



# TALOUDELLISESTI EI-AKTIIVISTEN EU-KANSALAISTEN VAPAA LIIKKUVUUS JA OLESKELU - Oikeus sosiaalietuihin

31.3.2017

Lainsäädäntöneuvos, OTT Sonya Walkila

Oikeusministeriö



# SISÄLTÖ

## EU:n sisäinen maahanmuutto ja taloudellisesti ei-aktiivisten henkilöiden oikeus sosiaalietuihin

- EU-oikeudellinen kehys:
  - (1) Perussopimukset, perusoikeuskirja, lainsäädäntö
  - (2) EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön kehitys:
    - Tarkastelussa 20 vuoden aikajänne ja kolme vaihetta
- Selittäviä tekijöitä, johtopäätöksiä ja yhteenveto



# OIKEUDELLINEN KEHYS



# OIKEUDELLINEN KEHYS – PERUSSOPIMUKSET JA PERUSOIKEUSKIRJA

- **SEUT 21.1 artikla:** ”Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella”
- **SEUT 45 artikla:** Työntekijöiden vapaa liikkuvuus
- **POK 19.1 artikla:** Joukkokarkotukset kielletty
- **POK 34.2 artikla:** ”Jokaisella unionissa laillisesti asuvalla ja siellä laillisesti liikkuvalla on oikeus sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalisiin etuihin unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.”
- **POK 45 artikla:** ”Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella.”



# OIKEUDELLINEN KEHYS - SEKUNDAARILAINSÄÄDÄNTÖ

## Direktiivi 2004/38 (unionin kansalaisen liikkumis- ja oleskeluoikeus):

- *Työntekijöiden* rinnastus oleskeluvaltion kansalaisiin. *Työntekijän* määritelmä EU-oikeudessa itsenäinen.
- **”Taloudellisesti ei-aktiiviset”**: ”yhdenvertaisuus voimistuu vaiheittain”:
  - max 3kk: passi tai henkilökortti, ei kohtuutonta raskautta (vrt. myös 24.2 artikla)
  - **3kk-5v**: riittävät varat; ei kuormita sos.huoltojärj.; sairausvakuutus (dir. 7.1 artikla)
  - yli 5v: vahva status: rinnastus oman maan kansalaisiin



# OIKEUDELLINEN KEHYS - SEKUNDAARILAINSÄÄDÄNTÖ

## Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevat asetukset:

- Asetus 883/2004 (sosiaaliturvan koordinaatioasetus)
  - Korvasi 1.5.2010 aikaisemman asetuksen 1408/71
  - 4 artikla: yhdenvertainen kohtelu
  - Sovelletaan sosiaaliturvaetuuksiin (esim. sairaus, työttömyys, äitiys/isyys) erotuksena ”sosiaaliavustuksista”
  - Ei (siis) sovelleta lääkinnällisen tai sosiaalihuoltoon
  - Lisäksi ”maksuihin perustumattomia erityisiä rahaetuuksia”, jotka oleskeluvaltio tarjoaa (lista asetuksen liitteessä X)
- Asetus 492/2011: työn tekemisen edellytyksiin liittyvä yhdenvertainen kohtelu



# OIKEUDELLINEN KEHYS

- Direktiivillä 2004/38 ja asetuksella 883/2004 eri tavoitteet ja niiden yhteensovittaminen erityisesti taloudellisesti ei-aktiivisten EU-kansalaisten osalta haasteellista
- Direktiivi: helpottaa ja tehostaa EU-kansalaisten liikkumis- ja oleskeluoikeuden käyttämistä ja pyritään täsmentämään kyseisen oikeuden käyttöedellytyksiä
- Asetus: sosiaaliturvaa koskeva lainvalintasäädös
- Liikkumisvapauden ja julkisen talouden edellytysten yhteensovittaminen
- Myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö muuttuu ja ”seuraa aikaansa”  
→ Johtanut käytännössä eriäviin käytäntöihin jäsenvaltioiden välillä



# **EU-TUOMIOISTUIMEN OIKEUSKÄYTÄNNÖN KEHITYS**





# OIKEUSKÄYTÄNNÖN KEHITYS – 20 vuotta

EU-kansalaisuuden  
vahva painoarvo

*Martinez Sala;  
Baumbast; Grzelczyk;  
Trojani; Bidar;  
D'Hoop; Garcia  
Avello;*  
→ Dir. 2004/38

Kansallista  
harkintavaltaa  
edellytysten  
täyttymisen  
arvioinnissa  
*Förster; Brey*

Tiukka linja  
sosiaaliturismiin  
*Dano; Alimanovic,  
Garcia Nieto;  
komissio v. UK*

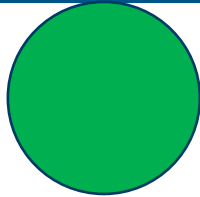
1998-  
2007

2008-  
2013

2014-



# LÄHTÖKOHTA: EU-KANSALAISSUUS



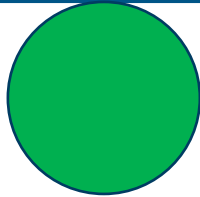
## EU-kansalaisuuden vahva painoarvo

(SEUT 20 ja 21 artikla)

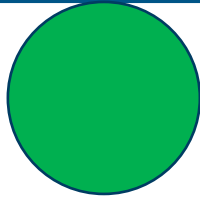
- ”Unionin kansalaisuus on *perustavaa laatua oleva asema*, jonka nojalla samassa tilanteessa olevat henkilöt voivat saada osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta” (ensimmäisen kerran tuomiossa *Grzelczyk*, C-184/99, § 31)
- Vahva yhden- ja tasavertaisen kohtelun periaate
  - > Ei kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää (SEUT 18 artikla)



# LÄHTÖKOHTA: EU-KANSALAIUUUS



- Ei automaattisia tai yleisiä sapluuna-johtopäätöksiä:
  - ”[kielteisistä] toimenpiteistä ei kuitenkaan missään tapauksessa saa tulla automaattista seurausta sille, että opiskelija, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, turvautuu vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään.”  
(*Grzelczyk*, C-184/99, § 43)
  - ”Se, että unionin kansalainen on turvautunut sosiaalihuoltojärjestelmään, ei kuitenkaan voi automaattisesti johtaa tällaiseen toimeen.” (*Trojani*, C-456/02, § 45)

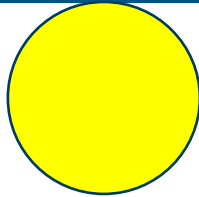


# LÄHTÖKOHTA: PERUSTEESEJÄ

- ”tietty - - taloudellinen solidaarisuus muiden jäsenvaltioiden kansalaisia kohtaan” (*Grzelczyk*, C-184/99, § 44)
- ”ei tule aiheutua ”kohtuutonta” rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle” (*Grzelczyk*, § 44 -> Dir 2004/38 6 artikla)
- syntynyt ”todellinen yhteys” vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan (*Bidar*, C-209/03, § 62 ja 63)



# KANSALLISET EDELLYTYKSET SALLITTUJA

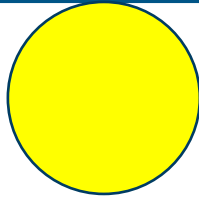


## EU-kansalaisuus v. jäsenvaltioiden kansalliset intressit

- Jäsenvaltiolle mahdollisuus asettaa taloudellisesti ei-aktiivisille unionin kansalaisille legitiimejä rajoituksia sosiaalietuuksien myöntämisen osalta, jottei heistä aiheutuisi kohtuutonta rasitusta sosiaalihuoltojärjestelmälle.
- Kansalliset sosiaalietujen saamista koskevat edellytykset voivat olla oikeutettuja, jos:
  - oikeutettu tavoite (esim. ”julkisen talouden suojele”) ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia
  - sovellettava selkeiden ja ennalta tiedossa olevien perusteiden mukaan



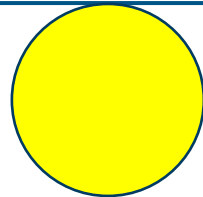
# KANSALLISET EDELLYTYKSET SALLITTUJA



- ”Todellisen yhteyden” (=”real link”) määrittäminen
  - Esim. ”Kansallisessa lainsäädännössä säädetyn kaltainen viiden vuoden asumista koskeva edellytys ei ylitä sitä, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi eli sen takaamiseksi, että muista jäsenvaltioista peräisin olevat opiskelijat ovat jossain määrin integroituneet vastaanottavaan jäsenvaltioon.” (18.11.2008, *Förster*, C-158/07, § 53, 58)
- Ei kohtuuton rasite -> Tuen hakeminen osoitus varojen riittämättömydestä?
  - Esim. ”Toisen jäsenvaltion kansalainen, joka ei ole taloudellisesti aktiivinen, voi eläkkeensä vähäisyyden perusteella olla oikeutettu tällaiseen etuuteen [korvauslisä], voisi olla seikka, joka on omiaan osoittamaan, ettei kyseisellä kansalaisella ole riittäviä varoja sen välttämiseksi, että hänestä aiheutuu kohtuutonta rasitusta kyseisen valtion sosiaalihuoltojärjestelmälle” (19.9.2013, *Brey*, C-140/12, § 63)



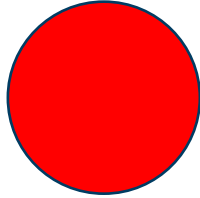
# KANSALLISET EDELLYTYKSET SALLITTUJA



- Ei kuitenkaan (edelleenkään) automaattista ”kaikissa olosuhteissa” tehtävää päätöstä (*Brey*), vaan kokonaisarviointi:
  - yksilöllinen tilanne: oleskelun kesto, motivaatio ja aikomukset, perhesiteet, varat, työnhaku jne. (*Swaddling*, C-90/97)
  - järjestelmä kokonaisuutena: asianomainen ei muodostu ”kohtuuttomaksi” rasitukseksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltoa koskevalle ”järjestelmälle”, tuensaajien kokonaislukumäärä (19.9.2013, *Brey*, C-140/12, § 78)



# TIUKKA LINJA SOSIAALITURISMIIN

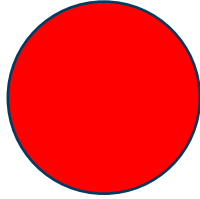


- Viimeaikainen oikeuskäytäntö: pyrkimys estää taloudellisesti ei-aktiivisia henkilöitä käyttämästä vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmää toimeentulonsa rahoittamiseen
  - tapauskohtainen arviointi ei tarpeen, jos kyse sosiaaliturismista tai (vasta) työn hakemisesta
  - ”Todellisen yhteyden” selvittämisen, suhteellisuusperiaatteen ja kokonaisarviointiin perustuvan mallin liudentaminen





# TIUKKA LINJA SOSIAALITURISMIIN

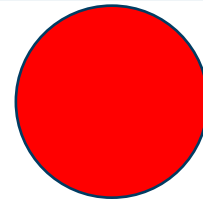


**Dano** (11.11.2014, C-333/13): ”*sosiaaliturismi*”

- Dano oleskellut Saksassa yli 3 kk, ei hae työtä eikä tullut työskennelläkseen  
→ Hakee ”sosiaaliavustusta”
- Yhdenvertainen kohtelu suhteessa *ainoastaan* niihin, jotka täyttävät direktiivin 2004/38 mukaiset edellytykset  
→ ei siis yleisesti suhteessa muihin EU-kansalaisiin
- ”epäyhdenvertaisen kohtelun mahdollinen olemassaolo sellaisten unionin kansalaisten, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun, ja vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten välillä sosiaalietuuksien myöntämisessä on direktiivin 2004/38 väistämätön seuraus.” (§ 77)



# TIUKKA LINJA SOSIAALITURISMIIN

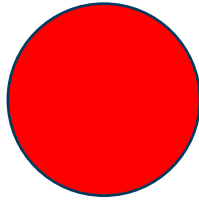


***Alimanovic*** (15.9.2015, C-67/14): *”työn hakeminen”*

- Ruotsin kansalaisia, muuttavat Saksaan, äiti ja tytär työskentelivät 11 kk (= 06/10 - 05/11)
  - Hakevat ”sosiaaliavustuksia”
  - Eivät täytä dir 2004/38 edellytyksiä: työttömyys jatkunut yli 6 kk alle vuoden kestäneen työskentelyn jälkeen
  - Ei tarvitse suorittaa henkilökohtaisen tilanteen arviointia
  - Ei syrjintää, koska yhdenvertaisuus arvioidaan suhteessa henkilöihin, jotka täyttävät dir 2004/38 mukaiset edellytykset



# TIUKKA LINJA SOSIAALITURISMIIN

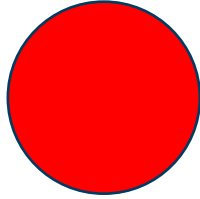


## ***Komissio v. UK*** (14.6.2016, C-308/14): ”UK:n liennyttelyä”

- Kyse lapsilisästä ja -vähennyksestä
  - asetuksessa 883/2004 tarkoitettuja sosiaaliturvaetuuksia
  - saamisen edellytyksenä ainoastaan ”vakinainen asuminen”
- UK: Lisäedellytyksenä *laillinen oleskelu* (oleskeluoikeus) sosiaaliturvaetuuksien myöntämiseksi muiden jäsenvaltioiden kansalaisille
- (Ainoa) oikeudellinen peruste *Brey*-tuomion 44§:  
”mikään [ei] ole lähtökohtaisesti esteenä sille, että sosiaalietuuksien myöntämiseksi unionin kansalaisille, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, asetetaan edellytykseksi se, että nämä täyttävät laillista oleskelua [dir 2004/38] koskevan oikeuden saamisedellytykset vastaanottavassa jäsenvaltiossa.”



# TIUKKA LINJA SOSIAALITURISMIIN



## ***Komissio v. UK – Tuomion ongelmakohtia:***

- Direktiivin 2004/38 ja asetuksen 883/2004 sekoittaminen
- Kyse asetuksen sosiaaliturvaedusta -> edellytykset direktiivimaailmasta
- Unohdetaan yhdenvertaisen kohtelun periaate (asetuksen 4 artikla; SEUT 18 artikla) ( myös EU-kansalaisuus)
- Hyväksytään, että kyse välillisestä syrjinnästä (voitiin oikeuttaa)
- Hyväksytään *laillinen oleskeluoikeus* lisäedellytyksenä jopa lapsi-kontekstissa
- Ummistetaan silmät sille, että *Brey*-tuomio ei ollut kategorinen, se liittyi eriluonteiseen etuuteen ja lopputulemakin oli erisuuntainen
- Sivuuutetaan se, että direktiivin 2004/38 14.2 artiklan mukaan vain yksittäistarkastukset ovat ok, järjestelmälliset tarkastukset ei
- Kiepsautetaan todistustaakka

→ Kaikki taloudellisesti ei-aktiiviset henkilöt *equally worthless*



# SELITTÄVIÄ TEKIJÖITÄ, JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA YHTEENVETO



# SELITTÄVIÄ TEKIJÖITÄ LINJAN KIRISTYMISELLE

## Sosiaalipolitiikkaa tehdään reaali maailmassa:

- **EU:n (itä)laajentumiset:**
  - 2004 (Baltian maat, Kypros, Malta, Puola, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari)
  - 2007 (Romania ja Bulgaria)
- **Talouskriisit**
- **Jäsenvaltioiden kasvava kriittisyys**
  - Yksilöllinen/tapauskohtainen arviointi ("ei kohtuuton taakka"/"todellinen yhteys" jne.) johtaa hallinnolliseen taakkaan, lisää epävarmuutta, vähentää ennustettavuutta
- **Ison-Britannian tyynnyttely** (*komissio v. UK, C-308/14*)



# YHTEENVETO

Työntekijät /  
Vuoden jälkeen työttömät  
/ Alle vuoden jälkeen  
työttömät, joilla säilyy  
työntekijästatus 6 kk

- Samat sosiaali- ja terveydenhuoltoetuudet kuin jäsenvaltion kansalaisilla

Työtä ensi kertaa etsivät

- Ei sosiaaliavustusta ensimmäisten 3 kk aikana tai työtä etsiessä
- Kuitenkin tasavertainen kohtelu kansalaisiin nähden koskien ”etuuksia, joilla pyritään edistämään pääsyä työmarkkinoille”, jos ”todellinen yhteys jäsenvaltioon”

Taloudellisesti ei-aktiiviset:

- Eläkeläiset
- Opiskelijat

- Täydentävät eläke-etuudet, jos ei ”kohtuutonta räsitusta” kansalliselle sosiaalihuoltojärjestelmälle
- Opiskelu-etuudet, jos ”todellinen yhteys” oleskeluvaltioon (esim. 5 v:n oleskelu) ”eikä kohtuutonta räsitusta”



'We can't agree on the recipe.'





# KIITOS!

[sonya.walkila@om.fi](mailto:sonya.walkila@om.fi)