

Asia: VN/27731/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi

Ei lausuttavaa

Ei lausuttavaa -toteaminen

-

Seulonta

Yleiset huomiot seulontamenettelystä

-

Viranomaiset ja tehtävienjako viranomaisten välillä

-

Seulontaviranomaisten toimivaltuudet

-

Seulottavan henkilön läsnäolo seulonnassa

-

Riippumaton perusoikeuksien seurantamekanismi seulontaan ja rajamenettelyyn

-

Henkilötietojen käsittely

-

Eurodac-järjestelmä

Eurodac- järjestelmää koskevat muutokset

-

Kansainvälistä suojelua koskevat menettelyt

Yleiset huomiot menettelyistä

-

Menettelyn alkuvaiheet

-

Maksuton oikeudellinen neuvonta / oikeusapu hallintomenettelyssä

-

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan

-

Turvalliset maat

-

Muutoksenhaku (valitusajat, valituskiellot ja tuomioistuinten määräajat)

-

Euroopan unionin kansalaisten kansainvälisen suojelun hakemukset

-

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskeva muutos

Hallitus ehdottaa muutosta ulkomaalaislain 81 b §:ään. Muutos perustuu vastaanottodirektiivin 17 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijoilla on pääsy työmarkkinoille viimeistään kuuden kuukauden kuluttua päivästä, jona kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on rekisteröity, kun toimivaltainen viranomais ei ole tehnyt hallinnollista päätöstä ja viive ei johdu hakijasta. Työnteko-oikeus ei kuitenkaan koski niistä kansainvälistä suojelua hakeneista, joille on annettu siirtopäätös, tai joiden hakemus käsitellään tietyissä tilanteissa nopeutetussa menettelyssä. Kansalliseen lakiin ei ehdoteta muita muutoksia vastaanottodirektiivin 17 artiklasta johtuen.

Vastaanottodirektiivin 17 artiklaan on kuitenkin lisätty uusi kohta 5 koskien kansainvälistä suojelua saavan oikeudesta sosiaaliturvaetuuksiin sekä 6 kohta mahdollisuudesta rajoittaa niitä. Kohdan 5 mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että työllisiä hakijoita tai hakijoita, joilla on oikeus sosiaaliturvaetuuksiin aiemman työsuhteen perusteella, kohdellaan yhdenvertaisesti niiden omien kansalaisten kanssa EU-asetuksen 883/2004 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuilla sosiaaliturvan aloilla. Sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen 883/2004 3 artiklan soveltamisalaan kuuluu useita Kelan toimeenpanemia etuuksia.

Asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (myöh. AspSotuL) 2 §:n 4 momentin mukaan lakia ei sovelleta Suomesta turvapaikkaa hakevaan ennen kuin hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu. Voimassa olevan lain mukaan kansainvälistä suojelua hakevilla ei siis hakemusvaiheessa ole AspSotuL:n nojalla oikeutta Kelan asumisperusteisiin etuuksiin. Vastaanottodirektiivin 17 artiklan 5 kohta näyttäisi siis edellyttävän muutosta AspSotuL:n 2 §:ään.

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

-

Vastaanotto

Yleiset huomiot liittyen vastaanottoon

-

Vastaanottopalvelujen saaja ja kesto

Vastaanottopalvelujen kestoja ehdotetaan rajoitettavaksi niin, että vastaanottopalvelut päättyisivät oleskeluluvan saamisen jälkeen viimeistään 3 kuukauden jälkeen, kun kyse on jatkuvan oleskeluluvan saaneesta tai viimeistään 15 kuukauden jälkeen, kun kyse on tilapäisen oleskeluluvan saaneesta ulkomaalaisesta. Perustelujen mukaan enimmäismääräajat tarkoittaisivat käytännössä molemmissa tilanteissa enintään kolmea kuukautta siitä, kun kotikuntalain (201/1994) 4 §:n 1 momentin 2 tai 5 kohdan mukaiset kotikunnan saamisen edellytykset olisivat oleskeluluvan saaneen kohdalla lähtökohtaisesti täyttyneet. Jos tilapäisen oleskeluluvan saaneelle ei määrättäisi kotikuntaa, vastaanottopalvelut eivät kuitenkaan lakkaisi johtuen tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 13 artiklan 1 kohdasta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tilapäistä suojelua saavat henkilöt majoitetaan asianmukaisesti tai että heille myönnetään tarvittaessa varat asumiseen. Tilapäistä suojelua saavan henkilön vastaanottopalveluja jatkettaisiinkin 1 momentissa säädetyn 15 kuukauden enimmäismäärän jälkeenkin, jos tilapäistä suojelua saavalle ei hakemuksesta myönnettäisi kotikuntaa.

Ehdotetulla muutoksella ei ole vaikutusta Kelan asumisperusteisten etuuksien kannalta. Kansainvälisen suojelun piisissä olevilla jatkuvan luvan saaneilla on etuuskohtaisten edellytysten täytyessä oikeus asumisperusteisiin etuuksiin luvan myöntämisestä lukien riippumatta siitä, ovatko he vastaanottopalvelujen piirissä vai ei. Myös tilapäistä suojelua saavalla on oikeus etuuskohtaisten edellytysten täytyessä Kelan asumisperusteisiin etuuksiin siitä lukien, kun tilapäisen suojelun oleskelulupa on ollut voimassa vuoden. Oikeus perustuu kotikuntalain 4 §:n 5) kohtaan, jonka mukaan henkilöllä voidaan katsoa olevan kotikunta maahan muutettaessa, kun hänellä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava lupa ja hänellä on lisäksi tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Kela soveltaa kotikuntalaki näissä tilanteissa itsenäisesti AspSotuL:n 10 §:n 2 momentin nojalla. Myöskään toimeentulotuen osalta muutoksella ei olisi vaikutusta, koska vastaanottopalvelut ovat ensisijainen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaaja. Näin ollen oikeus toimeentulotukeen voi toimeentulotukilain 27 §:n 1 momentin perusteella syntyä vasta vastaanottopalvelujen päätyttyä.

Lisäksi ehdotetaan, että niiden ulkomaalaisten osalta, joille on tehty kielteinen päätös ensimmäiseen kansainvälistä suojelua koskevaan oleskelulupaa koskevaan hakemukseen ja päätös maasta poistamisesta, vastaanottopalvelut päättyisivät 60 päivän kuluttua. Myöhemmän hakemuksen tehneiden osalta vastaanottopalvelut päättyisivät 14 päivän kuluttua siitä, kun ulkomaalaisella ei olisi enää oikeutta jäädä Suomen alueelle. Nykytilasta poiketen vastaanottopalvelujen keston osalta ratkaiseva ajankohta olisi jatkossa se hetki, jolloin henkilöllä ei katsottaisi enää olevan oikeutta jäädä Suomen alueelle, kun voimassa olevan lain mukaan ratkaisevana ajankohtana pidettiin maasta poistumisen ajankohtaa. Ehdotuksen mukaan vastaanottopalveluja olisi mahdollista jatkaa poikkeuksellisen painavan syyn perusteella kestosta säädettyjen määräaikojen jälkeenkin.

Ehdotuksen mukaan vastaanottopalvelujen keston rajaaminen voi lisätä sellaisten ulkomaalaisten lukumäärää, jotka oleskelevat maassa laittomasti vastaanottojärjestelmän ulkopuolella. Vastaanottopalvelujen päättyessä ilman oleskelulupaa Suomessa olevan ulkomaalaisen välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta vastaisivat ehdotuksen mukaan hyvinvointialueet ja Kansaneläkelaitos niille kuuluvien lakisääteisten tehtävien mukaisesti. Hallituksen esityksen kohdassa vaikutuksista viranomaisten toimintaan todetaan, että vastaanottojärjestelmän ulkopuolella laittomasti maassa oleskelevien määrän lisääntyminen vähentäisi viranomaistyötä vastaanottojärjestelmässä, mutta aiheuttaisi mahdollisesti resurssitarpeita Kansaneläkelaitoksessa ja hyvinvointialueilla. Kuten vaikutustenarvioinnissa jo todetaan, Kelalta kiireellistä ja välttämätöntä toimeentulotukea hakevat laittomasti maassa oleskelevat henkilöt voivat asioida ainoastaan palvelupisteellä. Asiointi edellyttää usein tulkkausta ja asiointikertoja tarvitaan useampia. Myös asiakkaan tunnistaminen on haasteellista. Lisäksi Kelan ja hyvinvointialueiden väliseen työnjakoon, liittyen laittomasti maassa oleskelevien välttämättömän toimeentulon turvaamiseen, sisältyy haasteita, joista aiheutuu sekä hallinnollisia kustannuksia että heikennyksiä asiakkaan oikeusturvaan. Kela ei esimerkiksi saa järjestelmällisesti tietoa hyvinvointialueen myöntämästä toimeentulotuesta. Nämä edellä mainitut vaikutukset kasvavat suhteessa asiakasmäärään.

Kela korvaa valtion varoista rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain (1201/2013) mukaan hyvinvointialueelle, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle julkisen terveydenhuollon palvelusta aiheutuneet kustannukset, kun terveydenhuoltolain 50 §:ssä tarkoitettua kiireellistä hoitoa tai sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 56 a tai 56 b §:n nojalla terveyspalveluita on annettu henkilölle, jolla ei ole Suomessa kotikuntaa ja jonka hoidosta aiheutuneita kustannuksia ei ole saatu perittyä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 13 §:n nojalla. Kela korvaa lisäksi sosiaalihuoltolain 12 a §:n nojalla valtion varoista hyvinvointialueelle aiheutuneet kustannukset, kun kansainvälistä suojelua hakeneelle ulkomaalaiselle, jonka vastaanottopalvelut ovat lakanneet vastaanottolain 14 a §:n 2 tai 3 momentissa säädetyn mukaisesti, on kiireellisessä tapauksessa annettu sosiaalihuoltolain 12 §:n perusteella välttämättömänä huolenpitona sisältäen korvaukset ruuasta, lääkkeistä ja sosiaalihuoltolain 21 §:ssä tarkoitettusta tilapäisestä asumispalvelusta.

Kotikunnattomien määrän lisääntyminen vastaanottopalvelujen rajaamisen johdosta voidaan arvioida heijastuva Kelan hvvinvointialueille, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle rajalain nojalla maksaman valtion korvauksen määrän kasvuna. Kela katsoo, että esitystä tulisi selkeyttää siltä osin, että vastaanottolain 26 §:n nojalla annettava terveydenhuolto tulee ensisijaisesti korvata vastaanottopalveluina eikä rajalain 20 §:n mukaisena Kelan maksamana valtion korvauksena. Myös sosiaalihuoltolain 12 a §:n viittaussäännöstä tulisi muuttaa vastaanottolain 14 a §:n esitettävien muutosten vuoksi. Sosiaalihuoltolain 12 a §:n mukainen valtion korvaus koskee vain kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen kielteisen päätöksen saatua.

Vastaanottopalvelut (tunnistautuminen, vastaanottoraha, tilapäistä suojelua hakevien terveydenhuolto, vastaanottopalveluista perittävien maksujen takautuva perintä)

Kela pitää hyvänä ehdotusta säätää vastaanottolaissa kansainvälistä suojelua hakevalle ja tilapäistä suojelua saavalle velvollisuus tunnistautua säännöllisin väliajoin (2 - 4 krt/kk) vastaanottokeskuksessa, jonka asiakkaaksi hänet on rekisteröity. Vastaanottopalvelujen piirissä oleville ehdotetaan säädettäväksi myös velvollisuus yhteystietojen ylläpitämiseen eli velvoite ilmoittaa osoitteensa, puhelinnumerosa, sähköpostiosoitteensa sekä näissä tapahtuvat muutokset. Yhteystietojen ajantasaisuus edesauttaa pitämään osoitetiedot myös Kelassa ajan tasalla sekä asiakkaiden tavoittamisessa olettaen, että tiedot myös päivitetään ulkomaalaisrekisteriin.

Vastaanottopalvelujen rajoittaminen ja peruuttaminen (alennettu vastaanottoraha, vastaanottopalvelujen peruuttaminen)

Hallituksen esityksen mukaan vastaanottopalvelujen peruuttaminen ei päättäisi henkilön oikeutta vastaanottopalveluihin, vaan peruuttamista koskevan päätöksen aikana henkilön ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo ja huolenpito turvattaisiin hyödykkeillä sekä vastaanottokeskuksen järjestämällä majoituksella ja aterioilla. Vastaanottopalvelujen peruuttaminen koskisi mm. maastapoistamispäätöksen saaneita henkilöitä. Ehdotuksen mukaan vastaanottokeskus siis vastaisi peruutuspäätöksen saaneen henkilön välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta. Peruuttamisesta ehdotetaan säädettäväksi uudessa 47 §:ssä, jonka 1 momentin 1) kohdan mukaan vastaanottopalvelut voidaan peruuttaa kansainvälistä suojelua hakevalta tai tilapäistä suojelua saavalta, jolla ei ole oikeutta jäädä Suomen alueelle ja joka on laiminlyönyt ulkomaalaislain 145 a §:ssä tarkoitetun velvollisuuden tehdä yhteistyötä maastapoistamismenettelyn aikana. Kelan kannalta on tärkeää, että ulkomaalaisrekisteristä on saatavissa tieto, onko maastapoistamispäätöksen saaneen henkilön vastaanottopalvelut peruutettu vastaanottolain 47 §:n 1 momentin 1) kohdan mukaisesti vai ovatko ne päättyneet vastaanottolain 14 a §:n 2 tai momentin mukaisesti. Peruuttamistilanteessa vastaanottokeskus vastaa henkilön välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta. Vastaanottopalvelujen päättyessä vastuu välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta on hyvinvointialueilla ja Kelalla. Tällä hetkellä Kela saa ulkomaalaisrekisteristä tiedon vastaanottopalvelujen päättymisestä.

Liikkumisvapauden rajoittaminen (maantieteellinen kohdentaminen, liikkumisvapauden rajoittaminen)

-

Ehdotuksen vaikutukset ihmiskaupan uhreihin

-

Ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmä

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, vastaanottolaki

-

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, kotoutumislaki

-

Terveydenhuoltolaki

Terveydenhuoltolakiin ehdotettu muutos

-

Muut muutokset

Sellaiset muita muutoksia koskevat huomiot, jotka eivät liity edellä esitettyihin teemoihin

Kelan etuuksien toimeenpanon kannalta maahanmuuttopaktin säännöksistä toimeenpanon kannalta merkittävin on määritelmäasetus eli Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1347 vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittämiselle kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle ja myönnetyn suojelun sisällölle, neuvoston direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU kumoamisesta. Määritelmäasetuksessa vahvistetaan yhdenmukaiset säännöt kansainvälisen suojelun myöntämiskriteerien sekä lisäksi kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden eli pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien oikeudet ja velvollisuudet.

Määritelmäasetuksen 31 artiklan mukaan kansainvälistä suojelua saavia on sosiaaliturvan ja sosiaalihuollon osalta kohdeltava yhdenvertaisesti kansainvälisen suojelun heille myöntäneen jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa. Kansainvälistä suojelua saavat eli pakolaiset ja toissijaista suojelua saavat katsotaan tällä hetkellä AspSotuL:n mukaan Suomessa vakinaisesti asuviksi, joten määritelmäasetus ei tuo muutosta kansainvälistä suojelua saavien oikeuksiin saada asumisperusteisia etuuksia.

Hallituksen esityksen sivulla 114 on avattu Kelan myöntämän perustoimeentulotuen määriä vuonna 2024 ilman oleskeluoikeutta maassa oleskeleville. Tämän osalta esitystä tulisi korjata. Kela on myöntänyt vuonna 2024 välttämätöntä osuutta toimeentulotuesta 1121 henkilölle eikä siis toimeentulotukilain 27 §:n 1 momentin mukaista perustoimeentulotukea. Kela toteaa lisäksi, että toimeentulotuen 27 §:n 1 momentin muutos astui voimaan 1.2.2026 lukien. Perustoimeentulotuen myöntäminen edellyttää jatkossa voimassa olevaa oleskelulupaa, jos sellaista ulkomaalaislain mukaan häneltä vaaditaan. Toimeentulotukilain mukainen oleskelulupavaatimus täyttyy kuitenkin

27 §:n 1 momentin mukaan jo lupahakemuksen ollessa vireillä, jos oleskelulupaa on haettu Suomessa. Oikeutta perustoimeentulotukeen ei myöskään ole, jos henkilö on saanut täytäntöönpanokelpoisen päätöksen maasta poistamisesta. Lisäksi aina tehdään kokonaisharkinta hakijan tai perheen Suomessa oleskelun vakinaisuudesta. Toimeentulotukilain 27 §:n 1 momentin nojalla jokaisella Suomessa oleskelevalla on kuitenkin oikeus kiireelliseen ja välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, jos toimeentulotukilain 27 §:n 1 momentin mukaiset edellytykset eivät täyty.

Esitystä koskevat muut huomiot

Koko esitystä koskevat yleiset huomiot

-

Paijo Arja
Kansaneläkelaitos