

12.10.2017

EOAK/5044/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

LASKENNALLISEN TULON HUOMIOIMINEN TOIMEENTULOTUKILASKELMASSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen menettelyä toimeentulotukea koskevassa asiassa. Kantelija kertoi, että hänen alaikäisen lapsensa toimeentulotukipäätöksessä oli laskennallisesti (fiktiivisenä tulona) huomioitu elatus vanhemmilta. Kantelijan mukaan asian selvittäminen Kansaneläkelaitoksessa ja siitä aiheutunut viivästys oli vaarantanut lapsen oikeutta viimesijaiseen tukeen.

Kantelija kertoi myös, ettei hänen soittopyyntöihinsä oltu vastattu ja yhteydenottopyyntö oli sittemmin poistettu Kansaneläkelaitoksen järjestelmästä.

- - -

3 RATKAISU

3.1

Kohtuulliset asumismenot

Kantelukirjoituksen mukaan kantelijan alaikäinen lapsi oli muuttanut vanhempien luota itsenäiseen asumiseen opiskelupaikkakunnalle. Lapsi ei saanut paikkakunnalta vuokrattua Kansaneläkelaitoksen hyväksymää (määrittelemää) kohtuuhintaista asuntoa. Sen takia vanhemmat ja lapsi olivat tekemässä vuokrasopimusta muuhun lapselle hankittuun asuntoon. Kansaneläkelaitos oli kirjoituksen mukaan lupautunut myöntämään vuokravakuuden mainittuun asuntoon.

Kansaneläkelaitos hylkäsi kuitenkin hakemuksen vuokravakuuteen eikä kantelijan lapsi voinut tämän takia vuokrata löytämänsä asuntoa itselleen. Lapsi oli siten vailla asuntoa ennen opiskelua. Kantelukirjoituksesta ilmenee, että Kansaneläkelaitos korjasi myöhemmin päätöstään sillä tavoin, että vuokravakuus ja toimeentulotuki myönnettiin asunnon vuokraan lapselle.

Asia on näin ollen korjaantunut kantelijan lapsen kohdalla. Totean asiasta kuitenkin yleisesti seuraavaa.

Toimeentulotukilain 7 b §:n mukaan toimeentulotuen perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon asumistukilain 9 §:ssä tarkoitetut asumismenot.

Lainsäädännössä ei ole erikseen määritelty asumismenojen kohtuullista euromäärää. Asumismenojen suuruus on arvioitava kussakin tapauksessa toimeentulotuen hakijan yksilöllisten olosuhteiden ja tarpeiden edellyttämällä tavalla.

Kansaneläkelaitos voi sinänsä määritellä esimerkiksi ohjeissaan sen, mitä kunnassa on pidettävä kohtuullisen suuruisina asumismenoina. Tällainen ohjeistus ei kuitenkaan saa aiheuttaa sitä, että henkilön oikeus lakisääteisen toimeentuloturvaan vaarantuu.

Asumismenojen tarpeellista suuruutta harkittaessa voidaan ottaa huomioon asunnon koko ja laatu suhteessa toimeentulotukilaissa tarkoitettuun perheen kokoon ja tarpeisiin sekä kohtuullista asumistasoa vastaava kustannus paikkakunnalla. Mainitut näin määriteltävät kohtuulliset asumiskustannukset on otettava huomioon todellisen määräisinä toimeentulotukea määrättäessä.

Mikäli toimeentulotuen hakija asuu jo sellaisessa asunnossa, jonka vuokra tai muut asumismenot ylittävät edellä mainitun Kansaneläkelaitoksen päättämän kohtuullisen asumistason kustannukset, Kansaneläkelaitoksen on annettava toimeentulotuen hakijalle riittävä aika hakeutua edullisempaan asumismuotoon. Mikäli toimeentulotuen hakija ei asetetussa määräajassa näin menettele eli ei hakeudu edullisempaan asumismuotoon, tai tekee vuokrasopimuksen sellaiseen asuntoon, jonka vuokra ylittää Kansaneläkelaitoksen määrittelemät kohtuullisen asumistason kustannukset, on toimeentulotukea kuitenkin myönnettävä siihen osuuteen vuokrasta, jonka Kansaneläkelaitos on määritellyt kohtuulliseksi asumismenoksi kunnassa. Kansaneläkelaitos ei voi siis hylätä kokonaan toimeentulotukihakemusta, vaan toimeentulotukea on myönnettävä kohtuulliseksi katsottavaan asumismenon määrään. Sama koskee myös vuokravakuutta. Mikäli vuokravakuuden myöntämisen edellytykset ovat olemassa, ei vuokravakuutta voida ”ylikalliin vuokran” johdosta kokonaan hylätä. Edellytyksenä luonnollisesti on, että edellä mainituissa tilanteissa toimeentulotuen myöntämisen muut edellytykset täyttyvät.

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

Totean vielä tässä yhteydessä, että toimeentulotukilain tarkoittama kohtuullista asumismenoa koskeva yksilöllisesti tehtävä määrittely voi muuttua myös silloin, jos toimeentulotuen hakijalla on esittää erityisiä syitä tai perusteita suuremman asumismenon hyväksymiseen toimeentulotukea määrättäessä.

Kuten olen edellä todennut, kantelijan lapsen kohdalla asia on tullut korjatuksi. Tämän takia pidän riittävänä kiinnittää Kansaneläkelaitoksen huomiota edellä sanottuun yleisellä tasolla.

3.2

Laskennallisten tulojen huomioiminen

Kantelukirjoituksen mukaan vuokravakuutta ja toimeentulotukea määrättäessä päätöksessä lapsen tuloksi oli huomioitu laskennallinen elatus hänen vanhemmiltaan. Kantelijan perhettä ohjattiin varaamaan aika kunnan lastenvalvojalta elatuskyvyn selvittämiseksi. Kansaneläkelaitos ohjasi kantelijaa hankkimaan vanhempien osalta myös varallisuusselvityksen kunnan sosiaalitoimistolta.

Kantelijan mukaan Kansaneläkelaitoksen päätös laskennallisen (fiktiivisen) tulon huomioimisesta merkitsi kantelijan lapselle käytännössä sitä, että lapsi ei voinut hankkia koulukirjoja tai ostaa itselleen ruokaa.

Toimeentulotukilain 1 §:n mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.

Jokaisen oikeudesta toimeentulotukeen on säädetty lain 2 §:ssä. Oikeus toimeentulotukeen syntyy muun muassa silloin, jos henkilö ei voi saada tarpeenmukaista toimeentuloaan omista tuloistaan tai varoistaan tai häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.

Toimeentulotukilaki ei erottele tuen hakijoita tuen hakijan iän, sukupuolen tai kansalaisuuden perusteella. Jos henkilö on iästä riippumatta toimeentulotuen tarpeessa, on toimeentulotukea myönnettävä siten kuin toimeentulotukilaissa tarkemmin säädetään.

Hyvin nuorikin lapsi voi edellä sanotun mukaisesti itsenäisesti hakea toimeentulotukea, jolloin toimeentulotuki määrätään hänen kohdaltaan hänen *käytettävissä olevien* tulojen ja varojen sekä toimeentulotuessa hyväksyttävien menojen perusteella. Tyypillisesti tällainen tilanne voi tulla kyseeseen silloin, kun lapsi käy koulua tai opiskelee muulla paikkakunnalla ja asuu opiskelupaikkakunnalla itsenäisesti.

Lapsen vanhemmilla on lapsen elatuslain mukaan elatusvastuu alaikäisen lapsen elatuksesta. Tämä tulee ottaa huomioon toimeentulotukea määrättäessä. Mikäli vanhemmat eivät tosiasiallisesti osallistu tai eivät voi osallistua muualla asuvan alaikäisen lapsensa elatukseen, lapsen hakemusta ei voida hylätä vanhempien elatusvastuun perusteella.

Alaikäisen lapsen hakiessa toimeentulotukea on Kansaneläkelaitoksen selvitettävä vanhempien mahdollisuus vastata lapsensa elatuksesta siten kuin lapsen elatuksesta annetussa laissa on säädetty. Mikäli vanhemmat eivät omien taloudellisten olosuhteidensa perusteella tosiasiaassa kykene huolehtimaan lapsensa elatuksesta, toimeentulotukea on lapselle myönnettävä.

Kuten edellä on todettu, toimeentulotukea lapselle määrättäessä otetaan tuloina huomioon lapsen käytettävissä olevat tulot ja varat sekä toimeentulotuessa hyväksyttävät menot. Mikäli vanhemmat huolehtivat elatusvastuustaan suorittamalla lapselle hänen tarpeisiinsa taloudellista tukea, voidaan taloudellinen tuki ottaa huomioon lapsen käytettävissä olevina tuloina ja varoina toimeentulotuen määräytymisjaksolta.

Toimeentulotukilain 6 §:n säännös estää pääsääntöisesti laskennallisen tulon huomioimisen henkilön käytettävissä olevana tulona toimeentulotukea määrättäessä. Poikkeuksena säännöstä on opiskelijan osalta opintososiaaliset etuudet.

Kansaneläkelaitos on saamani selvityksen perusteella toiminut asiassa virheellisellä tavalla huomioimalla kantelijan lapselle toimeentulotukilaskelmassa laskennallisesti (fiktiivisenä tulona) vanhemmilta tulevan elatusvastuuseen perustuvan suorituksen. Kansaneläkelaitos on myöntänyt selvityksessään menettelyn virheellisyyden. Tämän takia kirjoitus ei tältä osin anna aihetta puoleltani muuhun kuin että kiinnitän Kansaneläkelaitoksen huomiota edellä sanottuun.

Totean vanhempien elatusvastuun huomioimisesta toimeentulotukea määrättäessä vielä seuraava.

Joissain tapauksissa saattaa olla sellainen tilanne, että vanhemmat eivät tue taloudellisesti pois muuttaneen alaikäisen lapsensa elatusta, vaikka heillä siihen olisikin taloudelliset mahdollisuudet. Toimeentulotukea on näissä tilanteissa lapselle kuitenkin myönnettävä sekä tarvittaessa arvioitava edellytykset toimeentulotuen takaisin perimiseen lapsen vanhemmilta elatusvelvollisuuden laiminlyönnin johdosta. Takaisinperintä edellyttää kuitenkin *tahallista* elatusvelvollisuuden laiminlyöntiä. Koska toimeentulotuen takaisinperintä edellyttää toimeentulotukilain 20 §:n 1 momentin 4 kohdan sanamuodon mukaan tahallisuutta – tietoista elatusvelvollisuuden laiminlyöntiä – ei perinnän edellytyksiä ole sellaisessa tilanteessa, jossa elatusvelvollisella ei tosiasiallisesti ole kykyä esimerkiksi tulojensa tai muun elatusvastuunsa takia huolehtia elatusvelvollisuudestaan.

Alaikäisen lapsen hakiessa toimeentulotukea on siis selvittävä myös vanhempien elatuskyky. Se, miten ja missä laajuudessa selvitys tehdään, on Kansaneläkelaitoksen harkinnassa.

Kantelukirjoituksen mukaan kantelijan ja hänen puolisonsa varallisuus- ja tulotiedot olivat jo Kansaneläkelaitoksen hallussa. Kansaneläkelaitoksen selvityksestä ei ilmene, miksi näitä ei tietoja hyödynnetty.

Totean, että viranomaisen on, mikäli toimeentulotukihakemus on puutteellinen, varattava hakijalle mahdollisuus esittää sellaista asian ratkaisemisen kannalta tarpeellista selvitystä, joka on hakijan mahdollista toimittaa. Alaikäisen lapsen hakiessa toimeentulotukea ei lapsella aina ole mahdollisuutta saada vanhempiensa tulo- ja varallisuustietoja. Tämän takia viranomaisella on vastuu siitä, että asia tulee riittävällä tavalla selvitettyä. Viranomaisen ei saa pyytää turhia selvityksiä ja jos tiedot ovat viranomaisen saatavissa, ei selvityksiä tule yleensä pyytää.

Kantelukirjoituksen mukaan kantelijaa ohjattiin varaamaan aika lastenvalvojalta tai pyytämään kunnalta muuta varallisuusselvitystä. Totean, että Kansaneläkelaitos ei voi asettaa hakemuksen käsittelyn ja päätöksenteon ehdoksi tällaista selvityksen toimittamista.

Kansaneläkelaitos on selvityksessään myöntänyt, että sen menettely on ollut asiassa myös edellä sanotuilla tavoin virheellinen. Kansaneläkelaitos on pahoitellut menettelystään kantelijan lapselle aiheutunutta kohtuutonta haittaa.

Saamani selvityksen mukaan Kansaneläkelaitos on toiminut asiassa toimeentulotukilain vastaisella tavalla, joka on saattanut vaarantaa kyseessä olevan lapsen tärkeitä yksityisiä etuja. Saamani selvityksen mukaan asia on sittemmin korjaantunut ja Kansaneläkelaitos on pahoitellut virheellistä menettelyään. Tämän takia pidän asiassa riittävänä kiinnittää Kansaneläkelaitoksen vakavaa huomiota edellä sanottuun.

Totean vielä tässä yhteydessä, että toimeentulotuen hakijana on ollut alaikäinen lapsi. Tämän takia toimeentulotukihakemuksen käsittely olisi tullut järjestää lapsen tilanne huomioonottavalla tavalla mahdollisimman kiireellisesti ja joustavasti. Lasta koskevia päätöksiä tehtäessä on varmistettava, että lapsen oikeus viimesijaiseen toimeentuloturvaan ei viranomaisen menettelyn johdosta vaarannu.

Kuten todettu, vanhempien elatusvastuun selvittämisessä Kansaneläkelaitoksella on harkintavaltaa. Tarvittaessa Kansaneläkelaitoksella on käytettävissään toimeentulotukilain mukainen takaisinperintämenettely. Korostan kuitenkin, että lapsen kiireellisestä toimeentulotuen tarpeesta on aina huolehdittava.

3.3 Tiedusteluihin vastaaminen

Kansaneläkelaitoksen selvityksestä ilmenee, millä tavoin kantelijan yhteydenottopyyntöihin on reagoitu ja vastattu. Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että Kansaneläkelaitos olisi tältä osin toiminut asiassa sillä tavoin virheellisellä tavalla, että minun tulisi asiaa enemmän tutkia.

4 TOIMENPITEET

Lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen Kansaneläkelaitokselle ja kiinnitän sen huomioita edellä asumismenoista, käytettävissä olevien tulojen huomioimisesta ja lapsen oikeudesta viimesijaiseen toimeentulotukeen toteamaani.