

9.9.2019

EOAK/4942/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

ASUNTOVAATIMUKSET TOIMEENTULOTUKIASIAKKAALLE

1 KANTELU

Kantelija arvostelee Kelan menettelyä toimeentulotukea koskevassa asiassa.

Kirjoituksen mukaan Kelan menettely asumismenojen huomioimisessa ei huomioi asiakkaan yksilöllisiä olosuhteita.

2 SELVITYS

Kansaneläkelaitos antoi selvitystä.

3 VASTAUS

3.1 Selvityspyyntöni

Kantelijan kirjoitus oli siinä määrin yksilöimätön ja yleisellä tasolla, ettei sitä tutkittu erillisenä asiana. Oikeusasiamiehen kansliaan on kuitenkin saapunut useita kanteluja, joissa on arvoستeltu Kelan asumismenoihin liittyvää menettelyä. Tämän takia Kelaa pyydettiin selvittämään asumismenoihin liittyvää menettelyään ja ohjeistustaan.

Selvityspyynnössä selvitystä pyydettiin erityisesti seuraavista seikoista.

Miten toimeentulotukiasiakkaan tulee toimia etsiessään kohtuuhintaista asuntoa? Totesin, että käytännössä vuokra-asuntomarkkinoilla on kilpailua kohtuuhintaisista ja juuri niistä asunnoista, jotka ovat pohjana Kelan kohtuuvuokramääritylle.

Tuleeko toimeentulotukihakijan jättää asuntohakemukset kaikkiin yleishyödyllisiin ja julkisiin asunnontarjoajiin? Tuleeko toimeentulotukihakijan tämän lisäksi hakea asuntoa vapailta markkinoilta. Miten tämä on osoitettavissa?

Miten toimitaan, jos asiakas ei saa kotivakuutusta luottotietojen menettämisen johdosta?

3.1.1 Toimeentulotukilain säännökset

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.

Mainitun säännöksen 2 momentin mukaan, jos toimeentulotuen hakijan asumiseen liittyvät menot ylittävät tarpeellisen suuruisena edellä tarkoitetun vuokran määrän, toimeentulotuen hakijaa on ohjattava hankkimaan edullisempi asunto. Lisäksi hakijaa on ohjattava ottamaan yhteyttä kuntaan asuntoasian selvittämistä varten. Hakijalle on annettava hänen tosiasialliset tarpeensa huomioon ottava, riittävä määräaika edullisemman asunnon hankkimista varten. Kansaneläkelaitoksen tulee ottaa tuensaajan asumismenot huomioon täysimääräisinä tämän määräajan.

Säännöksen 3 momentin mukaan, jos hakijalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta hankkia asuinpaikkakunnaltaan kohtuuhintaista edellä tarkoitettua asuntoa, asumismenot voidaan ottaa huomioon täysimääräisenä myös määräajan jälkeen.

Asumismenojen suuruutta on arvioitava kussakin tapauksessa toimeentulotuen hakijan yksilöllisten olosuhteiden ja tarpeiden edellyttämällä tavalla. Kansaneläkelaitoksella on oikeus esimerkiksi ohjeissaan määrittellä se mitä kunnassa on pidettävä kohtuullisen suuruisena asumismenona. Tällainen ohjeistus ei kuitenkaan saa aiheuttaa sitä, että henkilön tai hänen perheensä oikeus lakisääteiseen toimeentuloturvaan vaarantuu.

Asumismenojen tarpeellista suuruutta harkittaessa voidaan ottaa huomioon asunnon koko ja laatu suhteessa toimeentulotukilaisissa tarkoitettuun perheen kokoon ja tarpeisiin nähden sekä kohtuullista asumistasoa vastaava kustannustaso paikkakunnalla. Näin määritellyt asumiskustannukset on otettava huomioon todellisen määräisinä toimeentulotukea määrättäessä.

Kansaneläkelaitoksen on asumismenoja arvioidessaan huomioitava toimeentulotukea määrättäessä sellaiset kohtuulliset asumismenot, jotka tosiasiasa mahdollistavat toimeentulotuen hakijan asumisen tai asunnon saamisen. Asumismenoja ei voida siis kohtuullistuttaa laskennallisesti esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa edullisempaa asuntoa ei tosiasiasa ole saatavilla tai tarjolla. Asumismenot tulee tällaisessa tilanteessa ottaa huomioon todellisen suuruisina, jos toimeentulotuen hakijalla ei ole mahdollisuutta saada paikkakunnalta Kansaneläkelaitoksen määrittämää kohtuullisen kokoista ja hintaista asuntoa.

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

Tällaisia erityisperusteita voivat olla muun muassa hakijan korkea ikä, sairaus tai esimerkiksi erityiset liikkumisrajoitteet. Erityisperusteita voivat olla lisäksi hakijan tai hänen perheensä kiireellinen tilanne tai esimerkiksi se, että asuminen mahdollistaa lapsen ja hänen vanhempansa yhteydenpidon toteutumisen. Perheellä voi olla myös muita yksilöllisiä perusteita (esimerkiksi perhesuhteista johtuen), jotka estävät muuton toiseen sinänsä edullisempaan asumismuotoon.

Mikäli toimeentulotuen hakija asuu sellaisessa asunnossa, jonka vuokra tai muut asumismenot ylittävät edellä mainitun Kelan päättämän kohtuullisen asumistasokustannuksen, on Kelan toimeentulotukilain säännöksen mukaisesti annettava toimeentulotuen hakijalle riittävä aika hakeutua edullisempaan asumismuotoon. Mikäli toimeentulotuen hakija ei asetetussa määräajassa näin menettele (hakeudu edullisempaan asumismuotoon), voidaan toimeentulotukea myöntää siihen osuuteen vuokrasta, jonka Kela on määritellyt kohtuulliseksi asumismenoksi kunnassa.

Totean tässä yhteydessä vielä, että korkein hallinto-oikeus on eräässä päätöksessään (31.12.1999 T 4312) katsonut, että vähäinen poikkeaminen kohtuullisista asumismenoista ei estänyt toimeentulotuen myöntämistä kokonaisuudessaan kyseessä oleviin asumismenoihin.

3.1.2 Kelan selvitys

Kelan selvityksen mukaan ”se huomioi asumisen kustannukset toimeentulotukilain edellyttämällä tavalla tarpeellisen suuruisina. Tarpeellisten asumismenojen määrä arvioidaan todellisten kustannusten perusteella, jos kustannukset eivät ole kohtuuttomat. Toimeentulotuen tarkoitus ei ole tukea tarpeetonta asumismukavuutta tai väljyyttä ja siksi asumismenoille on määritely

kohtuullinen taso. Asumismenojen kohtuullisuuden arvioinnissa käytetään yksilökohtaista harkintaa. Kohtuullisten asumiskustannusten arvioimiseksi Kelassa on määritelty kuntakohtaiset enimmäiskustannukset kohtuullisina pidettäville vuokramenoille. Ns. vuokranormit määräytyvät toimeentulotukiperheen koon tai asunnossa asuvien henkilöiden mukaan.

Jos hakijan asumismenot ylittävät paikkakunnalla kohtuullisena pidetyn määrän, Kela selvittää, puoltavatko hakijan tai perheen erityistarpeet ja perheen kokonaistilanne asumiskustannusten huomioimista kokonaisuudessaan. Kohtuullisuusharkintaan vaikuttavia erityisiä tarpeita voivat olla esimerkiksi

- lasten koulunkäyntimahdollisuudet,
- erityinen hoidon tarve,
- etävanhemman tilan tarve tapaamisten vuoksi,
- vammaisen henkilön tarvitsemien apuvälineiden aiheuttama lisätilan tarve,
- yllättävä elämänmuutos esim. perheenjäsenen kuoleman vuoksi,
- hakijan terveydentilaan liittyvät tekijät tai muutoin alentunut toimintakyky,
- vammaispalvelulain mukaan tehdyt muutokset asunnossa,
- hakijan korkea ikä (esim. 80v +),
- hakijalla ei ole luottotietoja ja asunnon saaminen on haastavaa,
- kunnan järjestämä tuettu asumispalvelu (esim. tukiasunto).

Edellä mainitut perusteet ovat harkinnassa huomioon otettavia tekijöitä. Perusteita arvioidaan yksilökohtaisesti kokonaistilanne huomioon ottaen. Tarvittaessa toimeentulotuen hakijalta pyydetään harkinnan tueksi lisäselvitystä hänen elämäntilanteestaan.”

3.1.3 Kelan vaatima selvitys asunnonhausta

Lukuisissa oikeusasiamiehen kansliaan vireille tulleissa kanteluissa on arvosteltu Kelaa siitä, ettei se hyväksy toimeentulotukihakijan esittämää selvitystä asunnon hausta. Kantelukirjoituksista ilmenee myös, että toimeentulotuen hakijoille on saattanut olla epäselvää, miksi Kela pyytää toistuvasti tietyin määräajoin uudestaan samoja selvityksiä. Tämän takia pidin tarpeellisena selvittää Kelan ohjeistusta ja käytäntöä myös tältä osin.

Kelan selvityksen mukaan, ”jos Kelassa olevista tiedoista ei ilmene perusteita, jotka puoltavat ns. vuokranormeja suuremman kustannustason mukaista asumista, annetaan hakijalle määräaika, jonka aikana tämän tulee etsiä edullisempaa asuntoa tai toimittaa Kelaan selvitys erityisistä perusteista korkeampien asumiskustannusten hyväksymiselle. Hakijaa ohjataan ottamaan yhteyttä kuntaan asuntoasian selvittämistä ja edullisemman asunnon hankkimista varten. Määräaika on yleensä 3 kuukautta, jonka aikana todelliset asumismenot huomioidaan täysimääräisesti menona. Määräaika voi olla myös pidempi riippuen hakijan elämäntilanteesta ja hakijan asuinkunnan asuntotilanteesta.

Määräajan päättymisen jälkeen asiakkaan asumismenot joko hyväksytään perustellusta syystä kokonaisuudessaan tai kohtuullistetaan vastaamaan paikkakunnan kohtuullisena pidettyä tasoa. Määräaika asunnon etsimiselle voidaan myös pidentää. Jos hakija esittää, että hän on aktiivisesti etsinyt halvempaa asuntoa, mutta sellaista ei ole tarjolla hakijan asuinpaikkakunnalla, tulee hakijan luotettavalla tavalla esittää Kelaan selvitys siitä, että hän on etsinyt halvempaa asuntoa.

Luotettavana selvityksenä pidetään kunnan vuokra-asuntohakemusta, josta ilmenee, että hakija on hakenut kunnan vuokra-asuntoja ilman perusteettomia rajauksia. Perusteettomia rajauksia ei saa olla asuinalueen, asunnon koon tai muiden mukavuussyiden, kuten saunan tai lasitetun parvekkeen, osalta.

Asiakkaan tulee myös hakea asuntoa vuokra-asuntoja tarjoavista palveluista ja esittää tästä selvitys, jossa on eritelty mitä asuntoja asiakas on hakenut. Luotettavana selvityksenä pidetään asiakkaan toimittamaa dokumenttia kohteista, joita hän on hakenut yksityisiltä markkinoilta, esim. Oikotieltä.

Määräajan päätyttyä hakijalta tarkistetaan, onko hänelle tarjottu kunnasta halvempaa vuokra-asuntoa. Hakijan tulee toimittaa Kelaan kunnan asuntopalveluista selvitys, josta käy ilmi, että hakija on hakenut asuntoa ja hänelle ei ole pystytty osoittamaan edullisempaa asuntoa. Jos hakija on kieltäytynyt ottamasta vastaan halvempaa asuntoa tai hän ei toimita selvitystä edullisemman asunnon etsimisestä, kohtuullistetaan vuokra.

Jos hakija ilmoittaa, että kunnassa ei ole tarjolla hänen tarpeisiinsa sopivaa kohtuuhintaista vuokra-asuntoa, tarkistaa Kela kunnan asuntotilanteen vuokra-asuntoja tarjoavista palveluista ja tarvittaessa selvittää asiaa kunnasta. Jos käy ilmi, että edullisempia asuntoja olisi kunnassa tarjolla, voidaan vuokra kohtuullistaa.

Jos vuokra hyväksytään kokonaisuudessaan sillä perusteella, että kunnassa ei ole tarjolla asiakkaan tarpeita vastaavia asuntoja, tarkastellaan hakijan tilannetta säännöllisesti uudelleen. Käsitellyssä on huomioitava paikkakuntakohtainen asuntotilanne. Hakijaa pyydetään säännöllisesti toimittamaan selvitys siitä, että hänellä on voimassa asuntohakemus sekä kunnan asuntoon että yksityisille vuokranantajille ja että hänelle ei ole tarjottu kunnasta asuntoa. Selvitys pyydetään 1-6 kuukauden välein, riippuen kunnan asuntotilanteesta ja asiakkaan kokonaistilanteesta.”

3.1.4 Kotivakuutus

Oikeusasiamiehen kansliaan vireille tulleissa kanteluista on ilmennyt, että joissain tilanteissa toimeentulotuen hakijalla ei ole ollut mahdollisuutta luottotiedoistaan johtuen hankkia kotivakuutusta vakuutuslaitosten kielteisten ratkaisujen johdosta. Vuokranantajat lähtökohtaisesti edellyttävät vuokrasuhteen solmimiseksi myös hankittua kotivakuutusta.

Tämän takia pyysin Kelalta selvitystä myös kotivakuutuksen osalta. Kelan selvityksen mukaan, ”jos vuokra-asunnon saaminen edellyttää kotivakuutusta, mutta asiakas ei yrityksistään huolimatta saa sitä, asiakkaalle voidaan antaa maksusitoumus vuoden pituiseen kotivakuutukseen.”

3.2 Asian arviointi

Totean yleisesti, että varsinkin suurimmissa kaupungeissa kohtuuhintaisen julkisen tuotannon vuokra-asuntoja voi olla hankala saada hakijoiden suuresta määrästä johtuen. Vapailla markkinoilla vallitsee kilpailutilanne, jolloin Kelan määrittelemää kohtuuhintaista asuntoa voi olla vaikeaa löytää. Joissain tilanteissa vuokranantajat saattavat lisäksi suhtautua torjuvasti toimeentulotukiasiakkaan tarjoukseen.

Kun kysymys on yksilön ja perheen kannalta aivan olennaisesta seikasta, perheen ja tuen hakijan asumisen järjestämisestä, pidän välttämättömänä sitä, että toimeentulotuen hakijalle varataan mahdollisuus esittää selvitystä omasta ja perheensä tilanteesta ja asunnon tarpeesta. Tämänkin takia on tärkeää, että toimeentulotukiasiakkaalle hallintolain 32 §:n mukaan lähetetyssä selvityspyynnössä yksilöidään, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä. Viranomaisen selvityspyyntöjen sisällön merkitys korostuu erityisesti silloin, kun kysymys on henkilön oikeusasemaa koskevasta asiasta.

Pidän myös tärkeänä, että Kela ilmoittaa selvästi asiakkailleen, miksi se pyytää uudistamaan selvityksensä asuntohakemuksen vireilläolosta ja asunnon hausta.

Toimeentulotukiasiakkaille tulee mielestäni riittävästi selvittää, minkälaista ja missä laajuudessa esitettyä selvitystä on pidettävä riittävänä silloin, kun asuntoa haetaan yksityisillä vuokramarkkinoilla.

Totean tässä yhteydessä, että viranomaisen on pyrittävä mahdollisimman täsmällisesti ja yksiselitteisesti ilmoittamaan selvityspyyntönsä perusteet, jotta asian käsittelyn kannalta olennaiset kysymykset, kuten asiakkaan vaikuttamismahdollisuuksien tai muiden menettelyllisten oikeuksien käyttäminen, eivät anna aihetta erilaisiin tulkintoihin.

Kirjoitus ei anna puoleltani muuhun kuin että lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen Kansaneläkelaitokselle.