

18.9.2017

EOAK/4481/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

KELAN VUOKRAVAKUUTTA KOSKEVAN OHJEEN TULKINNANVARAISUUS JA EPÄSELVYYS

1 KANTELU

Arvostelitte kirjoituksessanne Kansaneläkelaitoksen toimeentulotukiohjeistusta. Kirjoituksenne mukaan Kansaneläkelaitoksen vuokravakuutta koskevat ohjeet saattavat rajoittaa päätöksentekijän harkintaa sekä yksilön oikeutta valita vapaasti asuinpaikkansa.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Vuokravakuuden myöntäminen

Toimeentulotukilain 7 b §:n perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon välttämättömät asuntoon muuttoon liittyvät menot. Tällaisina välttämättöminä asuntoon muuttoon liittyviä menoina voidaan pitää muun muassa takuuvuokraa tai esimerkiksi vuokraennakkoa. Toimeentulotukeen oikeuttavana menona voidaan ottaa huomioon myös välityspalkkio ja muut muutosta aiheutuvat välittömät kustannukset.

Toimeentulotukilaissa kyseessä olevien menojen huomioiminen on sidottu niiden "välttämättömyyteen". Tämä merkitsee sitä, että toimeentulotuen hakijan tulee esittää perusteet muuton välttämättömyydelle ja menojen huomioimiseksi perustoimeentulotukea määrättäessä.

Kansaneläkelaitoksella on puolestaan velvollisuus yksilöllisesti arvioida, onko kustannuksia (tosiasiassa muuttoa uuteen asuntoon) pidettävä säännöksen tarkoittamina välttämättöminä kustannuksina.

3.2 Saatu selvitys ja arviointi

Kantelija liitti kirjoituksensa oheen otteen Kansaneläkelaitoksen toimeentulotukiohjeesta.

Ohjeessa on lueteltu *esimerkkeinä* tilanteita, joissa vuokravakuus voidaan myöntää (esimerkiksi avioero, perheeseen muutos, opiskelu- tai työpaikan saaminen toiselta paikkakunnalta tai ohjeessa mainittu muu äkillinen muutos) sekä ilmoitettu ne tilanteet, jolloin vuokravakuutta ei myönnetä. Ohjeen mukaan vuokravakuutta ei myönnetä mm. silloin, jos muutto aiheutuu mukavuussyistä (esimerkiksi sauna, oma piha, kaupunginosan vaihto) tai silloin jos muuton syynä on paikkakunnan vaihto ja muuttoa ei ole perusteltu työpaikan tai opiskelun vuoksi. Ohjeessa on myös todettu, että vuokravakuutta ei myönnetä, jos muutto tapahtuu "muusta vastaavasta syystä".

Kansaneläkelaitos on selvityksessään todennut, että ”vuokravakuutta ei voida myöntää, jos muutto uuteen asuntoon ei ole perusteltu.” Tämän jälkeen selvityksessä on toistettu pääosin se, mitä Kansaneläkelaitoksen ohjeessa asiasta todetaan. Selvityksen mukaan ”toimeentulotukilaisissa ilmaistu toimeentulotuen tarkoitus ihmisarvoisen elämän ja välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi ei tue mukavuussyistä tapahtuvan muuton korvaamista.” Kansaneläkelaitos on katsonut, että ohje on toimeentulotukilain mukainen eikä rajoita perustuslaissa säädettyä jokaiselle kuuluvaa liikkumisvapautta.

Totean kirjoituksen ja saamani selvityksen johdosta seuraavaa.

Kansaneläkelaitoksella on mahdollisuus antaa työntekijöilleen toimeentulotuen myöntämistä koskevia tarkentavia soveltamisohjeita. Ohjeilla on erityistä merkitystä ennen kaikkea yhtäläisen 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 viranhaltijoiden päätöksentekoa, jolloin ohjeet voivat olla osa päätökseen vaikuttavia perusteluja. Ohjeella saattaa siis olla merkittävä rooli päätöksentekijän harkinnassa ja päätöksenteossa.

Korostan tässä yhteydessä, että toimeentulotukilaki sisältää yksilökohtaista harkintaa etuuden myöntämisestä päätettäessä. Tämän vuoksi toimeentulotuen järjestämistä ja myöntämistä koskevien viranomaisen antamien soveltamisohjeiden ei voida katsoa sitovan yksittäistä työntekijää hänen tehdessään yksilöä koskevia päätöksiä sillä tavoin, että ohjeella voitaisiin asettaa etuuksien saamiselle tai niiden sisällölle sellaisia rajoituksia, jotka eivät perustu lakiin.

Totean vielä tässä yhteydessä, että viranomaisen antamien ohjeiden tulee olla selkeitä ja ne eivät saa aiheuttaa väärinymmärryksiä asiakkaiden keskuudessa tai heille kuuluvien oikeuksien kaventumista. Viranomaisella on siten vastuu siitä, että sen antamat ohjeet ovat ymmärrettäviä, saavutettavia ja riittävän yksiselitteisiä.

Nyt kysymyksessä olevissa ohjeissa on *esimerkinomaisesti* todettu, milloin vuokravakuus voidaan myöntää. Tämän jälkeen ohjeissa on *ehdottomaan muotoon* puettuna ilmoitettu, milloin vuokravakuutta ei myönnetä. Ohje on tältä osin siten laadittu sellaiseen muotoon, joka ei sanamuotonsa mukaan mahdollista yksilökohtaista harkintaa tai poikkeuksien tekemistä. Totean vielä yleisesti, että henkilön elämäntilanne voi olla sellainen, että hän voi joutua perustellusta syystä vaihtamaan kaupunginosaa, muuttaa kalliimpaan asuntoon tai vaihtaa esimerkiksi paikkakuntaa muun kuin työpaikan tai opiskelun johdosta.

Ohje näin ehdottomaan muotoon laadittuna voi ohjata päätöksen tekijää sivuuttamaan päätöksenteossa ja siihen liittyvässä harkinnassa toimeentulotuen hakijan yksilölliset olosuhteet ja elämäntilanteen. Ohje voi lisäksi antaa toimeentulotukiasiakkaille väärän kuvan siitä, millä edellytyksillä vuokravakuutta ei voi saada.

Kansaneläkelaitos on antamassaan selvityksessä todennut, että ”Kela arvioi kuitenkin erikseen jokaisen toimeentulotukeen tehdyn vuokravakuushakemuksen perustelut ja ottaa samalla huomioon kyseisen asiakkaan henkilökohtaisen tilanteen esimerkiksi terveydentilan osalta.” Tältä osin Kansaneläkelaitoksen selvityksessä on korostettu asianmukaisesti yksilökohtaisen harkinnan merkitystä päätöksenteossa. Kuten edellä on todettu olisi mielestäni perusteltua se, että ohjeissa todettaisiin yksilökohtaisen harkinnan ja asiakkaan elämäntilanteen huomion ottaminen päätöksenteossa.

Totean vielä tässä yhteydessä, että viimekädessä tuomioistuin arvioi sen, milloin vuokravakuus tai vuokraennakko tulee ottaa huomioon toimeentulotukeen oikeuttavana menona. Kirjoitus ei anna aihetta puoleltani muuhun kuin että lähetän tästä vastauksestani jäljennöksen Kansaneläkelaitokselle ja kiinnitän sen huomiota edellä soveltamisohjeista toteamaani.

Pyydän Kelaa ilmoittamaan 10.11.2017 mennessä, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin se on ryhtynyt ratkaisuni johdosta.