

## **Selvitys hallinto-oikeuksien**

---

# **TOIMEENTULOTUKEA KOSKEVISTA PÄÄTÖKSISTÄ VUOSILTA 2008–2010**

## KUVAILULEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	22.11.2011
Tekijät	Toimeksiantaja
Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osasto	Sosiaali- ja terveysministeriö
Osallisuuden edistämisen ryhmä	HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä
Maria Porko	
Muiston nimi	
Selvitys hallinto-oikeuksien toimeentulotukea koskevista päätöksistä vuosilta 2008–2010	

### Tiivistelmä

■ Toimeentulotuki on tarkoitettu turvaamaan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Tuki on tarkoitettu viimesijaiseksi. Se on lähtökohtaisesti vain väliaikainen turva esimerkiksi kriisitilanteissa tai yllättävien elämänmuutosten aikaan.

Toimeentulotukea haetaan sen kunnan sosiaalihuollosta, jonka alueella henkilö tai perhe vakinaisesti oleskelee. Viranhaltijan päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada kyseinen päätös oikeuslautakunnan päätökseen haetaan puolestaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen (HaO) 30 päivän kuluessa lautakunnan päätöksen tiedoksi saannista. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi valitusluvan saatuaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO).

Käsillä oleva selvitys käsittelee hallinto-oikeuksien toimeentulotukea koskevia päätöksiä vuosilta 2008–2010. Selvityksen aineistona ovat jokaiselta vuodelta päätökset 4–6 hallinto-oikeudesta. Suomessa toimii kaikkiaan 8 hallinto-oikeutta. Päätösasiakirjojen lisäksi ei muita asiakirjoja ole ollut käytettävissä. Joidenkin asiakokonaisuuksien kohdalla on nostettu esiin yksittäisiä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja.

Selvityksen pääluvuissa käsitellään toimeentulotuen luonnetta lakiin perustuvana oikeutena erilaisten teemojen kautta: tuessa huomioitavat tulot ja varat; toimeentulotuen perusosan alennus; muut perusmenot; täydentävä toimeentulotuki; ehkäisevä tuki ja menettely toimeentulotuessa.

Selvityksen tarkoituksena on esitellä yleisellä tasolla hallinto-oikeuksien ratkaisukäytäntöjä erilaisissa toimeentulotukeen liittyvissä teemoissa, ei siis vertailla hallinto-oikeuksien välisiä eroja. Selvityksen päätösluvussa pohditaan hallinto-oikeusmenettelyä toimeentulotuen ja sen asiakkaiden kannalta ja esitetään eräitä kehittämissajatuksia.

Sosiaali- ja terveysministeriö on teettänyt vastaavanlaisen hallinto-oikeuksien (aiemmin läänioikeudet) ratkaisukäytäntöjä koskevan selvityksen kolme kertaa aiemmin. Ne kattavat läänioikeuksien ja hallinto-oikeuksien päätökset vuosilta 1996–2000. Selvityksiä on sopivin osin käytetty tämän selvityksen vertailupohjana.

### Asiasanat

Toimeentulotuki, toimeentuloturva, sosiaalihuolto, tuomioistuimet, hallinto-oikeus

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:15	Muut tiedot	
	<a href="http://www.stm.fi">www.stm.fi</a>	
ISSN-L 2242-0037	Kokonaissivumäärä	Kieli
ISSN 2242-0037 (verkkojulkaisu)	59	Suomi

ISBN 978-952-00-3187-9 (PDF)  
URN:ISBN:978-952-00-3187-9

## PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Datum
Social- och hälsovårdsministeriet	22.11.2011
Författare	Uppdragsgivare
Avdelningen för främjande av välfärd och hälsa	Social- och hälsovårdsministeriet
Gruppen för främjande av delaktighet	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet
Maria Porko	
Rapportens titel	
Utredning om förvaltningsdomstolarnas beslut i utkomststödsärenden åren 2008–2010	

## Referat

■ Syftet med utkomststödet är att trygga minst den oundgängliga utkomst som en person och familj behöver för ett människovärdigt liv. Stödet är avsett att beviljas i sista hand. I regel utgör det ett tillfälligt skydd till exempel vid krissituationer eller under överraskande livsförändringar.

Om utkomststöd ansöks hos socialvården i den kommun inom vars område personen eller familjen bor permanent. Den som är missnöjd med en tjänsteinnehavares beslut har rätt att få rättelse av beslutet i fråga prövat av socialnämnden. Tjänsteinnehavaren har möjlighet till självrättelse. Ändring i nämndens beslut får å sin sida sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen (FöD) inom 30 dagar från delfåendet av nämndens beslut. Efter att ha beviljats besvärstillstånd är det möjligt att överklaga förvaltningsdomstolens beslut genom besvär till förvaltningsdomstolen (HD).

Den aktuella utredningen behandlar förvaltningsdomstolarnas beslut i utkomststödsärenden åren 2008–2010. Materialet för utredningen består av besluten av 4-6 förvaltningsdomstolar för respektive år. I Finland finns totalt 8 förvaltningsdomstolar. Utöver beslutshandlingarna har inga andra handlingar funnits tillgängliga. I fråga om vissa sakhelheter har enstaka beslut av högsta förvaltningsdomstolen lyfts fram.

I utredningens huvudkapitel behandlas utkomststödet som en rätt baserad på lagen genom olika teman: inkomster och tillgångar som beaktas vid beviljandet av stöd; sänkning av utkomststödet grunddel; övriga grundutgifter; kompletterande utkomststöd; förebyggande utkomststöd och förfarandet vid utkomststöd.

Syftet med utredningen är att presentera förvaltningsdomstolarnas beslutspraxis på en allmän nivå för olika teman med anknytning till utkomststödet, inte jämföra skillnader mellan förvaltningsdomstolarna. I det avslutande kapitlet diskuteras förfarandet vid förvaltningsdomstolarna för utkomststödet och klienterna och vissa utvecklingstankar läggs fram.

Social- och hälsovårdsministeriet har låtit göra en motsvarande utredning om förvaltningsdomstolarnas (tidigare länsrätter) beslutspraxis tre gånger tidigare. De täcker länsrätternas och förvaltningsdomstolarnas beslut åren 1996–2000. Utredningarna har till lämpliga delar använts som jämförelseunderlag för denna utredning

## Nyckelord

Utkomststöd, utkomstskydd, socialvård, domstolar, förvaltningsdomstol

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2011:15

Övriga uppgifter  
www.stm.fi/svenska

ISSN-L 2242-0037  
ISSN 2242-0037 (online)

Sidoantal Språk  
59 Finska

ISBN 978-952-00-3187-9 (PDF)  
URN:ISBN:978-952-00-3187-9

# SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	5
2	TOIMEENTULOTUKIASIAT HALLINTO-OIKEUKSISSA .....	7
3	TOIMEENTULOTUKI LAKIIN PERUSTUVANA OIKEUTENA .....	12
3.1	Toimeentulotukilaki ja muutoksenhaun menettely.....	12
3.1.1	Laki toimeentulotuesta .....	12
3.1.2	Menettely muutoksenhaussa .....	13
3.2	Oikeus toimeentulotukeen sekä tuen muodot ja myöntäminen .....	15
3.2.1	Oikeus toimeentulotukeen ja tuen sisältö.....	15
3.2.2	Toimeentulotuen eri muotojen myöntäminen vuonna 2010.....	17
4	TOIMEENTULOTUESSA HUOMIOITAVAT TULOT JA VARAT .....	19
4.1	Tulot ja varat toimeentulotukilaissa .....	19
4.2	Lainat ja muu varallisuus.....	19
4.2.1	Lainojen huomioiminen tulona .....	19
4.2.2	Muu varallisuus .....	22
4.3	Tulojen jaksotus ja jälkikäteen huomioitavat tulot.....	24
4.3.1	Jaksottaminen yleisesti .....	24
4.3.2	Normiylijäämän siirto.....	25
4.3.3	Edellisen kuun tulot.....	28
5	PERUSOSA JA MUUT PERUSMENOT .....	30
5.1	Perusosa ja sen alentaminen .....	30
5.2	Muut perusmenot .....	33
5.2.1	Asumismenojen kohtuullistaminen.....	33
5.2.2	Sähköstä aiheutuvat menot.....	35
5.2.3	Vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot.....	36
6	TÄYDENTÄVÄ TOIMEENTULOTUKI.....	39
6.1	Vuokravakuus ja kahden asunnon kulut.....	39
6.2	Erytisistä tarpeista tai olosuhteista aiheutuvat menot.....	41
7	EHKÄISEVÄ TOIMEENTULOTUKI JA TUEN MYÖNTÄMINEN TAKAU- TUVASTI .....	44
7.1	Ehkäisevä toimeentulotuki .....	44
7.2	Takautuva toimeentulotuki .....	45
8	MENETTELY TOIMEENTULOTUKIASIOISSA .....	47
8.1	Menettelystä yleensä .....	47
8.2	Tuen myöntävä kunta.....	48
8.3	Virheellinen menettely.....	49
9	LOPUKSI .....	52
	LÄHTEET .....	58

# 1 JOHDANTO

Toimeentulotuki on tarkoitettu turvaamaan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Sosiaalihuoltoon kuuluvan tuen tarkoitus on kuitenkin olla viimesijainen taloudellinen tuki, sillä jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan. Tuki on lisäksi tarkoitettu lähtökohtaisesti vain väliaikaiseksi turvaksi esimerkiksi kriisitilanteissa tai yllättävien elämänmuutosten aikaan.

Toimeentulotukea koskevat säännökset ovat peräisin sosiaalihuoltolaista (710/1982) ja -asetuksesta (607/1983) sekä toimeentulotuen yleisistä perusteista annetusta valtioneuvoston päätöksestä (988/1993). Ensimmäinen yksinomaan toimeentulotukea sääntelevä laki on laki toimeentulotuesta (1412/1997, jäljempänä toimeentulotukilaki), joka astui voimaan 1.3.1998. Toimeentulotukilain säätämisen tavoitteena oli selkeyttää toimeentulotukea koskevaa sääntelyä.

Uuden lain säätämistä perusteltiin muun muassa vuoden 1995 perusoikeusuudistuksella. Sen 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Nähtiin asianmukaisena, että tällainen subjektiivinen perusoikeus on lain tasoisesti säännelty.<sup>1</sup> Ennen uuden lain säätämistä toimeentulotukeen liittyvinä ongelmina pidettiin muun muassa tuen laajaa käyttöä ensisijaisten etuuksien täydentäjänä sekä pitkäaikaiskäyttöä. Lain säätämällä haluttiin siis puuttua näihin ongelmiin.

Vuonna 2006 toimeentulotuen rakennetta uudistettiin.<sup>2</sup> Uudistuksessa muutettiin muun muassa rahoituksen pohjaa sekä tuen nimikkeitä. Uusien nimikkeiden mukaan toimeentulotuki muodostuu perustoimeentulotuesta sekä täydentävästä toimeentulotuesta. Näiden lisäksi on ehkäisevä toimeentulotuki, jonka avulla pyritään edistämään omatoimista suoriutumista sekä ehkäisemään syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta.

Toimeentulotukea haetaan sen kunnan sosiaalihuollosta vastaavalta viranhaltijalta, jonka alueella henkilö tai perhe vakinaisesti oleskelee. Viranhaltijan päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada kyseinen päätös sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitetun kunnan monijäsenisen toimielimen (sosiaalilautakunta) käsiteltäväksi, mikäli hän vaatii sitä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saannista. Toimielimen päätökseen haetaan puolestaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen (HaO) 30 päivän kuluessa toimielimen päätöksen tiedoksi saannista. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi valitusluvan saatuaan, valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Hallinto-oikeudet käsittelevät vuosittain noin 1200 toimeentulotuen myöntämiseen ja takaisinperintään liittyvää valitusta.<sup>3</sup> Hallinto-oikeuksien voidaan näin ollen sanoa olevan merkittävä toimija toimeentulotukilain tulkintaan liittyvässä käytännössä. Hallinto-oikeuden päätökset eivät ole kuitenkaan oikeutta luovaa käytäntöä verrattuna oikeuslähteen asemaa kantaviin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin. Koska käytännössä kuitenkin useimmissa toimeentulotukeen liittyvissä tapauksissa hallinto-oikeudet ovat viimeinen oikeusaste, on ratkaisukäytännöillä oma merkityksensä. Pää-

---

<sup>1</sup> HE 217/1997

<sup>2</sup> HE 164/2005

<sup>3</sup> katso esimerkiksi Tilastokeskus, Hallinto-oikeuksien ratkaisut vuosina 2005–2007, [www.stat.fi](http://www.stat.fi)

töksillä voidaan niin halutessa esimerkiksi yhtenäistää tuen myöntämisen käytäntöjä tai niiden avulla voidaan saattaa tietoisuuteen lain ongelmakohtia.<sup>4</sup>

Tämä selvitys käsittää hallinto-oikeuksien toimeentulotukea koskevia päätöksiä vuosilta 2008–2010. Sosiaali- ja terveysministeriö on saanut kyseisiltä vuosilta toimeentulotukeen liittyvät ratkaisut Helsingin, Hämeenlinnan (vain vuosi 2008), Oulun, Kuopion, Kouvolan (vain vuosi 2008) ja Rovaniemen hallinto-oikeuksilta. Selvityksen aineistona on siis jokaiselta vuodelta päätökset 4–6 hallinto-oikeudesta. Suomessa toimii kaikkiaan 8 hallinto-oikeutta. Tutkimusaineiston voi näin ollen katsoa edustavan hyvin Suomessa toimivia hallinto-oikeuksia. Työssä käytetty aineisto koostuu tuomioistuinten päätösasiakirjoista, muita asiakirjoja ei ole ollut käytettävissä. Lisäksi joidenkin asiakokonaisuuksien kohdalla on nostettu esiin yksittäisiä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja.

Vuosittaisesta sosiaali- ja terveysministeriölle ratkaisunsa toimittaneiden hallinto-oikeuksien lukumäärän vaihtelusta johtuen selvityksessä ei tehdä suoraan vertailua eri hallinto-oikeuksien kesken. Selvityksen tarkoituksena on esitellä yleisellä tasolla hallinto-oikeuksien ratkaisukäytäntöjä erilaisissa toimeentulotukeen liittyvissä teemoissa. Yleisten tulkintalinjojen avulla voidaan tarkentaa näkemyksiä miten toimeentulotukilakia tulee tuen myöntämisessä tulkita. Ratkaisukäytäntöjen kuvailulla tuodaan lisäksi esille toimeentulotuen eri muotoihin (perustoimeentulotuki, täydentävä toimeentulotuki ja ehkäisevä toimeentulotuki) liittyviä ongelmakohtia.

Sosiaali- ja terveysministeriö on teettänyt vastaavanlaisen hallinto-oikeuksien (aiemmin lääninoikeudet) ratkaisukäytäntöjä koskevan selvityksen kolme kertaa aiemmin.<sup>5</sup> Tuolloin kyseessä olivat vuosien 1996, 1997 ja 1998–2000 lääninoikeuksien ja hallinto-oikeuksien päätökset. Näitä selvityksiä on osittain käytetty vertailupohjana tämän selvityksen teemojen muotoilussa sekä soveltuvin osin myös tarkasteltu muutoksia näihin yli 10 vuoden takaisin ratkaisukäytäntöihin.

---

<sup>4</sup> Rätty, Tapio (2010), s.70.

<sup>5</sup> STM, Monisteita 1998:34; STM, Monisteita 1998:35 sekä STM, Monisteita 2001:35.

## 2 TOIMEENTULOTUKIASIAT HALLINTO-OIKEUKSISSA

Selvityksen aineisto koostuu Sosiaali- ja terveysministeriön hallussa olevista vuosien 2008, 2009 ja 2010 toimeentulotukea koskevista hallinto-oikeuksien päätöksistä. Taulukoista 1–3 (s. 4–5) ilmenevällä tavalla vuoden 2008 päätökset ovat kuudesta eri hallinto-oikeudesta ja vuosien 2009 ja 2010 päätökset ovat neljästä eri hallinto-oikeudesta. Hämeenlinnan ja Kouvolan hallinto-oikeuksista päätöksiä on siis vain vuodelta 2008. Suomessa on kaikkiaan kahdeksan hallinto-oikeutta ja näistä Turun ja Vaasan hallinto-oikeuksista ei ole päätöksiä kyseessä olevalta ajanjaksolta lainkaan.

Päätöksien joukossa on sekä toimeentulotuen saajien tekemiä valituksia, toimeentulotuen takaisinperintään liittyviä hallintoriita-asioita että kuntien välisiä toimeentulotuen kustannuksien korvaamista koskevia hakemuksia. Taulukot sisältävät kaikki ne päätökset, jotka kyseessä olevat hallinto-oikeudet ovat toimeentulotukea koskien antaneet ajankohtana olevina vuosina. Kuntien väliset hakemukset ovat kuitenkin erittäin pienessä vähemmistössä ja niiden käsittely jää taulukointia lukuun ottamatta tämän selvityksen ulkopuolelle.

Myönnetyn toimeentulotuen takaisinperintään liittyvät valitukset ovat jonkin verran yleisempiä kuin kuntien väliset hakemukset. Useimmat hallinto-oikeudet ovat kuitenkin antaneet näitä päätöksiä vain muutaman per vuosi. Ainoastaan Helsingin hallinto-oikeus on antanut takaisinperintäpäätöksiä huomattavasti muita enemmän. Takaisinperintäpäätökset muodostavat oman erillisen ryhmänsä päätösten joukossa. Niissä hakijana on kunta ja vastaajana toimeentulotukea saanut asiakas. Nämä hallintoriita-asiat ovat toimeentulotukilain 22 §:n mukaan aina ensiasteena hallinto-oikeuksissa käsiteltäviä asioita.<sup>6</sup>

Taulukoihin 1–3 on otettu erikseen sulkeisiin ”hyväksytyt” sarakkeeseen ne hyväksytyt päätökset, jotka ovat muita kuin näitä takaisinperintäpäätöksiin liittyviä ratkaisuja. Käytännössä katsoen kaikki takaisinperintää koskevat päätökset ovat hakijan vaatimukset hyväksyviä ja erottelu on tehty niiden suhteellisen suuren lukumäärän vuoksi. Näin siis saadaan asiakkaiden tekemien valituksien ratkaisut nostettua esille. Selvityksessä keskitytään asiakkaiden tekemiin valituksiin ja tämän vuoksi takaisinperintää koskevat ratkaisut eivät ole tarkemmassa käsittelyssä.

Taulukoissa on käytetty aikaisemmista selvityksistä<sup>7</sup> poiketen laskentayksikkönä päätöksien osaratkaisua, ei siis päätöstä. Taulukoiden luvut eivät näin ollen kuvasta päätöksien lukumäärää hallinto-oikeuksissa. Osaratkaisun valinta laskentayksiköksi on tehty sen vuoksi, että suurin osa päätöksistä pitää sisällään enemmän kuin yhden ratkaisun eli useampia osaratkaisuja. Mikäli näistä osaratkaisuista vain yksi olisi otettu mukaan laskentaan, ei tulos olisi kuvannut todellista ratkaisujen määrää.

Yksi päätös saattaa pitää sisällään esimerkiksi kolme osaratkaisua (ei tutkita/kumottu/hylätty) asiakkaan esittämiin usein hyvin moninaisiin ja monitahoisiin vaatimuksiin liittyen. Luvut eivät kuitenkaan ilmennä myöskään valituksissa olevien vaatimusten määrää (yleensä useampi vaatimus on niputettu yhden osaratkaisun alle). Päätöksien rakenteesta johtuen niiden sisällön kvantisoiminen saadaan osaratkaisua laskentayksikkönä käyttäen parhaiten vastaamaan hallinto-oikeuksien ”ratkaisupolitiikkaa”.

<sup>6</sup> katso esim. Pajukoski, Marja (2010), s.36.

<sup>7</sup> STM, Monisteita 1998:34; STM, Monisteita 1998:35 sekä STM, Monisteita 2001:35.

Taulukoiden tulkinnassa tulee ottaa huomioon, että asiasisältöisesti osaratkaisut pitävät sisällään hyvin erityyppisiä päätöksiä. Esimerkiksi ”ei tutkita” ryhmään sisältyy runsaasti viranomaisten toimintaan liittyviä kantelutyyppejä asiakkaan vaatimuksia, joita hallinto-oikeudet eivät siis ota käsiteltäväkseen. Lisäksi, kuten edellä on todettu, ”hyväksytty” ryhmässä on runsaasti kuntien takaisinperintahakemuksia. Taulukoita tuleekin siis tulkita vain osaratkaisujen luokkien määriä kuvaavina yhteenvetoina, ei suoraan toimeentulotukea saavien henkilöiden toimeentulotukeen liittyvien vaatimusten vastauksina.

**Taulukko 1. Hallinto-oikeuksien päätöksen osaratkaisut vuonna 2008**

Hallinto-oikeus	Hylätty		Hyväksytty		Kumottu/ palautettu		Ei tutkita/ asian käsittely raukeaa		Yht.
	Luku- määrä	%	Luku- määrä	%	Luku- määrä	%	Luku- määrä	%	
Helsingin HaO	156	46	92 (6)	27	32	9	61	18	<b>341</b>
Hämeenlinnan HaO	49	40	13 (0)	11	34	28	26	21	<b>122</b>
Oulun HaO	58	50	16 (14)	14	10	8	33	28	<b>117</b>
Kuopion HaO	77	54	11 (9)	8	31	22	23	16	<b>142</b>
Kouvolan HaO	38	45	4 (4)	5	21	25	21	25	<b>84</b>
Rovaniemen HaO	35	45	14 (10)	18	16	21	12	16	<b>77</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>413</b>	<b>47</b>	<b>150</b>	<b>17</b>	<b>144</b>	<b>16</b>	<b>176</b>	<b>20</b>	<b>883</b>

**Taulukko 2. Hallinto-oikeuksien päätöksen osaratkaisut vuonna 2009**

Hallinto-oikeus	Hylätty		Hyväksytty		Kumottu/ palautettu		Ei tutkita/ asian käsittely raukeaa		Yht.
	Luku- määrä	%	Luku- määrä	%	Luku- määrä	%	Luku- määrä	%	
Helsingin HaO	97	47	50 (7)	24	19	9	42	20	<b>208</b>
Oulun HaO	46	50	6 (6)	7	16	18	23	25	<b>91</b>
Kuopion HaO	68	56	9 (9)	7	19	16	26	21	<b>122</b>
Rovaniemen HaO	23	33	13 (11)	19	17	24	17	24	<b>70</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>234</b>	<b>48</b>	<b>78</b>	<b>16</b>	<b>71</b>	<b>14</b>	<b>108</b>	<b>22</b>	<b>491</b>

**Taulukko 3. Hallinto-oikeuksien päätöksen osaratkaisut vuonna 2010**

Hallinto-oikeus	Hylätty		Hyväksytty		Kumottu/ palautettu		Ei tutkita/ asian käsittely raukeaa		Yht.
	Luku- määrä	%	Luku- määrä	%	Luku- määrä	%	Luku- määrä	%	
Helsingin HaO	142	57	40 (5)	16	23	9	43	18	<b>248</b>
Oulun HaO	55	54	9 (8)	9	11	11	26	26	<b>101</b>
Kuopion HaO	75	60	4 (2)	3	19	15	28	22	<b>126</b>
Rovaniemen HaO	18	40	10 (8)	22	6	13	11	25	<b>45</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>290</b>	<b>56</b>	<b>63</b>	<b>12</b>	<b>59</b>	<b>11</b>	<b>108</b>	<b>21</b>	<b>520</b>



Aineistona olevissa päätöksissä valituksien tekijöinä on toimeentulotuen saajia, toimeentulotuen saajia edunvalvojen edustamana, kuolinpesien osakkaita ja kuntia. Suurin osa valituksien tekijöistä on kuitenkin toimeentulotuen saajia. Valittajien iästä ja sukupuolesta ei aineiston perusteella pysty tekemään luokittelua, sillä osa päätöksistä on muokattu siten, että henkilötiedot on poistettu. Niiden tapausten valossa, joissa valittajan sukupuoli on tiedossa, voidaan kuitenkin sanoa, että naisten määrä on noin 2/3 miesten määrästä. Määrä ei siis kuitenkaan edusta koko aineistoa.

Hallinto-oikeuksien antamat ratkaisut jaottuvat neljään eri ryhmään. Valittajan esittämiin vaatimuksiin vastataan joko ”hylätty”, ”hyväksytty”, ”kumottu/palautettu” tai ”ei tutkita/asian käsittely raukeaa” - termeillä. Kuten edellä on todettu, useimmat päätökset pitävät sisällään useampia osaratkaisuja. Tämä johtuu siitä, että valittaja yleensä esittää vaatimuksia useammasta viranhaltijan samaan päätökseen liittyvästä kohdasta tai useammasta eri päätöksestä. Hallinto-oikeus ottaa yhdessä päätöksessään kantaa kaikkiin vaatimuksiin asiaan liittyen.

Taulukoista 1–3 nähdään, että hylättyjen osaratkaisujen osuus on jokaisena vuonna noin 50 %. Hylättyjen osuus joukosta on ajanjakson aikana hieman noususuuntainen. Ajanjakson pituudesta (3 vuotta) johtuen, on muutosta kuitenkin pidettävä vuosittaiseen vaihteluun liittyvänä. Osaratkaisut, jotka hylkäsivät valittajan vaatimukset, ovat hieman muita yleisempiä Kuopion HaO:n päätöksissä. Rovaniemen HaO:ssa puolestaan päädytään muita harvemmin hylkäävään lopputulokseen. Helsingin HaO, jossa tapausten määrä kattaa vuosittain noin puolet kaikista selvityksen hallinto-oikeuksien käsittelemistä päätöksistä, ei hylännyt valituksia suhteessa muita enempää.

Osaratkaisut, jotka hyväksyvät valittajan vaatimukset, ovat puolestaan vähemmistönä ratkaisujen joukossa. Keskimäärin osaratkaisuista 15 % on hakijan vaatimukset hyväksyviä. Oulun ja Kuopion HaO:t (vuodet 2009 ja 2010) hyväksyvät valituksia selvästi muita vähemmän. Helsingin HaO:n kohdalla on huomioitava, että hyväksytyjen ryhmässä valtaosa on takaisinperintään liittyviä päätöksiä. Kokonaisuudessaan iso osa hyväksytyistä ratkaisuja koskee edellä esitetyn tavoin kuntien ajamia toimeentulotuen takaisinperintähakemuksia.

Toimeentulotuen saajien tekemistä valituksista jokainen hallinto-oikeus hyväksyy vuosittain vain keskimäärin alle 10 kappaletta. Näidenkin tapausten joukossa vain muutama yksittäinen valitus on hyväksytty kokonaisuudessaan, sillä useimmissa ratkaisuissa on hyväksytty vain osittain valittajan esittämä vaatimus. Hallinto-oikeus on siis ”enemmälti hyläten” esimerkiksi kohtuullistanut vaadittua summaa oman näkemyksensä mukaan tai hylännyt yksittäisestä vaatimuksesta jonkin osan ja hyväksynyt toisen.

*Muilta osin hallinto-oikeus on tutkinut asian ja hakemuksen ja valituksen enemmälti hyläten velvoittaa yksilöhuoltojaoston palauttamaan X:lle joulukuussa 2006 työttömyyspäivärahaa takaisinperittyä lokakuun toimeentulotukea 76 euroa sekä maksamaan lisää toimeentulotukea vuoden 2006 lokakuulle 531,35 euroa. (Oulun HaO)*

Kumottuja ja viranhaltijalle palautettuja osaratkaisuja on määrällisesti joka vuosi lähestulkoon saman verran kuin hyväksytyjä ratkaisuja. Päinvastoin kuin hylättyjen osaratkaisujen trendi, kumottujen ja hyväksytyjen ratkaisujen trendi on laskeva. Kumotuissa osaratkaisuissa on, kuten aikaisempienkin vuosien selvityksissä on ilmennyt<sup>8</sup>, erityyppisiä perusteluita.

<sup>8</sup> STM, Monisteita 1998:34; STM, Monisteita 1998:35 sekä STM, Monisteita 2001:35.

Hallinto-oikeus on joissain kumotuissa tapauksissa todennut, että viranhaltijan päätös on perustunut puutteellisiin tietoihin ja asia on palautettu lisäselvitysten hankkimiseksi ja uudelleen käsiteltäväksi. Joissakin tapauksissa todetaan, että viranhaltija ei ole voinut esittämillään perusteilla tehdä kyseessä olevaa päätöstä. Kolmantena joukkona ovat ne ratkaisut, joissa todetaan, että valittajalla on oikeus toimeentulotukeen, mutta asia palautetaan viranhaltijalle tuen määrän selvittämiseksi. Kumotuista päätöksistä ei kaikista voi suoraan sanoa ovatko ne valittajan näkökulmasta myönteisiä vai kielteisiä, koska itse asian lopputulosta ei varsinaisesti päätetä ratkaisussa. Pääsääntöisesti ne voidaan kuitenkin nähdä vähintään valittajan oikeusturvaa parantavina ratkaisuina.

Viimeisenä luokkana on ”tutkimatta jätetyt ja rauenneet” valitukset. Näitä osaratkaisuja on vuosittain noin 20 %. Suurimpana joukkona tähän ryhmään kuuluvat ne ratkaisut, joissa todetaan, että hallinto-oikeus ei ota ensi asteena asiaa käsittelyyn. Tämä tarkoittaa sitä, että valittaja ei ole kyseessä olevaa asiaa esittänyt lainkaan viranhaltijalle tai kunnan toimielimelle ja näin ollen asiaa ei ole ratkaistu ennen hallinto-oikeuteen menoa. Muut tähän ryhmään liittyvät vaatimukset koskevat muun muassa periaatepäätösten tekemistä, vahingonkorvausten vaatimista, rikosoikeudellisia vaateita tai sitä, että viranhaltijan toimista tai kunnan menettelystä halutaan tehdä kantelu. Hallinto-oikeudet eivät toimivaltaansa kuulumattomina ota näihin edellä lueteltuihin asioihin kantaa.

Käsiteltyjen toimeentulotukeen liittyvien valitusten määrä vaihtelee hallinto-oikeuksittain huomattavasti. Taulukoista 1–3 nähdään, että Helsingin HaO tekee vuosittain eniten ratkaisuja, kun taas esimerkiksi Rovaniemen HaO tekee niitä vähiten. Tämä ei näytä muuttuneen kymmenen vuoden takaisista vertailuista<sup>9</sup>. Tässä aineistossa olevien ratkaisujen kokonaismäärä hallinto-oikeuksittain ei poikkea myöskään lähivuosien vertailussa normaalia vuosittaista vaihtelua enempää.<sup>10</sup> Kuten edellä on mainittu, taulukoista 1-3 esitetyistä luvuista on huomioitava se, että ne eivät kuvaa päätösten lukumäärää vaan niissä olevia osaratkaisuja.

Tässä selvityksessä käydään hallinto-oikeuksien ratkaisuja läpi erilaisten teemojen kautta. Teemoja on poimittu aikaisemmista selvityksistä sekä pyritty kokoamaan mielenkiintoisia, keskustelua herättäviä tai muuten ajankohtaisia ongelmakohtia, joihin hallinto-oikeuksien ratkaisuja löytyy useampia. Vastaavista aikaisemmista selvityksistä on kulunut jo kymmenen vuotta ja Sosiaali- ja terveysministeriö on nähnyt tarpeelliseksi koota aiheesta uudempaa tietoa tämän hetken ajankohtaisia teemoja korostaen.

Sellaisiin teemoihin, joihin ei aineistosta löydy kuin yksittäisiä tapauksia, ei tässä selvityksessä syvennytä sen tarkemmin. Esitettyjä ratkaisulinjoja on pidettävä varovaisen suuntaa-antavina, mutta niistä ei voi vetää liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Tulosten vääristymisen pienentämiseksi aineistosta on pyritty yhden ihmisen samaa asiaa ajamista useista päätöksistä tulkitsemaan vain yhtä tapausta, koska joidenkin hallinto-oikeuksien kohdalla sama henkilö on saattanut valittaa samasta asiasta useita kertoja vuoden aikana.

Yleisellä tasolla päätösten sisältöä kuvaillen voidaan sanoa, että ne pitävät sisällään hyvin erityyppisiä asiakkaiden esittämiä vaatimuksia. Valituksissa esitetyt vaatimukset koskevat niin tuloja kuin menoja. Ne koskevat yksittäisiä rahasummaltaan pienehköjä vaatimuksia, mutta myös esimerkiksi kuukausittaisia suuriakin tuloja tai menoja.

Jälkikäteisestä muutoksenhausta (oikaisuvaatimus ja valitus) voidaan yleisesti ottaen sanoa, että se on asiakkaan intressistä erityisen kannattavaa silloin, kun muutok-

<sup>9</sup> STM, Monisteita 1998:34; STM, Monisteita 1998:35 sekä STM, Monisteita 2001:35.

<sup>10</sup> Katso Tilastokeskus: Hallinto-oikeuksien käsittelemät asiat vuosina 2005–2007

senhaun vaikutukset ulottuvat pidemmällekin kuin vain yhteen toimeentulotukipäätökseen. Jos siis on kyse esimerkiksi toistuvasta menosta, joka muutoksenhaun kautta saa päätöksen, että se on otettava laskelmassa huomioon joka kuukausi, on muutoksenhaun merkitys toimeentulotukea saavalle asiakkaalle huomattava.<sup>11</sup> Tämän selvityksen aineistossa tällaista johdonmukaista logiikkaa ei ole nähtävissä. Valituksia on tehty yhtäläillä yksittäisestä kuin toistuvastakin tuloon tai menoon liittyvästä tarpeesta.

Tässä selvityksessä käydään läpi toimeentulotuen eri muotojen (perusosa/muut perusmenot, täydentävä toimeentulotuki, ehkäisevä toimeentulotuki) keskeisimpiä hallinto-oikeuksien päätöksistä esille nousseita asioita ja luodaan yleiskuva siitä, millaisia ratkaisuja hallinto-oikeudet ovat näihin valituksiin antaneet. Lisäksi esitellään toimeentulotuen myöntämisen menettelyyn liittyviä asioita. Ensin kuitenkin esitellään lyhyesti toimeentulotukea lakiin perustuvana oikeutena: millainen on laki toimeentulotuesta, miten menettely muutoksenhaussa rakentuu, kenellä on oikeus tukeen ja mikä on tuen sisältö sekä miten toimeentulotuen eri muotoja on myönnetty (yleiskuva vuonna 2010 myönnettyistä määristä).

---

<sup>11</sup> kts. esim. Pajukoski, Marja (2010a), s.55

### 3 TOIMEENTULOTUKI LAKIIN PERUSTUVANA OIKEUTENA

#### 3.1 TOIMEENTULOTUKILAKI JA MUUTOKSENHAUN MENETTELY

##### 3.1.1 Laki toimeentulotuesta

Laki toimeentulotuesta (1412/1997) tuli voimaan 1.3.1998. Sitä ennen toimeentulotukea koskeva sääntely oli sosiaalihuoltolaissa (710/1982) ja -asetuksessa (607/1983) sekä toimeentulotuen yleisistä perusteista annetussa valtioneuvoston päätöksessä (988/1993). Hallituksen esityksessä<sup>12</sup> toimeentulotukilakia koskien nostettiin esille, että perusoikeusuudistuksessa subjektiiviseksi oikeudeksi nostettua oikeutta välttämättömään toimeentuloon tulee säännellä lain tasoisella säännöksellä. Esityksessä nähtiin välttämättömänä myös korostaa ensisijaisten etuuksien tärkeyttä ihmisten toimeentulossa ja vähentää toimeentulotuen pitkäaikaista käyttöä. Lisäksi työttömyyden vähentäminen nähtiin tärkeänä osana ihmisten toimeentulon parantamisessa.

Toimeentulotukilain mukaan jokaisella on oikeus toimeentulotukeen, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloaan itse, muiden huolenpidolla tai muulla tavalla. Toisaalta taas jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja elatuksestaan. Käytännössä tämä velvollisuus tarkoittaa muun muassa sitä, että ihmisen tulee hakea ensisijaisia toimeentuloturvaetuuksia ja työtä vailla olevien tulee hakeutua työttömäksi työnhakijaksi. Työnhakijaksi ilmoittautumisesta on laissa myös oma säännöksensä.

Lain mukaan toimeentulotuki rakentuu siten, että perustoimeentulotukeen kuuluvat perusosa ja muut perusmenot (eräät asumismenot, taloussähköstä aiheutuvat menot, kotivakuutus, vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot). Toimeentulotuen perusosan ja muiden perusmenojen sisältö on muotoutunut nykyiseen muotoonsa vasta vuonna 2006.

Perustoimeentulotuen lisäksi laissa määritellään täydentävä toimeentulotuki. Se kattaa sellaisia erityismenoja kuin lasten päivähoidomenoja, osia asumismenoista sekä henkilön ja perheen erityisistä tarpeista ja olosuhteista johtuvia, toimeentulotuen turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeellisia menoja.

Laissa jätetään edellä olevaa kahta tarvetta ja muutamaa esimerkkiä lukuun ottamatta melko avoimeksi se, mitä tarkoitetaan erityisillä tarpeilla ja olosuhteilla. Ehkä juuri tämän vuoksi toimeentulotukijärjestelmän yhdeksi epäkohdaksi on osoittautunut järjestelmän heikko kyky vastata tuen hakijoiden erityisistä tarpeista ja olosuhteista johtuviin tarpeisiin.<sup>13</sup> Tämä epäkohta näyttäytyy myös tämän selvityksen täydentävää toimeentulotukea koskevissa päätöksissä jäljempänä tarkemmin esitetyllä tavalla.

Ehkäisevä toimeentulotuki on tuen kolmas muoto. Ehkäisevästä toimeentulotuesta sanotaan toimeentulotukilain 13 §:ssä niin, että kunta myöntää sitä itse päättämiensä perusteiden mukaan. Myöntämisen perusteina voivat olla esimerkiksi asumisen turvaaminen, ylivelkaantuminen tai taloudellisen tilanteen äkillinen heikkeneminen. Kunnan päätösvalta on ehkäisevän tuen suhteen ehdoton. Lain esitöissä ehkäisevän tuen merkitystä on erityisesti korostettu, mutta lain tasolla sen myöntämistä ei ole

<sup>12</sup> HE 217/1997

<sup>13</sup> Opas toimeentulotukilain soveltajille, s. 13.

kuitenkaan kovin tarkasti säännelty. Vuonna 2000 sääntelyä kuitenkin tarkennettiin sitovammaksi niin, että aikaisemman ”kunta voi myöntää” sijaan 13 §:ään kirjattiin ”kuntaa myöntää”.

Menettelystä toimeentulotukiasioissa on laissa melko yksityiskohtaiset säännökset. Määritely on muun muassa kuka voi tukea hakea ja kuka sitä myöntää, missä ajassa hakemukset tulee käsitellä, miltä ajalta tukea myönnetään ja miten tuki maksetaan. Lisäksi laissa on eritelty miten tulot ja varat otetaan huomioon toimeentulotuen myöntämisen perusteena olevassa laskelmassa.

Lain mahdollisuudet esitellä erilaisia tulojen ja menojen huomioimistilanteita ovat kuitenkin rajallisia. Lain tulkinta ja soveltaminen on tarkoitettu jäävän yksittäistapa- uksessa pääasiallisesti toimeentulotukea myöntävän viranhaltijan ratkaistavaksi. Tämä aiheuttaa sen, että samanlaisissakin asiakastilanteissa tuen myöntämisessä on osit- tain huomattavia eroja esimerkiksi eri kuntien välillä. Tulkintojen monenkirjavuus näkyy selvästi myös hallinto-oikeuksissa niiden tapausten määrässä ja sisällössä, jot- ka koskevat tulojen ja menojen huomioimista (katso luku 4).

Toimeentulotukilakiin on sen voimaan tulon jälkeen tehty useita muutoksia. Muu- tokset ovat koskeneet muun muassa ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisen lisää- mistä<sup>14</sup>, kuntouttavaa työtoimintaa<sup>15</sup>, ansiotulojen huomioimista tulona<sup>16</sup> sekä perus- osan alennusta<sup>17</sup>. Lain kehittyminen ja siihen tulleet muutokset voidaan nähdä vuoro- puheluna lain ja käytännön välillä. Eduskunta on lausumassaan<sup>18</sup> lain säätämisen yh- teydessä edellyttänyt, että lain käytännön soveltamista ja sen tavoitteiden toteuttamis- ta seurataan tiiviisti. Muutosten tarkoituksena on muokata lakia vastaamaan parem- min todellisen elämän tarpeita. Muutosten tiheä tahti voidaan kuitenkin nähdä myös sekavuutta luovana ”viidakkona”. Jos lakiin tulee nopeassa tahdissa muutoksia ja uusia säännöksiä, voi niiden sisäistäminen käytännön työtä toteuttavalle koitua vaike- aksi.

Tämän selvityksen aineistona olevien hallinto-oikeuksien päätösten aikana toi- meentulotukilakiin on tullut useampia muutoksia. Jäljempänä muutoksista osa maini- taan asiayhteydessään käsiteltävän teeman kohdalla. Lakimuutokset ja niiden vaikutus hallinto-oikeuden päätöksiin eivät kuitenkaan ole tämän selvityksen tarkastelun koh- teena.

### 3.1.2 Menettely muutoksenhaussa

Asiakas, joka ei ole saamaansa toimeentulotukipäätökseen tyytyväinen, voi hakea siihen muutosta. Aina päätöksen muuttamisen ei tarvitse kuitenkaan lähteä asiakkaan aloitteesta, vaan myös viranhaltija voi korjata jo antamaansa päätöstä. Tätä it- seoikaisuksi kutsuttua menettelyä voidaan hyödyntää tilanteessa, jossa päätöksessä on esimerkiksi selvä asia- tai laskuvirhe. Päätöstä ei voida kuitenkaan muuttaa it- seoikaisuksi asiakkaan vahingoksi, ellei asiakas anna siihen suostumustaan.<sup>19</sup> It- seoikaisu on varsinaiseen muutoksenhakumenettelyyn verrattuna yksinkertaisempi ja yleensä ensisijainen menettely, vaikka viranomaisen ei ole korjausta pakko tehdä.

<sup>14</sup> HE 134/2000

<sup>15</sup> HE 184/2000

<sup>16</sup> HE 155/2001

<sup>17</sup> HE 138/2010

<sup>18</sup> EV 233/1997

<sup>19</sup> Hallintolain 50§ (434/2003)

Viranhaltijan tekemään toimeentulotukipäätökseen tyytymätön voi siis hakea siihen oikaisua kunnan monijäseniseltä toimielimeltä (sosiaalilautakunta). Muutoksenhausta ei säädetä suoraan toimeentulotukilaisissa, mutta sen 24 §:ssä sanotaan, että muutoksenhausta säännellään sosiaalihuoltolain (710/1982) 7 luvussa. Sosiaalihuoltolain mukaan päätös on käsiteltävä toimielimessä, jos henkilö vaatii sitä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Toimielimen tulee käsitellä asia kiireellisenä ja sen tulee antaa päätöksensä kirjallisesti valitusosoituksineen.<sup>20</sup>

Mikäli toimielin ei muuta oikaisupyynnön kohteena olevaa päätöstä niin kuin on vaadittu tai sen tekijä on muuten päätökseen tyytymätön, voi henkilö hakea toimielimen päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saannista. Hallinto-oikeuden päätökseen voi puolestaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli KHO antaa siihen luvan.

Toimeentulotuessa toimielimelle tehtävää oikaisuvaatimusmenettelyä voidaan pitää ennemminkin itseoikaisuna kuin virallisena valitusmenettelynä.<sup>21</sup> Menettely on saanut voimakastakin kritiikkiä kunnan toimielimen roolin vuoksi, sillä usein kunnassa sovellettavat toimeentulotuen ohjeet ovat juuri tämän saman toimielimen tekemiä. Saattaa siis muodostua tilanteita, joissa lautakunta itse joutuu toteamaan laatineensa lainvastaisia ohjeita. Toisaalta menettelyn hyvänä puolena voidaan pitää sitä, että menettely on huomattavasti nopeampi kuin esimerkiksi valituksen tekeminen hallinto-oikeuteen.

Oikaisuvaatimusmenettelyn ongelmat saattavat herättää epäilyjä asian puolueettomasta käsittelystä. Tämän vuoksi mahdollisuus tehdä valitus hallinto-oikeuteen on omiaan kohottamaan asiakkaan kokemaa toimeentulotukimenettelyn oikeudenmukaisuuden ja puolueettomuuden tunnetta. Hallinto-oikeusmenettelyssä on kuitenkin myös omat ongelmakohtansa.

Asian käsittely hallinto-oikeuksissa kestää yleensä useita kuukausia.<sup>22</sup> Kun kyseessä on asiakkaan kannalta kiireinen asia ja arkielämän sujumisen välttämätön edellytys (jota toimeentulotukipäätökset usein ovat), on asian vieminen hallinto-oikeuteen asiakkaan mielestä ehkä turhaa. Monilta saattaa siis jäädä valitus tekemättä sen vuoksi, että käsittely vie asian luonteeseen nähden kohtuuttoman paljon aikaa ja koettu todennäköisyys päätöksen muuttumiseen on melko pieni.

Varsinaisen toimeentulotukipäätöksen sisällön muuttamisen lisäksi on myös tilanteita, joissa toimeentulotuen saaja haluaa valittaa viranhaltijan toiminnasta. Tämän tyyppiset, kanteluiksi luettavat valitukset, eivät tule käsiteltäviksi hallinto-oikeuksissa. Tämän selvityksen aineistosta löytyy kuitenkin lukuisia päätöksiä, joissa halutaan hallinto-oikeuden ottavan kantaa näihin asioihin. Muutoksenhaun ja valitusmenettelyn sijaan olisi näissä tapauksissa tehtävä hallintokantelu aluehallintovirastolle.

Hallintokantelu on ylemmälle tai valvovalle viranomaiselle tehty ilmoitus siitä, että asianomainen tai kuka tahansa muu henkilö katsoo kantelun kohteena olevan menettelyn tai toiminnan lainvastaiseksi, virheelliseksi tai epäasianmukaiseksi. Myös toimimattomuudesta tai tehtävien laiminlyönnistä voi kannella. Kantelun voi tehdä kaikenlaisesta toiminnasta ja oikeus kantelun tekemiseen ei siis ole rajattu kantelijan omaan asiaan.<sup>23</sup> Kuten edellä on esitetty, kanteluiksi luokiteltavia vaatimuksia esite-

<sup>20</sup> Sosiaalihuoltoasetus 607/1983 16§

<sup>21</sup> Liukkonen, Miikkael (2010a), s.56

<sup>22</sup> Esimerkiksi Helsingin HaO:ssa toimeentulotukiasioiden käsittelyaika keskimäärin 7,1 kk vuonna 2010, katso: Helsingin hallinto-oikeus, Toiminta v.2010

<sup>23</sup> Katso tarkemmin hallintokantelusta esimerkiksi:

<http://www.laanehallitus.fi/lh/lansi/home.nsf/suomi/kantelu>

tään paljon myös hallinto-oikeuksissa. Tämä saattaa kertoa esimerkiksi siitä, että muutoksenhaun ja kanteluprosessin käytännöt ovat vieraita toimeentulotuen hakijoille.

Muutoksenhaun ja kanteluprosessin lisäksi sosiaalihuollon asiakaslaissa (812/2000) säädetään muun muassa asiakkaan oikeudesta tehdä muistutus kohteluun sosiaalihuollon vastuuhenkilölle tai johtavalle viranhaltijalle. Muistutuksen tekeminen ei vaikuta asiakkaan oikeuteen hakea päätökseen muutosta. Lisäksi samassa laissa säädetään myös kunnan velvollisuudesta nimittää sosiaaliasiamies, joka neuvoo ja tiedottaa asiakkaita heidän oikeuksistaan.<sup>24</sup>

## 3.2 OIKEUS TOIMEENTULOTUKEEN SEKÄ TUEN MUODOT JA MYÖNTÄMINEN

### 3.2.1 Oikeus toimeentulotukeen ja tuen sisältö

Oikeus toimeentulotukeen määräytyy toimeentulotukilain 2§:n 1 momentissa:

*Jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.*

Toimeentulotuen piiristä ei jätetä mitään Suomen oikeuspiirissä olevaa ihmisryhmää pois ja jokaiselle joka täyttää tuen myöntämisen edellytykset, on tukea myönnettävä. Pääsääntöisesti henkilöllä on oikeus toimeentulotukeen siinä kunnassa, jossa hän vakinaisesti oleskelee. Poikkeustapauksissa voi kyseeseen tulla myös jokin muu kunta (tuen tarpeen kiireellisyys tai oleskelu useamman kunnan alueella). Vaikka peruspiirteiltään oikeus toimeentulotukeen on selvästi ilmaistu, tulee sen myöntämisen yhteydessä esille monia tulkintakysymyksiä.

Erityisesti sellaiset ryhmät kuten opiskelijat, yrittäjät, asevelvolliset, vangit, ulosottoasiakkaat ja velkajärjestelyssä olevat ovat hieman poikkeavassa asemassa toimeentulotuen myöntämisessä. Heidän kohdallaan on usein kyse siitä, että he saavat tai heidän kuuluisi saada toimeentulonsa ensisijaisesti joidenkin muiden etuuksien piiristä ja koska toimeentulotuki on viimesijainen tuen muoto, on myöntämisen perusteissa erityispiirteitä.

Opiskelijoiden ja yrittäjien kohdalla lain väljyys ja erilaiset tulkintakäytännöt on koettu erityisen haastaviksi. Vuonna 2001 toimeentulotukilakia täsmennettiin niin, että päätoimisen opiskelijan ja yrittäjän ei tarvitse ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi. Tätä ennen tulkintakäytännöt hallinto-oikeuksissa (lääninoikeudet) ja kunnissa olivat oikeusasiamiehen mukaan hyvin ristiriitaisia.<sup>25</sup> Lakimuutos selvensi lain tulkintaa, mutta edelleen jäi tulkinnanvaraisia kohtia muun muassa siihen ketä on pidettävä päätoimisena opiskelijana.

<sup>24</sup> Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista, 23§ ja 24§ (812/2000)

<sup>25</sup> Linnakangas, Aili (2010)

Korkein hallinto-oikeus on ottanut kantaa opiskelijoiden oikeuteen saada toimeentulotukea muun muassa päätöksessä (35/2001), jossa todetaan, että opiskelijankin kohdalla tulee tuen tarve määrittellä hakemuskuun tulojen ja varojen perusteella. Opiskelijaa ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan. Oikeusasiamies on myös päätöksissään todennut (esimerkiksi 2098/06), että hakemusta ei voida automaattisesti hylätä vain opiskelijastatuksen vuoksi. Kuitenkin esimerkiksi toista tutkintoa opiskelevilla tai niillä, jotka eivät ole saaneet riittävästi opintosuorituksia, voidaan soveltaa esimerkiksi perusosan alennusta.

Oikeus toimeentulotukeen muodostuu käytettävissä olevien tulojen ja varojen sekä tiettyjen toimeentulotuessa hyväksyttävien menojen erotuksesta. Mikäli näiden kahden erotus on alijäämäinen, syntyy siis oikeus saada toimeentulotukea. Edellä lueteltujen ryhmien kohdalla nämä laskelmassa huomioitavat tulot ja menot tulkitaan hie-man eri tavalla kuin niin sanottujen tavallisten hakijoiden kohdalla.<sup>26</sup> Tässä selvityksessä ei kuitenkaan syvennyt tarkemmin näihin erityisryhmiin, koska aineistona olevissa hallinto-oikeuksien päätöksissä ei ryhmien osalta löytynyt kuin yksittäisiä ratkaisuja.

Oikeuksien lisäksi toimeentulotukilaki pitää sisällään myös tuenhakijan velvollisuuksia. Jokaisen ihmisen tulee kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä avioliittolaisissa (234/1929) ja lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975) ja muussa laissa säädetyllä tavalla puolisonsa ja alaikäisten lastensa elatuksesta. Lisäksi 17–64-vuotiaiden tulee ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, ellei hän täytä tiettyjä toimeentulotukilain 2 a §:n poikkeusehtoja. Laki sisältää myös muita tiettyihin tilanteisiin liittyviä velvollisuuksia, joita asiakkaalla toimeentulotukea haki-essaan on (esim. tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuus).

Toimeentulotuki koostuu perustoimeentulotuesta ja täydentävästä toimeentulotuesta. Lisäksi on ehkäisevä toimeentulotuki ja takautuva toimeentulotuki. Perustoimeentulotuki koostuu perusosasta ja muista perusmenoista. Perusosa kattaa muun muassa ravinto-, vaate- ja vähäiset terveydenhuoltomenot, paikallisliikennemenot, televisioluvan sekä puhelimenkäytöstä aiheutuvat kulut. Muut perusmenot kattavat asumistukilain (408/1975) 6 §:ssä tarkoitetut asumismenot, taloussähköstä aiheutuvat menot, kotivakuutuksen sekä vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot. Täydentävä toimeentulotuki puolestaan kattaa lasten päivähoitomenot, muita asumismenoja sekä henkilön ja perheen erityisistä tarpeista ja olosuhteista aiheutuvia menoja.

Tämän selvityksen aineistosta nousi teemoina esille perustoimeentulotukeen liittyen erityisesti perusosan alentaminen, asumisen menot sekä täydentävän tuen puolelta erityisistä tarpeista ja olosuhteista johtuvat menot. Perusosan alentaminen ja asumismenojen kohtuullistaminen ovat olleet hallinto-oikeuksien valitusten lisäksi usein esillä myös eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtävissä kanteluissa.<sup>27</sup> Tämä voi olla merkki siitä, että ne ovat aiheita, jotka koetaan erityisen tärkeiksi tai toisaalta voi olla niin, että niiden lainsäädännöllisessä taustassa tai kuntien ja viranhaltijan toiminnassa on eniten puutteellisuutta.

Ehkäisevä toimeentulotuki on tarkoitettu edistämään henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäisemään syrjäytymistä ja pitkäaikaista toimeentulotukeen turvautumista. Laki ei määrittele miten ja millä perusteilla ehkäisevää tukea myönnetään, se antaa vain ehdotuksia asiaan. Päätöksen tuen myöntämisestä ja myöntämisen perusteista tekee kunta itse. Tämä laissa oleva yleislausekkeenomainen ilmaisutapa ehkäisevän tuen myöntämisestä, tekee valituksen

<sup>26</sup> Esimerkiksi opiskelijoiden kohdalla, joilla on mahdollisuus saada opintolainaa, lainan osuus huomioidaan tulona, vaikka he eivät olisi tosiasiaa sitä nostaneetkaan.

<sup>27</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2010, s. 230



tekemisen ehkäisevää tukea koskien käytännössä katsoen turhaksi. Hallinto-oikeus ei voi käytännössä velvoittaa kuntaa myöntämään ehkäisevää tukea (katso luku 7.1).

### 3.2.2 Toimeentulotuen eri muotojen myöntäminen vuonna 2010

Toimeentulotuki jakautuu edellä esitetyn tavoin perustoimeentulotukeen (perusosa ja muut perusmenot), täydentävään toimeentulotukeen ja ehkäisevään toimeentulotukeen (taulukossa 4 muu toimeentulotuki, s.14). Perustoimeentulotuen tarkoituksena on kattaa kaikki välttämättömät jokapäiväiset menot, kuten ruuan ja vaatteet. Täydentävän ja ehkäisevän tuen tarkoituksena on puolestaan tukea ja turvata henkilön ja perheen mahdollisia muita tarpeita, joiden katsotaan eri syistä olevan erityisen merkityksellisiä.

Toimeentulotukilain esitöissä<sup>28</sup> korostetaan, että pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta tulee pyrkiä vähentämään. Lisäksi on korostettu muun muassa ehkäisevän toimeentulotuen merkitystä omatoimisen suoriutumisen edistämiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Kunnilla on hyvin paljon harkintavaltaa esimerkiksi täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisessä ja kuntien omat sisäiset ohjeistukset määrittelevät osittain yksittäisen tukea myöntävän työntekijän keinovalikoimaa.

Toimeentulotukea saavien kotitalouksien ja henkilöiden määrä väheni koko 2000-luvun alun, mutta kääntyi vuonna 2009 uudelleen kasvuun. Toimeentulotukea sai vuonna 2009 väestöstä 7,1 prosenttia. Muutoksella on yhteyksiä vuosien 2008–2009 työllisyystilanteeseen vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen. Erityisesti nuorten kohdalla muutos oli raju, sillä vuoteen 2008 verrattuna nuorten osuus asiakasmäärästä kasvoi 20 %. Toimeentulotuen bruttomenot ovat lisääntyneet vuodesta 2005 lähtien. Tämän voidaan nähdä kuvastavan sitä, että pitkäaikainen toimeentulotuen käyttö on lisääntynyt.<sup>29</sup>

Vuonna 2010 toimeentulotuen bruttomenoista 90 % oli perustoimeentulotuen menoja. Toimeentulotuen eri muodoista perustoimeentulotuki on siis koko maan vuotuisten menojen osalta ylivoimaisesti suurin myönnettävä tuen muoto. Täydentävää tukea myönnettiin kokonaismenoista yli 7 %. Kaikista toimeentulotukea saaneista kotitalouksista 37 % sai täydentävää ja 11 % muuta toimeentulotukea.<sup>30</sup> Ehkäisevän tuen myöntäminen lisääntyi toimeentulotukilain säätämisen jälkeen, mutta sen merkitys ei ole edelleenkaan niin suuri kuin lakia säädettäessä on ollut tavoitteena.

Taulukossa 4 on tilastoitu sitä, miten paljon Suomessa vuodessa (vuosi 2010) myönnettiin kutakin tuen muotoa euromääräisesti asukasta kohden ja toisaalta kyseistä tukea saavaa kotitaloutta kohden. Luvut ovat keskimääräisiä summia myönnettyistä määristä koko Suomessa. Taulukosta nähdään, että perustoimeentulotuki on pääasiallinen tuen muoto, mutta täydentävä ja muu toimeentulotuki ovat myös tärkeitä kotitalouksien tulojen lisääjiä. Täydentävää toimeentulotukea myönnetään kokonaiseuromääräisesti enemmän ja useammalle kotitaloudelle kuin muuta tukea (ehkäisevää), mutta toisaalta myönnettyt euromäärät tukea saavaa kotitaloutta kohden ovat pienemmät kuin ehkäisevässä tuessa.

<sup>28</sup> katso esim. HE 217/1997 ja HE 134/2000

<sup>29</sup> Toimeentulotuen menot 2010

<sup>30</sup> Toimeentulotuen menot 2010

**Taulukko 4. Vuosittaisen toimeentulotuen määrä toimeentulotuen muodon mukaan kunnan asukasta ja vastaavaa toimeentulotukea saavaa kunnan kotitaloutta kohden vuonna 2010<sup>31</sup>**

<b>Manner-Suomi</b>	<b>Perustoimeentulotuki</b>	<b>Täydentävä toimeentulotuki</b>	<b>Muu toimeentulotuki</b>	<b>Yhteensä</b>
<b>Tuki / kuntalainen (asukas)</b>	106 €	9 €	3 €	118 €
<b>Tuki / kyseistä tukea saava kotitalous</b>	2 285 €	492 €	555 €	2 376 €

---

<sup>31</sup> Määrä perustuu kuntakohtaiseen tietoon, eikä siinä ole huomioitu useasta kunnasta tukea saaneiden kotitalouksien osuutta, Taulukko:  
[http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2011/Tr17\\_11.pdf](http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2011/Tr17_11.pdf).

## 4 TOIMEENTULOTUESSA HUOMIOITAVAT TULOT JA VARAT

### 4.1 TULOT JA VARAT TOIMEENTULOTUKILAISIA

Toimeentulotuki on tarkoitettu henkilön ja perheen viimesijaiseksi taloudelliseksi tueksi, jonka avulla turvataan ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Jokaisella on kuitenkin velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja elatuksestaan. Näin säädetään toimeentulotukilain 1 ja 2 §:ssä.

Toimeentulotukilain 11 ja 12 §:ssä säädetään toimeentulotukea myönnettäessä huomioon otettavista tuloista ja varoista. Pääsääntönä on, että kaikki henkilön ja perheen käytettävissä olevat tulot ja varat otetaan huomioon, jolloin ne siis vähentävät mahdollisesti myönnettävää toimeentulotukea vastaavalla määrällä. Laki tuntee kuitenkin muutamia poikkeuksia tästä säännöstä. Poikkeuksia ovat muun muassa vähäiksi katsottavat ansiotulot ja avustukset, alle 18-vuotiaan vähäistä suuremmat säännölliset tulot siltä osin kun ne ylittävät hänen perustoimeentulotukensa ja täydentävän tuen määrän, työmatkakulut ja muut työkulut, sekä henkilön tai perheen vakinainen asunto varallisuutena.

Toimeentulotukilain 15 §:ssä säädetään toimeentulotuen määräytymisajasta ja siitä, miten tulot otetaan huomioon toimeentulotukea määrättäessä. Sen mukaan tulot ja varat otetaan huomioon siltä ajanjaksolta, jolta tukea myönnetään. Tulo voidaan kuitenkin jakaa myös eriin ja ottaa huomioon useampana kuukautena. Jakamisen perusteena voi olla tulon kertaluonteisuus, saamisen peruste tai käyttötarkoitus. Lisäksi ansiotulo, joka ei ole ollut toimeentulotukea myönnettäessä tiedossa, voidaan jaksottaa päätöstä seuraavien kahden kuukauden aikana, jollei se ole kohtuutonta.

Toimeentulotukilain säädökset koskien tuloja ja varoja ovat melko suppeat, eikä niihin ole luonnollisestikaan voitu sisällyttää kaikkia elävän elämän tarjoamia tulonlähteitä. Viranhaltijalle on siis jätetty asiassa harkintavaltaa. Tämä näkyy muun muassa siinä, että tuloihin ja muuhun varallisuuteen liittyviä hallinto-oikeuksien päätöksiä on runsaasti. Ne koskevat sekä tilanteita, joissa tukea ei ole myönnetty lainkaan liian suurten tulojen vuoksi että tilanteita, joissa tukea on myönnetty, mutta valittajan mielestä tulot/varallisuus on huomioitu väärin eli tukea on maksettu liian vähän.

Seuraavissa kahdessa luvussa on koottu erilaisia tuloihin ja varallisuuteen liittyviä teemoja. Luvussa 4.2 keskitytään lainojen ja muun varallisuuden huomioimisessa esiintyviin ongelmiin. Luvussa ei käsitellä palkkatuloja tai ensisijaisia etuuksia (esimerkiksi Kelan etuudet). Tuloihin liittyen halutaan selvityksessä keskittyä teemoihin, jotka mahdollisesti puhuttavat eniten tai joihin liittyen aineistossa esiintyy eniten variaatiota. Luvussa 4.3 käsitellään tulojen jaksottamista.

### 4.2 LAINAT JA MUU VARALLISUUS

#### 4.2.1 Lainojen huomioiminen tulona

Toimeentulotukea myönnettäessä törmätään hyvin usein tilanteeseen, jossa tuen hakija on ottanut jonkinlaista lainaa elämisen kuluihin. Lainaa on voitu ottaa esimerkiksi arkipäivän tarpeiden kattamiseksi, vuokratuuteen tai muihin ylimääräisiin

menoihin. Viranhaltijat joutuvat aina jokaisessa yksittäisessä tapauksessa arvioimaan, miten kyseiset lainat otetaan tulona huomioon. Ongelmia syntyy muun muassa silloin, kun asiakas sanoo jonkin tietyn tilillepanon olleen laina, mutta viranhaltija katsoo sen avustukseksi tai muuksi tuloksi.

Toimeentulotukilaissa ei suoraan säädetä lainojen ja muiden luottojen huomioimisesta tuloksi tukea myönnettäessä. Lain 11 ja 12 §:ssä säädetään yleisesti tulojen ja varojen huomioimisesta. Niiden mukaan tukea myönnettäessä tuloina otetaan huomioon henkilön ja perheen käytettävissä olevat tulot ja varat. Molemmissa lain kohdissa säädetään myös tietyistä tuloista ja varoista, joita ei oteta huomioon. Lainojen osalta ei siis kuitenkaan ole erikseen mainintaa, miten ne tulee laskelmaan ottaa.

## Kulutusluotot

Hallinto-oikeuksien päätöksissä esiintyy muun muassa kulutusluottoihin/pikalainoihin, yksityisten henkilöiden lainaamiin rahoihin sekä pankkilainoihin liittyviä valituksia. Lukumäärällisesti tapauksia ei ole kuitenkaan kovin paljon. Hallinto-oikeuksien ratkaisut ovat keskenään jonkin verran ristiriitaisia. Monenkirjavista käytännöistä, joita esiintyy niin kunnissa kuin hallinto-oikeuksissakin, voidaan päätellä, että lain väljyys tietyjen tulomuotojen kohdalla saattaa aiheuttaa epätasa-arvoisuutta toimeentulotukea myönnettäessä. Lain tulkintaan ja yhtenäisempien käytäntöjen muodostamiseksi saadaan kuitenkin apua muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta.

Kulutusluottojen osalta hallinto-oikeuksien ratkaisusta nousee erityisesti esille Helsingin HaO:n<sup>32</sup> ja Rovaniemen HaO:n<sup>33</sup> kaksi päätöstä niiden täysin päinvastaisten tulkintojen vuoksi. Molemmissa ratkaisuissa on kyse lainasta, joka on otettu edellisenä kuukautena tai aikaisemmin, mutta jota ei ole otettu huomioon tulona sen kuun toimeentulotuesta päätettäessä, koska luotto ei ole ollut silloin viranhaltijan tiedossa. Tämän vuoksi viranhaltija on ottanut lainan tulona huomioon vasta myöhemmin.

Rovaniemen HaO katsoo päätöksessään muun muassa toimeentulotukilain 12 §:ään viitaten, että ”*pääsääntöisesti lainavaroja ei katsota toimeentulotukea myönnettäessä huomioon otettaviksi tuloiksi ja varoiksi*”. Helsingin HaO puolestaan toteaa omassa ratkaisussaan samaan lainkohtaan tukeutuen, että ”*lähtökohtaisesti kaikki henkilön käytettävissä olevat tulot ja varat, myös lainaksi saadut rahat, otetaan huomioon harkittaessa henkilön oikeutta toimeentulotukeen*”.

Helsingin HaO on edellä olevan tapauksen lisäksi ottanut kantaa pikaluottojen huomioimiseen toisessa päätöksessään<sup>34</sup> samalta vuodelta. Kyseisessä ratkaisussaan hallinto-oikeus toteaa, että luottoja ei tule huomioida tulona siltä osin kuin ne eivät ylitä samana ajankohtana suoritettujen lyhennysten määrää. Edellä kuvatuissa Rovaniemen HaO:n ja Helsingin HaO:n päätöksissä ei mainita mitään siitä, onko valittaja maksanut samana ajankohtana lainanlyhennyksiä takaisin vai ei. Tämä saattaisi selittää ratkaisujen ristiriitaisuuden. Tosin edellä kuvattujen katkelmien muodosta voidaan päätellä, että ne kuvaavat hallinto-oikeuksien yleisempää tulkintalinjaa asiassa. Tämä antaa aiheutta epäillä, että hallinto-oikeuksien välillä tulkitaan asiaa eri tavoin.

Edellä kuvatussa Helsingin HaO:n ratkaisemassa tapauksessa valittaja vei asian korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja sai asiassa valitusluvan. Korkein hallinto-oikeus

---

<sup>32</sup> 09/0137/6

<sup>33</sup> 08/0473/1

<sup>34</sup> 09/0009/5

kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja palautti asian perusturvalautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.<sup>35</sup> Tapauksessa on tarkemmin kyse visa-luoton huomioimisesta tuloksi yli kaksi kuukautta luoton ottamisen jälkeen. KHO ei ota varsinaisesti kantaa siihen, että luotto on otettu tulona huomioon vasta myöhemmin. Se toteaa ratkaisussaan, että ylipäänsä tällaista tuloa, joka on maksettava takaisin, ei voida ottaa tulona huomioon. Tämä KHO:n ratkaisu toivottavasti yhtenäistää jatkossa lain tulkintaa myös hallinto-oikeuksissa.

## Yksityishenkilöiden lainat ja opintolaina

Yksityiseltä henkilöltä saadut lainat ovat toimeentulotukea myönnettäessä erityisen ongelmallisia. Ylipäänsä se seikka, katsotaanko saadut rahat avustukseksi vai lainaksi, on usein vaikea ratkaista. Yksityishenkilöiden lainoista on harvoin olemassa esimerkiksi velkakirjaa. Hämeenlinnan HaO on ottanut asiaan kantaa ratkaisussa<sup>36</sup>, jossa valittaja on saanut isältään lainaksi rahaa 500 euroa vuokranmaksuun. Viranhaltija on ottanut summan tulona huomioon. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoo, että koska summa on maksettu 30 päivän päästä takaisin, ei summaa voida ottaa tulona huomioon. Olosuhteet ja se seikka huomioiden, että raha maksetaan niin lyhyessä ajassa takaisin, ei kyseistä summaa siis voida pitää avustuksena.

Opiskelija on oikeutettu saamaan toimeentulotukea, mikäli hän ei saa toimeentuloaan millään muulla tavalla (katso edellä luku 3.2.1). Toimeentulotukilaskelmaa tehtäessä opiskelijan tuloksi katsotaan normaalitilanteessa opintoraha ja asumislisä sekä opintolainan osuus. Laina huomioidaan tulona, riippumatta siitä onko lainaa nostettu vai ei, koska sen käyttöön saaminen voidaan katsoa varmaksi. On kuitenkin tilanteita, joissa opiskelija ei saa ensisijaisia opintoetuuksia tai esimerkiksi maksuhäiriöiden vuoksi opintolainaa. Näissä tilanteissa tulee aina arvioitavaksi tapauskohtaisesti miten toimeentulotukea myönnetään.

Pääsääntöisesti opintolaina huomioidaan siis opiskelijan tuloksi vaikka hän ei sitä nostaisikaan.<sup>37</sup> Näin ovat useimmiten ratkaisuisaan todenneet myös hallinto-oikeudet.<sup>38</sup> On kuitenkin myös tapauksia, joissa hallinto-oikeudet ovat katsoneet, että opiskelijan tuloksi ei olisi tullut huomioida lainan osuutta. Tällaisia tapauksia ovat muun muassa ne, joissa opiskelijan opintotuki on lakkautettu eli opiskelijalla ei ole tosiasiallisesti ollut mahdollisuutta hakea valtion takausta lainalle.<sup>39</sup>

Täysi-ikäinen lukiota käyvä hakija ja alaikäinen toisella paikkakunnalla opiskeleva hakija<sup>40</sup> ovat hallinto-oikeuden mukaan myös poikkeustapauksia. Alaikäisen kohdalla hallinto-oikeus perustaa ratkaisunsa sosiaali- ja terveysministeriön suositukseen, jonka mukaan lainaa ei tule edellyttää haettavaksi, jos hakija on alaikäinen. Täysi-ikäisen hakijan tapauksessa hallinto-oikeus tukeutuu myös ministeriön ohjeistukseen. Sen mukaan tapauksessa, jossa nuori opiskelee koulutuksessa, joka antaa valmiuksia jatko-opintoihin mutta ei paranna työmarkkinavalmiuksia, ei tule edellyttää lainan ottamista.

<sup>35</sup> KHO 21.1.2011 taltionumero 117

<sup>36</sup> 08/0128

<sup>37</sup> katso esim. Opas toimeentulotukilain soveltajille, s. 24

<sup>38</sup> esimerkiksi Rovaniemen HaO 10/0632/1, Oulun HaO 10/0293/1 ja 10/0379/2

<sup>39</sup> Hämeenlinnan HaO 08/0079

<sup>40</sup> Hämeenlinnan HaO 08/0148 ja Oulun HaO 08/0356

Kuten edellä on esitetty, lainoja koskevat hallinto-oikeuden ratkaisut vaihtelevat jonkin verran keskenään. Osa lainoihin liittyvistä tapauksista vaihtelevat kuitenkin erityispiirteiltään melko suuresti. Kovin pitkälle meneviä yleistyksiä ei siis voida tehdä. Jonkinlaisena yhteenvetona voidaan kuitenkin sanoa, että hallinto-oikeuksien mukaan lainoja ei tule huomioida tulona ainakaan siltä osin kuin ne on samana ajankohtana maksettu takaisin. Myös joissain tapauksissa, jos on selvästi osoitettu, että saatu summa on laina ja se maksetaan ennalta sovitusti takaisin, ei summaa tule ottaa huomioon tulona. Takaisin maksettuja summia ei vastaavasti oteta huomioon toimeentulotukeen oikeuttavana menona.

Huomion arvoisia ratkaisuja lainoihin liittyen ovat erityisesti edellä esitetyt keskenään täysin päinvastaiset tulkinnat Helsingin HaO:n ja Rovaniemen HaO:n välillä koskien kulutusluottojen huomioimista tuloksi. Mikäli ristiriita ei ole selitettävissä edellä esitetyn tavoin seikoilla, joita ei aineistona olevista päätösasiakirjoista ole luetavissa, näyttäisi siltä, että laki on mahdollisesti liian väljä ja epäselvä. Vaikka Helsingin HaO:n ratkaisu kumottiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa, ei se poista ristiriitaisuutta hallinto-oikeuksien tulkintojen kesken. Tasapuolisen kohtelun näkökulmasta ei ole hyväksyttävää, että tulkinnat oikeuskäytännössä vaihtelevat näin suuresti.

## 4.2.2 Muu varallisuus

Toimeentulotukilaskelmassa huomioitaviin tuloihin liittyen aineistossa on runsaasti muuhun varallisuuteen kuin lainoihin tai ensisijaisiin etuuksiin/ansiotuloihin liittyviä ratkaisuja. Tähän ryhmään on otettu mukaan muun muassa erilaiset tilivarat, saadut korvaukset (esimerkiksi vahingonkorvaukset) sekä muu omaisuus (kiinteä omaisuus, helposti realisoitava irtain omaisuus). Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että tilillä olevat rahavarat otetaan aina viranhaltijan päätöksissä tulona huomioon ja samaan ratkaisuun päätyivät useimmiten myös hallinto-oikeudet. Joidenkin rahavarojen kohdalla (kuten vahingonkorvaukset) hallinto-oikeuksissa ollaan kuitenkin sitä mieltä, että koko summaa ei välttämättä tule tuloksi huomioida, vaan vain osa siitä.

### **Veronpalautukset ja helposti realisoitava omaisuus**

Veronpalautukset on yksi tulonlähde, jonka huomioiminen tulona puhuttaa toimeentulotuen hakijoita. Veronpalautusten maksuajankohta (joulun alla) huomioiden on ymmärrettävää, että toimeentulotuen varassa elävä toivoo, että sitä ei huomioitaisi tulona ja se jäisi näin ollen ”ylimääräiseksi” rahaksi joulun menojen kattamiseen. Hallinto-oikeuden ratkaisuissa veronpalautus katsotaan sellaiseksi käytettävissä olevaksi tuloksi, joka tulee poikkeuksetta ottaa tulona huomioon laskelmassa. Kunta voi siis kuitenkin oman harkintansa mukaan katsota tulon vähäiseksi ja jättää se huomioimatta. Veronpalautuksien osalta voidaan sanoa, että käytännöt niiden huomioimisessa tuloksi ovat yhteneväiset. Palautuksen jaksottamisesta useammalle kuulle tai sen siirtämisestä ylijäämänä seuraaville kuukausille on kuitenkin erilaisia tulkintoja, joihin palataan myöhemmin (katso luku 4.3).

Helposti realisoitavan omaisuuden ryhmään voidaan hallinto-oikeuksien päätösten joukosta nostaa esimerkiksi asunnon/kiinteistön omistus, auton omistus, pääomatulot

ja tavaroiden myyntitulot. Tällaisen omaisuuden/varallisuuden katsotaan useimmiten ainakin jollain tavalla vaikuttavan toimeentulotuen myöntämiseen. Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki ja tähän nähden ensisijaisia elatuksen muotoja ovat erilaisten varallisuuslähteiden realisoiminen.

Hallinto-oikeudet katsovat siis ratkaisuisaan, että omaisuus tulee yleensä realisoida elatuksen turvaamiseksi. Niiden mukaan realisoimiseen on kuitenkin annettava kohtuullinen aika.<sup>41</sup> Ratkaisuista nousee esille myös se, että osa viranhaltijoista on hylännyt asiakkaan hakemuksen vain siihen vedoten, että asiakkaalla on jotain edellä mainituista varallisuuksista. Näissä tapauksissa hallinto-oikeudet katsovat viranhaltijan menetelleen virheellisesti. Toimeentulotukea myönnettäessä pitää lain mukaan tehdä laskelma tuloista ja menoista. Jos laskelmaa ei ole tehty, asia palautetaan uudelleen käsittelyyn. Näihin menettelyllisiin seikkoihin palataan jäljempänä luvussa 8.2.

## Vahingonkorvaukset

Vahingonkorvaukset ja niihin rinnastettavat varallisuudet esiintyvät valituksien aiheina muutamia kertoja vuodessa. Osa näistä korvauksista on euromäärältään huomattavankin suuria. Viranhaltija on näissä tapauksissa yleensä tehnyt toimeentulotukipäätöksen siten, että se on joko jaksottanut koko summan tasaisesti useammalle kuulle tai vyöryttänyt laskelman ylijäämää aina seuraavalle kuulle.

Hallinto-oikeudet ottavat pääpiirteissään kahdella eri tavalla kantaa erilaisten korvausten huomioimiseen tulona. Ensinnäkin hallinto-oikeudet ottavat kantaa ajanjakssoon, jona korvaus saadaan enintään huomioida tulona<sup>42</sup>. Kyse on siis siitä, miten pitkälle ajanjaksolle korvauksen voidaan katsoa olevan henkilön käytettävissä olevaa tuloa. Jaksotusta ei saa tehdä ratkaisujen mukaan mielivaltaisesti miten pitkäksi aikaa tahansa. Yleisin hallinto-oikeuksien hyväksymä jaksotuksen pituus on parista kuukaudesta 10 kuukauteen.

Ratkaisuissa määritellään myös sitä, mikä osa korvauksesta saadaan ylipäänsä ottaa tulona huomioon. Koko summaa ei välttämättä huomioida, vaan korvauksen summasta pitää esimerkiksi vähentää siitä mahdollisesti käytetty summa menetetyin omaisuuden takaisin hankkimiseksi (palovahingosta saatu korvaus<sup>43</sup>). Vasta tämän jälkeen niin sanottu ylimääräinen raha saadaan huomioida tulona. Pysyvästä vammasta saatua korvausta ei myöskään voida ottaa yleensä kokonaan huomioon. Hallinto-oikeus katsoo esimerkiksi, että 32 000e korvauksesta tulona otetaan huomioon 16 000e.<sup>44</sup>

Mikäli menetetty omaisuus (esimerkiksi varastettu kamera) ei ole henkilön tarpeellista asuntoirtoaimistoa tai työ- ja opiskeluväline, otetaan korvaussumma pääsääntöisesti kokonaisuudessaan huomioon. Tällöin itsensä elättämisen velvollisuus katsotaan tärkeämmäksi kuin korvauksella korvattavaksi tarkoitettu menetys.

## Tilivarat ja säästöt

Pääsääntöisesti toimeentulotukea hakevan tuloiksi laskelmassa huomioidaan kaikki

<sup>41</sup> esimerkiksi Kouvolan HaO 08/0321

<sup>42</sup> Rovaniemen HaO 09/0052

<sup>43</sup> Oulun HaO 08/0155

<sup>44</sup> Rovaniemen HaO 09/0052

hänen käytettävissä olevat tulonsa ja varansa. Varoihin luetaan myös kaikki tileillä olevat varat ja säästöt. Toimeentulotukilain soveltajille suunnatussa oppaassa<sup>45</sup> sanotaan, että esimerkiksi säästöistä voidaan kuitenkin kohtuullisuusharkintaa käyttäen jättää osa huomioimatta. Tällä pyritään tukemaan henkilön tai perheen itsenäistä suoriutumista.

Tileillä olevat varat katsotaan hallinto-oikeuksissa pääsääntöisesti huomioitaviksi tuloiksi. Poikkeuksiakin tähän pääsääntöön löytyy. Kuopin HaO ottaa asiaan kantaa ratkaisussaan<sup>46</sup>, jonka mukaan ylläpitokorvauksista säästynyt noin 1 000 euron suuruisen summa voidaan kohtuullisuusharkintaa käyttäen olla huomioimatta tulona. Asiassa kiinnitetään huomiota siihen, millä tavoin ja mistä rahat ovat säästyneet. Perusteiltaan samanlaisessa asiassa Helsingin hallinto-oikeus antaa kuitenkin vuotta myöhemmin aivan päinvastaisen ratkaisun.<sup>47</sup> Sen mukaan sillä, millä tavoin tilillä ollut summa on säästynyt (ylläpitokorvauksista), ei ole asiassa merkitystä. Summa tulee siis ottaa tulona huomioon.

Edellä kuvattu ristiriita Kuopion ja Helsingin hallinto-oikeuksien välillä todennäköisesti johtuu siitä, että ne tulkitsevat toimeentulotukilain 12 §:ää eri tavalla. Kuopion hallinto-oikeus vetoaa päätöksessään 12 §:ään siten, että se on nostanut esille 12 §:n 2 momentin 4 kohdassa olevan ”muita varoja, joiden katsotaan olevan tarpeen jatkuvan toimeentulon turvaamiseksi” ja katsoo siis, että säästöt ovat kyseisessä tapauksessa tällaisia tulona huomioimattomia varoja. Lisäksi se perustaa ratkaisunsa saman lain 11 §:ään, jossa sanotaan, että tulona ei oteta huomioon ylläpitokorvausta.

Helsingin HaO viittaa puolestaan samaan 12 §:ään, mutta toteaa, että kyseessä olevat ylläpitokorvauksesta kertyneet säästöt eivät ole tällaisia jatkuvan toimeentulon turvaamiseen käytettäviä varoja. Hallinto-oikeudet tulkitsevat siis tapausten erityispiirteet huomioiden lain sisältöä päinvastaisella tavalla.

## 4.3 TULOJEN JAKSOTUS JA JÄLKIKÄTEEN HUOMIOITAVAT TULOT

### 4.3.1 JAKSOTTAMINEN YLEISESTI

Toimeentulotukilain 15 §:ssä säädetään toimeentulotuen määräytymisajasta ja siitä, miten tulot otetaan huomioon toimeentulotukea määrättäessä. Sen mukaan tulot ja varat otetaan huomioon siltä ajanjaksolta, jolta tukea myönnetään, mutta tulo voidaan jakaa myös eriin ja ottaa huomioon useampana kuukautena. Jakamisen perusteena voi olla tulon kertaluonteisuus, saamisen peruste tai käyttötarkoitus. Lisäksi 15 §:n 3 momentissa säädetään, että ansiotulo, joka ei ole ollut toimeentulotukea myönnettäessä tiedossa, voidaan jaksottaa päätöstä seuraavien kahden kuukauden aikana. Jälkikäteen tulon huomioiminen voidaan tehdä, mikäli se ei ole kohtuutonta. Tannehtivan tulon huomioimisesta tulee myös ilmoittaa hakijalle etukäteen.

Jaksotusta voidaan tehdä periaatteessa kahdessa eri muodossa. Yhtäältä voidaan lain 15 §:n 2 momentin mukainen tulo jakaa eriin ja ottaa nämä erät kuukausittain tulona huomioon. Tällöin asiakkaalle saattaa satunnaisista ylimääräisistä menoista

<sup>45</sup> Opas toimeentulotukilain soveltajille, Julkaisuja 2007:11, Sosiaali- ja terveysministeriö

<sup>46</sup> Kuopion HaO 08/0108/2

<sup>47</sup> Helsingin HaO 09/0858



riippuen joinain kuukausina tulla oikeus toimeentulotukeen jaksotetusta tulosta huolimatta. Toisaalta tulo voidaan ottaa kokonaisuudessaan huomioon yhtenä kuukautena ja siirtää laskelman normiylijäämä aina seuraavan kuun tuloksi. Tällöin jaksotusta jatkettaisiin siihen asti kunnes jaksotettava tulo olisi käytetty ”loppuun” toimeentulotuessa hyväksyttäviin menoihin. Jaksotus perustuu siis siihen, että jonkin asiakkaan saaman tulon voidaan katsoa kattavan hänen elatuksensa normaalia yhtä kuukautta pidemmän ajan.

Jaksottamisen yhtenä esimerkkitapauksena on työttömyysturvan jaksottaminen (21,5 päivän kertoimen käyttö). Oikeusasiamies kirjoittaa juhlakirjassaan<sup>48</sup> työttömyysturvan jaksottamisen aiheuttaneen ongelmia toimeentulotuen myöntämisessä jo yli kymmenen vuoden ajan. Korkein hallinto-oikeus<sup>49</sup> on vuonna 2001 ottanut kantaa kertoimen käyttöön. KHO:n mukaan 21,5 päivän kerrointa voidaan käyttää, mikäli kerrointa on käytetty myös sinä kuukautena jolloin on maksettu kaksi työttömyysturvan erää. Myös sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisemassa Toimeentulotuki -oppaassa käsitellään 21,5 päivän kertoimen käyttöä.

Tässä aineistossa olleissa hallinto-oikeuksien päätöksissä<sup>50</sup> tätä kantaa noudatetaan. Voidaan siis katsoa, että tämä jaksotuksen muoto on saanut melko yhtenäisen linjan ainakin oikeuskäytännössä. Koska valituksia ja oikeusasiamiehelle tehtäviä kanteluita asiaan liittyen kuitenkin edelleen ilmenee, voidaan aiheellisesti epäillä, selvitetäänkö kertoimen käyttö ja sen perusteet selvästi ja asianmukaisesti toimeentulotuen hakijalle ja sovelletaanko kerrointa niin kuin on tarkoitettu.

Jaksottamisen yleisimpänä ja ehkä selkeimpänä muotona voidaan pitää edellä lyhyesti esiteltyä työttömyysturvan jaksottamista. Toimeentulotuessa jaksotetaan myös monia muitakin tuloja kuin työttömyysturvaa. Näiden joukosta löytyy huomattavan kirjavia käytäntöjä erityisesti viranhaltijoiden päätöksissä.

### 4.3.2 Normiylijäämän siirto

Toimeentulotukilaskelman normiylijäämän siirtäminen seuraavan kuun tuloksi on jaksottamisen yksi muoto. Toimeentulotukilaskelman ollessa ylijäämäinen voidaan ylijäämä siirtää seuraavan kuun tuloksi, mikäli se ei ole kohtuutonta. Tulojen siirtämisestä kutsutaan myös tulon vyöryttämiseksi. Menettely on katsottava aina poikkeukseksi. Se liittyy tuloihin, joilla on jokin käyttötarkoitus tai peruste, esimerkiksi opintolaina tai lomapalkka. Jaksotus perustuu edellä esitetyn tavoin toimeentulotukilain 15 §:ään. Lain väljä muotoilu aiheuttaa kuitenkin sen, että normiylijäämän siirto tuottaa jonkin verran ongelmia toimeentulotuen myöntämisessä.

Ylijäämänä voidaan jaksottaa hyvin monenlaisia tuloja, eikä laissa varsinaisesti sanota, miten pitkälle jotain tiettyä tuloa voidaan jaksottaa (katso esimerkiksi luku 4.2.2 vahingonkorvauksien huomioimisesta tulona). Käytännön työssä harkintavalta asiassa on melko pitkälle yksittäisellä viranhaltijalla. Toimeentulotukilain soveltajille suunnatussa oppaassa<sup>51</sup> puhutaan ensimmäistä kertaa toimeentulotukea hakevan asiakkaan tulojen huomioimisesta, suuremman kertaluonteisen tulon huomioimisesta sekä ansiotulon ja työttömyyspäivärahan jaksottamisesta. Oppaassa ei mainita pitkäaikaisesti

<sup>48</sup> Linnakangas, Aila (2010), s. 235–251

<sup>49</sup> KHO 7.11.2001 taltionumerot 2754 ja 2762 sekä 31.12.2001 taltionumero 3320

<sup>50</sup> esimerkiksi Kuopion HaO 09/0213, Helsingin HaO 10/0583 ja Rovaniemen HaO 10/0677

<sup>51</sup> Opas toimeentulotukilain soveltajille, s.85

toimeentulotuen piirissä olevan asiakkaan tulojen jaksotuksesta siltä osin kun kyse ei ole edellä luetelluista tuloista.

Normiylijäämän siirron perustana pitkäaikaisesti toimeentulotuen piirissä olevan asiakkaan kohdalla voidaan pitää sitä, että vaikka henkilö jonain kuukautena saisi erilaisia tuloja yhteenlaskettuna enemmän kuin toimeentulotukilaskelmassa on hyväksyttäviiä menoja, hänen ei tulisi käyttää rahaa ylimääräisiin menoihin. Tällaiset ”ylimääräiset” rahat tulee säästää seuraavan kuun menoihin. Jonkin yksittäisen isomman tulon saatuaan henkilön tulee kattaa tästä summasta menojaan pidemmän aikaa kuin esimerkiksi yhden kuukauden.

Asia voidaan johtaa toimeentulotukilain 15 §:n lisäksi myös esimerkiksi lain 1 §:stä. Siinä sanotaan, että toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva *viimesijainen* taloudellinen tuki. Lisäksi toimeentulotuen avulla turvataan vain henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Asiassa on tiukimman tulkinnan mukaan kyse siitä, että yhteiskunnan tehtävänä on turvata vain sellaiset tarpeet, joiden täyttäminen on henkilön selviytymisen kannalta aivan välttämättömiä ja näihinkin tukea annetaan vain, jos henkilö ei siihen itse muilla keinoin pysty.

Tukea ylijäämän siirtoon voidaan hakea myös lain 2 §:n 2 momentista:

*Jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä, siinä laajuudessa kuin avioliittolaissa (234/1929), lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975) ja muussa laissa säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja otto-lastensa elatuksesta.*

Henkilöllä ja perheellä on siis velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta omasta elatuksestaan. Jos henkilö saa esimerkiksi perintönä suuremman summan rahaa, voidaan tämän tulon katsoa riittävän jonkin tietyn ajan (esimerkiksi 3 kk) hänen elatukseensa. Tältä ajalta ei välttämättä myönnetä toimeentulotukea, vaikka henkilö olisi ensimmäisen kuukauden aikana käyttänyt rahoista suurimman osan, mikäli asiasta on asiakkaalle etukäteen kerrottu. Velvollisuuteen pitää huolta omasta elatuksestaan voidaankin siis katsoa sisältyvän myös varautumisen velvollisuus. Tiedossa oleviin tulevaisuuden menoihin tulee varautua ennakkoon.

Edellä olevan kaltaisissa tilanteissa ei voida kuitenkaan ilman yksilökohtaista harkintaa jättää tukea myöntämättä. Henkilöllä tosiasiallisesti olevat tulot saattavat ratkaista myönnetäänkö tukea vai ei. Tähän on vedonnut myös eduskunta toimeentulotukilain hyväksyessään: ”eduskunta edellyttää, että toimeentulotukea koskevassa ohjeistuksessa todetaan, että huomioon otettavien tulojen osalta tulolaskelmassa huomioidaan tältä osin ainoastaan todelliset tulot”.<sup>52</sup>

Tilanteissa, joissa asiakkaan olisi tullut tuloillaan kattaa toimeentulotuessa hyväksyttäviiä menoja, mutta hän on käyttänyt varansa johonkin muuhun menoon, on siis aina otettava erikseen kantaa siihen miten tulot huomioidaan. Oikeusasiamiehen julkaisussa<sup>53</sup> on asiasta muun muassa seuraavaa:

*”se, kuinka pitkälle ajalle tuloja ja varoja voidaan jaksottaa (eli tulo-ylijäämää vyöryttää), on ratkaistava kohtuullisuusnäkökohdat huomioon ottaen. Koska toimeentulotukilaki on tältä osin tulkinnanvarainen,*

<sup>52</sup> EV 233/1997

<sup>53</sup> Linnakangas, Aila (2010), s. 235–251

*ei oikeusasiamies ole yleensä puuttunut sosiaaliviranomaisen harkintaan. Eräässä tapauksessa oikeusasiamies kuitenkin totesi, että toimeentulotukilain 15 §:ssä tarkoitettu tulojen jaksottaminen ei mahdollista sitä, että helmikuussa voitaisiin ottaa tulona huomioon edellisessä marraskuussa maksettu työttömyyspäiväraha (1552/02)*

Hallinto-oikeudet ottavat melko yhteneväisesti kantaa ylijäämän jaksottamiseen. Ratkaisut käsittävät hyvinkin erityyppisiä tulonlähteitä (muun muassa palkkatuloja, veronpalautuksia, erilaisia etuuksia ja avustuksia). Tulonlähteiden erilaisuudesta huolimatta hallinto-oikeudet perustavat pääsääntöisesti ratkaisunsa siihen, ovatko kyseiset varat *tosiasiallisesti* sinä aikana käytettävissä, jolloin ne otetaan ylijäämänä huomioon.

Tämän lisäksi hallinto-oikeudet kiinnittävät huomioita muun muassa siihen onko jaksotettu tulo ansiotuloa, onko mahdollisesta jaksottamisesta informoitu etukäteen ja voidaanko jaksotettu tulo katsoa vähäiseksi. Tapauksissa on yleensä aina kyse jo vähintään kerran toimeentulotukea hakeneesta asiakkaasta, ei siis uudesta asiakkaasta.

Varojen tosiasiallinen käytettävissä olo muodostuu siis hallinto-oikeuksien melko yhtenäiseksi linjaksi ylijäämään liittyvissä ratkaisuissa. Esimerkiksi Kuopion HaO ilmaisee päätöksessään<sup>54</sup> asian niin, että vaikka ylijäämän siirto on periaatteessa ollut mahdollinen, käy asiakkaan esittämistä selvityksistä ilmi, ettei heinäkuussa maksettu sairauspäiväraha ollut enää syys-lokakuussa hänen käytettävissään. Tämän vuoksi hallinto-oikeus katsoo, että ylijäämää ei tule siirtää laskelmiin tuloksi. Veronpalautuksiin liittyvästä ylijäämän siirrosta on puolestaan kyse toisessa Kuopion HaO:n päätöksessä<sup>55</sup>. Tapauksessa päädytään samaan ratkaisuun. Veronpalautuksia ei siis voi siirtää tammikuulle, koska rahat eivät olleet tosiasiallisesti asiakkaan käytössä enää tammikuussa.

Palkkatuloihin liittyviä ylijäämän vyörytyksen tapauksia on aineistossa vuosittain muutamia. Tähän liittyvä ratkaisu on muun muassa Oulun HaO:n päätös<sup>56</sup>. Sen mukaan palkkatuloja ei saa vyöryttää seuraavalle kuulle, koska mahdollisesta ylijäämän siirtämisestä ei ole asiakkaalle tiedotettu etukäteen ja rahat eivät olleet tosiasiallisesti enää hänen käytettävissään. Kouvolan HaO on ratkaissut palkkatuloja koskevan vyörytyksen samalla tavalla kuin Oulun HaO. Päätöksessä<sup>57</sup> hallinto-oikeus katsoo, ettei ollut *riidattomasti* käynyt ilmi onko varoja ollut käytettävissä sinä kuukautena, jolloin ylijäämää on tuloksi huomioitu. Siirtoa ei siis saa tehdä.

Kouvolan HaO on kuitenkin tehnyt palkkatuloihin liittyen samana vuonna toisenkin päätöksen<sup>58</sup>. Siinä se puolestaan katsoo, että asiakas on voinut varautua tulojensa tippumiseen, koska on ollut määräaikaisessa työsuhteessa. Työn loppumisen jälkeen maksetusta viimeisestä palkasta voidaan siis kohtuudella velvoittaa, että asiakkaan tulee ymmärtää säästää varoja tuleviin menoihinsa.

Ylijäämän siirtoon liittyvä oikeuskäytäntö näyttäytyy hallinto-oikeuksissa melko yhtenäisenä. ”Tosiasiallisesti käytettävissä” -määritelmä ei ole suoraan luettavissa toimeentulotukilain 15 §:stä. Sen sijaan se on lain 6 ja 11 §:ssä. Lisäksi sen voidaan ajatella olevan yhteydessä lain 15 §:n 2 momentin ”kohtuullista” mainintaan. Hallinto-oikeudet eivät siis yleisesti ottaen pidä kohtuullisena, että ylijäämää otetaan tulona huomioon, jos se ei ole tosiasiallisesti käytettävissä.

<sup>54</sup> Kuopion HaO 10/0416

<sup>55</sup> Kuopion HaO 09/0713

<sup>56</sup> Oulun HaO 09/0604

<sup>57</sup> Kouvolan HaO 08/0556

<sup>58</sup> Kouvolan HaO 08/0443

Päätöksiä voidaan kritisoida sen vuoksi, että ne ovat ristiriidassa itsensä elättämisen velvoitteen kanssa. Ne eivät kannusta suunnittelemaan tulevia menoja, vaan päinvastoin saattavat antaa viestin, että raha voidaan käyttää toimeentulotuessa huomioimattomiin menoihin, eikä tällä ole vaikutusta myöhemmin myönnettävään tukeen. Toisaalta on huomattava pitkäaikaisen toimeentulotukiasiakkaan tai esimerkiksi pitkäaikaisesti tai vaikeasti sairaan tarve saada täydentävää toimeentulotukea.

Hallinto-oikeudet perustelevat ratkaisujaan muun muassa toimeentulotukilain 1 §:llä, jonka mukaan toimeentulotuella turvataan välttämätön toimeentulo. Kantaa ei oteta jaksotukseen liittyvissä ratkaisuisa siihen, miksi asiakkaat ovat joutuneet tilanteeseen, jossa heillä ei ole välttämätöntä toimeentuloa (eli miksi rahoja ei ole enää käytettävissä). Ratkaisuisa siis ennemminkin todetaan, että koska välttämätön toimeentulo ei ole turvattu, on lain mukaan velvollisuus myöntää toimeentulotukea.

### 4.3.3 Edellisen kuun tulot

Toimeentulotukea myönnettäessä joudutaan usein ottamaan kantaa siihen miten huomioidaan sellaiset tulot, joita asiakas on edellisenä kuukautena saanut, mutta joita ei syystä tai toisesta ole sen kuun toimeentulotukea myönnettäessä tulona huomioitu lainkaan.

Tällaiset ”edellisen kuun tulot” ovat melko yleisiä ja ne ovat usein esimerkiksi yksityisten henkilöiden antamia avustuksia, jotka eivät ole olleet toimeentulotuen hakijan tiedossa tuen myöntämisen aikaan. Ne voivat olla myös palkkatuloja tai takautuvasti maksettuja etuuksia (esimerkiksi asumistuki/työttömyyspäiväraha).

Näiden edellisessä kuussa saatujen tulojen huomioiminen jälkikäteen on muiden kuin ansiotulojen osalta, vailla varsinaista lain tukea. Toimeentulotukilain 15 §:n 3 momentissa käsitellään vain sellaisia *ansiotuloja*, joita ei edellisenä kuukautena ole toimeentulotukea myönnettäessä huomioitu. Ansiotulojen osalta laissa säädetään, että ne voidaan ottaa huomioon kahden ensimmäisen kalenterikuukauden aikana tulojen saamisen jälkeen, mikäli se ei ole kohtuutonta.

Hallituksen esityksessä<sup>59</sup> sekä Sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa<sup>60</sup> jälkikäteistä tulojen huomioimista koskien puhutaan lain tavoin vain ansiotuloista. Tällaisten aikaisemmin huomioimattomien tulojen ottaminen laskelmaan myöhemmin ei ole myöskään sama asia kuin tulojen jaksotus. Niiden huomioimista ei voi siis perustella suoraan lain 15 §:n tulojen jaksottamisen säännöksillä.

Edellisessä kuussa saatuja tuloja koskevia hallinto-oikeuksien päätöksiä on aineistossa yleisesti ottaen vain muutamia. Niitä on selvästi vähemmän kuin esimerkiksi normiylijäämää koskevia ratkaisuja, eikä ratkaisuisa ole löydettävissä yhtä yhtenäistä linjaa. Ratkaisujen perusteluissa viitataan muun muassa viranhaltijan harkintavaltaan, asiasta ennakkoon ilmoittamiseen sekä siihen ovatko tulot ansiotuloa vai eivät.

Rovaniemen HaO on ratkaisussaan<sup>61</sup> ottanut kantaa asiaan, jossa sairauspäiväraha (maksettu 19.6) on huomioitu heinäkuun tulona. Hallinto-oikeus tulkitsee asiassa toimeentulotukilain 15 §:n 3 momenttia. Se katsoo, että sairauspäiväraha ei ole ansiotuloa, joten sitä ei voida ottaa huomioon seuraavan kuun tulona. Kyseisessä tapauk-

<sup>59</sup> HE 167/2004

<sup>60</sup> Opas toimeentulotukilain soveltajille, s. 87

<sup>61</sup> Rovaniemen HaO 08/0125

sessä hallinto-oikeus tulkitsee siis vain lain 15 §:ä, eikä näe mahdolliseksi huomioida tuloja jonkin muun perusteen vuoksi.

Tosiasiallisen käytettävyyden perustetta käytetään, kuten normiylijäämän siirrossa, myös näiden ratkaisujen pohjana. Toisaalta joukossa on päinvastaisiakin päätöksiä. Esimerkiksi Helsingin HaO ottaa kantaa ratkaisussaan<sup>62</sup> veronpalautuksen huomioimiseen. Tapauksessa on veronpalautus huomioitu tammikuun tuloksi, koska sitä ei ole joulukuussa tuloksi huomioitu. Hallinto-oikeus katsoo ratkaisussaan, että huomioimiseen ei ole mitään estettä. Päätöksessä ei oteta mitään kantaa siihen, onko tulojen tosiasiallisella käytettävyydellä merkitystä. Toisaalta ratkaiseva seikka saattaa olla, että asiasta on tässä tapauksessa joulukuun toimeentulotukipäätöksessä asiakasta informoitu.

Laissa puhutaan siis edellisen kuun (tai jonkin sitä varhaisemman kuukauden) tulojen huomioimiseen liittyen vain ansiotuloista. Kuitenkin käytännötyössä ja myös hallinto-oikeuksien päätöksissä näkyy, että tuloista huomioidaan jälkikäteen myös muita kuin ansiotuloja. Tässä kohtaa lain väljyys saattaa käytännön tasolla aiheuttaa hyvin erilaisia tulkintoja asiasta ja asettaa toimeentulotuen hakijat eri asemaan. Tulevaisuudessa onkin ehkä tarpeen ottaa laajemmin kantaa niin laissa kuin muussa ohjeistuksessa myös näihin muihin tuloihin.

---

<sup>62</sup> Helsingin HaO 09/0855

## 5 PERUSOSA JA MUUT PERUSMENOT

### 5.1 PERUSOSA JA SEN ALENTAMINEN

Perusosa on tarkoitettu kattamaan ihmisen arkipäivän tarpeiden kulut, kuten ruuan, vaatteet, vähäiset terveydenhuoltomenot, paikallisliikennekulut sekä puhelinkulut. Perusosa vaihtelee sen mukaan asuuko henkilö yksin vai yhdessä jonkun kanssa. Lap- silla ja aikuisilla se on myös erisuuruinen. Perusosan riittävyys nähdään kiistanalaise- na aiheena. Jotkut katsovat, että se ei riitä kattamaan kaikkia niitä menoja, joihin se on tarkoitettu.

Vuonna 2010 valmistunut tutkimus<sup>63</sup> kartoittaa kohtuullisen minimin viitebudjet- ja erikokoisten kotitalouksien kohdalla. Tutkimuksessa kartoitetaan viitebudjettien avulla muun muassa sitä, mitä menoja perusosalla pystyy kattamaan ja kuinka paljon. Tutkimuksen mukaan laskelmat osoittavat, että toimeentulotuen perusosan taso ei riitä kattamaan kaikkia niitä menoja joihin se on tarkoitettu tai joiden avulla ihminen pystyy osallistumaan yhteiskuntaan täysipainoisesti. Viitebudjetit ylittävät kaikissa mallikotitalouksissa sen perusosan suuruuden, jonka kyseinen kotitalous toimeentulo- tuessa saisi. Tutkimuksen kokoamissa viitebudjeteissa on kuitenkin huomioitava se, että ne eivät kuvasta vain niin sanottua hengissä pysymisen tasoa vaan yhteiskuntaan osallistuvan toimijan välttämättömiä menoja.

Toimeentulotukilain 10 §:ssä säädetään perusosan alentamisesta. Sen mukaan pe- rusosaa voidaan alentaa enintään 20 %, jos henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäy- tynyt yksilöidysti tarjotusta työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä tai laimin- lyönnillään aiheuttanut sen, ettei tällaista työtä tai toimenpidettä ole voitu tarjota. 20 % alennus merkitsee esimerkiksi yksinasuvan kohdalla sitä, että kuukaudessa käyt- tettävissä olevat varat vähenevät noin 84 euroa (perusosa yksinasuvalla on vuonna 2011 419,11 euroa kuukaudessa).

Toimeentulotukilain 2 a §:n mukaan toimeentulotukea hakeva 17–64 -vuotias hen- kilö on velvollinen ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon laissa määrätyn poikkeuksin. Jos toimeentulotuen hakija ei ilmoittau- du, toimeentulo- tuen perusosan suuruutta voidaan alentaa hänen osaltaan lain edellä esitellyn 10 § mukaisella tavalla.

Tämän lisäksi perusosaa voidaan alentaa yhteensä enintään 40 %, jos kieltäytymi- nen on toistuvaa ja henkilön käyttäytymisestä on tällöin pääteltävissä, ettei hän halua vastaanottaa edellä lueteltuja asioita. Lisäksi alentamisen yhteydessä on aina tehtävä suunnitelma asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Alentaminen saa jat- kua enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien, eikä se saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellytyksiä.

Toimeentulotukilain säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä<sup>64</sup> perusosan alentamista perusteltiin muun muassa sillä, että toimeentulotuen merkitys viimesijai- sena etuutena hämärtyy, jos tukea aletaan käyttää jatkuvana toimeentulon turvaajana. Näin ollen ei ole tarkoituksenmukaista, jos henkilö voi kieltäytyä esimerkiksi tarjotus- ta työstä ilman, että se vaikuttaa toimeentulotuen saamiseen.

<sup>63</sup> Lehtinen, Anna-Riitta & Varjonen, Johanna & Raijas, Anu & Aalto, Kristiina & Pakoma, Riepu (2010)

<sup>64</sup> HE 217/1997

Tätä perustelua on kritisoitu muun muassa sillä, että hakijalle asetettu työtä koskeva velvoite on verhoiltu aktivointipuheeseen.<sup>65</sup> Eli kritiikin mukaan lakiin ei ole haluttu kirjata asiaa velvollisuuden muotoon, mutta käytännössä kyse on velvoitteesta.

Perusosan alentaminen herättää toimeentulotuen saajissa helposti vastustusta, onhan siinä kyse päivittäisiin menoihin käytettävistä varoista. Ei ole siis yllättävää, että myös hallinto-oikeuksissa esiintyy paljon perusosan alentamiseen liittyviä ratkaisuja. Valituksia on sekä alentamisesta yleensä (alentaminen ei ollut valittajan mukaan lainkaan perusteltua) että alentamisen kestopa.

Hallinto-oikeuksien perusosan alentamista koskevissa päätöksissä otetaan kantaa muun muassa siihen, milloin ja missä tilanteessa ei ole perusteltua syytä kieltäytyä jostain tarjotusta toimesta, eli milloin alentaminen on lainmukaista.<sup>66</sup> Esimerkiksi tilanteessa, jossa asiakas on kieltäytynyt kesätyöstä, katsottiin olevan pätevä syy perusosan alentamiseen kahden kuukauden ajaksi.

Toisaalta joukossa on myös ratkaisuja, joissa kieltäytymiseen katsotaan olevan pätevä syy ja alentamista ei voida tehdä.<sup>67</sup> Pätevänä syynä voidaan pitää esimerkiksi asiakkaan taidot ja työhistoria huomioiden, kieltäytymistä tietotekniikan alkeet -kurssilta. Myös tilanteessa, joissa työnhaku on ollut vain lyhytaikaisesti katkolla ja asiakkaalla on työmarkkinatukituloja kyseisen kuukauden tulona, ei alennusta ole hallinto-oikeuden mukaan syytä tehdä.<sup>68</sup>

Hallinto-oikeuksien ratkaisujen perusteella voidaan päätellä, että perusosan alentamisen kesto on viranhaltijoiden päätöksissä kovin eri tavalla perusteltua. Perusosaa on useammassa toimeentulotukipäätöksessä alennettu useamman kuukauden ajan ilman, että asiakas on kieltäytynyt aina kahden kuukauden alentamisen jälkeen uudelleen jostain tarjotusta toimesta. Hallinto-oikeuksilla on näissä tapauksissa melko yhteneväinen ratkaisulinja. Mikäli alentaminen on jatkunut ilman uutta/toistuvaa kieltäytymistä enemmän kuin kaksi kuukautta, ne katsovat alentamisen perusteettomaksi.

Rovaniemen HaO ottaa ratkaisussaan<sup>69</sup> kantaa tapaukseen, jossa on ensin tehty 20 % alentaminen useammaksi kuukaudeksi työvoimatoimiston karenssin vuoksi ja tämän jälkeen alennettu 40 % uuden kieltäytymisen vuoksi. Hallinto-oikeus katsoo, että vaikka alentaminen 40 %:lla on periaatteessa lainmukainen, sitä ei voida pitää sallittuna, koska sitä edeltää useamman kuukauden laitton 20 % alentaminen. Toisessa tapauksessa Oulun HaO katsoo<sup>70</sup>, että alentaminen ei ole lainmukaista, koska yhden kieltäytymisen jälkeen perusosaa on alennettu 20 % viisi kuukautta. Asiakas oli kaiken lisäksi alentamispäätöksen jälkeen itse aktiivisesti hakenut töitä ja pyrkinyt työllistymään.

Toimeentulotukilain 10 §:n mukaan perusosan alennuksen yhteydessä tulee aina tehdä suunnitelma asiakkaan itsenäisen suoriutumisen tueksi. Palvelusuunnitelman tekemisestä säädetään yleisemmin laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (7§). Suunnitelman tekemisen tarkoituksena on korostaa asiakkaan omaa suoriutumista ja sitä, että hän itse pystyy osallistumaan parhaalla mahdollisella tavalla itseään koskeviin asioihin. Suunnitelma tulee siis tehdä yhdessä asiakkaan kanssa mikäli mahdollista. Hallituksen esityksessä<sup>71</sup> suunnitelmaa koskien korostetaan, että suunnitelman teolla on tarkoitus saada aikaan paras mahdollinen palvelukokonaisuus asiakkaan tilanteen selvittämiseksi.

<sup>65</sup> Pajukoski, Marja (2009)

<sup>66</sup> esimerkiksi Helsingin HaO 09/0212

<sup>67</sup> esimerkiksi Helsingin HaO 10/0362 ja Kuopion HaO 08/0177

<sup>68</sup> Kouvolan HaO 08/0529

<sup>69</sup> Rovaniemen HaO 08/0472

<sup>70</sup> Oulun HaO 08/0497

<sup>71</sup> HE 137/1999

Hallinto-oikeuden päätöksissä suunnitelman teko nousee joissain perusosan alennusta koskevilla ratkaisuisa esille. Näiden tapausten kohdalla ei hallinto-oikeuksilla kuitenkaan ole täysin yhtenäistä linjaa suunnitelman teon ja perusosan alentamisen yhteydestä. Jossain ratkaisuisa suunnitelman tekemiseen tai tekemättä jättämiseen on vain viitattu, mutta jossain ratkaisuisa asia on nostettu yhdeksi ratkaisun perusteluksi. Useissa tapauksissa asiasta ei ole kuitenkaan edes mainintaa.

Kuopion HaO ei muun muassa anna ratkaisussaan<sup>72</sup> painoarvoa sille, ettei suunnitelmaa ole tehty. Kyseessä on nuori alle 25 -vuotias henkilö, jolla ei ole ammatillista koulutusta ja joka on toistuvasti kieltäytynyt erilaisista koulutus ja työjaksoista. Perusosan alennus tällaisen henkilön kohdalla on lakiin perustuvaa, mutta toimeentulotukilain 10 §:ssä ehdoksi alentamiselle on kaikissa tapauksissa säädetty suunnitelman teko. Hallinto-oikeus perustelee edellä olevaa ratkaisuaan itsensä elättämisen velvollisuudella ja sillä, että henkilöllä ei ole perhettä, eikä alentaminen vaaranna ihmisarvoista elämää. Suunnitelman puuttuminen ei siis tässä tapauksessa tee perusosan alentamisesta lainvastaista.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on toimeentulotukilain soveltajille suunnatussa opassa<sup>73</sup> sekä kunnille suunnatussa tiedotteessaan<sup>74</sup> ohjeistanut, että perusosan alentamisen yhteydessä on henkilölle aina tehtävä suunnitelma asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Asiaa on korostettu erityisesti nuorten alle 25 -vuotiaiden kohdalla, joilla ei ole ammatillista koulutusta ja josta siis edellä olevassa tapauksessaakin on kyse.

Perusosan alentaminen nuorten kohdalla on herättänyt myös julkisuudessa keskustelua<sup>75</sup>. Se koetaan erityisen herkäksi aiheeksi, joka pahimmillaan edistää syrjäytymistä. Oman elämän hallitsemisen tueksi tehtävä suunnitelma voi hyvin tehtynä olla yksi vahva tukipilari nuoren selviytymisessä. Edellä kuvatun tapauksen yksityiskohdat huomioiden näyttää siltä, että suunnitelman tekemisen edellytykset täyttyvät. Tähän nähden, vaikka ratkaisussa on kyse yksittäistapauksesta, hallinto-oikeuden päätös on huomioita herättävä.

Suunnitelman teon pakollisuuden erilaisissa tulkinnoissa voi olla kyse siitä, että laissa oleva muotoilu asiasta antaa mahdollisuuden tulkita lakia väärin. Esimerkiksi Marja Pajukoski tulkitsee asiaa omassa tutkimuksessaan<sup>76</sup> niin, että sääntely on ristiriitainen: ”*Kun ensin edellytetään suunnitelma laadittavaksi aina, säännös seuraavassa määräyksessä vesitetään ilmauksella: mikäli mahdollista.*” Vaikka tässä on kyse vain yhdestä tulkinnasta, on lain muotoilussa nähtävä olevan puutteellisuutta. Ja koska suunnitelman teko on useissa tapauksissa jäänyt tekemättä, voidaan olettaa, että lakia on tulkittu väärin yleisemminkin, mikäli ei ole kyse pelkästä piittaamattomuudesta. Nykyisen ohjeistuksen myötä asia pitäisi olla lakia soveltaville selvä, eli suunnitelma tulee aina tehdä. Erikseen huomioitavia ovat tilanteita, joissa asiakas ei suostu laatimaan suunnitelmaa yhdessä viranhaltijan kanssa. Toisaalta tällainen suunnitelma saattaa jo olla laadittuna. Lähtökohtaisesti lain tulisi kuitenkin olla kirjoitettu niin, että näin virheellisiä tulkintoja ei pääse syntymään lainkaan.

Perusosan alentamista koskevien ratkaisujen melko suuresta määrästä ja kirjosta voidaan päätellä, että laki tai sen tulkintasuositukset ovat mahdollisesti epäselviä. Käytännöt viranomaisten kesken vaihtelevat laajalti. Samansuuntaista tulkintaa esitet-

<sup>72</sup> Kuopion HaO 08/0052

<sup>73</sup> Opas toimeentulotukilain soveltajille, s. 64

<sup>74</sup> Kuntainfo 8a/2011

<sup>75</sup> Katso esim. Helsingin Sanomat 10.12.2010 ”Toimeentulotuen perusosan alentamista harkitaan yksilöllisesti” ja ”Toimeentuloturvan leikkaus potkii päähän monia nuoria”

<sup>76</sup> Pajukoski, Marja (2009)



tiin jo vuoden 2001 selvityksessä<sup>77</sup>. Selvityksessä todettiin lisäksi, että esimerkiksi suunnitelman tekoon ei hallinto-oikeuksien päätöksissä kiinnitetty kovinkaan usein huomioita.

Perusosan alentamista koskevaan toimeentulotukilain 10 §:ään on sen säätämisen jälkeen tehty useita muutoksia, muun muassa vuonna 2010. Alentamiseen liittyvää problematiikkaa tulisikin siis seurata myös tulevina vuosina, jotta nähdään miten muutokset vaikuttavat esimerkiksi edellä esitettyihin ongelma-kohtiin. Tosin suunnitelman tekoon liittyvä 10 §:n 2 momentti on edelleen samassa muodossa kuin tässä esitettyjen hallinto-oikeuksien ratkaisujen aikaan.

## 5.2 MUUT PERUSMENOT

### 5.2.1 Asumismenojen kohtuullistaminen

Toimeentulotukilain 7 b §:ssä säädetään, että muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisena huomioon asumistukilain (408/1975) 6 §:ssä tarkoitetut asumismenot. Toimeentulotukilain soveltamisohjeissa<sup>78</sup> sanotaan, että yleensä asumismenojen kohtuullisuusharkinnassa lähtökohtana on asunnon koko ja laatu suhteessa perheen koon ja tarpeisiin sekä kunnassa vallitseva kohtuullista asumistasoa vastaava kustannustaso. Ohjeistuksessa sanotaan myös, että harkinta ei saa johtaa siihen, että hakija jää ilman asuntoa tai joutuu muuttamaan asuntoon, joka ei täytä yleisesti hyväksyttävää tai henkilön ja perheen erityisiä tarpeita vastaavaa asumistasoa.

Asumisen kustannukset ovat suurin yksittäinen kotitalouksien kuukausittain maksama menoerä. Se, mitä ja kuinka paljon näistä kuluista hyväksytään menoiksi toimeentulotuessa, on siis hyvin merkittävä asia tuen varassa eläville. Toimeentulotuen myöntämisessä asumisen menoiksi katsotaan niin vuokra-asuntojen kuin omistusasuntojenkin menoja.

Hyväksyttävien menojen suuruus vaihtelee kunnittain. Jokainen kunta voi oman harkintansa mukaan päättää miten paljon se hyväksyy esimerkiksi yhden henkilön kotitalouden enimmäisvuokran määräksi. Esimerkiksi Tampereella vuonna 2011 yhden henkilön talouksissa kohtuullisiksi katsottavat vuokramenot ovat 510e/kk, Jyväskylässä 470e/kk ja Oulussa 420e/kk.<sup>79</sup> Kunnat pyrkivät määrittelemään summat niin, että ne vastaavat todellista tilannetta kunnissa, eli asuntoja on myös käytännössä mahdollista saada kyseisellä vuokratasolla.

Hallinto-oikeuksien päätöksiä koskien asumismenoja on runsaasti. Suurin osa päätöksistä koskee vuokra-asumista. Omistusasumiseen liittyviä ratkaisuja on vain muutamia. Koska kunnat voivat periaatteessa täysin oman harkintansa mukaan määritellä sen summan, jonka katsovat kohtuulliseksi enimmäisasumismenoksi erikokoisten kotitalouksien kohdalla, ei hallinto-oikeuksilla ole näiden summien osalta kohtuullisuusharkintaan liittyvää päätösvaltaa. Hallinto-oikeuksilla on kuitenkin mahdollisuus puuttua esimerkiksi erityisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin liittyvään harkintaan. Yleisesti

<sup>77</sup> STM, Monisteita 2001:35

<sup>78</sup> Opas toimeentulotukilain soveltajille, s. 65

<sup>79</sup> Oulu: [http://www.ouka.fi/sote/sostuki/toimeentt\\_maara.htm](http://www.ouka.fi/sote/sostuki/toimeentt_maara.htm), Jyväskylä: <http://www.jyvaskyla.fi/sote/sosiaalinentuki/toimeentulotuki/ohje>, Tampere: [http://www.tampere.fi/material/attachments/t/5wslQmRXi/toimeentulotuen\\_soveltamisohjeet\\_01032011.pdf](http://www.tampere.fi/material/attachments/t/5wslQmRXi/toimeentulotuen_soveltamisohjeet_01032011.pdf)

ottaen hallinto-oikeuksilla on hyvin yhtenäinen linja asumismenojen kohtuullistamiseen liittyen.

Ratkaisujen sisällöissä keskitytään käytännössä katsoen kahteen seikkaan. Ensinnäkin ratkaisevaa on, miten kauan viranhaltija on antanut aikaa asiakkaalle hankkia ja muuttaa kohtuullisen hintaiseen asuntoon. Toiseksi ratkaisusta nousee esille tapauksia, joissa tarkastellaan sitä, onko toimeentulotuen saajalla erityisiä tarpeita tai olosuhteita. Mikäli erityisiä tarpeita tai olosuhteita on, kunta ei voi soveltaa normaalia kohtuullistamismenettelyä.

Edellisten lisäksi ratkaisevaa saattaa myös olla se, että asiakkaalle on heti tarjottu edullisempaa asuntoa, mutta asiakas on kieltäytynyt asunnosta. Myös se seikka on merkityksellinen, onko kunnasta ylipäänsä mahdollista saada kyseisenä ajankohtana vapaata halvempaa asuntoa. Vuoden 2001 selvityksessä<sup>80</sup> lääninoikeudet ja hallinto-oikeudet ovat päätyneet samantyyppisiin ratkaisuihin. Selvityksen mukaan ratkaisuisa todetaan myös, että kuntien ohjeistamat kohtuulliset asumismenot eivät olleet ehdottomia sääntöjä, vaan jokaisen asiakkaan kohdalla tuli tehdä tapauskohtainen harkinta.

Asumismenojen kohtuullistamisessa asiakkaalle on annettava riittävästi aikaa muuttaa kohtuullisen hintaiseen asuntoon. Vuokraa (tai muita asumismenoja) ei hallinto-oikeuksien mukaan saa kohtuullistaa heti, mikäli asiakas hakee toimeentulotukea ensimmäistä kertaa. Riittävänä sopeutumisaikana ei pidetä yhtä tai kahta kuukautta. Useissa tapauksissa hallinto-oikeus katsoo, että kolme kuukautta on riittävä aika.<sup>81</sup> Tässä ajassa katsotaan olevan mahdollista löytää halvempi asunto ja muuttaa siihen. Näin vältytään kahden asunnon loukkuun joutumiselta.

Erityisiä tarpeita ja olosuhteita hallinto-oikeudet eivät löydä kovinkaan monesta valituksesta. Yleisin huomautus aiheeseen liittyen on, että valittajan selvityksistä huolimatta tapauksessa ei ole ilmennyt erityisiä tarpeita tai olosuhteita. Tämän vuoksi henkilön tai perheen ei katsota olevan oikeutettu erityiskohteluun, eli kunnan ei tarvitse huomioida harkitsemiaan kohtuullisia menoja suurempaa osuutta.<sup>82</sup> Valituksissa asiakkaiden esittämiä olosuhteita ovat esimerkiksi asunnon helppokulkuisuus tai lisätilantarve.

Hallinto-oikeudet katsovat siis useimmissa tapauksissa, että kyseessä olevissa olosuhteissa ei ole erityisiä piirteitä verrattuna normaaliin. Ratkaisujen joukosta löytyy kuitenkin myös sellainen tapaus, jossa hallinto-oikeus katsoo, että erityisiä tarpeita tai syitä on olemassa. Tällaisia tarpeita ja olosuhteita ovat lapsen liikuntavammasta aiheutuva lisätilantarve ja se, että lapsi pystyy jatkamaan samassa koulussa.<sup>83</sup> Toimeentulotukilaskelmassa tulee kyseessä olevassa tapauksessa siis huomioida koko vuokra, eikä muuttamista halvempaan asuntoon voida vaatia.

Kuntien toimeentulotuessa hyväksymät asumismenot ovat yleensä ”täysimääräisempiä” kuin esimerkiksi Kelan myöntämässä asumistuessa hyväksyttävät menot.<sup>84</sup> Tästä huolimatta toimeentulotuessa hyväksytyjen menojen määrä ei välttämättä vastaa todellisia kuluja. Ongelmista kertoo esimerkiksi asumismenojen kohtuullistamiseen liittyvien hallinto-oikeuksien ratkaisujen määrä.

<sup>80</sup> STM, Monisteita 2001:35

<sup>81</sup> katso esim. Helsingin HaO 09/0926 ja 09/0819, Kouvolan HaO 08/0156, Oulun HaO 08/0124

<sup>82</sup> katso esim. Kuopion HO 08/0492, Helsingin HaO 09/0750

<sup>83</sup> Rovaniemen HaO 08/0161

<sup>84</sup> Keskitalo, Elsa & Heikkilä, Matti & Laaksonen, Seppo (2000)

Voidaan esittää epäilyjä siitä, että kuntien määrittämät kohtuulliset asumiskustannukset ovat liian matalat ja ihmisillä ei ole todellisuudessa mahdollisuutta saada kohtuuhintaista asuntoa. Toisaalta voi olla niin, että ihmisten toiveet asuntojen suhteen ovat niin korkealla, että ei tyydytä ehkä hieman vaatimattomampiin asumisoloihin. Kunnasta saattaisi siis löytyä oikean hintainen asunto, mutta sitä ei syystä tai toisesta haluta.

## 5.2.2 Sähköstä aiheutuvat menot

Toimeentulotukilain 7 b §:ssä on säädetty taloussähkön hyväksymisestä muiden perusmenoiksi laskettavien menojen ryhmään. Menot huomioidaan pääsääntöisesti täysimääräisinä, ellei niitä ole pidettävä kohtuuttomina. Sähköstä aiheutuvia menoja ovat normaalin taloussähkön lisäksi mahdolliset sähkölämmityksestä aiheutuvat menot. Nämä sähkölämmitysmenot lukeutuvat 7 b §:n ”asumistukilain (408/1975) 6 §:ssä tarkoitettuihin asumismenoihin” ryhmään, jolloin niiden yhteydessä sovelletaan kunnan määrittämiä kohtuullisten asumismenojen rajoja.

Sähköstä aiheutuviin menoihin liittyviä tapauksia esiintyy hallinto-oikeuksissa jonkin verran. Useimmiten päätöksissä puhutaan vain sähkölaskusta ja tiedoista ei suoraan käy ilmi puhutaanko asiassa taloussähkömenoista vai myös lämmitysmenoista. Laskujen suuruudesta pystyy kuitenkin yleensä päättelemään, että useimmissa tapauksissa kyse on sekä talous- että lämmityssähkön menoista.

Sähkölaskun sisältämät eri sähkönkäyttömuodot saattavat erittelemättöminä vaikeuttaa asian käsittelyä sekä viranhaltijan kohdalla että hallinto-oikeuksissa. Osa samasta laskusta pitää siis käsitellä erikseen muuna perusmenona ja osa kokonaisuusmenoihin kuuluvana menona. Taloussähköksi laskusta hyväksytään aina osa, ja tämän jälkeen katsotaan, hyväksytäänkö vielä osa asumismenojen kuluksi.

Sähköön liittyvissä ratkaisuissa otetaan kantaa pääasiallisesti siihen, ovatko asiakkaan sähkömenot kohtuulliset.<sup>85</sup> Useimmiten hallinto-oikeudet päätyvät ratkaisuun, jossa katsotaan, että kunta on omien arvioidensa mukaan hyväksynyt kohtuullisen osan laskusta taloussähköksi ja lisäksi (mikäli asumismenot eivät jo valmiiksi ylitä kohtuullista rajaa) osan laskusta lämmityskuluiksi. Yleiskuvana ratkaisuista voidaan sanoa, että ne puoltavat linjaa, jonka mukaan ihmisten tulee tarkkailla omaa sähkönkulutustaan. Arviolaskutus tulee pyrkiä saamaan mahdollisimman paikkaansa pitäväksi, jotta vältetään suurilta tasauslaskuilta. Sähkönkulutus tulee muutoinkin pitää maltillisena.

Ratkaisujen joukossa on lisäksi tapauksia, joissa lasku on jaksotettu useammalle kuulle ja laskelmassa on siis huomioitu vain yhtä kuukautta vastaava osuus. Tapauksissa on kyse muun muassa siitä, että asiakas ei ole toimeentulotuen piirissä jatkuvasti. Tästä syystä johtuen ei katsota kohtuulliseksi, että lasku hyväksytään kokonaisuudessaan. Hallinto-oikeus katsoo, että sähkö on menona ennakoitavissa ja laskuun voi siis varautua.<sup>86</sup> On myös tapauksia, joissa asiakkaalle on aikaisemmin hyväksytty sähkölaskut eräpäivän mukaan ja myöhemmin siirrytty jaksotukseen. Hallinto-oikeus katsoo, että jaksotusta ei voida tehdä, jos asiasta ei ole asiakasta informoitu tai jaksotukseen on siirrytty liian pian informoinnin jälkeen.<sup>87</sup>

<sup>85</sup> esimerkiksi Helsingin HaO 10/0430, 10/0456 ja Kuopion HaO 10/0484

<sup>86</sup> Kuopion HaO 10/0488, 08/0222

<sup>87</sup> Kuopion HaO 09/0309, 09/09/0325

Taloussähkön osalta voidaan sanoa, että sähkön kulutus tulee olla kohtuullisissa rajoissa, jotta se huomioitaisiin kokonaan. Erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuen on mahdollista, että normaalisti kohtuuttomaksi katsottava lasku voidaan huomioida ilman kohtuullistamista. Sähkön osalta hallinto-oikeuksien linja on kuitenkin yhtä tiukka kuin asumismenojenkin kohdalla, kun puhutaan siitä, mikä katsotaan erityisiksi olosuhteiksi tai tarpeiksi. Sähköä ei siis voi kuluttaa mielensä mukaan vaikka joutuisi esimerkiksi oman terveydentilansa vuoksi viettämään paljon aikaa kotona. Lämmitys-sähkön osalta, hallinto-oikeuksilla on sama tiukka linja, eli kulutuksen tulee olla kunnan kohtuulliseksi katsomien määrien rajoissa.

Sähkön huomioimiseen liittyvä problematiikka on sekä asiakkaan että toimeentulotuen tarkoituksen kannalta haastava. Sähkön hinta on noussut viimeaikoina jopa poikkeuksellisen paljon ja tällöin tulisi suurentuneissa laskuissa huomioida korotuksen osuus. Joissain kunnissa kohtuullista kulutusta arvioidaan euromäärillä, joissain kilowattitunteina. Euromääräisessä enimmäiskulujen arvioinnissa on suurempi riski, että sähkön hinnannousu jää asiakkaan maksettavaksi hänen perusosastaan. Lämmitys-sähkön huomioiminen osana kokonaisasumiskuluja on ongelmallinen asia niille, joilla esimerkiksi vuokra on jo asumiskulujen ylärajoilla. Tällöin lämmityssähkö jää perusosalla maksettavaksi.

Toimeentulotuen viimesijaisuus huomioiden on kuitenkin otettava huomioon se, että olisi kohtuutonta, jos suuren omakotitalon sähkölämmityskulut otettaisiin kokonaisuudessaan pitkän aikaa huomioon tai jos taloussähköä käytettäisiin piittaamattomasti. Kokonaisasumiskulut kohoaisivat tällöin vuositasolla huomattavan korkeiksi. Toimeentulotuen tarkoitus huomioiden ei siis voi pitää kohtuuttomana taloussähkön ja lämmityssähkön kohtuullistamista tilanteissa, joissa asiakas on omilla valinnoillaan aiheuttanut sen, että sähkölaskut ovat poikkeuksellisen suuret. Näissä tilanteissa on kuitenkin arvioitava tarkkaan, onko asiakkaalla todellisuudessa mahdollisuus pienempään sähkölaskuun tai pienempiin kokoasumiskustannuksiin.

### 5.2.3 Vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot

Perusosaan kuuluu toimeentulotukilain 7 a §:n mukaan vähäiset terveydenhuoltomenot. Saman lain 7 b §:ssä säädetään, että muihin perusmenoihin kuuluu vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot. Toimeentulotukilakia soveltavalle suunnatussa oppaassa<sup>88</sup> ohjeistetaan muun muassa, että vähäisiksi menoiksi katsotaan ilman lääkärin määräystä syntyneet lääkemenot. Sen sijaan lääkärin määräykseen perustuvat menot katsotaan kuuluvan muina perusmenoina täysimääräisesti korvattaviin menoihin.

Lisäksi katsotaan, että pääsääntöisesti toimeentulotuella korvataan julkisen terveydenhuollon palveluja. Yksityisen puolen palvelut tulevat korvattavaksi poikkeustapa-uksissa ja vain mikäli esimerkiksi vastaavaa hoitoa ei voida julkisella puolella tarjota lainkaan tai hoidon kiireellisyys/jatkuva hoitosuhde sitä vaativat.

Hallinto-oikeuksien ratkaisuisissa nousee esille melko paljon terveydenhuoltoon liittyviä ratkaisuja. Useimmat niistä käsittelevät yksityisen hoidon kulujen huomioimista menona. Lisäksi on joitain yksittäisiä ratkaisuja muun muassa lääkekuluihin liittyen sekä hoitotuen ja terveydenhoitomenojen yhteydestä. Silmälasien hankkimisesta aiheutuvien kulujen huomioiminen on myös muutaman päätöksen kohteena.

<sup>88</sup> Opas toimeentulotukilain soveltajille, s.68

Yksityisten palveluiden käyttö nousee siis terveydenhuollon menoihin liittyen ratkaisuisissa eniten esille. Pääasiassa kyse on hammashuollon ja fysioterapian palveluisista. Suurimmassa osassa ratkaisuja hallinto-oikeudet päätyvät tulokseen, että yksityisiä palveluita ei tule huomioida menona.<sup>89</sup> Perusteluina pidetään esimerkiksi sitä, että hoidon saa julkiseltakin puolelta ja ei ole esitetty sellaisia syitä joiden vuoksi tästä huolimatta hoito tulisi kustantaa yksityisellä puolella. Muutamissa tapauksissa hallinto-oikeus kuitenkin katsoo, että yksityinen hoito tulee korvata. Näissä tapauksissa perusteluina on muun muassa se, että hoitoa ei saa julkiselta puolelta ja se, että hoito on kiireellistä.<sup>90</sup>

Hoitotukea saavien henkilöiden terveydenhuollon menojen huomioiminen laskelmassa tuo esille erään huomion arvoisen asian. Lähtökohtaisesti toimeentulotuessa ei huomioida tulona tällaista erityisestä tarpeesta johtuen saatavaa tukea (toimeentulotukilain 11 §). Vastaavasti niitä menoja, jotka katsotaan katettavan Kelan hoitotuella, ei oteta menona huomioon (lain 8 §). Hallinto-oikeuksien ratkaisuisista on tulkittavissa, että käytännöt tämän asian suhteen ovat hieman epäselviä eri viranhaltijoiden kesken. Lähinnä kyse näyttäisi olevan siitä, että joissain kunnissa (tai kyse on vain yksittäisistä työntekijöistä) ohjetta tulkitaan niin, että hoitotuen koko summaa vastaava määrä mitä tahansa vähänkin terveydenhuoltoon liittyviä menoja jätetään huomioimatta.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus näkee edellä esitetyn asian niin, että jokaisessa yksittäisessä tapauksessa tulee aina selvittää mihin tarkoitukseen hoitotuki on tarkoitettu. Eli mihin menoihin hoitotuki on päätöksen mukaan myönnetty. Hoitotuella ei siis saa kattaa mitään sellaisia menoja mitä ei ole tarkoitettu tuella katettavan. Esimerkinomaisesti voidaan asia tulkita muun ohella niin, että vammaisuuden perusteella saadulla hoitotuella ei saa kattaa ehkäisy pillereiden hankkimisesta johtuvia lääkekuluja.

*Kansaneläkelaitoksen lausunnon mukaan X:lle myönnetyn korotetun hoitotuen perusteena on ollut avun, ohjauksen ja valvonnan tarve. Näin ollen lääkärin määräämistä lääkkeitä aiheutuneet kustannukset ja muut sairauskulut eivät ole hoitotuella korvattavia menoja, vaan ne ovat vähäistä suurempia terveydenhuoltomenoja, jotka on vastoin Y:n perusturvalautakunnan käsitystä otettava menona huomioon normilaskelmassa perustoimeentulotukea määrättäessä. (Hämeenlinnan HaO)*

Edellä kuvatussa ratkaisussa on kyse yksittäisestä tapauksesta ja kyseessä olevat lääkekulut ovat samasta sairaudesta/vammasta johtuvia kuluja kuin minkä ohjaukseen ja avun tarpeeseen tuki on myönnetty. Asia on kuitenkin nähtävä niin, että viranhaltija ei ole lainkaan kiinnittänyt huomiota siihen, mihin hoitotuki on myönnetty. Samantyyppisiä tulkintoja saattaa olla kunnissa enemmänkin. Asia on siinä määrin merkittävä, että se on syytä nostaa esille.

Hoitotuella on tarkoitus kattaa sairaudesta tai vammasta johtuvaa avun, ohjauksen tai valvonnan tarvetta tai muita erityiskustannuksia (esimerkiksi lääkemenoja). Tämän vuoksi tulisi aina siis selvittää mitkä kulut ylipäänsä kuuluvat hoitotuella katettavaksi ja mahdollisesti mitkä lääkemenot ovat näitä kyseisiä erityiskustannuksia, jotka on tarkoitus kattaa hoitotuella. Näistä tulee siis erotella ne lääkemenot, jotka ovat muista syistä johtuvia. Hoitotuki menettää merkityksensä erityistukena, mikäli sillä katetaan

<sup>89</sup> esimerkiksi Kouvolan HaO 08/0641, Rovaniemen HaO 08/0329, Helsingin HaO 09/0528, 09/0186

<sup>90</sup> Oulun HaO 08/0597 ja Hämeenlinnan HaO 08/0265

kaikkia terveydenhuollon menoja. Tätä seikkaa tulisi korostaa, jotta virheellisiä tulkintoja ei syntyisi.

Pelkkiin lääkekuluihin kohdistuvia ratkaisuja ei aineistossa ole kovin montaa. Olemassa olevista ratkaisuista voidaan kuitenkin hallinto-oikeuksien linjauksen tulkinta olevan sellainen, että lääkekuluista tulee aina vaadittaessa esittää reseptit ja ostokuitit. Mikäli asiakkaalla ei ole esittää lääkkeitä lääkärintodistusta tai reseptiä ja lisäksi ostokuittia, ei kuluja välttämättä laskelmassa huomioida menoksi. Lisäksi lääkekulut huomioidaan pääsääntöisesti kuukausittain aina hakemuskuukauden menoksi. Kerrallaan ei siis voi hakea esimerkiksi takautuvasti neljän kuukauden lääkekuluja yhden kuukauden menona.<sup>91</sup>

Korkein hallinto-oikeus on katsonut ratkaisussaan<sup>92</sup>, että ilman lääkärin määräystä hankitut lääkkeet on katsottava perusosaan kuuluviksi vähäisiksi terveydenhuoltomenoiksi ja puolestaan lääkärin määräyksellä hankitut lääkkeet on huomioitava kokonaisuudessaan lisäosalla (nykyisessä laissa: täydentävä toimeentulotuki) katettaviksi menoksi. KHO on ottanut myös kantaa yksityisten lääkäripalveluiden kustannusten korvaamiseen toimeentulotuessa.<sup>93</sup> Sen mukaan esimerkiksi tilanteessa, jossa ei ole esitetty perusteluita kiireelliselle hoidolle, ei ole tarpeen korvata yksityisen terveydenhuollon menoja.

Hallinto-oikeudet noudattavat pääsääntöisesti ratkaisuisaan edellä esitettyjä KHO:n ratkaisulinjoja ja käytännöt ovat terveydenhuollon menojen huomioimisessa muutenkin suhteellisen vakiintuneita. Esimerkiksi yksityisen terveydenhuollon menoihin liittyvien valitusten määrä hallinto-oikeuksissa on kuitenkin suuri. Asiassa voi olla kyse siitä, että vaikka käytännöt ovat sekä kunnissa että eri oikeusasteissa melko yhtenäiset, ei menojen hyväksymisen perusteita selitetä tarpeeksi hyvin toimeentulotukea hakevalle. Syynä valitusten määrään saattaa olla jokin muukin, mutta on siis mahdollista, että viranhaltijoiden tulisi kiinnittää enemmän huomiota asiakkaiden ennako-ohjeistamiseen sekä toimeentulotukipäätösten perusteluihin.

---

<sup>91</sup> esimerkiksi Helsingin HaO 09/0064, Kuopion HaO 10/0223

<sup>92</sup> KHO 16.12.1999 taltionumero 4143

<sup>93</sup> KHO 27.8.2004 taltionumero 2076

## 6 TÄYDENTÄVÄ TOIMEENTULOTUKI

Täydentävää toimeentulotukea voidaan toimeentulotukilain 7 c §:n mukaan myöntää seuraaviin erityismenoihin: lasten päivähoitomenot, muut kuin 7 b §:ssä tarkoitettujen asumisesta aiheutuvat menot sekä henkilön tai perheen erityisistä olosuhteista johtuvat, toimeentulotuen turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot. Erityisen tarpeen tai olosuhteen määritteellä lain mukaan tarkoitetaan esimerkiksi pitkäaikaista toimeentulotuen saamista, pitkäaikaista tai vaikeaa sairautta tai lasten harrastusmenoihin liittyviä erityistarpeita.

Lain sisältämän määritelmän mukaisista täydentävään toimeentulotukeen oikeuttavista asioista ei lasten päivähoitomenoihin liittyviä hallinto-oikeuden päätöksiä ole aineistossa yhtään. Sen sijaan asumisen kuluihin ja erityisiin tarpeisiin ja olosuhteisiin liittyviin asioihin hallinto-oikeudet ovat antaneet ratkaisuja merkittävän määrän. Asumiseen liittyvissä ratkaisuissa on pääasiassa kyse vuokravakuuksiin liittyvistä tapauksista sekä siitä, että asumisen kuluja on tullut maksettavaksi saman kuun aikana kahdesta eri asunnosta. Sen sijaan ”erityiset tarpeet ja olosuhteet” kattavat mitä moninaisimpia tarpeita aina pyykinpesukoneesta musiikkiopiston maksuihin.

Seuraavassa nostetaan esille ensin luvussa 6.1 vuokravakuuteen ja kahden asunnon kuluihin liittyviä ratkaisuja. Luvussa 6.2 on koottu muista täydentävän toimeentulotuen tapauksista esille yleisimpiä valituksen aiheita sekä myös muutamia mielenkiintoisia hallinto-oikeuden päätöksiä.

### 6.1 VUOKRAVAKUUS JA KAHDEN ASUNNON KULUT

Täydentävän toimeentulotuen piiriin kuuluu edellä esitetyn tavoin muita asumiseen liittyviä kuluja kuin ne, jotka kuuluvat muihin perusmenoihin. Tällaisina menoina voidaan pitää muun muassa vuokravakuutta, vuokraennakkoa ja muuttokuluja. Tilanteissa, joissa henkilö tai perhe joutuu muuttamaan asunnostaan väliaikaisesti toiseen asuntoon esimerkiksi home- tai kosteusvaurioiden vuoksi, on suositeltavaa, että toimeentulotukea määrättäessä menoiksi huomioitaisiin molempien asuntojen kustannukset.<sup>94</sup> Tällaisessa tilanteessa on kyse kahden asunnon kulujen huomioimisesta.

Hallinto-oikeuksissa käsitellään vuosittain muutamia sekä vuokravakuuteen että kahden asunnon kulujen huomioimiseen liittyviä tapauksia. Lisäksi joukossa on muutamia muuttokuluihin liittyviä ratkaisuja. Nämä valitukset muodostavat siinä mielessä erityisen ryhmän täydentävään toimeentulotukeen liittyvissä tapauksissa, että päätöksistä enemmistö muuttui hallinto-oikeuksissa. Hallinto-oikeudet siis katsovat ratkaisemissaan tapauksissa, että vuokravakuus tai muuttokulut tulee korvata tai ottaa ainakin laskelmaan menoksi. Täydentävään tukeen liittyvissä tapauksissa viranhaltijan päätöksen kumoutuminen on ratkaisujen joukossa harvinaista, eli sen vuoksi tämän ryhmän ratkaisut poikkeavat muista täydentävän tuen valituksista.

Vuokravakuuteen liittyvissä hallinto-oikeuden ratkaisuissa on pääasiallisesti kyse siitä, ovatko muuton syyt sellaiset, että muutto katsotaan tarpeelliseksi. Muuton syiden pohdinta kiteytyy siis pitkälti ”erityisiä syitä/tarpeita” -käsitteen alle. Muuttoon liittyviä ja päteviä syitä myöntää vuokravakuus ovat muun muassa työ- tai opiskelu-

<sup>94</sup> Opas toimeentulotukilain soveltajille, s. 74

paikan saaminen, halvempi asunto, terveydelliset syyt ja se, että vanha asunto irtisanoetaan (omistaja myy asunnon).<sup>95</sup>

Sellaisia syitä, joiden perusteella hallinto-oikeudet eivät katso muuttoa oikeutetuksi ovat muun muassa se, että uuden asunnon vuokra on kohtuullisia asumiskustannuksia kalliimpi sekä vanhan asunnon puutteet/terveydelliset haitat on jo korjattu tai ne voidaan korjata. Lisäksi esimerkiksi terveydentilaan tai kulttuurisiin perinteisiin vetoaminen ei aina täytä erityisten tarpeiden kriteeriä.<sup>96</sup>

Muuttokustannuksiin liittyvät ratkaisut koskevat osittain samantyyllisiä asioita kuin vuokravakuuksiin liittyvät tapaukset. Kyse on siis usein siitä, onko muuttoon ylipäänsä sellaisia perusteita, jotka voidaan katsoa toimeentulotuessa kohtuudella hyväksyttäviksi. Lisäksi hallinto-oikeudet kiinnittävät huomioita muihin erityispiirteisiin, joiden vuoksi muuttoapu on mahdollisesti ollut tarpeen. Tällaisia erityispiirteitä on esimerkiksi henkilön terveydentilaan liittyvät seikat.<sup>97</sup>

Joskus henkilö tai perhe voi joutua tilanteeseen, jossa yhden kuukauden aikana erääntyy maksettavaksi kahden eri asunnon kustannuksia. Pääsääntöisesti toimeentulotuessa huomioidaan kuukauden aikana asumiskustannuksia vain yhdestä asunnosta. Poikkeustapauksessa voidaan kuitenkin katsoa, että henkilön tai perheen tilanteen vuoksi on kohtuutonta olla huomioimatta kuluja toisestakin asunnosta. Hallinto-oikeuksissa näistä kahden asunnon kulujen huomioimista koskevista tapauksista lähes kaikki viranhaltijan päätökset kumottiin. Tämä kertoo ainakin siitä, että kuntien ohjeistus ja tulkinta asiaan liittyen on tiukempaa kuin hallinto-oikeuksissa.

Yleisin syy minkä vuoksi hallinto-oikeudet kumoavat viranhaltijan päätöksen ja palauttavat sen takaisin käsiteltäväksi, on asiakkaan nykyisen asunnon huono kunto. Esimerkiksi kosteusvauriot ovat syy, jonka vuoksi hallinto-oikeudet katsovat, että toimeentulotukiperheellä on pätevä syy muuttaa nopeasti toiseen asuntoon. Tällöin tulee siis huomioida kahden asunnon vuokra (tai vastaavasti omistusasunnon kustannukset + vuokra). Asunnon huonosta kunnosta tulee kuitenkin olla todellista näyttöä, jotta nopeaan muuttoon voidaan katsoa olevan pätevä syy.<sup>98</sup> Muita hyväksyttäviä syitä nopeaan muuttoon ja ylimääräisten kulujen huomioimiseen ovat muun muassa yhtäkkiä saatu tieto opiskelupaikasta ja terveydentilaan liittyvät seikat. Näissäkin tapauksissa esimerkiksi terveydentilaan vetoaminen tarvitsee tuekseen lääkärin lausunnon.

Hallituksen esityksessä<sup>99</sup> koskien täydentävää toimeentulotukea ei oteta kantaa millaisissa olosuhteissa muita kuin 7 b §:ssä tarkoitettuja asumismenoja otetaan huomioon. Esityksessä mainitaan esimerkinomaisesti takuuvuokra, vuokraennakko ja muut muutosta aiheutuvat kulut, jotka voidaan toimeentulotuella korvata. Kahden asunnon kulujen korvaamisesta ei esityksessä mainita mitään. Kuten edellä on esitetty, ministeriön suosituksena kuitenkin on, että esimerkiksi homevaurioiden vuoksi toiseen asuntoon muuttamisesta johtuvat kulut otettaisiin huomioon toimeentulotukea määrättäessä. Näin ollen voidaan sanoa, että hallinto-oikeuksien ratkaisut ovat johdonmukaisia suositusten kanssa. Osassa ratkaisuista hyväksytään muuton syyksi jopa keveämpiä perusteluita kuin mitä suosituksissa mainitaan.

<sup>95</sup> esimerkiksi Oulun HaO 10/0378, Rovaniemen HaO 10/0024, 10/0058, Kuopion HaO 09/0103

<sup>96</sup> esimerkiksi Helsingin HaO 10/10/0029, 09/1084, 08/1057, Kuopion HaO 09/0336

<sup>97</sup> Helsingin HaO 10/0782

<sup>98</sup> Kuopion HaO 09/0734, Rovaniemen HaO 09/0718, 09/0650, 08/0354

<sup>99</sup> HE 164/2005



## 6.2 ERITYISISTÄ TARPEISTA TAI OLOSUHTEISTA AIHEUTUVAT MENOT

Toimeentulotukilaissa koskien täydentävää toimeentulotukea mainitaan yhtenä erityisyytenä toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi liittyvät menot. Jotta tällaiset menot huomioitaisiin täydentävää tukea myönnettäessä, tulee henkilöllä tai perheellä olla *erityisiä tarpeita tai olosuhteita*, joista nämä menot syntyvät. Lain sanamuodosta ilmenee, että mitä tahansa itsenäistä suoriutumista edistävää menoa ei siis voida katsoa toimeentulotuella korvattavan.

Mitä sitten ovat nämä erityiset olosuhteet tai tarpeet? Tämä jätetään laissa melko avoimeksi. 7 c §:n 2 momentissa mainitaan esimerkkeinä pitkäaikainen toimeentulotuen saaminen, pitkäaikainen tai vaikea sairaus sekä lasten harrastustoimintaan liittyvät erikoistarpeet. Edellä luetellut lain antamat esimerkit eivät siis kuitenkaan ole tyhjentävä luettelo. Hallituksen esityksessä<sup>100</sup> mainitaan edellisten lisäksi muun muassa välttämättömät kodin irtaimistoon kuuluvat menot ja lastentarvikkeista aiheutuvat menot. Täydentävän tuen ryhmään voidaankin luokitella kaikki tarpeet aina televisiosta, erityisruokavaliokustannuksiin ja lastentapaamisesta aiheutuneisiin kuluihin (ks. esim. Toimeentulotuki- opas). Luettelo erilaisista asioista, joihin voidaan hakea täydentävää toimeentulotukea, on niin laaja, että sen luettelominen ei ole tässä mahdollista, saati sitten laissa.

Päätäväältä täydentävän tuen myöntämisessä on hyvin pitkälti kunnalla. Viranhaltijat myöntävät usein kunnan omien ohjeistusten mukaan täydentävää tukea. Täydentävän tuen myöntämisen voidaan sanoa olevan osittain kiinni esimerkiksi kunnan taloudellisesta tilanteesta. Kun lakimuutosta toimeentulotuen rakenteen muutoksesta (täydentävän tuen nimitys otettiin käyttöön) käsiteltiin eduskunnassa vuonna 2005, sosiaali- ja terveysvaliokunta painotti, että tarveharkintaisen tuen käyttöä tulee korostaa.<sup>101</sup> Tämän voidaan katsoa tarkoittavan sitä, että täydentävää toimeentulotukea tulisi toimeentulotuen myöntämisessä harkintaan pohjautuen käyttää entistä enemmän. Ohjeistuksista ja suuntaa-antavista käytännöistä huolimatta lopullinen päätäväältä yksittäisen asiakkaan erityisiä tarpeita arvioitaessa, on siis kuitenkin hyvin laajalti edelleen toimeentulotukea myöntävällä työntekijällä.

Hallinto-oikeuksien ratkaisujen joukossa on runsaasti erilaisiin tarpeisiin liittyviä valituksia. Hautajaiskulut, kodin hankinnat, vaatemenot, matkakulut ja harrastusmenot ovat esimerkkejä niistä moninaisista menoista, joihin toimeentulotuen asiakkaat ovat tukea hakeneet. Päätöksistä arvioiden noin kolmasosa on sellaisia, joissa viranhaltijan päätös kumotaan ja palautetaan uudelleen käsiteltäväksi. Hylätyistä valituksista iso osa on sellaisia, joissa todetaan, että asiassa ei ole esitetty sellaisia erityisiä tarpeita tai olosuhteita, joiden vuoksi täydentävää tukea tulee myöntää. Kunnat ovat siis yleisesti ottaen useimmiten antaneet harkintavaltaansa nojaten oikeaksi katsomansa ratkaisun.

Yhtenä isona ryhmänä vaatimusten joukossa ovat erilaiset kodin kalustukseen liittyvät tavarat. Tällaisia menoja valituksissa ovat muun muassa pesukone, pölynimuri, erilaiset kalusteet sekä pakastin. Harrastusmenoina esitetään esimerkiksi polkupyörä ja kalastuslupamaksu. Lisäksi vaatimuksissa ilmenee vaatteisiin ja erilaisiin julkisten kulkuneuvojen maksuihin liittyviä menoja. Ratkaisuissa näitä kaikkia yhdistää siis edellä esitetyn tavoin hallinto-oikeuden harkinta siitä, onko olosuhteissa tai tarpeissa jotain sellaista erityistä, jonka vuoksi tukea tulisi myöntää.

<sup>100</sup> HE 164/2005

<sup>101</sup> StVM 34/2005

Pääsääntöisesti ratkaisuihin katsotaan, että erityisiä olosuhteita ei ole. Esimerkiksi allergioihin tai muuhun terveydentilaan yleisesti vetoamisen ei katsota täyttävän erityisen tarpeen kriteeriä. Vain sellaisissa tapauksissa, joissa on olemassa esimerkiksi lääkärintodistus asiasta, hallinto-oikeus katsoo, että asia tulee saattaa uudelleen käsiteltäväksi. Opiskelun tai työssäkäynnin edistäminen tai edellytyksenä oleminen katsotaan myös joissain tapauksissa esimerkiksi matkalippukulujen korvaamisen erityisenä olosuhteena.<sup>102</sup>

Pyykinpesukone on valituksien kestokohteena, jonka vuoksi se on aiheellista nostaa erikseen tarkasteluun. Valituksissa vedotaan usein siihen, että nykyaikana pyykinpesukone kuuluu kodin perusvarustukseen ja on arkipäivän toimissa välttämätön. Tässäkin kohtaa hallinto-oikeuksien perustelut keskittyivät erityisten tarpeiden ja olosuhteiden selvittämiseen ja kuntien harkintavalta on lähtökohtana asiassa. Suurin osa pesukoneeseen liittyvistä vaatimuksista hylätään erityisten tarpeiden ja olosuhteiden puutteen vuoksi. Esimerkiksi romanikulttuurin erityispiirteisiin tai yleisesti huonoon terveydentilaan vetoaminen ei automaattisesti tarkoita, että olosuhteet katsottaisiin erityisiksi.

Hallinto-oikeus katsoo kuitenkin poikkeuksellisesti yhdessä tapauksessa<sup>103</sup>, että kunta ei voinut pelkästään yleisiin perusteisiin vedoten olla myöntämättä tukea pesukoneeseen. Kunnan ohjeiden mukaan pesukoneeseen myönnetään tukea vain lapsiperheille ja jos taloyhtiössä ei ole pesutupaa. Hallinto-oikeuden mukaan päätöksen tekemisessä tulee käyttää yksilökohtaista harkintaa yleisten ohjeiden lisäksi. Tapauksessa hallinto-oikeus ei ratkaissut vaatimusta suoraan itse, mutta palautti asian uudelleen käsiteltäväksi.

Tiivistäen voidaan sanoa, että hallinto-oikeuksissa on suhteellisen tiukka linja sen suhteen mikä katsotaan erityiseksi olosuhteeksi tai tarpeeksi, kun on kyse täydentävän toimeentulotuen myöntämiseen liittyvistä valituksista. Asiasta ei voida kuitenkaan vetää sellaista johtopäätöstä, että tällaisia olosuhteita ei käytännössä olisi lainkaan ja että hallinto-oikeudet eivät puuttuisi kuntien toimintaan selvien laintulkinnassa olevien virheiden ollessa kyseessä. Kuitenkin kun puhutaan niinkin väljästä käsitteestä kuin ”erityiset olosuhteet ja tarpeet”, on sisällön määrittäminen aina tulkitsijasta kiinni. Sellainen tarve tai olosuhde, joka toimeentulotukea saavan omasta näkökulmasta on hyvinkin merkittävä ja oleellinen, voi näyttäytyä viranomaisen kokonaisvertailussa ”normaalilta”.

Täydentävään toimeentulotukeen liittyen on huomion arvoista toimeentulotukilain 7 c §:n 2 momentissa mainittu ”lasten harrastustoimintaan liittyvät erityistarpeet”. Tällaisia tarpeita ei hallinto-oikeuksiin tehdyissä valituksissa esiinny juuri lainkaan. Nekin harvat tapaukset joita aineistossa on, koskevat lähinnä nuorten harrastusmenoja eli pienten lasten harrastuksiin liittyviä valituksia ei ole. Lakiin erikseen nostettu ”lasten harrastusmenot” ovat toimeentulotuen myöntämisessä joko niin selvä ja yhdenmukaiseen käytäntöön pohjautuva tarve, että asiasta ei ole tarvinnut valittaa tai menot ovat sellaisia, että laista huolimatta harrastusmenoihin ei myönnetä tukea pääsääntöisesti lainkaan, eikä asiasta osata valittaa. Tämän selvityksen perusteella asiaan ei pystytä kuitenkaan ottamaan kantaa.

Toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi välttämättömän toimeentulon turvaajaksi. Vaikka toimeentulotukilain esitöissä viitataan siihen, että täydentävän tuen myöntämistä tulee lisätä, on otettava huomioon toimeentulotuen edellä kuvattu tarkoitus. Lain rajalliset esitysmahdollisuudet huomioiden, täydentävän toimeentulo-

<sup>102</sup> esimerkiksi Helsingin HaO 10/0073, 10/0156, 09/0771, Kuopion HaO 09/0761, Hämeenlinnan HaO 08/0275, Oulun HaO 09/0358

<sup>103</sup> Hämeenlinnan HaO 08/0275

tuen kohdalla on välttämätöntä, että laissa esiintyvä muotoilu ”erityisistä tarpeista ja olosuhteista” saa mahdollisimman selkeän tulkinnan lain ulkopuolisessa ohjeistuksessa (esim. STM:n Toimeentulotuki -opas). Näin toimien todennäköisesti helpotettaisiin sekä toimeentulotuen hakijan, tukea myöntävän työntekijän että hallinto-oikeuksien työtä. Samalla välttyttäisiin myös kaikkein räikeimmiltä ristiriidoilta eri viranomaisten ja hallinto-oikeuksien päätöksiä välillä.

## 7 EHKÄISEVÄ TOIMEENTULOTUKI JA TUEN MYÖNTÄMINEN TAKAUTUVASTI

### 7.1 EHKÄISEVÄ TOIMEENTULOTUKI

Toimeentulotukilain 1 §:n 2 momentissa määritellään ehkäisevä toimeentulotuki niin, että sen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja oma-toimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Saman lain 13 §:ssä säädetään siitä, että kunta päättää omien perusteidensa mukaan ehkäisevän tuen myöntämisestä. Laissa annetaan muutama esimerkki tilanteista joissa ehkäisevää tukea voi myöntää. Tällaisia tilanteita ovat muun muassa asumisen turvaaminen, taloudellisen tilanteen äkillinen heikentyminen ja tuen saajan aktivointiin liittyvät tilanteet.

Vuoden 2001 alusta tuli voimaan toimeentulotukilain muutos, jonka tavoitteena oli ehkäisevän tuen myöntämisen lisääminen. Tätä kautta voitaisiin tehostaa ihmisten omatoimista suoriutumista ja syrjäytymisen vähenemistä.<sup>104</sup> Hallituksen esityksessä arvioitiin, että lainmuutoksen seurauksena kuntien toimeentulotuen menoista noin 3,3 % olisi ehkäisevän tuen menoja. Tämän selvityksen luvussa 3.1.2 on esitetty, että vuonna 2010 perustoimeentulotuen ja täydentävän tuen yhteismäärä oli yli 97 % kaikista toimeentulotuen menoista. Ehkäisevää tukea myönnettiin siis alle 3 %.

Toimeentulotukilain soveltajille suunnatussa oppaassa<sup>105</sup> esitetään, että ehkäisevää tukea myöntämällä ja riittävän varhaisella puuttumisella voidaan vaikuttaa henkilöä ja perhettä uhkaaviin riskitilanteisiin. Ehkäisevän tuen myöntämistä ei ole rajoitettu laissa lueteltuihin esimerkkitapauksiin, vaan kunnan tulee omien perusteidensa mukaan arvioida missä tilanteissa tukea tulisi myöntää. Ehkäisevästä toimeentulotuesta tehdyssä selvityksessä<sup>106</sup> sanotaan, että tuki on koettu esimerkiksi hyvänä opiskelun ja työllistymisen turvaajana. Ehkäisevää tukea on myös käytetty nuorten ja pitkäaikaistyöttömien aktivoimiseksi ja työhön pääsyn parantamiseksi sekä estämään henkilöä tai perhettä uhkaava häätö maksamalla vuokratästäjä.

Tämän selvityksen aineistona olevissa hallinto-oikeuden päätöksissä ehkäisevään toimeentulotukeen liittyviä tapauksia on vain kourallinen vuosittain. Näistä ratkaisusta lähestulkoon kaikki koskevat vuokratästeihin haettua toimeentulotukea. Muita kuin vuokratästeihin liittyviä valituksia on siis jokaisena vuonna vain muutama yksittäistapaus. Ne liittyvät pääasiassa yleiseen elämäntilanteen parantamiseksi haettuun apuun tai esimerkiksi harrastusmenoihin.

Vuokratästeihin liittyvissä ehkäisevän toimeentulotuen valituksissa hallinto-oikeus hylkää yhtä lukuun ottamatta kaikki valitukset. Tämä yksi kumottu päätöskin koskee sitä, että hallinto-oikeus katsoo, että viranhaltija ei ole selvittänyt tarpeeksi hyvin asiakkaan tilannetta. Asiassa on siis kyse ennemminkin menettelyllisestä virheestä. Näihin palataan tarkemmin luvussa 8.2.

Hylätyissä valituksissa hallinto-oikeudet perustelevat päätöstään lähtökohtaisesti aina sillä, että kunta myöntää ehkäisevää tukea omien perusteidensa mukaan, joten hallinto-oikeus ei voi velvoittaa kuntaa myöntämään tukea. Tämän lisäksi perusteluissa on mainintoja muun muassa siitä, että asiakasta ei uhkaa häätö tai, että asiakkaalle

<sup>104</sup> HE 134/2000

<sup>105</sup> Opas toimeentulotukilain soveltajille, s.91–92

<sup>106</sup> STM, Monisteita 1997:18

on jo myönnetty samaan tarkoitukseen tukea, eikä siis ole tarkoituksenmukaista myöntää sitä uudelleen.<sup>107</sup>

Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon. Tämä ei tarkoita, että syntyisi subjektiivinen oikeus saada asunto, jos sellaista ei ole. Valtiolla ja kunnilla on kuitenkin velvollisuus edistää asumiseen liittyviä asioita.

Yhtenä tällaisena asumista edistävänä toimenä voidaan pitää vuokratästeihin liittyvien ongelmien ratkaisemista, koska vuokratästit saattavat estää henkilöä tai perhettä saamasta asuntoa<sup>108</sup>. Tällaisessa tilanteessa vuokratästien maksaminen on siis ensisijaisen tärkeää, mikäli asiasta ei ole vuokraisännän kanssa päästy sopuun. Ehkäisevä toimeentulotuki on tarkoitettu esimerkiksi tällaisten tilanteiden selvittämiseen. Kunnilla on kuitenkin ratkaisuvallta asiassa ja tuen myöntäminen rästeihin riippuu aina henkilön omasta kokonaistilanteesta.

Hallinto-oikeuden päätöksissä koskien vuokratästejä nousee useammassa tapauksessa esille se, että ehkäisevää tukea ei ole myönnetty rästeihin sen vuoksi, että asiakas on saanut rästien kerääntymisen kuukausina normaalin toimeentulotuen ja katsotaan siis, että asiakkaalla on ollut varoja maksaa vuokrat ajallaan. Kunnat katsovat, että ei ole syytä maksaa samasta menosta kahteen kertaan. Hallinto-oikeudet toteavat saman omista perusteluissaan. Tässä kohtaa korostetaan siis henkilön velvollisuutta omatoimiseen asioiden suorittamiseen. Laskut tulee maksaa silloin kun ne erääntyvät ja niihin on tarvittavat varat käytössä.

Lähtökohta edellä olevissa perusteluissa on ehdottomasti hyvä, tosin asiassa tulee kuitenkin käyttää tilannekohtaista arviointia. Lisäksi on huomioitava, että kaikilla ei ole kykyä suoriutua arjen pyörittämisestä suunnitelmallisesti ja johdonmukaisesti. Hallinto-oikeuksien päätöksistä ei käy kuitenkaan ilmi, että henkilön tai perheen todellinen tilanne ja avun tarve olisi jätetty huomioimatta. Hallinto-oikeudet toteavat perusteluissaan usein esimerkiksi, että asiakkaalla ei ole välitöntä hädän uhkaa. Asiassa on siis pyritty estämään ainakin välitön asunnon menettämisen riski.

Huomion arvoista ehkäisevää toimeentulotukea koskevissa hallinto-oikeuden ratkaisuissa on, että ne edellä esitetyn tavoin koskevat käytännössä katsoen vain vuokratästeihin haettua tukea. Asiaa ei voida suoraan tulkita niin, että ehkäisevää tukea myönnetään kunnissa vain pääasiassa vuokratästeihin. Tulkinta on kuitenkin yksi mahdollinen. Asiassa voi olla kyse myös siitä, että asumiseen liittyvät tarpeet koetaan niin tärkeiksi, että niistä valitetaan herkemmin kuin muista tarpeista.

## 7.2 TAKAUTUVA TOIMEENTULOTUKI

Toimeentulotuen myöntämisestä takautuvasti säädetään toimeentulotukilain 15 §:n 4 momentissa. Sen mukaan toimeentulotuki tai osa siitä voidaan erityisestä syystä myöntää takautuvasti toteennäytettyjen toimeentulotukeen oikeuttavien menojen maksamiseen. Takautuvaa tukea myönnettäessä tarkastellaan aina hakijan senhetkistä tilannetta ja mahdollisuuksia selviytyä menoista. Sitä ei kuitenkaan edellytetä, että maksut olisivat maksamatta. Lisäksi tulee selvittää mikä on ollut hakijan taloudellinen tilanne sinä aikana kun menot, joihin tukea haetaan, ovat tulleet maksettavaksi.

<sup>107</sup> katso esim. Helsingin HaO 09/0704, 09/0138, Kuopion HaO 10/0103, 0546, Oulun HaO 08/0195

<sup>108</sup> katso esim. Liukkonen, Miikkael (2010b)

Takautuvan toimeentulotuen myöntäminen voi esimerkiksi tulla kyseeseen, kun henkilöä tai perhettä uhkaa häätö, asunnottomaksi joutuminen tai perheen hajoaminen. Yleisimpiä tilanteita, joissa takautuvan tuen myöntäminen voi tulla kyseeseen, ovat muun muassa vuokratästit ja sähkölaskurästit. Hallinto-oikeudet käsittelevät vuosittain muutamia takautuvaa toimeentulotukea koskevia valituksia.

Päätöksistä yhtenä ryhmänä erottuvat vuokratästeihin liittyvät ratkaisut, jotka ovat kaikki vaatimukset hylkääviä päätöksiä. Hallinto-oikeudet perustelevat ratkaisuja muun muassa sillä, että vuokramenot on huomioitu kuukausittain sinä ajankohtana jolloin rästit ovat kertyneet. Lisäksi ratkaisuja perustellaan sillä, että ei ole erityisiä syitä, jonka vuoksi takautuvaa tukea tulisi myöntää.<sup>109</sup> Yleensä tällaisessa tapauksessa ei ole kyse hädän uhasta. Perustelut ovat käytännössä katsoen samat kuin ehkäisevän tuen myöntämisessä.

Takautuvaa tukea koskevia, muita kuin vuokratästeihin liittyviä valituksia, ovat muun muassa sähkö- ja vesilaskuun liittyvät tapaukset, terveydenhuollon kulujen korvaamisesta tehdyt valitukset sekä tilanteet, jossa henkilö on oleskellut useamman kuukauden ulkomailla ja hakee toimeentulotukea jälkikäteen tälle ajalle. Nämä ratkaisut ovat kaikki yksittäistapauksia, ja niiden perustelut eivät noudata mitään tiettyä kaavaa, vaan koskevat kyseisen tapauksen erityispiirteitä.

Aikaisemmassa, vuosien 1998–2000, hallinto-oikeuksien päätöksiä koskevassa selvityksessä<sup>110</sup> todettiin, että takautuvaa toimeentulotukea koskevia valituksia oli huomattava määrä. Tämän kaltaista valitusten suurta määrää ei ole havaittavissa nyt 10 vuotta myöhemmin. Selvityksessä todetaan, että kaikissa tapauksissa ei toimeentulotuen hakija edes välttämättä tiennyt hakevansa takautuvaa tukea. Hallinto-oikeudet päättyivät, kuten myös tämän selvityksen aineistossa, hyvin harvoin siihen ratkaisuun, että hakijalla olisi ollut oikeutta takautuvaan tukeen. Myös sen suhteen lain tulkinta ei ole muuttunut, että mikäli asiakas on saanut toimeentulotukea vuokratästien kerääntymisen aikaan, ei takautuvaan tukeen ole hallinto-oikeuksien mukaan perustetta.

---

<sup>109</sup> esim. Helsingin HaO 09/0302 ja Oulun HaO 09/0554

<sup>110</sup> STM, Monisteita 2001:35

## 8 MENETTELY TOIMEENTULOTUKIASIOISSA

### 8.1 MENETTELYSTÄ YLEENSÄ

Toimeentulotukilaissa on sen 3 luvussa säännelty menettelystä toimeentulotukiasioissa. Luvussa on säädöksiä niin toimeentulotuen hakemisesta ja myöntämisestä, käsittelyajoista, toimeentulotuen määräytymisajasta, tuen maksamisesta kuin asiakkaan tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuudestakin. Luvussa määritellään muun muassa se, mistä kunnasta henkilön tai perheen tulee toimeentulotukea hakea sekä miten viranomaisen tulee toimeentulotukiasiaa käsitellessään toimia.

Toimeentulotukilaki ei kuitenkaan ole ainut laki, jossa säännellään siitä, miten viranomaisen tulee toimeentulotukeen liittyvissä asioissa toimia. Oikeudesta hyvään hallintoon säännellään jo perustuslain 21 §:ssä:

*Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.*

*Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.*

Hallintolaissa säännellään tarkemmin niistä perusteista, joiden mukaan viranomaisen tulee toimintaansa harjoittaa. Hyvään hallintoon kuuluu lain 2 luvun mukaan muun muassa palveluperiaatteen noudattaminen, neuvontavelvollisuus, puolueettomuuden vaatimus sekä vaatimus hyvästä kielenkäytöstä ja viranomaisyhteistyöstä. Näiden periaatteiden ja perustuslaissa taattujen oikeuksien tarkoituksena on siis taata ihmisille mahdollisimman avoin ja tasapuolinen mahdollisuus saada asiansa hoideksi viranomaisen käsittelemänä. Myös luottamus viranomaisten päätöksiin ja päätöksien ennakoitavuuteen ovat tärkeitä.<sup>111</sup>

Hallintolain lisäksi viranomaisen toimintaa sääntelee laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000). Lain tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä sekä asiakassuhteen luottamuksellisuutta. Laissa säädetään muun muassa erilaisista asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista (itsemääräämisoikeus, osallistuminen, oikeus laadukkaaseen sosiaalihuoltoon ja palvelusuunnitelman tekeminen), jotka määrittelevät sosiaalihuollon toimintaa ja sitä miten toiminnasta saadaan asiakkaan kannalta sujuvaa ja luottamusta herättävää.

Asiakkaan kannalta ehkä tärkein elementti toimeentulotukeen liittyvässä viranomaistoiminnassa on asian viivytyksetön käsittely. Toimeentulotukilakiin on otettu vuoden 2008 alusta erikseen maininta siitä, että asiat on käsiteltävä kunnassa niin, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ei vaarannu (14 a §). Hakemus tulee käsitellä viimeistään seitsemäntenä päivänä sen saapumisesta tai tarvittavien selvitysten puuttuessa asiakkaalle tulee samassa ajassa antaa yksilöity selvitys mitä selvityksiä tarvitaan.

---

<sup>111</sup> Pajukoski, Marja (2010b)

Eduskunnan oikeusasiamies on joutunut useita kertoja huomauttamaan kuntia siitä, että käsittelyajat ovat olleet liian pitkiä.<sup>112</sup> Myös hallinto-oikeuksiin tehdyissä valituksissa vaaditaan, että hallinto-oikeus ottaa kantaa käsittelyaikoihin. Vaatimukset ovat kuitenkin esitetty kantelumuotoisesti. Hallinto-oikeudella ei ole toimivaltaa tämän tyyppisissä viranomaisen menettelyyn liittyvissä kanteluissa. Tämän vuoksi käsittelyaikojen pituudet ja muut tähän liittyvät seikat jäävät tämän selvityksen ulkopuolelle.

Seuraavassa käydään tarkemmin läpi kahta teemaa, jotka tässä selvityksessä luetaan toimeentulotuen hakemisen menettelyyn liittyviksi teemoiksi: tuen myöntävään kuntaan liittyvät valitukset ja muut yleiset menettelyyn liittyvät valitukset. Menettelyvirheinä tässä selvityksessä käsiteltäviä seikkoja, joihin hallinto-oikeudet ottivat ratkaisuisaan kantaa, ovat muun muassa laskelmien tekoon sekä selvitysvelvollisuuteen lukeutuvat ongelmat. Esiteltävissä ratkaisuisissa on nostettu esiin esimerkinomaisesti niitä tapauksia, joissa viranomaisen on menetellyt virheellisesti. Hallinto-oikeudet eivät ratkaisuisaan joko kommentoineet lainkaan menettelyn lainmukaisuutta tai totesivat, että viranomaisen on menetellyt toimissaan lain mukaan.

## 8.2 TUEN MYÖNTÄVÄ KUNTA

Toimeentulotukea haettaessa aiheutuu joskus ongelmia siitä, mistä kunnasta tukea tulisi hakea. Toimeentulotuen myöntävästä kunnasta säädetään toimeentulotukilain 14 §:ssä:

*Toimeentulotuen myöntää hakemuksesta sen kunnan toimielin, jonka alueella henkilö tai perhe vakinaisesti oleskelee.*

*Jos henkilö tai perhe muutoin kuin satunnaisesti oleskelee useammassa kuin yhdessä kunnassa, toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimielin, jonka alueella oleskelusta henkilön tai perheen menot johtuvat.*

*Jos tuen tarve on kiireellinen, toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimielin, jossa perhe tai henkilö oleskelee hakemusta tehtäessä.*

Hallinto-oikeuksissa ei aineiston ajankohtana käsitelty kovin montaa hakemuskuntaa koskevaa valitusta. Joukossa on kuitenkin muutamia tapauksia, joissa oleskelukunta on asiakkaan ja toimeentulotukihakemuksen vastaanottaneen kunnan mielestä eri. Kyseessä olevissa ratkaisuisissa on kyse sekä palvelukodissa olevan hakemuksesta että muusta oleskelukuntaan liittyvästä kiistasta. Näissä tapauksissa hallinto-oikeus ottaa siis kantaa siihen, missä kunnassa hakemus tulee käsitellä.

Hallinto-oikeudet päätyvät aineiston tapauksissa useimmiten siihen ratkaisuun, että hakija on jättänyt hakemuksensa oikeaan kuntaan eli asia palautetaan uudelleen käsiteltäväksi. Palvelukodissa asuvan oleskelukunta on se kunta missä palvelukoti sijaitsee. Toimeentulotuen myöntää oleskelukunta. Hakijan kotikuntalain (201/1994) tarkoittamalla kotikunnalla ei siis ole asiassa merkitystä.<sup>113</sup>

Hallinto-oikeudet ottavat kantaa oleskelukuntaan myös sellaisissa tapauksissa, joissa asiakkaalla ei ole vakituista osoitetta ja oleskelu joudutaan todentamaan muilla keinoin. Erilaisista asiakirjoista ilmenevät tiedot, viimeisenä kotikuntana rekisteritie-

<sup>112</sup> esimerkiksi EOA:n ratkaisut 716/4/03, 138/4/04, 1732/2/08 ja 1053/4/08

<sup>113</sup> Oulun HaO 09/0177



doista ilmenevä kotikunta sekä muu näyttö oleskelusta kunnassa ovat seikkoja, joiden perusteella hallinto-oikeus useimmiten siis arvioi, että hakija on jättänyt hakemuksensa oikeaan kuntaan eli siihen, jonka alueella todellisuudessa oleskelee.<sup>114</sup>

Muuttotilanteissa ilmenee valitusten mukaan joskus epäselvyyttä siitä, minkä kunnan tulisi kustantaa esimerkiksi vuokravakuus, muuttokulut tai edellisessä asunnossa asumisesta syntynyt sähkön tasauslasku. Pääsääntöisesti hallinto-oikeuksissa katsotaan, että muutosta aiheutuviin kuluihin tulee hakea tukea siitä kunnasta, jossa ne erääntyvät maksettaviksi.

Jos siis hoitaa muuton esimerkiksi omalla autolla, muuttokuluihin (eli bensakuluihin) tulee hakea tukea lähtökunnasta. Jos taas puolestaan sähkön tai veden tasauslasku erääntyy maksettavaksi, kun muutto on jo tapahtunut, haetaan tukea uudesta kotikunnasta.<sup>115</sup> Eduskunnan oikeusasiamies on myös ratkaisussaan päätenyt samaan. Muuttotilanteessa on ratkaisevaa siis se, missä hakija asuu tai oleskelee vakinaisesti silloin, kun meno erääntyy maksettavaksi.<sup>116</sup>

### 8.3 VIRHEELLINEN MENETTELY

Hallinto-oikeudet ottavat ratkaisuisaan kantaa varsinaisten tarpeisiin liittyvien vaatimusten lisäksi myös itse huomioimiinsa viranhaltijoiden menettelyllisiin virheisiin. Aineistossa esiintyneet menettelyyn liittyvät virheet voidaan jakaa kolmeen pääryhmään: luottamuksensuojaan liittyvät virheet, selvitysvelvollisuuteen liittyvät virheet sekä muut menettelyvirheet. Kaikki edellä luetellut virheen muodot eivät sisälly laissa menettelyksi luokiteltuihin säädöksiin. Ne koskevat kuitenkin sitä toimeentulotuen myöntämiseen kohdistuvaa prosessia, jossa viranhaltija muodossa tai toisessa vaikuttaa lopullisen toimeentulotukipäätöksen sisältöön.

Luottamuksensuojan periaatteella tarkoitetaan muun muassa sitä, että asiakkaan tulee voida luottaa siihen, että hänelle samojen edellytysten vallitessa annetut päätökset pysyvät ja että viranhaltijan toiminta on johdonmukaista. Luottamuksensuojaan liittyvissä ratkaisuisa hallinto-oikeudet käsittelevät muun muassa sitä, voiko asiakas luottaa viranomaisen sanomaan tai käytäntöihin toimeentulotuen myöntämisessä.

Osa ratkaisuisa koskee viranomaisen antamaa ennakko-ohjeistusta. Tapauksissa on kyse esimerkiksi tilanteesta, jossa asiakkaalle on sanottu, että jotain tiettyä varallisuutta ei oteta tulona huomioon, mutta myöhemmin näin on kuitenkin tehty. Vastavasti asiakasta ei ole informoitu muuttuvasta käytännöstä tai uusi käytäntö on otettu käyttöön liian nopeasti. Lisäksi ratkaisujen joukossa on myös tapaus, jossa jo annettua päätöstä muutettiin asiakkaan vahingoksi ilman, että asiakasta kuultiin. Päätöksen muuttamiseen ei ole hallinto-oikeuden mukaan lainmukaista perustetta.<sup>117</sup>

Hallinto-oikeudet kiinnittävät luottamuksensuojaa koskevilla ratkaisuisa huomiota siihen, että viranomaisen toiminta tulee olla ennakoitavissa. Asiakkaan tulee voida luottaa siihen, että toimeentulotukipäätös tehdään seuraavassakin kuussa samojen sääntöjen ja ohjeiden mukaan kuin edellisessä. Jos käytäntöjä muutetaan, tulee asiasta hallinto-oikeuksien mukaan informoida asiakasta hyvissä ajoin ja niin, että

<sup>114</sup> Kuopion HaO 09/0036 ja Helsingin HaO 10/0144

<sup>115</sup> Kuopion HaO 10/0427, Oulun HaO 10/0393

<sup>116</sup> EOA:n ratkaisu 1804/4/99

<sup>117</sup> esimerkiksi Kuopion HaO 09/0718, 09/0325, 09/0309, Rovaniemen HaO 10/0425

asiakkaalla on tosiasiallisesti asian luonne huomioiden sopiva aika varautua tuleviin muutoksiin.

Selvitysvelvollisuuteen liittyvissä ratkaisuihin keskitytään kahteen asiaan. Toisaalta hallinto-oikeudet katsovat, että viranomaisen ei ole täyttänyt omaa selvitysvelvollisuuttaan ja toisaalta kantaa otetaan siihen, että asiakkaalle ei ole annettu mahdollisuutta esittää omia selvityksiään. Vaikka toimeentulotukilain 17 §:ssä säädetään nimenomaan toimeentulotuenhakijan velvollisuudesta esittää tarvittavat tuen myöntämiseen vaikuttavat tiedot, ei tämä poista sitä, että myös viranomaisella on lakiin perustuva selvitysvelvollisuus. Hallintolain 31 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta huolehtia ratkaistavan asian riittävästä selvittämisestä.

Hallinto-oikeudet katsovat muun muassa tilanteessa, jossa viranomaisen ei ole selvittänyt mitä toimeentulotukeen oikeuttavaa menoa jokin kustannus pitää sisällään, että viranomaisen on laiminlyönyt omaa velvollisuuttaan asian selvittämisessä. Myös esimerkiksi julkisen terveydenhoidon saatavuuden selvittäminen kuuluu viranhaltijalle. Mikäli kyseistä asiaa ei ole selvitetty ja viranhaltija on suoraan hylännyt hakemuksen yksityisen puolen hoitoon, katsoo hallinto-oikeus toimeentulotukipäätöksen virheelliseksi. Suurimpana ja yleisimpänä virheenä hallinto-oikeudet katsovat laskelman puuttumisen. Toimeentulotukipäätös tulee aina perustaa asiakkaan todelliseen tilanteeseen ja näin ollen asian ratkaisussa oleellista on laskelman tekeminen. Laskelmaan tulee myös sisällyttää kaikki mahdolliset tuen myöntämiseen ja suuruuteen vaikuttavat seikat.<sup>118</sup>

Ratkaisujen joukossa on tapauksia, joissa hallinto-oikeus katsoo, että viranhaltija ei ole antanut asiakkaalle mahdollisuutta esittää tarvittavia selvityksiä oman tilanteensa kuvaamiseksi. Tapauksissa on kyse muun muassa siitä, että päätös on tehty antamatta asiakkaalle aikaa selvityksien antoon tai ei ole muuten annettu mahdollisuutta esittää tarvittavia tietoja. Eräässä tapauksessa viranhaltija ei ole suostunut ottamaan vastaan todistetta menosta sen muodon vuoksi (videokuvamateriaali). Hallinto-oikeus katsoo näissä tapauksissa yleensä viranhaltijan toimineen lainvastaisesti ja palauttaa päätöksen uudelleen käsiteltäväksi.<sup>119</sup>

Muita menettelyyn liittyviä ratkaisuja ovat muun muassa yksilökohtaiseen harkintaan sekä toimeentulotuen myöntämisaikaan liittyvät tapaukset. Hallinto-oikeudet toteavat muutamassa ratkaisussaan, että viranomaisen ei ole käyttänyt päätöstä tehdessään asiaan kuuluvaa yksilökohtaista harkintaa. Tukipäätös on ratkaistu esimerkiksi vain kunnan yleisiin ohjeistuksiin vedoten. Hallinto-oikeus katsoo, että jokaisessa tapauksessa tulee ottaa harkinnassa huomioon asiakkaan yksilöllinen tilanne ja päätöstä ei siis voi perustella vain yleisillä ohjeilla.<sup>120</sup>

Edellä tässä selvityksessä on käyty läpi perusosan alentamiseen liittyviä hallinto-oikeuden ratkaisuja. Niistä käy ilmi, että perusosan alentamiseen liittyy paljon tulkinnanvaraisuutta. Lain tulkitseminen vaihtelee sekä viranomaisien kesken että hallinto-oikeuksissa. Perusosan alentamisessa ilmenee paljon myös menettelyllisiä virheitä. Esimerkiksi lain vaatimaa suunnitelmaa asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi ei aina tehdä lainkaan.

Suunnitelman tekeminen on seikka, johon läheskään kaikki hallinto-oikeudet eivät ainakaan aineistona olleiden päätösten perusteella kiinnitä huomiota tai suunnitelman teon ei katsota olevan oleellinen seikka. Toimeentulotukilain soveltajille suunnatussa

<sup>118</sup> esimerkiksi Helsingin HaO 08/1425, Rovaniemen HaO 09/0311, Oulun HaO 09/0448, 10/0329

<sup>119</sup> Rovaniemen HaO 09/0211, Oulun HaO 08/0155

<sup>120</sup> Hämeenlinnan HaO 08/0275, Kuopion HaO 09/0362

oppaassa<sup>121</sup> korostetaan, että suunnitelman teko on erityisen tärkeää esimerkiksi nuorten asiakkaiden tai toimeentulotuen piirissä pitkään olevien kohdalla. Tämän selvityksen puitteissa voidaan sanoa, että hallinto-oikeuksissa asiaa ei nähdä yhtä tärkeänä, tai ainakaan siihen ei kiinnitetä samalla tavalla huomiota. Oikeusasiamies on ottanut myös kantaa suunnitelman tekoon ratkaisussaan<sup>122</sup>, jossa henkilön perusosaa oli alennettu 20 % yli kahden vuoden ajan. Suunnitelman teon osalta oikeusasiamies toteaa, että suunnitelma tulee tehdä aina perusosan alentamisen yhteydessä. Lisäksi, jos perusosaa alennetaan niinkin pitkän ajan kuin kaksi vuotta, tulee suunnitelmaa tarkistaa mainittuna aikana.

Toimeentulotuen myöntämisessä saattaa siis ilmetä erilaisia viranomaisen toimintaan liittyviä virheitä. Hallinto-oikeuksien ottaessa kantaa virheelliseen toimintaan, se ei asiakkaan näkökulmasta välttämättä aina näyttävyyden hänelle asiaansa parantava ratkaisuna, sillä lopputuloksena saattaa edelleen olla, että asiakas ei saa sitä mitä on vaatinut. Menettelyvirheisiin puuttuminen on kuitenkin erittäin tärkeä seikka niin yhtenäisten käytäntöjen, tasa-arvoisuuden kuin lain soveltamisen ongelmakohtien selvittämisessäkin.

---

<sup>121</sup> Opas toimeentulotukilain soveltajille, s. 103

<sup>122</sup> EOA:n ratkaisu 3797/4/09

## 9 LOPUKSI

Tässä selvityksessä on käyty läpi hallinto-oikeuksien toimeentulotukeen liittyviä päätöksiä vuosilta 2008–2010 ja hahmoteltu niiden pohjalta tulkintalinjoja tuen myöntämisen erilaisissa tilanteissa. Selvityksessä ei ole etsitty tulkintalinjoja kaikista toimeentulotuen piiriin kuuluvista asioista, vaan aineistosta on haluttu nostaa esille kiinnostavia, huomiota herättäviä ja muuten ajankohtaisia aiheita. Hallinto-oikeuksien ratkaisukäytäntöjen avulla on mahdollisuus helpottaa toimeentulotuen myöntämisessä ilmenevien ongelmien ja ristiriitaisuuksien ratkomista sekä käyttää niitä yhtenäisempien käytäntöjen muodostamiseksi eri kuntien kesken.

Selvityksessä käytettyä aineistoa voidaan pitää kattavana otoksena aihetta koskien, vaikka kaikista hallinto-oikeuksista ei päätöksiä aineiston ajankohdalta olekaan (4/6/8). Selvityksessä ei keskitytä tekemään hallinto-oikeuksien välistä vertailua, vaan työn tarkoituksena on yhteisten tulkintalinjojen selvittäminen yleisemmällä tasolla. Hallinto-oikeuksien kesken on kuitenkin tämänkin selvityksen aineiston ratkaisukäytännöissä vaihtelua ja tämä pitää ottaa työn tuloksia arvioitaessa huomioon. Esitetyt tulkintalinjat on pyritty kuitenkin muodostamaan niin, että ne kuvastavat enemmistön kantaa.

Selvityksen ehkä suurimpana ongelmakohtana on se, että yksittäisissä valituksissa ja niiden taustoissa on melko usein sellaisia erityispiirteitä, joiden vuoksi ratkaisusta ei ole aina mahdollista muodostaa yhtenäistä tulkintalinjaa. Tapauksien yksityiskohdat vaikeuttavat siis jonkin verran ratkaisujen keskinäistä vertailua.

Toisena ongelmana selvityksen tekemisessä on se, että hallinto-oikeuksien päätöksistä on joissain tapauksissa hieman haastavaa eritellä toisistaan kaikki valittajan vaatimukset ja kohdistaa niihin tehdyt osaratkaisut. Tämän vuoksi selvityksessä ei ole kaikista päätöksistä välttämättä otettu tulkintaan mukaan jokaista vaatimusta vaan keskitytty selkeimpiin ja teemojen kannalta oleellisimpiin asioihin. Tämä kuitenkin aiheuttaa sen, että aineistosta ei ole pystytty tekemään teemoittain kvantitatiivista taulukointia vaatimuksista ja niiden ratkaisusta.

Ratkaisujen erityispiirteistä ja niihin liittyvästä problematiikasta huolimatta aineistosta löytyy kuitenkin teemoja ja aihealueita, joiden osalta on voitu muodostaa käsitys siitä, millainen kanta hallinto-oikeuksilla niihin on. Seuraavassa kootaan yhteen toimeentulotuen eri muotojen tulkintalinjoja selvityksessä esiteltyjen teemojen osalta sekä pohditaan mahdollisia kehitysehdotuksia yhtenäisemmän toimeentulotuen myöntämisen saavuttamiseksi. Ensin kuitenkin käydään läpi hallinto-oikeusmenettelyn piirteitä suhteessa toimeentulotukeen.

### **TOIMEENTULOTUKI JA MENETTELY HALLINTO-OIKEUDESSA**

Ennen hallinto-oikeutta toimeentulotukipäätöstä voidaan muuttaa itseoikaisulla ja/tai kunnan sosiaalilautakunnan päätöksellä, mikäli asiakas vaatii saada päätöksensä toimielimen käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimus on siis ensimmäinen varsinainen muutoksenhaun aste toimeentulotukiasioissa. Hallinto-oikeuteen valittaminen on kuitenkin ensimmäinen mahdollinen muutoksenhaun aste kunnan ulkopuolisissa toimijoissa. Usein se jää myös viimeiseksi, sillä harvat valittavat hallinto-oikeuden päätöksestä ja lisäksi korkeimpaan hallinto-oikeuteen saa valittaa vain jos saa valitusluvan.

Kuten tässä selvityksessä on edellä esitetty sekä toimielimen kautta tapahtuva muutoksenhaku että varsinainen valitusmenettely hallinto-oikeuksissa pitävät sisällään sekä huonoja että hyviä puolia. Kunnan toimielimen suorittaman muutoksenhaun hyvänä puolena on käsittelyn nopeus. Valitusmenettely hallinto-oikeuksissa näyttäytyy puolestaan luotettavampana (katso kunnan sosiaalilautakuntia kohtaan osoitettu kritiikki, luku 3.1.2). Huonona puolena on muutoksenhaussa se, että muutosvaatimuksen käsittelevät usein samat henkilöt, jotka ovat hyväksyneet kunnassa sovellettavat toimeentulotuen myöntämisen ohjeet. Valitusmenettelyn huonona puolena ovat sen pitkät käsittelyajat.

Pitkien käsittelyaikojen lisäksi hallinto-oikeusmenettelyssä ongelmallista on se, että kaikilla asiakkailta ei ole välttämättä tietoa miten hallinto-oikeuteen valitetaan tai kaikista menettelyn liittyvistä seikoista ei ole tarkkaa käsitystä. Lisäksi muutoksenhaakuun ei välttämättä luoteta tai puuttuu kyky ilmaista tyytymättömyys saatuun toimeentulotukipäätökseen. Saattaa siis käydä niin, että valitus jää kokonaan tekemättä tai valituksesta puuttuu asioita jotka edistäisivät asian ratkaisemista valittajan näkökulmasta parhaimmalla mahdollisella tavalla.

Mahdollisista valituksen tekemiseen liittyvistä ongelmista huolimatta hallinto-oikeuksien päätöksiä voidaan nähdä olevan tärkeässä roolissa, kun hahmotetaan toimeentulotukilain oikeaa tulkitsemista ja ratkaistaan tuen myöntämisessä ilmeneviä kunnan ja asiakkaan välisiä näkemuseroja. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies pitää hallinto-oikeuksien merkitystä toimeentulotuen myöntämisessä tärkeänä. Oikeusasiamies on muun muassa todennut, että oikeusturva ja laillinen oikeusjärjestys edellyttävät, että kunnan viranomaisen noudattaa hallinto-oikeuden päätöstä. Tämä tarkoittaa oikeusasiamiehen mukaan muun muassa sitä, että jos hallinto-oikeus on palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi, viranomaisen on käsiteltävä asia uudelleen tuomioistuimen antaman päätöksen sisältämän oikeudellisen ohjeistuksen mukaisesti.<sup>123</sup>

Kunnilla ja yksittäisillä työntekijöillä on monissa toimeentulotukeen liittyvissä asioissa harkinta- ja päätäntävalta siitä, miten paljon ja millä perusteilla se tukea myöntää. Toimeentulotukilaki antaa esimerkiksi tilaa harkita millaisia olosuhteita ja tarpeita pidetään täydentävän tuen myöntämisessä erityisinä eli milloin tuen myöntämiselle on perusteita. Koska lain muotoilu on jätetty väljäksi, saattaa harkintavallan käyttö johtaa siihen, että toimeentulotukea myönnetään hyvin eri perustein eri puolilla Suomea. Näissä tilanteissa, mikäli asiakas valittaa päätöksestään, voi hallinto-oikeus ottaa asiaan kantaa. Asiakas saa tällöin kunnasta riippumattoman mielipiteen asiaansa koskien.

Kuntien olisi hyvä tarkastella hallinto-oikeuksien ratkaisukäytäntöjä ja soveltaa niitä käytännön työssä toimeentulotukipäätöksiä tehtäessä. Näin voitaisiin edesauttaa sitä, että toimeentulotuki on tasa-arvoisempi ja yhdenmukaisempi kaikkia henkilöitä ja perheitä kohtaan riippumatta siitä missä he asuvat. Vaikka hallinto-oikeuksien ratkaisut eivät ole oikeuslähteinä käytettävää ainesta, ei niiden merkitystä pidä kokonaan poistaa. Kunnilla on kuitenkin huonot mahdollisuudet saada tietoa muista kuin itseään koskevista hallinto-oikeuksien päätöksistä ja tämän puutteen korjaaminen saattaisi parhaimmillaan tuoda selkeyttä toimeentulotuen vaihteleviin käytäntöihin.

<sup>123</sup> Oikeusasiamiehen päätös 19.2.2010, dnro 652/4/08, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010

## JOHTOPÄÄTÖKSIÄ TULKINTALINJOISTA

Tämän selvityksen tarkoituksena on ollut kerätä yhteen muutamien toimeentulotukeen liittyvien teemojen ratkaisukäytäntöjä hallinto-oikeuksissa. Selvityksessä on käyty läpi tuloihin ja varallisuuteen sekä perustoimeentulotukeen, täydentävään tukeen ja ehkäisevään tukeen liittyviä aihealueita. Seuraavassa on koottuna yhteen johtopäätöksiä näiden teemojen yhteydessä esille nousseista asioista.

### *Tulot ja varat*

Tulojen ja varojen osalta aineistossa kiinnitti eri tulonlähteistä eniten huomiota lainavarat sekä muu varallisuus (vahingonkorvaukset, helposti realisoitava omaisuus, muut tilivarat ja veronpalautukset). Niiden osalta erityisesti lainojen huomioimiseen ja tili-varoihin liittyvissä ratkaisuissa oli eniten keskinäistä ristiriitaisuutta. Osa hallinto-oikeuksista katsoi, että esimerkiksi lainoja ei tule ottaa tulona huomioon missään olosuhteissa, osa taas oli sitä mieltä, että lainatut varat (tai ainakin se osa, jota ei ole maksettu samana ajankohtana takaisin) tulee ottaa huomioon. Lainoihin liittyen on kuitenkin saatu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, joka toivottavasti jatkossa yhtenäistää ratkaisukäytäntöjä.

Vahingonkorvauksien huomioiminen toimeentulotuessa tulona on herättänyt julkisuudessa jonkin verran keskustelua. Esimerkiksi fyysisestä vammasta saadun korvauksen lukeminen tuloksi katsotaan asian luonne huomioiden epäoikeudenmukaiseksi. Asiassa on kyse siitä, että korvauksen tulisi näiden näkemysten mukaan kattaa pelkästään kivusta ja särystä aiheutuvaa kärsimystä sekä vammasta aiheutuvia kuluja. Katsotaan siis kohtuuttomaksi, että korvausta joutuu käyttämään normaaleihin arjen menoihin. Hallinto-oikeudet katsoivat yleisesti, että jos korvaus on saatu sairauteen tai vammaan liittyen tai jos sillä on tarkoitus kattaa välttämättömiä kodin irtaimistoon tai työ- tai opiskeluvälineisiin liittyviä kuluja, ei korvausta tule kokonaan ottaa huomioon. Lisäksi summaa ei saa ottaa kohtuuttoman pitkää ajanjaksoa tuloksi huomioon.

Tuloihin ja varoihin liittyen aineistossa oli myös paljon jaksotukseen liittyviä ratkaisuja sekä niin sanottuja edellisen kuun tulojen huomioimiseen liittyviä tapauksia. Normiylijäämän siirtoon liittyvissä ratkaisuissa hallinto-oikeudet olivat lähestulkoon aina sitä mieltä, että varojen *tosiasiallinen käytettävyys* on ratkaiseva tekijä. Jos asiakkaan edellisen kuun laskelma on ylijäämäinen, mutta tästä ylijäämästä ei ole enää seuraavassa kuussa mitään jäljellä, ei summaa voida ottaa tulona huomioon. Edellisessä kuussa (tai tätä aikaisemmin) saatujen tulojen huomioimisessa oli ratkaisuissa enemmän vaihtelevuutta kuin normiylijäämään liittyvissä tapauksissa. Tosiasiallisen käytettävyyden perusteeseen viitattiin näissäkin, mutta esimerkiksi veronpalautuksen osalta ei kyseisellä asialla ollut aina merkitystä. Tulo voitiin siis joissain tapauksissa ottaa huomioon, vaikka sitä ei enää ollutkaan käytettävissä.

Tuloihin ja varoihin liittyvissä hallinto-oikeuden ratkaisuissa oli siis jonkin verran vaihtelevuutta ja jopa ristiriitaisuutta. Käsitukset eri tulolähteisiin liittyen eivät ole kaikissa tapauksissa ja kaikissa hallinto-oikeuksissa samanlaiset. Tämän voi katsoa aiheuttavan epätasa-arvoisuutta toimeentulotuen hakijoiden kesken. Tapauksissa tulee aina ottaa erityispiirteet huomioon ja toimeentulotuen luonteeseen kuuluu yksilökohtainen harkinta. Aineistosta nousi kuitenkin esiin tapauksia, joissa taustat olivat keskenään samanlaiset, mutta ratkaisun lopputulos oli eri. Tällaisten tapausten välttämiseksi on tärkeää, että lakiin tai ainakin lain tulkinnan ohjeistukseen tehdään muutoksia, joissa käy entistä selvemmin ilmi miten tulot ja varat tulee huomioida.

### *Perusosa ja muut perusmenot*

Perusosan alentamiseen liittyvissä ratkaisuisa hallinto-oikeudet katsoivat, että perusosaa voidaan alentaa, jos sitä edeltää laissa määritelty kieltäytyminen tai muu vastaava seikka ja mikäli kieltäytymiseen ei ole perusteltua syytä. Alentaminen voi hallinto-oikeuksien mukaan myös kestää kauemmin kuin kaksi kuukautta, mutta aina toimeentulotukilain 10 §:n salliman kahden kuukauden alentamisen jälkeen on ehdottomasti tultava uusi kieltäytyminen tai muu laissa määritelty toiminta. Mikäli alentaminen on siis jatkunut pidempään kuin kaksi kuukautta ilman perusteltua syytä, se katsotaan hallinto-oikeuksissa lainvastaiseksi.

Perusosan alentaminen ei näytä aineiston perusteella olevan kovinkaan selkeä tai yksinkertainen asia. Käytännöt kunnissa ovat monin paikoin ristiriitaisia lain säännösten kanssa sen suhteen miten, miksi ja kuinka pitkään perusosaa voidaan alentaa. Hallinto-oikeudet ovat kuitenkin asian suhteen ratkaisuisaan hyvin yhteneväisiä. Tämä on hyvä asia, mutta se ei kuitenkaan täysin poista niitä ongelmia, joita alentamiseen liittyy. Toimeentulotuen saajien joukkoon mahtuu todennäköisesti paljon sellaisia, joiden kohdalla lakia sovelletaan väärin, mutta jotka eivät asiasta valita hallinto-oikeuteen. Näissä tapauksissa ei siis edes hallinto-oikeuksien yhteneväinen ratkaisulinja auta, jos sitä ei lähdetä laajemminkin soveltamaan käytännötyössä. Lisäksi suunnitelman tekoon liittyvät ongelmat eivät näytä ratkeavan edes hallinto-oikeuksien ratkaisujen myötä.

Perustoimeentulotukeen kuuluu perusosan lisäksi muita perusmenoiksi luokiteltavia kuluja. Näitä ovat muun muassa asumismenot, taloussähkömenot sekä vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot. Aineistosta nousi esille paljon tähän ryhmään luokiteltavia tapauksia.

Asumismenojen osalta huomio kiinnittyi asumismenojen kohtuullistamiseen. Hallinto-oikeudet katsoivat yleensä, että kunnat voivat itse päättämiensä kohtuullisten asumismenojen mukaan kohtuullistaa henkilön tai perheen menoja, mikäli sitä ei tehty liian nopeasti. Kohtuullistamiseen liittyvien tapausten runsasta lukumäärää hallinto-oikeuksissa voidaan tulkita joko niin, että kuntien määrittämät rajat ovat yksinkertaisesti liian matalia suhteessa asuntojen tarjontaan tai, että asumisen tason halutaan olevan korkeampi kuin mitä toimeentulotuella katsotaan olevan velvollisuutta ylläpitää. Asiaa tulisi selvittää tarkemmin, jotta todellinen syy saadaan selville ja ongelmaan voidaan löytää ratkaisu.

Sähköstä aiheutuvien menojen osalta hallinto-oikeudet katsoivat, että kunnat voivat jättää osan laskusta huomioimatta, jos taloussähkön osuus oli kohtuullista kulutusta suurempaa. Lämmityssähkön osuus laskusta voitiin jättää huomioimatta, mikäli asumismenot ylittivät kokonaisuudessaan kunnan hyväksymän kohtuullisen rajan, eikä erityisiä syitä kulujen huomioimiseen ollut. Hallinto-oikeudet katsoivat näin ollen, että sähkön kulutusta tulee seurata ja pitää se maltillisena.

Vähäistä suurempien terveydenhuollon menojen osalta suurimpana ryhmänä ratkaisujen joukossa olivat yksityisten palveluiden käyttöön liittyvät tapaukset. Hallinto-oikeudet katsoivat, että pääasiassa vain julkisen terveydenhuollon menot korvataan. Jos kyseessä on hoito jota ei esimerkiksi julkiselta puolelta saa lainkaan, tulevat menot kuitenkin korvattaviksi.

Muiden perusmenojen osalta hallinto-oikeuden päätökset näyttävät muodostavan melko yhteneväisen linjan. Näitä ratkaisukäytäntöjä hyödyntäen saataisiin käytäntöjä yhtenäistettyä myös kuntien tasolla. Ongelmana on edellä esitetty kuntien heikko mahdollisuus tutustua hallinto-oikeuksien päätöksiin. Lisäksi tarvitaan tahtoa ja oh-

jeistusta sen suhteen, miten hallinto-oikeuden ratkaisuja tulisi hyödyntää päätöksenteon perustana.

### ***Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki***

Täydentävää toimeentulotukea koskevia hallinto-oikeuden päätöksiä oli runsaasti, mutta niiden sisältämät vaatimukset ja aihepiirit vaihtelivat huomattavasti. Vuokravaikuteen, muuttokuluihin ja muihin asumisen kuluihin liittyvät ratkaisut erottuivat omana ryhmänään tästä joukosta. Näiden osalta huomion arvoista oli se, että viranhaltijan päätöksistä iso osa kumoutui hallinto-oikeuksissa.

Toisena ryhmänä täydentävän tuen päätöksistä nousi esiin erityisistä tarpeista ja olosuhteista aiheutuviin menoihin kohdistuvat ratkaisut. Näistä viranhaltijan päätöksistä kumoutui noin kolmasosa. Kumoutumisen perusteena oli kuitenkin useimmiten jokin muu syy (esim. menettelyyn kohdistuva) kuin mikään varsinainen erityinen olosuhde tai tarve. Hallinto-oikeudet olivat siis melko varovaisia sen suhteen, minkä katsoivat erityiseksi olosuhteeksi. Toimeentulotukilain 7 c §:n 1 momentin 3 kohdassa määritelty erityiset tarpeet ja olosuhteet on muodostunut melko lailla kaiken kattavaksi ”kaatoluokaksi”. Laissa määritellään, että olosuhteet tai tarpeet tulee kiinnittyä toimeentulon turvaamiseen tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseen. Määritelmä on kuitenkin sen verran kaikenkattava, että variaatiot sen sisällöstä vaihtelevat kunnissa huomattavasti.

Ehkäisevän toimeentulotuen kohdalla hallinto-oikeuksien mahdollisuudet muuttaa tai vaikuttaa viranhaltijan tekemiin päätöksiin ovat hyvin suppeat. Käytännössä katsoen hallinto-oikeudet voivat ottaa kantaa vain menettelyllisiin seikkoihin toimeentulotukipäätöksen laatimisessa. Itse tuen myöntämisessä kunnilla on asian suhteen täysi harkintavalta ja hallinto-oikeuksilla ei ole siis mahdollisuutta vaikuttaa päätöksiin.

Täydentävään tukeen liittyen hallinto-oikeuksilla on siis mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, millä tavalla lakia tulkitaan. Asumismenojen kohdalla lain tulkinta on helpompaa ja selkeämpää kuin erityisten olosuhteiden ja tarpeiden osalta. Vaikka tällaisen yleisen ja kaikenkattavan ”kaatoluokan” olemassaolo on siinä mielessä järkevää, että se ei sulje pois käytännössä katsoen mitään mahdollisesti oleellista tarvetta, se vaikeuttaa niin toimeentulotukea hakevan kuin sitä myöntävän tahon toimintaan. Asiakkaan kannalta saattaa käydä niin, että hän ei edes ymmärrä esittää toimeentulotukea hakiessaan jotain menoa laskelmaan hyväksyttäväksi, koska ei tiedä, että sellaista menoksi voitaisiin edes hyväksyä. Toisaalta kunnat ja yksittäiset työntekijät joutuvat pohtimaan monen erilaisen tarpeen kohdalla, onko meno sellainen, joka toimeentulotuen menoksi hyväksytään.

## **KEHITYSIDEOITA**

Selvityksessä on hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteella koottu tulkintalinjoja siitä, miten tukea tulee myöntää erilaisissa tilanteissa. Tällaisia tulkintalinjoja hyväksikäyttäen on mahdollisuus yrittää yhtenäistää toimeentulotuen myöntämisen käytäntöjä eri kuntien kesken. Käytäntöjen yhtenäistämisen ja toteuttamisen on kuitenkin useampiakin ongelmakohtia.



Ensinnäkin kuntien on vaikea saada tietoa hallinto-oikeuksien päätöksistä, jotka eivät kosketa niitä itseään. Tämä siis vaatisi esimerkiksi sen, että hallinto-oikeuksien päätöksiä seurattaisiin jonkun tahon toimesta aktiivisesti ja niistä koostettaisiin säännöllisesti jonkinlaisia yhteenvetoja, jotka olisivat kuntien käytössä ja joiden perusteella tuen myöntämisen erilaisiin ongelmiin olisi helpompi hakea tukea. Sosiaali- ja terveysministeriö tuottaa toimeentulotukilain soveltajille suunnattua opasta, joka on yksi tällainen ohjaava ja ongelmia ratkova apuväline. Hallinto-oikeudet ovat kuitenkin yksi riippumaton toimija, jonka ratkaisuista olisi mahdollista saada uudenlaista kuvaa ja vahvistusta toimeentulotuen myöntämisen avuksi.

Toisekseen on huomioitava se, että vaikka hallinto-oikeudet ovatkin useimmiten viimeinen valitusaste, muuttuu osa hallinto-oikeuden päätöksistä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Näin ollen tulisi seurata myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöjä, jotta mahdollisesti siellä muuttuvat hallinto-oikeuden ratkaisut tulisivat säännönmukaisesti ilmi.

Kolmanneksi on otettava huomioon se seikka, että kuntien vaihtelevien käytäntöjen lisäksi toimeentulotukeen liittyvät päätökset ja ratkaisut vaihtelevat jonkin verran myös hallinto-oikeuksien kesken. Tämä siis tarkoittaa sitä, että myös hallinto-oikeuksien tulisi seurata toistensa toimeentulotukeen liittyviä ratkaisuja ja pyrkiä yhtenäistämään kaikkein ristiriitaisimpia ratkaisukäytäntöjä. Tämän tavoitteen saavuttaminen vaatisi yhteydenpidon lisäämistä eri hallinto-oikeuksien kesken.

Ehdotettujen toimenpiteiden tarkoituksena on siis tuoda toimeentulotuen myöntämiseen yhtenäisempi linja eri kuntien kesken. Ongelmallisinta asiassa on tietysti se, että vaikka edellä esitetyt ehdotukset toteutettaisiin, ei kaikissa kunnissa ole mahdollisuutta myöntää toimeentulotukea samojen perusteiden mukaan. Tuen sisällä on kuitenkin osa-alueita, joiden kohdalla ei ole edes välttämätöntä käyttää täysin samaa kriteeristöä (kuten esimerkiksi kohtuullisten asumismenojen määrittelyssä) ja lisäksi tuen myöntämisessä tulee tietysti ottaa aina huomioon henkilön ja perheen yksilöllinen tilanne ja mahdolliset erityistarpeet. Tämä kuuluu toimeentulotuen perusluonteeseen ja sitä ei ole tarkoitettu poistettavaksi. Selvityksen tarkoituksena on ollut tulkin-talinjojen kuvailulla ja edellä olevilla ehdotuksilla tuoda esille mahdollisuuksia, joiden myötä samanlaisessa tilanteessa ja olosuhteissa olevia asiakkaita kohdeltaisiin yhdenvertaisesti ja heidän päätöksensä ratkaistaisiin samalla tavalla riippumatta asuinpaikasta.

## LÄHTEET

- Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2010 (viitattu 19.7.2011)  
<http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=ls16011140702431&cmd=download>
- Ehkäisevästä toimeentulotuesta tehty selvitys (1997) Monisteita 1997:18, Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki
- Helsingin hallinto-oikeus, Toiminta 2010, (tulostettu 20.6.2011)  
<http://www.oikeus.fi/uploads/hkmg0.PDF>
- Keskitalo, Elsa & Heikkilä, Matti & Laaksonen, Seppo (2000) Vuoden 1998 perusturvamuutosten arviointitutkimuksen loppuraportti, Julkaisuja 2000:16, Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki
- Kuntainfo 8a/2011 (tulostettu 18.7.2011) Sosiaali- ja terveysministeriö,  
<http://www.stm.fi/tiedotteet/kuntainfot/kuntainfo/view/1549279>
- Lehtinen, Anna-Riitta & Varjonen, Johanna & Rajas, Anu & Aalto, Kristiina & Pakoma, Riepu (2010) Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjetit, Julkaisuja 4, Kuluttajatutkimuskeskus, Helsinki
- Linnakangas, Aili (2010) (viitattu 26.7.2011) Sosiaalisten oikeuksien valvonta - esimerkkinä toimeentulotuki, kirjassa Oikeusasiamies 90 vuotta -juhla-kirja,  
<http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=vz04110163531476&cmd=download>
- Liukkonen, Miikkael (2010a) Näennäisoikeusturva sosiaali- ja terveydenhuollossa, raportissa Pajukoski, Marja (toim.) Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä, Raportti 19/2010, Helsinki
- Liukkonen, Miikkael (2010b) Vuokratästeihin liittyviä oikeudellisia ongelmia, raportissa Pajukoski, Marja (toim.) Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä, Raportti 19/2010, Helsinki
- Ojala, Eeva (1998) Lääninoikeuksien toimeentulotukiasioissa vuonna 1997 tekemät päätökset, Monisteita 1998:35, Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki
- Ojala, Eeva (2001) Hallintotuomioistuinten toimeentulotukea koskevat päätökset vuosina 1998–2000, Monisteita 2001:35, Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki
- Opas toimeentulotukilain soveltajille (2007) Julkaisuja 2007:11, Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki
- Pajukoski, Marja (2009) Toimeentulotuki, työ ja syrjäytyminen, kirjassa Arajärvi, Pentti & Korhonen, Anne, Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet - aiheen kartoitusta, Joensuun yliopisto, Joensuu

- Pajukoski, Marja (toim.) (2010a) Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä, Raportti 19/2010, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki
- Pajukoski, Marja (2010b) Mitä oikeusturva on?, raportissa Pajukoski, Marja (toim.) Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä, Raportti 19/2010, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki
- Räty, Tapio (2010) Yksilöhuollon päätöksenteko ja asiakas, raportissa Marja (toim.) Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä, Raportti 19/2010, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki
- Sundell, Sauli (1998) Selvitys lääninoikeuksien toimeentulotukipäätöksistä 1996, Monisteita 1998:34, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Helsinki
- Tilastokeskus (viitattu 18.7.2011) Hallinto-oikeuksien ratkaisut vuosina 2005–2007, [www.stat.fi](http://www.stat.fi)
- Toimeentulotuen menot 2010, (viitattu 21.7.2011) Tilastoraportti 17/2011, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, [http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2011/Tr17\\_11.pdf](http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2011/Tr17_11.pdf)

#### HALLITUKSEN ESITYKSET, EDUSKUNNAN VASTAUKSET, VALIOKUNTAMIETINNÖT:

HE 217/1997  
HE 137/1999  
HE 134/2000  
HE 184/2000  
HE 167/2004  
HE 164/2005  
HE 165/2006  
HE 138/2010  
EV 233/1997  
StVM 34/2005