

Asia: VN/23816/2023

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään.

Kela kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa koskien hallituksen esitykseksi koskien kansainvälistä suojelua hakevalle, tilapäistä suojelua saavalle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntaa myönnettävän vastaanottorahan ja käyttörahan tarkistamista.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kansainvälistä suojelua hakevalle, tilapäistä suojelua saavalle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntaa, myönnettävän vastaanottorahan ja käyttörahan määrän pienentämisestä sillä tavoin, että sen taso sidottaisiin kansallisen sosiaaliturvaan ja vastaisi kiireellistä toimeentulotukea, jota myönnetään välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamiseksi esimerkiksi tilapäisesti Suomessa oleskeleville.

Toimeentulotukilain § 4 mukaan Kansaneläkelaitoksen vastuulle kuuluu saman lain 7 §:ssä tarkoitetun perustoimeentulotuen toimeenpano. Toimeentulotuen johto ja ohjaus sen sijaan kuuluu Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle vastuulle toimeentulotukilain mukaan.

Toimeentulotukilain §27 toimeentulotuki myönnetään Suomessa vakinaisesti oleskelevälle hakijalle tai perheelle. Oleskelun tosiasiallinen luonne on selvitettävä yksilöllisesti jokaisen hakijan kohdalla. Kaikilla Suomessa oleskelevillä on kuitenkin poikkeuksena tästä 2 mom. mukaan oikeus tukeen kiireellisessä tilanteessa välttämättömän avun turvaamiseksi siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu. Välttämättömän tuen tasoa ei kuitenkaan olla lähemmin määritelty laissa. Käytännössä tilapäisen oleskelun tilanteissa välttämätön toimeentulo ja huolenpito on Kelan toimeenpanossa pääosin tulkittu toimeentulotuen perusosan

ravintomenojen osuutena sekä välttämättöminä lääkkeinä (VN TEAS 2023:6, Paperittomien henkilöiden sosiaaliset oikeudet Suomessa, s. 26).

Yllämainitun perusteella ei kuitenkaan voida antaa euromääräistä minimitasoa kiireelliselle toimeentulotuelle, jota voitaisiin käyttää vastaanottorahan ja käyttörahan määrittämiseksi, koska sellaisia summia ei ole toimeentulotukilaissa määritelty.

Kela muistuttaa, että toimeentulotuki on jo itsessään viimesijainen etuus (toimeentulotukilaki § 1). Tämän vuoksi välttämättömän tuen tasoa kiireellisissä tilanteissa tulisi arvioida perustuslain § 19 1 mom. valossa. Tätä ollaan jo jossain määrin tehty hallituksen esityksen luonnoksessa (jakso 11).

Hallituksen esityksen luonnoksessa on useassa kohdassa käytetty termiä ”kiireellinen toimeentulotuki” tilapäisesti oleskeleville henkilöille myönnettävästä perustoimeentulotuesta. Kela huomauttaa, että tuen tarve ei näissä tilapäisesti oleskelevien henkilöiden asiakastilanteissa ole välttämättä kiireellinen sillä tavalla, että se edellyttäisi hakemuksen ratkaisemista toimeentulotukilain 14 b §:n mukaisesti samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Esimerkiksi Kelassa tilapäisesti oleskeleville henkilöille myönnettävää perustoimeentulotukea on käytännössä yleensä nimitetty esimerkiksi ”välttämättömäksi toimeentulotueksi”, toimeentulotukilain § 27 soveltamisalan mukaisesti.

Vastaanottodirektiivin 17 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että aineellisilla vastaanotto-olosuhteilla tarjotaan hakijoille riittävä elintaso, jolla taataan heidän toimeentulonsa ja suojellaan heidän fyysistä terveyttään ja mielenterveyttään. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että sama elintaso taataan myös haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille sekä säilöön otetuille henkilöille. Aineellisten vastaanotto-olosuhteiden määrä tulisi direktiivin 17 artiklan 5 kohdan mukaan vahvistettava tasolle, jonka asianomainen jäsenvaltio on lainsäädännössä tai käytännössä vahvistanut kansalaistensa riittävän elintason varmistamiseksi, jos jäsenvaltio tarjoaa aineelliset vastaanotto-olosuhteet rahallisena etuutena tai maksukuponkeina. Saman kohdan mukaan jäsenvaltiot saavat kuitenkin kohdella hakijoita epäedullisemmin kuin jäsenmaan omat kansalaiset, etenkin jos aineellista tukea annetaan osittain luontois-suorituksina. Vastaanottodirektiivin tulkintaan liittyen Kela toteaa, että hallituksen esityksen luonnoksessa vastaanoton hyödykkeinä annettavan osuuden katsottiin kattavan 30 prosenttia toimeentulotuen perusosan määrästä vuodesta 2011 lähtien (s.18).

Vaikutukset perustoimeentulotuen hakijamääriin

Hallituksen esityksen luonnoksessa on todettu (s.28), että ehdotettu vastaanottorahan pienennys kannustaisi todennäköisesti tilapäistä suojelua saavia, joilla on oikeus hakea kotikuntaa, siirtymään aiempaa nopeammin vastaanottokeskuksista kuntiin. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan tällainen vaikutus olisi toivottava, koska vastaanottojärjestelmän tarjoamat palvelut ovat kuntien ja hyvinvointialueiden palveluja rajatummalla. Kunnan asukkaana tilapäistä suojelua saavilla on muun muassa oikeus laajempiin sosiaalipalveluihin ja Kansaneläkelaitoksen myöntämään toimeentulotukeen.

Mikäli tilapäistä suojelua saavat hakisivat aiempaa nopeammin kotikuntaa heillä olisi kunnan asukkaana oikeus tarvittaessa perustoimeentulotukeen samalla tavalla, kuten muillakin kunnan asukkailla. Ukrainalaiset tilapäistä suojelua saavat henkilöt ovat tähän mennessä hakeneet kotikuntaa aiemmin odotettua vähemmän. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan vastaanottokeskuksissa 7.12.2023 oli kirjoilla noin 10 600 ukrainalaista, jotka voisivat halutessaan hakea kotikuntaa, mutta ovat käytännössä jättäneet kotikuntaa hakematta (s. 10). Jos nämä vastaanottokeskuksissa kirjoilla olevat tilapäistä suojelua saavat henkilöt samanaikaisesti aktivoituvat esityksessä ehdotetun vastaanottorahan pienentämisen seurauksena hakemaan kotikuntaa lainmuutoksen myötä, voi tämä aiheuttaa äkillistä kasvua myös perustoimeentulotuen hakijamäärissä lainmuutosten tultua voimaan. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan lainmuutokset tulevat voimaan mahdollisimman pian, ja hallituksen esitysluonnoksessa on ehdotettu voimaantuloksi 1.6.2024. Koska tilapäistä suojelua saavien perustoimeentulotukihakemusten määrien arvioidaan kasvavan ehdotettujen lainmuutosten myötä, Kelan on tärkeää voida varautua muutokseen ennen lain voimaantuloa.

Hallituksen esityksen luonnoksessa on myös todettu, että vastaanottorahan pienentämisen vuoksi jotkut vastaanottokeskuksen asiakkaat saattavat kuitenkin yrittää varmistaa toimeentuloaan hakemalla vastaanottorahan lisäksi tukea myös Kansaneläkelaitokselta tai hyvinvointialueelta, mikä lisäisi näiden työmäärää. Se ei luonnollisesti ole ehdotettujen muutosten tarkoitus ja sitä pyritään torjumaan vastaanottokeskusten tarjoamalla informaatiolla ja muilla vastaanottopalveluilla (s. 31).

Kela pitää tärkeänä, että vastaanottokeskuksista tarjotaan tarvittaessa yhteistyössä Kelan kanssa asiakkaille informaatiota vastaanottojärjestelmän ensisijaisuudesta perustoimeentulotukeen nähden, jotta asiakkaat ohjautuisivat asioimaan heti oikeassa viranomaisessa.

Hallituksen esityksen luonnoksen s. 23 mukaan ”hallituksen esityksellä pyritään myös toteuttamaan hallitusohjelmassa vastaanotto toiminnalle asetettuja säästötavoitteita. Esityksen tavoitteena on niin ikään vähentää turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän houkuttelevuutta niin, ettei Suomeen hakeuduttaisi anomaan kansainvälistä suojelua perusteettomasti.” Hallituksen esityksen luonnoksessa mainitaan, että vastaanottorahan pienentäminen saattaa kasvattaa ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien määrää, mikäli henkilö arvioi, että hänellä olisi paremmat edellytykset toimeentuloon laittomasti maassa oleskelevana kuin vastaanottojärjestelmän asiakkaana (s.32).

Kela pitää tärkeänä hallituksen esityksen tavoitetta, että lakimuutoksen seurauksena ilman oleskeluoikeutta olevien henkilöiden määrä ei kasvaisi ja tästä näkökulmasta on olennaista, että vastaanottorahan minimimäärä ei laske alle kiireellisen toimeentulotuen vähimmäismäärän. Ilman oleskeluoikeutta olevilla henkilöillä voi olla oikeus toimeentulotukilain 27 §:n mukaisesti saada kiireellisessä tilanteessa tukea välttämättömän avun turvaamiseksi siten, ettei henkilön oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu, kuten hallituksen esityksen luonnoksessakin on todettu.

Vastaanottojärjestelmän palvelut ovat ensisijaisia toimeentulotukeen nähden ja toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi välttämättömänä toimeentuloa turvaavaksi tukimuodoksi. Tästä

näkökulmasta ei olisi tarkoituksenmukaista, mikäli henkilöt siirtyisivät lainmuutosten sivuvaikutuksena viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen piiriin.

Tilapäistä suojelua saavien oikeus Kelan asumisperusteisiin etuuksiin

Hallituksen esityksen luonnoksessa käydään läpi tilapäistä suojelua saavat yhtenä esityksen kohderyhmänä (s.8-10). Kuvaamme tämän vuoksi seuraavaksi lähemmin tilapäistä suojelua saavien oikeutta Kelan asumisperusteisiin etuuksiin, vaikka näihin ei ole esitetty muutosta hallituksen esityksen luonnoksen myötä.

Tilapäistä suojelua saavien oikeus Kelan niin sanottuihin asumisperusteisiin etuuksiin perustuu yleensä vakinaiseen asumiseen Suomessa. Etuuksia voidaan rajoitetusti maksaa myös Suomessa työskentelevälle henkilölle siinäkin tapauksessa, että henkilöä ei pidetä Suomessa asuvana.

Asiallisen perusteen (Suomessa asuminen tai työskentely) lisäksi oikeus etuuksiin edellyttää kolmannen maan kansalaisen voimassa olevaa oleskelulupaa. Tilapäistä suojelua saaville on EU-direktiivin perusteella myönnetty tilapäisiä (B) oleskelulupia. Lupien voimassaoloa on viimeksi jatkettu 4.3.2025 asti.

Asumisperusteisista etuuksista Suomessa asumisen ja Suomessa työskentelyn perusteella säädetään asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetussa laissa (AspSotuL 16/2019). Laissa säädetään myös oikeudesta etuuksiin ulkomailla tilapäisesti tai tietyillä perusteilla pidempään kuin tilapäisesti oleskeltaessa. Asumisperusteisella etuuslainsäädännöllä tarkoitetaan seuraavia lakeja:

sairausvakuutuslaki (1224/2004), kansaneläkelaki (568/2007), lapsilisälaki (796/1992), vammaisuuksista annettu laki (570/2007), takuueläkkeestä annettu laki (703/2010), eläkkeensaajan asumistuesta annettu laki, äitiysavustuslaki (477/1993), yleisestä asumistuesta annettu laki (938/2014) ja elatustukilaki (580/2008).

Suomessa sairausvakuutettavalla on oikeus mm. sairaanhoitokorvauksiin lääkkeistä ja yksityisen terveydenhuollon kustannuksista, sekä ansionmenetykskorvauksina maksettaviin sairaus- ja vanhempainpäivärahoihin. Sairausvakuutetulla voi olla oikeus myös Kelan kuntoutuspalveluihin ja kuntoutusraahan. Kela antaa sairausvakuutettavalle Kela-kortin. On syytä huomata, että oikeus julkisen terveydenhuollon palveluihin Suomessa ei perustu Kelan sairausvakuutukseen.

Oikeus Kelan maksamaan perustoimeentulotukeen ja lastenhoidon tukiin ei Suomessa asumisen ja oleskelun arvioimisen osalta perustu suoraan AspSotuL:iin. Työttömyysetuudet (Kelan maksama peruspäiväraha ja työmarkkinatuki) eivät ole AspSotuL:ssa listattuja asumisperusteisia etuuksia,

mutta etuuksien maksamisen edellytyksenä pääsääntöisesti olevaa Suomessa asumista arvioidaan AspSotUL:n perusteella.

Kela arvioi ja ratkaisee muusta kuin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta Suomeen muuttavan henkilön Suomessa asumisen vakinaisuuden ottamalla huomioon mitä kotikuntalaissa (201/1994) todetaan ulkomailta tulleen henkilön kotikunnan ja asuinpaikan määräytymisestä. On huomattava, että Kela arvioi asumisen vakinaisuuden itsenäisesti, eikä ole sidottu Digi- ja väestötietoviraston saman säännöksen perusteella tekemään kotikuntaratkaisuun.

Tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen henkilön vakinaista Suomessa asumista koskeva myönteinen Kelan ratkaisu voi perustua lähinnä seuraaviin kotikuntalain 4 §:n säännöksiin:

4 § 1 mom. 4 k.: hän on sellaisen henkilön perheenjäsen, jolla on Suomessa tässä laissa tarkoitettu kotikunta

4 § 1 mom. 5 k.: 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. Henkilön asumisen vakinaisuutta osoittavina seikkoina otetaan huomioon muun muassa, että:

2) hänellä on aiemmin ollut Suomessa tässä laissa tarkoitettu kotikunta;

3) hänellä on voimassa oleva työsopimus tai muu siihen rinnastettava selvitys Suomessa tehtävää vähintään kaksi vuotta kestävä työtä tai opiskelua varten; taikka

4) hänellä on ollut tilapäinen asuinpaikka Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan maahanmuuton jälkeen.

Käytännössä valtaosalla tilapäistä suojelua saavista vakinaisen asumisen edellytykset täyttyvät yhden vuoden Suomessa oleskelun jälkeen, mistä lukien heillä voi olla oikeus etuuksiin Suomessa asuvina. Työntekijää pidetään Suomessa asuvana jo työskentelyn aloittamisesta lukien, kun työsopimus on tehty toistaiseksi tai vähintään kahden vuoden määräajalle. Sama kahden vuoden sääntö koskee opiskelijaa.

Eräisiin Kelan etuuksiin voi olla oikeus myös Suomessa työskentelyn perusteella vaikka vakinaista asumista koskevat edellytykset eivät vielä täyttyisi. Jos tilapäistä suojelua saava henkilö työskentelee ja ansaitsee vähintään 800,02 euroa kuukaudessa (1.1.2023 lukien), on hänellä oikeus muun muassa sairausvakuutuksen etuuksiin, samoin lapsilisään. Pelkän työskentelyn perusteella ei ole kuitenkaan oikeutta muun muassa yleiseen asumistukeen, vaan sen saamiseksi edellytetään vakinaista asumista Suomessa.

Suomessa asumisen tai työskentelyn ja oleskelulupaedellytyksen lisäksi on huomioitava kussakin etuuslaissa erikseen todetut etuuden myöntämisen ja maksamisen edellytykset.

Kelan kansaneläkkeen ja takueläkkeen myöntämisen edellytyksenä on vähintään kolmen vuoden asumisaika Suomessa. Sama kolmen vuoden asumisaikavaatimus on 16 vuotta täyttäneen vammaistuessa. Työttömyysturvan peruspäivärahaa voidaan maksaa työssäoloehdon täyttävälle työnhakijalle. Työssäoloehdon täyttää 26 viikon työskentely ennen työttömyyttä. Vaadittu aika nousee 12 kuukauteen 1.8.2024 lukien. Tilapäisen suojelun perusteella myönnettävä tilapäinen oleskelulupa (B) ei mahdollista oikeutta työmarkkinatukeen eikä opintotukeen.

Suomessa asumisen perusteella etuuksiin oikeutettu voi oleskella tilapäisesti ulkomailla kolmannessa maassa enintään kuusi kuukautta siten, että etuuksien maksamista voidaan yleensä jatkaa. Oikeus asumisperusteisiin etuuksiin päättyy jo Suomesta lähdettäessä, jos ulkomailla oleskelun tiedetään jatkuvan toistaiseksi tai yli kuusi kuukautta.

Suomessa asuminen tai työskentely etuuksien maksamisen edellytyksenä tutkitaan etuutta koskevan hakemuksen yhteydessä. Erillistä vakinaista asumista tai työskentelyyn perustuvaa oikeutta koskevaa päätöstä ei anneta.

Helle Mia
kela

Lång Karolina
Kansaneläkelaitos