



15.09.2014

Stj/3

## § 940

### Lausunto selvityksestä asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU-lainsäädännön vaatimusten yhteensovittamisesta

HEL 2014-010122 T 03 00 01

#### Päätös

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle.

#### Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja  
Ritva Viljanen

#### Lisätiedot

Annikki Thoden, vs. kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36048  
annikki.thoden(a)hel.fi

#### Päätösehdotus

Kaupunginhallitus antaa sosiaali- ja terveysministeriölle seuraavan lausunnon selvityksestä asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU-lainsäädännön vaatimusten yhteensovittamisesta:

Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti 12.2.2014 selvityksen Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU-lainsäädännön vaatimusten yhteensovittamisesta.

Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvajärjestelmään kohdistuu merkittäviä haasteita niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Hitaan talouskasvun aika rajoittaa merkittävästi julkisen talouden liikkumavaraa. Demografinen kehitys muuttaa huoltosuhdetta ja on omiaan lisäämään ikääntyneen väestön terveys- ja hoivamenoja. Sosiaaliturvajärjestelmä, jonka juuret perustuvat Suomessa asumiseen, ei vaivatta sopeudu maailmaan, jossa ihmiset varsinkin Euroopassa liikkuvat yli rajojen ennen näkemättömällä tavalla. Muualla Euroopassa sosiaaliturvajärjestelmä on usein vakuutusperusteinen, kun taas pohjoismaissa sosiaaliturva perustuu asumiseen.

EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmän tavoitteena on tukea henkilöiden vapaata liikkuvuutta varmistamalla sosiaaliturvaetuuksien saantia ja niiden rahoitusta koskevat yhteiset pelisäännöt rajat ylittävissä tilanteissa. Kun kysymys on kansalliseen päätösvaltaan kuuluvien järjestelmien ohjauksesta, on tärkeää, että järjestelmä nauttii sekä kansalaisten että jäsenvaltioiden luottamusta ja että sen koetaan toimivan oikeudenmukaisesti. Tämä puolestaan edellyttää, että EU-tason tavoitteet vapaan liikkuvuuden edistämisestä ja jäsenvaltioiden vastuu sosiaaliturvan kehittämisestä ovat tasapainossa.



Kaupunginhallitus toteaa, että on erittäin tärkeää kehittää asumisperusteista lainsäädäntöä yhteen sovittamalla se järkevällä tavalla EU -lainsäädäntöön. Samoin on tärkeää, että huomioidaan eri maiden lainsäädäntö, sen historia ja mahdollisuudet. Lainsäädännön tulee mahdollistaa kansalaisten ja työvoiman vapaa liikkuvuus, mutta siten että se ei houkuttele sosiaaliturvan perässä liikkumiseen. Taloudellisen tilanteen vakavuus ja realiteetit on niin ikään huomioitava lainsäädännön kehittämisessä ja yhteensovittamisessa.

Kaupunginhallitus toteaa, että Helsingissä ja erityisesti toimeentulotukityössä kohdataan säännöllisesti asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän soveltamisen ongelmia muun muassa EU-kansalaisten sosiaaliturvan hakemiseen ja toimeentulotukiasiointiin liittyvissä tilanteissa. Kaupunginhallitus toteaa samalla, että lainsäädännön valmistelutyössä on erittäin tärkeää ottaa huomioon nykytilanteen aiheuttamat käytännön ongelmat ja tilanne.

Nykylainsäädännön mukaan kunnan viranomainen ei saa olla aloitteellinen tiedon antamisessa asiakkaan toimeentulotuesta poliisille tai maahanmuuttovirastolle (Migri). Sen sijaan poliisilla tai Migrin lupaviranomaisella on oikeus saada tieto kunnan viranomaiselta toimeentulotuen asiakkuudesta lupapäätöksen tekemistä varten, joten poliisin tai Migrin kysyessä tiedon saa antaa. Käytäntöä tulee muuttaa siten, että myös kunnan viranomainen voi olla aloitteellinen tiedon antamisessa toimeentulotuen asiakkuudesta poliisille tai maahanmuuttoviraston lupaviranomaiselle.

Kaupunginhallitus toteaa, että kunnallisessa toimeentulotukityössä ei ole käytettävissä tietoja henkilöiden varallisuudesta lähtömaassa. Tämä on ongelmallista ja tarvittavan tiedon saamiseksi tulee luoda selkeä toimintamalli rajat ylittävissä tilanteissa.

Tällä hetkellä maahanmuuttoviranomaiset eivät selvitä maahanmuuttajien osalta riittävästi, onko henkilöllä lain vaatimat riittävät varat itse kustantaa ylläpitonsa. Toimeentulotukilaisissa henkilöllä on kuitenkin oleskelun perusteella oikeus toimeentulotukeen, vaikkakin pääsääntöisesti alle viisi vuotta maassa olleelle myönnetään vain välttämätön tuki.

Lisäksi eri viranomaisilla on nykyisin omat ohjeet ja tulkinnat lainsäädännöstä ja siitä, miten tulee toimia maahanmuuttajien kanssa (vrt. ulkomaalaisvirasto, maistraatti, Kela jne.). Käytännössä tämä saattaa tarkoittaa sitä, että eri virastot hyväksyvät tai hylkäävät rekisteröintejä ja oleskelulupia eri tavalla. TE-toimisto saattaa ottaa henkilön asiakkuuteen, mutta Kela hylkää oikeuden sosiaaliturvaan. Joissakin tapauksissa ulkomaalaisvirasto myöntää oleskeluluvan,



mutta esimerkiksi Kela tekee kielteisen päätöksen sosiaaliturvaoikeudesta. Tällöin on epäselvää, miten kunnallisen toimeentulotuen osalta tulisi toimia, kun laissa ei ole mainintaa asiasta. Tähän tarvitaan selkeyttä ja yhtenäisemmän käytännön luomista. Esimerkkinä voidaan mainita, että kun henkilö tulee Suomeen töihin, mutta työsuhde katkeaa jo muutaman kuukauden kuluttua. Tällöin Kela ei ota henkilöä sosiaaliturvan piiriin, mutta TE-toimisto voi ottaa asiakkuuteen ja ohjata asiakkaan työllisyyskurssille. Toimeentulotukilain mukaan henkilölle tulee myöntää vain välttämätön tuki.

Käytännöt ja laintulkinnat maahanmuuttajien oleskeluoikeudesta ja oikeudesta sosiaaliturvaan vaihtelevat eri toimijoilla siitä, milloin henkilölle on syntynyt riittävä yhteys jäsenvaltioon ja maahanmuuttajan katsotaan riittävästi integroituneen maahan. Tähän liittyy selvityksessäkin esille nostettu asia kustannusvastausta. Viranomaisten välistä tiedonsaantioikeutta tulisi myös kehittää edelleen, esimerkiksi tilanteessa, jossa sama henkilö hakee toistuvasti toimeentulotukea. Esimerkiksi Virosta tulevien asiakkaiden kohdalla ei tosiasiallisesti tiedetä, asuvatko he Suomessa vai pääasiassa kuitenkin Virossa.

Esimerkiksi henkilöt, jotka tulevat Suomeen työperusteella, on oikeus saada Kelan etuudet, kun he esittävät Kelassa toistaiseksi voimassa olevan oleskeluluvan ja työsopimuksen. Alle viiden vuoden oleskelun aikana ei ole oikeutta toimeentulotukeen eli tämän ajan heidän pitää tulla toimeen omilla varoillaan. Tilanteen ja oleskelun syyn muuttuessa (esim. työttömäksi jääminen), tulisi muuttaa myös oleskeluluvan peruste. On myös tilanteita, että henkilö on töissä Suomessa, mutta työtunteja kertyy viikossa maksimissaan 18 ja työ on matalapalkka-alalla (esim. siivoustyötä), jolloin palkka ei riitä elämiseen. Tällöin haetaan lisäksi toimeentulotukea melkein heti Suomeen tulon jälkeen.

Kaupunginhallitus toteaa, että osana asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU-lainsäädännön yhteensovittamisen valmistelutyötä, nykyistä lainsäädäntöä tulee selventää siten, että kaikki viranomaiset toimivat samalla tavalla lainsäädännön ja annettujen ohjeitten puitteissa. Myös tiedon vaihtaminen eri viranomaisten kesken tulee tehdä joustavammaksi, mahdolliseksi ja sujuvammaksi.

## Esittelijän perustelut

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntopyynnössä mainituilta tahoilta lausunnon STM:n selvityksestä asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU-lainsäädännön vaatimusten yhteensovittamisesta 15.9.2014 mennessä. Kunnilta ei ole pyydetty erikseen lausuntoja,



mutta koska lausuntopyyntöön liittyvät asiat ja ongelmat ovat jo nyt nähtävissä Helsingissä, on tarpeellista antaa lausunto selvityksestä. Helsinki on saanut lisäaikaa lausunnon jättämiseen 23.9.2014 saakka.

Esittelijä toteaa, että käsitys siitä, että sosiaaliturva on kansallinen asia, josta päätöksenteko on omissa käsissämme, ei enää ole yhtä yksiselitteinen kuin aikaisemmin. EU:n perusoikeuksiin kuuluva kansalaisten vapaa liikkuvuus ja siihen liittyvä sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmän mukainen yhdenvertaisen kohtelun vaatimus haastavat maassa asumiseen perustuvia oikeuksia. Liikkuminen vähintään kahden EU-valtion välillä toimii laukaisijana EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten soveltamiselle. Sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmä EU:ssa on tällä hetkellä suurten haasteiden edessä ja siksi on tärkeää olla mukana lainsäädännön kehittämisessä ja antaa lausunto selvityksestä.

Jäsenmaiden kansallisissa lainsäädännöissä on havaittavissa vahvistuvana piirteenä oikeuksien individualisoituminen sekä myös asumisperusteisten oikeuksien lisääntyminen erityisesti perhe-etuuksissa ja sairaanhoidossa. Nämä ovat kehityssuuntia, jotka ovat ristiriidassa EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmän alkuperäisten periaatteiden – perheenelättäjämalli ja työntekijästä johdetut oikeudet – kanssa. Kaikissa jäsenvaltioissa keskustellaan myös työntekijöiden aktivointiin, työmarkkinoille integrointiin sekä työssä jaksamiseen liittyvistä kysymyksistä. Näiden toimien osalta rajat ylittävät tilanteet luovat uusia haasteita.

Esittelijä toteaa, että lausuntoehdotukseen sisältyvät täsmennykset selkiyttävät tehtyä selvitystä. Lainsäädännön uudistamis- ja yhteensovittamistyön tulee jatkua esille tuotujen seikkojen ja käytännön ongelmien osalta, jotta EU:n perusoikeuksiin kuuluva kansalaisten vapaa liikkuvuus ja siihen liittyvä sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmän mukainen yhdenvertaisen kohtelun vaatimus on mahdollista. Taloustilanteen vakavuus on kuitenkin huomioitava, jotta uudistuva lainsäädäntö ei aiheuta lisärasitteita jäsenvaltioille.

Sosiaali- ja terveystieteiden lausunto on asian päätöshistoriassa.

Lausunto on valmisteltu yhteistyössä kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosaston kanssa.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja  
Ritva Viljanen

Lisätiedot

**Postiosoite**  
PL 10  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
kaupunginkanslia@hel.fi

**Käyntiosoite**  
Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

**Puhelin**  
+358 9 310 1641  
**Faksi**  
+358 9 655 783

**Y-tunnus**  
0201256-6

**Tilinro**  
FI0680001200062637  
**Alv.nro**  
FI02012566



15.09.2014

Stj/3

Annikki Thoden, vs. kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36048  
annikki.thoden(a)hel.fi

## Liitteet

- 1 STMn lausuntopyyntö asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU-lainsäädännön yhteensovittamisesta
- 2 Selvitys Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU-lainsäädännön vaatimusten yhteensovittamisesta
- 3 Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausunto

## Otteet

**Ote** Sosiaali- ja terveysministeriö **Otteen liitteet** Muutoksenhakukielto, valmistelu

## Tiedoksi

Sosiaali- ja terveysvirasto

## Päätöshistoria

Sosiaali- ja terveysvirasto 3.9.2014

HEL 2014-010122 T 03 00 01

Helsingin sosiaali- ja terveysviraston toimeentulotukityössä kohdataan säännöllisesti asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän soveltamisen haasteita. Seuraavassa on käytännön esimerkkejä EU-kansalaisten sosiaaliturvan hakemiseen ja toimeentulotukiasiointiin liittyvistä tämänhetkisistä ongelmatilanteista:

- Kunnan viranomainen ei saa olla aloitteellinen tiedon antamisessa asiakkaan toimeentulotuesta poliisille tai maahanmuuttovirastolle (Migri). Sen sijaan poliisilla tai Migrin lupaviranomaisella on oikeus saada tieto kunnan viranomaiselta toimeentulotuen asiakkuudesta lupapäätöksen tekemistä varten, joten poliisin tai Migrin kysyessä tiedon saa antaa. Käytäntöä tulisi muuttaa siten, että myös kunnan viranomainen voisi olla aloitteellinen tiedon antamisessa toimeentulotuen asiakkuudesta poliisille tai maahanmuuttoviraston lupaviranomaiselle.
- Kunnallisessa toimeentulotukityössä ei ole käytettävissä tietoja henkilöiden varallisuudesta lähtömaassa, mikä on erittäin ongelmallista.
- Maahantulijoiden osalta ei selvitetä maahanmuuttoviranomaisen toimesta, että henkilöllä on lain vaatimat riittävät varat itse kustantaa ylläpitonsa. Toimeentulotukilaisilla henkilöillä on kuitenkin oleskelun perusteella oikeus toimeentulotukeen,



- vaikkakin pääsääntöisesti alle viisi vuotta maassa olleelle myönnetään vain välttämätön tuki.
- Eri viranomaisilla on omat ohjeet ja laintulkinnat, kuinka toimia maahanmuuttajien kanssa (vrt. ulkomaalaisvirasto, maistraatti, Kela jne.). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että eri virastot hyväksyvät tai hylkäävät rekisteröintejä ja oleskelulupia eri tavalla. TE-toimisto saattaa ottaa henkilön asiakkuuteen, mutta Kela hylkää oikeuden sosiaaliturvaan. Joissakin tapauksissa ulkomaalaisvirasto myöntää oleskeluluvan, mutta Kela tekee kielteisen päätöksen sosiaaliturvaoikeudesta, jne. On epäselvää, miten kunnallisen toimeentulotuen osalta tulisi toimia, kun laissa ei ole mainintaa asiasta. Tähän tarvittaisiin selkeyttä ja yhtenäisemmän käytännön luomista. Esimerkiksi henkilö tulee Suomeen töihin, mutta työsuhde katkeaa jo muutaman kuukauden päästä. Kela ei ota henkilöä sosiaaliturvan piiriin, mutta TE-toimisto voi ottaa asiakkuuteen ja ohjata asiakkaan työllisyyskurssille. Toimeentulotukilain mukaan henkilölle tulee myöntää vain välttämätön tuki.
  - Virolaisilla, jotka tulevat Suomeen työperusteella, on oikeus saada Kelan etuudet kun he esittävät Kelassa toistaiseksi voimassa olevan oleskeluluvan ja työsopimuksen. Alle viiden vuoden oleskelun aikana ei ole oikeutta toimeentulotukeen eli tämän ajan heidän pitäisi tulla toimeen omilla varoillaan. Tilanteen ja oleskelun syyn muuttuessa (esim. työttömäksi jääminen), pitäisi muuttaa myös oleskeluluvan peruste. On myös esimerkkitalanteita, että henkilö on töissä Suomessa, mutta työtunteja kertyy viikossa maksimissaan 18 ja työ on matalapalkka-alalla (usein siivoustyötä), jolloin palkka ei riitä elämiseen ja haetaan lisäksi toimeentulotukea melkein heti Suomeen tulon jälkeen. Maahantulijoilla ei ole tietoa töiden määrän lisääntymisestä eikä heillä ole varoja elättää itseään.

Käytännöt ja laintulkinnat maahanmuuttajien oleskeluoikeudesta ja oikeudesta sosiaaliturvaan vaihtelevat eri toimijoilla siitä, milloin henkilölle on syntynyt riittävä yhteys jäsenvaltioon ja maahanmuuttajan katsotaan riittävästi integroituneen maahan. Tähän liittyy selvityksessäkkin esille nostettu asia kustannusvastuusta. Viranomaisten välistä tiedonsaantioikeutta tulisi myös kehittää edelleen, esimerkiksi tilanteessa, jossa sama henkilö hakee toistuvasti toimeentulotukea. Virosta tulevien asiakkaiden kohdalla ei tosiasiallisesti tiedetä, asuvatko he Suomessa vai ovatko pääasiassa kuitenkin Virossa.

Lisätiedot

Anna-Kaisa Tukiala, johtava asiantuntija, puhelin: 310 46693  
anna-kaisa.tukiala(a)hel.fi