



Kansaneläkelaitoksen menettely perustoimeentulotukiasian käsittelyssä

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 11.10.2021 osoittamassaan kantelussa arvostellut Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä perustoimeentulotukiasian käsittelyssä. Kantelijan mukaan hänelle annetun perustoimeentulotukipäätöksen ja sitä koskevan tarkistuspäätöksen käsittely on ollut huolimaton, ja päätökset vaikeaselkoisesti ja puutteellisesti perusteltuja. Kantelija arvostelee myös sitä, että Kela on vastannut hänen tiedusteluihinsa sekavasti tai jättänyt niihin kokonaan vastaamatta. Lisäksi Kelan toimeentulotukiohjeissa, jotka koskevat tulojen määräytymisaikaa ja etuustulojen määritelmää, on kantelijan mukaan ristiriitaisuuksia.

SELVITYS

Kelan etuuksien ja palvelujen suunnitteluyksikkö on antanut 18.1.2022 päivätyn selvityksen.

VASTINE

Kantelija on antanut 23.1.2022 päivätyn vastineen.

RATKAISU

1 Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 1 §:n 1 momentin 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.

Toimeentulotukilain 11 §:n 1 momentin mukaan tuloina otetaan huomioon henkilön ja perheenjäsenten käytettävissä olevat tulot.

Toimeentulotukilain 18 §:n (1107/2016) 1 momentin mukaan toimeentulotuki tarkistetaan, jos henkilön tai perheen olosuhteissa tai tuen tarpeessa tapahtuu tai on tapahtunut muutoksia. Hakijalle tehdään uusi 6 §:n mukainen laskelma, joka tehdään vastaamaan muuttuneita olosuhteita ja koskien ajanjaksoa, jota olosuhdemuutokset koskevat. Saman pykälän 2 momentin mukaan Kansaneläkelaitos saa tarkistaa perustoimeentulotuen määrän ilman, että tuensaaja ilmoittaa olosuhteissa tai tuen tarpeessa tapahtuneista muutoksista. Tuen saajan kuulemisesta säädetään hallintolain 34 §:ssä. Saman pykälän 3 momentin mukaan Kansaneläkelaitos saa tarkistaa perustoimeentulotuen määrän ilman erillistä päätöstä, jos etuuden tarkistaminen johtuu perustoimeentulotuella kokonaisuudessaan katettavan menon hyväksymisestä, joka kohdistuu ajalle, jota koskien hakija on jo saanut myönteisen perustoimeentulotukipäätöksen tai kun etuutta tarkistetaan 9 a §:n perusteella.

Hallintolain (434/2003) 7 §:n 1 momentin 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 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp.](#), s. 63) mukaan 8 §:n neuvontavelvollisuutta täydennettäisiin viranomaiselle asetetulla yleisellä velvoitteella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Käytännössä vastaamisvelvoite koskisi asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

2 Kelan selvitys

2.1 Perustoimeentulotukipäätökset elo- ja syyskuulta 2021

Kelan etuusohjeen mukaan etuustulot ovat toimeentulotuessa huomioitavia tuloja. Toimeentulotuen laskelmalla huomioidaan yksi etuuden maksuerä kuukaudessa maksupäivästä riippumatta, jos etuus on säännöllinen kuukausittain maksettava etuus (esimerkiksi työttömyysetuus, sairauspäiväraha, kuntoutusraha, vanhempainraha ja yleinen asumistuki). Laskelmalla huomioidavan työttömyysetuuden määrä voidaan arvioida, kun hakijalle on maksussa työttömyysetuus soviteltuna, eikä riittävää selvitystä hakemiskuukauden aikana tosiasiallisesti maksettavasta etuus- ja ansiotulosta saada. Sovitellun työttömyysetuuden määrä voidaan arvioida esimerkiksi työttömyysetuuden maksukauden tai edellisten kuukausien etuusmaksujen perusteella, riippuen kokonaistilanteesta, jollei sitä voida pitää kohtuuttomana.

Kela tarkistaa arvioidun sovitellun työttömyysetuuden määrän jälkikäteen viran puolesta, jos toimeentulotukea haetaan seuraavan kahden kuukauden aikana. Jos sovitellun työttömyysetuuden määrä on arvioitu liian suureksi tai pieneksi, tarkistetaan arvioitu määrä vastaamaan tosiasiallisesti maksettua etuustuloa, kun kaikki kyseisen kuukauden tosiasialliset tulot ovat tiedossa. Samalla tarkistetaan kyseisen kuukauden ansiotulojen määrä vastaamaan tosiasiallisesti saatuja ansiotuloja. Jos hakijalla on oikeus etuuteen, mutta hän ei hae kyseistä etuutta maksuun esimerkiksi palauttamalla työttömyysajan ilmoitusta työttömyysetuuteen, huomioidaan etuus hakijan tulona sille päivälle, jolloin hän olisi aikaisintaan sen voinut saada.

Kantelija on 17.8.2021 toimittamallaan sähköisellä perustoimeentulotukihakemuksella hakenut perustoimeentulotukea ajalle 1.8.-31.8.2021. Kela on toimeentulotukipäätöksellään 25.8.2021 hylännyt hakemuksen, koska laskelma on ollut tuloylijäämäinen. Laskelmalla tulona on huomioitu 13.8.2021 maksettu ansiotulo, yleinen asumistuki sekä arvioon perustuva soviteltu työttömyysetuus. Sekä tulot että menot on perusteltu päätöksen perusteluissa.

Kantelija on Kelaan 29.8.2021 lähettämässään viestissä vaatinut perustoimeentulotuen tarkistusta ajalta 1.8.-31.8.2021. Kantelijan mukaan työttömyysturvan maksupäivä on vasta 31.8.2021 ja kyseinen tulo tulisi huomioida vasta syyskuun tulona Kelan oman ohjeistuksen

mukaisesti. Kantelija on lähettänyt Kelaan 31.8.2021 uuden viestin, jonka mukaan palkan osalta maksupäivä olikin merkitty päätökselle, mutta sovitellun työttömyysetuuden ja yleisen asumistuen osalta maksupäiviä ei ollut merkitty päätökselle.

Kela on päätöksellään hylännyt 31.8.2021 kantelijan tarkistuspyynnön ajalle 1.8.-31.8.2021, koska tulot ylittivät menot. Päätöstä tarkistettiin kantelijan pyynnön perusteella ja siinä huomioitiin arvioidun sovitellun työttömyysetuuden sijaan 31.8.2021 maksettu soviteltu työttömyysetuus. Työttömyysetuus on otettu huomioon sen kuukauden tulona, jolloin maksuerä olisi ollut käytettävissä, mikäli työttömyysajan ilmoitus olisi ollut käsiteltävissä 26.8.2021.

Kantelija on toimittanut Kelaan 1.9.2021 sähköisen perustoimeentulotukihakemuksen ajalle 1.9.-30.9.2021. Kantelijan 1.9.2021 käytyyn puheluun perustuen perustoimeentulotuki on tarkistettu 8.9.2021 annetulla päätöksellä myös ajalta 1.8.-31.8.2021 ja kantelijalle annettu myönteinen jatkopäätös ajalle 1.9.-30.9.2021. Elokuun laskelmaa on muutettu kantelijan eduksi siten, että 31.8.2021 maksettua soviteltua työttömyysetuutta ei huomioitu käytettävissä olevana tulona. Kantelijalle muodostui tarkistuspäätöksen myötä perustoimeentulotukioikeus myös elokuulle 2021. Kela tarkisti myöhemmin 28.9.2021 annetulla päätöksellä myös syyskuun laskelmaa. Näin ollen 31.8.2021 maksettua soviteltua työttömyysetuutta ei lopulta huomioitu lainkaan kantelijan tulona elo- eikä syyskuun laskelmissa.

Kela pahoittelee kantelijalle, että tulojen osalta kantelijalle annetut päätökset eivät ole olleet keskenään yhdenmukaisia. Elokuussa maksettu työttömyysetuus olisi tullut huomioida elokuun laskelmassa, koska Kelan etuusohjeen mukaan siinä huomioidaan yksi etuuden maksuerä kuukaudessa maksupäivästä riippumatta, jos etuus on säännöllinen kuukausittain maksettava etuus. Kela pahoittelee myös kantelijalle 31.8.2021 annetun tarkistuspäätöksen virheellistä perustelua liittyen työttömyysajan ilmoitukseen. Kantelijalla on ollut mahdollisuus toimittaa työttömyysajan ilmoitus aikaisintaan 26.8.2021 ja kantelija on sen kyseisenä päivänä toimittanut.

Kelan lähtökohtana on, että kuukauden viimeisenä pankkipäivänä maksettu tulo on tosiasiallisesti käytettävissä olevaa tuloa seuraavan kuukauden aikana. Kuitenkin, jos kyse on säännöllisestä kuukausittain maksettavasta etuustulosta, viimeisen pankkipäivän ohjeistusta ei sovelleta, sillä asiakkaalle huomioidaan aina yksi maksuerä kuukaudelle säännöllisesti maksussa olevaa etuustuloa. Säännöllisesti maksussa olevien etuustulojen kohdalla ratkaisevaa merkitystä ei anneta maksupäivälle, sillä etuuden maksu toistuu säännöllisesti kuukausittain.

Kela on kiinnittänyt huomiota siihen, että sovitellun työttömyysturvan tapauksissa toimeentulotuen käsittely on haasteellista maksujen ja maksupäivien vaihdellessa. Kela kiinnittää huomiota näiden tilanteiden käsittelyyn omissa koulutuksissaan. Lisäksi Kela on uudistamassa kokonaisuudessaan perustoimeentulotuen etuusohjetta maaliskuussa 2022, jotta se on jatkossa luetavampi ja selkeämpi.

2.2 Tiedusteluihin vastaaminen

Kanteliija on ollut 1.9.2021 puhelimitse yhteydessä Kelaan. Hän on ollut tyytymätön 31.8.2021 saamaansa toimeentulotukipäätökseen ja muun ohessa halunnut tietää tarkat perustelut päätökselle. Yhteydenottopyyntö on jäänyt Kelassa sillensä. Kanteliija on ollut puhelimitse yhteydessä Kelaan myös 20.9.2021 ja halunnut edelleen tietää tarkemmat perustelut ja sovelletut lainkohdat 31.8.2021 tehdylle päätökselle.

Kela on lähettänyt kantelijalle 21.9.2021 viestin, jossa on kerrottu, että 31.8.2021 annetun päätöksen perusteena olevat lainkohdat ovat nähtävissä päätöksen lopussa. Lisäksi on kerrottu, miten työttömyysturvan huomioimista on päätöksessä perusteltu.

Kela pahoittelee, että kantelijan 1.9.2021 pyyntö päätöksen perusteluista ja lainkohdista on jäänyt huomioimatta ja siihen on vastattu vasta 21.9.2021 viestillä kantelijan oltua uudelleen yhteydessä 20.9.2021 Kelaan.

3 Arviointi

Selvityksestä ilmenee, että Kelan 25.8.2021 kantelijalle antamassa perustoimeentulotukipäätöksessä ja 31.8.2021 antamassa tarkistuspäätöksessä on ollut epäselvyyksiä ja ristiriitaisuuksia. Päätösten perusteluissa on myös ollut puutteita ja virheitä, jotka Kela on antamassaan selvityksessä myöntänyt. Kela on lisäksi myöntänyt, että se on vastannut kantelijan tiedusteluihin ja yhteydenottopyyntöihin (1.9. ja 20.9.2021) vasta 21.9.2021. Tiedustelut ovat olleet yksilöityjä ja Kelan olisi tullut vastata niihin viivytyksettä.

Kela on laiminlyönyt hallintolain 7 §:n 1 momentissa säädetyn velvoitteensa käsitellä kantelijan perustoimeentulotukea koskeva asia huolellisesti ja asianmukaisesti. Kela on myös laiminlyönyt hallintolain 8 §:n mukaisen neuvontavelvollisuutensa. Kela on tuonut esiin, että sovitellun työttömyysetuuden 31.8.2021 maksettua erää ei lopulta ole huomioitu lainkaan kantelijan tulona ja se on ollut kantelijalle eduksi. Tällä ei ole kuitenkaan merkitystä arvioitaessa kantelijan asian käsittelyä Kelassa hyvän hallinnon näkökulmasta.

Kela on pahoitellut kantelijalle antamiensa päätösten epäselvyyksiä, päätösten perustelujen virheitä sekä kantelijan tiedusteluihin vastaamisen viiveitä. Olen Kelan menettelyn moitittavuutta arvioidessani lisäksi ottanut huomioon, että Kela on ilmoittanut kiinnittäneensä koulutuksissaan huomiota toimeentulotukiasioiden käsittelyyn erityisesti sovitellun työttömyysturvan tapauksissa, joissa maksut ja maksupäivät tyypillisesti vaihtelevat. Kela on myös ilmoittanut uudistavansa kokonaisuudessaan perustoimeentulotuen etuusohjetta, jotta se on jatkossa luettavampi

ja selkeämpi. Kelan toimeentulotukea koskeva etuusohje on päivitetty 8.8.2022 ja löytyy [Kelan verkkosivuilta](#).

4 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän Kelan huomiota hallintolain asian asianmukaista käsittelyä sekä palvelun asianmukaisuutta koskevien säännösten noudattamiseen. Kiinnitän lisäksi Kelan huomiota päätöstensä huolelliseen ja asianmukaiseen perustelemiseen hallintolain mukaisesti.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen