

6.8.2010

17/010/2010

Sisäasiainministeriö
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

SISÄASIAINMINISTERIÖ

06.08.2010

INRIKESMINISTERIET

Asia: Sisäasiainministeriön lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta 24.6.2010

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA HAKEVAN VASTAANOTOSTA

Sisäasiainministeriö on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta (Kela) lausuntoa sisäasiainministeriössä valmistellusta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta. Lailla turvattaisiin kansainvälistä suojelua hakevan, tilapäistä suojelua saavan ja ihmiskaupan uhrin toimeentulo ja huolenpito.

Tässä lausunnossa kuvataan aluksi esityksessä tarkoitettujen henkilöiden oikeutta kuulua Kelan toimeenpaneman asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän piiriin, jonka jälkeen kommentoidaan lyhyesti eräitä esityksen kohtia.

Kansaneläkelaitoksen toimeenpanema sosiaaliturva

Suomen kansallista lainsäädäntöä sovellettaessa Kelan etuuksien piiriin kuulumisen edellyttää henkilön asuvan vakinaisesti Suomessa. Päätettäessä oikeudesta Kelan etuuksiin, ratkaistaan Suomessa asuminen yleensä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain perusteella (ns. soveltamisalalaki 1573/1993). Päätettäessä oikeudesta muuhun kuin soveltamisalalain mukaiseen etuuteen, ratkaistaan Suomessa asuminen kotikuntalain (201/1994) säännösten perusteella. Tällaisia Kelan etuuksia ovat mm. opintotuki ja lastenhoidon tuki. Asumisperusteinen sosiaaliturva tarkoittaa soveltamisalalaissa kansaneläkelain, lapsilisälain, äitiysavustuslain, asumistukilain, eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain, vammaisetuuksista annetun lain ja maahanmuuttajan erityistuesta annetun lain soveltamista. Mainittujen lakien mukaiset, Kelan toimeenpanemat sosiaaliturvaetuudet kattavat suuren osan maahanmuuttajien tarvitsemista sosiaaliturvaetuuksista heidän asuessaan Suomessa.

Sairausvakuutuslaissa, työttömyysturvalaissa sekä Kelan kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetussa laissa on erikseen määräykset näiden lakien soveltamisesta Suomessa työskentelevään tai täällä vakinaisesti asuvaan henkilöön. Vakainainen Suomessa asuminen ratkaistaan kuitenkin näitä lakeja sovellet-

POSTIOSOITEPL 450
00101 Helsinki
Puhelin 020 634 11
Faksi 020 634 5058**KÄYNTIOSOITE**Nordenskiöldinkatu 12
00250 Helsinki
etunimi.sukunimi@kela.fi

taessa aina soveltamisalain kriteerien mukaisesti.

Suomeen muuttavaan henkilöön sovelletaan soveltamisalain mukaista sosiaali-
turvalainsäädäntöä, mikäli hänen tarkoituksenaan on jäädä Suomeen vakinaises-
ti asumaan ja hänellä on lisäksi yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa
oleva oleskelulupa (SovAL 3 a §:n 2 momentti 2) kohta). Lisäksi maassa oleske-
lun ja mahdollisen työskentelyn tulee olla laillista. Kelan ohjeistuksen ja sovelta-
miskäytännön mukaan maahanmuuttaja ilmoittaa itse, muuttaako hän Suomeen
vakinaisesti asumaan.

Soveltamisalalaissa on kuitenkin lueteltu seikkoja, jotka yleensä osoittavat Suo-
meen muuton vakinaisuutta. Näitä ovat mm. aiempi Suomessa asuminen tai
suomalainen syntyperä tai vakinaisesti Suomessa asuvan perheenjäsenyys. Va-
kinainen asumistarkoitus täyttyy myös, kun henkilö on kiintiöpakolainen, turva-
paikan ja oleskeluluvan saanut turvapaikan hakija taikka suojelun tarpeen vuoksi
jatkuvan oleskeluluvan saanut henkilö taikka tällaisen henkilön perheenjäsen, jo-
ka on saanut oleskeluluvan. Perheenjäseninä pidetään aviopuolisoa ja omaa tai
puolison alle 18 -vuotiasta lasta. Aviopuoliso on rinnastetaan henkilö, jonka kans-
sa Suomessa asuva on solminut rekisteröidyn parisuhteen sekä eri sukupuolta
oleva avopuoliso, jos puoliset jatkuvasti elävät avioliiton omaisissa olosuhteissa
yhteisessä taloudessa.

Suomesta turvapaikkaa hakevan (UL 95 §) ei katsota asuvan vakinaisesti Suo-
messä ennen kuin turvapaikkahakemus tai maasta poistamista koskeva asia on
lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu. Myöskään tilapäisen suojelun tarpeen pe-
rusteella oleskeluluvan saaneen henkilön (UL 109 §) ei katsota muuttavan vaki-
naisesti Suomeen. Tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneita ei pi-
detä Suomessa asuvina sinä aikana, kun he ovat kotouttamislain toimenpiteiden
piirissä.

Ihmiskaupan uhrit, joille on myönnetty tilapäinen oleskelulupa ulkomaalaislain 52
a §:n 1 momentin perusteella, on soveltamisalalakia sovellettaessa rinnastetta-
vissa Suomessa oleskeleviin henkilöihin, joille on myönnetty tilapäinen oleskelu-
lupa tilapäisen suojelun tarpeen perusteella. Heitä ei siis voitaisi vakuuttaa Suo-
messä asuvina silloin kun oleskelupa on myönnetty ulkomaalaislain 52 a §:n 1
momentin perusteella.

Perusteet, joilla ratkaistaan soveltamisalalaissa edellytetty vakinainen asumistar-
koitus, ovat pitkälti samat kuin ulkomaalaislaissa ja oleskelulupakäytännössä
olevat edellytykset jäädä Suomeen asumaan. Oleskelulupastatusluokitus on kui-
tenkin Kelan näkökulmasta lupahallinnollinen jaottelu, joka ei välttämättä osoita
oleskelun tosiasiallista tarkoitusta. Kela ratkaisee itse, katsotaanko henkilö Suo-
messä vakinaisesti asuvaksi, ja oleskeluluvan status on vain yksi tekijä, jonka
perusteella asiaa arvioidaan. Lupastatuksella voidaan kuitenkin katsoa olevan
merkitystä seuraavasti: jos maahanmuuttajalla on pysyvä oleskelulupa P, hänen
katsotaan yleensä muuttaneen vakinaisesti Suomeen, ellei hän ilmoita tulleen
määräajaksi tai tilapäisesti. Samoin jatkuva määräaikainen oleskelulupa A viittaa
vakinaiseen asumistarkoitukseen.

Erityisestä syystä henkilön voidaan katsoa asuvan Suomessa, vaikka hänellä on alle yhden vuoden oleskeluun oikeuttava oleskelulupa, jos oleskeluluvan jatkamiselle ei ole estettä. Säännöksen tarkoittamana erityisenä syynä on yleensä se, että muutoin vähintään vuodeksi annettava lupa muodollisista tai menettelyllisistä syistä annetaan alle vuodeksi.

Vaikka Suomeen muuttanutta henkilöä ei pidettäisi vakinaisesti täällä asuvana, hänellä voi Suomessa työskentelynsä ajan olla oikeus sairausvakuutuslain mukaisiin etuuksiin ja hänellä voi syntyä oikeus Kelan hoitamiin kuntoutusetuuksiin tai kuntoutusrahaetuuksiin, mikäli työskentelyn on tarkoitus kestää vähintään neljä kuukautta ja se täyttää palkkaa ja työaikaa koskevat ehdot.

Suomessa työskentely ja EU:n sosiaaliturva-asetus N:o 883/2004

Suomen kansallisessa lainsäädännössä asetettu edellytys vakinaisesta maassa asumisesta sosiaaliturvan edellytyksenä syrjäytyy pääsääntöisesti, kun on kyse Suomeen tulevasta ns. EU-työntekijästä. EU-alueella maasta toiseen työntekijöinä liikkuvien henkilöiden oikeus sosiaaliturvaan ratkaistaan yleensä työntekoa koskevien kriteerien mukaisesti. Asetuksen 883/2004 tarkoituksena on yhteen sovittaa jäsenmaiden välisiä sosiaaliturvajärjestelmiä, kun kyse on maiden välillä liikkuvista työntekijöistä, itsenäisistä ammatinharjoittajista tai heidän perheenjäsenistään. Asetus koskee sanamuotonsa mukaan EU-kansalaisten lisäksi myös yhteisön alueella asuvia pakolaisia ja valtiottomia henkilöitä, jotka ovat kyseisen asetuksen tarkoittamia palkattuja työntekijöitä, itsenäisiä ammatinharjoittajia tai opiskelijoita.

Asetuksen 883/2004 edeltäjän, asetuksen 1408/71, soveltamisalaa laajennettiin asetuksella (EY) N:o 859/2003 koskemaan myös yhteisön alueella laillisesti asuvia kolmansien maiden kansalaisia. Tämän perusteella asetusta 1408/71 sovelletaan EU/ETA- jäsenvaltioiden sekä Sveitsin kansalaisten lisäksi yhteisön alueella laillisesti oleskelevien kolmansien valtioiden kansalaisiin, jotka ovat asetuksen tarkoittamia palkattuja työntekijöitä, itsenäisiä ammatinharjoittajia tai opiskelijoita. Vastaavanlainen laajennus on tarkoitus saattaa voimaan myös asetuksen 883/2004 osalta, mutta se ei ole vielä voimassa, vaan kolmansien valtioiden kansalaisiin, pakolaisia ja valtiottomia lukuun ottamatta, sovelletaan edelleen asetuksen 1408/71 säännöksiä.

Asetuksen 1408/71 soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden osalta ei edellytetä kansallisen lainsäädännön mukaisten vakinaisen asumisen kriteerien täyttymistä sosiaaliturvaoikeuksien perustana, vaan asetuksen mukaan työntekijään sovelletaan pääsääntöisesti työskentelymaan lainsäädäntöä. Asetusta sovelletaan kuitenkin vain siltä osin kuin on kyse asetuksen 1408/71 piiriin kuuluvasta henkilöstä ja etuudesta. Tämän asetuksen tarkoittama työntekijä määritellään Kelan etuuksien ollessa kyseessä joko soveltamisalalaissa, työttömyysturvalaissa taikka sairausvakuutuslaissa. Muissa tilanteissa työntekijä-asema riippuu asetuksen 1408/71 liitteen I mukaan siitä, onko henkilö työeläkevakuutettu Suomessa. Soveltamisalalain ja sairausvakuutuslain mukaan Suomeen tuleva EU-työntekijä

kuuluu keskeisten Kelan etuuslakien piiriin, kun hänellä on tarkoitus työskennellä Suomessa vähintään neljän kuukauden ajan. Asetuksen 883/2004 voimaantultua säännökset ovat suurelta osin samat.

Hallituksen esitys laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta

Merkittävimpinä muutosehdotuksina esityksessä mainitaan mm. vastaanottokeskusten maksaman taloudellisen tuen irrottaminen toimeentulotukijärjestelmästä. Jatkossa aikuisille turvapaikanhakijoille maksettaisiin vastaanottorahaa ja ilman huoltajaa oleville alaikäisille käyttörahaa. Kela ei ota kantaa itse muutosesitykseen, jonka perustelut on tuotu esityksessä selkeästi esiin. Kiinnitämme kuitenkin ministeriön huomiota siihen, että uusien etuuksien käyttötarkoitus vastaa toimeentulotuen käyttöä. Uusien etuuksien käyttöönotto on omiaan monimutkaistamaan hallintoa, kun hallituksen tavoitteena on lainsäädännön yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen. Uudet etuudet vaativat toimeenpanijalta mahdollisesti myös tietojärjestelmätukea, ohjeita ym. hallinnollisia toimenpiteitä, joita ei samassa määrin tarvittaisi, jos näissä tilanteissa olisi mahdollista käyttää toimeentulotukea. Esimerkiksi näiden etuuksien myöntäminen tiettyinä % -osuutena toimeentulotuesta voisi vähentää edellä mainittuja ongelmia.

Esityksen 20 §:n mukaan vastaanotto- ja käyttöraha tarkistettaisiin kansaneläkeindeksistä annetun lain mukaisesti. Kelaa on pyydetty erityisesti kommentoimaan tätä ehdotusta. Kelan käsityksen mukaan vastaanotto ja käyttörahan sitomiseen kansaneläkeindeksiin ei sisälly ongelmia. Kansaneläkeindeksistä riippuvia etuuksia tällä hetkellä ovat mm. kansaneläkkeet, vammaisetuudet, rintamasotilasetuudet, työttömyyspäivärahat, ensi vuoden maaliskuun alusta lukien lapsilisät, lasten hoidon tuet, vähimmäismääräiset sairaus- ja vanhempainrahat sekä välillisesti vähimmäismääräiset kuntoutusrahat. Myös toimeentulotukea korotetaan kansaneläkeindeksillä.

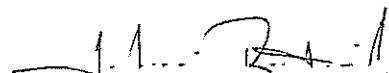
Esityksessä esitetään lisäksi terveydenhuoltopalvelujen osalta viitattavan terveydenhuoltolainsäädäntöön, mm. kansanterveystalain 14 § 1 momentin 10 kohtaan. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa terveydenhuoltolakiesityksessä (90/2010) on kyseinen pykälä kuitenkin esitetty poistettavaksi ilman, että vastaava kohta koskien kiireellistä avosairaanhoidtoa näyttäisi sisältyvän esitettyyn terveydenhuoltolakiin.

Lopuksi

Kela toimii maahan muuttavien henkilöiden sosiaaliturvaetuuksien toimeenpanijana siinä vaiheessa, kun oleskelulupa on myönnetty. Suomeen muuttavan henkilön tulee itse ilmoittaa muutostaan Kelaan ja hakea sosiaaliturvan piiriin kuulumista. Turvapaikka- tai oleskelulupahakemusten käsittelyprosessin aikana Kelalla ei ole roolia. Kuitenkin käsittelyn lopputuloksella, millä edellytyksillä ja taustatiedoilla oleskelulupia myönnetään, on suuri merkitys Kelan myöntäessä etuuksia henkilöille. Mikäli myöhäisemmässä vaiheessa tulee ilmi epäselvyyksiä henkilöllisyyteen ja maassa oleskelun laillisuuteen liittyen, Kela voi joutua perimään takaisin etuuksia, joita henkilöille on väärin perustein maksettu.

Kyseinen hallituksen esitys liittyy kiinteästi sisäasiainministeriön valmistelemaan luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisiksi. Kela viittaa soveltuvien osien tuohon luonnokseen 24.6.2010 antamaansa lausuntoon.

Osastopäällikkö



Juhani Rantamäki

Yhteyspäällikkö



Essi Rentola

