

30.11.2018

EOAK/12/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riikka Jackson

OLESKELUOIKEUDEN VAIKUTUS TOIMEENTULOTUKEA KOSKEVAAN PÄÄTÖKSENTEKOON

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Kelan menettelyä toimeentulotukeen liittyvässä asiassa. Kirjoituksen mukaan kantelija asuu miehensä kanssa yhdessä Tampereella. Kantelijan puoliso oli saanut oleskeluluvan noin kaksi kuukautta aikaisemmin ja hän oli tehnyt TE-toimiston kanssa suunnitelman opintoihin liittyen. Tällä hetkellä puoliso odottaa koulupaikkaa. Kantelija itse opiskelee ja saa vain perustoimeentulotukea. Kantelija on puolisonsa kanssa hakenut yhdessä perustoimeentulotukea 1.11.2017 alkaen. Puoliso on vakuutettu Kelassa jo marraskuussa. Toimeentulotukea ei kuitenkaan ole myönnetty kantelijan puolisolle, koska Kelan mukaan puolisollla ei ole ollut oikeutta perustoimeentulotukeen. Kantelija tuntee kuitenkin monia muita henkilöitä, joilla on ulkomaalainen puoliso, ja jotka ovat saaneet toimeentulotukea.

Kirjoituksen mukaan menettely on lainvastainen, koska kantelija asuu yhdessä puolisonsa kanssa, puolisollla on oleskelulupa, suomalainen henkilötunnus sekä suunnitelma TE-toimiston kanssa opintoihin liittyen, mutta he ovat silti saaneet vain yhden ihmisen toimeentulotuen, vaikka he ovat hakeneet perustoimeentulotukea yhdessä.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin selvitystä Kelalta.

3 RATKAISU

3.1 Tutkinnan rajaus

Totean aluksi, että en tässä päätöksessäni ota kantaa siihen, olisiko kantelijan puolisolle tullut myöntää perustoimeentulotukea, koska kysymys on tältä osin sellaisesta asiasta, joka viime kädessä kuuluu tuomioistuimen ratkaistavaksi. Sen sijaan käsittelen tässä päätöksessäni kantelusta ja siihen liitetyistä päätöksistä havaitsemani hakemuksen käsittelyyn liittyvää menettelyä.

3.2 Toimeentulotukihakemuksen käsittelemättä jättäminen

Toimeentulotuesta annetun lain 2 §:n mukaan 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.

Toimeentulotukilain 3 §:n mukaan tässä laissa tarkoitetaan perheellä yhteistaloudessa asuvia vanhempia, vanhemman alaikäistä lasta, aviopuolisoita sekä kahta henkilöä, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa. Toimeentulotukea myönnettäessä kaikkia perheenjäseniä pidetään toimeentulotuen saajina tuen maksamispäivästä lukien. Toimeentulotuen katsotaan jakautuvan sen saajien kesken kullekin yhtä suurena osuutena, jolleivät olosuhteet muuta osoita.

Toimeentulotukilain 14 §:n mukaan toimeentulotukihakemus tehdään Kansaneläkelaitokselle, jonka tulee tehdä hakemuksen perusteella päätös perustoimeentulotuesta.

Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.

Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti ja se on perusteltava siten kuin hallintolain 45 §:ssä säädetään. Päätöksessä on otettava kantaa kaikkiin hakemuksessa esitettyihin vaatimuksiin ja väitteisiin. Päätöksentekoon oikeutetun viranomaisen tulee tutkia hakemus siinä laajuudessa ja sen mukaisesti, miten asiakas on hakenut toimeentulotukea. Asiakkaalla on siten oikeus saada päätös siihen, mitä hän on tosiasiallisesti hakenut.

Hallintolain 7 luvussa on yleiset säännökset päätöksen muodosta, sisällöstä ja päätöksen perustelemisesta. Päätös on perusteltava ja perusteluissa ilmoitettava, mitkä seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Päätöksen perusteluvollisuuden tarkoituksena on varmistaa, että asianosainen saa tiedon paitsi asian lopputuloksesta myös sen perusteista. Perusteluilla on myös keskeinen merkitys sosiaalihuollon asiakkaan muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta.

Toimeentulotukipäätökseen sisältyy myös normilaskelma. Normilaskelmaan otetaan hakijan esittämät tulot ja menot sekä arvioidaan, mitkä menot ovat toimeentulotukilain 6 §:n tarkoittamia hyväksyttäviä menoja. Päätöksen selosteosan (hakemuksen sisältö), perusteluosan sekä päätökseen liitetyn normilaskelman avulla sosiaalihuollon asiakkaalla on mahdollisuus arvioida, onko hakemus käsitelty siinä laajuudessa kuin toimeentulotuen hakija on hakemuksessaan tarkoittanut.

Kantelusta ja kantelijan toimittamista toimeentulotukipäätöksistä, kuten myös Kelan antamasta selvityksestä ilmenee, että käytännössä Kela ei ole käsitellyt lainkaan toimeentulotukea koskevaa hakemusta kantelijan aviopuolison osalta marraskuussa ja joulukuussa 2017. Päätöksessä ei ole otettu lainkaan kantaa kantelijan aviopuolison osalta esitettyihin vaatimuksiin. Koska päätöksessä ei ole otettu kantaa puolison vaatimuksiin, ei hänelle ole myöskään avautunut mahdollisuutta hakea muutosta asiassa.

Kelan selvityksen mukaan kantelija on hakenut toimeentulotukea 17.10.2017 jättämällä hakemuksella. Hakemuksessa on selvityksen mukaan maininta, että kantelija haluaa muuttaa puolisonsa kanssa yhteiseen asuntoon. Vuokrasopimus on kantelijan nimissä. Hakemuksen liitteenä olevassa, muusta syystä aikaisemmin pyydytyssä sosiaalityön asiakassuunnitelmassa on myös maininta, että kantelijalla on suunnitelmissa muuttaa yhteen puolisonsa kanssa. Koska puolison muutosta ei ollut vielä tietoa, on kantelijalle tehty 25.10.2017 päätös perustoimeentulotuesta ajalle 1.10.–30.11.2017 yksinasuvana. Kela ei ole toimittanut tätä päätöstä selvityksensä liitteenä.

Kelan selvityksen mukaan kantelija on hakenut toimeentulotukea 16.11.2017 jättämällä hakemuksella 1.12.2017 alkaen. Hakemuksessa on ilmoitettu puolison henkilötiedot. Kantelijalle on 24.11.2017 tehty päätös toimeentulotuesta ajalle 1.–31.12.2017 yksinasuvana. Päätöksessä on mainittu: "Päätös on tehty vain sinulle, koska puolisesi ei ole vakuutettu eikä VTJ-tietojen mukaan asu kanssasi." Päätöksessä on myös pyydetty päivittämään puolison väestötietojärjestelmätiedot.

Selvityksessä todetaan, että kantelija on edelleen jättänyt 15.12.2017 toimeentulotukihakemuksen 1.1.2018 lähtien ja hänelle on tehty 27.12.2017 päätös ajalle 1.–31.1.2018 yksin asuvana. Kantelijalle 27.12.2017 annetussa päätöksessä kantelijan puolisoa ei ole mainittu lainkaan. Päätösten normilaskelmissa ei ole otettu huomioon kantelijan puolisoa.

Kantelun mukaan tosiasiasa kantelijan puolisoalla on oleskelulupa, hän on ollut TE-toimiston palvelujen asiakas ja asunut kantelijan kanssa yhteistaloudessa. Saamieni selvitysten perusteella Kela ei kuitenkaan ole kantelijan tekemän toimeentulotukihakemuksen yhteydessä tarkistanut ajantasaisesti näitä toimeentulotukipäätökseen olennaisesti vaikuttavia tietoja, eikä myöskään pyytänyt oma-aloitteisesti kantelijalta tarkempaa lisäselvitystä liittyen osapuolten yhteistaloudessa asumiseen tai kantelijan puolison oleskelun perusteisiin. Sen sijaan Kela on 24.11.2017 päätöksessä kehottanut kantelijaa toimittamaan seuraavan hakemuksen liitteeksi puolison VTJ-tiedot päivitettyinä. Toimeentulotukihakijan oikeuksien toteutumisen kannalta kyseisiä tietoja olisi mielestäni tullut kuitenkin pyytää jo lisäselvityksenä vireillä olevaan hakemukseen.

Korostan, että viranomaisen on käsiteltävä hakemukset huolellisesti ja tarvittaessa pyydettävä oma-aloitteisesti asiakkaalta selvitystä, jos hakemuksen sisällöstä tai hakijan tarkoituksesta on epäselvyyttä. Tässä tilanteessa, jossa Kelalle oli ilmeisesti ollut epäselvää, asuuko kantelijan puoliso kantelijan kanssa yhteistaloudessa, Kelan olisi pitänyt pyytää kantelijalta lisäselvitystä, eikä vain edellyttää tietojen toimittamista seuraavan kuukauden hakemuksen liitteeksi ja samalla jättää kantelijan puolison osalta hakemus käsittelemättä.

Korostan edelleen, että mikäli hakemus jää joiltain osin käsittelemättä, on mahdollista, että toimeentulotuen hakija mieltää hakemuksen tulleen myös siltä osin hylätyksi, eikä hän välttämättä osaa pyytää Kelaa erikseen tarkistamaan ja korjaamaan virhettään. Laiminlyönti päätöksenteossa voi vaarantaa hakijan oikeuden viimesijaiseen tukeen ja joka tapauksessa viivästyttää asian käsittelyä.

Koska Kela ei ole varsinaisesti tehnyt toimeentulotukea koskevaa päätöstä kantelijan ulkomalaisen puolison osalta marras- ja joulukuussa 2017, ei kantelijan puolisoalla ole myöskään ollut mahdollisuutta saattaa kysymystä oikeudestaan perustoimeentulotukeen puolueettoman tuomioistuimen arvioitavaksi. Pidän tällaista Kelan menettelyä vakavasti toimeentulotuen hakijan, eli kantelijan puolison sekä myös kantelijan, oikeusturvaa vaarantavana menettelynä.

Katson Kelan laiminlyöneen kantelijan toimeentulotukihakemuksen käsittelyssä viranomaiselle kuuluvan päätöksentekovelvollisuutensa sekä myös toimeentulotukilaista ilmenevän viranomaisen selvittämisvelvollisuuden.

Kiinnitän Kansaneläkelaitoksen vakavaa huomiota edellä sanottuun.

3.3 Oleskelulupa perustoimeentulotuen saamisen edellytyksenä

Kiinnitin asiassa vielä huomiotani siihen, että Kela on selvityksensä mukaan 11.1.2018 tekeväällä päätöksellä myöntänyt kantelijan puolisolle perustoimeentulotukea takautuvasti 24.10.2017 alkaen sen jälkeen, kun oleskeluluvan tiedot ovat päivittyneet väestötietojärjestelmään.

Kelan antaman selvityksen mukaan kantelija on soittanut Kelaan 3.1.2018 ja pyytänyt tarkistamaan, voidaanko puoliso huomioida toimeentulotuessa. Asiaa käsiteltäessä on puolison tietoihin nähty tulleen tieto oleskeluluvan saamisesta A-statuksella 24.10.2017 alkaen. Tämän johdosta kantelijalle on tehty 11.1.2018 tarkistus perustoimeentulotukeen 1.10.2017 alkaen. Puoliso on tarkistuspyynnön ja oleskeluluvan tietojen perusteella huomioitu perustoimeentulotuessa

24.10.2017 alkaen. Puolison vakuuttaminen oli päätöksentekoaikana edelleen kesken, eikä osoite ollut päivittynyt väestötietojärjestelmään. Sekä kantelijaa, että puolisoa oli neuvottu loka-kuusta alkaen useaan otteeseen, sekä yleisen asumistuen että perustoimeentulotuen asioissa, päivittämään puolison tiedot väestötietojärjestelmään.

Kelan antamaan selvitykseen liitettyyn kantelijalle ja hänen puolisolleen tehtyyn toimeentulotukipäätökseen 11.1.2018 on kirjattu, että ”perustoimeentulotuki on tarkistettu, koska olet ilmoittanut aviopuolisoasi saaneen oleskeluluvan 24.10.2017 alkaen. Aviopuolisoasi on huomioitu osaksi toimeentulotukiperhettä 24.10.2017.”

Edellä todetun perusteella on mielestäni selvää, että Kela on kantelijan puolison osalta pitänyt perustoimeentulotukea ja yhteistaloutta koskevassa arvioinnissaan ratkaisevana tekijänä nimenomaan oleskelulupaa ja sen tietojen näkymistä väestötietojärjestelmässä. Muita perusteluita perustoimeentulotuen tarkistamiselle ei ainakaan kantelijalle tehdystä päätöksestä ilmene.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on vuonna 2014 päätöksessään (Dnro 4096/4/14) todennut oleskeluluvan merkityksestä toimeentulotukeen muun muassa seuraavaa:

”Toimeentulotukilaissa lähtökohtana on, että oikeus tukeen on jokaisella, joka on 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla tuen tarpeessa. Säännöksessä ei erotella Suomen ja ulkomaan kansalaisia. Siinä ei myöskään ole oleskelun pysyvyyttä tai luonnetta koskevia edellytyksiä. Säännöksen perusteluiden (HE 217/1997 vp) mukaan ’riittävä edellytys toimeentulotuen saamiseen on yleensä se, että henkilö tai perhe on joutunut tosiasialliseen elatukseen käytettävissä olevien varojen puutteeseen. Oikeus toimeentulotukeen on jokaisella tuen myöntämisen edellytysten täytyessä.’

Toimeentulotukilaissa tai sen esitöissä ei mainita, että 14 §:ssä tarkoitettua oleskelun luonnetta arvioidaisiin hakijan oleskeluluvan edellytysten tai muutoinkaan ulkomaalaislain mukaan. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista koskevasta asiasta on säädettävä lailla. Koska toimeentulotukilaissa ei ole säädetty siitä, että oikeus toimeentulotukeen riippuisi siitä, onko hakijalla pysyvä oleskelulupa vai ei, pidän hyvin ongelmallisena, että ministeriön tulkintaohje nojaa niin voimakkaasti ulkomaalaislakiin.

Käsitykseni mukaan ratkaisevaa on oleskelun tosiasiallinen luonne ja hakijan tuen tarve, jotka on selvitettävä yksilöllisesti jokaisen hakijan kohdalla. Oleskeluluvan puuttuminen voi kuitenkin antaa toimeentulotukea myöntävälle viranomaiselle aihetta selvittää tarkemmin hakijan oleskelun luonnetta, esimerkiksi pyytämällä hakijalta lisäselvitystä.”

Korostan edellä todettuun viitaten, ettei oikeutta perustoimeentulotukeen voida arvioida *pelkästään* hakijan oleskelulupa-statuksen perusteella, vaan jokaisessa tapauksessa on yksilöllisesti ja kokonaisvaltaisesti selvitettävä, täytyvätkö laissa säädetyt toimeentulotuen myöntämisen edellytykset. Mikäli toimeentulotuen hakija ei ole osannut hakemuksessaan antaa riittäviä tietoja oleskelustaan tai yhteistaloudessa asumisestaan Suomessa, tulee Kelan pyytää asiakkaalta lisäselvitystä.

Koska tässä tapauksessa asia on lopulta ratkaistu asiakkaan eduksi ja Kela on erääseen toiseen kanteluun antamassaan selvityksessä tuonut esille korjanneensa sisäisiä ohjeitaan aiheeseen liittyen, ei asia anna minulle tältä osin aihetta muuhun kuin että kiinnitän Kelan huomiota edellä sanottuun.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan huomautuksen Kelalle edellä selostetusta päätöksentekoon liittyvästä lainvastaisesta ja virheellisestä menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen Kelalle.