoituksena on varmistaa, että asianosainen saa tiedon paitsi ratkaisun lopputuloksesta myös sen perusteista. Päätöksen oikeellisuus on mahdollisuus jälkikäteen tarkistaa ainoastaan asianmukaisten perustelujen avulla. Asianosaisella on tällöin mahdollisuus arvioida tarvettaan turvautua muutoksenhakukeinoihin.

Näkemykseni mukaan perusosan alentamisen yhteydessä sitä koskeviin päätöksiin on kirjattava myös se, millä tavoin viranomainen on ohjannut hakijaa toimimaan työllistymistään koskevassa asiassa. Päätöksessä tulisi myös ilmetä, mistä toimeentulotukilain 10 §:ssä tarkoitetusta kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä on kulloinkin ollut kysymys.

Totean vielä yleisesti seuraavan.

Toimeentulotukilaissa ei ole erikseen säädetty siitä menettelystä, joka edeltää perusosan alentamista. Mielestäni hyvään hallintoon kuuluu se, että viranomainen etukäteen informoi asiakasta, antamiensa asiakasta koskevien päätösten selosteosissa niistä toimenpiteistä ja päätökseen liittyvistä mahdollisista ehdoista tai asettamistaan uhkista, joihin se voi ryhtyä asiakkaan menettelyn johdosta. Tällainen viranomaisen antama etukäteisselvitys päätökseen mahdollisesti vaikuttavista seikoista antaa sosiaalihuollon asiakkaalle mahdollisuuden arvioida omien toimenpiteittensä merkitystä ja omien valintojensa vaihtoehtoja. Menettelyllä toteutetaan osaltaan hallintolaissa säädettyä viranomaiselle kuuluvaa selvitysvelvollisuutta.

Toimeentulotukilaissa on säädetty suunnitelman tekemisestä tuen hakijan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi, Toimeentulotukilain 10 §:n 2 momentin mukaan perusosan alentamisen yhteydessä on aina laadittava, mikäli mahdollista, yhdessä toimeentulotuen hakijan ja tarvittaessa yhteistyössä työ- ja elinkeinoviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Suunnitelman tekee hakijan asuinpaikkakunnan sosiaalitoimi.

Sosiaalitoimen ja asiakkaan kanssa yhdessä tehdyllä suunnitelmalla saattaa olla merkitystä myös Kansaneläkelaitoksen perusosan alentamisharkintaan. Tämän takia suunnitelman tekeminen on toimeentulotuen hakijan toimeentuloedellytysten ja itsenäisen suoriutumisen selvittämisen kannalta usein tarpeellista ja myös välttämätöntä.

Näkemykseni mukaan toimeentulotuki viimesijaisena tukimuotona edellyttää, että kaikki toimeentuloa turvaavat vaihtoehdot selvitetään suunnitelmassa. Toimeentulotuen alentamisen yhteydessä tehtävän suunnitelman yhtenä tarkoituksena on nimenomaisesti edistää ja mahdollistaa henkilön pääsyä työmarkkinoille ja arvioida muita keinoja, joilla henkilö voi turvata oman ja huollettaviensa elatuksen. Tämä merkitsee näkemykseni mukaan sitä, että suunnitelmaa on tarvittaessa tarkistettava, mikäli toimeentulotuen hakijan tai hänen perheensä olosuhteet muuttuvat.

Mikäli toimeentulotuen hakijan perusosaa toistuvasti alennetaan, tulisi tämän vaikuttaa myös suunnitelmaan ainakin siten, että suunnitelmaa perusosan alentamista koskevan päätöksen yhteydessä aina tarkistettaisiin tai muutoin päivitetäisiin.

Totean, että Kela on selvityksessään katsonut, että edellytykset perusosan alentamiselle ovat sinänsä olleet olemassa kantelijaa koskevia päätöksiä tehtäessä.

Kantelijalla on ollut mahdollisuus hakea muutosta Kelan päätöksiin. Tämän takia en arvioi perusosan edellytysten täyttymistä enemmälti. Totean kuitenkin yleisesti, että päätöstä tehtäessä on hakijan olosuhteet, yritystoiminnan tarkoitus ja siitä aiheutuvat tulot ja menot otettava huomioon kokonaisuutena. Arvioitaessa perusosan alentamisharkinnassa yritystoiminnan kannattamattomuutta/kannattavuutta, on edellä sanotun mukaisesti kiinnitettävä huomiota myös toimeentulotuen hakijan yrityksestä saamien tulojen määrään ja toisaalta hyväksyttäviin yritystoiminnasta aiheutuviin kuluihin.

Kelan selvityksestä lisäksi ilmenee, että kantelija ei suostunut lain tarkoittaman suunnitelman tekemiseen. Suunnitelman laatiminen ei siten ole ollut näissä olosuhteissa mahdollista toimeentulotukilain 10 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla. Saamastani selvityksestä ilmenee, millä tavoin Kela on ohjannut ja neuvonut kantelijaa tässä asiassa. Tältä osin Kelan menettely näyttyy asianmukaiselta.

Kuten olen edellä korostanut, perusosan alentaminen ei saa muodostua kohtuuttomaksi. Se ei siis saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa. Tässä tapauksessa kantelijan perusosaa on alennettu huomattavan pitkän ajan lähes yhtäjaksoisesti vielä siten, että perusosan alentaminen on ollut määrältään 40 %. Tällaisessa tilanteessa korostuu mielestäni viranomaisen velvollisuus arvioida hakijan olosuhteita ja alentamisen jatkamisen kohtuullisuutta. Kela on nähdäkseni tässä asiassa toiminut myös vastoin omia ohjeitaan.

Kela onkin selvityksessään todennut, että ”sen ei olisi tullut alentaa perusosaa 40 prosenttia yhtäjaksoisesti ajalla 1.9.2017–31.8.2019, koska



perusosan pitkäkestoista alentamista ei voida pitää kohtuullisena. Perusosan alentaminen olisi tullut kohtuullisuussyistä välillä keskeyttää ja kantelijalle huomioida menona niiltä kuukausilta täysi perusosa.”

### 3.2 Tiliotteiden pyytäminen

Kantelija on arvostellut Kelaä myös siitä, että häneltä pyydettiin selvitystä hänen tulevasta tuloistaan. Kantelijan mukaan hän ei voinut toimittaa pyydettyjä tiliotteita, koska ne pyyntöä tehtäessä eivät olleet vielä kantelijan käytettävissä.

Kela on selvityksessään myöntänyt virheen tältä osin. Selvityksessä on todettu, että ”Kelan ei olisi tullut pyytää kantelijaa toimittamaan jouluja maaliskuun hakemusten käsittelyn yhteydessä tiliotteita tulevalta ajalta, koska kantelijan ei niitä ollut mahdollista toimittaa.”

Kela on selvityksessään pahoitellut virheellistä menettelyään.

Totean tältä osin seuraavan.

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

Jos kysymys on edunsovasta hallintopäätöksestä – kuten esimerkiksi toimeentulotuen myöntämisestä – on sosiaalihuollon asiakkaalla ensisijainen velvollisuus toimittaa koskevan hakemuksen tueksi kaikki ne asiakirjat, joihin hän haluaa vedota.

Toimeentulotukiasiakkaalle kuuluvasta myötävaikutusvelvollisuudesta on säädetty toimeentulotukilain 17 §:ssä. Mainitun säännöksen 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.

Hallintolain 22 §:n mukaan viranomaiselle toimitetun asiakirjan ollessa puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määrääjässä täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Toimeentulotukilain 14 c § sisältää erityisen säännöksen puutteellisen hakemuksen täydentämisestä ja sitä koskevasta määräajasta.

Mikäli viranomaiselle osoitettu hakemus tai muu asiakirja on puutteellinen, viranomaisella on velvollisuus varata hakijalle kohtuullinen ja riittävä määräaika täydentää hakemustaan. Viranomaisen on osoitettava sosiaalihuollon asiakkaalle ne seikat, mihin viranomaisen haluaa lisää selvitystä ja jonka vuoksi täydennystäkin pyydetään.

Viranomaisen on tarvittaessa perusteltava sosiaalihuollon asiakkaalle, minkälaisia tietoja päätöksen tekemiseksi tarvitaan ja mistä syystä ja millä perusteella niitä asiakkaalta pyydetään.

Pyydettyjen tietojen on oltava merkityksellisiä asian ratkaisemisen kannalta. Viranomainen ei saa pyytää asiakkaalta tai itse hankkia turhaa lisäselvitystä.

Saamastani selvityksestä ilmenee, että nyt kysymyksessä olevia lisäselvityksiä on kantelijalta pyydetty tarpeettomasti (ennenaikaisesti). Tällaisessa tilanteessa turhien lisäselvitysten pyytäminen saattaa viivästyttää myös päätöksentekoa asiakkaan oikeuksia vaarantavalla tavalla.

#### **4 TOIMENPITEET**

Koska kantelijalla on ollut mahdollisuus saattaa perusosan alentamista koskevat päätökset viime kädessä tuomioistuimen tutkittavaksi ja koska Kela pahoitellut menettelyään alentamisharkinnassa, kiinnitän Kelan huomiota vastaisen varalle niihin näkökohtiin, joita tulee mielestäni ottaa huomioon perusosan alentamisharkinnassa.

Samalla kiinnitän Kelan huomiota sen velvollisuuteen arvioida huolellisesti lisäselvityspyyntöjen tarpeellisuus päätöksenteossa.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kelalle.