

14.5.2019

EOAK/465/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riikka Jackson

OLESKELULUPA PERUSTOIMEENTULOTUEN EDELLYTYKSENÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Kelan menettelyä toimeentulotukeen liittyvässä asiassa. Kirjoituksen mukaan kantelijan aviopuolisoa ei ole otettu huomioon toimeentulotuesta päätettäessä, koska hän on ulkomaalainen. Kirjoituksen mukaan päätöksenteossa ei ole noudatettu perustuslakia ja todetaan, ettei toimeentulotukea ole toimeentulotukilaissa sidottu ulkomaalaisoikeudelliseen oleskeluoikeuteen.

Kirjoituksen mukaan kantelijan puolisoa ei hyväksytä osaksi toimeentulotukiperhettä, mutta Kela on kuitenkin poistanut lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen sillä perusteella, että kantelijan puoliso on muuttanut asumaan perheen yhteiseen kotiin.

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 Oleskelulupa toimeentulotuen edellytyksenä

3.2.1 Soveltuvat säännökset

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

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.

3.2.2 Saadut selvitykset

Kelan Pohjoisen vakuutuspiirin toimeentulotukitiimin tiimipäällikön antaman selvityksen mukaan kantelijalle on annettu päätöksiä perustoimeentulotuesta 25.9.2017, 7.11.2017, 15.11.2017, 19.12.2017, 19.1.2018 ja 8.3.2018. Päätöksissä toimeentulotukiperheeseen on huomioitu kantelijan lisäksi hänen kaksi lastaan. Kantelijan aviopuolisoa ei ole huomioitu päätöksissä toimeentulotukiperheeseen, koska hänen ei ole katsottu oleskelevan Suomessa vakinaisesti.

Selvityksen mukaan oikeus perustoimeentulotukeen katsotaan olevan sellaisilla henkilöillä, jotka oleskelevat Suomessa vakinaisesti. Jos henkilöllä ei ole voimassaolevaa oleskelulupaa Suomeen, ei henkilön oleskelua voida katsoa vakinaiseksi. Mikäli Suomeen saapuva ulkomaalainen henkilö hakee ensimmäistä oleskelulupaa Suomeen muusta kuin kansainvälisen suojelun tarpeesta johtuen, hänen katsotaan voivan odottaa oleskelulupapäätöstä omassa maassaan.

Selvityksessä tuodaan esille, että ulkomaalaislain 39 ja 40 §:n mukaan, mikäli henkilö kuitenkin oleskelee Suomessa oleskelulupahakemuksen käsittelyn ajan, tulee hänellä olla itseään varten riittävät varat niin, ettei hän turvautumalla toistuvasti toimeentulotukeen tai siihen rinnastettavaan etuuksiin taikka muulla vastaavalla tavalla oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi Suomen sosiaalihuoltojärjestelmälle.

Selvitykseen liitettyssä 7.11.2017 päivätyssä toimeentulotukipäätöksessä todetaan, että ”puolisoa ei huomioida perustoimeentulotukiperheeseen niin kauan, kuin hänellä ei ole myönteistä oleskelulupaa. Ensimmäisen oleskeluluvan hankintaan ei myönnetä perustoimeentulotukea.”

Selvitykseen liitettyssä 15.11.2017 päivätyssä toimeentulotukipäätöksessä todetaan, että ”oikeus perustoimeentulotukeen katsotaan olevan sellaisilla henkilöillä, jotka oleskelevat Suomessa vakinaisesti. Jos henkilöllä ei ole voimassaolevaa oleskelulupaa Suomeen, ei hakijan oleskelua voida katsoa vakinaiseksi. Puolisoasi ja hänen tulojaan, varojaan sekä menojaan ei huomioida perustoimeentulotuessa, koska hänellä ei ole voimassa olevaa oleskelulupaa Suomeen eikä hänen näin ollen voida katsoa oleskelevan Suomessa vakinaisesti. Pelkkä avioliiton solmiminen ei ole peruste puolison huomioiminen toimeentulotukiperheeseen. Mikäli puoliso saa oleskeluluvan Suomeen, voidaan tätä ja mahdollisia myöhempiä toimeentulotukipäätöksiä tarkistaa puolisoimisen osalta siitä alkaen, kun puolisollesi on myönnetty oleskelulupa Suomeen.”

Selvitykseen liitettyssä 19.12.2017 päivätyssä päätöksessä todetaan, että ”oikeus perustoimeentulotukeen katsotaan olevan sellaisilla henkilöillä, jotka oleskelevat Suomessa vakinaisesti. Jos henkilöllä ei ole voimassaolevaa oleskelulupaa Suomeen, ei henkilön oleskelua voida katsoa vakinaiseksi. Mikäli Suomeen saapuva ulkomaalainen henkilö hakee ensimmäistä oleskelulupaa Suomeen muusta kuin kansainvälisen suojelun tarpeesta johtuen, hänen katsotaan voivan odottaa oleskelulupapäätöstä omassa maassaan.”

Päätöksessä edelleen todetaan: ”Mikäli henkilö kuitenkin oleskelee Suomessa oleskelulupahakemuksen käsittelyn ajan, tulee hänellä olla itseään varten riittävät varat niin, ettei hän turvautumalla toistuvasti toimeentulotukeen tai siihen rinnastettaviin etuuksiin taikka muulla vastaavalla tavalla oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi Suomen sosiaalihuoltojärjestelmälle. (Ulkomaalaislaki 39 §) Puolisoi ja hänen tulojaan, varojaan sekä menojaan ei huomioida perustoimeentulotuessa, koska hänellä ei ole voimassaolevaa oleskelulupaa Suomeen eikä hänen näin ollen voida katsoa oleskelevan Suomessa vakinaisesti ja olevan Suomen kansalaiseen rinnastettavalla tavalla oikeutettu perustoimeentulotukeen. Pelkkä avioliiton solmiminen ei ole peruste puolison huomioimiseksi toimeentulotukiperheeseen.”

Edelleen päätöksen mukaan ”Mikäli puoliso saa oleskeluluvan Suomeen, voidaan tätä ja mahdollisia myöhempiä toimeentulotukipäätöksiä tarkistaa puoliso huomioimisen osalta siitä alkaen, kun puolisolles on myönnetty oleskelulupa Suomeen. Koska puolisoasi ei huomioida lainkaan toimeentulotukiperheeseen, ei myöskään kustannuksia hänen ensimmäisen oleskeluluvan hankinnasta aiheutuneista kustannuksista huomioida menona perustoimeentulotuessa. Ensimmäisen oleskeluluvan hankinnasta aiheutuneet kustannukset eivät muutoinkaan ole perustoimeentulotuessa huomioitava meno.”

Myös päätöksessä 19.1.2018 toistuvat samat perustelut.

Kelan lakipalveluyksikön antaman lausunnon mukaan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen perusoikeus on tarkoitettu koskemaan kaikkia Suomen oikeuspiiriin kuuluvia henkilöitä kansalaisuudesta riippumatta. Toimeentulotukilaissa ei ole erityisiä säännöksiä toimeentulotukijärjestelmän soveltamisesta maassa oleviin ulkomaalaisiin.

Lakipalveluyksikön lausunnon mukaan, jos hakijan katsotaan hakemuksen käsittelyssä tehtävän tapauskohtaisen arvion yhteydessä oleskelevan kunnassa vakituisesti, hänellä on oikeus toimeentulotukilain mukaiseen perustoimeentulotukeen muiden yleisten edellytysten täytyessä. Sen sijaan oleskeluluvan edellytyksiin tai muuhun ulkomaalaislainsäädäntöön suoraan perustuvaan seikkaan toimeentulotukioikeutta ei voida perustaa. Lausunnon mukaan kantelijalle annettun päätöksen perustelut ovat tältä osin olleet puutteelliset. Suoraan ulkomaalaislainsäädäntöön viittaaviin osin kantelijan saamat toimeentulotukipäätöksen perustelut ovat olleet lakipalveluyksikön mukaan erheelliset.

Lausunnon mukaan Kelan etuosohje on oleskeluluvan merkityksen osalta ollut lausunnon antamisen aikaan osin ristiriitainen ja kyseinen seikka tullaan korjaamaan etuosohjepäivityksen yhteydessä enemmän tapauskohtaiseen harkintaan sekä oleskelun tosiasiallista luonnetta korostavaan ja ohjaavaan suuntaan.

3.2.3 Arviointi

Olen eräässä aikaisemmassa kanteluratkaisussani 30.11.2018 (EOAK/12/2018; julkaistu www.oikeusasiamies.fi) käsitellyt ulkomaalaisen oleskeluoikeuden vaikutusta toimeentulotukeen. Ratkaisussani totesin, ettei oikeutta perustoimeentulotukeen voida arvioida pelkästään hakijan oleskelulupa-statuksen perusteella, vaan jokaisessa tapauksessa on yksilöllisesti ja kokonaisvaltaisesti selvitettävä, täyttyvätkö laissa säädetyt toimeentulotuen myöntämisen edellytykset.

Toin edellä mainitussa ratkaisussani esille, että 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

elatuksen käytettävissä olevien varojen puutteeseen. Oikeus toimeentulotukeen on jokaisella tuen myöntämisen edellytysten täytyessä.”

Korkein hallinto-oikeus on julkaissut 24.4.2019 vuosikirjapäätöksen ([dnro 3417/3/18](#)), joka koskee ulkomaalaisen oikeutta toimeentulotukeen. Korkein hallinto-oikeus kumosi Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ja Kelan päätökset ja totesi perusteluissaan muun ohella seuraavaa:

”Toimeentulotuen myöntämiseen vaikuttaa, oleskeleeko henkilö Suomessa jossakin kunnassa toimeentulotuesta annetun lain 14 a §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Harkinnassa otetaan huomioon oleskeluluvan lisäksi henkilöiden Suomessa oleskelun pituus, mahdolliset muut perhesiteet Suomessa, Suomessa asumisen tarkoitus, mahdollinen työskentely ja opiskelu Suomessa sekä kuuluko henkilö Suomen sosiaaliturvan piiriin.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin nojalla B ja hänen tyttärensä ovat voineet oleskella Suomessa laillisesti oleskeluluvan käsittelyajan, ja he ovat tosiasiallisesti asuneet Suomessa sen jälkeen, kun oleskelulupaa koskeva hakemus on tehty. Lähtökohtaisesti Suomen kansalaisen perheenjäsenelle ja tämän alaikäiselle naimattomalle lapselle myönnetään oleskelulupa ulkomaalaislain 50 §:n 1 momentin mukaisesti. Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että hakijoiden toimeentulo Suomessa on turvattu siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen.

Edellä mainituilla perusteilla ja kun otetaan huomioon B:n ja tämän tyttärien asumisesta Suomessa esitetty selvitys, heidän oleskeluaan Suomessa ei ole pidettävä tilapäisenä sen jälkeen, kun he ovat muuttaneet pysyvässä tarkoituksessa A:n luokse Suomeen ja hakeneet Suomesta oleskelulupaa.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että B ja tämän lapset ovat 13.10.2017 lukien oleskelleet toimeentulotuesta annetun lain 14 a §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla Suomessa. Näin ollen heidät on tullut ottaa huomioon sanotun lain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuina A:n perheenjäseninä päätettäessä tämän hakemasta toimeentulotuesta loka- ja marraskuussa 2017.”

Korkein hallinto-oikeus on siis ratkaisussaan todennut, että henkilön muuttaessa Suomeen pysyvässä tarkoituksessa ja haettuaan oleskelulupaa, hänen oleskeluaan Suomessa ei voida pitää tilapäisenä. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut vakiintunutta käytäntöään siitä, että oleskelulupa ei ole edellytys toimeentulotuen myöntämiselle. Sen sijaan korkein hallinto-oikeus antoi ratkaisussaan toimeentulotukilain tarkoittamalla tavalla painoarvoa henkilön tosiasialliselle asumiselle ja oleskelulle Suomessa.

Edellä selostettujen Kelan kantelijalle tekemien toimeentulotukipäätösten sanamuodoista ilmenee, että Kela on jättänyt kantelijan aviopuolison kokonaan toimeentulotuen harkinnan ulkopuolelle, koska aviopuolisolla ei vielä ollut oleskelulupaa. Kela on päätöksessään nimenomaisesti ilmoittanut, että päätöksiä voidaan tarkistaa vasta siinä vaiheessa, kun aviopuoliso on saanut oleskeluluvan. Mitään muita kuin oleskelulupaan liittyviä perusteluja päätöksessä ei ole kantelijan aviopuolison osalta esitetty.

Kelan lakipalveluyksikön lausunnossa on myönnetty kantelijalle annetun päätöksen perustelujen puutteellisuus ja lausunnossa on todettu, ettei kielteistä päätöstä voida perustella ulkomaalaislain säännöksillä.

Totean, että Kelan ei edellä todetun perusteella olisi tullut perustella kantelijan aviopuolison osalta toimeentulotukipäätöstään *pelkästään* sillä, että aviopuolisolla ei ollut vielä oleskelulupaa, eikä varsinkaan ulkomaalaislain säännöksillä, joilla ei ole lakiin perustuvaa tai muutakaan yhteyttä toimeentulotuen myöntämiskäytäntöihin. Sillä, että toimeentulotuen saaminen saattaa joissakin tilanteissa vaikuttaa epäedullisesti oleskeluluvan myöntämistä koskevaan harkintaan Maahanmuuttovirastossa, ei ole vaikutusta toimeentulotuen harkintaan.

Totean edelleen, että Kelan on arvioitava jokainen toimeentulotukihakemus yksilöllisesti kulloinkin vallitsevat olosuhteet ja perheen tilanne huomioon ottaen. Kela ei voi perustaa päätöstään kategorisesti vain yhteen seikkaan, kuten oleskelulupaan, ottamatta huomioon hakijan tosiasiallista tilannetta.

Kelan tulee myös toimeentulotukiperheiden tilanteita arvioidessaan toimia johdonmukaisesti. En siten pidä mahdollisena sitä, että henkilö otetaan huomioon osana perhettä silloin, kun sen johdosta voidaan pienentää jotakin Kelan maksamaa etuutta (kuten poistaa yksinhuoltajakorotus), mutta ei silloin, kun henkilön perheeseen kuulumisen johtaisi etuuden myöntämiseen tai sen korottamiseen. Kantelijan kohdalla meneteltiin kuitenkin juuri näin.

Kelan menettely kantelijan aviopuolison rajaamisessa hakemusten ulkopuolelle on merkinnyt tosiasiaa myös sitä, ettei kantelijan perheen asumismenojen suuruutta ole otettu laskelmassa huomioon perheen todellisen tilanteen mukaan siten kuin toimeentulotukilaissa on tarkoitettu. Kela on pitänyt kantelijan perhettä Kelan päätöksistä ilmenevin tavoin kolmihenkisenä eikä nelihenkisenä, mikä on vaikuttanut suoraan toimeentulotuessa hyväksyttävänä pidettävän kohtuullisen asumismenon määrään.

Totean edelleen sen, että Kelan itse laatiman toimeentulotukiohjeen määräyksillä ei voida kaventaa toimeentulotuella ominaista yksittäistapauksellista päätöksentekijän harkintavaltaa. Ohjeilla ei myöskään voida kaventaa toimeentulotuen hakijoiden oikeutta viimesijaiseen turvaan.

Koska Kela on ilmoittanut muuttavansa ristiriitaiseksi havaitsemaansa sisäistä toimeentulotukiohjettaan, ei asia anna minulle aiheita muuhun kuin että kiinnitän Kelan huomiota edellä sanottuun.

3.3 Kantelijan puolison oikeusturva

Olen edellä mainitussa aiemmassa kanteluratkaisussani ottanut kantaa myös siihen, että Kelan on käsiteltävä sille toimitetut toimeentulotukihakemukset siinä laajuudessa ja sen mukaisesti, miten asiakas on hakenut toimeentulotukea. Asiakkaalla on siten aina oikeus saada päätös siihen, mitä hän on tosiasiaa hakenut. Hallintopäätös on annettava kirjallisesti ja se on perusteltava siten kuin hallintolaissa säädetään.

Tässä tapauksessa kantelija on hakenut toimeentulotukea perheellensä, johon kuuluu myös hänen aviopuolisonsa. Kuitenkaan yhdessäkään toimeentulotukipäätöksessä ei mainita kantelijan aviopuolison nimeä missään kohdassa. Kantelijan päätöksissä mainitaan osallisina toimeentulotukipäätökseen vain kantelija ja hänen kaksi lastaan. Kantelijalle tehdyistä toimeentulotukipäätöksistä ilmenee myös se, ettei kantelijalta ole pyydetty mitään lisäselvityksiä aviopuolison oleskelusta ja asumisesta Suomessa.

Korostan, että viranomaisen on käsiteltävä hakemukset huolellisesti ja tarvittaessa pyydettävä oma-aloitteisesti asiakkaalta selvitystä, jos hakemuksen sisällöstä tai hakijan tarkoituksesta on epäselvyyttä. Viranomaisen ei voi jättää hakemuksen tehnyttä tai siihen osallista henkilöä hakemukseen tehtävän päätöksen ulkopuolelle tai olla mainitsematta päätöksessään edes kyseisen henkilön nimeä.

Katson, että Kelan olisi tullut hallintolain mukaisesti selvittää kantelijan perheen kokonaistilannetta ja tarvittaessa pyytää lisäselvitystä kantelijan ja hänen aviopuolisonsa yhteistaloudesta, erityisesti ottaen huomioon toimeentulotukilain 3 §:n määritelmän perheestä ja sen, että Kela oli kantelun mukaan poistanut kantelijan lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen ja siten toisen etuuden osalta arvioinut kantelijan puolison kuuluvan kantelijan perheeseen.

Oikeusturvan toteutumisen kannalta Kelan olisi nähdäkseni myös tullut päätöksessään nimetä kaikki hakemukseen osalliset, joilla on asiassa muutoksenhakuoikeus.

4 TOIMENPITEET

Olen kantelupäätöksessäni 30.11.2018 (EOAK/12/2018) antanut Kelalle huomautuksen vastaavasta menettelystä kuin mitä ilmeni tämän kantelun käsittelyssä. Molemmat kantelut kohdistuivat ajallisesti loppuvuoteen 2017. Kela on tämän kantelun yhteydessä ilmoittanut muuttavansa toimeentulotukiohjeitaan aiheeseen liittyen ja myöntänyt päätösten perustelujen olleen erheellisiä. Tämän takia tämä kantelu ei anna minulle aihetta muuhun kuin että kiinnitän uudelleen Kelan huomiota edellä sanottuun.

Samalla pyydän, että Kela antaa minulle 30.8.2019 mennessä selvityksen siitä, miten se on muuttanut toimeentulotukiohjettaan, ja mikä on sen nykyinen menettelytapa vastaavissa tilanteissa.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kelalle.