

28.7.2022

EOAK/4408/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Notari Eeva-Maria Tuominen

ASUMISMENOJA KOSKEVAN TOIMEENTULOTUKIHAKEMUKSEN KÄSITTELY JA PERUSTELEMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Kelan menettelyä toimeentulotulotuen hyväksyttäviä asumiskustannuksia ja vuokravakuutta koskevassa asiassaan. Kantelijan mukaan hän ei saanut hakemukseensa päätöstä. Kantelija kertoo, että hänen toimittamiaan lääkärin ja sosiaalitoimen lausuntoja ja selvityksiä ei ole huomioitu eikä hänelle myöskään ole kerrottu, miksi nämä selvitykset eivät olleet riittävät. Tai mikäli selvityksiä on käytetty, ei niistä ole mitään mainintaa toimeentulotukipäätöksessä. Kantelijan mielestä hänen sairauksiaan ei ole huomioitu saavutettavalla tavalla.

Kantelija toteaa lisäkirjoituksessaan 10.8.2021, että hän on jo kolmen kuukauden ajan pyytänyt Kelalta vastausta siihen, miksi hänen toimittamaansa selvitystä ei ole huomioitu päätöksenteossa. Kantelijan lisäkirjoituksen liitteenä on kopio Kelan kantelijalle 10.8.2021 lähettämästä viestistä, jossa todetaan, että kantelijan toimittamissa lausunnoissa ei oteta kantaa siihen, että kantelijan tulisi muuttaa toiseen asuntoon sairauden vuoksi. Kela toteaa viestissä: ”Maksusitoumusta vuokravakuuteen ei ole myönnetty kahdella eri perustelulla, vuokra on ylittänyt kohtuullisena pidetyn rajan eikä ylitykselle ole katsottu olevan perustetta. Lisäksi muuttoa on pidetty väliaikaisena, joten perustetta muutolle ei ole ollut. Kyseisen päätöksen valitusaika on kulunut umpeen.”

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Kelalta selvitys (liitteenä).

Kelasta pyydettiin käyttöni myös toimeentulotukihakemukset 5.5. ja 18.6.2021 ja niihin annetut päätökset 28.5. ja 30.6.2021 sekä Kelaan 8.6.2021 saapunut lääkärinlausunto.

3 RATKAISU

3.1 Kantelun rajaus

Totean aluksi, että tässä päätöksessä en ota kantaa siihen, mikä on kantelijan asumismenojen tarpeellinen suuruus ja olisiko hänelle tullut myöntää vuokratuella, koska kysymys on tältä osin sellaisesta asiasta, joka viime kädessä kuuluu tuomioistuimen ratkaistavaksi. Sen sijaan tarkastelen tässä päätöksessäni Kelan päätöksentekoon liittyvää menettelyä.

3.2 Kelan antama selvitys ja kantelijalle tehdyt toimeentulotukipäätökset

Kela pahoittelee, että kantelijan tilannetta asumisen osalta ei ole selvitetty riittävällä tavalla. Kela pahoittelee myös, että kantelijan 25.4.2021 ja 28.4.2021 viesteissä viittaamiin aikaisempiin lääkärinlausuntoihin ja sosiaalitoimen selvityksiin ei otettu kantaa 5.5.2021 annetussa toimeentulotukipäätöksessä. Kelan lakiyksikkö toteaa, että päätöstä olisi pitänyt perustella huolellisemmin, jotta kantelija olisi saanut tiedon siitä, miten asiantuntijalausunnat ja selvitykset on otettu huomioon perustoimeentulotuen ratkaisua annettaessa.

Kantelija on kysynyt asiaa viesteissään Kelalle 25.4., 28.4., 1.5., 6.5., 30.5., 9.6., 18.6., 22.6., 24.6. ja 1.7.2021. Kantelija on myös kertonut, ettei hän ole saanut päätöstä asiassa. Kela on vastannut kantelijan viesteihin 27.4., 14.5., 8.6., 23.6. ja 7.7.2021. Kelan selvityksestä ei ilmene, mitä se on vastannut kantelijalle.

Selvityksessään Kela toteaa, että sillä on oikeus toimeentulotukilain 18 c §:n mukaisesti käyttää muuta etuutta varten saatuja tietoja ratkaistessaan toimeentulotukiasian. Kantelija on toimittanut Kelaan työkyvyttömyyseläkettä varten useita lääkärin B-lausuntoja. Kela toteaa tähän liittyen, että Kelaan 8.6.2021 toimitettu lausunto ei ole ollut käytettävissä vielä huhti- tai toukokuussa toimeentulotukipäätöksiä tehdessä.

3.3 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 oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa 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.

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

Hallintolain 8 §:n1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvontavelvoite sisältää sen, että viranomaisen antamien neuvojen ja ohjeiden tulee olla sisällöltään oikeita, jotta asiakkaalle ei niiden perusteella toimiessaan aiheudu vahinkoa tai oikeudenloukkauksia.

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Säännöksen 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Päävastuu asian selvittämisestä on viranomaisperiaatteen mukaisesti lähtökohtaisesti viranomaisella. Viranomaisen on hallintolain mukaisen prosessinjohton perusteella otettava kantaa siihen, mitä lisäselvityksiä asiassa tarvitaan ja osoitettava tarvittaessa asiakkaalle, mistä seikoista tämän on esitettävä selvitystä.

Viranomaisella on ratkaisupakko, eli viranomaisen on käsiteltävä sille tehty vaatimus, joka kuuluu sen päätösvaltaan, ja annettava siihen asianmukainen ratkaisu. Hallintolain 43 §:n mukaisesti hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Toimeentulotukipäätöksessä on otettava kantaa hakemuksessa esitettyihin vaatimuksiin ja väitteisiin. 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. Päätöksen perusteluilla on keskeinen merkitys asianosaisen oikeussuojan toteutumisessa.

Asiavirheen korjaamista koskevan hallintolain 50 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen.

Hallintolain 52 §:n mukaan viranomainen käsittelee korjaamiasian omasta aloitteestaan tai asianosaisen vaatimuksesta. Aloite on tehtävä tai vaatimus virheen korjaamiseksi on esitettävä viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä. Asiavirheen korjaaminen edellyttää, että asia käsitellään uudelleen ja asiassa annetaan uusi päätös.

Toimeentulotukilain 7 b §:n mukaan perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon muun muassa yleisestä asumistuesta annetun lain 9 §:ssä tarkoitetut asumismenot.

Asumismenojen suuruutta on arvioitava kussakin tapauksessa toimeentulotuen hakijan yksilöllisten olosuhteiden ja tarpeiden edellyttämällä tavalla. Kela voi määritellä ohjeissaan sen, mitä kunnassa on pidettävä kohtuullisen suuruisena asumismenona. Asumismenojen tarpeellista suuruutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon asunnon koko ja laatu suhteessa toimeentulotukilaissa tarkoitettuun perheen kokoon ja tarpeisiin nähden sekä kohtuullista asumistasoa vastaava kustannustaso paikkakunnalla. Näin määriteltävät asumiskustannukset on otettava huomioon todellisen määräisinä toimeentulotukea määrättäessä.

Toimeentulotukilain tarkoittama kohtuullista asumismenona koskeva yksilöllisesti tehtävä määrittely voi muuttua esimerkiksi silloin, jos toimeentulotuen hakijalla on esittää erityisiä syitä tai perusteita suuremman asumismenon hyväksymiseen toimeentulotukea määrättäessä.

Toimeentulotukilain 14 a §:n mukaan perustoimeentulotuen myöntää hakemuksesta Kansaneläkelaitos.

Toimeentulotukilain 18 c §:n mukaan Kansaneläkelaitoksella on oikeus yksittäistapauksessa käyttää tämän lain mukaista toimeentulotukea käsitellessään muiden sille säädettyjen tehtävien hoitamista varten saamiaan tietoja, jos ne ovat välttämättömiä tämän lain mukaisten tehtävien hoitamiseksi ja Kansaneläkelaitoksella olisi oikeus saada kyseiset tiedot muutoinkin tämän lain perusteella.

Toimeentulotukilain 14 c §:n säännös viivytyksettömästä käsittelystä on ehdoton ja koskee kaikkia toimeentulotukiasioiden käsittelyn vaiheita; hakemuksen käsittelyä, sen täydentämistä, päätöksentekoa ja päätöksen täytäntöönpanoa. Toimeentulotukilain sisältämät määräajat ovat ehdottomia. Tämän säännöksen mukaan päätös toimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

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. Viranomaisen tulee huolehtia siitä, että päätöksenteossa noudatetaan asianomaisia säännöksiä ja asiakkaalla on mahdollisuus tarvittaessa käyttää laissa säädettyjä hänelle kuuluvia oikeusturvakeinoja.

3.4 Kelan menettelyn arviointi

Toimeentulotukea koskevassa päätöksenteossa ja siihen liittyvässä harkinnassa on kiinnitettävä huomiota päätöksen sisällöllisiin vaatimuksiin sekä päätöksenteon nopeusvaatimukseen. Toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Toimeentulotukihakemuksen käsittely voi toimeentulotuen viimesijaisuudesta johtuen edellyttää päätöksentekijältä erityistä harkintaa ja asiakkaan ja hänen perheensä sekä hänen huollettavanaan olevien olosuhteiden selvittämistä ja yksilöllisen elämäntilanteen huomioimista.

Kantelusta ilmenevien tietojen, Kelan antaman selvityksen ja käytettävissäni olleiden toimeentulotukipäätösten 5.5. ja 28.5.2021 perusteluiden perusteella vaikuttaa siltä, että Kela on tehnyt päätökset tukeutumalla Kelan ohjeistukseen kohtuullisista asumismenoista ja katsomalla muuton väliaikaiseksi. Päätösharkinnassa ei ole huomioitu kantelijan toimittamia lääkärin ja sosiaalitoimen lausuntoja ja selvityksiä tai jos ne on huomioitu, ei niihin ole otettu mitään kantaa päätösten perusteluissa.

Kantelijan työkyvyttömyyseläkehakemus tuli Kelassa vireille 8.6.2021 lääkärin B-lausunnolla. Kela totesi minulle antamassaan selvityksessä, että tämä lausunto ei ollut käytettävissä vielä huhti- tai toukokuussa 2021 toimeentulotukipäätöksiä tehdessä. Kela ei kuitenkaan kertonut selvityksessään 13.7.2021, että kantelijalle annettiin 30.6.2021 toimeentulotukipäätös, jota tehdessä lausunto olisi ollut käytettävissä. Kela ei kertonut minulle myöskään, miten se olisi voinut korjata asian toimeentulotukilain 18 c §:n nojalla, viimeistään silloin, kun se sai tiedon kantelusta. Kelalla on oikeus toimeentulotukilain 18 c §:n mukaisesti käyttää muuta etuutta varten saatuja tietoja ratkaistessaan toimeentulotukiasian.

Kantelija on pitänyt asiaansa aktiivisesti vireillä Kelassa tiedustelemalla useilla viesteillä sitä, miksi hänen toimittamaansa selvitystä ei ole huomioitu päätöksenteossa. Käytettävissäni olevan tiedon perusteella kantelija on saanut Kelalta vastauksen kysymykseensä viestillä 10.8.2021. Viestissä todetaan, että kantelijan toimittamissa lausunnoissa ei oteta kantaa siihen, että kantelijan tulisi muuttaa toiseen asuntoon sairauden vuoksi. Viestissä todetaan myös, että asiaa koskevat päätökset ovat lainvoimaisia. Kantelija ei ole saanut asiassa perusteltua, muutoksenhakukelpoista päätöstä vaan päätöksen perustelut on kerrottu hänelle viestillä.

Päätösten huolellinen perusteleminen on asianosaisen oikeusturvan ja myös ratkaisukäytännön perusteita kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta välttämätöntä. Perusteluilla on keskeinen merkitys muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta. Ne ohjaavat kiinnittämään huomiota niihin seikkoihin, joilla on tai saattaa olla merkitystä hakijan arvioidessa tuleeko asiassa hakea muutosta viranomaisen ratkaisuun. Perusteluilla on myös erityistä merkitystä muutoksenhakuasiaa ratkaistaessa. Asianosaisen oikeusturva edellyttää, että hänelle annetaan asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös, jossa hänelle kerrotaan, mitkä seikat ja selvitykset ovat johtaneet ja vaikuttaneet häntä koskevaan ratkaisuun.

Katson, että kantelijan tilannetta asumisen osalta ei ole selvitetty riittäväällä tavalla, kuten myös Kela selvityksessään toteaa. Kantelijan hakemusten käsittelyssä ei ole nähdäkseni myöskään tehty yksilöllistä hakijan kokonaistilanteen huomioivaa päätösharkintaa. Kantelijalle aikaisemmin antamiini ratkaisuihin (EOAK/4997/2019 ja EOAK/6468/2017) viitaten katson, että Kelalla on jo pidemmän aikaa ollut tiedossa merkityksellisiä asiakirjoja kantelijan terveydentilasta.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsityksen menettelyn virheellisyydestä Kansaneläkelaitoksen tietoon.