

17.6.2009

Dnro 3711/4/07

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Aila Linnakangas

POHJOISMAAN KANSALAISEN OIKEUS TOIMEENTULOTUKEEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjeessään 30.11.2007 viranhaltijan 28.11.2007 tekemää päätöstä, jolla hänelle myönnettiin toimeentulotukea yksilöllisen harkinnan perusteella asumismenoihin retkeilymajassa ajalle 9.–30.11.2007. Päätöksessä todettiin, että hän oli tullut Islannista Suomeen maaliskuussa 2007 etsimään työtä, mutta oli edelleen työtön ja asunoton. Päätöksen perustelujen mukaan kantelija oli saanut toimeentulotukea kahdeksan kuukautta eikä hänelle jatkossa voida myöntää toimeentulotukea samoin perustein.

3 RATKAISU

3.1 Sosiaali- ja terveystoimen selvitys

Selvityksen mukaan kantelijalle oli myönnetty toimeentulotukea ajalle 1.5.–30.11.2007. Selvityksen mukaan ETA-valtiosta tuleva työnhakija on toimeentulotukea myönnettäessä rinnastettavissa turistiin siihen asti, kunnes hän aloittaa työskentelyn. Toimeentulotuen myöntäminen tulee kysymykseen tällaiselle henkilölle vasta viimesijaisesti. ETA-valtion kansalainen saa oleskella Suomessa kolmen kuukauden jälkeenkin, jos hän on edelleen työhaussa ja jos hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä. Työnhakijan oikeutta toimeentulotukeen arvioidaan siten kussakin yksittäisessä tilanteessa oleskelun pysyvyyden mukaan.

Selvityksen mukaan kantelijalla ei ollut pysyvää asuntoa Suomessa eikä hän ollut työllistynyt seitsemään kuukauteen tai saanut työttömyyskorvausta tuona aikana. Hänen oleskelunsa Suomessa ei näiden seikkojen valossa ollut pysyväisluonteista. Näin ollen hänelle ei ollut perusteltua myöntää toimeentulotukea pitempään kuin 30.11.2007 saakka. Viranhaltijan 2.12.2007 tekemällä päätöksellä hänelle myönnettiin toimeentulotukena lentolippu kotimaahansa Islantiin, koska hän oli Suomessa pelkästään toimeentulotuen varassa.

3.2 Oikeus toimeentulotukeen

Toimeentulotukilain 2 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan tai muulla säännöksessä tar-

koitetulla tavalla. Jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksesta sekä puolisonsa, alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta.

Toimeentulotukilain 14 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimielin, jonka alueella henkilö vakinaisesti oleskelee. Pykälän 2 momentissa säädetään kuntien välisestä järjestämisvastuusta tilanteessa, jossa henkilöllä on useampia oleskelukuntia ja 3 momentissa järjestämisvastuusta kiireellisessä tilanteessa.

Suomen toimeentulotukilaki ei erottele hakijoita kansalaisuuden perusteella, vaan ratkaisevaa on hakijan tuen tarve ja kuntien välisen vastuun osalta oleskelun luonne kunnassa.

Euroopan unionin yhteisösäännösten perusteella kaikkia unionin kansalaisia, joilla on oleskeluoikeus tai pysyvä oleskeluoikeus, sekä heidän perheenjäseniään on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti perustamissopimuksen soveltamisaloilla, ellei yhteisösäännöksistä muuta johdu. Siten myös vähimmäistoimeentulon turvaavien sosiaalihuoltoetuuksien myöntämisessä on otettava huomioon yhteisöoikeudesta mahdollisesti johtuvat velvoitteet. Pohjoismaiden kansalaisten osalta on otettava huomioon myös pohjoismainen sosiaalipalvelusopimus ja muista säännöksistä johtuva Pohjoismaiden kansalaisten erityisasema.

3.3

EU/ ETA-maan kansalaisen oleskeluoikeus

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (2004/38/EY, jäljempänä vapaan liikkuvuuden direktiivi) säädetään unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä liikkumis- ja oleskeluoikeuden edellytyksistä, pysyvästä oleskeluoikeudesta sekä mainittujen oikeuksien rajoittamisesta yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden ja kansanterveyden perusteella. ETA-sopimuksella ETA-valtion kansalaiset rinnastetaan unionin kansalaisiin vapaan liikkuvuuden direktiivin osalta. Islanti on ETA-valtio.

Direktiivin mukaan kaikkia unionin kansalaisia, joilla on oleskeluoikeus tai pysyvä oleskeluoikeus, sekä heidän perheenjäseniään on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti perustamissopimuksen soveltamisaloilla. Vastaanottavan valtion ei kuitenkaan tarvitse myöntää ennen pysyvän oleskeluoikeuden myöntämistä sosiaalivastuksiin kuuluvia etuuksia muille kuin palkatuille työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille ja heidän perheenjäsenilleen eikä elinkustannuksiin myönnettävää toimeentulotukivastusta sellaisille oleskeluoikeuden haltijoille, jotka ovat tulleet maahan opiskelemaan. Vähimmäistoimeentuloon kuuluvien sosiaalivastusten saamisen osalta direktiivissä sallii toisaalta työnhakuun maahan tulleiden ja toisaalta työntekijän tai ammatinharjoittajan asemassa olevien henkilöiden ja heidän perheenjäsentensä erilaisen kohtelun.

Vapaan liikkuvuuden direktiivi on saatettu voimaan Suomessa ulkomaalaislain muutoksella (360/2007). Lyhytaikaisesta oleskelusta säädetään tämän lain 158 §:ssä. Unionin kansalainen ja hänen perheenjäsenensä saa oleskella Suomessa rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan enintään kolme kuukautta (1 ja 2 mom). Työnhakijana oleva unionin kansalainen saa oleskella Suomessa kolmen kuukauden jälkeenkin kohtuullisen ajan rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan, jos hän edelleen hakee työtä ja jos hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä (3 mom). Työnhakijana oleskelun pituutta ei ole ulkomaalaislaissa rajattu. EY-tuomioistuin on katsonut, että kuusi kuukautta on aika, joka tavanomaisessa tapauksessa riittää osoittamaan, onko hakijalla tosiasialliset mahdollisuudet löytää työpaikka, ellei hakija pysty muuta osoittamaan (asia C-292/89, Antonissen, 26.2.1991).

Oikeudesta oleskella Suomessa yli kolme kuukautta säädetään ulkomaalaislain 158 a §:ssä. Jos unionin kansalainen oleskelee Suomessa yli kolme kuukautta, hänen on rekisteröitävä oleskelunsa.

Oleskeluoikeuden rekisteröinnin edellytyksenä on se, että unionin kansalainen harjoittaa taloudellista toimintaa palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana tai että hänellä on riittävät varat ja tarvittaessa sairausvakuutus, jotta hän ei oleskeluaikanaan joudu Suomessa turvautumaan toimeentulotukeen tai siihen rinnastettavaan etuuteen.

Ulkomaalaislain muuttamista koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 205/2006 vp) todettiin (s. 25), että yksittäistä turvautumista toimeentulotukeen ei voida pitää sosiaalihuoltojärjestelmän rasittamisena, vaan toiminnan tulee olla vähintäänkin toistuvaa ja enemmänkin säännönmukaista. Väliaikaiset vaikeudet eivät vielä ole katsottavissa kohtuuttomaksi rasitteeksi. Kukin tapaus arvioidaan yksilöllisesti ottaen huomioon mm. oleskelun pituus, henkilökohtaiset olosuhteet ja myönnetyn avustuksen määrä.

Muiden kuin Pohjoismaiden kansalaisten rekisteröintihakemus jätetään asuinpaikan kihlakunnan poliisilaitokselle kolmen kuukauden kuluessa maahantulopäivästä (159 §).

Unionin kansalainen ja hänen perheenjäsenensä, joka on oleskellut lyhyen aikaa Suomessa ja joka ei ole vielä rekisteröinyt oleskeluaan, voidaan käännyttää Suomesta mm., jos hän kohtuuttomasti rasittaa Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää turvautumalla toistuvasti toimeentulotukeen tai siihen rinnastettaviin etuuksiin tai muulla vastaavalla tavalla lyhytaikaisen oleskelunsa aikana (167 §). Unionin kansalainen, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity, ja hänen perheenjäsenensä voidaan karkottaa Suomesta mm., jos hän ei täytä 158 a §:ssä säädettyjä oleskeluoikeuden edellytyksiä (riittävien varojen edellytys muiden kuin työntekijöiden ja ammatinharjoittajien osalta). Pysyvän oleskeluoikeuden saanut voidaan karkottaa kuitenkin vain yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä.

Ulkomaalaislain 168 a §:n mukaan edellä säädetystä poiketen unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan käännyttää tai karkottaa ainoastaan yleiseen järjestykseen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä, jos unionin kansalainen on työntekijä, itsenäinen ammatinharjoittaja tai hän on tullut maahan työnhakuun ja voi esittää näyttöä todellisista mahdollisuuksistaan löytää työtä.

Ulkomaalaislakia koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, että kun kyse on työnhakuun tulleesta unionin kansalaisesta, henkilön on esitettävä näyttöä siitä, että hän jatkaa työnhakua ja että hänellä on todellisia mahdollisuuksia löytää työtä. Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi pelkkä ilmoittautuminen työvoimatoimistoon ei riittäne näytöksi, vaan hakijan on esitettävä henkilöön liittyvää näyttöä hänen todellisesta mahdollisuudestaan löytää työtä. Unionin kansalainen ja hänen perheenjäsenensä voidaan karkottaa, jos hän turvautuu sosiaalihuoltojärjestelmään, mutta ei kuitenkaan vielä tilapäisen avustamisen seurauksena. Unionin kansalaista tai hänen perheenjäsentään ei kuitenkaan saa missään tapauksessa karkottaa sosiaalihuoltojärjestelmään turvautumisen perusteella, jos hän on työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja tai jos hän on tullut maahan työnhakuun ja voi esittää näyttöä todellisista mahdollisuuksistaan saada työtä (s. 32).

3.4

Pohjoismaan kansalaisen oleskeluoikeus

Pohjoismaisen sosiaalipalvelusopimuksen (saatettu voimaan asetuksella 69/1996) 4 artiklan mukaan laillisesti tilapäisesti maassa oleskelevat tai laillisesti asuvat toisen Pohjoismaan kansalaiset rinnastetaan maan omiin kansalaisiin. Sopimuksen 6 artikla koskee tapauksia, joissa avun tarve syntyy tilapäisen oleskelun aikana toisessa Pohjoismaassa. Artiklan mukaan henkilön, joka oleskellessaan laillisesti tilapäisesti jossakin Pohjoismaassa joutuu välittömän sosiaalipalvelujen tai toimeentulotuen tarpeeseen, tulee saada tarpeen edellyttämää apua oleskelumaasta kyseisen maan lainsäädännön

mukaisesti.

Pohjoismaiden ministerineuvoston hyväksymien pohjoismaisen sosiaalipalvelusopimuksen soveltamisohjeiden mukaan apua annetaan samoin edellytyksin kuin oleskelumaan jossakin toisessa kunnassa asuville henkilöille ja sitä annetaan vain, jos avun tarvetta ei voida täyttää millään muulla keinolla.

Sopimuksen 7 artiklassa on säädetty suoja kotiin lähettämistä vastaan toimeentulotuen ja sosiaalipalvelujen saamisen johdosta. Pohjoismaan kansalaista ei saa lähettää kotiin sillä perusteella, että hän on sosiaalipalvelujen tai toimeentulotuen tarpeessa, jos hänen perhesuhteensa, siteensä asuinmaahansa tai muut olosuhteet puoltavat hänen jäämistään sinne, eikä missään tapauksessa, jos hän viimeisen kolmen vuoden ajan on laillisesti asunut maassa.

Edellä mainittujen soveltamisohjeiden mukaan Pohjoismaan kansalainen voidaan lähettää kotiin vain silloin, kun kyse on pitempiaikaisesta avusta, joka muodostaa asianomaisen henkilön pääasiallisen tulolähteen. Kotiin ei voida kuitenkaan lähettää, kun henkilön perhesuhteet ym puoltavat hänen jäämistään maahan. Soveltamisohjeiden mukaan henkilön perhesuhteiden, asuinmaahan olevien siteiden tai muiden olosuhteiden vaikutusta maahan jäämiseen arvioidaan kussakin tapauksessa erikseen.

Ulkomaalaislain 157 §:n mukaan Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisilla on oikeus saapua maahan ilman passia suoraan näistä valtioista ja oleskella Suomessa rekisteröimättä oleskeluoikeutta. Muussa kuin lyhytaikaisessa tarkoituksessa maahan tulevan Pohjoismaan kansalaisen on rekisteröitävä oleskelunsa siten kuin Pohjoismaiden välillä on väestön rekisteröinnistä sovittu. Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin välisen väestön rekisteröintiä koskevan sopimuksen voimaansaattamisesta annetun lain (1.12.2006/1039) mukaan henkilön, joka aikoo muuttaa sopimusvaltiosta toiseen, on muuttoilmoituksen tekemistä tässä valtiossa koskevan määräajan kuluessa ilmoitettava maahanmuutostaan asianomaiselle rekisteriviranomaiselle, joka päättää, rekisteröidäänkö henkilö tulovaltiossa asuvaksi.

Kotikuntalain 7 §:n mukaan henkilön on ilmoitettava kotikunnan tai asuinpaikan muutoksesta maistraatille viimeistään viikon kuluttua muuttopäivästä. Henkilön on ilmoitettava myös tilapäinen asuinpaikkansa maistraatille, jos asuminen kestää yli kolme kuukautta.

Pohjoismaan kansalaisen käännättämisen ja karkottamisen perusteista on säädetty ulkomaalaislain 169 §:ssä. Sen mukaan Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen, jonka oleskelua maassa ei ole rekisteröity säädetyllä tavalla, voidaan käännättää yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä, mutta eisiis varojen puuttumisen vuoksi. Kaikkiin Pohjoismaiden kansalaisiin sovelletaan siis niitä korotettuja edellytyksiä maasta käännättämiselle ja karkottamiselle, joita EU-/ETA-maan kansalaisista sovelletaan vain aktiivisiin työnhakijoihin, työntekijöihin tai ammatinharjoittajiin.

3.5

Toimeentulotuki ja ulkomaalainen

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä ulkomaalaislain muuttamiseksi (HE 205/2006 vp) todettiin (s. 12), että unionin kansalainen tai häneen rinnastettava ovat ensimmäisen kolmen kuukauden aikana ennen oleskeluoikeutensa rekisteröimistä toimeentulotuen kannalta pääasiassa samassa asemassa kuin turistit. Turistilla tarkoitetaan ulkomaalaista, joka saapuu maahan oleskellakseen täällä lyhyen ajan (enintään kolme kuukautta) matkailu- tai muussa tarkoituksessa. Tällaisen henkilön eihäl-

lituksen esityksen mukaan voida katsoa oleskelevan Suomessa vakituisesti siten kuin toimeentulotuesta annetun lain 14 §:n 1 momentissa tarkoitetaan. Toimeentulotuen myöntäminen voi siten tulla kysymykseen vain kiireellisessä tapauksessa lain 14 §:n 3 momentin nojalla.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisemassa toimeentulotuen soveltajille tarkoitetussa oppaassa (sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:11) toistetaan edellä hallituksen esityksessä todettu. Oppaassa todetaan lisäksi, että työnhakijat kuuluvat vielä lähtömaansa sosiaaliturvan piiriin ja heidän oleskelunsa Suomessa voidaan katsoa tilapäiseksi ennen mahdollista työskentelyn aloittamista. Työnhakija on toimeentulotukea myönnettäessä rinnastettavissa turistiin siihen asti, kunnes hän aloittaa työskentelyn. EU/ETA-valtion kansalainen saa oleskella kolmen kuukauden jälkeenkin Suomessa, jos hän on edelleen työhaussa ja jos hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä. Työnhakijan oikeutta toimeentulotukeen arvioidaan siten kussakin yksittäisessä tilanteessa oleskelun pysyvyyden mukaan.

Edelleen oppaassa todetaan, että toimeentulotuen myöntäminen tulee kysymykseen vasta viimesijaisesti, jos välttämätöntä avun tarvetta ei voida millään muulla keinoin hoitaa. Oppaan mukaan toimeentulotuen tarkoituksena ei ole, että turisti voisi sen turvin jatkaa oleskeluaan Suomessa. Rahapulaan joutuneen turistin on mahdollisimman pikaisesti palattava asuinmaahansa, vaikka hänen viisuminsa olisi vielä voimassa. Näin ollen on katsottava, että toimeentulotuen tarve laajimmillaankin rajoittuu vain kotimatkakustannuksiin sekä niihin välttämättömiin ruokailu- ja muihin kustannuksiin, jotka syntyvät ennen kuin turisti kohtuudella ennättää palata asuinmaahansa (s. 44–46).

3.6

Arviointi

Kantelijalla oli Pohjoismaan kansalaisena oikeus tulla Suomeen ja oleskella täällä. Hänellä oli myös oikeus muuttaa maahan joko tilapäisesti tai pysyvästi. Pohjoismaan kansalaisena hänen oleskeluaan maassa ei voitu rajoittaa työnhakuun tai työpaikan saamiseen liittyvillä syillä. Muuttaessaan maahan hänen oli kuitenkin tullut rekisteröityä Suomen lainsäädännön mukaisesti eli tehdä muuttoilmoitus maistraatille.

Kantelijan oikeutta saada toimeentulotukea on mielestäni arvioitava toimeentulotukilain 14 §:n perusteella. Sen sijaan Espoon sosiaali- ja terveystoimen selvityksessään viittaamat ETA-valtion kansalaisia koskevat säännökset eivät mielestäni tässä tapauksessa ole ratkaisevia arvioitaessa kantelijan oikeutta toimeentulotukeen.

Tässä tapauksessa oli mielestäni kysymys siitä, oleskeliko kantelija toimeentulotukilain 14 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla vakinaisesti Suomessa ja Espoon kaupungissa vai oliko hänen oleskelunsa toimeentulotukilain 14 §:n 3 momentissa tarkoitettua tilapäistä oleskelua. Mikäli kantelijan katsotaan oleskelleen Espoossa vakinaisesti, Espoon kaupungin olisi tullut myöntää hänelle toimeentulotukea edelleen 30.11.2007 jälkeenkin toimeentulotukilain 14 §:n 1 momentin perusteella hänen tarpeensa mukaisesti.

Väestörekisteristä ilmenevien tietojen mukaan kantelijan kotikunta oli Espoon kaupunki 14.11.2007 lukien. Hänellä ei ollut vakinaista osoitetta, vaan hänen postiosoitteekseen oli väestörekisteriin merkitty retkeilymaja Espoossa.

Toimeentulotukilaissa ei ole määritelty sitä, milloin hakijan katsotaan oleskelevan kunnassa vakinaisesti. Toimeentulotukilain mukainen vakinainen oleskelu kunnassa ei siis ole sama asia kuin kotikuntalaisen mukainen asuminen kunnassa.

Sosiaali- ja terveystoimi oli katsonut, ettei kantelijan oleskelu ollut pysyväisluonteista, koska hänellä ei ollut pysyvää asuntoa eikä hän ollut työllistynyt tai saanut työttömyyskorvausta. Näillä seikoilla, erityisesti pysyvän asunnon puuttumisella, onkin mielestäni merkitystä harkittaessa toimeentulotuen hakijan kunnassa oleskelun vakinaisuutta. Lisään tähän vielä, että merkitystä voidaan antaa myös oleskelun pituudelle kunnassa tai sille, onko hakijalla perhesuhteita tai muita kiinteitä yhteyksiä kuntaan.

Vaikka väestörekisterimerkintä asuinkunnasta ei siis olekaan yksinomaan ratkaiseva seikka arvioitaessa toimeentulotuen hakijan oleskelun luonnetta, se on mielestäni kuitenkin asian arvioinnissa olennainen seikka. Näin on mielestäni ainakin silloin, kun toisesta Pohjoismaasta Suomeen tullut henkilö on tehnyt muuttoilmoituksen, jonka rekisteriviranomainen on hyväksynyt. Tämän vuoksi katsonkin, että Espoon sosiaaliviranomaiset menettelivät toimeentulotukilain 14 §:n 1 momentin vastaisesti myöntäessään kantelijalle 30.11.2007 jälkeen toimeentulotukea vain matkalippuun kotimaahansa. Toisenlainen tulkinta vaarantaisi ulkomaalaislaissa Pohjoismaiden kansalaisille turvatun muutto-oikeuden.

Totean vielä, että viranhaltijan 28.11.2007 tekemässä päätöksessä ei otettu kantaa kantelijan tekemään muuttoilmoitukseen eikä siihen, että väestörekisteriviranomainen oli hyväksynyt hänen muutonsa Suomeen ja Espooseen. Myös Espoon sosiaali- ja terveystoimen lausunnossa ja selvityksessä on sivuutettu tämä asia. Hylkäävän päätöksen perusteluissa olisi mielestäni tullut ottaa kantaa myös tähän asian arvioinnissa olennaiseen seikkaan. Käytettävissäni olevista asiakirjoista ei tosin ilmene, oliko tämä asia ollut Espoon sosiaaliviranomaisten tiedossa.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen ja muut näkökohdat toimeentulotuen myöntämisestä Pohjoismaan kansalaiselle Espoon sosiaali- ja terveystoimelle tiedoksi vastaisen varalle.