

18.12.2015

Dnro 4096/4/14

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor**

## **TOIMEENTULOTUKI EI OLE LAISSA SIDOTTU OLESKELUOIKEUTEEN**

1

### **KANTELU**

Vähemmistövaltuutettu (nykyään yhdenvertaisuusvaltuutettu) pyysi 29.9.2014 oikeusasiamiestä arvioimaan, onko sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukilain soveltajille tarkoitetun oppaan (STM julkaisu 2013:4) tulkintaohjeet ulkomaalaisen oikeudesta toimeentulotukeen ja ohjeiden perusteella tehdyt linjaukset esimerkiksi pääkaupunkiseudun sosiaalivirastoissa perustuslain ja toimeentulolain mukaisia. Jos ohjeet osoittautuvat lainvastaiseksi tai puutteelliseksi, oikeusasiamiestä pyydetään tekemään esitys ministeriölle ohjeen oikaisemiseksi ja kiinnittämään pääkaupunkiseudun kuntien sosiaalivirastojen huomiota epäkohtien korjaamiseksi.

Kantelussa kerrotaan Vähemmistövaltuutetun vastaanottaneen kantelun, joka koski toimeentulotuen myöntämistä Algerian kansalaiselle, joka oli asunut Suomessa yhtäjaksoisesti vuodesta 2011. Hänelle oli vuonna 2012 myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella. Oleskelulupa oli kuitenkin peruttu vuonna 2014. Hakija oli valittanut päätöksestä hallinto-oikeuteen. Sosiaaliviranomainen oli kuitenkin ministeriön ohjeisiin viitaten katsonut, että hakija ei enää oleskellut vakinaisesti Suomessa, minkä vuoksi tukea oli huomattavasti alennettu ja rajattu ainoastaan kiireellisimpään tukeen. Kantelun liitteenä olevan asiakirjan mukaan tämä tarkoitti sitä, että toimeentulotukilaskelmassa on huomioitu menoksi ruokaraha eli 49 % perusosasta, asumiskulut sekä mahdolliset julkisen terveydenhuollon menot.

Asiaa selvitettyä oli käynyt ilmi, että pääkaupunkiseudun sosiaali- ja terveystoimen edustajat olivat kesäkuussa 2014 linjanneet, että vakinaiseen oleskeluun perustuvaa toimeentulotukea ei enää myönnetä ulkomaalaisille, joilla ei ole pysyvää oleskelulupaa.

Vähemmistövaltuutettu piti ongelmallisena, että henkilöt, jotka tosiasiallisesti oleskelevat Suomessa vakinaisesti ja joille on myönnetty oleskelulupa, jonka edellytyksenä ei ole turvattu toimeentulo, ei myönnetä vakinaiseen oleskeluun perustuvaa toimeentulotukea. Vähemmistövaltuutetun mielestä on kohtuutonta alentaa toimeentulotukea ennen kuin hakijan oikeus jäädä Suomeen on ratkaistu lainvoimaisesti. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa oleva viittaus toimeentulotukilain 14 §:ään vaikuttaa vähemmistövaltuutetun mielestä keinotekoiselta, koska kyseinen pykälä on luonteeltaan menettelysäännös, joka pääasiassa sääntelee kuntien välistä järjestämistä vastuuta (HE 217/1997 vp).

2

### **SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin sosiaali- ja terveysministeriön selvitys. Samalla ministeriöltä pyydettiin selvitystä ohjeen EU-kansalaisia koskevasta pysyvän asumisen vaatimuksesta.

- - -

## 3 RATKAISU

### 3.1 Tutkinnan rajaus

Kielteiseen toimeentulotukipäätökseen voi hakea muutosta, ensin kunnan sisäisessä oikaisuvaatimusmenettelyssä ja sen jälkeen valittamalla hallinto-oikeuteen. Näin tulisi menetellä, jos hakija on yksittäistapauksessa tyytymätön saamaansa tukeen. Oikeusasiamies ei voi muuttaa eikä kumota toimeentulotukipäätöksiä.

Tässä asiassa on kyse sosiaali- ja terveysministeriön (jälj. ministeriö) oppaassa esitetyistä lainsoveltamisohjeista. Kuntien itsehallinnosta seuraa, että valtion viranomaiset eivät voi ilman lakiin sisältyvää valtuutusta antaa kunnallisten päätösten sisältöä koskevia normeja. Koska ministeriö vastaa perustuslain 68 §:n mukaan toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta, on kuitenkin ilmeistä, että oppaalla on käytännössä merkittävä ohjaava merkitys. Sen vuoksi tarkastelen oppaassa olevia ohjeita siltä kannalta, suuntaavatko ne toimeentulotukea myöntävän viranomaisen harkintaa lainmukaisella tavalla ja onko niissä kiinnitetty riittävästi huomiota hakijan oikeuksiin vaikuttaviin seikkoihin.

Keskityn tutkinnassani vähemmistövaltuutetun esiin nostamaan kysymykseen siitä, voidaanko toimeentulotuki rajata kiireelliseen toimeentulotukeen, jos hakijalla ei ole pysyvää oleskelulupa tai EU/ETA-kansalaisten kohdalla pysyvää oleskeluoikeutta.

Tämä päätös koskee ministeriön oppaassa olevia ohjeita. En ota kantaa yksittäisten kuntien soveltamisohjeisiin.

### 3.2 Oikeusohjeet

#### 3.2.1 Perus- ja ihmisoikeudet

##### *Perustuslaki*

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetään, että ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”.

Perustuslain 22 §:n julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

##### *Euroopan sosiaalinen peruskirja*

Euroopan uudistetun sosiaalisen peruskirjan<sup>1</sup> 13 artiklassa todetaan, että varmistaakseen, että oikeutta sosiaaliavustukseen ja lääkinnälliseen apuun voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat (artiklan 1 ja 4 kappaleessa):

1. varmistamaan, että jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, etenkin sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, annetaan riittävää apua ja sairastapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa,

---

<sup>1</sup> Laki Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain kumoamisesta 14.6.2002/487 (SopS 79/2002), ja –asetus 639/2002 (SopS 80/2002).

4. soveltamaan tämän artiklan 1, 2 ja 3 kohdan määräyksiä tasapuolisesti omiin kansalaisiinsa ja muiden sopimuspuolten kansalaisiin, jotka laillisesti oleskelevat niiden alueella, Pariisissa 11 päivänä joulukuuta 1953 allekirjoitetun, sosiaali- ja lääkintäapua koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen asettamien velvoitteiden mukaisesti.

Suomi ei ole ratifioinut 4-kohdassa mainittua yleissopimusta. Ratifioidessaan uudistetun peruskirjan Suomi on kuitenkin myöntänyt muiden sopimuspuolten kansalaisille kyseisen yleissopimuksen määräysten mukaisen kohtelun (HE 229/2001 vp).

### 3.2.2

#### Euroopan unionin lainsäädäntö

##### *Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva asetus 492/2011*

Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan asetuksen 492/2011<sup>2</sup> (entinen asetus 1612/68) 7 artiklan 2 kohdassa säädetään, että työntekijän ”on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden”.

##### *Euroopan unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskeva direktiivi 2004/38*

Euroopan unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevan direktiivissä 2004/38<sup>3</sup> säädetään unionin kansalaisen ja heidän perheenjäsentensä maahantulosta, oleskelusta ja oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun. Maahantuloa ja oleskelua koskevat säännökset on pantu täytäntöön ulkomaalaislailla, jota selostetaan jäljempänä kohdassa 3.2.4.

Tasavertaisesta kohtelusta säädetään direktiiviin 24 artiklassa:

1. Jollei perustamissopimuksessa ja johdetussa oikeudessa annetuista nimenomaisista erityismääräyksistä muuta johdu, kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion alueella tämän direktiivin nojalla asuvia unionin kansalaisia on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Tämä oikeus on ulotettava koskemaan perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, mutta joilla on oleskeluoikeus tai oikeus pysyvään oleskeluun.
2. Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa säädetään, vastaanottavan jäsenvaltion ei tarvitse myöntää oikeutta sosiaaliavustukseen oleskelun ensimmäisten kolmen kuukauden aikana tai soveltuvassa tapauksessa 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa<sup>4</sup> säädetyn pidemmän ajanjakson aikana muille kuin työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille taikka henkilöille, joilla säilyy tällainen asema, ja heidän perheensä jäsenille eikä sen tarvitse myöntää heille ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista toimeentulotukea opintoja varten, ammattiin johtava koulutus mukaan luettuna, opintorahan tai -lainan muodossa.

---

<sup>2</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 492/2011, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella ETA:n kannalta merkityksellinen teksti. Asetusta on täydennetty asetuksella 2014/54.

<sup>3</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella,

<sup>4</sup> Direktiivin 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädetään unionin kansalaista joka on tullut vastaanottavan jäsenvaltion alueelle työnhakuun. ”Tässä tapauksessa unionin kansalaista tai hänen perheenjäsentään ei saa karkottaa niin kauan kuin unionin kansalainen voi esittää näyttöä siitä, että hän jatkaa työnhakua ja että hänellä on todellisia mahdollisuuksia löytää työtä”.

Direktiivin 37 artiklassa säädetään edullisemmista kansallisista säännöksistä:

Tämän direktiivin säännökset eivät vaikuta sellaisiin jäsenvaltion lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin, jotka ovat tämän direktiivin piiriin kuuluvien henkilöiden kannalta edullisempia.

### 3.2.3

#### Toimeentulotukilaki

Toimeentulotuesta annetussa laissa (toimeentulotukilaki) säädetään seuraavaa:

Toimeentulotuen tarkoitus (1 §:n 1 mom.):

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.

Oikeus toimeentulotukeen (2 §):

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 hakeminen ja myöntäminen (14 §):

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.

Viimeksi mainittu säännös on lainmuutoksella 815/2015 (vuosiluku korjattu verkkoselosteessa) korvattu uusilla 14 ja 14 a §:llä, jotka tulevat voimaan 1.1.2017:

Perustoimeentulotuen myöntää hakemuksesta Kansaneläkelaitos Suomessa oleskelevalle hakijalle tai perheelle. Kansaneläkelaitoksen on kohdennettava perustoimeentulotukea maksaessaan kustannukset siihen kuntaan, jonka alueella hakija tai perhe vakinaisesti oleskelee. Jos hakija tai perhe oleskelee muutoin kuin satunnaisesti useammassa kuin yhdessä kunnassa, kustannukset on kohdennettava siihen kuntaan, jonka alueella oleskelusta hakijan tai perheen perustoimeentulotuessa huomioon otettavat menot johtuvat. Kiireellisenä myönnetyn perustoimeentulotuen kustannukset kohdennetaan siihen kuntaan, jossa hakija tai perhe oleskelee hakemusta tehtäessä.

Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntää hakemuksesta sen kunnan toimielin, jonka alueella hakija tai perhe vakinaisesti oleskelee. Jos hakija tai perhe muutoin kuin satunnaisesti oleskelee useammassa kuin yhdessä kunnassa, täydentävän toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimielin, jonka alueella oleskelusta hakijan tai perheen menot johtuvat. Jos tässä momentissa tarkoitettun

toimeentulotuen tarve on kiireellinen, toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimielin, jossa hakija tai perhe oleskelee hakemusta tehtäessä.

Voimassa olevan lain 14 §:ää vastaa uuden lain täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea koskeva 14 a §:n 2 momentti. Sen sijaan uusi 1 momentti näyttäisi sananmuotonsa mukaan laajentavan perustoimeentulotukeen oikeuttavien piiriä kaikkiin Suomessa oleskeleviin henkilöihin. Lainmuutoksen perusteluiden mukaan tarkoitus ei kuitenkaan ole muuttaa sitä, mitä nykyisin on voimassa henkilön tai perheen oikeudesta saada toimeentulotukea (HE 385/2014 vp., s. 30).

### 3.2.4

#### Ulkomaalaislaki

Unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevan direktiivin (2004/38) maahantuloa ja oleskelua koskevat säännökset on pantu täytäntöön ulkomaalaislain 10 luvun muutoksella 360/2007. Unionin kansalaisiin rinnastetaan ETA-maiden ja Sveitsin kansalaiset (lain 153 § ja 3 §:n 2 kohta). Tämän asian kannalta keskeiset säännökset ovat seuraavat:

#### Unionin kansalaisen lyhytaikainen oleskelu (158 §:n 1 mom.)

Unionin kansalainen saa oleskella Suomessa rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan enintään kolme kuukautta ilman muita edellytyksiä tai muodollisuuksia kuin se, että hänellä on voimassa oleva henkilökortti tai passi.

#### Oikeus oleskella yli kolme kuukautta (158 a §:n 1 mom. 1-2 k.)

Unionin kansalainen saa oleskella Suomessa yli kolmen kuukauden ajan, jos:

1) hän harjoittaa taloudellista toimintaa palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana;

2) hänellä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat ja tarvittaessa sairausvakuutus niin, että he eivät turvautumalla toistuvasti toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyyn toimeentulotukeen tai siihen rinnastettaviin etuuksiin taikka muulla vastaavalla tavalla oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi Suomen sosiaalihuoltojärjestelmälle;

#### Unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinti (159 §):

Jos unionin kansalainen oleskelee Suomessa yli kolme kuukautta, hänen on rekisteröitävä oleskelunsa. Rekisteröintihakemus jätetään asuinpaikan poliisilaitokselle kolmen kuukauden kuluessa maahantulopäivästä.

Unionin kansalaisen annettua selvityksen siitä, että hän täyttää rekisteröinnin edellytykset, hänelle on välittömästi annettava rekisteröintitodistus, jossa mainitaan hänen nimensä ja osoitteensa sekä rekisteröinnin päivämäärä.

#### Oleskelukortti (161 §:n 1-2 mom.):

Unionin kansalaisen perheenjäsenelle, joka ei ole unionin kansalainen, myönnetään hakemuksesta unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti, jos perheenkokoaja täyttää 157 tai 158 a §:ssä säädetyt edellytykset.

Oleskelukortti myönnetään, jos perheenjäsenellä on tarkoitus oleskella Suomessa yli kolme kuukautta.

Oikeus pysyvään oleskeluun (161 g §:n 1-2 mom.):

Unionin kansalaisella, joka on oleskellut Suomessa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta, on oikeus pysyvään oleskeluun. Tähän oikeuteen ei sovelleta, mitä lyhytaikaisen ja yli kolme kuukautta kestävästä oleskelusta säädetään.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös unionin kansalaisen perheenjäsentä, joka itse ei ole unionin kansalainen ja joka on oleskellut Suomessa unionin kansalaisen kanssa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta.

Unionin kansalaiselle annettava pysyvää oleskeluoikeutta osoittava todistus (161 h §:n 1-2 mom.):

Unionin kansalaiselle, jolla on oikeus pysyvään oleskeluun, annetaan hakemuksesta pysyvän oleskeluoikeuden osoittava todistus.

Unionin kansalaisen annettua selvityksen siitä, että hän täyttää rekisteröinnin edellytykset, hänelle on välittömästi annettava rekisteröintitodistus, jossa mainitaan hänen nimensä ja osoitteensa sekä rekisteröinnin päivämäärä.

Pysyvä oleskelukortti (162 §:n 1 mom.):

Unionin kansalaisen perheenjäsenelle, joka ei ole unionin kansalainen ja jolla on oikeus pysyvään oleskeluun, myönnetään hakemuksesta pysyvä oleskelukortti kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen tekemisestä.

### 3.3

#### Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys

Sosiaali- ja terveysministeriön (jälj. ministeriö) 18.6.2015 antamassa selvityksessä esitetään pääosin seuraavaa.

#### 1. Kunta toimeentulotukipäätöksen tekijänä

Toimeentulotukilain mukaan kunta päättää toimeentulotuen myöntämisestä. Ministeriön opas lain soveltamisesta on luonteeltaan suositus, joka ei sido kuntia. Lisäksi kunnat laativat omia ohjeitaan toimeentulotukiasioita käsitteleville. Ministeriö ei seuraa kuntien ohjeita eikä sillä ole mahdollisuutta arvioida niiden lainmukaisuutta.

#### 2. Pysyvän asumisen vaatimus

Sosiaali- ja terveysministeriön oppaan maahan muuttaneita ja ulkomaalaisia koskevat osat on laadittu yhteistyössä sisäasiainministeriön kanssa. Selvityspyynnössä mainittua "EU-kansalaisia koskeva pysyvän asumisen vaatimus" ei ilmene oppaan tekstistä, mutta luvussa 2.6.2.2 käsitellään EU/ETA-kansalaisen ulkomaalaislaissa säädettyä oikeutta pysyvään maassa oleskeluun ja toimeentulotukimenettelyä tällaisessa tapauksessa:

*Vastaavasti EU/ETA-kansalaisella, joka on oleskellut Suomessa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta, on oikeus pysyvään oleskeluun (UlkL 161 g §) Suomessa ja sen osoitukseksi hän saa pysyvää oleskelua osoittavan oleskelukortin (UlkL 162 §). Toimeentulotukilaissa tarkoitetun toimeentulotuen näkökulmasta edellä kuvatuissa tilanteissa henkilön tilanne on hänen maassa oleskelunsa perusteesta johtuen tällöin verrattavissa niihin toimeentulotuen hakijoihin, jotka asuvat vakinaisesti Suomessa ja, joilla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa.*

*Kun oleskelulupa on määräaikainen (A- tai B-tunnus) tai kun EU/ETA-kansalainen on oleskellut yhtäjaksoisesti Suomessa alle viisi vuotta (UlkL 161 g §), jolloin hänellä ei vielä ole*

*oikeutta pysyvään oleskeluoikeuteen osoittavaan todistukseen (UlkL 161 h §), tällaisen ulkomaalaisen tulisi pääsääntöisesti tulla toimeen omilla tuloillaan ja varoillaan ja toimeentulotuen tarve tulisi olla lähinnä toimeentulotukilain 14 §:n 3 momentin mukaista eli kiireellistä (ks. Liite 2, luku 1), ellei hakijaa ole vapautettu toimeentuloedellytyksestä (ks. Liite 2, luku 2). Tilanne on sama myös, jos toimeentulotuen hakijalta puuttuu oleskelulupa tai hän ei ole rekisteröinyt oleskeluaan Suomessa (koskee myös turisteja), eikä henkilö ole kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011, vastaanottolaki) mukaisten vastaanottopalvelujen piirissä (ks. Liite 2.).*

*Kun on kysymys ulkomaalaisen edellä liitteen 2 luvussa 1 kuvatunlaisesta tilapäisestä oleskelusta, henkilölle voidaan myöntää toimeentulotukilain mukaista toimeentulotukea. Yleensä kyseeseen tulee vain välttämätön tai kiireellinen toimeentulotuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön välttämätön toimeentulo kunnes hän palaa lähtömaahansa tai muutoin poistuu maasta.*

Oppaan liitteessä 2, kohta 1.2 todetaan muun muassa:

*Työssä oleviin EU/ETA-kansalaisiin ja heidän Suomessa oleskeleviin perheenjäseniin sovelletaan EY-asetusta 1612/68. Asetuksen 7 artiklan 2 kohdan mukaan EU/ETA-kansalaisen on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden. Asetuksessa kielletään työntekijöihin kohdistuva kansalaisuuteen perustuva syrjintä. Asetuksen määräykset koskevat pääosin työoloja, niin kokoaikatyön kuin myös osa-aikatyötä tekevien kohdalla. Lisäksi ne koskevat työntekijän perheenjäsenten oikeuksia kyseisessä maassa silloin, kun he liikkuvat työntekijän mukana. Asetus ei sen sijaan sisällä velvollisuutta maksaa perheenjäsenelle etuuksia toisiin jäsenmihin esimerkiksi tilanteessa, jossa rajatyöntekijä työskentelee Suomessa perheenjäsenen asuessa Ruotsissa. Asetusta ei sovelleta työntekijään, joka ei ole EU/ETA-kansalainen, eikä tällaisen perheenjäsenen.*

*Koska asetuksen määräykset koskevat pääosin työoloja, ne koskevat myös työehtosopimuksia ja siten myös työstä maksettavaa palkkaa. Näin ollen EU/ETA-työntekijän ei tulisi työstä maksettavan palkan johdosta olla sen suuremmassa toimeentulotuen tarpeessa kuin niiden vastaavassa tilanteessa olevien henkilöiden osalta, joilla on pysyvä kotikunta Suomessa. Jos palkka on esimerkiksi selvästi alle työehtosopimusten, ulkomaalaistaustaista työntekijän asemassa olevaa toimeentulotuen hakijaa tulisi ohjata olemaan yhteydessä esimerkiksi työsuojeluviranomaisiin.*

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että voimassa olevan toimeentulotukilain 14 §:ään sisältyviä periaatteita kunnan vastuusta myöntää toimeentulotukea on sovellettu vakiintuneesti siitä lähtien kuin toimeentulotulotuesta säädettiin sosiaalihuoltolaissa (710/1982). Lain 13 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan kunta oli velvollinen antamaan toimeentulotukea kunnassa oleskelevalle henkilölle. Edellytyksenä ei siten ollut, että henkilö on kunnan asukas. Silloisen keskushallinnon vuonna 1986 antaman ohjeistuksen mukaan ”myös Suomessa oleskelevat ulkomaalaiset ovat oikeutettuja tarpeenmukaiseen toimeentulotukeen”. Toimeentulotukilain 14 § sisältää saman kunnalle kuuluvan vastuun.

## 3.4 Arviointi

### 3.4.1 Oleskeluluvan merkityksestä

Toimeentulotukilaissa lähtökohtana on, että oikeus tukeen on jokaisella, joka on 2 §:ssä tarkoitettulla 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.”

Toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimielin, jonka alueella henkilö tai perhe vakinaisesti oleskelee (14 §:n 1 mom.). Säännöksen perusteluiden (HE 217/1997 vp) mukaan vakinaisen oleskelukunnan selvittäminen ei yleensä aiheuta ongelmia. Vakainainen oleskelukunta on yleensä se kunta, jossa henkilöllä tai perheellä on vakituinen asunto.

Jos tuen tarve on kiireellinen, toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimielin, jossa perhe tai henkilö oleskelee hakemusta tehtäessä (14 §:n 3 mom.). Säännöksen perusteluiden mukaan tällaisia tilanteita voi syntyä esimerkiksi silloin, kun henkilö on joutunut muun kuin vakinaisen oleskelunsa johdosta toimeentulotuen tarpeeseen. Tällöin henkilölle tai perheelle on myönnettävä välttämätön osuus, esimerkiksi matkalippu varsinaisen kotikunnan alueelle ja välttämättömät terveydenhuoltomenot. Tuloista ja varoista otetaan vastaavasti huomioon vain ne, jotka tuolloin ovat käytettävissä.

Toimeentulotukilaissa tai sen esitöissä ei mainita, että 14 §:ssä tarkoitettua oleskelun luonnetta arvioitaisiin hakijan oleskeluluvan edellytysten tai muutoinkaan ulkomaalaislain mukaan. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksista ja velvollisuuksia 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 aiheutta selvittää tarkemmin hakijan oleskelun luonnetta, esimerkiksi pyytämällä hakijalta lisäselvitystä. Ulkomaalaislain mukaan määräytyvän pysyvän oleskeluoikeuden puuttumisen perusteella ei kuitenkaan hakijan oikeutta tukeen tulisi kaavamaisesti rajata toimeentulotukilain 14 §:n 3 momentin mukaiseen kiireelliseen tukeen.

Nähdäkseni edellä kuvattu lähestymistapa on omaksuttu myös oikeuskäytännössä. Hallinto-oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsonut, että pelkästään oleskeluluvan puuttuminen ei ole osoitus siitä, että henkilön oleskelu kunnassa olisi hyvin lyhytaikaista tai satunnaista.

Helsingin hallinto-oikeus 17.3.2014 (kursiivi lisätty).<sup>5</sup>

Vaikka henkilöllä ei ollut voimassaolevaa oleskelulupaa Suomessa, hänellä oli oikeus oleskella Suomessa siihen saakka, kunnes karkotuspäätös saa lainvoiman. *Henkilön oleskelua asuinkunnassaan ei hänen maassa viettämäänsä aikaan nähden myöskään voitu pitää hyvin lyhytaikaisena tai satunnaisena.* Näin ollen toimeentulotukihakemusta ei ollut voitu hylätä sillä perusteella, ettei henkilöllä ollut voimassaolevaa oleskelulupaa.

Mielestäni oleskeluluvan edellytyksenä olevaan toimeentuloedellytykseen on suhtauduttava samalla tavalla. Pelkästään se seikka, että hakijan oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on ollut turvattu toimeentulo, ei oikeuta päättelemään, että hän olisi oikeutettu vain kiireellisen toimeentulotukeen. Viittaan apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio 26.2.1999<sup>6</sup> antamaan ratkaisuun, jossa oli kyse ulkomaalaisen opiskelijan oikeudesta toimeentulotukeen:

<sup>5</sup> Helsingin hallinto-oikeus, 17.3.2014 (14/0188/2) päätös on luettavissa osoitteessa [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi). Ks. myös Helsingin hallinto-oikeuden julkaisemattomat päätökset 21.5.2014 (14/0379/5) ja 11.3.2015 (15/0171/5).

<sup>6</sup> Dnro 1398/4/98. Ks. lähemmin Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1999.



Toimeentuloturva on evätty [hakijalta] sillä perusteella, että hänen tulee ulkomaalaisena opiskelijana turvata itse toimeentulonsa. Tulkinta ei mielestäni vastaa sitä perusoikeusmyönteistä linjaa, mitä oikeuskäytännössämme on jo pitkään noudatettu. Ulkomaalaisella on hallitusmuotomme mukaan yhtäläiset oikeudet välttämättömään toimeentuloon kuin Suomen kansalaisella. Samoin hänellä on nähdäkseni oikeus toimeentulotukilain (28.2.1998 saakka sosiaalihuoltolain) mukaiseen toimeentulotukeen samojen perusteiden mukaisesti kuin muillakin hakijoilla. Mitään henkilöryhmää ei voida jättää toimeentulotuen ulkopuolelle, vaan kunkin hakijan tuen tarve tulee arvioida yksilökohtaisesti.

On eri asia, että turvautuminen toimeentulotukeen voi vaikuttaa hakijan oikeuteen oleskella maassa. Tämä asian arviointi kuuluu kuitenkin ulkomaalaisviranomaisille.

*Yhteenvedo:* Käsitykseni mukaan ulkomaalaislainsäädännölle annetaan ministeriön oppaassa liian suuri merkitys toimeentulotukilain tulkinnassa. Pelkästään oleskeluluvan puuttuminen tai oleskeluoikeuden edellytyksenä oleva toimeentuloedellytys ei mielestäni merkitse sitä, että hakijan voidaan katsoa oleskelevan tilapäisesti kunnassa tai olevan oikeutettu pelkästään kiireelliseen toimeentulotukeen. Toimeentulotuen saamisen edellytykset on selvitettävä yksilöllisesti jokaisen hakijan kohdalla.

### 3.4.2

Erityisesti Euroopan sosiaalisen peruskirjan osapuolena olevien valtioiden kansalaisten asemasta

Euroopan uudistetun peruskirjan liitteen mukaan ulkomaan kansalaiset kuuluvat sopimuksen soveltamisalaan vain, ”jos he ovat muiden sopimuspuolten kansalaisia ja asuvat laillisesti tai työskentelevät säännöllisesti kyseessä olevan sopimuspuolen alueella”. Liitteessä tai sopimuksen perustelumuiotiossa ei määritellä, mitä tarkoitetaan laillisella asumisella tai säännöllisellä työskentelyllä.

Sopimusvaltioiden kansalaisten oikeutta toimeentulotukeen sopimuksen 13 artiklan perusteella on viimeksi tarkasteltu Suomen 8. määräaikaisraportin käsittelyn yhteydessä. Raportissa Suomi esitti edellä kerrotun kannan, jonka mukaan vakinaisesti asuvana voidaan pitää hakijaa, jolla on pysyvä oleskelulupa. Muissa tapauksissa toimeentulotukea voidaan myöntää vain kiireellisissä tapauksissa välttämättömiin elatusmenoihin.<sup>7</sup>

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea totesi, että saamiensa tietojen mukaan pysyvän oleskeluluvan saaminen edellyttää neljän vuoden yhtäjaksoista asumista Suomessa. Se piti näin pitkää asumisedellytystä peruskirjan 13 artiklan 1 kohdan vastaisena silloin, kun on kyse laillisesti maassa oleskelevista sopimusvaltioiden kansalaisista. Asiaa koskeva jakso komitean johtopäätöksissä kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:<sup>8</sup>

*In its previous conclusion the Committee noted that under the Social Welfare Act (710/1982) municipalities are obliged to provide assistance to their residents – including foreign nationals – without resources. In response to the Committee’s question, the report indicates that this applies to foreign nationals with a valid permanent residence permit. The report specifies that if the residence permit is temporary, social assistance is usually granted only in urgent cases and for indispensable costs of living, i.e. emergency social and medical assistance. The additional information provided indicates that the granting of residence status is subject to a*

<sup>7</sup> 8th National Report on the implementation of the European Social Charter submitted by the Government of Finland (Articles 3, 11, 12, 13, 14, 23 and 30 for the period 01/01/2008 – 31/12/2011). 20/09/2012, s. 41. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Reporting/StateReports/Finland8\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Reporting/StateReports/Finland8_en.pdf)

<sup>8</sup> European Committee of Social Rights Conclusions 2013 (FINLANDE). November 2014. s. 23. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Finland2013\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Finland2013_en.pdf)

*condition of resources, however the requirements laid down in the Aliens Act for nationals of the EU/EEA states and their family members are different from those for nationals of other countries. The Committee notes from the official website of the Ministry of Foreign Affairs of Finland that foreign nationals wishing to stay in Finland for 90 days or longer must apply for a residence permit, which can be initially granted for a period of one year, renewable. A permanent residence permit can be granted when the applicant has been resident in Finland for four consecutive years on a continuous residence permit. Nationals from Nordic countries (Sweden, Norway, Denmark, Iceland), EU and EEA, as well as nationals from Switzerland and Liechtenstein are not required to hold a residence permit. The Committee understands from the information available that nationals which are not from the above-mentioned countries, but are nonetheless from States which are Parties to the Charter, are not entitled to social and medical assistance on an equal footing with Finnish nationals unless they have a permanent residence, i.e. unless they have regularly and continuously been resident in Finland for at least four years. It accordingly holds that the situation is not in conformity with Article 13§1 of the Charter.*

### *Conclusion*

*The Committee concludes that the situation in Finland is not in conformity with Article 13§1 of the Charter on the ground that the granting of social assistance benefits to foreign nationals from certain States Parties to the Charter, legally residing in Finland, is subject to an excessive length of residence condition.*

Sosiaalisten oikeuksien komitean johtopäätökset eivät ole tulkintaa oikeudellisesti sitovia. Ne ovat kuitenkin merkittäviä sopimuksen tulkintaa määrittäviä kannanottoja. Kansalliselle lainsäädännölle on annettava ihmisoikeusmyönteinen tulkinta. Sen tueksi voidaan viitata myös perustuslain 22 §:ssä julkiselle valalle asetettuun velvollisuuteen turvata perusoikeuksien lisäksi ihmisoikeuksien toteutuminen. Näin ollen ainakaan sosiaalisen peruskirjan osapuolena olevan valtion kansalaisen toimeentulotukea koskevaa hakemusta ei mielestäni voi hylätä pelkästään sillä perusteella, että hänellä ei ole pysyvää oleskelulupaa. Kuten edellä on käynyt ilmi, en muutoinkaan pidä asianmukaisena, että ulkomaalaislain mukaan määräytyvälle oleskeluoikeudelle annetaan ratkaiseva merkitys toimeentulotukea myönnettäessä.

### 3.4.3

Erityisesti EU/ETA-kansalaisten asemasta

*Oleskeluoikeuden rekisteröinnin tai pysyvää oleskeluoikeutta osoittavan todistuksen merkitys*

Jos EU/ETA-kansalainen oleskelee Suomessa yli kolme kuukautta, hänen on rekisteröitävä oleskelunsa, jolloin hänelle myönnetään rekisteröintitodistus (ulkomaalaislain 159 §). Yli viisi vuotta laillisesti maassa oleskelleelle EU/ETA-kansalaiselle annetaan hakemuksesta pysyvän oleskeluoikeuden osoittava todistus ja hänen perheenjäsenelleen pysyvä oleskelukortti (ulkomaalaislain 161 h ja 162 §).

Pohjoismaiden kansalaiset voivat oleskella Suomessa ilman oleskelulupaa. Tämän vuoksi en käsittele heidän asemaansa enempää. Totean, että Pohjoismaiden sosiaalipalvelusopimus sisältää erityisiä määräyksiä oikeudesta toimeentulotukeen sekä tilapäisen että vakinaisen oleskelun aikana.<sup>9</sup> Grönlannin ja Färsaarten asukkaita lukuun ottamatta pohjoismaiden kansalaiset voivat myös vedota EU/ETA-lainsäädäntöön, jos se on heidän kannaltaan edullisempää.

EU/ETA-kansalaisen oleskeluoikeus ei kuitenkaan perustu rekisteröintiin tai pysyvää oleskeluoikeutta osoittavaan todistukseen, vaan se perustuu suoraan unionin perussopimukseen. Korkeimman hallinto-oikeuden 3.3.2015 antamassa päätöksessä (KHO 2015:28) todetaan:

<sup>9</sup> Pohjoismaiden sosiaalipalvelusopimus (692–693/1996, SopS 69/1996), 4 ja 6 artikla.

Euroopan unionin kansalaisella on Euroopan unionin perussopimusten perusteella oikeus vapaasti liikkua ja oleskella toisen jäsenvaltion alueella. Oleskelun kestäessä yli kolme kuukautta jäsenvaltio voi niin sanotun vapaan liikkuvuuden direktiivin (2004/38, lisäys tässä) mukaisesti edellyttää, että henkilö rekisteröi oleskeluoikeutensa. Rekisteröinti ei kuitenkaan perusta oikeutta oleskeluun, vaan on valvonnallinen toimenpide. Unionin oikeuden kannalta rekisteröinti ei ole pakollinen menettely, eikä rekisteröimiseen liity oikeusvaikutuksia.

Korkein hallinto-oikeus on toistanut tämän kannan 9.12.2015 antamassaan ratkaisussa (KHO 2015:173, katso jäljempänä jakso ”Työelämän ulkopuolella olevat EU/ETA-kansalaiset”)

Tämän vuoksi pelkästään rekisteröintitodistuksen tai pysyvää oleskeluoikeutta osoittavan todistuksen puuttuminen ei oikeuta pitämään oleskelua tilapäisenä tai toimeentulotuen tarvetta kiireellisenä. Näiden asiakirjojen puuttuminen voi kuitenkin antaa aiheutta pyytää toimeentulotuen hakijaa esittämään selvitystä oleskelunsa luonteesta.

#### *Taloudellista toimintaa harjoittavat EU/ETA-kansalaiset*

Työntekijöiden oikeuksista säädetään työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevassa asetuksessa 492/2011. Asetuksen säännökset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta. Asetuksen 7 artiklan 2 kohdan mukaan toisessa jäsenvaltiossa työskentelevän EU:n jäsenvaltion kansalaisen on saatava samat ”sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut” kuin kotimaisten työntekijöiden. Toimeentulotuki kuuluu asetuksessa mainittuihin sosiaalisiin etuihin (asia C-122/84, *Scrivner*). Asetus koskee myös ETA-maiden ja Sveitsin kansalaisia.

Myös työntekijän perheenjäsenet voivat välillisesti hyötyä asetuksesta, jos he ovat työntekijän elätettävinä. Edun katsotaan tällöin tulevan työntekijän hyväksi. Elinkeinonharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä sovelletaan samoja periaatteita kuin työntekijöihin.

Oikeuskäytännössä asumiseen liittyviä vaatimuksia on pidetty syrjivinä, koska kotimaisten työntekijöiden on helpompi täyttää tällaiset ehdot kuin muusta jäsenmaasta tulevan työntekijän. Esimerkiksi ehdot, joiden mukaan hakijan oli tullut asua vastaanottavassa maassa vuoden tai viisi vuotta sosiaalietuuden saamiseksi, olivat asetuksen vastaisia (asiat C-111/91 ja C-299/01, *Komissio v. Luxemburg*).

”Työntekijän” käsitteellä on unionin oikeudessa itsenäinen, laaja merkitys. Oikeuskäytännössä työntekijöinä on pidetty 12-tuntia viikossa työskennellyttä musiikinopettajaa (asia C-139/85, *Kempf*), enintään kaksi tuntia päivässä työskennelleitä siivoustyöntekijöitä (asia C-444/93, *Megner* ja *Scheffel*) ja opintojen ohella työskentelevää opiskelijaa (asia C-46/12, L.N.). Työntekijöinä pidetään myös eräitä työntekonsa lopettaneita tai työttömiksi joutuneita henkilöitä (ks. ulkomaalaislain 160 § ja asia C-507/12, *Saint Prix*). Näillä työntekijöinä pidetyillä henkilöillä tulee siis sosiaalisia etuuksia myönnettäessä olla unionin oikeuden perusteella oikeus samanlaiseen kohteluun kuin etuutta myöntävän valtion omilla kansalaisilla.

Työntekijän asemassa olevaa EU/ETA-kansalaisen ja hänen perheenjäsentensä oleskeluoikeuden edellytyksenä ei ole turvattu toimeentulo (Ulkomaalaislain 158 §:n 1 mom.). Jos työntekijän tulot, esimerkiksi edellä kuvatuissa tilanteissa, eivät riitä hänen elatuksensa turvaamiseen, hänellä on oikeus toimeentulotukeen ja muihin sosiaalivastuuksiin samoin edellytyksin kuin kotimaisella työntekijällä. Tällöin sillä seikalla, että hänellä ei ole pysyvää oleskelulupaa, ei ole merkitystä.

Ministeriön ohjeen liitteessä 2 selostetaan 492/2011-asetuksen pääperiaatteita (joskin siinä viitataan ohjetta annettaessa voimassa olleeseen asetukseen 1612/68). Pidän kuitenkin

puutteena sitä, että oppaan pääjaksossa 2.6.2.2 ei selkeästi erotella asetuksen 492/2011 soveltamisalaan kuuluvia EU/ETA-kansalaisia muista hakijoista. Oppaassa ei myöskään kerrota, millä edellytyksillä työntekonsa lopettanut henkilö säilyttää työntekijän asemansa ja siten kuulumisensa asetuksen soveltamisalaan.

### *Työelämän ulkopuolella olevat EU/ETA-kansalaiset*

Direktiivin 2004/38 24 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin nojalla maassa oleskelevalla unionin kansalaisella on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun ”perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla”. Kuten edellä on käynyt ilmi, toimeentulotuen kaltaiset etuudet kuuluvat EU-oikeuden piiriin.

Direktiivin 24 artiklan 2 kohdan mukaan ”vastaanottavan jäsenvaltion ei tarvitse myöntää oikeutta sosiaaliavustukseen oleskelun ensimmäisten kolmen kuukauden aikana tai [työhaun aikana] muille kuin työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille taikka henkilöille, joilla säilyy tällainen asema, ja heidän perheensä jäsenille eikä sen tarvitse myöntää heille ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista toimeentulotukea opintoja varten, ammattiin johtava koulutus mukaan luettuna, opintorahan tai -lainan muodossa.”

Direktiivin toimeenpanoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 205/2006 vp, s. 12) todetaan että toimeentulotuki on Suomen sosiaalihuoltojärjestelmässä lähin vastine direktiivissä mainitulle sosiaaliavustukselle. Perusteluissa (s. 17) todetaan edelleen:

Unionin kansalaisella tai häneen rinnastettavalla on oikeus oleskella maassa kolme kuukautta ilman oleskeluoikeuden rekisteröimistä. Tänä aikana he ovat toimeentulotuen kannalta pääasiassa samassa asemassa kuin turistit. Turistilla tarkoitetaan ulkomaalaista, joka saapuu maahan oleskellakseen täällä lyhyen ajan (enintään kolme kuukautta) matkailu- tai muussa vastaavassa tarkoituksessa. Tällaisen henkilön ei 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.

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään 9.12.2015 (KHO 2015:173) käsitellyt yli kolme kuukautta mutta alle viisi vuotta maassa oleskelleen unionin kansalaisen oikeutta toimeentulotukeen. Päätöksen ratkaisutiivistelmä on seuraava (viittaukset oikeussäännöksiin poistettu):

Eläkkeellä oleva 70-vuotias unionin kansalainen A oli muuttanut Suomeen vuonna 2012. Unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnin yhteydessä A:n tytär oli ilmoittanut huolehtivansa isästään. A oli vuonna 2013 muuttanut Y:n kuntaan, josta hän oli vuokrannut asunnon. A haki Y:n kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnalta toimeentulotukea kesäkuulle 2013 vuokranmaksuun. A:n tytär oli maksanut kesäkuun 2013 vuokran.

Y:n kunnan sosiaali- ja terveyslautakunta hylkäsi A:n hakemuksen, koska A:lla ei ollut pysyvää kotikuntaa Suomessa oltuaan täällä vasta alle viisi vuotta. Lisäksi A:n tytär oli sitoutunut huolehtimaan isästään ja oli maksanut A:n touko- ja kesäkuun vuokrat.

Hallinto-oikeus A:n valituksesta kumosi sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksen ja palautti asian lautakunnalle A:n toimeentulotukitarpeen selvittämistä varten. Hallinto-oikeuden mukaan A:n oleskelu Y:n kunnassa oli toimeentulotukilaissa tarkoitettulla tavalla vakinaista. Koska A:n oleskeluoikeus oli rekisteröity, hänellä oli oikeus toimeentulotukeen samoin perustein kuin Suomen kansalaisella. Tyttären sitoumuksella huolehtia isästään ei ollut oikeudellista merkitystä.

Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja saattoi lautakunnan päätöksen voimaan. Koska unionin kansalainen A oleskeli tosiasiallisesti Y:n kunnassa, josta oli vuokrannut asunnon, toimeentulotukihakemuksen käsitteleminen kuului Y:n kunnalle. Yksin siitä, että A:n unionin kansalaisen oleskeluoikeus oli rekisteröity, ei seurannut, että A:lle, joka oli oleskellut maassa yli kolme kuukautta mutta alle viisi vuotta ja joka ei ollut taloudellisesti aktiivinen, olisi tullut myöntää toimeentulotukea samoin edellytyksin ja samassa laajuudessa kuin muutoin vastaavassa tilanteessa olevalle Suomen kansalaiselle.

A:n tytär oli isänsä unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnin yhteydessä sitoutunut huolehtimaan isästään. Tytär oli myös tosiasiallisesti maksanut isänsä vuokran kesäkuussa 2013. Korkein hallinto-oikeus katsoi samoin kuin sosiaali- ja terveyslautakunta, että A:n toimeentulo oli kesäkuussa 2013 tullut turvatuksi hänen saamillaan eläketulolla ja toimeentuloa turvaavilla etuuksilla sekä toimeentulotukilain 2 §:n 1 kohdassa tarkoitetulla muulla tavalla.

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään toistanut edellä mainitussa ratkaisussaan KHO 2015:28 esitetyn kannan, jonka mukaan oleskeluoikeuden rekisteröinnillä ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia. Sen sijaan korkein hallinto-oikeus ei nähdäkseen ottanut kantaa siihen, mikä merkitys A:n maassa oleskelun perusteella oli toimeentulotuen myöntämiseen. Päätöksestä käy nimittäin ilmi, että saattaessaan voimaan lautakunnan päätöksen, korkein hallinto-oikeus ei viittänyt kunnan esittämään hakemuksen hylkäysperusteeseen, jonka mukaan A:lla ei ollut pysyvää kotikuntaa Suomessa oltuaan täällä vasta alle viisi vuotta. Sen sijaan korkein hallinto-oikeus katsoi, että hakemus voitiin hylätä, koska A:n toimeentulo kyseiseltä ajalta oli turvattu ”muulla tavoin”.

Oma näkemykseni on seuraava.

Työelämän ulkopuolella olevan EU/ETA-kansalaisen oikeutta sosiaaliavustuksiin voidaan direktiivin 24 artiklan 2 kohdan mukaan rajoittaa. Euroopan unionin tuomioistuimen uusimman oikeuskäytännön mukaan unionin kansalainen voi vaatia yhdenvertaista kohtelua vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisen kanssa sosiaaliavustuksen saamisessa vain, jos hänen oleskelunsa täyttää direktiivin 2004/38 edellytykset, joihin työelämän ulkopuolella olevan kohdalla kuuluu turvattu toimeentulo (asia C-333/13, *Dano*, samoin työnhakijan kohdalla asia C-67/14, *Alimanovic*).

Mahdollisista avustusoikeuteen kohdistuvista rajoituksista on kuitenkin perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla, jossa on otettu huomioon perustuslain 19 §:n 1 momentista johtuvat välttämättömän toimeentulon tason ja henkilöpiiriin liittyvät vaatimukset. Toimeentulotukilaissa ei ole tällaisia säännöksiä.

Tämän vuoksi katson, samoin kuin edellisissä jaksoissa, että pelkästään pysyvän oleskeluoikeuden puuttuminen ei merkitse sitä, että EU/ETA-kansalaisen voidaan katsoa oleskelevan tilapäisesti kunnassa tai olevan oikeutettu pelkästään kiireelliseen toimeentulotukeen. Oleskelun luonne ja toimeentulotuen saamisen muut edellytykset on selvitettävä yksilöllisesti jokaisen hakijan kohdalla.

4

## TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsitykset sosiaali- ja terveysministeriön tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sinne jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Pyydän ministeriötä ilmoittamaan minulle 31.5.2016 mennessä mihin kannanottoni ovat antaneet aiheita.