



# Oikeus

sosiaaliturvaan  
ja terveydenhuoltoon  
maahanmuuttajan  
näkökulmasta

**Julkaisija:**

Euroopan muuttoliikeverkosto 2014

ISBN 978-952-5920-31-4 (nid.)

ISBN 978-952-5920-32-1 (PDF)

**Paino:**

Markprint

**Ulkoasu ja taitto:**

Viestintätoimisto VCA Oy

**Kuvat:**

Shutterstock

# Oikeus

sosiaaliturvaan  
ja terveydenhuoltoon  
maahanmuuttajan  
näkökulmasta

# Sisällys

Maahanmuuttaja säädösten ja toimijoiden viidakossa .....	6
Toimitukselta .....	7
Maahanmuuttajien oikeus sosiaaliturvaan: Politiikat ja käytäntö Suomessa .....	9
Tiivistelmä .....	9
Executive Summary .....	11
1 Johdanto: tavoitteet, metodit ja määritelmät .....	12
2 Yleiskuvaus kansallisesta sosiaaliturvajärjestelmästä ja sen soveltamisesta kolmansista maista saapuviin maahanmuuttajiin .....	16
3 Kansalliset säännöt, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten oikeutta sosiaaliturvaan .....	38
4 Hallintokäytännöt, jotka vaikuttavat kolmansien maiden kansalaisten oikeuteen sosiaaliturvaan .....	42
5 Sosiaaliturvan ulkoinen ulottuvuus .....	52
6 Esimerkitapaukset .....	57
7 Tilastotietoja työssä olevien, työttömien tai työmarkkinoiden ulkopuolella olevien henkilöiden lukumääristä kansalaisuusryhmittäin .....	62
8 Keskeiset tulokset .....	67
Lähteet .....	69
Maahanmuuttajien terveystulosten käyttö ja luottamus eri instituutioihin Tuloksia ja kokemuksia Maahanmuuttajien terveys- ja hyvinvointitutkimuksesta (Maamu) .....	75
Maahanmuuttajataustaiset osallistuvat terveystarkastuksiin harvoin .....	76
Lääkäreillä voi olla vaikeuksia ymmärtää maahanmuuttajataustaisia potilaita .....	78
Osallistuminen ja luottamus palvelujärjestelmään edistävät kotoutumista .....	80
Luottamus julkisiin instituutioihin oli melko vahvaa .....	80
Elämänlaatu koetaan hyväksi .....	81
Johtopäätöksiä maahanmuuttajien terveystuloksiin .....	81
Lähteet .....	83
Ulkomaalaisten tilapäistyöntekijöiden kokemuksia toimeentuloturvasta .....	85
Johdanto .....	85
Ulkomaalaisten sosiaaliturva ja tilapäisyys .....	86
Tutkimusaineisto ja -menetelmät sekä analyysi .....	87
Katsaus haastateltavien kokemuksiin sosiaaliturvasta .....	87
Kela-kortti .....	88

Kelan asiakaspalvelu.....	88
Sairauskorvaukset ja tapaturmavakuutus.....	89
Työttömyys.....	90
Perhe-etuudet.....	90
Eläke.....	91
Asuminen.....	91
Johtopäätökset.....	92
Lähteet.....	95
<b>Ulkomaisten tilapäistyövoiman terveydenhuolto.....</b>	<b>97</b>
Johdanto: Tilapäistyöntekijöiden terveydenhuolto ja sosiaalinen kansalaisuus.....	97
Kela-kortti ja sosiaalisen kansalaisuuden aste-erot.....	98
Aineisto ja menetelmät.....	99
Sairastuvatko tilapäistyöntekijät?.....	101
Miten hoito on toteutunut?.....	107
Pohdinta.....	109
Lähteet.....	111
<b>Eriarvoistavatko maistraattien rekisteröimiskäytännöt Suomessa asuvia ulkomaalaisia?.....</b>	<b>115</b>
Etnografinen aineisto.....	116
Maahanmuuttaja maistraatissa: mitä maistraatissa tehdään?.....	117
Rekisteröintikäytäntöjen kirjo ja maistraattien autonomian suhteellisuus.....	119
Muuttajille hankalasti avautuva kotikunta.....	120
Vakinaisten asujien tilastokäytäntö.....	122
Johtopäätökset.....	123
Kirjallisuus.....	124
<b>Venäjänkieliset maahanmuuttajat sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaina.....</b>	<b>127</b>
Sosiaaliturvasta ja terveydenhuoltopalveluista tiedottaminen.....	127
<b>Julkaisun kirjoittajista.....</b>	<b>130</b>

# Maahanmuuttaja säädösten ja toimijoiden viidakossa

”Kuka oikein on Kela?” Tämän ”mystisen ja hyväntahtoisen sponsorin” persoona ihmetytti jo vuosia Suomessa asunutta pakolaistaustaista henkilöä. Merkittävä tietoaikko suomalaisesta yhteiskunnasta oli jäänyt täyttymättä. Kun jo hyvinvointivaltion sosiaaliturvajärjestelmän perusteetkin ovat outo ilmiö kolmansista maista tulleille, on selvää, että yksityiskohtien ymmärtäminen voi tuottaa suuriakin vaikeuksia.

Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) Suomen yhteyspiste on tehnyt suuren työn kuvatessaan tätä järjestelmää ja selvittänyt säännöksiä vastatakseen siihen, mitä kolmansien maiden kansalaisten sosiaaliturvaetuudet ja -palvelut ovat.

Tehtävä ei ole ollut helppo: säännöksiä on eri laeissa, samaan asiaan liittyviä ratkaisuja tekevät eri viranomaiset, lait eivät ole yksiselitteisiä ja tulkinvaraa johtaa erilaisiin hallintokäytäntöihin. Esimerkiksi asumisperustaisen sosiaaliturvan kannalta niinkin keskeinen asia kuin se, millä perusteilla henkilön katsotaan asuvan kunnassa, määritellään eri laeissa eri tavalla ja asiasta voivat tehdä ratkaisuja useat eri viranomaiset. Myös saman organisaation toimihenkilöt voivat kertoa asiakkaalle eri tavoin kotikunnan rekisteröinnin merkityksestä. Epäyhtenäisillä käytännöillä on monia heijastusvaikutuksia: saadut päätökset ovat keskenään ristiriitaisia ja järjestelmä ei näyttäyty eikä toimi kaikille yhdenvertaisena.

Toisaalta järjestelmän monimutkaisuus on ymmärrettävää. On vaikea luoda yhdestä rautalangasta systeemiä, joka pitää sisällään yksitoista sosiaaliturvaaluetta: kysymys on terveydenhoidosta, sairauslainsäädännöstä, äitiys- ja isyysetuuksista, työkyvyttömyysetuuksista, vanhuuseläkkeistä ja -etuuksista, työttömyysetuuksista, vähimmäistoimeentulosta sekä pitkäaikaishoidosta. Asumisperustaisten oikeuksien lisäksi on olemassa työskentelyyn perustuvaa sosiaaliturvaa ja useiden julkisen sektorin toimijoiden lisäksi mukana on myös yksityisiä vakuutuslaitoksia. Lisäksi kolmansistakin maista tulleet muuttajat ovat keskenään erilaisessa asemassa, kun oleskelulupalaji (pysyvä/määräaikainen) ja voimassaoloaika määrittelevät oikeuksia etuisuuksiin.

Monimutkaisen lainsäädännön ja järjestelmän keskeinen haaste on viranomaisten osaaminen. Osaavatko he informoida asiakkaitaan oikein ja ymmärrettävästi? Ohjaavatko he asiakkaita tekemään hyvinvointinsa ja tavoitteidensa kannalta järjestelmän mahdollistamia oikeita päätöksiä? Toinen haaste on tiedottaminen kaikille uusille tulijoille niin, että he voivat huolehtia oikeuksistaan. Maahanmuuttajat ovat sosiaaliturvajärjestelmän alikäyttäjiä. Tämä kertoo ehkä siitä, että omista oikeuksista ei riittävästi tiedetä.

Järjestelmää on jo selkiytetty vuoden 2014 alussa. Epäkohtia on kuitenkin vielä. Sosiaaliturvalainsäädännön selkiyttäminen ja yhdenmukaistaminen onkin tärkeää, sillä omien oikeuksien tietäminen on hyvinvoinnin ja tasa-arvon perusta. Tämä ei koske pelkästään maahanmuuttajataustaista väestöä.

Suomessa maahanmuuttajien luottamus terveys- ja sosiaalihuollon palveluihin on vahvaa. Palveluiden käyttö on kuitenkin monimutkainen asia. Ei riitä, että asiakas tietää oikeuksistaan ja löytää maksukyvyllensä sopivat palvelut. Hänen tulisi myös saada kokemus siitä, että hän on tullut ymmärretyksi ja saanut tarpeidensa mukaista palvelua. Palvelupolkujen ja -esteiden selvittäminen on tärkeää. Oleellista on myös eri hallintosektoreiden henkilökunnan kouluttaminen asiakaslähtöiseen työhön niin, että he osaavat ohjata asiakkaitaan säädösten ja toimijoiden viidakossa – tulkkipalvelujen käyttöä ja omakielistä ohjeistusta unohtamatta. Oheinen tutkimusraportti antaa tärkeitä suuntaviivoja järjestelmän ja asiakastyön kehittämisen perustaksi.

Helsingissä 9.4.2014

**Anne Alitolppa-Niitamo**

monikulttuurisuusasioiden päällikkö  
Väestöliitto

# Toimitukselta

Eri syistä tapahtuva maahanmuutto on kasvava trendi ja esimerkiksi työperusteinen maahanmuutto saa jatkuvasti uusia muotoja. Maahanmuuttoa pidetään EU-jäsenvaltioissa yhtenä ratkaisuna väestön ikääntymistä ja työvoimatarvetta koskeviin haasteisiin. Tämä aiheuttaa tarpeen tarkastella myös sosiaaliturva- ja terveydenhuoltojärjestelmiä sekä niiden muutostarpeita maahanmuuttajien näkökulmasta. Maahanmuuttajia sosiaaliturvan ja terveyspalvelujen käyttäjinä on kuitenkin tutkittu suhteellisen vähän.

Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN)<sup>1</sup> vuoden 2013 teematutkimuksen aiheena oli maahanmuuttajien oikeus sosiaaliturvaan ja terveydenhuoltoon. Tähän julkaisuun sisältyvässä, kyseisen tutkimuksen Suomen kansallisessa raportissa esitetään pääpiirteittäin säännökset, joilla on vaikutusta kolmansien maiden kansalaisten oikeuteen saada sosiaaliturvaetuksia ja -palveluja Suomessa. Siinä tarkastellaan, kohdellaanko kolmansien maiden kansalaisia tässä suhteessa kuten Suomen kansalaisia. Merkittävä osa Suomen sosiaaliturvasta on asumisperusteista ja lainsäädäntö jättää viranomaisille harkintavaltaa sen suhteen, katsotaanko henkilö maassa asuvaksi vai tilapäisesti oleskeleväksi. Tutkimusraportissa myös kuvataan viranomaisten harkintavallan merkitystä maahanmuuttajan oikeuksien toteutumisen kannalta. On huomattava, että Suomen kansallista lainsäädäntöä on joiltain osin muutettu tutkimuksen valmistumisen jälkeen, niin sanotun yhdistelmälupadirektiivin kansallisen täytäntöönpanon myötä.

EMN järjesti marraskuussa 2013 teematutkimuksen pohjalta seminaarin, johon oli pyydetty puheenvuoroja suomalaisilta tutkijoilta. Tässä yhteydessä syntyi myös idea yhteisjulkaisun laatimisesta kansallisen tason haasteiden kuvaamiseksi. EMN:n kansallisen tutkimusraportin lisäksi tämä julkaisu sisältää artikkeleita, joissa tutkijat käsittelevät sosiaaliturvaan ja terveydenhuoltoon liittyviä kysymyksiä tutkimustulostensa valossa. Ruohonjuuritason tutkimusten myötä lukijalle välittyy realistinen kuva Suomen sosiaaliturva- ja terveydenhuoltojärjestelmästä maahanmuuttajien näkökulmasta. Tutkimustulokset herättelevät lukijaa pohtimaan sitä, toteutuvatko maahanmuuttajien oikeudet sosiaaliturvaan ja terveydenhuoltoon käytännössä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tutkijat kuvaavat Maahanmuuttajien terveys- ja hyvinvointitutkimuksen (Maamu) pohjalta maahanmuuttajien terveyspalveluiden käyttöä ja luottamusta eri instituutioihin. Sanna Saksela-Bergholm Helsingin yliopistosta käsittelee ulkomaalaisten tilapäistyöntekijöiden kokemuksia toimeentuloturvasta ja Mika Helander Turun kauppakorkeakoulusta ulkomaisen tilapäistyövoiman terveydenhuoltoa. Itä-Suomen yliopiston tutkija Marja Alastalo ja Tampereen yliopiston tutkijat Riikka Homanen ja Pekka Rantanen pohtivat artikkelissaan sitä, eriarvoistavatko maistraattien rekisteröimiskäytännöt Suomessa asuvia ulkomaalaisia. Petr Potchinchchikov ja Polina Kopylova Uudenmaan venäjänkielinen yhdistys ry:stä kommentoivat aihetta Suomen venäjänkielisen väestön näkökulmasta.

Haluamme kiittää artikkeleiden kirjoittajia sekä kaikkia niitä yhteistyötahoja, joiden asiantuntemusta olemme voineet hyödyntää EMN-tutkimusta laadittaessa.

Toukokuussa 2014

**Berit Kiuru**

ylitarkastaja

Euroopan Muuttoliikeverkosto

<sup>1</sup> Kansallisista tutkimusraporteista koottu EU-jäsenvaltioiden välinen vertailu ilmestyy kesällä 2014.





# Maahanmuuttajien oikeus sosiaaliturvaan: Poliitikat ja käytäntö Suomessa

## Tiivistelmä

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on Euroopan unionissa poikkeuksellinen, sillä se jakautuu asumisperusteiseen sekä työskentelyyn perustuvaan sosiaaliturvaan. Asumisperusteiset etuudet rahoitetaan Suomessa pääosin verovaroin ja kuntien osuus palvelujen tarjoamisesta ja rahoituksesta on merkittävä. Työntekoon perustuvien ansiosidonnaisten etuuksien rahoittamiseen osallistuvat työnantajat ja työntekijät maksamallaan sosiaalivakuutusmaksuilla.

**Asumisperusteiseen sosiaaliturvaan** ovat oikeutettuja Suomessa tosiasiallisesti asuvat tai asuvaksi katsottavat henkilöt. Sosiaaliturvaan oikeuttava asuminen määritellään eri laeissa eri tavoin ja asumista koskevia ratkaisuja tekevät useat eri viranomaiset. Asumisperusteiseen sosiaaliturvaan kuuluvat Kelan toimeenpanemien etuuksien lisäksi kuntien järjestämä julkinen terveydenhuolto ja sosiaalihuolto. Kelan etuuksia ovat muun muassa sairaanhoitokorvaukset, sairaus- ja vanhempainpäivärahat, lapsilisä, peruspäiväraha ja työmarkkinatuki työttömyyden varalta, kansaneläkkeet ja takuueläke sekä asumisen tuet.

Suomeen muuttavan henkilön on haettava oikeutta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan Kelalta, joka antaa asiasta vakuuttamis päätöksen. Jotta kolmannen maan kansalainen kuuluisi **soveltamisalalla** tarkoitetun asumisperusteisen sosiaaliturvan alaisuuteen, tulee hänellä olla vähintään vuoden pituinen oleskelulupa ja vakaa aikomus muuttaa maahan vakinaisesti. Vakainainen asuminen ratkaistaan kansalaisuudesta riippumatta kokonaisarvioinnin perusteella. Osoituksena vakinaisesta asumisesta pidetään muun muassa toistaiseksi tai vähintään kahdeksi vuodeksi tehtyä työsopimusta. Perheenjäsenten oikeus sosiaaliturvaan määräytyy periaatteessa itsenäisesti. Vakinaisesti maahan muuttava kuuluu sosiaaliturvan piiriin maahan tulosta lukien. Asumisesta riippumatta kolmannen maan kansalainen tulee kuitenkin sairausvakuutuslain mukaan sairausvakuutetuksi työskentelyn tai yritystoiminnan aloittamisesta lukien, jos työsopimus on tehty vähintään neljäksi kuukaudeksi tai kun yritystoimintaa on harjoitettu vähintään neljän kuukauden ajan. Sairausvakuutettuna hän on oikeutettu sairaanhoitokorvauksiin sekä sairaus- ja kuntoutusrahaan.

Kunnan järjestämien julkisten terveyst- ja sosiaalipalveluiden piiriin kuuluakseen kolmannen maan kansalaisella on oltava Suomessa kotikunta. Kiireelliseen sairaanhoitoon ovat kuitenkin oikeutettuja kaikki. Kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa sosiaalipalveluja voivat saada nekin kolmannen maan kansalaiset, joilla ei ole kotikuntaa. Kotikunnan rekisteröi väestötietojärjestelmään hakemuksesta maistraatti. **Kotikuntalain** nojalla kolmannen maan kansalainen saa kotikunnan, jos hänellä on jatkuvaan tai pysyvään oleskeluun oikeuttava oleskelulupa. Jos lupa on vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava, edellytetään lisäksi, että henkilöllä on olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen tarkoitus jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Asumisen vakinaisuutta osoittaa muun muassa toistaiseksi tai vähintään kahdeksi vuodeksi tehty työsopimus Suomessa tehtävää työtä varten. Kotikunta rekisteröidään myös sellaisen henkilön perheenjäsenelle, jolla on Suomessa kotikunta.

Yksinomaan **työskentelyyn perustuvaa sosiaaliturvaa** edustavat Suomessa työeläkejärjestelmä, tapaturmavakuutus sekä työttömyysturvalain mukainen työttömyysturva. Lakisäateinen työeläkevakuutus koskee kaikkea työsuhteessa tehtyä työtä ja eläke karttuu työntekijän ansioiden perusteella. Työntekijä on työtaturmat ja ammattitaudit kattavan tapaturmavakuutuksen piirissä työskentelyn alusta lukien. Työeläke maksetaan aikanaan eläkkeensaajalle kansalaisuudesta tai asuinmaasta riippumatta. Sama koskee tapaturmavakuutuksesta maksettavia etuuksia. Työ- tai virkasuhteessa olevat palkkatyöntekijät sekä yrittäjät voivat kuulua vapaaehtoisesti työttömyyskassaan, joka maksaa jäsenilleen ansiopäivärahaa työttömyyden aikana. Ne, jotka eivät ole oikeutettuja ansiopäivärahaan, voivat saada Kelan maksamaa peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea. Ansiopäivärahan ja peruspäivärahan saaminen edellyttää niin sanotun työssäoloehdon täyttymistä – henkilöllä on oltava riittävästi työssäolohistoriaa ennen kuin hän jää työttömäksi. Työmarkkinatuen saaminen sen sijaan ei edellytä aiempaa työntekoa. Työttömyysetuuksia maksetaan vain soveltamisalain mukaan Suomessa asuville ja etuuksien saaminen edellyttää rekisteröitymistä työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistossa.

**Toimeentulotuki** on sosiaaliturvajärjestelmän viimesijainen ja tarveharkintainen tuki. Toimeentulon myöntää se kunta, jonka alueella henkilö oleskelee vakinaisesti. Kiireellistä toimeentulotukea voidaan myöntää myös kunnassa tilapäisesti oleskelevalle. Ulkomaalaislaissa edellytetään lähtökohtaisesti, että ulkomaalainen vastaa itse toimeentulostaan Suomessa. Toistuva toimeentulotukeen turvautuminen voi aiheuttaa oleskeluluvan epäämisen tai peruuttamisen. Tapauskohtaisessa kokonaisharkinnassa otetaan huomioon varattomuuteen johtaneet syyt, maassa oleskelun kesto ja henkilön siteet Suomeen. Toimeentulotukeen turvautuminen ei kuitenkaan yleensä tule oleskelulupaviranomaisten tietoon.

Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä on muutettu niin sanotun **erityisosaajadirektiivin** (50/2009/EY) myötä. Tällä hetkellä EU:n sinisen kortin haltija perheenjäsenineen tulee Suomessa sairausvakuutetuksi ja on oikeutettu julkiseen terveydenhuoltoon kotikuntalaisen asiakasmaksulla siitä riippumatta, rekisteröidäänkö hänelle kotikuntaa. Niin sanottua **yhdistelmälapadirektiiviä** (2011/98/EU) ollaan parhaillaan panemassa täytäntöön. Sosiaaliturvan väärinkäytökset ovat Suomessa suhteellisen pieni ongelma, eikä lainsäädäntöä ole kiristetty väärinkäytösten ehkäisemiseksi. Maahanmuuttajien kohdalla kyse on pikemminkin etuuksien alikäytöstä, sillä he eivät aina ymmärrä hakea niitä tukia, joihin ovat oikeutettuja.

Suomella on kahdenvälinen **sosiaaliturvasopimus** Australian, Chilen, Israelin, Kanadan ja Yhdysvaltojen kanssa. Sosiaaliturvasta on sovittu erikseen myös Kanadan Quebecin osavaltion kanssa. Australian kanssa Suomi on solminut myös sairaanhoitosopimuksen. Intian kanssa tehty sosiaaliturvasopimus tulee todennäköisesti voimaan vuoden 2014 aikana. Parhaillaan Suomi neuvottelee sosiaaliturvasopimuksesta Kiinan ja Japanin kanssa.

## Executive Summary

The Finnish social security system is exceptional in the European Union, as it is divided into residence-based and employment-based social security. In Finland, residence-based benefits are funded primarily by tax revenue. Municipalities represent a significant proportion of service provision and funding. Employers and employees participate in the funding of employment-based earnings-related benefits by paying social insurance contributions.

**Residence-based social security** applies to persons who actually reside or are considered to reside in Finland irrespective of the person's nationality. Residence is defined differently in different legislation and decisions pertaining to residence are made by several authorities. Residence-based social security includes benefits administered by Kela, the Social Insurance Institution of Finland, as well as public health care and social assistance arranged by municipalities.

Persons moving to Finland must apply for eligibility for residence-based social security with Kela, which issues an insurance decision. In order to be eligible for residence-based social security as referred to in **the Finnish Act on the Application of Residence-based Social Security Legislation**, a third-country national must have a residence permit with a duration of at least one year and move to Finland on a permanent basis. Permanent residence is determined on the basis of an overall evaluation. Persons moving to Finland on a permanent basis are covered by social security from the date of arrival in the country. Regardless of residence, a third-country national is covered by sickness insurance pursuant to the Finnish Sickness Insurance Act from the date of beginning employment or self-employment, if the employment contract is for a period of at least four months or the person has completed a period of self-employment of at least four months.

In order to be covered by public health care and social services arranged by municipalities, a third-country national must have a municipality of residence in Finland. However, exceptions can be made in emergency situations. The municipality of residence is registered in the Population Information System by the local register office upon application. Pursuant to **the Finnish Municipality of Residence Act**, a third-country national is domiciled in a municipality if he or she has a residence permit for continuous or permanent residence. If the residence permit is for temporary residence of at least one year, a further requirement is that the person is considered, taking the overall circumstances into account, to intend to reside in Finland permanently.

Purely **employment-based social security** in Finland includes the earnings-related pension insurance system, accident insurance and unemployment security pursuant to the Finnish Unemployment Security Act. Statutory earnings-related pension insurance applies to all work performed in an employment relationship, and pension accrues based on the employee's earnings. An employee is covered by accident insurance from the start of employment. Employed wage earners and self-employed persons may join a voluntary unemployment insurance fund that pays its members an earnings-related daily allowance during unemployment. Others may receive a basic unemployment allowance or labour market support from Kela. In order to qualify for unemployment allowances the person must e.g. have a sufficient history of employment prior to unemployment.

**Social assistance** is a means-tested form of last resort assistance and granted by the municipality of which the person is a permanent resident. Emergency social assistance can also be granted to a person residing in a municipality on a temporary basis.

Finnish social security legislation was amended with the entry into force of the **Blue Card Directive** (2009/50/EC). Implementing the **Single Permit Directive** (2011/98/EU) is underway.

Finland has a bilateral **social security agreement** with Australia, Canada, Chile, India, Israel and the United States, and separate agreement with Quebec, Canada. Treaty on medical care has been signed with Australia. Negotiations are ongoing with China and Japan.

# 1 Johdanto: tavoitteet, metodit ja määritelmät

## 1.1. Tavoitteet

Euroopan on tulevaisuudessa kyettävä vastaamaan väestön ikääntymistä ja työmarkkinoiden epävakautta koskeviin haasteisiin. Maahanmuuttoa kolmansista maista pidetään yhtenä ratkaisuna työvoimatarpeen täyttämiseen, mutta maahanmuuttajien asema on usein heikko taloudellisten laskusuhdanteiden aikana. Kun työperäinen maahanmuutto lisääntyy ja saa uusia muotoja, ovat EU-jäsenmaat tiedostaneet, että niiden on mukautettava sosiaaliturva- ja terveydenhoitojärjestelmiään vastaamaan maahanmuuttajien tarpeita. Budjetin asettamat rajoitukset ja yleinen olettamus maahanmuuttajista sosiaaliturvaetuuksien liiallisina kuluttajina tekevät kuitenkin sosiaaliturvan ulottamisen uusiin henkilöryhmiin sekä taloudellisesti että poliittisesti vaikeaksi. Maahanmuuttajien perustarpeet on täytettävä, mutta samalla on varmistettava, että heistä ei tule rasite jäsenmaalle.

EU-jäsenmaiden välillä on huomattavia eroja sen suhteen, minkälaisin edellytyksin kolmansien maiden kansalaiset ovat oikeutettuja sosiaaliturvaan terveydenhuolto mukaan lukien. Tässä Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN)<sup>1</sup> Suomen yhteyspisteen laatimassa tutkimuksessa<sup>2</sup> esitetään pääpiirteittäin säännökset, joilla on vaikutusta kolmansien maiden kansalaisten oikeuteen saada sosiaaliturvaetuksia ja -palveluja Suomessa. Lisäksi tarkastellaan, kohdellaanko kolmansien maiden kansalaisia tässä suhteessa kuten Suomen kansalaisia. Siltä osin, kun säännökset jättävät lainsoveltajalle harkinnanvaraa, tutkimuksessa kuvataan hallinnollisia käytäntöjä konkreettisia tapauksia ratkaistaessa. Tutkimuksessa selvitetään, mitä ohjeita ja koulutusta virkamiehille on annettu sen varmistamiseksi, että harkintavaltaa sovelletaan yhtenäisesti yksittäistapauksissa. Suomi on solminut kolmansien maiden kanssa kahdenvälisiä sosiaaliturvasopimuksia. Näitä sopimuksia ja niiden vaikutuksia kolmansien maiden kansalaisten sosiaaliturvaan käsitellään ainoastaan tutkimuksen 5. luvussa.

Suomen EMN-yhteyshenkilöiden laatima tutkimus hyödyttää kansallisella tasolla poliitikkoja ja niitä viranomaistahoja, jotka vastaavat maahanmuuttoa ja sosiaaliturvaa koskevan kansallisen politiikan ja lainsäädännön valmistelusta sekä viranomaisia, jotka vastaavat käytännössä Suomen sosiaaliturvajärjestelmän täytäntöönpanosta. Tutkimuksen laatimisen aikana maahanmuuttajien sosiaaliturvaan liittyvää tietoa on kerätty laaja-alaisesti yhteen lähteeseen. Tutkimusraportista on siten hyötyä myös maahanmuuttajille ja tutkijoille.

1 Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) tarkoituksena on tuottaa ajantasaista, puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa lähinnä jo olemassa olevan tutkimustiedon perusteella maahanmuutto- ja turva- paikka-asioista EU-valtioissa politiikan suunnittelun tueksi Euroopan unionissa. Euroopan muuttoliikeverkoston keskeinen lisäarvo on sen keräämän tiedon analysoiminen ja jakaminen poliitikkojen ja viranomaisten lisäksi myös laajalle yleisölle.

2 Tutkimus on tuotettu EU-komission alaisen Euroopan muuttoliikeverkoston kansallisessa yhteyspisteessä. Komissio ei ole vastuussa tässä julkaisussa esitetyistä näkemyksistä eikä vastaa tietojen perusteella tehdyistä päätelmistä.

## 1.2. Määritelmät

**Sosiaaliturva** ei ole Suomessa käsitteenä vakiintunut. Termi voidaan ymmärtää laajasti, kuten tässä tutkimuksessa, jolloin se kattaa Kansaneläkelaitoksen (Kela) ja kuntien tarjoamat rahalliset etuudet, työskentelyyn sidotut etuudet sekä julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut.<sup>3</sup>

**Sosiaaliturvaetuudet ja -palvelut** on tutkimuksessa jaoteltu yhdentoista sosiaaliturvahaaran alle vastaavalla tavalla kuin MISSOC:in kansallisessa oppaassa<sup>4</sup>. Nämä yksitoista sosiaaliturvahaaraa ovat: (i) Terveydenhoito; (ii) Sairausetuudet; (iii) Äitiys- ja isyysetuudet; (iv) Työkyvyttömyysetuudet; (v) Vanhuuseläkkeet ja -etuudet; (vi) Eloonjääneiden etuudet; (vii) Työtapa-turma- ja ammattitautietuudet; (viii) Perhe-etuudet; (ix) Työttömyysetuudet; (x) Vähimmäis-toimeentulo; ja (xi) Pitkäaikaishoito. Tämä jaottelu ei kaikilta osin vastaa sitä, miten etuudet ja palvelut kansallisella tasolla yleisesti luokitellaan, eikä tutkimus kata kaikkia Suomen sosiaaliturvaetuuksia ja -palveluja.

Tämä tutkimus on rajattu koskemaan kolmannen maan kansalaisia. **Kolmannen maan kansalaisella** tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 20 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu Euroopan unionin kansalainen ja joka ei ole oikeutettu unionin vapaaseen liikkuvuuteen Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Tämä merkitsee, että Norjan, Islannin, Liechtensteinin ja Sveitsin kansalaisten ei katsota olevan kolmannen maan kansalaisia.

**Tarkastelun ulkopuolelle** on kuitenkin **rajattu** ne kolmannen maan kansalaiset perheenjäsenineen, jotka liikkuvat EU:n jäsenmaiden välillä asuttuaan laillisesti jossain jäsenvaltiossa ennen liikkumistaan, mukaan lukien rajatyöntekijät ja jäsenmaasta toiseen lähetetyt ja siirretyt työntekijät.<sup>5</sup> Tutkimuksessa ei myöskään käsitellä opiskelijoiden, paluumuuttajien<sup>6</sup>, turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten, ihmiskaupan uhrien, turistien eikä luvattomasti maassa oleskelevien oikeutta sosiaaliturvaetuuksiin ja -palveluihin.

3 Englanninkielinen termi *social security* kattaa yleensä vain sosiaalivakuutuksen, kun taas laajempi käsite *social protection* vastaa paremmin sitä, mitä Suomessa on tarkoitettu sosiaaliturvalla.

4 MISSOC-sosiaaliturvaoppaat ovat yleiskatsauksia sosiaaliturvan päälinjoihin EU:n jäsenvaltioissa, ETA-maissa ja Sveitsissä. Kansalliset sosiaaliturvaoppaat löytyvät sosiaaliturvan yhteisestä tietojärjestelmästä MISSOC:ista (The European Commission's Mutual Information System on Social Protection): <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=fi>.

5 Tutkimuksessa ei tarkastella EU:n vapaata liikkuvuutta ja sosiaaliturvaetuuksien saavuttamista tai säilyttämistä sääntöjen vaikutuksia kolmansien maiden kansalaisten oikeuksiin. Ks. asetus 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisen alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0883:20100501:FI:PDF> sekä 1231/2010, joka koskee asetuksen 883/2004 soveltamisalan laajentamista kolmannen maan kansalaisiin: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:344:0001:0003:FI:PDF>

6 Ulkomaalaislain 48 §:n mukaan henkilöt, joilla on suomalaiset sukujuuret tai muuten läheinen yhteys Suomeen, voivat tietyin edellytyksin saada oleskeluluvan Suomeen, eikä luvan saamiseksi tarvita muita syitä kuten esimerkiksi työntekoa tai opiskelua. Paluumuuttajina oleskeluluvan saavat voidaan jaotella kahteen ryhmään: 1) inkerinsuomalaiset – entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevat henkilöt ja 2) muu suomalainen syntyperä – entiset Suomen kansalaiset ja henkilöt, jotka ovat syntyperäisten Suomen kansalaisten jälkeläisiä. Oleskeluluvan myöntäminen paluumuuttajalle edellyttää muun muassa, että hänellä on käytössään asunto Suomessa. Inkerinsuomalaisten paluumuuttajien osalta edellytetään myös riittävää suomen tai ruotsin kielen taitoa ja kielitutkintoon valmistautuva voi halutessaan osallistua maksuttomaan paluumuuttovalmennukseen. Ks. ulkomaalaislaki (UlkL 301/2004): <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>

Tutkimuksessa tarkastelun kohteena ovat **kolmannen maan kansalaiset on jaoteltu** niihin, joilla on **pysyvä oleskelulupa** ja niihin, joilla on **määräaikainen oleskelulupa**. Ensimmäiseen kategoriaan kuuluvat Suomessa pysyvällä oleskeluluvalla (P) tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvalla (P-EU) oleskelevat kolmannen maan kansalaiset. Toinen kategoria koskee Suomessa jatkuvalla (A) tai tilapäisellä (B) oleskeluluvalla oleskelevia kolmannen maan kansalaisia, jotka voivat olla: **työntekijöitä** (mukaan lukien tutkijat, kausityöntekijät ja Euroopan unionin sinisen kortin haltijat); **elinkeinonharjoittajia; työttömiä (työnhakijoita)** tai; **kolmannen maan kansalaisen perheenjäseniä**.

**Tutkimuksessa ei käsitellä tilanteita**, joissa Suomessa oleskelu ja työskentely on mahdollista viisumilla tai viisumivapaasti enintään kolme kuukautta. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että tutkimus kohdistuu vain niihin tutkijoihin, jotka saavat vastiketta tutkimustyöstään ja joilla on oleskelulupa tai työntekijän oleskelulupa.<sup>7</sup> Vastaavasti kausityöntekijöiden osalta käsitellään vain niitä, jotka työskentelevät Suomessa työntekijän oleskeluluvalla.<sup>8</sup> Työttömien (työnhakijoiden) kohdalla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan henkilöitä, joille on myönnetty oleskelulupa työskentelyn (tai elinkeinonharjoittamisen) perusteella ja jotka ovat sittemmin jääneet työttömiksi tai henkilöitä, joille on myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella ja jotka hakevat työtä. Suomessa tutkinnon suorittaneita opiskelijoita lukuun ottamatta kolmannen maan kansalaiselle ei voida myöntää oleskelulupaa työnhakua varten.<sup>9</sup>

### 1.3. Metodit

Tutkimuksen on laatinut Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) Suomen yhteyspiste verkoston yleisten tutkimusohjeiden mukaisesti. Suomen sosiaaliturvajärjestelmän kuvaamisessa on hyödynnetty Sosiaaliturvan yhteistä tietojärjestelmää MISSOC:ia. On huomattava, että tutkimus perustuu vuoden 2013 syksyllä voimassa olevaan lainsäädäntöön, jota muutetaan niin sanotun yhdistelmälapadirektiivin (2011/98/EU)<sup>10</sup> kansallisen täytäntöönpanon seurauksena.

7 Kyseeseen voi tulla työskentely vierailvana tutkijana enintään vuoden ajan (Ujkl 80 § 1 mom. 2 kohta), ammattimainen tieteen harjoittaminen (Ujkl 79 § 6 mom. 4 kohta) tai niin sanotun tutkijadirektiivin (2005/71/EY) mukainen oleskelulupa (Ujkl 47 a-47 f §). Näin ollen tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu tutkimustyö viisumilla/viisumivapaasti (Ujkl 81 § 1 mom. 1 kohta) ja tutkimustyö, joka tulkitaan jatko-opiskeluksi, koska henkilö kustantaa toimeentulo Suomessa itse.

Ks. myös Kelan vakuuttamista koskeva ohje s. 93: Jos tutkimustyötä tekevä henkilö saa työstään palkkaa, hänen oikeutensa sosiaaliturvaan ratkaistaan työnteon perusteella.

8 Kausityönteko viisumilla/viisumivapaasti enintään 3 kuukauden ajan on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle (Ujkl 81 § 1 mom. 4 kohta).

9 Opiskelijalla on valmistumisensa jälkeen mahdollisuus jäädä Suomeen etsimään työtä ja hakea tätä tarkoitusta varten erityistä työnhakulupaa kuudeksi kuukaudeksi (Ujkl 54 §:n 4 mom. ja Ujkl 55 §:n 4 mom.).

10 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmälapua koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:FI:PDF>

Tutkimuksen kannalta merkittävimpiä olivat kansalliset viranomais- ja virallislähteet, kuten laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (jäljempänä soveltamisalakia, SovAL)<sup>11</sup> ja kotikuntalaki<sup>12</sup> lainsäädännön osalta. Arvokasta tietoa sisälsivät sosiaali- ja terveysministeriön johdolla laaditut raportit ja muistiot: Maahanmuuttoon ja maastamuuttoon liittyvää sosiaaliturvasäännöstöä selvittäneen työryhmän muistio (niin sanottu MAASTO-muistio)<sup>13</sup>, Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön tarkistamista selvittäneen työryhmän raportti (niin sanottu SOLMU IV:n raportti)<sup>14</sup> sekä Ulkomaalaisille maksettavan toimeentulotuen käsittelyä koskevien menettelytapojen selkeyttäminen (niin sanottu ULMA-raportti)<sup>15</sup>. Viranomaisohjeista hyödyllisiä olivat sosiaali- ja terveysministeriön laatima Opas toimeentulotukilain soveltajille<sup>16</sup>, Kansaneläkelaitoksen ohje Vakuuttaminen<sup>17</sup> sekä Kansaneläkelaitoksen yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, Kuntaliiton, Lääkäriliiton ja julkisen terveydenhuollon edustajien kanssa uudistama opas Ulkomailta tulevien sairaanhoito Suomessa<sup>18</sup>.

Tätä tutkimusta varten on haastateltu relevantteja viranomaistahoja: sosiaali- ja terveysministeriö, Kansaneläkelaitos, Eläketurvakeskus, Tapaturmavakuutuslaitosten liitto, Työttömyyskassojen yhteisjärjestö, Suomen Kuntaliitto, Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysviraston maahanmuuttoyksikkö ja Väestörekisterikeskus. Myös aiheeseen liittyvää uutisointia sekä eri viranomaisten nettisivuja on hyödynnetty.

Suomen sosiaaliturvajärjestelmän kuvaaminen pyydettyssä muodossa Taulukossa 2.1. osoittautui ongelmalliseksi. Taulukko ei kaikilta osin sellaisenaan kuvaa sosiaaliturvan rahoitukseen liittyviä ominaispiirteitä, eikä sitä, milloin kolmannen maan kansalaisella on oikeus erilaisiin sosiaaliturvaetuksiin ja -palveluihin Suomessa. Yksinkertaistettu esitys voi pikemminkin aiheuttaa väärinkäsityksiä, mistä johtuen taulukon alaviitteisiin on pyritty lisäämään tarkennuksia. Suomen sosiaaliturvaa kuvaavan taulukon ymmärtäminen edellyttää kuitenkin kokonaisvaltaista perehtymistä tähän tutkimukseen.

11 Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (1573/1993):

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1993/19931573>

12 Kotikuntalaki (201/1994):

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940201>

13 Maahanmuuttoon ja maastamuuttoon liittyvää sosiaaliturvasäännöstöä selvittäneen työryhmän muistio, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:2 (jäljempänä viittauksella MAASTO-muistio)

[http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=3320152&name=DLFE-16099.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=3320152&name=DLFE-16099.pdf)

14 Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön tarkistamista selvittäneen työryhmän raportti (jäljempänä viittauksella SOLMU IV:n raportti), Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:24

[http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=5065240&name=DLFE-23311.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5065240&name=DLFE-23311.pdf)

15 Ulkomaalaisille maksettavan toimeentulotuen käsittelyä koskevien menettelytapojen selkeyttäminen (jäljempänä viittauksella ULMA-raportti), Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:12

[http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=3320152&name=DLFE-17016.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=3320152&name=DLFE-17016.pdf)

16 Opas toimeentulotukilain soveltajille, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013: 4

[http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=6511564&name=DLFE-25836.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=6511564&name=DLFE-25836.pdf)

17 Kansaneläkelaitoksen etuusohje Vakuuttaminen, 18.9.2013

[http://www.kela.fi/documents/10180/578283/vakuuttaminen\\_20130919.pdf](http://www.kela.fi/documents/10180/578283/vakuuttaminen_20130919.pdf)

18 Ulkomailta tulevien sairaanhoito Suomessa, päivämäärää ei ole annettu.

<http://www.kela.fi/documents/10180/1169656/Ulkomailta+tulevien+sairaanhoito+Suomessa.pdf>

## 2 Yleiskuvaus kansallisesta sosiaaliturva-järjestelmästä ja sen soveltamisesta kolmansista maista saapuviin maahanmuuttajiin

### 2.1. Sosiaaliturvaetuuksien ja -palvelujen sekä niiden rahoitusmekanismien yleiskuvaus

#### 2.1.1. Suomen sosiaaliturvajärjestelmä pähkinänkuoressa

##### Yleistä

Suomen sosiaaliturvajärjestelmää kuvaavat seuraavat ominaisuudet<sup>19</sup>:

- Oikeus sosiaaliturvaan kuuluu universaalisuusperiaatteen mukaisesti kaikille, eikä vain tietyille ryhmille tai vakuutuksen piiriin kuuluville
- Oikeus sosiaaliturvaan on yksilökohtainen, joten niin sanottuja johdettuja oikeuksia ei ole eli perheenjäseniä ei vakuuteta, eikä heille synny asuinvaltiosta riippumatta oikeutta etuuksiin perheen huoltajan mukana
- Palveluilla on keskeinen osa ihmisten elintason turvaamisessa
- Perusturva ja ansioturva on nivottu yhteen
- Järjestelmä kattaa useita asumiseen perustuvia oikeuksia
- Perus- ja vähimmäisturva on pitkälle turvattu verorahoitteisin järjestelmin
- Ansiosidonnainen turva pohjautuu maksurahoitteiseen sosiaalivakuutukseen.
- Kuntien osuus järjestelmien ylläpidosta ja rahoituksesta on suuri. Sillä on huomattava merkitys, onko henkilöllä Suomessa kotikuntaa.

Suomessa sosiaaliturvasta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö (STM)<sup>20</sup>. Sosiaaliturvajärjestelmän toimeenpanoon osallistuvat useat eri organisaatiot. Sosiaalivakuutusjärjestelmän erityispiirre on, että yksityiset vakuutuslaitokset hoitavat osan sosiaaliturvahallinnosta.

Kansaneläkelaitos (Kela)<sup>21</sup> hallinnoi asumiseen perustuvaa yleistä sosiaaliturvajärjestelmää. Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos ja hallinnollisesti suoraan eduskunnan valvonnan alla. Kunnat<sup>22</sup> vastaavat julkisista sosiaali- ja terveyspalveluista.

Yksityisen sektorin työeläkejärjestelmästä huolehtivat eläkevakuutusyhtiöt, eläkekassat ja eläkesäätiöt (35 eläkelaitosta), joiden yhteistyöelin on Eläketurvakeskus (ETK)<sup>23</sup>. Eläketurvakeskuksella on toimivaltaa myös kansainvälisissä eläke- ja vakuuttamisasioissa. Vakuutusvalvontavirasto valvoo vakuutus- ja eläkelaitoksia. Valtion palveluksessa olevien henkilöiden eläkejärjestelmää hallinnoi Valtiokonttori ja kuntien palveluksessa olevien eläkejärjestelmää Kuntien eläkevakuutus (Keva).

19 MAASTO-muistio, s. 11 ja SOLMU IV:n raportti, s.14

20 <http://www.stm.fi/etusivu>

21 <http://www.kela.fi/>

22 <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/Sivut/default.aspx>

23 <http://www.etk.fi/>



Yksityisen sektorin työntekijöiden tapaturmavakuutuksesta (joka koskee sekä työtapaturmia että ammattitajeita) vastaa 11 vakuutuslaitosta. Valtion palveluksessa olevien tapaturmavakuutuksesta huolehtii Valtiokonttori. Jokaisen Suomessa lakisääteistä tapaturmavakuutusta harjoittavan vakuutusyhtiön on lain mukaan oltava Tapaturmavakuutuslaitosten liiton (TVL)<sup>24</sup> jäsen. TVL on tapaturmavakuutusasioita koordinoiva yleisorganisaatio, joka toimii myös Suomen kansainvälisten velvoitteiden mukaisena asuin- ja oleskelupaikan laitoksena.

Kela vastaa työttömyysturvasta perusturvan osalta. Ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta huolehtivat työttömyyskassat. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry (TYJ)<sup>25</sup> on työttömyyskassojen edunvalvonta- ja koulutusjärjestö sekä yhteistoimintaelin, jonka jäseniä ovat kaikki Suomessa toimivat 32 työttömyyskassaa. Työttömyyskassojen toimintaa valvoo Finanssi- valvonta.

Sosiaaliturvaa koskeviin päätöksiin voi hakea muutosta. Muutoksenhakumenettely ja siitä vastaavat viranomaiset määräytyvät kulloinkin kyseessä olevan etuuden mukaan.

Väestötietojärjestelmästä vastaavat Suomessa valtiovarainministeriön alainen Väestörekisterikeskus (VRK)<sup>26</sup> sekä 11 maistraattia<sup>27</sup> ja Ahvenanmaan valtionvirasto, jotka ovat osa valtion paikallishallintoa. Kotikunnan rekisteröiminen väestötietojärjestelmään kuuluu paikallisten maistraattien tehtäviin. Kotikunnalla on merkitystä henkilön sosiaaliturvaoikeuksien kannalta.

## Asumiseen ja työskentelyyn perustuva sosiaaliturva

Suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä on EU:ssa poikkeuksellinen, sillä se jakautuu asumisperusteiseen ja työskentelyyn perustuvaan sosiaaliturvaan. Merkittävä osa suomalaisesta sosiaaliturvasta on asumisperusteista: sosiaaliturvaan oikeutettuja ovat Suomessa tosiasiallisesti asuvat tai Suomessa asuvaksi katsottavat henkilöt. Suomen sosiaaliturvaan oikeuttava asumisen määrittellään eri laeissa eri tavoin.<sup>28</sup>

Asumisperusteiseen sosiaaliturvaan kuuluvat Kelan hallinnoimien etuuksien<sup>29</sup> lisäksi kuntien järjestämä julkinen terveydenhuolto ja sosiaalihuolto. Yksinomaan työskentelyyn perustuvaa sosiaaliturvaa edustavat Suomessa työeläkejärjestelmä, tapaturmavakuutus sekä työttömyysturvalain mukainen työttömyysturva.<sup>30</sup>

24 <http://www.tvl.fi/>

25 <http://www.tyj.fi/>

26 <http://www.vrk.fi/>

27 <http://www.maistraatti.fi/>

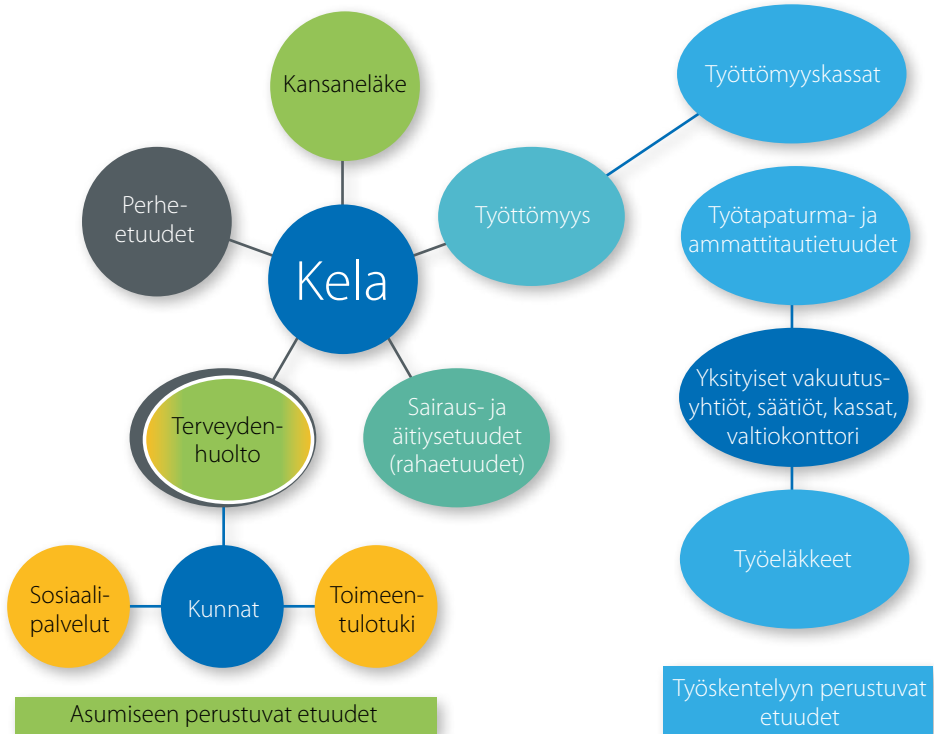
28 SOLMU IV:n raportti, s. 14 ja MAASTO-muistio, s. 11 ja 12

29 MAASTO-muistio, s. 11: Kansaneläkelaitoksen hoitamaan asumisperusteiseen turvaan kuuluvat kansaneläke, sairausvakuutus, vammaistuki, päiväraha, työmarkkinatuki, suurin osa kuntoutuksista, äitiysavustus, lapsilisä, lapsen hoitotuki, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki, perhe-eläke, eläkkeensaajien asumistuki, yleinen asumistuki, opintotuki, koulumatkatuki sekä yksityinen terveyden- ja sairaanhoito.

30 MAASTO-muistio, s. 19

Ks. myös hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 139/2013), s. 16 (<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130139>): Työeläkevakuutus koskee kaikkea työsuhteessa tehtyä työtä ja eläke karttuu työntekijän ansioiden perusteella. Työntekijä kuuluu tapaturmavakuutukseen työskentelyn alusta lukien. Työeläke maksetaan aikanaan eläkkeensaajalle kansalaisuudesta tai asuinmaasta riippumatta. Sama koskee tapaturmavakuutuksesta maksettavia etuuksia.

Kuva: Suomen sosiaaliturvajärjestelmä



Lähde: Kansaneläkelaitos

Alla on käsitelty asumiseen ja työskentelyyn perustuvia sosiaaliturvaetuuksia ja -palveluja siltä osin, kun ne on lueteltu jäljempänä Taulukossa 2.1.

### **Kelan toimeenpanemat etuudet**

Kela ratkaisee yleensä niin sanotun soveltamisalain mukaan, onko Suomeen muuttavalla kolmannen maan kansalaisella oikeutta Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan.<sup>31</sup> Kela hallinnoi seuraavia Taulukossa 2.1. mainittuja etuuksia<sup>32</sup>, joihin ovat oikeutettuja soveltamisalain mukaan Suomessa vakinaisesti asuvat henkilöt:

- sairaanhoitokorvaukset (korvaukset yksityisen terveydenhuollon palvelujen käyttämisestä aiheutuneista kustannuksista, korvaukset matkoista, jotka on tehty sairauden, raskauden tai synnytyksen vuoksi julkiseen tai yksityiseen hoitolaitokseen sekä korvaukset lääkärin määräämien lääkkeiden kustannuksista)
- sairauspäiväraha ja kuntoutusraha
- äitiys-, isyys- ja vanhempainraha

31 Sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan Suomessa vakinaisesti asuviin henkilöihin. Suomeen muuttavaan henkilöön voidaan soveltaa sosiaaliturvalainsäädäntöä jo maahantulosta alkaen, jos hänen tarkoituksensa on muuttaa Suomeen vakinaisesti ja hänellä on lisäksi yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa. Ks. tarkemmin soveltamisalain luku 2.

32 Kelan hoitamaan sosiaaliturvaan kuuluvat lapsiperheiden tuet, sairausvakuutus, kuntoutus, työttömän perusturva, asumistuki, opintotuki ja vähimmäiseläkkeet. Lisäksi Kela huolehtii vammaisuuksista ja sotilasavustuksista.

- lapsilisä ja äitiysavustus
- peruspäiväraha ja työmarkkinatuki työttömyyden varalta
- kansaneläkejärjestelmän työkyvyttömyys-, vanhuus- ja perhe-eläke (eli leskeneläke tai lapseneläke) sekä takuueläke
- eläkettä saavan hoitotuki ja eläkkeensaajan asumistuki sekä 16 vuotta täyttäneen vammaistuki työkyvyttömyyden varalta
- vanhuuseläkkeeseen kuuluvat hoitotuki ja asumistuki
- yleinen asumistuki.

Henkilöllä voi olla oikeus työskentelyyn (tai yritystoimintaan) perustuviin sosiaaliturvaetuuksiin, vaikka hänen ei katsottaisi asuvan Suomessa soveltamisalain mukaan. Sairausvakuutuslain 2 §:n 2 momentin mukaan työntekijä tai yrittäjä on vakuutettu työskentelyn tai yritystoiminnan aloittamisesta lukien, jos hän työskentelee yhtäjaksoisesti vähintään neljän kuukauden<sup>33</sup> ajan, tai kun hän on yhtäjaksoisesti harjoittanut yritystoimintaa vähintään neljän kuukauden ajan.<sup>34</sup> Kelan hallinnoimia etuuksia, joihin henkilöllä voi olla oikeus pelkän työskentelyn (tai yritystoiminnan) perusteella, ovat:

- yksityisen terveydenhuollon kustannusten korvaus ja matkakustannusten korvaus julkisen terveydenhuollon osalta
- sairauspäiväraha ja kuntoutusraha.

Lasten kotihoidontuki liittyy kiinteästi kuntien järjestämiin päivähoitopalveluihin ja sen rahoittavat kunnat. Kotihoidontuen maksaminen on kuitenkin käytännössä Kelan vastuulla ja asumista ratkaistessaan se soveltaa kotikuntalakia.

Kelan vastuulla olevista perhe-etuuksista lapsilisän ja äitiysavustuksen rahoittaa valtio. Kelan sairausvakuutuslain nojalla maksamien etuuksien (sairaanhoitokulujen korvaaminen, sairauspäiväraha, kuntoutusraha ja vanhempainpäivärahat) rahoitukseen osallistuvat palkansaajat, itsenäiset ammatinharjoittajat, työnantajat, vakuutetut ja valtio.<sup>35</sup> Asumisen tuet sekä kansaneläkejärjestelmän mukaiset eläkkeet ja eläkkeisiin liittyvät etuudet rahoittaa valtio. Työttömyysturvan rahoitusta on kuvattu jäljempänä tässä luvussa.

33 Jos sen sijaan työsuhde on solmittu alle neljä kuukautta kestävää työtä varten, ei henkilöön sovelleta asumisperusteista sosiaaliturvalainsäädäntöä eikä sairausvakuutuslakia. Työnantaja on kuitenkin velvollinen ottamaan työeläke- ja tapaturmavakuutuksen työntekijälleen.

34 Sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaan työntekijänä sairausvakuutetaan henkilö, joka työskentelee vähintään neljä kuukautta siten, että palkka ja viikkotyötunnit kartuttavat työttömyysturvan työssäoloehtoaa. Työtä on tehtävä vähintään 18 tuntia kalenteriviikossa ja palkan on oltava työehtosopimuksen mukainen tai jos alalla ei ole työehtosopimusta, kokoaikatyön palkan on oltava vähintään 1 134 euroa kuukaudessa (vuonna 2013).

Ks. myös työttömyysturvalain (1290/2002) 5 luvun 4 § (Palkansaajan työssäoloehtoon luettava työ): <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20021290>

Yrittäjien osalta on huomattava, että yrittäjän eläkelain (YEL 1272/2006) 4 §:n mukaan vakuuttamisvelvollisuus koskee neljä kuukautta jatkunutta yritystoimintaa, josta saatavat työtulot ovat vähintään 7 303,99 euroa vuodessa. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20061272>

35 Sairausetuudet rahoitetaan vakuutetun (eli työntekijän) ja työnantajan vakuutusmaksuilla sekä valtion varoista. Työntekijän/vakuutetun sairausvakuutusmaksu pidetään palkasta. Ks. myös sairausvakuutuslain 18 luku: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20041224>

Haastattelu Kela 7.8.2013: Työnantajan velvollisuus maksaa palkkaa sairausajalta ja vanhempainvapaan ajalta määräytyy työehtosopimuslain ja työehtosopimusten perusteella. Kela soveltaa päivärahajoja maksaessaan sairausvakuutuslakia. Kela maksaa sairauspäivärahan ja vanhempainpäivärahat (äitiys-, isyys- ja vanhempainraha) työnantajalle siltä osin kuin työnantaja on maksanut henkilölle sairausajan palkkaa tai palkkaa vanhempainvapaan ajalta. Sairauspäivärahaa ei yleensä makseta henkilölle itselleen.

## **Kuntien vastuulla olevat sosiaalipalvelut ja toimeentulotuki**

Kunnat vastaavat sosiaalipalveluiden<sup>36</sup> järjestämisestä kunnan asukkaille eli niille, joilla on kotikunta kunnassa. Kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa on kunnan huolehdittava laitoshuollon ja muiden sosiaalipalveluiden järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle henkilölle kuin kunnan asukkaalle.<sup>37</sup> Taulukkoon 2.1. sisältyvät kunnan järjestämistä sosiaalipalveluista kotipalvelut, vammaisille tarjottavat palvelut, omaishoidontuki, palveluasuminen sekä laitoshoitopalvelut.

Toimeentulotuki on sosiaaliturvajärjestelmän viimesijainen ja tarveharkintainen taloudellinen tuki. Toimeentulotukilaki toteuttaa osaltaan Suomen perustuslain 19 §:n 1 momenttia, joka sääntelee oikeutta sosiaaliturvaan. Säännöksen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämä perusoikeus on tarkoitettu koskemaan kaikkia Suomen oikeuspiiriin kuuluvia henkilöitä kansalaisuudesta riippumatta. Toimeentulotuen myöntää se kunta, jonka alueella henkilö oleskelee vakinaisesti. Kiireellistä toimeentulotukea voidaan myöntää myös kunnassa tilapäisesti oleskelevalle.<sup>38</sup>

Valtio maksaa kunnille valtionosuuksia sosiaalipalvelujen ja toimeentulotuesta aiheutuvien kustannusten rahoittamiseksi.

## **Terveydenhuoltojärjestelmä**

Suomen julkinen sairaanhoitojärjestelmä eroaa useimmista muista maista siten, että Suomessa on erilliset sairausvakuutus- ja terveyspalvelujärjestelmät.<sup>39</sup>

Suomen terveydenhuoltojärjestelmä jakaantuu julkiseen ja yksityiseen – julkiseen painottuen. Julkisen terveydenhuollon<sup>40</sup> järjestämisestä vastaavat perusterveydenhuollon osalta kunnat tai niiden yhteenliittymät ja erikoissairaanhoidon osalta kuntien muodostamat sairaanhoitopiirit. Lääkinnällinen kuntoutus on osa julkisia terveyspalveluja ja näin ollen kotikunnan on vastattava myös siitä, niiltä osin kuin kuntoutusta ei ole lailla määrätty Kelan tehtäväksi.<sup>41</sup>

Kolmannen maan kansalaisen oikeus kaikkiin Suomen julkisen terveydenhuollon palveluihin perustuu siihen, että hän asuu pysyvästi Suomessa ja hänellä on kotikuntalainen mukainen kotikunta. Kotikunnan osalta päätökset tekee maistraatti. Jos henkilöllä on Suomessa kotikunta, on hänellä kansalaisuudesta riippumatta oikeus julkisen terveydenhuollon

36 Ks. Sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1982/19820710> (Jäljempänä taulukossa 2.1. sosiaalipalvelut on mainittu kohdassa XI. Pitkäaikaishoito, kuten MISSOC-sosiaaliturvaoppaassa.)

37 Ks. sosiaalihuoltolain 14 ja 15 §

Kunnan asukkaalla tarkoitetaan sosiaalihuoltolaissa henkilöä, jolla on kunnassa väestötietolaissa tarkoitettu kotikunta. Jollei henkilöllä ole kotipaikkaa, pidetään häntä sen kunnan asukkaana, jossa hän oleskelee.

38 Ks. Opas toimeentulotukilain soveltajalle, s. 57 ja laki toimeentulotuesta (1412/1997) 2 ja 14 §: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412>

39 SOLMU IV:n raportti s. 30

40 Ks. terveydenhuoltolain (1326/2010) 2 ja 3 luvut, joissa on lueteltu lakisääteiset terveys- ja sairaanhoitopalvelut: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101326>

Erikseen on säädetty työterveyshuollosta, mielenterveyspalveluista ja lääketieteellisestä tutkimuksesta. Lakisääteisten palvelujen lisäksi kunnat voivat järjestää muita palveluja.

41 Taulukko 2.1. ei anna kokonaiskuvaa Kelan tehtävistä kuntoutuksen osalta. Kela järjestää ja korvaa: 1) vajaa-kuntoisten ammatillista kuntoutusta; 2) vaikeavammaisten lääkinällistä kuntoutusta; 3) kuntoutuspsykoterapiaa; sekä 4) harkinnanvaraisena kuntoutuksena muuta kuin 1–3 kohdassa tarkoitettua ammatillista tai lääkinällistä kuntoutusta.

palveluihin kuntalaisen asiakasmaksulla, jonka suuruudesta kunnat päättävät lainsäädännön puitteissa itsenäisesti.<sup>42</sup> Jos henkilöllä ei ole Suomessa kotikuntaa, voidaan häneltä periä julkisessa terveydenhuollossa maksuna hoidon todelliset kustannukset.<sup>43</sup>

Kelan sairaanhoitokorvaukset täydentävät järjestelmää siten, että henkilö voi saada tietyssä määrin korvausta lääkkeistä, matkoista sekä yksityisen terveydenhuollon kustannuksista. Oikeus Kelan maksamiin sairaanhoitokorvauksiin perustuu pääsäännön mukaan siihen, että henkilö on Suomessa sairausvakuutettu. Sairausvakuutetuksi voi tulla vakinaisen asumisen (soveltamisalalaki) tai pelkän työskentelyn/yritystoiminnan (sairausvakuutuslaki) perusteella.

Jos kolmannen maan kansalaisella ei ole kotikuntaa, on hänellä kuitenkin kansallinen lainsäädännön nojalla oikeus saada kiireellinen sairaanhoito Suomessa.<sup>44</sup> Ulkomaalaiselta voidaan tällöin veloittaa hoidon todelliset kustannukset. Tällaisella ulkomaalaisella ei myöskään ole oikeutta Kelan maksamiin sairaanhoitokorvauksiin.

Kunnat rahoittavat julkiset terveydenhoitopalvelut kunnallisverotuloilla ja käyttäjämaksuilla. Lisäksi valtio maksaa kunnille valtionosuuksia terveyspalvelujen rahoittamiseksi. Kelan maksamat sairaanhoitokorvaukset kustantaa valtio verovaroin.

## Eläkejärjestelmä

Eläketurvan rakenne on Suomessa erikoislaatuinen.<sup>45</sup> Suomessa on kaksi eläkejärjestelmää:

- lakisääteinen ansiosidonnainen työeläkejärjestelmä<sup>46</sup> ja
- kansaneläkejärjestelmä (joka käsittää myös takuueläkkeen<sup>47</sup>).

Työeläkejärjestelmästä maksetaan ansiosidonnaista, työeläkevakuutukseen perustuvaa eläkettä, jota kertyy ansiotyöstä ja yrittäjätoiminnasta. Kansaneläkejärjestelmä takaa vähimmäiseläkkeen Suomessa asumisen perusteella niille eläkkeensaajille, jotka eivät saa muuta eläkettä tai joiden eläketurva on heikko. Eläkejärjestelmät on integroitu toisiinsa siten, että kun työeläke ylittää tietyn rajan, kansaneläkettä tai takuueläkettä ei makseta. Kaksiosaisesta eläkejärjestelmästä maksettavat lakisääteiset eläkkeet (vanhuuseläke, työkyvyttömyyseläke, perhe-eläke) turvaavat

42 MAASTO-muistio s. 22: Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (734/1992) ja -asetuksessa (912/1992) (jäljempänä asiakasmaksulaki ja -asetus) määrätty maksut ovat enimmäismaksuja, joita ei voi kunnassa tai kuntayhtymässä tehtävin päätöksin ylittää. Kunta ja kuntayhtymä voi päättää vain siitä, peritäänkö maksut maksimimääräisinä, alennettuina vai jätetäänkö ne joiltakin osin perimättä. Asiakasmaksuilla katetaan noin 7,5 % kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksista.

43 Ks. asiakasmaksulain 13 § ja -asetuksen 24 §

44 Ks. terveydenhuoltolain 50 §: Jokaiselle Suomessa kiireellisen hoidon tarpeessa olevalle on annettava hänen terveydentilansa kannalta välttämätön hoito.

45 SOLMU IV:n raportti, s. 30

46 Ks. Suomen kansallinen MISSOC-sosiaaliturvaopas (jäljempänä MISSOC-sosiaaliturvaopas), Sosiaaliturvaoikeudet Suomessa, Heinäkuu 2012, s. 4: Työeläkejärjestelmä perustuu useaan eri lakiin. Tärkein niistä on työntekijän eläkelaki (TyEL), jota sovelletaan yksityisen sektorin työntekijöihin, 60 prosenttiin kaikaista työntekijöistä. Itsenäisille ammatinharjoittajille, merimiehille ja virkamiehille on omat eläkejärjestelmät.  
([http://ec.europa.eu/employment\\_social/empl\\_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Finland\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Finland_fi.pdf))

47 Kela alkoi maksaa takuueläkettä 1.3.2011. Samalla päättyi maahanmuuttajan erityistuki.

Suomessa asuvalla henkilöllä, joka saa esimerkiksi vanhuuseläkettä, on oikeus takuueläkkeeseen, jos hänen eläkkeistä saadut yhteenlasketut bruttotulonsa ovat alle 732,13 euroa kuussa (vuonna 2013). Myös maahanmuuttajat, jotka eivät saa kansaneläkettä, voivat saada takuueläkettä 65 vuotta täytettyään.

toimeentulon vanhuuden, työkyvyttömyyden ja perheenhuoltajan kuoleman varalta. Työntekijät voivat myös hankkia itselleen yksilöllisiä eläkevakuutuksia ja eläketilejä. Suomessa lakisääteistä järjestelmää täydentävän lisäeläketurvan merkitys on kuitenkin vähäinen.<sup>48</sup>

Eläkejärjestelmä on hajautettu. Työeläkelaitokset (työeläkeyhtiöt, eläkekassat ja eläkesäätiöt) hoitavat eläkevakuutuksia ja maksavat työeläkkeet. Kela hallinnoi kansaneläkejärjestelmää.

Lakisääteiset työeläkkeet rahoitetaan pääasiassa jakojärjestelmällä eli kunkin vuoden työeläkemaksuilla<sup>49</sup>, joita maksavat työnantajat, työntekijät ja yrittäjät. Osa eläkkeistä rahoitetaan käyttämällä niihin sekä työeläkemaksuja että aiemmin kerättyjä rahastoja niin kutsutun osittain rahastoivan periaatteen mukaan, mikä on Suomen järjestelmän erityispiirre. Työeläkevarojen ja niille saatujen sijoitustuottojen lisäksi rahoitukseen käytetään Työttömyysvakuutusrahaston työeläkejärjestelmään maksamia suorituksia sekä valtion osuuksia. Kansaneläkkeiden (takuueläke mukaan lukien) kustannuksista vastaa valtio verovaroin.<sup>50</sup>

## **Työtapaturmat ja ammattitaudit**

Suomella on erillinen työtapaturma- ja ammattitautilainsäädäntö, toisin kuin monilla muilla mailla.<sup>51</sup> Työnantaja on velvollinen vakuuttamaan työntekijänsä valitsemassaan vahinkovakuutusyhtiössä. Tapaturmavakuutuslaitosten liitto (TVL) vastaa korvauksen maksamisesta, jos työnantaja on laiminlyönyt lakisääteisen vakuuttamisvelvollisuutensa. Lakisääteisen tapaturmavakuutuksen antamaan turvaan ovat pääsäännön mukaan oikeutettuja kaikki työsuhteessa työtä tekevät henkilöt kansalaisuudesta riippumatta.<sup>52</sup> Tapaturmavakuutus perustuu työnantajien vakuutusmaksuihin.

48 MISSOC-sosiaaliturvaopas s. 4, 12, 15 ja 17. Ks. myös ETK:n sivut: <http://www.etk.fi/fi/service/suomi/233/suomi>

49 ETK:n sivut: Lakisääteisiä, työntekijän palkasta perittäviä työeläkemaksuja maksavat sekä yksityisten että julkisten alojen työnantajat ja työntekijät. Myös yrittäjät ja maatalousyrittäjät maksavat eläkevakuutusmaksut työtuloistaan. Työnantajat ilmoittavat työntekijöidensä ansiotiedot eläkelaitoksilleen ja tilittävät niille sekä työnantajien että työntekijöiden maksuosuudet. Yrittäjät ja maatalousyrittäjät huolehtivat itse eläkemaksuistaan maksamalla ne omalle eläkevakuuttajalleen.  
[http://www.etk.fi/fi/service/lakisaaiteiset\\_tyaelakemaksut/277/lakisaaiteiset\\_tyaelakemaksut](http://www.etk.fi/fi/service/lakisaaiteiset_tyaelakemaksut/277/lakisaaiteiset_tyaelakemaksut)

50 Ks. ETK:n sivut: [http://www.etk.fi/fi/service/elakkeiden\\_rahaitus/272/elakkeiden\\_rahaitus](http://www.etk.fi/fi/service/elakkeiden_rahaitus/272/elakkeiden_rahaitus)

51 Haastattelu TVL 13.8.2013

52 Ks. TVL:n sivut: <http://www.tvl.fi/fi/Vakuutus/Vakuutukseen-kuuluminen/>

## Työttömyysturva

Työ- tai virkasuhteessa olevat palkkatyöntekijät sekä yrittäjät voivat kuulua työttömyyskassaan, jonka tehtävänä on maksaa jäsenilleen ansiopäiväraha työttömyyden aikana. Kassan jäsenyys on vapaaehtoista. Ne, jotka eivät ole oikeutettuja ansiopäivärahaan, voivat saada Kelan maksamaa peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea.<sup>53</sup>

Suomen työttömyysturvajärjestelmään kuuluva työmarkkinatuki on siinä suhteessa erikoinen, että työmarkkinatukeen voivat olla oikeutettuja myös henkilöt, jotka eivät ole koskaan työskennelleet. Työmarkkinatuki on siis maksuihin perustumaton etuus, jonka saaminen ei edellytä henkilön aiempaa työntekoa.<sup>54</sup>

Kolmannen maan kansalainen voi saada työttömyysetuuksia vain, jos hänen katsotaan soveltamisalalain mukaan asuvan Suomessa.<sup>55</sup>

Työttömyysetuudet rahoitetaan osittain julkisista varoista sekä osittain työnantajien ja työntekijöiden maksamilla työttömyysvakuutusmaksuilla ja työttömyyskassojen jäsenmaksuilla. Valtio maksaa perusosan.<sup>56</sup> Työmarkkinatuen rahoitukseen osallistuvat valtio ja kunnat.<sup>57</sup>

53 MISSOC-sosiaaliturvaopas, s. 23–24, Ks. myös TYJ:n sivut: <http://www.tyj.fi/fin/ansioapaivaraaha/> ja TYJ:n 21.2.2013 julkaisema Työttömyyskassojen etuusopas 2013: <http://www.tyj.fi/fin/materiaali/etusopas/>

54 SOLMU IV:n raportti, s. 30 ja 48

55 Haastattelu Kela 25.10.2013 ja TYJ 1.11.2013

56 MISSOC-sosiaaliturvaopas, s. 5 ja haastattelu TYJ 22.8.2013: Kelan maksaman peruspäivärahan rahoittaa valtio.

Ansiopäivärahan perusosan (joka vastaa suuruudeltaan Kelan peruspäivärahaa) rahoittaa valtio verovaroin. Työnantajan ja työntekijän maksamista työttömyysvakuutusmaksuista (jotka peritään palkanmaksun yhteydessä) rahoitetaan ansio-osa työttömyysvakuutusrahaston (TVR) kautta. Työttömyyskassat rahoittavat ansio-osasta 5,5 % keräämällään jäsenmaksuilla. Yrittäjien osalta rahoitus menee toisin: TVR:n rahoitusta ei ole lainkaan, perusosa ja lapsikorotus tulevat valtiolta ja loput työttömyyskassalta/jäsenmaksuista. Tämä perustuu siihen, että yrittäjät eivät maksa työttömyysvakuutusmaksuja.

57 Työmarkkinatuki on Kelan maksama etuus, jonka rahoitus tulee aluksi kokonaan valtiolta. Työmarkkinatukea vähintään 500 työttömyyspäivältä saaneen henkilön työmarkkinatuki rahoitetaan puoliksi valtion ja kunnan kesken.

## Taulukko 2.1. Yleiskuvaus kansallisissa MISSOC-oppaissa esitetystä kansallisesta sosiaaliturvajärjestelmästä

Taulukossa 2.1. on luokiteltu Suomen sosiaaliturvaetuudet ja -palvelut yhdentoista sosiaaliturvahaaran alle vastaavalla tavalla kuin MISSOC:in kansallisessa sosiaaliturvaoppaassa<sup>58</sup>.

Taulukossa kuvataan sosiaaliturvaetuuksien ja -palvelujen rahoitusta sen mukaan, perustuuko rahoitus verovaroihin, vakuutusmaksuihin vai eri rahoitusmuotojen yhdistelmään. Lisäksi taulukossa tarkastellaan kolmannen maan kansalaisten oikeutta näihin etuuksiin ja palveluihin. Kolmannen maan kansalaiset on jaoteltu seuraavasti:

- » **Suomessa pysyvällä oleskeluluvalla (P) tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvalla (P-EU) oleskelevat kolmannen maan kansalaiset**
- » **Suomessa määräaikaisella eli jatkuvalla (A) tai tilapäisellä (B) oleskeluluvalla oleskelevat kolmannen maan kansalaiset, jotka ovat:**
  - työntekijöitä (mukaan lukien tutkijat, kausityöntekijät ja Euroopan unionin sinisen kortin haltijat)
  - elinkeinonharjoittajia
  - työttömiä (työnhakijoita)<sup>59</sup> tai
  - kolmannen maan kansalaisen perheenjäseniä.

Kolmannen maan kansalaiselle myönnetystä oleskeluluvasta ei kuitenkaan voi vetää suoraviivaisia johtopäätöksiä sen suhteen, mitkä ovat henkilön oikeudet Suomen sosiaaliturva-etuuksiin ja -palveluihin. Tästä johtuen taulukon jälkeen on pyritty kuvaamaan oleskeluluvan merkitystä eri tilanteissa.

58 Tämä tutkimus pohjautuu vuonna 2012 julkaistuun oppaaseen, jota on sittemmin päivitetty: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/empl\\_portal/SSRinEU/Your\\_social\\_security\\_rights\\_in\\_Finland\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your_social_security_rights_in_Finland_fi.pdf)

59 Ks. myös Kelan vakuuttamista koskeva ohje, s. 103: Suomeen niin sanotusta kolmannesta maasta työnhakuun tulevia henkilöitä ei yleensä pidetä vakinaisesti maassa asuvina. Jos työnhakijan tarkoituksena on muuttaa Suomeen vakinaisesti ja tämä ilmenee työnhakijan olosuhteista, muuttoa voidaan pitää vakinaisena. Tällöin kyse voi olla esimerkiksi paluumuuttajana tai perhesyistä tapahtuneesta Suomeen muutosta (SovAL 3 a §, SVL 2:1 §).



Sosiaaliturvahaara	Kuhunkin haaraan sisältyvät etuudet ja palvelut	Rahoitusmekanismit	Kolmansien maiden kansalaisten oikeus etuuteen/palveluun
<b>I. Terveydenhoito</b>			
	Julkiset terveydenhoitopalvelut: <ul style="list-style-type: none"> <li>terveysneuvonta ja -tarkastukset</li> <li>sairaanhoido</li> <li>kuntoutuspalvelut (jos ne eivät kuulu toisen järjestelmän piiriin)</li> <li>mielenterveyspalvelut</li> <li>sairaankuljetus</li> <li>hammashoito</li> <li>neuvolapalvelut</li> <li>kouluterveydenhuolto</li> <li>opiskelijaterveydenhuolto</li> <li>työterveyshuolto</li> <li>joukko- ja seulonatatutkimukset</li> </ul>	verovaroihin perustuva <sup>60</sup>	Kyllä, jos kotikunta Suomessa – EU:n sinisen kortin haltijat perheenjäsenineen aina <ul style="list-style-type: none"> <li>Kaikki P, P-EU ja A-luvan haltijat oikeutettuja, jos kotikunta</li> <li>Tapauskohtaisesti vähintään vuoden voimassaolevan B-luvan haltijat</li> </ul> Kiireelliseen sairaanhoitoon oikeus kaikilla <sup>61</sup>
	Matkakustannusten korvaus julkisen terveydenhuollon osalta	verovaroihin perustuva	Kyllä, jos Suomessa sairausvakuutettu – EU:n sinisen kortin haltijat perheenjäsenineen aina <sup>62</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pääsääntöisesti oikeutettuja kaikki P, P-EU ja A-luvan haltijat</li> <li>Tapauskohtaisesti B-luvan haltijat</li> </ul>
	Yksityisen terveydenhuollon kustannusten korvaus: <ul style="list-style-type: none"> <li>lääkärin ja hammaslääkärin palkkiot</li> <li>lääkärin määräämän tutkimuksen ja hoidon kustannukset</li> <li>lääkärin määräämät lääkkeet</li> <li>matkakustannukset</li> </ul>	yhdistelmä	Kyllä, jos Suomessa sairausvakuutettu – EU:n sinisen kortin haltijat perheenjäsenineen aina <sup>63</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pääsääntöisesti oikeutettuja kaikki P, P-EU ja A-luvan haltijat</li> <li>Tapauskohtaisesti B-luvan haltijat</li> </ul>
<b>II. Sairausetuudet</b>			
	Sairauspäiväraha	yhdistelmä	Kyllä, jos Suomessa sairausvakuutettu – EU:n sinisen kortin haltijat perheenjäsenineen aina <sup>64</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pääsääntöisesti oikeutettuja kaikki P, P-EU ja A-luvan haltijat</li> <li>Tapauskohtaisesti B-luvan haltijat</li> </ul>
	Kuntoutusraha	yhdistelmä	Ks. ed. kohta

60 Kunnasta riippuen maksaa asiakas kuitenkin asiakasmaksun.

61 Kaikilla kuntien asukkailla (eli niillä, joilla on kotikunta) on oikeus käyttää terveydenhoitopalveluja. Kaikilla pysyvän (P, P-EU) ja jatkuvan (A) oleskeluluvan haltijoilla on oleskeluluvan perusteesta (työskentely, elinkeinonharjoittaminen, perheside) riippumatta oikeus kotikuntaan. Kotikunta voi olla myös sellaisella työntekijällä, elinkeinonharjoittajalla tai perheenjäsenellä, jolla on vähintään vuoden voimassa oleva tilapäinen (B) oleskelulupa ja tarkoitus jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Jollei kolmannen maan kansalaisella ole kotikuntaa Suomessa, on hänellä oikeus vain kiireelliseen sairaanhoitoon, jonka kustannukset voidaan veloitaa jälkikäteen. EU:n sinisen kortin haltijat perheenjäsenineen rinnastetaan kuitenkin kotikuntalaisiin (vaikka eivät saisi kotikuntaa) ja ovat oikeutettuja julkisiin terveydenhuoltopalveluihin kuntalaisen asiakasmaksulla.

62 Kustannukset korvataan (lainsäädännön määräämissä rajoissa) kaikille soveltamisalain mukaan Suomessa asuville henkilöille sekä henkilöille, jotka eivät asu Suomessa, mutta jotka aikovat työskennellä Suomessa yhdenjaksoisesti vähintään neljä kuukautta tai jotka ovat harjoittaneet yritystoimintaa Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään neljän kuukauden ajan (eli henkilö on Suomessa sairausvakuutettu).

63 Ks. ed. alaviite

64 Sairauspäivärahaan ja kuntoutusrahaan ovat oikeutettuja kaikki soveltamisalain mukaan Suomessa asuvat 16–67 -vuotiaat henkilöt sekä henkilöt, jotka eivät asu vakinaisesti Suomessa, mutta jotka työskentelevät Suomessa yhdenjaksoisesti vähintään neljä kuukautta tai jotka ovat harjoittaneet yritystoimintaa Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään neljän kuukauden ajan (eli henkilö on Suomessa sairausvakuutettu). Em. työntekijä sairausvakuutetaan heti työskentelyn aloittamisesta lukien. Yrittäjä vakuutetaan takautuen yritystoiminnan aloittamisesta lukien, kun toiminta on kestänyt yhtäjaksoisesti vähintään 4 kuukautta.

Sosiaaliturvahaara	Kuhunkin haaraan sisältyvät etuudet ja palvelut	Rahoitusmekanismit	Kolmansien maiden kansalaisten oikeus etuuteen/palveluun
<b>III. Äitiys- ja isyysetuudet</b>			
	Vanhempainpäivärahat: <ul style="list-style-type: none"> <li>• äitiysraha (sekä erityisäitiysraha)</li> <li>• isyysraha</li> <li>• vanhempainraha</li> </ul>	yhdistelmä	Kyllä, jos Suomessa SovAL:n mukaan asuvana vakuutettu <sup>65</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pääsääntöisesti oikeutettuja kaikki P, P-EU ja A-luvan haltijat</li> <li>• Tapauskohtaisesti B-luvan haltijat – eivät kuitenkaan pelkääntään työnteon perusteella vakuutetut</li> </ul>
	Luontoisetuudet (neuvolassa raskauden aikana ja sen jälkeen tehtävät lääkärintarkastukset)	verovaroihin perustuva	Kyllä, jos kotikunta Suomessa – EU:n sinisen kortin haltijat perheenjäsenineen aina <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaikki P, P-EU ja A-luvan haltijat oikeutettuja, jos kotikunta</li> <li>• Tapauskohtaisesti vähintään vuoden voimassaolevan B-luvan haltijat</li> </ul>
<b>IV. Työkyvyttömyys-etuudet</b>			
	Lakisääteisen ansiosidonnaisen työeläkejärjestelmän työkyvyttömyyseläke ja kuntoutusraha	yhdistelmä	Kyllä, kaikki työntekijät <sup>66</sup>
	Kansaneläkejärjestelmän työkyvyttömyyseläke	verovaroihin perustuva	Kyllä, jos Suomessa SovAL:n mukaan asuvana vakuutettu <sup>67</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pääsääntöisesti oikeutettuja kaikki P, P-EU ja A-luvan haltijat</li> <li>• Tapauskohtaisesti B-luvan haltijat – eivät kuitenkaan pelkääntään työnteon perusteella vakuutetut</li> </ul>
	Takuueläke	verovaroihin perustuva	Kyllä, jos Suomessa SovAL:n mukaan asuvana vakuutettu <sup>68</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pääsääntöisesti oikeutettuja kaikki P, P-EU ja A-luvan haltijat</li> <li>• Tapauskohtaisesti B-luvan haltijat – eivät kuitenkaan pelkääntään työnteon perusteella vakuutetut</li> </ul>
	Muut työkyvyttömyysetuudet: <ul style="list-style-type: none"> <li>• eläkettä saavan hoitotuki</li> <li>• eläkkeensaajan asumistuki</li> <li>• 16 vuotta täyttäneen vammaistuki</li> </ul>	verovaroihin perustuva	Kyllä, jos Suomessa SovAL:n mukaan asuvana vakuutettu <sup>69</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pääsääntöisesti oikeutettuja kaikki P, P-EU ja A-luvan haltijat</li> <li>• Tapauskohtaisesti B-luvan haltijat – eivät kuitenkaan pelkääntään työnteon perusteella vakuutetut</li> </ul>

65 Kaikilla soveltamisalain mukaan Suomessa asuvilla on oikeus äitiys- ja isyysetuuksiin (eli henkilö on Suomessa vakuutettu). Sekä äidin (äitiysraha ja vanhempainraha) että isän (isyysraha ja vanhempainraha) on täytynyt asua Suomessa vähintään 180 päivää ennen laskettua synnytysaikaa.

66 Kaikki työntekijät tulevat oleskelulupalajista riippumatta vakuutetuksi, kunhan ansio- ja ikärajaedellytykset täyttyvät. Yrittäjien vakuuttamisvelvollisuus edellyttää, että yritystoiminta on kestänyt vähintään 4 kuukautta ja että yritystoiminnasta saatavat tulot ovat vähintään 7 303,99 euroa vuodessa (vuonna 2013). Yrittäjän tulee myös asua ja toimia Suomessa.

67 Maksetaan soveltamisalain mukaan Suomessa asuvalle henkilölle. Lähtökohtaisesti pysyvän (P, P-EU) ja jatkuvan (A) oleskeluluvan haltijoiden katsotaan asuvan Suomessa vakinaisesti oleskelulupaperusteesta (työnteko, elinkeinonharjoittaminen, perheside) riippumatta. Tapauskohtaisesti Suomessa asuvaksi katsotaan myös henkilö, jonka oleskelulupa on voimassa alle vuoden ja/tai jolla on tilapäinen (B) oleskelulupa.

68 Ks. ed. alaviite

69 Ks. ed. alaviite

Sosiaaliturvahaara	Kuhunkin haaraan sisältyvät etuudet ja palvelut	Rahoitusmekanismit	Kolmansien maiden kansalaisten oikeus etuuteen/palveluun
<b>V. Vanhuuseläkkeet ja -etuudet</b>			
	Lakisääteisen ansiosidonnaisen työeläkejärjestelmän vanhuuseläke	yhdistelmä	Kyllä, kaikki työntekijät <sup>70</sup>
	Kansaneläkejärjestelmän vanhuuseläke	verovaroihin perustuva	Kyllä, jos Suomessa SovAL:n mukaan asuvana vakuutettu <sup>71</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pääsääntöisesti oikeutettuja kaikki P, P-EU ja A-luvan haltijat</li> <li>• Tapauskohtaisesti B-luvan haltijat – eivät kuitenkaan pelkäästään työnteon perusteella vakuutetut</li> </ul>
	Takuueläke	verovaroihin perustuva	Kyllä, jos Suomessa SovAL:n mukaan asuvana vakuutettu <sup>72</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pääsääntöisesti oikeutettuja kaikki P, P-EU ja A-luvan haltijat</li> <li>• Tapauskohtaisesti B-luvan haltijat – eivät kuitenkaan pelkäästään työnteon perusteella vakuutetut</li> </ul>
	Muut vanhuusetuudet: <ul style="list-style-type: none"> <li>• eläkettä saavan hoitotuki</li> <li>• eläkkeensaajan asumistuki</li> </ul>	verovaroihin perustuva	Kyllä, jos Suomessa SovAL:n mukaan asuvana vakuutettu <sup>73</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pääsääntöisesti oikeutettuja kaikki P, P-EU ja A-luvan haltijat</li> <li>• Tapauskohtaisesti B-luvan haltijat – eivät kuitenkaan pelkäästään työnteon perusteella vakuutetut</li> </ul>
<b>VI. Eloönjääneiden etuudet</b>			
	Työeläkejärjestelmästä maksettava eläke (leskeneläke ja lapseneläke)	yhdistelmä	Kyllä, kaikkien vakuutettujen työntekijöiden omaiset <sup>74</sup>
	Kansaneläke (leskeneläke ja lapseneläke)	verovaroihin perustuva	Kyllä, jos sekä edunjättäjä että omainen Suomessa SovAL:n mukaan asuvana vakuutettuja <sup>75</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pääsääntöisesti oikeutettuja kaikki P, P-EU ja A-luvan haltijat</li> <li>• Tapauskohtaisesti B-luvan haltijat – eivät kuitenkaan pelkäästään työnteon perusteella vakuutetut</li> </ul>

70 Kaikki työntekijät tulevat oleskelulupalajista riippumatta vakuutetuksi, kunhan ansio- ja ikärajaedellytykset täyttyvät. Yrittäjien vakuuttamisvelvollisuus edellyttää, että yritystoiminta on kestänyt vähintään 4 kuukautta ja että yritystoiminnasta saatavat tulot ovat vähintään 7 303,99 euroa vuodessa (vuonna 2013). Yrittäjän tulee myös asua ja toimia Suomessa.

71 Maksetaan soveltamisalain mukaan Suomessa asuvalle henkilölle. Lähtökohtaisesti pysyvän (P, P-EU) ja jatkuvan (A) oleskeluluvan haltijoiden katsotaan asuvan Suomessa vakinaisesti oleskelulupaperusteesta (työnteko, elinkeinonharjoittaminen, perheside) riippumatta. Tapauskohtaisesti Suomessa asuvaksi katsotaan myös henkilö, jonka oleskelulupa on voimassa alle vuoden ja/tai jolla on tilapäinen (B) oleskelulupa.

72 Ks. ed. alaviite

73 Ks. ed. alaviite

74 Työeläkejärjestelmän perhe-eläkkeet (leskeneläke ja lapseneläke) maksetaan edesmenneen, Suomessa vakuutetuksi tulleen työntekijän eläkkeen perusteella. Sillä ei ole merkitystä, onko leski/lapsi ollut Suomessa vakuutettu.

75 Ks. kansaneläkelaki (568/2007) 8 §: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070568>  
Perhe-eläkkeeseen (leskeneläke ja lapseneläke) ovat oikeutettuja Suomessa soveltamisalain mukaan asuvat henkilöt. Perhe-eläkkeen edellytyksenä on lisäksi, että myös edunjättäjä asui kuollessaan Suomessa.

Sosiaaliturvahaara	Kuhunkin haaraan sisältyvät etuudet ja palvelut	Rahoitusmekanismit	Kolmansien maiden kansalaisten oikeus etuuteen/palveluun
<b>VII. Työtapaturma- ja ammattitautietuudet</b>			
	Lakisääteinen tapaturma-vakuutus korvaa: <ul style="list-style-type: none"> <li>• sairaanhoitokulut</li> <li>• ansionmenety<sup>76</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>- päiväraha</li> <li>- työtapaturmaeläke</li> </ul> </li> <li>• haittaraha pysyvästä haitasta</li> <li>• lääketieteellinen ja ammatillinen kuntoutus (kustannukset sekä ansionmenety)</li> </ul>	vakuutusmaksuihin perustuva	Kyllä, kaikki työntekijät <sup>77</sup>
	Hautausapu ja perhe-eläke kuolemantapauksissa	vakuutusmaksuihin perustuva	Kyllä, kaikkien työntekijöiden omaiset <sup>78</sup>
<b>VIII. Perhe-etuudet</b>			
	Lapsilisä	verovaroihin perustuva	Kyllä, jos Suomessa SovAL:n mukaan asuvana vakuutettu <sup>79</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pääsääntöisesti oikeutettuja kaikki P, P-EU ja A-luvan haltijat</li> <li>• Tapauskohtaisesti B-luvan haltijat – eivät kuitenkaan pelkääntään työnteon perusteella vakuutetut</li> </ul>
	Äitiysavustus (raha tai äitiyspakkauk)	verovaroihin perustuva	Kyllä, jos Suomessa SovAL:n mukaan asuvana vakuutettu <sup>80</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pääsääntöisesti oikeutettuja kaikki P, P-EU ja A-luvan haltijat</li> <li>• Tapauskohtaisesti B-luvan haltijat – eivät kuitenkaan pelkääntään työnteon perusteella vakuutetut</li> </ul>
	Lasten kotihoidontuki	verovaroihin perustuva	Kyllä, jos kotikunta <sup>81</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaikki P, P-EU ja A-luvan haltijat oikeutettuja, jos kotikunta</li> <li>• Tapauskohtaisesti vähintään vuoden voimassaolevan B-luvan haltijat</li> </ul>

76 Päivärahaa maksetaan vuoden ajalta tapaturman sattumisesta tai ammattitautiin ilmenemisestä. Jos työkyvyttömyys jatkuu, kun vuosi on kulunut, ansionmenetykorvaus on tapaturmaeläkettä. Sitä voidaan maksaa määräaikaisena lyhyeltä ajalta tai jatkuvana toistaiseksi.

77 Kaikki työntekijät on vakuutettava oleskeluluvasta ja sen myöntämisperusteesta riippumatta ja jokaisella vahingoittuneella työntekijällä on siten oikeus tapaturmavakuutuslain mukaisiin korvauksiin.

78 Hautausapu ja perhe-eläke kuolemantapauksissa maksetaan edesmenneen, Suomessa vakuutetuksi tulleen työntekijän perusteella. Sillä ei ole merkitystä, onko leski/lapsi ollut Suomessa vakuutettu.

79 Maksetaan alle 17-vuotiaasta lapsesta, joka asuu soveltamisalain mukaan Suomessa.

80 Suomessa soveltamisalain mukaan asuvalla naisella, jonka raskaus on kestänyt vähintään 154 päivää ja joka on käynyt lääkärintarkastuksessa neljän ensimmäisen raskauskuukauden aikana, on oikeus äitiysavustukseen.

81 Kela ratkaisee kotikuntalakia tulkiten, asuuko henkilö Suomessa. Kaikilla pysyvän (P, P-EU) ja jatkuvan (A) oleskeluluvan haltijoilla on oleskeluluvan perusteesta (työskentely, elinkeinonharjoittaminen, perheside) riippumatta oikeus kotikuntaan. Kotikunta voi olla myös sellaisella työntekijällä, elinkeinonharjoittajalla tai perheenjäsenellä, jolla on vähintään vuoden voimassa oleva tilapäinen (B) oleskelulupa ja tarkoitus jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan.

Sosiaaliturvahaara	Kuhunkin haaraan sisältyvät etuudet ja palvelut	Rahoitusmekanismit	Kolmansien maiden kansalaisten oikeus etuuteen/palveluun
<b>IX. Työttömyysetuudet</b>			
	Ansiopäiväraha	yhdistelmä	Kyllä <sup>82</sup>
	Peruspäiväraha	yhdistelmä	Kyllä, jos on Suomessa SovAL:n mukaan asuvana vakuutettu <sup>83</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pääsääntöisesti oikeutettuja kaikki P, P-EU ja A-luvan haltijat</li> <li>• Tapauskohtaisesti B-luvan haltijat – eivät kuitenkaan pelkääntään työnteon perusteella vakuutetut</li> </ul>
	Työmarkkinatuki	verovaroihin perustuva	Kyllä, jos on Suomessa SovAL:n mukaan asuvana vakuutettu <sup>84</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pääsääntöisesti oikeutettuja kaikki P, P-EU ja A-luvan haltijat</li> <li>• Tapauskohtaisesti B-luvan haltijat – eivät kuitenkaan pelkääntään työnteon perusteella vakuutetut</li> </ul>

- 82 Henkilö on oikeutettu ansiopäivärahaan, jos hän on työttömyyskassan jäsen ja työssäoloehto täyttyy. Kassan jäseneksi voi liittyä vain työssä ollessa eli työttömän työnhakijan on täytynyt liittyä jäseneksi työssä ollessaan. Perheenjäsenet voivat liittyä jäseneksi vain työskennellessään. Työssäoloehto tarkoittaa, että henkilön on täytynyt olla työssä 34 viikkoa työttömyyttä edeltäneiden 28 kuukauden aikana. Itsenäisten ammatinharjoittajien työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on välittömästi työttömyyttä edeltäneiden 48 kuukauden aikana työskennellyt yhteensä 18 kuukautta yrittäjänä siten, että yritystoiminta on ollut vähintään tietyn laajuista.
- 83 Henkilö on oikeutettu peruspäivärahaan, jos työssäoloehto täyttyy. Työssäoloehto tarkoittaa, että henkilön on täytynyt olla työssä 34 viikkoa työttömyyttä edeltäneiden 28 kuukauden aikana. Itsenäisten ammatinharjoittajien työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on välittömästi työttömyyttä edeltäneiden 48 kuukauden aikana työskennellyt yhteensä 18 kuukautta yrittäjänä siten, että yritystoiminta on ollut vähintään tietyn laajuista. Vain Suomessa soveltamisalalain mukaan asuvalla on oikeus peruspäivärahaan. Tilapäisesti ulkomailla oleskelevaa pidetään myös Suomessa asuvana ja hänellä on oikeus työttömyysetuuksiin sillä edellytyksellä, että työnhaku on voimassa koko matkan ajan.
- 84 Työmarkkinatuen saaminen ei edellytä, että henkilö olisi aiemmin työskennellyt. Työmarkkinatukea maksetaan vain soveltamisalalain mukaan Suomessa asuvalle.

Sosiaaliturvahaara	Kuhunkin haaraan sisältyvät etuudet ja palvelut	Rahoitusmekanismit	Kolmansien maiden kansalaisten oikeus etuuteen/palveluun
<b>X. Vähimmäistoimeentulo<sup>85</sup></b>			
	Toimeentulotuki	verovaroihin perustuva	Kyllä, jos vakinainen oleskelukunta Suomessa <sup>86</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oikeutettuja P ja P-EU-luvan haltijat sekä A ja B-luvan haltijoista ne, jotka vapautettu UlkL 39 §:n toimeentuloedellytyksestä</li> </ul> Kiireelliseen toimeentulotukeen oikeus kaikilla
	Asumistuki	verovaroihin perustuva	Kyllä, jos on Suomessa SovAL:n mukaan asuvana vakuutettu <sup>87</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pääsääntöisesti oikeutettuja kaikki P, P-EU ja A-luvan haltijat</li> <li>• Tapauskohtaisesti B-luvan haltijat – eivät kuitenkaan pelkääntään työntöön perusteella vakuutetut</li> </ul>
<b>XI. Pitkäaikaishoito</b>			
	Kotipalvelut, vammaisille tarjottavat palvelut, omaishoidon tuki, palveluasuminen, laitoshoitopalvelut	verovaroihin perustuva <sup>88</sup>	Kyllä, jos kotikunta Suomessa <sup>89</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaikki P, P-EU ja A-luvan haltijat oikeutettuja, jos kotikunta</li> <li>• Tapauskohtaisesti vähintään vuoden voimassaolevan B-luvan haltijat</li> </ul> Kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa oikeutettuja ovat kaikki

85 MISSOC-sosiaaliturvaoppaassa on Vähimmäistoimeentulon alla lueteltu toimeentulotuen ja yleisen asumistuen lisäksi hoitotuki, vammaistuki, eläkkeensaajan asumistuki ja työmarkkinatuki, joita ei ole käsitelty tässä. Nämä etuudet on kuitenkin huomioitu taulukon muissa osissa.

86 Toimeentulotuen maksaa henkilön oleskelukunta. Toimeentulotukea voi hakea ja saada jokainen Suomessa vakinaisesti oleskeleva henkilö. Kiireelliseen toimeentuloon ovat kuitenkin oikeutettuja kaikki. Ks. laki toimeentulotuesta 14 §.

87 Yleinen asumistuki on tarkoitettu helpottamaan pienituloisia ruokakuntia asumismenoissa. Asumistuen määräytymiseen vaikuttavat ruokakunnan: henkilöluku; asunnon pinta-ala; asunnon sijaintikunta, valmistus- tai perusrannusvuosi sekä lämmitysjärjestelmä; bruttokuukausitulojen yhteismäärä ja; omaisuus. Myös ulkomailta muuttava voi saada asumistukea. Jos ulkomaalainen kuuluu Suomen sosiaaliturvan piiriin, hän voi kuulua ruokakuntaan. Ks. asumistukilaki (408/1975): <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1975/19750408>

88 Haastattelu Kuntaliitto 29.10.2013: Kunnasta riippuen asiakkaalta voidaan periä sosiaalipalvelujen järjestämistä, kuten laitoshoitopalveluista ja tietyistä vammaisille järjestettävistä palveluista (muun muassa kuljetuspalvelu tai ylläpito) asiakasmaksulain mukainen asiakasmaksu.

89 MISSOC-sosiaaliturvaopas, s. 27: Kaikki Suomessa asuvat voivat periaatteessa saada pitkäaikaishoitoa (eli sosiaalipalveluja). Riippuu kuitenkin järjestelmästä ja kunnasta, missä laajuudessa hoitoa järjestetään.

Oikeus pitkäaikaishoitoon on siis lähtökohtaisesti kunnan asukkailla (eli niillä, joilla on kotikunta). Kaikilla pysyvän (P, P-EU) ja jatkuvan (A) oleskeluluvan haltijoilla on oleskeluluvan perusteesta (työskentely, elinkeinonharjoittaminen, perheside) riippumatta oikeus kotikuntaan. Kotikunta voi olla myös sellaisella työntekijällä, elinkeinonharjoittajalla tai perheenjäsenellä, jolla on vähintään vuoden voimassa oleva tilapäinen (B) oleskelulupa ja tarkoitus jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa pitkäaikaishoitoon voivat olla oikeutettuja nekin kolmannen maan kansalaiset, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa.

## Oleskelulupalajit ja oleskelulupien voimassaolo

Ulkomaalaislaki sisältää säännökset oleskelulupalajeista ja lupien voimassaolosta. Maahanmuuttoviranomainen ratkaisee ulkomaalaiselle myönnettävän ensimmäisen määräaikaisen oleskelulupalajin (jatkuva A tai tilapäinen B) tapauskohtaisesti oleskelun luonteen perusteella. Perheenjäsenelle myönnetään yleensä vastaava oleskelulupalaji kuin perheenkokoajalle. Oleskelulupalaji voi muuttua jatkolupaa myönnettäessä (B → A tai A → B). Ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa työntekijälle, elinkeinonharjoittajalle ja perheenjäsenelle myönnetään vuodeksi, kuitenkin enintään hakijan matkustusasiakirjan voimassaoloajaksi, jollei lupaa haeta lyhyemmäksi ajaksi. Perheenjäsenen oleskelulupaa ei kuitenkaan myönnetä pidemmäksi ajaksi kuin perheenkokoajan oleskelulupa. Jos työtehtävä on pituudeltaan vuotta lyhyempi, voidaan myös oleskelulupa myöntää vastaavalle lyhyemmälle ajalle (UlkL 53 §).<sup>90</sup>

Pysyvä oleskelulupa (P) ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa (P-EU) on voimassa toistaiseksi (UlkL 33 §). P-oleskelulupa voidaan myöntää yhtäjaksoisesti neljä vuotta ja P-EU-oleskelulupa yhtäjaksoisesti viisi vuotta jatkuvalla (A) oleskeluluvalla oleskelleelle ulkomaalaiselle (UlkL 56 § ja 56 a §).<sup>91</sup>

## Oleskelulupa vs. soveltamisalalain mukainen asuminen

Kela ratkaisee yleensä niin sanotun soveltamisalalain mukaan, onko kolmannen maan kansalainen Suomessa asuva eli kuuluuko hän asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin. On huomattava, että oleskelulupalaji on vain yksi tekijä, jonka perusteella Kela arvioi, asuuko henkilö Suomessa vakinaisesti. Lisäksi edellytetään, että henkilö asuu Suomessa tosiasiallisesti. Kelan vakuuttamista koskevan ohjeen mukaan oleskelulupalajilla voidaan kuitenkin katsoa olevan merkitystä seuraavasti: Jos maahanmuuttajalla on pysyvä oleskelulupa P, hänen katsotaan yleensä muuttaneen vakinaisesti Suomeen, ellei hän ilmoita tullessaan määräajaksi tai tilapäisesti. Samoin viittaa jatkuva oleskelulupa A vakinaiseen asumistarkoitukseen. Erityisestä syystä henkilön voidaan katsoa asuvan Suomessa, vaikka hänellä on alle yhden vuoden oleskeluun oikeuttava oleskelulupa, jos oleskeluluvan jatkamiselle ei ole estettä. Erityinen syy on yleensä se, että muutoin vähintään vuodeksi annettava lupa annetaan alle vuodeksi muodollisista tai menettelyyn liittyvistä syistä. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että passin voimassaolo on rajoitettu tai myöhemmin Suomeen tulevan perheenjäsenen luvan päättyminen ajankohdaksi määrätään sama kuin muilla perheenjäsenillä.<sup>92</sup>

90 Esimerkiksi kausityöntekijälle myönnetään työn luonteesta johtuen säännönmukaisesti alle vuoden, yleensä alle puoli vuotta voimassa oleva, tilapäinen (B) työntekijän oleskelulupa.

91 Suomen EMN-yhteyspisteen johtopäätös: Ulkomaalaislainsäädännössä käytetty terminologia ei ole yhdenmukainen sosiaaliturvalainsäädännössä, alan ohjeistuksessa tai kotikuntalaissa käytetyn kanssa. Ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelu pysyvällä oleskeluluvalla ei esimerkiksi suoraan vastaa soveltamisalalaissa tarkoitettua vakinaista asumista tai kotikuntalaissa tarkoitettua pysyvää asumista. Tilapäinen oleskelulupa tarkoittaa ulkomaalaislain mukaan B-oleskelulupaa, kun taas käsitettä "tilapäinen" käytetään huomattavasti laajemmin esimerkiksi STM:n oppaassa toimeentulotukilain soveltajille. (Tilapäiseen oleskeluun viitataan oppaassa, kun tarkoitetaan oleskelua A- ja B-oleskeluluvilla tai turistina eli viisumilla/viisumivapaasti).

92 Kelan vakuuttamista koskeva ohje, s. 48

Kela ratkaisee siis tapauskohtaisesti, asuuko henkilö soveltamisalain mukaan Suomessa.<sup>93</sup> (Ks. myös kohdat 4.1. ja 4.2., joissa on käsitelty tarkemmin harkinnassa huomioon otettavia seikkoja). Voidaan kuitenkin todeta, että lähtökohtaisesti kaikki pysyvän (P, P-EU) tai jatkuvan (A) oleskeluluvan haltijat ovat etuuskohtaisten edellytysten täytyessä oikeutettuja Kelan hallinnoimiin asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuksiin. Tilapäisen (B) oleskeluluvan haltijakin voi tapauskohtaisesti päästä Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin. Tämä ei kuitenkaan koske lyhytaikaisesti Suomessa työskenteleviä. Jos työ kestää vähintään 4 kuukautta ja työaikaa sekä ansioita koskevat vähimmäisvaatimukset täyttyvät, on työntekijä kuitenkin sairausvakuutettu. Hänellä on työskentelyn perusteella siten oikeus sairauspäivärahaan ja kuntoutusrahaan, yksityisen terveydenhuollon kustannusten korvaukseen sekä julkisesta terveydenhuollosta aiheutuvaan matkakustannusten korvaukseen. EU:n sinisen kortin haltijan ja hänen perheenjäseniensä katsotaan asuvan Suomessa vakinaisesti oleskeluluvan lajista riippumatta.

## Oleskelulupa vs. kotikuntalain mukainen asuminen

Oikeus kuntien vastuulla oleviin julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä Kelan toimeenpanemaan lastenhoidon tukeen on lähtökohtaisesti kunnan asukkailla eli niillä, joilla on kotikunta kyseisessä kunnassa. Maistraatin tehtäviin kuuluu kotikunnan rekisteröiminen väestötietojärjestelmään. On huomattava, että kaikki kotikuntalakia soveltavat viranomaiset tekevät Suomessa asumista koskevan ratkaisunsa kotikuntalain mukaan itsenäisesti, eivätkä kunnat ja Kela siis ole oikeudellisesti sidottuja maistraatin kotikuntaa koskevaan ratkaisuun.

Kotikuntalain 4 §:ssä on lueteltu muun muassa seuraavia edellytyksiä kotikunnan saamiseksi Suomeen muutettaessa: henkilöllä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva jatkuvaan (A) tai pysyvään (P, P-EU) oleskeluun oikeuttava lupa; hän on sellaisen henkilön perheenjäsen, jolla on Suomessa kotikunta; taikka hänellä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva vähintään yhden vuoden tilapäiseen (B) oleskeluun oikeuttava lupa ja hänellä on lisäksi tarkoitus – olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen – jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan.<sup>94</sup>

Näin ollen kaikilla pysyvän (P, P-EU) ja jatkuvan (A) oleskeluluvan haltijoilla on oikeus kotikuntaan ja sen seurauksena kunnan sosiaali- ja terveyspalveluihin ja Kelan hallinnoimaan lastenhoidon tukeen etuuskohtaisten edellytysten täytyessä. Tilapäisen (B) oleskeluluvan haltijoiden kohdalla oikeus kotikuntaan ratkaistaan tapauskohtaisesti.<sup>95</sup> (Ks. myös kohdat 4.1.

93 Haastattelu Kela 29.7.2013: Henkilö on oikeutettu Kelan hallinnoimiin sosiaaliturvaetuksiin, jos hänet katsotaan Suomessa vakuutetuksi joko asumisen tai työskentelyn perusteella. Lisäksi on otettava huomioon, että yksittäistä etuushakemusta ratkaistaessa tarkastellaan, oleskeleeko henkilö todella Suomessa. Henkilöllä ei välttämättä ole enää oikeutta tiettyyn sosiaaliturvauteen, jos hänen katsotaan muuttaneen pois maasta voimassa olevasta oleskeluvasta huolimatta. Tämä koskee kaikkia kansalaisuudesta riippumatta. Myös Suomen kansalainen voi menettää oikeutensa asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuksiin muuttaessaan pois Suomesta. Olosuhteet voivat myös muuttua siten, että henkilön asumisen katsotaan muuttuneen vakinaiseksi, jolloin hän pääsee Suomen sosiaaliturvan piiriin aiemmasta kielteisestä vakuuttamispäätöksestä huolimatta.

94 Ks. tarkemmin kotikuntalain 4 §. Asumisen vakinaisuutta osoittavat muun muassa voimassa oleva työ sopimus tai muu siihen rinnastettava selvitys Suomessa tehtävää vähintään kaksi vuotta kestävää työtä varten, taikka tilapäinen asuinpaikka Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan maahanmuuton jälkeen.

95 Haastattelu VRK 9.10.2013: Esimerkiksi kausityöntekijälle ei lähtökohtaisesti rekisteröidä kotikuntaa, koska kausityöntekijälle myönnetään tilapäinen (B), alle vuoden voimassaoleva työntekijän oleskelulupa. Jos kausityöntekijän siteet Suomeen kuitenkin vahvistuvat Suomessa oleskelun aikana, tilanne kotikunnan saamisen suhteen voi muuttua. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi kausityöntekijän perustaessa perheen Suomessa vakinaisesti asuvan henkilön kanssa. Kun kotikuntalain 4 § hyväksyy riittäväksi siteeksi kotikunnan saamiselle sen, että henkilö on laillisesti maassa ja hän on sellaisen henkilön perheenjäsen, jolla on kotikunta Suomessa, ulottuu tämä myös kausityöntekijöihin. Eli se, että henkilö on kausityöntekijä, ei sinällään estä kotikunnan saamista. Kausityöntekijän kohdalla voi täytyä jokin muu laissa mainittu kotikunnan saamisen peruste kuin vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava oleskelulupa, ja maistraatti voi kokonaisharkinnassaan tulla siihen tulokseen, että henkilöllä on tarkoitus jäädä asumaan Suomeen vakinaisesti.



ja 4.2., joissa on käsitelty tarkemmin asumisen määrittelyä kotikuntalain nojalla.) Kiireelliseen sairaanhoitoon ovat kuitenkin oikeutettuja kaikki, ja kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on myös huolehdittava sosiaalipalveluiden järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle henkilölle kuin kunnan asukkaalle.<sup>96</sup> Lisäksi on huomattava, että EU:n sisinen kortin haltija perheenjäsenineen rinnastetaan oleskeluluvan lajista riippumatta kotikuntalaiseen, vaikka henkilö ei saisi Suomessa kotikuntaa. Näin ollen hänellä on Suomessa oikeus kaikkiin julkisen terveydenhuollon palveluihin kotikuntalaisen asiakasmaksulla.

## Oleskelulupa vs. toimeentulotukilain mukainen oleskelu

Hakijan oleskelu kunnan alueella voi toimeentulotukilain 14 §:n mukaisesti oikeuttaa hänet saamaan toimeentulotukea oleskelukunnasta.<sup>97</sup> Toimeentulotukiasian käsittelyn kannalta on merkitystä sillä, onko ulkomaalaisella voimassa oleva oleskelulupa Suomessa ja mitkä ovat luvan perusteet. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa toimeentulotukilain soveltajille todetaan, että kun kolmannen maan kansalaiselle on myönnetty pysyvä oleskelulupa (P tai P-EU), on hänen maassa oleskelunsa verrattavissa niihin toimeentulotuen hakijoihin, jotka asuvat vakinaisesti Suomessa ja joilla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa. Kun oleskelulupa on määräaikainen (A tai B), toimeentulotuen tarpeen tulisi lähinnä olla toimeentulotukilain 14 §:n 3 momentin mukaista eli kiireellistä, ellei hakijaa ole vapautettu ulkomaalaislain 39 §:n mukaisesta toimeentuloedellytyksestä. Määräaikaisen oleskeluluvan haltijalle voidaan siis myöntää toimeentulotukilain mukaista toimeentulotukea. Yleensä kyseeseen tulee vain välttämätön tai kiireellinen toimeentulotuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön välttämätön toimeentulo, kunnes hän palaa lähtömaahansa tai muutoin poistuu maasta.<sup>98</sup>

## Oleskelulupa vs. työttömyys

Määräaikainen oleskelulupa voidaan ulkomaalaislain 58 §:n 5 momentin perusteella peruuttaa, jos edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei ole enää olemassa. Lisäksi uuden määräaikaisen oleskeluluvan myöntäminen edellyttää ulkomaalaislain 54 §:n 1 momentin mukaan, että edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin edellinen määräaikainen oleskelulupa, ovat edelleen olemassa. Näin ollen työntekijän tilapäisen (B) tai jatkuvan (A) oleskeluluvan peruuttaminen ja jatkoluvan epääminen on mahdollista työntekijän jäätyä työttömäksi. Kukin tapaus harkitaan kuitenkin kokonaisvaltaisesti. Oleskeluluvan peruuttaminen tai jatkoluvan epääminen voidaan katsoa kohtuuttomaksi esimerkiksi silloin, kun oleskeluluvan haltija on joutunut tilapäisesti työttömäksi itsestään riippumattomasta syystä. Kokonaisharkinnassa otetaan huomioon henkilön siteet Suomeen ja maassa oleskeluaika. Ulkomaalaisen maassa oleskelulle voi myös löytyä uusi peruste, joka mahdollistaa oleskeluluvan myöntämisen.<sup>99</sup>

96 Ks. terveydenhuoltolain 50 § ja sosiaalihuoltolain 14, 15 ja 17 §

97 Sosiaalihuoltolain 13 §:n mukaan kunnan on huolehdittava toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle. Säännöksessä ei edellytetä, että kyseinen kunta olisi henkilön kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta.

98 Ks. Opas toimeentulotukilain soveltajille s. 52, 55–58 ja oppaan liite 2

99 Ks. HE 139/2013, s. 7–8

Työttömyysturvaetuksien saaminen edellyttää muun muassa, että työtön rekisteröityy työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistossa. Työnhakijaksi voidaan rekisteröidä ulkomaalainen, jolle on myönnetty pysyvä (P) tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa (P-EU). Työnhakijaksi voidaan rekisteröidä myös henkilö, jolla on oikeus ansiotyöhön jatkuvan (A) tai tilapäisen (B) oleskeluluvan nojalla, jos oleskelulupaani ei liity työnantajaa koskevia rajoituksia.<sup>100</sup> Työntekijän oleskeluluvan ammattialaa koskeva rajoitus<sup>101</sup> ei sen sijaan estä työnhakijaksi rekisteröimistä.<sup>102</sup>

Työnhakijaksi rekisteröitymisen lisäksi työttömyyspäivärahojen (sekä ansiopäivärahan että peruspäivärahan) ja työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä on työttömyysturvalain 2 luvussa säädettyjen työttömyysetuuden työvoimapolitiittisten edellytysten täyttyminen. Kyseisten edellytysten täyttymisen tutkii työ- ja elinkeinotoimisto. Työttömyysetuuksien saaminen edellyttää lisäksi Suomessa asumista ja Suomessa asumisen ratkaisee soveltamisalain nojalla Kela.<sup>103</sup> Kun kyse on työttömyyskassan maksamasta ansiopäivärahasta, kassa voi ennen päivärahan maksamista pyytää Kelalta päätöksen siitä, asuuko henkilö Suomessa.<sup>104</sup> Työttömyysetuuden työvoimapolitiittisia edellytyksiä tutkittaessa ei Suomessa asumisella ole merkitystä.

Nykyainsäädännön valossa voidaan pitää ongelmallisena sitä, että joissakin tilanteissa henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska hänen ei katsota asuvan maassa vakinaisesti – vaikka hän maksaisi työssä ollessaan työttömyysvakuutusmaksuja. Tämä ongelma koskee lähinnä suoraan kolmansista maista Suomeen tulevia henkilöitä. Vastaava tilanne voi syntyä myös silloin, kun henkilöllä on ollut asianmukainen, Suomessa työskentelyn mahdollistava oleskelulupa, mutta hän ei voi työttömäksi jäätyään rekisteröityä työnhakijaksi oleskelulupansa työnantajakohtaisuuden vuoksi. Työnhakijaksi ei voida rekisteröidä henkilöä, jonka oleskelulupaani liittyy työnantajaa koskevia rajoituksia.<sup>105</sup>

100 Ks. laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) 2 §: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120916>

Kolmannen maan kansalaisella voi olla oikeus oleskella ja työskennellä Suomessa eräissä tapauksissa myös silloin, kun hänellä ei ole oleskelulupaa lainkaan, kuitenkin enintään kolmen kuukauden ajan (ks. Ulkl 81 §). Tällaisen Suomessa viisumilla tai viisumivapaasti oleskelevan ja työskentelevän henkilön rekisteröiminen työnhakijaksi ei kuitenkaan ole mahdollista.

101 Työntekijän oleskelulupa oikeuttaa työskentelemään yhdellä tai useammalla ammattialalla. Erityisestä syystä työntekijän oleskelulupa voidaan rajata koskemaan työtä tietyn työnantajan palveluksessa. (Ulkl 77 §)

102 MAASTO-muistio, s. 44

103 Haastattelu Kela 30.10.2013 ja MAASTO-muistio, s. 45

Ks. myös SOLMU IV:n raportti, s. 49: Heinäkuun alussa 2012 voimaan tulleen työttömyysturvalain muutoksen jälkeen työ- ja elinkeinotoimisto ei enää seuraa työnhakijaksi rekisteröityneen henkilön ulkomaanmatkoja. Työttömyysetuuksien saaminen edellyttää kuitenkin edelleen, että työnhakija on valmis ottamaan vastaan Suomesta tarjottua työtä ja osallistuu työllistymismahdollisuuksiinsa parantaviin palveluihin työ- ja elinkeinotoimiston kanssa sovitulla tavalla. Lisäksi edellytetään, että työnhakija oleskelee ulkomailla vain tilapäisesti eli korkeintaan vuoden.

104 Haastattelu TYJ 28.10.2013

105 SOLMU IV:n raportti, s. 49

## Oleskelulupa vs. lakisääteinen työeläke

Kun henkilö tulee Suomeen töihin, tulee hän oleskelulupalajista riippumatta heti vakuutetuksi ja alkaa kerryttää työeläkejärjestelmän eläkkeitä, edellyttäen, että vakuuttamisen ansio- ja ikärajaedellytykset täyttyvät.<sup>106</sup> Yrittäjien osalta on huomattava, että vakuuttamisvelvollisuus ei koske sellaista yrittäjän toimintaa, joka ei ole jatkunut yhdenjaksoisesti vähintään neljää kuukautta, eikä yrittäjää, jonka työtuoto yrittäjätoiminnasta on arvioitava pienemmäksi kuin 7 303,99 euroa vuodessa (vuonna 2013). Lisäksi yrittäjän on asuttava ja toimittava Suomessa.<sup>107</sup>

## Oleskelulupa vs. työtaturmat ja ammattitaudit

Oleskelulupalajilla ei ole merkitystä työtaturma- ja ammattitautikorvausten kannalta. Työnantaja on velvollinen vakuuttamaan työntekijänsä, jos työnantajan teettämien työpäivien määrä ylittää 12 päivää kalenterivuoden aikana.<sup>108</sup> Jos työnantaja laiminlyö lakisääteisen vakuuttamisvelvollisuutensa tai jos hän ei ole vakuuttamisvelvollinen, vahingoittuneella työntekijällä on kuitenkin oikeus tapaturmavakuutuslain mukaisiin korvauksiin.<sup>109</sup>

### 2.1.2. Sosiaaliturvaetuudet, joita ei ole kansallisessa MISSOC-oppaassa

Taulukko 2.1. ei kata kaikkia Suomen sosiaaliturvaetuuksia ja -palveluja. Taulukosta puuttuvat muun muassa elatustuki ja vuorottelukorvaus.

### 2.2. Sosiaaliturva- ja maahanmuuttopolitiikkojen välinen yhteys

Toistaiseksi maahanmuuttopolitiikalla ja sosiaaliturvalainsäädännöllä ei ole ollut yhteyttä. Sosiaaliturvakysymykset ovat kuitenkin tulleet näkyviksi maahanmuuttodirektiivien käsittelyn ja implementoinnin yhteydessä.<sup>110</sup>

### 2.3. Kolmansien maiden kansalaisten sosiaaliturvaoikeuksiin vaikuttavat lainmuutokset

Suomen kansallista lainsäädäntöä on muutettu erityisosaajadirektiivin täytäntöönpanon seurauksena. Yhdistelmälupadirektiiviin sekä Solmu IV -työryhmän ehdotuksiin perustuvien lainmuutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2014 alussa. Lainsäädäntöä ei ole Suomessa muutettu julkisen keskustelun eikä sosiaaliturvan väärinkäytön seurauksena.

### Erityisosaajadirektiivin aiheuttamat lainmuutokset

Erityisosaajadirektiivin (2009/50/EY)<sup>111</sup> implementoinnin seurauksena muutettiin 1.1.2012 soveltamisalalakia, kansanterveyslakia ja erikoissairaanhoidolakia. Lainmuutosten myötä EU:n sinisen kortin haltija perheenjäsenineen tulee Suomessa soveltamisalalain mukaan vakinaisesti asuvana myös sairausvakuutetuksi ja hän saa käyttöönsä Kela-kortin. Vaikka henkilö ei saisi Suomessa kotikuntaa, rinnastetaan hänet kotikuntalaiseen ja hän on oikeutettu Suomessa

106 Haastattelu ETK 29.10.2013

107 Ks. yrittäjän eläkelaki 1 ja 4 §

108 Haastattelu Kuntaliitto 28.10.2013: Vakuuttamisvelvollisuus ei koske valtiota, jonka työntekijöiden ja virkamiesten osalta korvaukset maksaa Valtiokonttori.

109 Haastattelu TVL 13.8.2013 ja 28.10.2013: Myös laittomasti maassa oleskelevalla ja työskentelevällä on oikeus korvauksiin, sillä tapaturmavakuutuksen suhteen ratkaisevaa on vain sen osoittaminen, että työsuhde on olemassa.

110 Haastattelu STM 4.9.2013

111 Neuvoston direktiivi 2009/50/EY, annettu 25 päivänä toukokuuta 2009, kolmansien maiden kansalaisten maahan-

tulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten:  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:FI:PDF>

julkisen terveydenhuollon kaikkiin palveluihin kotikuntalaisen asiakasmaksulla. Sairausvakuutettuna hän on myös normaaliin tapaan oikeutettu Kelan korvauksiin lääkkeistä, matkoista sekä kustannuksista, jotka ovat aiheutuneet yksityisen terveydenhuollon käyttämisestä.

## **Yhdistelmälapudirektiivin aiheuttamat lainmuutokset sekä Solmu IV -työryhmän ehdotukset**

Yhdistelmälapudirektiivin (2011/98/EU) täytäntöön panemiseksi on valmisteltu kolme hallituksen esitystä, joihin perustuvien lainmuutosten on ehdotettu tulevan voimaan 1.1.2014. Ulkomaalaislain muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 139/2013 vp)<sup>112</sup> sisältää ehdotukset lapsilislain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta. Suomen sosiaaliturvaan kuuluvan työntekijän mukana Suomeen muuttavasta lapsesta maksettaisiin jatkossa lapsilisiä sekä lasten kotihoidon tuen hoitoraha ja hoitolisiä. Tukien edellytyksenä on, että työskentelyn on tarkoitus kestää vähintään 6 kuukautta. Esitykseen sisältyvät myös ehdotukset kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain muuttamisesta, jotta direktiivin tarkoittamia työntekijöitä kohdeltaisiin yhdenvertaisesti julkisten terveyspalvelujen osalta. Tämä tarkoittaisi sitä, että he saavat terveyspalvelut samoilla asiakasmaksuilla ja ehdoilla kuin henkilöt, joilla on kotikunta Suomessa.

Hallituksen esityksellä työttömyysturvalain muuttamisesta (HE 161/2013 vp)<sup>113</sup> toteutetaan direktiivin edellyttämä yhdenvertainen kohtelu kolmansista maista tulleiden työttömäksi jääneiden osalta. Suomalaisen työttömyyspäivärahan saaminen edellyttäisi, että henkilö on ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi ja on ollut töissä vähintään kuusi kuukautta ennen työttömäksi jäämistään. Aiemmin EU:n ulkopuolisista maista Suomeen työn takia tulevilla ei ole ollut oikeutta työttömyysturvaan Suomessa, jos heidän ei ole katsottu muuttaneen Suomeen pysyvästi. Muutos ei koske työmarkkinatukea, jonka saaminen edellyttää edelleen vakituista asumista Suomessa.

Yhdistelmälapudirektiivin täytäntöön panemiseksi valmisteltu kolmas hallituksen esitys (HE 198/2013 vp)<sup>114</sup> koskee asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (niin sanotun soveltamisalain) ja sairausvakuutuslain muuttamista. Ehdotetut lainmuutokset laajentaisivat Suomeen kolmansista maista tulevien työntekijöiden oikeutta päästä Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin työskentelyn perusteella. Sosiaaliturvan piiriin pääseminen edellyttäisi, että henkilö työskentelee Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään neljä kuukautta ja täyttää niin sanotun työssäoloehdon eli että tietyt palkkaa ja työaika koskevat vähimmäisvaatimukset täyttyvät. EU:n ulkopuolisista maista tulevat työntekijät ovat tähän asti olleet sairausvakuutettuja, mutta heillä on ollut oikeus Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan ainoastaan, jos he ovat asuneet Suomessa vakinaisesti.

Tämän hallituksen esityksen (HE 198/2013 vp) taustalla vaikuttavat myös asumisperusteista sosiaaliturvaa selvittäneen niin sanotun Solmu IV -työryhmän ehdotukset, joilla sopeutetaan Suomen asumisperusteista sosiaaliturvaa ja sairausvakuutusta koskevia säännöksiä lisääntyvään

112 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 139/2013): <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130139>

113 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta (HE161/2013): <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130161>

114 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta (HE 198/2013): <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130198>

henkilöiden ja työntekijöiden rajat ylittävään liikkuvuuteen. Asumisen määrittely soveltamisalain mukaan perustuu kokonaisarvioon. Sen merkitystä korostaa hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus, jonka mukaan kahden vuoden pituisesta työsopimuksesta asumisen kriteerinä luovuttaisiin. Työsopimus olisi kuitenkin edelleen seikka, joka otetaan huomioon tehtäessä kokonaisarviota henkilön vakinaisesta asumisesta Suomessa. Yhtenä asumisen vakinaisuutta osoittavana seikkana otettaisiin vastedes huomioon myös se, että henkilö on tosiasiallisesti asunut Suomessa tilapäisluonteisesti vähintään vuoden ajan maahanmuuton jälkeen. Tämä lähentäisi soveltamisalain ja kotikuntalain mukaisia asumiskäsitteitä.

Vanhempainpäivärahan saaminen edellyttää tällä hetkellä 180 päivän vakinaista Suomessa asumista ennen lapsen arvioitua syntymää. Sairausvakuutuslain asumisvaatimus on osoittautunut tiukaksi etenkin Suomessa työskentelevien kolmansien maiden kansalaisten osalta, koska heidän Suomessa työskentelynsä ei pelkästään ole kerryttänyt vaadittua asumiskautta. Jatkossa 180 päivän täyttymisessä otettaisiin huomioon sekä asumiseen että työskentelyyn perustuva sairausvakuuttaminen. Näin myös kolmannesta maasta Suomeen töihin tullut henkilö hyödyntäisi työskentelynsä aikaisen sairausvakuuttamisen siitä riippumatta, ovatko vakinaisen asumisen kriteerit täyttyneet. Tämä olisi kohtuullista, koska työntekijät osallistuvat palkansaajina päivärahajon rahoitukseen ja maksavat veroja.

Solmu IV -työryhmän ehdotukset huomioiden tarkennuksia esitetään myös siihen, milloin Suomen sosiaaliturvan piiriin kuuluminen päättyy. Esimerkiksi jos oikeus sosiaaliturvaan on syntynyt työskentelyn perusteella, se myös pääsääntöisesti päättyisi työskentelyn tai yritystoiminnan loppuessa. Oikeus sosiaaliturvaan voi kuitenkin jatkua edelleen, kun työttömäksi jäänyt henkilö on työskennellyt Suomessa vähintään kuusi kuukautta ja on ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi.

## **Ei muutostarpeita julkisen keskustelun tai väärinkäytösten seurauksena**

Sosiaaliturvalainsäädäntöä ei ole Suomessa muutettu tai kiristetty julkisen keskustelun eikä havaittujen väärinkäytösten seurauksena. Vaikka sosiaalietuuksia väärinkäytetään, on väärinkäyttö Suomessa pieni ongelma. Yleisen käsityksen mukaan maahanmuuttajalle kustannetaan korkeampi elintaso kuin vastaavassa asemassa olevalle suomalaiselle. Tämä stereotypia ei kuitenkaan vastaa todellisuutta: pikemminkin tapahtuu etuuksien alikäyttöä, eli maahanmuuttajat eivät ymmärrä hakea niitä tukia, joihin heillä on oikeus.<sup>115</sup> Tutkimustulokset viittaavat kuitenkin siihen, että maahanmuuttajat oppivat ajan myötä käyttämään sosiaaliturvajärjestelmää.<sup>116</sup> Tutkimustulosten valossa vaikuttaa myös siltä, että maahanmuutosta koituu enemmän verotuloja kuin sosiaaliturvamenoja.<sup>117</sup>

115 Haastattelu Kela 5.3.2013 ja Yle 26.9.2013: Maahanmuuttaja saa yhtä paljon rahaa kuin muutkin.

116 VATT-keskustelualoitteita 454, Assimilation to a Welfare State: Labor market performance and use of social benefits by immigrants to Finland, Matti Sarvimäki, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki 2008

117 Ks. esimerkiksi OECD:n tutkimus, International Migration Outlook 2013:  
[http://dx.doi.org/10.1787/migr\\_outlook-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2013-en)

### 3 Kansalliset säännöt, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten oikeutta sosiaaliturvaan

Tässä luvussa tarkastellaan syvällisemmin, mitä edellytyksiä kolmannen maan kansalaisen on täytettävä, jotta hän olisi oikeutettu seuraavien sosiaaliturvaohjelmien mukaisiin etuuksiin tai palveluihin:

- I. Terveydenhoito
- II. Sairausetuudet
- III. Äitiys- ja isyysetuudet
- V. Vanhuuseläkkeet ja -etuudet
- VIII. Perhe-etuudet
- IX. Työttömyysetuudet
- X. Vähimmäistoimeentulo.

#### 3.1. Vähimmäisasumisaikavaatimus

**Vanhempainpäivärahojen** maksaminen edellyttää, että äiti (äitiysraha ja vanhempainraha) ja isä (isyysraha ja vanhempainraha) ovat asuneet Suomessa vähintään **180 päivää ennen laskettua synnytysaikaa** (ks. sairausvakuutuslain 9 luvun 1 §). Tämä koskee myös Suomen kansalaisia.

**Kansaneläkkeen ja takuueläkkeen** myöntämisen edellytyksenä on, tietyin poikkeuksin, että hakija on asunut Suomessa **vähintään kolmen vuoden ajan** 16 vuotta täytettyään (ks. kansaneläkelain 9 § ja laki takuueläkkeestä 4 §<sup>118</sup>). Asumisaikavaatimusta sovelletaan kansalaisuudesta riippumatta, myös Suomen kansalaiseen.

#### 3.2. Sosiaaliturvaetuuksien maksaminen ulkomaille

Suomessa ansaitut **työeläkkeet** maksetaan **ilman rajoituksia** ulkomaille.<sup>119</sup> **Kansaneläkkeen** maksamista sen sijaan on rajoitettu siten, että sitä maksetaan **vain vuoden ajan** ulkomaille muuttoa seuraavan kuukauden alusta lähtien (ks. kansaneläkelain 65 §). Takuueläkkeen maksaminen edellyttää tosiasiallista Suomessa asumista, eikä sitä makseta ulkomaille. Vastaavia sääntöjä sovelletaan kansalaisuudesta riippumatta, myös Suomen kansalaisiin.

Soveltamisalain 4 §:n mukaan **Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä ei sovelleta ulkomaille vakinaisesti muuttavaan henkilöön**.<sup>120</sup> Tämä koskee kaikkia kansalaisuudesta riippumatta. Sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan kuitenkin edelleen Suomessa asuvaan henkilöön, joka **tilapäisesti oleskelee ulkomailla**, jos oleskelun voidaan arvioida kestävän **enintään yhden vuoden**. Henkilöön, joka toistuvasti oleskelee ulkomailla siten, ettei yhtäjaksoinen ulkomailla

118 Laki takuueläkkeestä (703/2010): <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100703>

119 Haastattelu ETK 14.8.2013

120 Vakinaisesti ulkomaille muuttavilla ei siis ole oikeutta seuraaviin Kelan hallinnoimiin etuuksiin: sairaanhoito-  
korvaukset (I. Terveydenhoito); sairauspäiväraha ja kuntoutusraha (II. Sairausetuudet); äitiys-, isyys- ja vanhem-  
painraha (III. Äitiys- ja isyysetuudet); takuueläke, eläkettä saavan hoitotuki ja eläkkeensaajan asumistuki  
(V. Vanhuuseläkkeet ja -etuudet); lapsilisä ja äitiysavustus (VIII. Perhe-etuudet); peruspäiväraha ja työmarkkina-  
tuki (IX. Työttömyysetuudet); sekä yleinen asumistuki (X. Vähimmäistoimeentulo).

oleskelu ylitystä vuotta, sovelletaan sosiaaliturvalainsäädäntöä vain, jos hänen ulkomailla oleskelusta huolimatta katsotaan asuvan vakinaisesti Suomessa ja hänellä on **kiinteät siteet Suomeen**. Soveltamisalain 5–8 §:issä on myös säädetty tilanteista, joissa henkilö voi säilyä Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piirissä ulkomailla oleskelusta huolimatta. Nämä erityistilanteet koskevat lähetettyjä työntekijöitä, opiskelijoita, tutkijoita ja edellä mainittujen perheenjäseniä.<sup>121</sup>

Kotikuntalain 5 §:n 1 momentin mukaan henkilöllä, joka on **muuttanut asumaan ulkomaille yhtä vuotta pitemmäksi ajaksi, ei ole kotikuntaa Suomessa**. Henkilöllä ei pääsääntöisesti ole Suomessa kotikuntaa, kun hän muuttaa ulkomaille yli vuoden ajaksi. Samalla myös hänen oikeutensa julkisiin terveydenhuoltopalveluihin katkeaa. Henkilön kotikunta voi kuitenkin säilyä Suomessa, vaikka hän muuttaa yli vuodeksi ulkomaille, jos hänellä on elinolosuhteidensa perusteella **kiinteämpi yhteys Suomeen** kuin ulkomaiseen asuinmaahansa. Tällöin henkilöllä on Suomessa käydessään oikeus kaikkiin julkisen terveydenhuollon palveluihin samalla tavoin kuin kotikuntalaisilla. Lasten kotihoidon tukea ei makseta ulkomaille. Edellä esitetty koskee myös Suomen kansalaisia.

(Ks. myös kohta 4.2., jossa on käsitelty tarkemmin sitä, milloin henkilön katsotaan soveltamisalain ja kotikuntalain mukaan muuttaneen ulkomaille.)

### 3.3. Työskentelyaikaa ja suoritettuja maksuja koskevat vähimmäisvaatimukset

Henkilöt, joiden on tarkoitus **työskennellä Suomessa palkansaajina vähintään neljän kuukauden ajan tai jotka ovat harjoittaneet yritystoimintaa vähintään neljän kuukauden ajan**, ovat kansalaisuudesta riippumatta oikeutettuja seuraaviin Kelan myöntämiin etuuksiin, vaikka heidän ei katsottaisi asuvan Suomessa vakinaisesti soveltamisalain mukaan:

- sairaanhoitokorvaukset (korvaukset yksityisen terveydenhuollon palvelujen käyttämisestä aiheutuneista kustannuksista, korvaukset matkoista, jotka on tehty sairauden, raskauden tai synnytyksen vuoksi julkiseen tai yksityiseen hoitolaitokseen sekä korvaukset lääkärin määräämien lääkkeiden kustannuksista)
- sairauspäiväraha ja kuntoutusraha.

Oikeus yllä mainittuihin etuuksiin kuitenkin syntyy takautuvasti.

Kelan maksamaan **sairauspäivärahaan** liittyy omavastuu-aika, jolta sairauspäivärahaa ei makseta (sairastumispäivä ja sen jälkeen 9 arkipäivää). Omavastuu-aikaa sovelletaan kansalaisuudesta riippumatta.

**Työttömyyspäivärahojen** eli ansiopäivärahan ja peruspäivärahan saaminen edellyttää niin sanottua työssäoloehdon täyttymistä – henkilöllä on oltava riittävästi työssäolohistoriaa ennen kuin hän jää työttömäksi. Päivärahoja maksetaan 17–64-vuotiaille työttömille työnhakijoille,

<sup>121</sup> Suomessa asuminen ratkaistaan soveltamisalain mukaan silloin, kun kyse on seuraavien lakien mukaisista etuuksista (SovAL 1 §):

1. Kansaneläkelaki, lapsilisälaki, äitiysavustuslaki ja asumistukilaki;
2. Elatustukilaki, eläkkeensaajan asumistukilaki, vammaisetuuslaki, rintamasotilaseläkelaki ja laki takuueläkkeestä.

Lakien jaottelu kahteen ryhmään tarkoittaa sitä, että ensimmäiseen ryhmään kuuluvia etuuslakeja sovelletaan kaikkiin henkilöihin, joihin sovelletaan soveltamisalakia. Toiseen ryhmään kuuluvien etuuslakien soveltaminen (vammaisetuuksista annettua lakia lukuun ottamatta) sen sijaan edellyttää tosiasiallista ja vakinaista Suomessa asumista sellaisena kuin se on soveltamisalain 3, 3 a ja 4 §:ssä määritelty eli niiden mukaisia etuuksia ei voida maksaa ulkomaille niissäkään soveltamisalain 5-8 §:n mukaisissa tilanteissa, joissa henkilön katsotaan ulkomailla oleskelusta huolimatta kuuluvan Suomen sosiaaliturvan piiriin. Soveltamisalain mukaiseen asumiseen viitataan myös muun muassa sairausvakuutuslaissa sekä työttömyysturvalaissa.

jotka ovat olleet työssä vähintään 34 viikkoa työttömyyttä edeltäneiden 28 kuukauden aikana.<sup>122</sup> Ansiosidonnaisen päivärahan osalta vähimmäisvakuutusaikaa koskevan vaatimuksen on täytyttävä siten, että henkilö on ollut kyseisen ajan työttömyyskassan jäsen. Itsenäisten ammattinharjoittajien työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on välittömästi työttömyyttä edeltäneiden 48 kuukauden aikana työskennellyt yhteensä 18 kuukautta yrittäjänä siten, että yritystoiminta on ollut vähintään tietyin laajuista.<sup>123</sup> Työssäoloehdot sovelletaan kansalaisuudesta riippumatta, myös Suomen kansalaisiin. Työttömyyspäivärahoja voidaan maksaa takautuvasti työskentelyn tai yritystoiminnan aloittamisesta lukien. Päivärahoja on kuitenkin haettava kolmen kuukauden kuluessa työttömyyden alkamisesta.<sup>124</sup>

Suomessa asuvan ja toimivan yrittäjän on kansalaisuudesta riippumatta vakuutettava itsensä vanhuuden, työkyvyttömyyden ja kuoleman varalta. **Yrittäjän vakuuttamisvelvollisuus** ei kuitenkaan koske yrittäjätoimintaa, joka ei ole jatkunut yhdenjaksoisesti vähintään neljää kuukautta. Se ei myöskään koske yrittäjää, jonka yrittäjätoiminnasta saatava työtulo on arvioitava pienemmäksi kuin 7 303,99 euroa vuodessa (vuonna 2013).<sup>125</sup> Työntekijän vakuuttamisen edellytyksenä on, että työntekijälle maksetaan työansiota vähintään 55,59 euroa kuukaudessa (vuonna 2013).<sup>126</sup>

### 3.4. Maahanmuuttoon liittyvät ehdot

**Kotoutumistuki** on maahanmuuttajalle tarkoitettu tuki, jolla turvataan toimeentulo kotoutumissuunnitelman mukaisiin toimenpiteisiin osallistumisen aikana. Kotoutumistukena maksetaan työmarkkinatukea tai toimeentulotukea. Maahanmuuttajan on noudatettava kotoutumissuunnitelmaansa. Jos maahanmuuttaja kieltäytyy ilman pätevää syytä kotoutumissuunnitelman laatimisesta, sen tarkistamisesta tai sen sisältämien yksilöllisten toimenpiteiden toteuttamisesta – esimerkiksi suomen kielen opiskelusta – voidaan etuutta alentaa tai oikeutta siihen rajoittaa.<sup>127</sup>

Kotoutumistuki on ainoa selkeästi vain maahanmuuttajille tarkoitettu tuki. Myös kotikunnan rekisteröimisellä on kuitenkin merkitystä maahanmuuttajan kannalta, sillä kotikunta heijastuu oikeuksiin saada lasten kotihoidontukea sekä julkista terveydenhuoltoa ja sosiaalipalveluja kunnan asukkaana. Maahanmuuttajan oleskeluluvan lajilla ja kestolla on merkitystä silloin, kun maistraatti rekisteröi kotikuntaa kotikuntalain nojalla. Oleskeluluvan laji ja sen kesto otetaan myös yhtenä tekijänä huomioon ratkaistaessa sitä, kuuluuko maahanmuuttaja Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin soveltamisalain nojalla ja missä määrin hänelle voidaan myöntää toimeentulotukilain mukaista toimeentulotukea. Oleskeluluvan merkitystä eri tilanteissa on kuvattu tarkemmin edellä kohdassa 2.1.

122 Työttömyyspäivärahojen saaminen edellyttää, että henkilön katsotaan olevan työntekijä. Työskentelyn on oltava sellaista, että se kattaa pääsääntöisesti 18 tuntia viikossa ja palkan on vastattava vähintään alan työehtosopimuksen mukaisesti maksettavaksi tulevaa palkkaa. Jos kyseisellä alalla ei ole työehtosopimusta, on työstä maksettavan palkan oltava vähintään 1 134 euroa kuukaudessa (vuonna 2013), kun kyseessä on kokoaikatyö.

123 MISSOC-sosiaaliturvaopas, s. 23

124 Haastattelu Kela 29.7.2013: Työntekijöiden osalta ratkaisu voidaan tehdä, jos työehtosopimuksen on tarkoitus kestää neljä kuukautta, kun taas elinkeinonharjoittajien osalta edellytetään, että toiminta on jatkunut neljä kuukautta ennen ratkaisun tekoa.

125 Yrittäjän eläkelaki 1 ja 4 §

126 Ks. työntekijän eläkelain (395/2006) 4 §:n 3 mom. 1 kohta: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060395>

127 Ks. laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) 17 ja 19 §. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101386>

Kotoutumislakia sovelletaan niihin kolmansien maiden kansalaisiin, joilla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa. Oleskeluluvan lajilla tai luvan myöntämisperusteella ei ole merkitystä.



### **3.5. Muut pelkästään kolmansien maiden kansalaisia koskevat ehdot**

Sosiaaliturvaetuuksien ja -palvelujen saamiselle ei ole asetettu ehtoja (kuten enimmäis- tai vähimmäisikä tai varallisuus selvitykset), joita sovelletaan vain kolmansien maiden kansalaisiin, mutta ei Suomen kansalaisiin.

## 4 Hallintokäytännöt, jotka vaikuttavat kolmansien maiden kansalaisten oikeuteen sosiaaliturvaan

Tässä luvussa tarkastellaan, sovelletaanko Suomessa harkinnanvaraisia edellytyksiä silloin, kun ratkaistaan kolmannen maan kansalaisen oikeutta seuraavien sosiaaliturvahaarojen mukaisiin etuuksiin tai palveluihin:

- I. Terveydenhoito
- II. Sairausetuudet
- III. Äitiys- ja isyysetuudet
- V. Vanhuuseläkkeet ja -etuudet
- VIII. Perhe-etuudet
- IX. Työttömyysetuudet
- X. Vähimmäistoimeentulo.

### 4.1. Harkinnanvaraiset kriteerit yksittäistä sosiaaliturvahakemusta arvioitaessa

Merkittävä osa Suomen sosiaaliturvasta on asumisperusteista. Henkilö on siis oikeutettu sosiaaliturvaetuuksiin ja -palveluihin, jos hänen katsotaan asuvan Suomessa. Asuminen määritellään eri laeissa eri tavoin. Kukin viranomainen soveltaa lainsäädäntöä itsenäisesti. Lainsäädäntö jättää viranomaisille harkinnanvaltaa ja eriäviä ratkaisuja voi syntyä viranomaisen tulkitsessa lakia eri tavoin. Toimeentulotukilain soveltamisen suhteen merkitsevää on Suomessa oleskelu ja räältä osin harkintavaltaa käytetään sen suhteen, milloin oleskelu on tulkittavissa vakinaiseksi ja milloin tilapäiseksi.

#### Soveltamisalain mukainen asuminen

Kelan toimeenpanemien sosiaaliturvaetuuksien saamiseen vaikuttaa etuuskohtraisten edellytysten lisäksi se, katsotaanko henkilön asuvan Suomessa vakinaisesti soveltamisalain mukaan. Kelan etuusvirkaillija ratkaisee ensin hakemuksesta sen, sovelletaanko henkilöön Suomen asumisperusteista sosiaaliturvaa (niin sanottu vakuuttamispäätös).<sup>128</sup> Yksittäistä etuushakemusta ratkaistaessa ei varsinaisesti käytetä harkintavaltaa, vaan harkintavallan käyttö liittyy sitä edeltävään vakuuttamispäätöksen tekemiseen. Kelan tekemällä vakuuttamispäätöksellä on heijastusvaikutuksia seuraavien Kelan toimeenpanemien etuuksien saamiseen:

128 Suomeen työntekijänä tulevan henkilön katsotaan asuvan vakinaisesti Suomessa soveltamisalalaisia tarkoitettulla tavalla, jos työskentelyn on tarkoitus kestää vähintään kaksi vuotta (SovAL 3 a §). Jos henkilön ei voida katsoa asuvan Suomessa vakinaisesti, arvioidaan, olisiko hänellä siitä huolimatta oikeus sosiaaliturvaan (edes osittain) Suomessa työskentelyn/yrittämisen perusteella sairausvakuutuslain ja työttömyysturvalain nojalla. Suomeen työntekijänä tuleva henkilö on työskentelynsä ajan sairausvakuutettu työskentelyn tai yritystoiminnan aloittamisesta alkaen, jos työskentelyn on tarkoitus kestää vähintään neljä kuukautta tai yritystoiminta on kestänyt vähintään neljä kuukautta ja työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:ssä säädetty työaikaa ja palkkaa koskevat edellytykset täyttyvät.

Haastattelu Kela 12.8.2013: Suomen lainsäädäntö ei velvoita laatimaan kirjallista työsopimusta. Ratkaistaessa vakuuttamista työskentelyn perusteella, voi harkinta olla tarpeen niissä tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole esittää kirjallista työsopimusta. Työskentelyn jatkumista vähintään neljän kuukauden ajan voi olla vaikea osoittaa, jos kirjallista sopimusta ei ole. Tällöin työsuhteesta tulee esittää muuta näyttöä, kuten palkkakuitit. Jos sen sijaan henkilö hakee etuutta takautuvasti (esimerkiksi jo työskennellyään viisi kuukautta), on asia selvä, eikä harkintaa tarvita.

- Yksityisen terveydenhuollon kustannusten korvaus sekä matkakustannusten korvaus julkisen terveydenhuollon osalta (I. Terveydenhoito)
- Sairauspäiväraha ja kuntoutusraha (II. Sairausetuudet)
- Äitiysraha, isyysraha sekä vanhempainraha (III. Äitiys- ja isyysetuudet)
- Kansaneläkejärjestelmän vanhuuseläke ja takuueläke sekä muut vanhuusetuudet eli eläkettä saavan hoitotuki ja eläkkeensaajan asumistuki (V. Vanhuuseläkkeet ja -etuudet)
- Lapsilisiä ja äitiysavustus (VIII. Perhe-etuudet)
- Peruspäiväraha ja työmarkkinatuki (IX. Työttömyysetuudet)
- Yleinen asumistuki (X. Vähimmäistoimeentulo).

## Kotikuntalain mukainen asuminen

Kunnan velvollisuus järjestää julkisia terveydenhuoltopalveluja on sidottu kunnan asukkuuteen.<sup>129</sup> Vastaavasti Kela myöntää lastenhoidon tukea kunnan asukkailla. Kunnan asukkaalla tarkoitetaan henkilöä, jolla on kotikuntalain mukainen kotikunta kunnassa. Kotikuntamerkinän kirjaa väestötietojärjestelmään maistraatti. Maahan muuttavan henkilön kohdalla ratkaisu tehdään kotikuntalain 4 §:n nojalla, mikä jättää maistraatin virkailijalle harkintavaltaa siltä osin, kun on kyse tilapäisen (B) oleskeluluvan haltijan oikeudesta kotikuntaan. On huomattava, että kaikki kotikuntalakia soveltavat viranomaiset tekevät Suomessa asumista koskevan ratkaisunsa itsenäisesti. Siten kunnat ja Kela eivät ole oikeudellisesti sidottuja maistraatin kotikuntamerkintään, vaan ne voivat ratkaista henkilön kotikunnan itsenäisesti kotikuntalakia soveltaen. Kun eri tahot soveltavat samaan tapaukseen samaa lakia, tulisi lopputuloksen yleensä olla sama. Käytännössä eroja on kuitenkin ilmennyt.<sup>130</sup>

## Toimeentulotukilain mukainen oleskelu

Toimeentulotuen myöntämisessä kunnan järjestämisvastuu on sidottu vakinaisen oleskelun käsitteeseen. Toimeentulotukilain 14 §:n 1 momentissa tarkoitettu vakinaisen oleskelun käsite ei ole sama kuin sosiaalivakuutusetuksien tarkoittama vakinaisen asuinpaikan käsite, eikä myöskään kotikuntalain tarkoittama kotikunnan käsite. Ulkomaalaisen kohdalla on toimeentulotukea haettaessa otettava huomioon maassa oleskelun luonne (tilapäinen vai vakainainen). Toimeentulotukipäätöksen tekevän kunnan viranhaltijan eli sosiaaliviranomaisen on keskeistä tietää, oleskeleeko toimeentulotuen hakija Suomessa vakinaisesti (eli onko hänellä toimeentulotukilain tarkoittamaa vakinaista oleskelukuntaa Suomessa) vai onko hän vain käymässä Suomessa esimerkiksi matkailutarkoituksessa. Kunnissa on ollut epäselvyyttä sen suhteen, milloin oleskelu on tulkittavissa vakinaiseksi ja milloin tilapäiseksi. Jos kyseessä on tilapäinen oleskelu, kunta on velvollinen myöntämään toimeentulotuen kiireelliseen ja välttämättömään tarpeeseen.<sup>131</sup>

## Yrittäjän eläkelain asumisedellytys

Työeläkejärjestelmässä on yrittäjiä koskeva asumisedellytys. Yrittäjän eläkelain mukainen vakuuttaminen edellyttää, että yrittäjä asuu ja harjoittaa toimintaansa Suomessa. Käytännössä eläkelaitoksen virkailija ratkaisee soveltamisalalakia tulkiten, voidaanko yrittäjän katsoa asuvan ja toimivan Suomessa.

129 Kiireellinen hoito on kuitenkin annettava siitä riippumatta, onko henkilöllä kotikuntalain mukainen kotikunta.

130 Opas ulkomailta tulevien sairaanhoito Suomessa, s. 8 ja MAASTO-muistio, s. 21

131 ULMA-raportti, s. 33, 38

## 4.2. Harkinnanvaraisten kriteerien täyttymistä arvioitaessa huomioon otettavat tekijät

### Soveltamisalalain mukainen asuminen

Kun henkilö muuttaa Suomeen ja hakee asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin kuulumista, arvioi Kelan etuusvirkaileija aina ensin sitä, täyttyvätkö vakinaisen muuton kriteerit. Ratkaisu tehdään soveltamisalalain (SovAL) perusteella.

Sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan Suomessa **vakinaisesti asuviin** henkilöihin. Henkilön katsotaan asuvan Suomessa, jos hänellä on Suomessa varsinainen asunto ja koti ja jos hän pääasiallisesti oleskelee maassa. Henkilön katsotaan oleskelevan pääasiallisesti Suomessa, jos hän jatkuvasti tosiasiallisesti oleskelee täällä vähintään puolet ajastaan. (SovAL 3§, Suomessa asuminen)

Sosiaaliturvan soveltaminen edellyttää, että maassa oleskelu, asuminen ja työskentely on **laillista** ja että Suomeen muuttavalla henkilöllä on vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa, jos häneltä sellainen vaaditaan. Erityisestä syystä<sup>132</sup> myös alle yhden vuoden oleskelulupa voi täyttää edellytyksen. (SovAL 3 c §, Laillisuusvaatimus)

**Jos muuttavalla henkilöllä on tarkoitus asua Suomessa vakituisesti, voidaan häneen soveltaa sosiaaliturvalainsäädäntöä jo maahantulosta alkaen.** Vakinaisen muuton tarkoitus ratkaistaan henkilön olosuhteiden kokonaisarvion perusteella. Asumisen **vakinaisuutta osoittavia seikkoja** ovat muun muassa seuraavat: henkilö on Suomessa vakinaisesti asuvan henkilön perheenjäsen; hänellä on **vähintään kahden vuoden työsopimus** tai muu siihen rinnastettava sopimus Suomessa tehtävää työtä varten tai hänelle on myönnetty Euroopan unionin sininen kortti; taikka hänellä on muita siteitä Suomeen. Jos henkilön ei maahan tullessa ole katsottu muuttavan Suomeen vakinaisesti asumaan, mutta edellytyksen voidaan katsoa täyttyvän myöhemmin, häneen sovelletaan sosiaaliturvalainsäädäntöä edellytyksen täyttymisestä lukien. (SovAL 3 a §, Suomeen muuttaminen)

Kelan vakuuttamista koskevassa ohjeessa on käsitelty tarkemmin, milloin muuttajalla voidaan katsoa olevan vähintään kahden vuoden työsopimus Suomessa tehtävää työtä varten. Jos työskentely on ensin tarkoitettu kahta vuotta lyhyemmäksi ajaksi ja työsopimusta myöhemmin jatketaan, katsotaan henkilö Suomessa asuvaksi siitä ajankohdasta, jolloin olosuhteet muuttuivat (esimerkiksi uuden työsopimuksen solmimispäivä). Alun perin tilapäiseksi arvioitu oleskelu voi siis Suomessa oleskelun jatkuessa kallistua vakinaisen puolelle, jolloin annettua vakuuttamispäätöstä voidaan muuttaa. Jos kyseessä on vähintään kahden vuoden määräajaksi solmittu työsopimus, jossa on määritelty säännölliset työtuntimäärät ja palkka, ei työssäoloehdon täyttymistä tutkita, vaan henkilö lähtökohtaisesti vakuutetaan vakinaisesti Suomessa asuvana työsopimuksen alusta lähtien. Tällöin vakuuttamispäätös voidaan harkinnan mukaan tehdä jo esitetyn työsopimuksen perusteella, eikä työskentelyn todentamiseksi tarvitse esittää esimerkiksi ensimmäisen työskentelykuukauden palkkatodistusta. Tällainen selvitys voidaan kuitenkin poikkeuksellisesti pyytää, jos työskentelyn todellisesta aloittamisesta halutaan varmistua.

Harkittaessa maassa asumisen vakinaisuutta on edellytyksenä lisäksi aina se, että henkilö itse **ilmoittaa muuttavansa Suomeen vakinaisesti** asumaan ja että tämä näyttää todennäköiseltä muutkin olosuhteet huomioiden.

132 Haastattelu Kela 29.7.2013: Käytännössä yhden vuoden oleskelulupaa koskevasta vaatimuksesta joustetaan perheenjäsenten kohdalla, koska perheenjäsenille ei voida ulkomaalaislain mukaan myöntää oleskelulupaa pidemmälle ajalle kuin perheenkokoajan oleskeluluvan voimassaoloajalle. Perheenjäsenten katsotaan yleensä olevan Suomessa vakuutettuja, jos perheenkokoajankin kohdalla on päädytty tähän ratkaisuun eli he ovat oikeutettuja soveltamisalalain mukaisiin sosiaaliturvaetuksiin.

**Vakinaista asumistarkoitusta voidaan arvioida myös muiden siteiden perusteella.** Kelan ohjeen mukaan kyseessä on kokonaisarviointi, johon vaikuttavat kaikki faktat, kuten:

- Suomessa todellisuudessa jo oleskeltu aika
- oleskelulupastatus (jolloin B-status viittaa tilapäisyyteen, A- ja P-status puolestaan vakinaisuuteen)
- avoliiton kesto
- muun perheenjäsenen (kuin aviopuolison tai alaikäisten lasten) oleskelupaikka
- runsaasti työskentelyjaksoja (eivät yhtäjaksoisia)
- perheen oleskelu (erityisesti lasten koulunkäynti)
- asumisjärjestelyt siten, että esimerkiksi asuminen monen työntekijänä tulleen henkilön kanssa samassa pienehkössä asunnossa (kimppakämpä) ei yleensä osoita vakinaista asumista, varsinkin jos osoite on väestötietojärjestelmässä tilapäinen
- kotikunta, jolloin kotikunnan saaminen viittaa vakinaisuuteen, muttei yksinään riitä.

Kelan vakuuttamista koskevan ohjeen mukaan **perheenjäsenten oikeus sosiaaliturvaan** määräytyy periaatteessa itsenäisesti riippumatta siitä, onko joku perheestä oikeutettu sosiaaliturvaan esimerkiksi työskentelyn perusteella. Perhesyistä Suomeen muuttavalla henkilöllä on kuitenkin oikeus soveltamisalalain ja sairausvakuutuslain mukaiseen sosiaaliturvaan, jos hänen muuttoaan voidaan pitää vakinaisena sillä perusteella, että hän on vakinaisesti Suomessa asuvan henkilön perheenjäsen (SovAL 3 a §:n 2 mom. 3 kohta). Perheenjäsenen muuttoa voidaan yleensä pitää vakinaisena samoilla perusteilla kuin Suomeen työskentelemään tulevan perheen päähenkilön muuttoa, silloin kun perheenjäsen ei itse työskentele. Tällöin kuitenkin edellytetään, että perheenjäsen saapuu Suomeen kolmen kuukauden kuluessa perheen päähenkilön työn alkamisesta.

**Sosiaaliturvalainsäädäntöä ei sovelleta ulkomaille vakinaisesti muuttavaan henkilöön.** Sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan kuitenkin edelleen Suomessa asuvaan henkilöön, joka **tilapäisesti oleskelee ulkomailla**, jos oleskelun arvioidaan kestävän **enintään yhden vuoden**. Henkilöön, joka toistuvasti oleskelee ulkomailla siten, ettei yhtäjaksoinen ulkomailla oleskelu ylitä yhtä vuotta, sovelletaan sosiaaliturvalainsäädäntöä vain, jos hänen **ulkomailla oleskelusta huolimatta** katsotaan asuvan vakinaisesti Suomessa ja hänellä on **kiinteät siteet Suomeen**. (SovAL 4 §, Oleskelu ulkomailla) Laissa on myös erityismääräyksiä henkilöryhmistä, jotka voivat säilyä sosiaaliturvan piirissä, vaikka he eivät asu Suomessa (SovAL 5–8 §).

Arvioitaessa, onko henkilöllä **kiinteät siteet** Suomeen, perustuu harkinta henkilön tilanteen kokonaisvaltaiseen tarkasteluun. Tällöin otetaan huomioon Suomessa ja toisessa maassa oleskelun ja asumisen kesto ja jatkuvuus sekä perhesiteet. Osoituksena kiinteistä siteistä voidaan pitää toistuvaa oleskelua, asuntoa, työsuhdetta, työn luonnetta, työnantajan kotipaikkaa ja työeläketurvan järjestämistä Suomessa sekä muita näihin verrattavia seikkoja. (SovAL 7 a §, Kiinteät siteet)

Kelan vakuuttamista koskevan ohjeen mukaan soveltamisalain 7 a §:ssä lueteltuja seikkoja on tarkasteltava tapauskohtaisesti kokonaisharkinnan perusteella. Yhden seikan puuttuminen tai olemassaolo ei välttämättä osoita kiinteiden siteiden olemassaoloa. On myös harkittava sitä, kumpaan maahan siteet ovat kiinteämmät.

Kiinteiden siteiden Suomeen voidaan katsoa olevan esimerkiksi sellaisella:

- joka on asunut Suomessa suurimman osan elämästään
- jonka perhe asuu edelleen Suomessa
- joka saa Suomesta eläkettä
- joka oleskelee toistuvasti osan vuodesta Suomessa.

Toistuvasta ulkomailla oleskelusta huolimatta vakinaista asumista ja kiinteitä siteitä Suomeen osoittavia seikkoja ovat:

- henkilö oleskelee vähintään puolet vuodesta Suomessa
- kotikunta Suomessa
- yleinen verovelvollisuus Suomessa.

Siteiden voidaan yleensä katsoa olevan kiinteämmät oleskelumaahan kuin Suomeen, jos henkilö:

- on ilmoittanut Suomen väestötietojärjestelmään tiedon vakinaisesta ulkomailla muutosta
- ei ole yleisesti verovelvollinen Suomessa
- solmii avio- tai avoliiton oleskelumaassa vakinaisesti asuvan kanssa
- on saanut oleskelumaasta vakinaiseen asumiseen oikeuttavan luvan
- katsotaan kyseisen maan sosiaaliturvaa sovellettaessa siellä vakinaisesti asuvaksi.

## Kotikuntalain mukainen asuminen

Kotikuntalain 4 §:ssä säädetään kotikunnasta maahan muutettaessa. Suomeen muuttavalla henkilöllä on lainkohdan 1 momentin mukaan kotikunta Suomessa ja hänet siis katsotaan maassa asuvaksi, jos: 1) hän on Suomen kansalainen; 2) hänellä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva jatkuvaan tai pysyvään oleskeluun oikeuttava lupa; 3) hän on Euroopan unionin jäsenmaan, Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalainen ja hän on ulkomaalaislain säännösten mukaisesti rekisteröinyt oleskeluoikeutensa Suomessa, jos häneltä edellytetään tällainen rekisteröinti; 4) hän on sellaisen henkilön perheenjäsen, jolla on Suomessa tässä laissa tarkoitettu kotikunta; taikka 5) 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.

Kun henkilö oleskelee Suomessa tilapäisellä oleskeluluvalla, otetaan kotikuntalain 4 §:n 2 momentin mukaan asumisen vakinaisuutta osoittavina seikkoina huomioon muun muassa, että 1) hän on suomalaista syntyperää; 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 kestävää työtä tai opiskelua varten; taikka 4) hänellä on ollut tilapäinen asuinpaikka Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan maahanmuuton jälkeen.

Maistraatille on tehtävä muuttoilmoitus vakinaisesta ja yli kolme kuukautta kestävästä tilapäisestä muutosta. Maahan muuttavan ulkomaalaisen on pyydettävä tietojensa tallettamista väestötietojärjestelmään. Maistraatti ratkaisee tässä yhteydessä sen, rekisteröidäänkö henkilölle suomalainen kotikunta vai rekisteröidäänkö hänet väestötietojärjestelmään Suomessa tilapäisesti oleskelevana eli vailla kotikuntaa.<sup>133</sup> Maistraatin on ensin ratkaistava täytyvätkö vakinaisen maahanmuuton edellytykset vai onko muuttajan oleskelu Suomessa katsottava luonteeltaan tilapäiseksi. Kotikunnan saamisen yleinen edellytys on, että henkilöllä on maahan saapumisen ja maassa oleskelun edellyttämät luvat ja asiakirjat.<sup>134</sup>

133 MAASTO-muistio s. 39

134 VRK:n ohje Kotikunta- ja asuinpaikkatietojen ylläpidon käytäntesäännöt, OSA I Kotikunnan määräytyminen, s. 6-7

Tampereen yliopiston projektin “Mobile People: Challenges to Population Statistics and Population Forecasts” puitteissa tutkitaan parhaillaan väestötietojärjestelmään rekisteröitymistä maahanmuuttajien näkökulmasta. Lomakkeessa ”Ulkomaalaisen rekisteröinti-ilmoitus” kysytään oleskelun luonnetta (tilapäinen vs. pysyvä). Alustavien tutkimustulosten mukaan osa maahanmuuttajista luulee, että kysymys koskee heille myönnetyn oleskeluluvan lajia. Maahanmuuttajat eivät käytännössä aina ymmärrä lomakkeeseen tehdyn merkinnän vaikutuksia ja sitovuutta – merkinnän vaikutukset voivatkin olla yllättäviä, koska kotikunnan rekisteröiminen linkittyy henkilön sosiaaliturvaoikeuksiin kunnan asukkaana.<sup>135</sup>

Kotikuntalain 5 §:ssä säädetään, milloin henkilöllä ei enää ole kotikuntaa. Lainkohdan mukaan **henkilöllä ei ole kotikuntaa Suomessa** eikä häntä siis pidetä Suomessa asuvana, jos **hän on muuttanut ulkomaille vuotta pidemmäksi ajaksi** ja hänellä ei ole elinolosuhteittensa perusteella kiinteämpää yhteyttä Suomeen kuin ulkomaiseen asuinmaahansa. Säännös poikkeaa soveltamisalain vastaavasta säännöksestä siten, että henkilö voidaan katsoa Suomessa asuvaksi vuotta pidemmän ulkomailla oleskelun ajan ilman, että asiasta annetaan päätös. Myöskään olosuhteita, joissa kotikunta Suomessa säilyy, ei ole tarkasti määritelty laissa. Sen selvittäminen, onko henkilöllä elinolosuhteidensa perusteella kiinteämpi yhteys Suomeen kuin ulkomaiseen asuinpaikkaan, on tehtävä kussakin yksittäistapauksessa erikseen.

Kotikuntalain perustelujen mukaan ulkomailla oleskelua ei katsota tilapäiseksi pelkästään siitä syystä, että se on tarkoitettu määräaikaiseksi. **Kiinteämmän yhteyden Suomeen** katsotaan olevan olemassa esimerkiksi silloin, kun perhe- ja sukulaisuussuhteet tai asumiseen, työhön tai toimeentuloon liittyvät seikat sitä puoltavat. Kotikunta voisi elinolosuhteiden perusteella säilyä Suomessa esimerkiksi silloin, kun henkilö oleskelee ulkomailla vuotta pidempään hoitotoimenpiteen, määräaikaisen työsuhteen, opintojen tai vapaa-ajanvieton johdosta ja palaa tämän jälkeen välittömästi takaisin Suomeen. Kotikunnan ei kuitenkaan yleensä voitaisi katsoa olevan Suomessa enää silloin, kun yhtäjaksoinen ulkomailla asuminen kestää pitkään.<sup>136</sup>

## Toimeentulotukilain mukainen oleskelu

ULMA-työryhmän raportin mukaan vakinainen oleskelu kunnassa määrittynyt pääsääntöisesti vakituisen asunnon käsitteen avulla. Oleskelu katsotaan pysyväisluontoiseksi eli vakinaiseksi silloin, kun henkilöllä tai perheellä on kunnassa pysyvä asunto. Vakinaisuuden arvioinnin muita yleisiä perusteita ovat oleskelun pituus kunnassa ja se, onko hakijalla perhesuhteita tai muita kiinteitä yhteyksiä kuntaan. Henkilöllä tai perheellä tulee olla vakinainen asunto ja osoite kunnassa ja sen tulee olla muu kuin esimerkiksi retkeilymaja tai hotelli. Osoitteesta tulee käydä ilmi viittaus asuntoon, joten postilaatikko tai poste restante -osoitteet eivät pääsääntöisesti ole vakinaista oleskelua osoittavia tietoja. EU:n ulkopuolelta tulleella henkilöllä tulee olla voimassa oleva oleskelulupa, mikä osoittaa kunnassa asumisen vakinaisuuden. Lisäksi ulkomaalaisella tulee olla voimassa oleva matkustusasiakirja. Tilapäisen oleskelun käsitteellä tarkoitetaan ULMA-työryhmän raportin mukaan muuta kuin toimeentulotukilain 14 §:n 1 ja 2 momenteissa tarkoitettua vakinaista oleskelua. Kyse on niin sanotusta poissulkevasta menettelystä eli asiakas oleskelee tilapäisesti kunnassa, ellei hänen osoiteta oleskelevan siellä vakinaisesti tai muutoin kuin satunnaisesti.<sup>137</sup>

135 Haastattelu Mobile People -projekti 8.10.2013

136 Hallituksen esitys eduskunnalle kotikuntalaiksi ja laiksi väestötietolain muuttamisesta (HE 104/1993), s. 28 <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1993/19930104>

137 ULMA -työryhmän raportti, s. 32 ja 33

Ks. myös Opas toimeentulotukilain soveltajille, s. 56: Maahanmuuttajan osalta vakinaisen oleskelukunnan osoituksena on yleensä, kuten muillakin, väestörekisteristä saatavissa oleva tieto jossakin Suomen kunnassa olevasta asuinosoitteesta. Jotkut maistraatit ovat käytännössä hyväksyneet poste restante -osoitteen vakinaista oleskelua (kotikunta) osoittavaksi tekijäksi edellyttäen, että henkilöllä on myös muita siteitä kyseessä olevaan kuntaan, joiden vuoksi hänellä on perustellut syyt siihen, miksi hänellä ei ole vakinaista asuinosoitetta.

## Yrittäjän eläkelain asumisedellytys

Työeläkejärjestelmässä on asumisedellytys yrittäjien osalta. Yrittäjän eläkelain mukainen vakuuttaminen edellyttää, että yrittäjä asuu ja harjoittaa toimintaansa Suomessa. Yrittäjän mahdollinen asuminen Suomessa ratkaistaan kuten sovellettaessa soveltamisalalakia. Työeläkelakipalvelusta löytyvän soveltamisohjeen mukaan yrittäjää pidetään yrittäjän eläkelain sovellettaessa Suomessa asuvana, jos hänellä on täällä varsinainen asunto ja koti, ja jos hän jatkuvasti ja pääasiallisesti oleskelee Suomessa.

### 4.3. Harkinnanvaraisten kriteerien soveltamisen tueksi annettu ohjeistus ja koulutus

Kelan 17.12.2012 antamassa vakuuttamista koskevassa ohjeessa käsitellään yksityiskohtaisesti soveltamisalain nojalla tehtävää asumista koskevaa päätöksentekoa. Kela myös kouluttaa etuusvirkailejoita. Uusia virkailejoita varten on verkkokursseja (Vakuuttamisen ratkaisutyön perus- ja jatkokurssi) sekä lähiopetuspäiviä. Vakuuttamispäätösten tekeminen on Kelassa keskitetty kansainvälisten asioiden yksikköön (vuoden 2014 alusta kansainvälisten asioiden keskuksen), mikä helpottaa yhtenäisen päätöksentekön ylläpitämistä.

Kelan vakuuttamista koskevassa etuusohjeessa käsitellään myös kotikuntalain nojalla tehtävää asumista koskevaa ratkaisua silloin, kun Kela on ratkaisun tekevä viranomaisena. Kotikuntalain soveltamista sivutaan myös keväällä 2013 uudistetussa oppaassa, joka koskee ulkomailta tulevien sairaanhoitoa Suomessa. Helsingin kaupunki soveltaa terveydenhuollon osalta 7.5.2013 annettua ohjetta ”Ulkomailta tulevien oikeus hoitoon, maksut ja korvaukset”.<sup>138</sup>

VRK on laatinut kotikuntalain 4 §:n soveltamisesta muistion, joka toimitettiin maistraateille syksyllä 2008.<sup>139</sup> Lisäksi VRK on laatinut maistraateille 9.7.2012 kotikunta- ja asuinpaikkatieteiden ylläpidon käytännesäännöt (OSA I Kotikunnan määräytyminen), joissa on käsitelty ulkomaalaisen kotikunnan saamista. Maistraateilla voi olla myös omaa ohjeistusta asiasta. Kotikunta-asioista järjestettiin maistraattien henkilöstölle koulutustilaisuus viimeksi vuonna 2010.<sup>140</sup> Kuntaliitto ei ole antanut kunnille ohjeita ja koulutusta kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan soveltamisesta.<sup>141</sup>

STM on antanut keväällä 2013 suositusluonteisen oppaan toimeentulotukilain soveltajille. Kunnilla on yleensä myös omat, toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjä määrittävät ohjeistukset. Pääkaupunkiseudun kunnat laativat parhaillaan yhteisiä suuntaviivoja toimeentulotuen osalta. Helsingin kaupungin henkilöstö on saanut koulutusta toimeentulotuen myöntämisen osalta.<sup>142</sup>

ETK:n ylläpitämästä työeläkelakipalvelusta<sup>143</sup> löytyvät soveltamisohjeet ovat ETK:n suosituksia työeläkelaitoksille. Ohjeet on tarkoitettu ensisijaisesti työeläkejärjestelmän käyttöön, ja niiden tarkoituksena on edistää yksityisten alojen eläkelainsäädännön yhdenmukaista soveltamista. Työeläkepalvelusta löytyy ohje yrittäjän eläkelain asumisedellytysten harkintaan.<sup>144</sup> Lisäksi jokaisella eläkelaitoksella voi olla omia käsittelyohjeitaan.

138 Haastattelu Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysviraston maahanmuuttoyksikkö 11.9.2013

139 Väestörekisterikeskus, 24.8.2007, Laki kotikuntalain 4 §:n muuttamisesta voimaan 1.9.2007

140 Haastattelu VRK 9.10.2013

141 Haastattelu Kuntaliitto 23.9.2013

142 Haastattelu Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysviraston maahanmuuttoyksikkö 11.9.2013

143 Ks. <http://tyoelakelakipalvelu.etk.fi/fi/144>

144 Ks. [http://tyoelakelakipalvelu.etk.fi/fi/soveltamisohje/?asiakirjanumero=19649&asiakirja\\_19649](http://tyoelakelakipalvelu.etk.fi/fi/soveltamisohje/?asiakirjanumero=19649&asiakirja_19649)



#### 4.4. Sosiaaliturvaan tukeutumisen vaikutus jatko-oleskelulupaa, kansalaisuutta tai perheenyhdistämistä haattaessa

##### Oleskelulupahakemus

Ulkomaalaislain 39 §:ssä on säädetty toimeentuloedellytyksestä oleskelulupaa myönnettäessä. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää pääsääntöisesti, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Tarkoitus on, että yhteiskunta ei vastaa ulkomaalaisen Suomessa oleskelusta aiheutuvista kustannuksista, vaan niistä vastaa oleskeluluvan saaja itse tai hänen perheenjäsenensä. Toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa yksittäistapauksessa poikkeuksellisen painavasta syystä tai lapsen edun sitä vaatiessa. Laissa on myös säädetty useita poikkeuksia toimeentuloedellytykseen.

Kun ensimmäistä oleskelulupaa ollaan myöntämässä **perhesiteen perusteella**, perheenjäsenen toimeentulo katsotaan turvatuksi, jos hänen maassa oleskelunsa kustannetaan ansiotyöstä, yrittäjätoiminnasta, eläkkeistä, varallisuudesta tai muista lähteistä saatavilla tuloilla siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuen tai vastaavan muun etuuden tarpeeseen. Yleensä toimeentulosta vastaa perheenkokoaja eli Suomeen ensin muuttanut perheenjäsen, jolloin tarkastellaan hänen tulojaan ja mahdollisuutta kustantaa muiden perheenjäsenten oleskelu Suomessa. Ensimmäisen oleskelulupa-asian käsittelyssä perheenjäsenen toimeentuloa ei lähtökohtaisesti voida katsoa turvatuksi, jos perheenkokoajan toimeentulo perustuu **toimeentulotukeen**. Maahanmuuttoviraston lainsoveltamisohjeen mukaan toimeentulo ei myöskään ole turvattu, jos se perustuu **takuueläkkeeseen**.<sup>145</sup>

**Jatkolupaa** myönnettäessä tilapäinen turvautuminen toimeentulotukeen tai muuhun vastaavaan toimeentuloa turvaavaan etuuteen ei ole este luvan myöntämiselle. Toimeentulo ei kuitenkaan voi perustua toistuvasti **myönnettävään toimeentulotukeen** tai muuhun vähimmäistoimeentuloa turvaavaan etuuteen.

Ongelmaksi on käytännössä muodostunut, että toistuva toimeentulotukeen turvautuminen ei tällä hetkellä useinkaan tule oleskelulupaviranomaisten tietoon. Voimassa oleva lainsäädäntö<sup>146</sup> ei mahdollista sitä, että sosiaaliviranomainen antaisi jo myönnetystä toimeentulotuesta oma-aloitteisesti tietoja oleskelulupaviranomaiselle. Tämä koskee myös niitä tapauksia, joissa henkilö on toistuvasti turvautunut toimeentulotukeen ja elänyt Suomessa sen varassa. Ilmoituksen tekeminen olisi tarpeen, jotta oleskelulupaviranomainen voisi selvittää, täyttyvätkö oleskeluluvan edellytykset edelleen. Myös sosiaaliviranomaisella olisi tarve tietää, ovatko maassa oleskelun edellytykset voimassa.<sup>147</sup>

Puutteellisella toimeentulolla on merkitystä silloin, kun harkitaan oleskeluluvan peruuttamista ja jatkoluvan epäämistä ulkomaalaislain nojalla. Esimerkiksi työntekijän määräaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos työntekijällä ei ole enää riittävää toimeentuloa tai jos hän jää työttömäksi. Kukin yksittäistapaus harkitaan kuitenkin kokonaisvaltaisesti. Jos henkilö on esimerkiksi turvautunut toimeentulotukeen, otetaan huomioon myös varattomuuteen johtaneet syyt. Oleskeluluvan peruuttaminen tai jatkoluvan epääminen voidaan katsoa kohtuuttomaksi esimerkiksi silloin, kun ansioiden väheneminen johtuu sairaudesta, tapaturmasta tai äitiydestä, tai jos oleskeluluvan haltija on joutunut tilapäisesti työttömäksi itsestään riippumattomasta syystä. Lieventävillä seikoilla on merkitystä erityisesti silloin, jos ulkomaalainen on oleskellut maassa pitkään. Tällöin oleskelulupaa ei välttämättä peruuteta tai jatkolupaa evätä, vaikka hän tilapäisesti turvautuisikin toimeentulotukeen. Kokonaisharkinnassa otetaan myös huomioon henkilön siteet Suomeen.<sup>148</sup>

145 Maahanmuuttoviraston ohje Toimeentuloedellytyksen soveltaminen (MIGDno/2012/1348), 6.2.2013

146 Ks. sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (812/2000) 18 §:n 4 mom.:  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000812>

147 ULMA-raportti, s. 38

148 Ks. HE 139/2013, s. 7

## Kansalaisuushakemus

Kansalaisuuslain<sup>149</sup> 13 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hän pystyy luotettavasti selvittämään, miten saa toimeentulonsa. Kansalaisuuslaissa ei kuitenkaan edellytetä, että hakijan ja hänen perheensä toimeentulo katsottaisiin turvatuksi. Esimerkiksi pelkän toimeentulotuen varassa eläminen ei estä eikä edes vaikeuta kansalaisuuden saamista. Sen sijaan laki edellyttää tietoja hakijan toimeentulolähteestä. Toimeentulolähteen selvittäminen on tärkeää, jotta kyetään arvioimaan, täyttääkö hakija 1 momentissa mainitut muut kansalaistamisen yleiset edellytykset. Jos hakija esimerkiksi saisi toimeentulonsa lainavastaisen toiminnan perusteella, hän ei täyttäisi nuhteet-  
tomuusedellytystä.

### 4.5. Käännös- ja tulkkauspalveluiden sekä muiden tukimuotojen saatavuus

Hallintolaissa on säädetty viranomaisen velvollisuudesta järjestää tulkitseminen ja kääntäminen.<sup>150</sup> Hallintolain yleissäännöksen lisäksi useisiin eri lakeihin – kuten sosiaalihuollon asiakaslakiin<sup>151</sup> – sisältyy tulkkaamista ja kääntämistä koskevia säännöksiä.

Kelalla on lakiin perustuva tulkkausvelvollisuus asioissa, jotka ovat viranomaisaloitteisia eli tulevat vireille Kelan aloitteesta. Kelassa on kuitenkin linjattu siten, että tulkkia voidaan käyttää asiakaspalvelussa myös asiakaslähtöisissä asioissa. Kelan asiakkailta on oikeus maksutomaan tulkkaukseen, jos asiointi Kelassa ei onnistu omalla tai Kelan toimihenkilön kanssa yhteisellä kielellä. Tulkkipalveluiden käyttäminen on Kelassa ohjeistettu. Kelan lomakkeet ovat saatavissa suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.

149 Kansalaisuuslaki (359/2003): <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030359>

150 Hallintolain (434/2003) 26 §:n (Tulkitseminen ja kääntäminen) mukaan viranomaisen on järjestettävä tulkitsemisen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, jos: asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä tai asianosainen ei vammaisuuden tai sairauden perusteella voi tulla ymmärretyksi. Asia voidaan tulkita tai kääntää sellaiselle kielelle, jota asianosaisen voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. Asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi viranomainen voi huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä muussakin kuin 1 momentissa tarkoitetussa asiassa.  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>

151 Ks. sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (812/2000) 5 §: Sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen. Jos sosiaalihuollon henkilöstö ei hallitse asiakkaan käyttämää kieltä taikka asiakas ei aisti- tai puhevian tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi, on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava tulkitsemisesta ja tulkin hankkimisesta. Jos on kysymys asiasta, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, on tulkitsemisesta ja kääntämisestä huolehdittava siten kuin hallintolain (434/2003) 26 §:ssä säädetään.

Helsingin kaupungin ylläpitämä Infopankki-verkkopalvelu<sup>152</sup>, jonka rahoitukseen Kela osallistuu, sisältää tietoa Kelan hoitamasta sosiaaliturvasta 12 kielellä. Helsingissä sijaitsee Kelan ja Verohallinnon yhteinen In To Finland -palvelupiste<sup>153</sup>, joka palvelee Suomeen töihin tulevien henkilöiden lisäksi ulkomaalaisia yrittäjiä, opiskelijoita sekä ulkomailta työvoimaa palkkaavia ja välittäviä yrityksiä sosiaaliturvaan ja verotukseen liittyvissä asioissa. Alle vuodeksi Suomeen tulevat ulkomaalaiset työntekijät voivat myös saada palvelupisteessä suomalaisen henkilötunnuksen ilman erillistä käyntiä maistraatissa. Monilla muilla kaupungeilla on ulkomaalaisille suunnattuja neuvontapalveluja.

Toimeentulotukea myönnettäessä kunta järjestää tarvittaessa käännös- ja tulkkipalvelun sosiaalihuollon asiakaslain nojalla. Helsingin kaupunki käyttää kotoutumispalveluissaan tulkkia. Tarvittaessa kaupunki hankkii ja kustantaa tulkin.<sup>154</sup>

Työeläkejärjestelmässä noudatetaan hallintolain säännöksiä. Lähtökohtaisesti palvelua annetaan suomeksi ja ruotsiksi, tapauskohtaisesti voidaan järjestää tulkkausta ja kääntämispua. Työeläkkeitä koskevaa tietoa, esitteitä ja lomakkeita löytyy Eläketurvakeskuksen kotisivuilta suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Vanhuuseläkettä voi muun muassa hakea englanninkielisellä lomakkeella.<sup>155</sup>

Työttömyyskassan kanssa asioivan henkilön on järjestettävä tulkki itse. TYJ:in kotisivuilla on esitteitä viidellä kielellä (suomi, ruotsi, englanti, venäjä ja viro) ja kassojen käyttämä ansio-päiväraha hakemuskaavake löytyy englannin kielellä.

152 Ks. [www.infopankki.fi](http://www.infopankki.fi)

153 Ks. [www.intofinland.fi](http://www.intofinland.fi)

154 Haastattelu Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysviraston maahanmuuttoyksikkö 11.9.2013.

155 Haastattelu ETK 29.10.2013.

## 5 Sosiaaliturvan ulkoinen ulottuvuus

### 5.1. Suomen solmimat kahdenväliset sosiaaliturvasopimukset kolmansien maiden kanssa

Suomella on kahdenvälinen sosiaaliturvasopimus **Australian**<sup>156</sup>, **Chilen**<sup>157</sup>, **Israelin**<sup>158</sup>, **Kanadan**<sup>159</sup> ja **Yhdysvaltojen**<sup>160</sup> kanssa. Sosiaaliturvasta on sovittu erikseen myös Kanadan **Quebecin**<sup>161</sup> osavaltion kanssa. Australian kanssa Suomi on solminut myös sairaanhoitosopimuksen<sup>162</sup>. **Intian** kanssa tehty sosiaaliturvasopimus tulee todennäköisesti voimaan vuoden 2014 aikana. Parhaillaan Suomi neuvottelee sosiaaliturvasopimuksesta **Kiinan** ja **Japanin** kanssa.

#### Taulukko: Sosiaaliturvasopimusten allekirjoitus ja ratifointi

Sopimusosapuoli	Sopimus allekirjoitettu	Sopimus hyväksytty
Kanada	28.10.1986 (muutos 2.11.1994)	18.12.1987 (muutos 27.9.1996)
Quebec	30.10.1986 (muutos sopimusjärjestelyyn 12.7.1995)	18.12.1987 (muutos sopimusjärjestelyyn 27.9.1996)
Yhdysvallat	3.6.1991	20.7.1992
Israel	15.9.1997	16.7.1999
Chile	7.3.1997	22.1.1999
Australia	10.9.2008 (erillinen sairaanhoitoa koskeva sopimus 6.8.1992)	28.11.2008 (erillinen sairaanhoitoa koskeva sopimus 12.7.1993)
Intia	12.6.2012	25.10.2013

### 5.2. Lisätietoja Suomen solmimista kahdenvälisistä sosiaaliturvasopimuksista, jotka

#### i) sallivat kolmannesta maasta tulevan työntekijän työskentelyn Suomessa niin, että hän pysyy lähtömaan sosiaaliturvalainsäädännön piirissä

Kaikissa Suomen voimassa olevissa sosiaaliturvasopimuksissa on sovellettavaa lainsäädäntöä koskevia säännöksiä, jotka mahdollistavat henkilön säilymisen lähtömaan sosiaaliturvalainsäädännön piirissä. Tällöin Suomeen lähetetty työntekijä säilyy oman maansa sosiaaliturvan piirissä.

156 Sopimus sosiaaliturvasta Suomen tasavallan ja Australian välillä (36/2009):

<http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2009/20090036>

157 Sopimus sosiaaliturvasta Suomen tasavallan ja Chilen tasavallan välillä (98/2007):

[http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2007/20070098/20070098\\_2](http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2007/20070098/20070098_2)

158 Sopimus sosiaaliturvasta Suomen tasavallan ja Israelin valtion välillä (90/1999):

[http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1999/19990090/19990090\\_2](http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1999/19990090/19990090_2)

159 Suomen Tasavallan ja Kanadan välinen sosiaaliturvasopimus (6/1988):

[http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1988/19880006/19880006\\_2](http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1988/19880006/19880006_2)

160 Sopimus sosiaaliturvasta Suomen tasavallan ja Amerikan yhdysvaltain välillä (86/1992):

[http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1992/19920086/19920086\\_2](http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1992/19920086/19920086_2)

161 Suomen ja Quebecin välinen sosiaaliturvasopimusjärjestely (6/1988):

<http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1988/19880006>

162 Sopimus Suomen tasavallan ja Australian välillä sairaanhoidon antamisesta tilapäisen oleskelun aikana (61/1993):

[http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1993/19930061/19930061\\_2](http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1993/19930061/19930061_2)

**Australian ja Suomen** välinen sosiaaliturvasopimus koskee Suomen osalta työeläkejärjestelmää ja kansaneläkejärjestelmän vanhuuseläkettä. Sopimus sallii sopimuspuolen sosiaaliturvalainsäädännön piirissä säilymisen enintään viiden vuoden ajan, jos henkilö lähetetään toisen sopimuspuolen alueelle.

**Chilen ja Suomen** välinen sopimus koskee kansaneläke- ja työeläkejärjestelmää sekä eläkeläisten sairaanhoitoetuksia. Sopimuksen mukaan lähetetty työntekijä säilyy lähtövaltion lainsäädännön piirissä enintään kolmen vuoden ajan.

**Israelin ja Suomen** välinen sosiaaliturvasopimus kattaa kansaneläke- ja työeläkejärjestelmän, lakisääteisen tapaturmavakuutuksen, lapsilisät ja äitiysavustuksen. Lähetettyjen työntekijöiden osalta sopimus koskee myös sairausvakuutusta ja vanhempainetuksia. Israelista Suomeen lähetetyt työntekijät säilyvät Israelin sosiaaliturvan piirissä enintään kolme vuotta.

**Kanadan ja Suomen** välinen sosiaaliturvasopimus koskee sekä kansaneläke- että työeläkejärjestelmää. Sopimuksen mukaan lähetetyt työntekijät kuuluvat lähtövaltion lainsäädännön piiriin enintään 36 kuukauden ajan.

**Quebecillä ja Suomella** on lisäksi erillinen sosiaaliturvasopimusjärjestely. Tämä johtuu siitä, että Kanadan kansaneläke- ja työeläkejärjestelmistä säädetään Kanadan liittovaltion laissa, kun taas sairaus- ja tapaturmavakuutusjärjestelmät määräytyvät provinssien lainsäädännön mukaan. Erillinen sopimusjärjestely Quebecin kanssa mahdollistaa sen, että sosiaaliturva kattaa myös tapaturma- ja sairausvakuutuksen. Sopimusjärjestely koskee Suomen osalta työeläkejärjestelmää, lakisääteistä tapaturmavakuutusta, sairausvakuutusta (vanhempainpäivärahoja lukuun ottamatta) sekä julkista terveydenhuoltoa. Lähetetyt työntekijät kuuluvat lähtövaltion lainsäädännön piiriin enintään 36 kuukauden ajan.

**Yhdysvaltojen ja Suomen** välinen sosiaaliturvasopimus koskee pääasiassa kansaneläke- ja työeläkejärjestelmän mukaisia eläkkeitä. Lähetettyjen työntekijöiden osalta sopimus koskee myös sairaus- ja vanhempainvakuutusta sekä lapsilisä. Jos lähetetty työntekijä on sopimuspuolen alueella alle viisi vuotta, säilyy hän kotimaansa sosiaaliturvan piirissä.

**Intian ja Suomen** välinen sopimus tulee voimaan tullessaan koskemaan työskentelyyn ja yrittäjätoimintaan perustuvia vanhuus-, työkyvyttömyys-, ja perhe-eläkkeitä. Intiasta Suomeen lähetetty työntekijä säilyy lähtömaan eläkelainsäädännön alaisena enintään viisi vuotta.

## ii) **takaavat tasapuolisen kohtelun vastaanottavan valtion järjestelmässä tiettyjen etuuskien osalta**

Kaikkiin Suomen kahdenvälisiin sosiaaliturvasopimuksiin sisältyy sääntö yhdenvertaisesta kohtelusta sopimusosapuolten kesken.

Esimerkiksi **Israelin ja Suomen** sosiaaliturvasopimuksen mukaan sopimuksessa tarkoitetun lainsäädännön piiriin kuuluvia henkilöitä sekä heidän perheenjäseniään ja edunsaajiaan kohdellaan kuten oman maan kansalaisia. Suomen tai Israelin kansalaisuus ei ole edellytys sopimuksen soveltamiselle. Jollei sopimuksessa toisin mainita, sopimusvaltioiden alueella asuvat toisen sopimusvaltion kansalaiset, pakolaiset ja valtiottomat henkilöt rinnastetaan asuinmaan omiin kansalaisiin.

**Yhdysvaltain ja Suomen** välinen sosiaaliturvasopimus takaa niin ikään yhdenvertaisen kohtelun sopimusvaltioiden kansalaisille sekä pakolaisille että valtiottomille henkilöille, jotka rinnastetaan asuinmaan omiin kansalaisiin sovellettaessa asuinmaan lainsäädäntöä. Yhdenvertaisen kohtelun piiriin kuuluvat myös perheenjäsenet sekä edunsaajat.

### iii) **sallivat sosiaaliturvaetuuksien maksamisen toisen valtion alueelle**

Sosiaaliturvasopimukset sisältävät sopimusmääräyksiä, jotka koskevat etuuksien maksua maasta toiseen. Suomen kansallinen työeläkelainsäädäntö mahdollistaa nykyään työeläkkeiden maksamisen rajoituksetta kaikkialle, joten asiaa koskevilla sosiaaliturvasopimusten määräyksillä ei ole käytännössä merkitystä. Myös tapaturmavakuutusetuuksia maksetaan muihin maihin Suomen kansallisen lainsäädännön perusteella.

**Australian ja Suomen** välisen sosiaaliturvasopimuksen perusteella sopimuksen kattamat eläkkeet maksetaan sopimusmaasta toiseen. Kansaneläkejärjestelmän eläkkeistä sopimus koskee pelkästään vanhuuseläkettä.

**Chilen ja Suomen** välisen sosiaaliturvasopimuksen nojalla sopimuksen kattamat eläkkeet maksetaan sopimusmaasta toiseen, jollei sopimuksesta muuta johdu.

**Israelin ja Suomen** välisen sosiaaliturvasopimuksen nojalla sopimuksen kattamat etuudet maksetaan sopimusmaasta toiseen, jollei sopimuksesta muuta johdu. Suomen työeläkkeen maksamista Israeliin oli aiemmin rajoitettu, mutta kansallisen lainsäädännön muutosten johdosta rajoituksia ei enää sovelleta.

**Kanadan ja Suomen** välisen sosiaaliturvasopimuksen nojalla sopimuksen piiriin kuuluvat etuudet maksetaan sopimusmaasta toiseen, jollei sopimuksesta muuta johdu.

**Yhdysvaltojen ja Suomen** välinen sosiaaliturvasopimus mahdollistaa sopimuksen piiriin kuuluvien etuuksien maksamisen sopimusmaasta toiseen, jollei sopimuksesta muuta johdu.

**Intian ja Suomen** välinen sopimus tulee mahdollistamaan eläkkeiden maksamisen Intiasta Suomeen. Sopimuksen piirissä ovat työskentelyyn ja yrittäjätoimintaan perustuvat vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeet. Työeläkkeitä maksetaan kansallisen lainsäädännön perusteella Intiaan ilman rajoituksia jo ennen sopimuksen voimaan tuloa. Sopimus ei koske kansaneläkejärjestelmän eläkkeitä.

### iv) **sisältävät muita säännöksiä, joilla on merkitystä sosiaaliturvajärjestelmien koordinoinnille kolmansien maiden kanssa**

Sosiaaliturvasopimuksissa on useimmiten Suomen asumisperusteista sosiaaliturvaa koskeva erityismääräys, jonka mukaan oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan on vain Suomessa asuvalla henkilöllä. Suomessa asumisella tarkoitetaan soveltamisalalain mukaista asumista.<sup>163</sup>

## 5.3. **Kahdenvälisiin sosiaaliturvasopimukseen perustuvien oikeuksien hyödyntäminen**

Suomessa ei tilastoida keskitetysti tietoa yksittäisistä sosiaaliturvasopimuksista, eivätkä eri lähteistä saatavat tiedot anna kokonaiskuvaa siitä, kuinka laajasti sopimuksia hyödynnetään. Alla olevat tilastot antavat kuvan sosiaaliturvasopimusten hyödyntämisen laajuudesta vain siltä osin kuin tietoa on ollut saatavilla, ja todellisuudessa tilanne voi hieman poiketa alla esitetystä.

163 Kelan vakuuttamista koskeva ohje, s. 29

ETK:n tilastot käsittelevät vain Suomen eläketurvajärjestelmästä maksettuja eläkkeitä. Tilastotietoa ei sen sijaan ole saatavilla niistä eläkkeistä, joita muut valtiot maksavat kahdenvälisen sosiaaliturvasopimusten perusteella. ETK laatii tilastoja asuinmaan tai kansalaisuuden perusteella, ja alla olevissa taulukoissa on käytetty perusteena kansalaisuutta.

### Taulukko 5.3.1.: Vuoden 2012 lopussa voimassa olevat vakuuttamis päätökset, henkilömäärä

Lähtömaa	Yhteensä	Miehet	Naiset
<b>Australia</b>	19	11	8
<b>Chile</b>	1	0	1
<b>Israel</b>	4	1	3
<b>Kanada</b>	24	12	12
<b>Yhdysvallat</b>	129	62	67
<b>Yhteensä</b>	177	86	91

Lähde: Kansaneläkelaitos

### Taulukko 5.3.2.: Kelan uudet vakuuttamisratkaisut vuodelta 2012 – Suomeen muutto

Vakuuttamisen peruste: Yhteensä			
Lähtömaa	Yhteensä	Myöntö	Hylkäys
<b>Australia</b>	321	292	29
<b>Chile</b>	33	30	3
<b>Israel</b>	85	81	4
<b>Kanada</b>	166	156	10
<b>Yhdysvallat</b>	902	829	73
<b>Yhteensä</b>	1507	1388	119
Vakuuttamisen peruste: Sosiaaliturvasopimus			
Lähtömaa	Yhteensä	Myöntö	Hylkäys
<b>Israel</b>	4	4	0
<b>Kanada</b>	14	13	1
<b>Yhdysvallat</b>	94	86	8
<b>Yhteensä</b>	112	103	8
Vakuuttamisen peruste: Laki			
Lähtömaa	Yhteensä	Myöntö	Hylkäys
<b>Australia</b>	267	250	17
<b>Chile</b>	14	12	2
<b>Israel</b>	53	51	2
<b>Kanada</b>	121	116	5
<b>Yhdysvallat</b>	682	639	43
<b>Yhteensä</b>	1137	1068	69
Vakuuttamisen peruste: Tieto puuttuu			
Lähtömaa	Yhteensä	Myöntö	Hylkäys
<b>Australia</b>	54	42	12
<b>Chile</b>	19	18	1
<b>Israel</b>	28	26	2
<b>Kanada</b>	31	27	4
<b>Yhdysvallat</b>	126	104	22
<b>Yhteensä</b>	258	217	41

Lähde: Kansaneläkelaitos

**Taulukko 5.3.3.: Ulkomailla asuvat eläkkeensaajat eläkkeen rakenteen ja saajan kansalaisuuden mukaan 31.12.2012**

Sosiaaliturva-sopimusmaat	Kaikki eläkkeen-saajat	Kelan eläkettä saavat		Työeläkettä saavat		Sekä Kelan että työeläkettä saavat
		Kaikki	Vain Kelan eläke	Kaikki	Vain työ-eläke	
<b>Australia</b>	1067	916	570	497	151	346
<b>Chile</b>	18	2	-	18	16	2
<b>Israel</b>	8	-	-	8	8	-
<b>Kanada</b>	146	13	9	137	133	4
<b>Yhdysvallat</b>	202	44	34	168	158	10

Lähde: Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2012, Eläketurvakeskus & Kansaneläkelaitos

**Taulukko 5.3.4.: Ulkomailla asuvien eläkkeensaajien lukumäärä ja keskimääräinen kokonaiseläke eläkelajin ja saajan kansalaisuuden mukaan 31.12.2012**

Sosiaaliturva-sopimusmaat	Kaikki eläkkeen-saajat		Vanhuuseläke		Työkyvyttömyys-eläke		Perhe-eläke	
	Luku-määrä	Keskim. Kokonais-eläke €/kk	Luku-määrä	Keskim. Kokonais-eläke €/kk	Luku-määrä	Keskim. Kokonais-eläke €/kk	Luku-määrä	Keskim. Kokonais-eläke €/kk
<b>Australia</b>	1067	260	1054	259	5	339	66	365
<b>Chile</b>	18	351	16	320	6	..	2	..
<b>Israel</b>	8	626	7	579	-	-	1	-
<b>Kanada</b>	146	274	128	284	3	100	26	308
<b>Yhdysvallat</b>	202	462	176	452	4	583	24	601

Lähde: Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2012, Eläketurvakeskus & Kansaneläkelaitos

**Taulukko 5.3.5.: Ulkomailta Suomeen maksetut eläkkeet sopimusmaan ja kansalaisuuden mukaan**

Kansalaisuus	Sopimusmaa					
	Australia	Kanada	Chile	Israel	Yhdysvallat	Kaikki
<b>Australia</b>	7					7
<b>Kanada</b>		17				17
<b>Chile</b>			2			2
<b>Suomi</b>	171	352		6	42	571
<b>Israel</b>				1		1
<b>Yhdysvallat</b>			2		8	10

Lähde: Eläketurvakeskus



## 6 Esimerkkitapaukset

**Esimerkkitapaus 1:** *Aviopari Tho (28) ja Lien (30 ovat Vietnamin kansalaisia ja muuttivat (jäsen)valtioonne 10 vuotta sitten. Heillä on pitkäaikaiset oleskeluluvat. Tho on työskennellyt viimeksi kuluneet kahdeksan vuotta autotehtaalla ja on maksanut pakollisia vakuutusmaksuja koko tämä ajan. Lien on työskennellyt viimeksi kuluneet kaksi vuotta kokkina suuren hotellin ravintolassa, ja hänkin on maksanut pakollisia vakuutusmaksuja koko tämän ajan. Thon ja Lienin ensimmäisen lapsen on määrää syntynyt kuuden viikon kuluessa. Viime viikolla autotehdas, jossa Tho työskentelee, ilmoitti irtisanovansa hänet. Koska pariskunta joutui tilanteeseen, jossa Thon tulot loppuvat samaan aikaan, kun Lienin pitäisi olla poissa töistä lapsen syntymän jälkeen, Tho päätti hakea työttömyysetuuksia ja Lien äitiysetuuksia.*

### **Oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan**

Suomeen muuttavan henkilön on haettava oikeutta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan Kelalta, joka antaa asiasta erillisen kirjallisen päätöksen eli nk. vakuuttamispäätöksen, vaikka henkilö hakisi samanaikaisesti jotain etuutta. Elleivät Tho ja Lien ole aiemmin tehneet ko. hakemusta, ratkaistaan asia samalla kun he hakevat työttömyys- ja äitiysetuuksia Kelalta. Todennäköisesti Kela katsoo soveltamisalalain nojalla, että Tho ja Lien ovat muuttaneet Suomeen vakinaisesti. Tätä puoltaa se, että heillä on pysyvät oleskeluluvat ja he ovat asuneet Suomessa jo 10 vuotta. Näin ollen Tho ja Lien ovat oikeutettuja Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan takautuvasti siitä hetkestä lähtien kuin heidän katsotaan asuneen Suomessa vakinaisesti. Tholla ja Lienillä on siten, etuuskohtaisten edellytysten täytyessä, oikeus Kelan hallinnoimiin asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuksiin, kuten peruspäivärahaan työttömyyden varalta ja vanhempainpäivärahoihin.

### **Työttömyysetuudet: ansiopäiväraha tai Kelan peruspäiväraha**

Tho voi saada työttömäksi jäädessään työttömyyspäivärahaa eli ansiopäivärahaa tai Kelan peruspäivärahaa. Ansiopäivärahan saaminen edellyttää, että henkilö on ollut työttömyyskassan jäsen vähintään 34 kalenteriviikkoa (ja täyttänyt jäsenenä ollessaan työssäoloehdon). Kassan jäsenyys on vapaaehtoista ja edellyttää jäsenmaksun maksamista. Kelan maksamaa peruspäivärahaa taas voivat saada ne, jotka eivät ole oikeutettuja ansiopäivärahaan. Jos Tho on siis ollut kassan jäsen, voi hän hakea työttömyyskassalta ansiopäivärahaa, jonka suuruus määräytyy ansioiden perusteella. Jollei oikeutta ansiopäivärahaan ole, voi Tho hakea Kelalta peruspäivärahaa, joka on yleensä määrältään huomattavasti alhaisempi.

Sekä ansiopäivärahan että peruspäivärahan maksaminen edellyttää, että Tho ilmoittautuu asuinpaikkakuntansa työ- ja elinkeinotoimistossa kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi. Työnhakijaksi rekisteröityminen on Thon kohdalla mahdollista, koska hänellä on pysyvä oleskelulupa. Työ- ja elinkeinotoimisto antaa päivärahahakemuksen ratkaisevalle työttömyyskassalle tai Kelalle lausunnon siitä, täyttyvätkö Thon kohdalla työttömyysturvalain 2 luvussa säädetty työttömyysetuuden työvoimapolitiittiset edellytykset.

Työttömyyspäivärahojen maksaminen edellyttää myös niin sanotun työssäoloehdon täyttymistä eli sitä, että hakija on työttömyyttä lähinnä edeltävien 28 kuukauden aikana ollut vähintään 34 viikkoa palkkatyössä, jota on tehty vähintään 18 tuntia kalenteriviikossa ja jossa palkka on ollut työehtosopimuksen mukainen. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, on kokoaikatyön palkan oltava vähintään 1 134 euroa kuukaudessa (vuonna 2013). Nämä edellytykset täyttyvät Thon kohdalla.

## **Äitiysetuudet: äitiysraha, vanhempainraha sekä neuvolassa suoritettavat lääkärintarkastukset**

Lien voi saada Kelalta vanhempainpäivärahoja eli äitiysrahaa ja vanhempainrahaa. Äitiysrahaa maksetaan äitiysvapaan ajalta, kunnes lapsi on noin 3 kuukauden ikäinen. Vanhempainrahaa maksetaan vanhempainvapaan ajalta, lapsen ollessa noin 3–9 kuukauden ikäinen. Oikeus äitiysrahaan alkaa, kun raskaus on kestänyt 154 päivää. Lisäksi edellytetään, että henkilö on kuulunut Suomen sosiaaliturvan piiriin vähintään 180 päivää juuri ennen laskettua aikaa. Lienin kohdalla nämä edellytykset täyttyvät, sillä oikeuden asumisperusteiseen sosiaaliturvaan katsotaan syntyneen takautuvasti siitä päivästä lähtien, jolloin Lienin katsotaan muuttaneen Suomeen vakinaisesti. Äitiysrahaa on haettava viimeistään 2 kuukautta ennen laskettua synnytysaikaa, joten Lienin hakemus saapuisi Kelaan myöhässä. Todennäköisesti Kela kuitenkin joustaisi asiassa ulkomaalaisen kohdalla, ja hyväksyisi myöhässä jätetyn hakemuksen.

Koska Lien on työskennellyt ennen lapsen syntymää, vaikuttavat hänen työtulonsa päivärahojen määrään. Vanhempainpäiväraha määräytyy yleensä edellisenä vuonna verotuksessa vahvistettujen tulojen perusteella. Vanhempainpäiväraha ei kuitenkaan ole yhtä suuri kuin palkka, vaan yleensä suuruudeltaan noin 70 % tuloista.

Koska Lienillä on pysyvään oleskeluun oikeuttava lupa, on hänellä kotikuntalainen nojalla oikeus kotikuntaan Suomessa. Kotikunnan rekisteröi hakemuksesta maistraatti. Kunnan asukkaana Lienillä on oikeus neuvolassa ilmaisiin raskauden aikana ja sen jälkeen tehtäviin lääkärintarkastuksiin.

**Esimerkkitapaus 2:** *Jasmine on 29-vuotias yksinhuoltaja ja Filippiinien kansalainen. Hän muutti (jäsen)valtioon 2,5 vuotta sitten. Hänellä on kaksivuotias lapsi (myös Filippiinien kansalainen), joka asuu hänen kanssaan, ja viisivuotias lapsi, joka asuu Filippiineillä Jasminen äidin luona. Jasminella on tilapäinen oleskelulupa / oleskelulupa palkallista työtä varten, jota on jatkettu kerran. Hän on työskennellyt (jäsen)valtiossaan 2,5 vuotta hoitajana ryhmäperhepäivähoidossa. Hän lähettää kuukausittain pienen summan rahaa Filippiineille tyttärensä elättämiseen. Viime kuussa Jasminen työnantaja ilmoitti, että työntekijöiden palkkoja alennetaan budjettileikkausten takia merkittävästi. Koska Jasminen tulot laskevat huomattavasti, hänellä ei enää ole varaa vuokrata yksityisasuntoa. Tämän takia Jasmine muutti hostelliin. Lisäksi hänen on ollut pakko puolittaa perheelleen kuukausittain lähetetty rahasumma. Jasmine on päättänyt hakea perhe-etuuksia ja vähimmäisresurssien takaamista.*

## **Oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan**

Kun ulkomaalainen muuttaa Suomeen, Kela ratkaisee soveltamisalalain nojalla hakemuksesta sen, kuuluuko hän Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin (niin sanottu vakuuttamis päätös). Toistaiseksi tai vähintään kahden vuoden määräajaksi solmittua työsopimusta pidetään osoituksena Suomeen muuton pysyvyydestä. Henkilön katsotaan tällöin asuvan Suomessa vakinaisesti maahantulosta alkaen. Jos vakinaisen asumisen kriteerit eivät heti maahantulosta lukien täyty, eli työsopimus on esimerkiksi yhdelle vuodelle, mutta sopimusta jatketaan sitten toiseksikin vuodeksi siten, että työskentely tulee yhteensä kestäämään vähintään kaksi vuotta, vakuutetaan henkilö Suomessa asuvana uuden sopimuksen solmimisesta, eli olosuhdemuutoksesta lukien. Jasminen kohdalla työskentely on jatkunut jo 2,5 vuotta, joten hänen katsottaisiin olevan oikeutettu Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Suomessa vakinaisesti asuvilla on joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta oikeus Kelan myöntämiin sosiaaliturvaetuuksiin.

## **Perhe-etuudet: lapsilisä**

Kela ratkaisee vakuuttamis päätöksellä sen, katsotaanko Jasmine soveltamisalalain mukaan vakuutetuksi Suomessa vakinaisesti asuvana. Kutakin etuutta on lisäksi haettava Kelasta erikseen ja Kela tekee ratkaisun sillä perusteella, täyttyvätkö etuuskohtaiset edellytykset. Jasminen on siis haettavaa lapsilisää erikseen. Jasmine on oikeutettu Kelan myöntämään lapsilisää Suomessa asuvasta lapsestaan (takautuvasti kuudelta kuukaudelta), mutta ei ulkomailla asuvasta lapsesta.

## **Vähimmäistoimeentulo: toimeentulotuki ja asumistuki**

Hakijan oleskelu kunnan alueella voi muodostaa hänelle oikeuden saada toimeentulotukea oleskelukunnasta. Toimeentulotukilain mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Jasmine voi siis hakea oleskelukuntansa sosiaalitoimistosta toimeentulotukea akuuttiin tilaan. Kelan etuudet ovat kuitenkin ensisijaisia. Toimeentulotukea maksetaan Jasminelle ja hänen Suomessa asuvalle lapselleen vain viimesijaisena vaihtoehtona silloin, jos muut tulot ja varallisuus eivät riitä. Sen sijaan ulkomailla olevan perheenjäsenen elatukseen käytettävää rahaa ei voida hyväksyä toimeentulotukeen oikeuttavaksi menoksi. Jasmine ei siten voi saada toimeentulotukea ulkomailla olevaa lastaan varten.

Toimeentulotukea voidaan myöntää myös hostellimajoitukseen. Jos Jasminella on kotikunta, olisi hänen kuitenkin hostelliin muuton sijaan tullut hakea asuinkunnaltaan vuokra-asuntoa ja siihen Kelalta asumistukea. Jasminella voi olla kotikuntalainen nojalla oikeus kotikuntaan, jos hänellä on vähintään vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava lupa sekä tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Kotikunnan rekisteröi maistraatti. Asumistuen maksaminen edellyttää, että henkilö kuuluu Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin eli on saanut Kelalta myönteisen vakuuttamis päätöksen. Hostelliasumiseen asumistukea ei kuitenkaan voida maksaa, vaan henkilöllä tulee olla käytössään vuokra-asunto.

**Esimerkkitapaus 3:** *Senghor on korkeakoulutettu työntekijä Senegalista. Hän saapui (jäsen) valtioonne kuusi vuotta sitten tilapäisellä oleskeluluvalla, jonka järjestelyihin osallistui hänet palkannut IT-alan yritys. Senghor on naimaton eikä hänellä ole lapsia, mutta jokin aika sitten hän sai iäkkään äitinsä maahan perheenyhdistämisen perusteella. Äiti on 80-vuotias ja täysin riippuvainen Senghorin tuloista. Viime viikolla Senghorille tapahtui työtapaturma. Sen seurauksena hän ei enää pysty tekemään työtä, johon hänet palkattiin kolmeksi vuodeksi. Hän päätti hakea työkyvyttömyys-, sairaus- ja perhe-etuuksia sekä työtapaturmiin ja ammattitaitoihin liittyviä etuuksia.*

## **Työtapaturmaetuudet**

Työtapaturman vuoksi työkyvyttömäksi joutunut Senghor joutuu asioimaan useiden eri viranomaisten kanssa hakiessaan niitä etuuksia, joihin hän on Suomen sosiaaliturvajärjestelmän mukaan oikeutettu.

Suomessa työnantaja on velvollinen ottamaan lakisääteisen tapaturmavakuutuksen työntekijöilleen. Työtapaturman sattuessa Senghorille maksetaan korvauksia siitä vahinkovakuutusyhtiöstä, jossa työnantaja on hänet vakuuttanut. Jos Senghorin työnantaja on laiminlyönyt vakuutuksen ottamisen, vastaa Tapaturmavakuutuslaitosten liitto työtapaturman korvaamisesta tapaturmavakuutuslain mukaisesti.

Lakisäätöinen tapaturmavakuutus korvaa tarpeelliset sairaanhoitokulut ja ansionmenetyksen. Senghor on oikeutettu saamaan päivärahaa vuoden ajalta ja sen jälkeen (eli työtapaturmasta aiheutuneen työkyvyttömyyden jatkuessa yli vuoden ajan) työtapaturmaeläkettä, jota voidaan tilanteesta riippuen maksaa määrääjältä tai toistaiseksi, koko loppuelämän ajan. Senghor voi myös olla oikeutettu haittaraahan pysyvästä haitasta. Lisäksi tapaturmavakuutuksesta voidaan korvata kuntoutusta, sekä lääketieteellistä että ammatillista (kustannukset ja ansionmenetyks).

### **Kelan hallinnoimat sairausetuudet**

Ulkomaalaisen muuttaessa Suomeen Kela ratkaisee soveltamisalalain nojalla hakemuksesta sen, kuuluuko hän Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin (niin sanottu vakuuttamis päätös). Toistaiseksi tai vähintään kahden vuoden määräajaksi solmittua työsopimusta pidetään osoituksena Suomeen muuton pysyvyydestä. Harkinnassa otetaan huomioon alun perin alle kahdeksi vuodeksi solmitun työsopimuksen jatkaminen siten, että se kestää vähintään kaksi vuotta, jolloin henkilö tulee osuuhdemuutoksesta lähtien vakuutetuksi. Työskentely voi myös koostua lyhyemmistä jaksoista ja useista työsopimuksista. Senghor on saapunut Suomeen työskentelytarkoituksessa tilapäisellä oleskeluluvalla, eivätkä vakinaisen maahanmuuton kriteerit ole välttämättä tässä vaiheessa täyttyneet hänen kohdallaan. Suomessa oleskelu on kuitenkin kestänyt jo kuusi vuotta, joten hänen katsottaisiin todennäköisesti olevan oikeutettu Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Toisaalta hänet katsottaisiin Suomessa sairausvakuutetuksi jo neljän kuukauden työskentelyn perusteella.

Koska Senghor on Suomessa sairausvakuutettu, voi hän saada Kelalta korvauksia lääkkeistä, sairaudenhoitoon liittyvistä matkoista sekä yksityisen terveydenhuollon käyttämisestä aiheutuneista kustannuksista. Hän voi myös hakea Kelalta sairauspäivärahaa. Tapaturmavakuutuksesta saatava korvaus on kuitenkin ensisijainen ja se sovitetaan yhteen Kelan maksaman sairauspäivärahan kanssa. Sairauspäiväraha maksetaan vain, jos se olisi suurempi kuin tapaturmavakuutuskorvaus, jolloin erotus maksettaisiin sairauspäivärahana. Käytännössä, jos korvauksen saaminen vakuutusyhtiöstä on viivästynyt, Kela voi myöntää sairauspäivärahan, jonka vakuutuslaitos myöhemmin korvaa Kelalle.

Jos Senghorin työ- ja toimintakyky tai ansiomahdollisuudet ovat työtapaturman vuoksi heikentyneet ja hän on kuntoutuksen tarpeessa, tapaturmavakuutus korvaa hänelle kuntoutuksesta aiheutuneet kohtuulliset kustannukset sekä kuntoutuksen aikaisen ansionmenetyksen. Jos Senghor saisi julkisen terveydenhuollon tai Kelan järjestämää kuntoutusta, voisi hän myös saada kuntoutusrahaa Kelasta. Kuntoutusrahaan nähden tapaturmakorvaus on kuitenkin ensisijainen.

### **Työkyvyttömyysetuudet**

Tapaturmavakuutuksesta maksettavat korvaukset ovat ensisijaisia myös työeläke- ja kansaneläkejärjestelmistä maksettaviin työkyvyttömyyseläkkeisiin nähden. Tämä tarkoittaa, että vahingoittuneelle maksetaan ensin tapaturmakorvaus ja työkyvyttömyyseläkettä hän saa vain, jos hänen työkyvyttömyyseläkkeensä olisi suurempi kuin työtapaturmasta saatu ansionmenetyskorvaus. Tapaturmavakuutuskorvaus on usein niin suuri, että muista järjestelmistä ei jää maksettavaa. Koska Senghor on työskennellyt Suomessa kuusi vuotta, kannattaa hänen kuitenkin tarkistaa, onko hänellä tapaturmakorvauksen lisäksi oikeus työeläkejärjestelmän työkyvyttömyyseläkkeeseen. Työkyvyttömyyseläkettä haetaan siitä vakuutuslaitoksesta, jossa työnantaja on työntekijän vakuuttanut.

## **Senghorin äidin oikeus Suomen sosiaaliturvaan**

Voimassa olevan ulkomaalaislainsäädännön valossa olisi epätodennäköistä, että Senghorin äidille myönnettäisiin oleskelulupa perheen yhdistämisen perusteella. Olettaen kuitenkin, että oleskelulupa on myönnetty, tekee Kela äidin kohdalla hakemuksesta niin sanotun vakuuttamispäätöksen eli ratkaisee, katsotaanko äidin kuuluvan Suomessa vakinaisesti asuvana Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin. Soveltamisalalain mukaan kyseessä ei ole Suomessa vakinaisesti asuvan henkilön perheenjäsenen muutto, koska henkilö ei ole puoliso eikä alle 18-vuotias lapsi. Muuton vakinaisuutta arvioitaessa otetaan kuitenkin huomioon myös henkilön muut siteet Suomeen. Kokonaisarviossa asumisen vakinaisuutta puoltavia seikkoja voivat olla esimerkiksi hakijan korkea ikä, asumisjärjestelyt Suomessa, sekä se, että ulkomaille ei jää puolisoa eikä perhettä, eikä ole todennäköistä, että hakija olisi lähitulevaisuudessa palaamassa ulkomaille. Kokonaisarvion perusteella Kela katsoisi todennäköisesti, että vakainainen muuttotarkoitus toteutuu Senghorin äidin kohdalla ja äiti vakuutettaisiin siitä lukien, kun oleskelulupa edellytys on täyttynyt.

Näin ollen äiti on sairausvakuutettuna oikeutettu saamaan Kelalta korvauksia lääkkeistä, sairauden hoitoon liittyvistä matkoista sekä kustannuksista, jotka ovat aiheutuneet yksityisen terveydenhuollon käyttämisestä. Suomen sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvat perhe-etuudet (lapsilisä, äitiysavustus ja lasten kotihoidontuki) eivät ole relevantteja Senghorin äidin osalta. Perhe-etuuksia ei voi saada 80-vuotiaasta vanhuksesta – lapsilisää maksetaan alle 17-vuotiaasta lapsesta.

## **Julkiset sosiaali- ja terveystalvet**

Tapauskuvauksen perusteella Senghorilla ja hänen äidillään vaikuttaisi olevan oikeus kotikuntaan Suomessa. Kotikunnan rekisteröi kotikuntalain nojalla hakemuksesta maistraatti.

Jos Senghorilla ja hänen äidillään on kotikunta, on heillä oikeus julkiseen terveydenhuoltoon kuntalaisen asiakasmaksulla. Muussa tapauksessa heillä olisi oikeus vain kiireelliseen sairaanhoitoon, jonka kustannukset voidaan veloittaa jälkikäteen.

Kunnasta riippuen Senghorilla ja hänen äidillään voi olla oikeus saada kotihoidon tuki-palveluja sekä omaishoidon tukea.

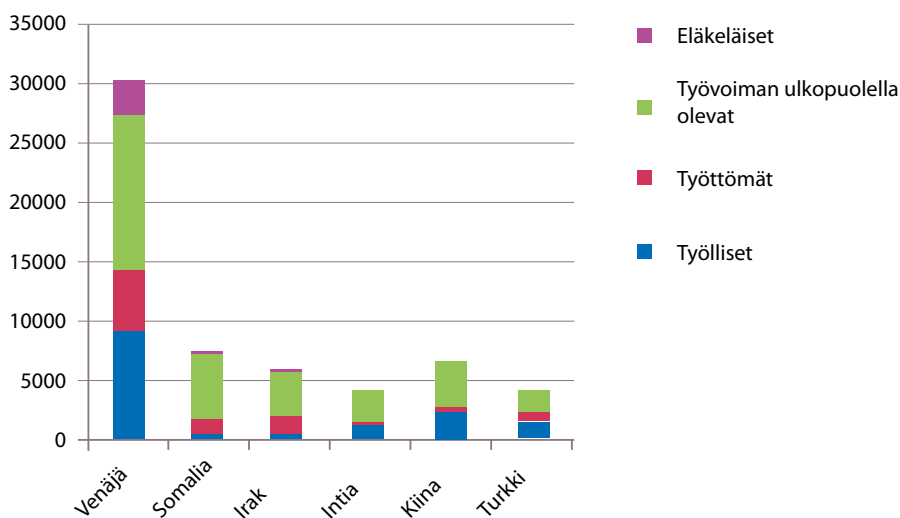
## 7 Tilastotietoja työssä olevien, työttömien tai työmarkkinoiden ulkopuolella olevien henkilöiden lukumääristä kansalaisuusryhmittäin

### Kansalliset tilastot – Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastot kansalaisuusryhmittäin

Suomessa Tilastokeskuksen keräämän työssäkäyntitilaston<sup>164</sup> perusteella voidaan tarkastella eri kansalaisuusryhmien henkilömääriä työssä olon, työttömyyden ja työmarkkinoiden ulkopuolella olemisen suhteen.

Alla olevassa kaaviokuvassa ja taulukossa on mukana kuusi Suomen osalta määrällisesti ja maahantuloperusteiden suhteen merkittävää kansalaisuutta. Tutkimuksen liitteenä on taulukko, joka sisältää kolmansien maiden kansalaiset pääasiallisen toiminnan mukaan vuosilta 2006–2012.

**Kaavio 1. Kuuden kansalaisuusryhmän pääasiallinen toiminta vuonna 2012**



Lähde: Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto – väestö pääasiallisen toiminnan mukaan.

**Taulukko 1. Kuuden kansalaisuusryhmän pääasiallinen toiminta vuonna 2012**

Vuosi 2012	Venäjä	Somalia	Irak	Intia	Kiina	Turkki
Työlliset	9258	656	567	1510	2530	1674
Työttömät	5172	1250	1533	196	346	654
Työvoiman ulkopuolella olevat	13008	5416	3637	2289	3712	1902
Eläkeläiset	2745	146	182	35	34	42

Lähde: Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto – väestö pääasiallisen toiminnan mukaan.

164 Metatieto: Työssäkäyntitilasto on kokonaisaineisto. Kunkin vuoden tilasto kattaa kaikki kyseisen vuoden viimeisen päivänä Suomessa vakinaisesti asuvat henkilöt. Tilaston lähdeaineistoina käytetään lähinnä hallinnollisia rekistereitä ja muita rekisteripohjaisia aineistoja. Tilaston laatu onkin siten suoraan riippuvainen lähdeaineistojen laadusta. Suoraa tiedonkeruuta tapahtuu vain toimipaikkatietojen määrittämisessä silloin, kun kyse on monitoimipaikkaisten yritysten ja kuntien toimintayksiköiden palveluksessa olevista.

Huomattavaa on, että varsinkin tarkasteltavana olevien kuuden kansalaisuusryhmän osalta työvoiman ulkopuolella olevien määrä on suuri. Eläkeläisten osuus on erityisen pieni kaikissa muissa paitsi Venäjän kansalaisten ryhmässä. Työttömiä on suhteessa työllisiin eniten Somalian ja Irakin kansalaisten ryhmässä; heidän pääasiallinen maahantuloperusteensa on kansainvälinen suojelu. Muiden kansalaisuusryhmien osalta maahantulo on pääasiassa joko perhe-, työ- tai opiskeluperusteista.

## Eurostatin tilastoja työllisyydestä, työttömyydestä ja työvoiman ulkopuolella olosta Suomessa

Seuraavissa taulukoissa esitetään taustatiedoksi vertailutilastoja vuosilta 2008–2012 koskien kolmea eri ryhmää: (1) kolmansien maiden kansalaiset; (2) jäsenmaan eli Suomen kansalaiset ja (3) muut EU-kansalaiset.<sup>165</sup> Tilastot perustuvat Euroopan työvoimatutkimukseen (European Labour Force Survey) ja ne on kerätty Eurostatin verkossa olevasta tietokannasta EMN-verkoston palveluntarjoajan ICF-GHK:n toimesta.

### Työllisyys

Työllisyystilastot alla olevissa taulukoissa ja kaavioissa koskevat 15–64-vuotiaita.

**Taulukko 2. Työllisyysasteet 2008–2012 (%)**

	2008	2009	2010	2011	2012
Jäsenmaan kansalaiset	71.3	68.9	68.5	69.4	69.7
Muut EU-kansalaiset	76.0	71.9	70.7	70.7	73.7
Kolmansien maiden kansalaiset	51.9	51.6	46.9	47.4	49.0

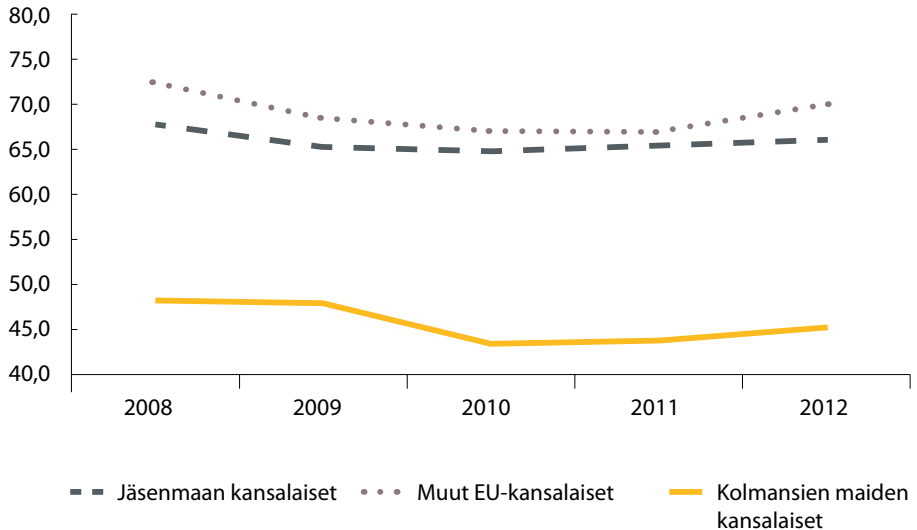
Lähde: Eurostat, Labour Force Survey (lfsq\_egan)

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_unemployment\\_lfs/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database)

<sup>165</sup> Jäsenmaan (MS) kansalaiset ovat EU-kansalaisia, jotka asuvat siinä maassa, jonka kansalaisia ovat. Muut EU-kansalaiset ovat niin sanottuja liikkuvia EU-kansalaisia, jotka asuvat toisessa EU-maassa (ei siinä EU-maassa jonka kansalaisuuden he omaavat). Kolmannen maan kansalaiset ovat EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia.

## Kaavio 2. Työllisyysasteet, jäsenmaan kansalaiset, muut EU-kansalaiset, kolmansien maiden kansalaiset 2008–2012 (%)

### Työllisyysasteet Suomessa



Lähde: Eurostat, Labour Force Survey (lfsq\_egan)

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_unemployment\\_lfs/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database)

Huomionarvoista on muiden EU-kansalaisten korkeampi työllisyysaste jäsenmaan eli Suomen kansalaisiin verrattuna. Tämä tosin selittyy osin sillä, että muut EU-kansalaiset ovat pääosin työkikäisiä ja tulleet Suomeen työn vuoksi. Kolmansista maista tulevien henkilöiden työllisyysaste on huomattavasti kahta muuta ryhmää matalampi.

### Työttömyys

Työttömyystilastot alla olevissa taulukoissa ja kaavioissa koskevat 15–64-vuotiaita.

### Taulukko 3. Työttömyysasteet, 2008–2012 (%)

	2008	2009	2010	2011	2012
Jäsenmaan kansalaiset	6.2	8.1	8.2	7.7	7.6
Muut EU-kansalaiset	8.9	14.4	11.8	10.5	9.9
Kolmansien maiden kansalaiset	21.1	20.6	25.4	21.7	21.8

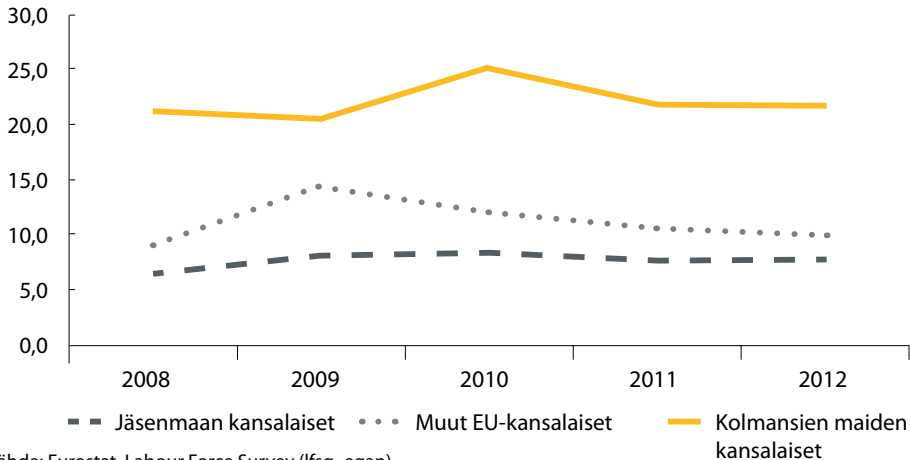
Lähde: Eurostat, Labour Force Survey (lfsq\_egan)

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_unemployment\\_lfs/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database)



### Kaavio 3. Työttömyysasteet, jäsenmaan kansalaiset, muut EU-kansalaiset, kolmansien maiden kansalaiset 2008–2012 (%)

#### Työttömyysasteet Suomessa



Lähde: Eurostat, Labour Force Survey (lfsq\_egan)

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_unemployment\\_lfs/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database)

Kolmansien maiden kansalaisten työttömyysaste on pääsääntöisesti huomattavasti korkeampi kuin Suomen ja muiden EU-kansalaisten työttömyysaste. Eri kansalaisuusryhmien välillä on eroja, mikä ilmenee tutkimuksen liitteestä, josta löytyvät kaikkien kolmansien maiden kansalaisuusryhmät.

#### Työvoiman ulkopuolella olevat

Tässä osiossa esitetään lukuja työvoiman ulkopuolella olevista jäsenmaan eli Suomen kansalaisista, muista EU-kansalaisista sekä kolmansien maiden kansalaisista ikäryhmässä 15–64-vuotiaat. Luvut kuvaavat työvoiman ulkopuolella olevien osuutta kustakin ryhmästä. Eurostatin määritelmän mukaan henkilö on työvoiman ulkopuolella, jos hän ei kuulu työllisten tai työtä hakevien joukkoon. Työvoiman ulkopuolella -ryhmään lasketaan yleensä alle kouluikäiset lapset, kouluikäiset lapset, opiskelijat, eläkeläiset, kotirouvat tai kotona olevat miehet, edellyttäen, että he eivät työskentele lainkaan eivätkä ole työnhakijoita, koska jotkut näihin kategorioihin kuuluvista voivat olla työikäisiä.<sup>166</sup>

#### Taulukko 4. Työvoiman ulkopuolella olevat, 2008-2012 (%)

	2008	2009	2010	2011	2012
Jäsenmaan kansalaiset	24.0	25.0	25.4	24.8	24.6
Jäsenmaan kansalaiset – Miehet	22.1	23.7	23.6	22.8	23.0
Jäsenmaan kansalaiset – Naiset	25.8	26.3	27.2	26.9	26.2
Muut EU-kansalaiset	16.6	16.1	19.8	21.0	18.3
Muut EU-kansalaiset – Miehet	12.9	15.4	14.1	13.2	14.3
Muut EU-kansalaiset – Naiset	21.2	16.9	25.5	29.2	22.7
Kolmansien maiden kansalaiset	34.3	35.1	37.1	39.4	37.4
Kolmansien maiden kansalaiset – Miehet	24.0	24.1	24.4	27.3	25.3
Kolmansien maiden kansalaiset – Naiset	44.1	45.9	48.9	50.9	49.9

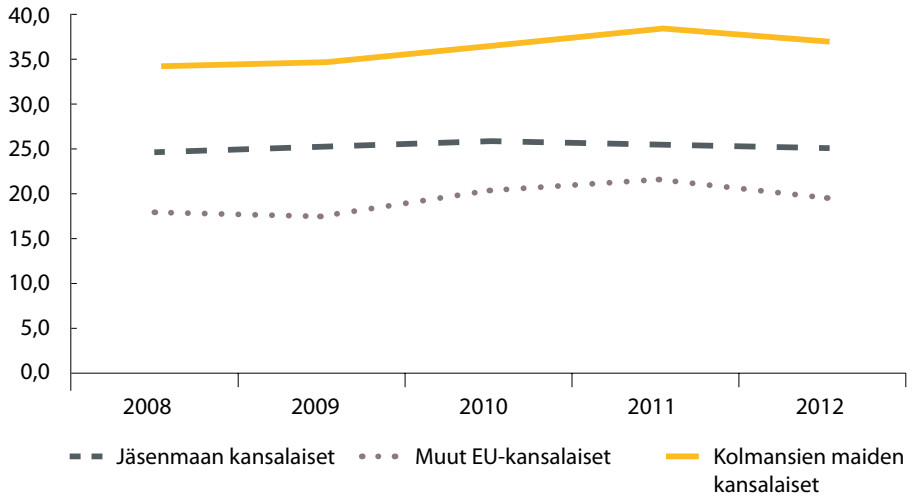
Lähde: Eurostat, Labour Force Survey (lfsq\_igan)

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_unemployment\\_lfs/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database)

166 Eurostat, Glossary of terms [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Glossary:Inactive](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Inactive)

**Kaavio 4. Työvoiman ulkopuolella olevat, jäsenmaan kansalaiset, muut EU-kansalaiset, kolmansien maiden kansalaiset, osuus kustakin ryhmästä, 2008–2012 (%)**

**Työvoiman ulkopuolella olevat Suomessa**



Lähde: Eurostat, Labour Force Survey (lfsq\_igan)

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_unemployment\\_lfs/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database)

Vähiten työvoiman ulkopuolella olevia on muiden EU-kansalaisten ryhmässä. Todennäköisimmin tämä johtuu muiden EU-kansalaisten pääasiallisesta tulosyystä, joka on työperusteinen, ja siitä että muiden EU-kansalaisten ryhmässä on muihin verrattuna enemmän työikäisiä. Huomionarvoista on, että kolmansien maiden kansalaisten ryhmässä lähes puolet naisista on työvoiman ulkopuolella.

## 8 Keskeiset tulokset

**Kolmansien maiden kansalaiset ovat oikeutettuja Suomen sosiaaliturvaan samoin edellytyksin kuin Suomen kansalaiset.** Oikeus sosiaaliturvaan yhdistetään usein virheellisesti kansalaisuuteen, vaikka tosiasiaa se perustuu henkilön maassa asumiseen tai vakuutettuna olemiseen. Merkitystä on kuitenkin oleskelulupavaatimuksella, joka kohdistuu vain kolmannen maan kansalaisiin.

**Merkittävä osa Suomen sosiaaliturvasta on asumisperusteista:** sosiaaliturvaan ovat oikeutettuja Suomessa tosiasiallisesti asuvat tai asuvaksi katsottavat henkilöt. Tällä hetkellä **asumiseen perustuvat oikeudet määritellään useassa eri yhteydessä eri viranomaisten toimesta. Lainsäädäntö jättää harkinnanvaraa** ja käytännössä eri viranomaiset eivät välttämättä päädy samaan lopputulokseen päättäessään, katsotaanko henkilö maassa asuvaksi vai vain tilapäisesti oleskeleväksi. Suomeen muuttavan henkilön on pyydettävä maistraattia rekisteröimään tietonsa väestötietojärjestelmään. Maistraatti ratkaisee kotikuntalain nojalla, rekisteröidäänkö hänelle kotikunta. Vastaavasti Kela ratkaisee soveltamisalain nojalla hakemuksesta, sovelletaanko maahan muuttavaan henkilöön Suomen asumisperusteista sosiaaliturvaa vakinaisesti asuvana. Näillä viranomaisratkaisuilla on huomattava merkitys, sillä ne heijastuvat henkilön oikeuksiin saada yksittäisiä sosiaaliturvaetuuksia ja -palveluja.

**Nykyllänsäädännön valossa kohtuuttomia tilanteita voi aiheutua etenkin Suomessa lyhytaikaisesti työskentelevien kohdalla.** Joissakin tilanteissa henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysturva- ja sairausvakuutusetuuksiin, koska hänen ei katsota asuvan maassa vakinaisesti – siitä huolimatta, että hän maksaisi työssä ollessaan työttömyys- ja sairausvakuutusmaksuja. Toisaalta voi olla tilanteita, joissa henkilö ei maksa kunnallisvero ja saa silti asiakasmak-sulla kunnan järjestämät sosiaali- ja terveystyöpalvelut.

**Yhdistelmäluopadirektiiviin ja niin sanottuihin SOLMU IV -työryhmän ehdotuksiin perustuvat,** vuoden 2014 alussa voimaan astuvat **lainmuutokset tulevat muuttamaan tilannetta.** Kolmansista maista Suomeen työhön tulevilla on jatkossa oikeus asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuuksiin Suomessa työskentelyn perusteella, siitä riippumatta katsotaanko heidän asuvan maassa vakinaisesti. Sosiaaliturvan piiriin pääseminen edellyttää, että henkilö työskentelee Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään neljä kuukautta niin sanotun työssäoloehdon täyttäen. EU:n ulkopuolisista maista Suomeen työhön tullut on jatkossa oikeutettu myös työttömyyspäivärahaan. Tämä edellyttää, että hän on ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi ja on ollut töissä vähintään kuusi kuukautta ennen työttömyyttä. Työntekijän mukana seuraavasta lapsesta maksetaan lapsilisää, jos työskentelyn on tarkoitus kestää vähintään kuusi kuukautta. Jatkossa otettaisiin huomioon sekä asumiseen että työskentelyyn perustuva sairausvakuuttaminen silloin, kun lasketaan, täytyykö vanhempainpäivärahan saamiseksi edellytetty 180 päivää.

**Suomessa maahanmuuttopolitiikan ja sosiaaliturvalainsäädännön välillä ei ole toistaiseksi ollut yhteyttä** ja sosiaaliturvakysymykset ovat nousseet esille lähinnä maahanmuuttodirektiivien implementoinnin yhteydessä. Lyhytaikainen liikkuvuus työn perässä kuitenkin lisääntyy. Suomessa on syytä pohtia, onko vakinaiseen asumiseen perustuva sosiaaliturvajärjestelmä enää paras mahdollinen. Periaatekeskustelua sosiaaliturvalainsäädännön perusteellisesta uudistamisesta ei ole toistaiseksi käyty: on vain paikattu lainsäädännön ongelmakohtia ja venytetty vakinaisen asumisen kriteerejä, mikä tekee lainsäädännöstä vaikeaselkoista.

**Viranomaisten välistä tiedonkulkua on myös syytä kehittää.** Kolmannen maan kansalaisen toimeentulolla on merkitystä hänen oleskeluoikeutensa kannalta. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lähtökohtaisesti, että toimeentulosta vastaa oleskeluluvan saaja itse, ei yhteiskunta. Toimeentulotukeen turvautuminen ei kuitenkaan tällä hetkellä tule useinkaan oleskelulupaviranomaisten tietoon. Voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista sitä, että sosiaaliviranomainen antaisi oma-aloitteisesti tietoja oleskelulupaviranomaiselle jo myönnetystä toimeentulotuesta. Tämä koskee myös niitä tapauksia, joissa henkilö on toistuvasti turvautunut toimeentulotukeen ja elänyt Suomessa sen varassa.

**Sosiaaliturvaan liittyvät käsitteet eivät ole Suomessa vakiintuneita.** Sosiaaliturvaoikeuksien hahmottamista vaikeuttaa myös se, että kotikuntalaissa ja sosiaaliturvalainsäädännössä sekä alan ohjeistuksessa käytetty **terminologia ei kaikilta osin vastaa ulkomaalaislainsäädännössä käytettyä**, mitä tulee oleskelun tai asumisen tilapäisyyteen vs. vakinaisuuteen. Tämä **voi aiheuttaa sekaannuksia** esimerkiksi väestötietojärjestelmään rekisteröitymisen yhteydessä. Kun maahanmuuttajalta kysytään lomakkeessa ”Ulkomaalaisen rekisteröinti-ilmoitus” oleskelun luonnetta (tilapäinen vs. pysyvä), osa mieltää virheellisesti kysymyksen tarkoittavan heille myönnetyn oleskeluluvan lajia. Merkinnän vaikutukset voivatkin olla yllättäviä, koska kotikunnan rekisteröiminen linkittyy henkilön sosiaaliturvaoikeuksiin kunnan asukkaana.

# Lähteet

## Sähköiset lähteet

Eläketurvakeskus, 6.3.2014. <http://www.etk.fi/>

Eläketurvakeskus: Eläkkeiden rahoitus. 6.3.2014. [http://www.etk.fi/fi/service/elakkeiden\\_rahoytys/272/elakkeiden\\_rahoytys](http://www.etk.fi/fi/service/elakkeiden_rahoytys/272/elakkeiden_rahoytys)

Eläketurvakeskus: Lakisäteiset työeläkemaksut. 6.3.2014.

[http://www.etk.fi/fi/service/lakisateiset\\_tyovelakemaksut/277/lakisateiset\\_tyovelakemaksut](http://www.etk.fi/fi/service/lakisateiset_tyovelakemaksut/277/lakisateiset_tyovelakemaksut)

Eläketurvakeskus: Suomen eläketurva. 6.3.2014. <http://www.etk.fi/fi/service/suomi/233/suomi>

Infopankki. Helsingin kaupunki, 6.3.2014. [www.infopankki.fi](http://www.infopankki.fi)

In To Finland. Kansaneläkelaitos ja Verohallinto, 6.3.2014. [www.intofinland.fi](http://www.intofinland.fi)

Kansaneläkelaitos, 6.3.2014. <http://www.kela.fi/>

Maistraatit, 6.3.2014. <http://www.maistraatti.fi/>

Sosiaali- ja terveysministeriö, 6.3.2014. <http://www.stm.fi/>

Sosiaaliturvaoikeudet EU-maissa. MISSOC - Sosiaaliturvan yhteinen tietojärjestelmä.

Euroopan komissio: Työllisyys, sosiaalasiat ja osallisuus. Euroopan unioni, 2012.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=fi> 6.3.2014

Sosiaaliturvaoikeudet Suomessa. MISSOC-sosiaaliturvaopas.

Euroopan komissio: Työllisyys, sosiaalasiat ja osallisuus. Heinäkuu 2012. Euroopan unioni, 2012.

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/empl\\_portal/SSRinEU/Your\\_social\\_security\\_rights\\_in\\_Finland\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your_social_security_rights_in_Finland_fi.pdf) 6.3.2014.

Suomen Kuntaliitto, 6.3.2014. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/Sivut/default.aspx>

Tapaturmavakuutuslaitosten liitto, 6.3.2014. <http://www.tvl.fi/>

Tapaturmavakuutuslaitosten liitto: Vakuutukseen kuuluminen. 6.3.2014.

<http://www.tvl.fi/fi/Vakuutus/Vakuutukseen-kuuluminen/>

Työeläkelakipalvelu. Eläketurvakeskus, 6.3.2014. <http://tyoelakelakipalvelu.etk.fi/fi/>

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, 6.3.2014. <http://www.tyj.fi/>

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry: Ansiopäiväraha. 6.3.2014. <http://www.tyj.fi/fin/ansioapaivaraaha/>

Väestörekisterikeskus, 6.3.2014. <http://www.vrk.fi/>

YEL-vakuuttaminen kansainvälisissä tilanteissa. Soveltamisohje. Eläketurvakeskus, 28.6.2012.

[http://tyoelakelakipalvelu.etk.fi/fi/soveltamisohje/?asiakirjanumero=19649#asiakirja\\_19649](http://tyoelakelakipalvelu.etk.fi/fi/soveltamisohje/?asiakirjanumero=19649#asiakirja_19649)

## Tiedotusvälineet

YLE: Maahanmuuttaja saa yhtä paljon rahaa kuin muutkin. Vesa-Matti Ruuska, 26.9.2013.

[http://yle.fi/uutiset/maahanmuuttaja\\_saa\\_yhta\\_paljon\\_rahaa\\_kuin\\_muutkin/6848867](http://yle.fi/uutiset/maahanmuuttaja_saa_yhta_paljon_rahaa_kuin_muutkin/6848867)

## Viranomaislähteet

Laki kotikuntalain 4 §:n muuttamisesta voimaan 1.9.2007. Väestörekisterikeskuksen muistio, 24.8.2007.

Maahanmuuttoon ja maastamuuttoon liittyvää sosiaaliturvasäännöstöä selvittäneen työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:2, sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2011.

MIGDno/2012/1348 Toimeentuloedellytyksen soveltaminen.

Maahanmuuttoviraston ohje, 6.2.2013.

SOLMU IV:n raportti, Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön tarkistamista selvittäneen työryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:24, sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2012.

Toimeentulotuki, Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4, sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2013.

Työttömyyskassojen etuusopas 2013. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, 21.2.2013.

Ulkomalaisille maksettavan toimeentulotuen käsittelyä koskevien menettelytapojen selkeyttäminen, ULMA-työryhmä – työryhmäraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:12, sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2011.

Ulkomailla tulevien sairaanhoito Suomessa. Kansaneläkelaitoksen opas, 2013.

Vakuuttaminen. Kansaneläkelaitoksen etuusohje, 18.9.2013.

VRK/TS/JL09072012 Kotikunta- ja asuinpaikkatietojen ylläpidon käytäntösäännöt, OSA I Kotikunnan määräytyminen. Väestörekisterikeskuksen ohje maistraateille, 9.7.2012.

## Virallislähteet

Asetus Amerikan yhdysvaltain kanssa sosiaaliturvasta tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta ja sen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 86/1992.

Asetus Australian kanssa sairaanhoidon antamisesta tilapäisen oleskelun aikana tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta ja sen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 61/1993.

Asetus Israelin kanssa sosiaaliturvasta tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta ja sen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 90/1999.

Asetus Kanadan kanssa sosiaaliturvasta tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta sekä Kanadan kanssa sosiaaliturvasta tehdyn sopimuksen ja Quebecin kanssa sosiaaliturvasta tehdyn sopimusjärjestelyn eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 6/1988.

Asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 912/1992.

Asumistukilaki 408/1975.

Direktiivi 2011/98/EU: annettu 13. päivänä joulukuuta 2011, kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista.

Direktiivi 2009/50/EY: annettu 25. päivänä toukokuuta 2009, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1231/2010, annettu 24. päivänä marraskuuta 2010, asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja asetuksen (EY) N:o 987/2009 ulottamisesta koskemaan niitä kolmansien maiden kansalaisia, joita nämä asetukset eivät yksinomaan heidän kansalaisuutensa vuoksi vielä koske.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004, annettu 29. päivänä huhtikuuta 2004, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta.

Hallintolaki 434/2003.

Hallituksen esitys eduskunnalle kotikuntalaiksi ja laiksi väestötietolain muuttamisesta. HE 104/1993 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta. HE 198/2013 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta. HE 161/2013 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 139/2013 vp.

Kansalaisuuslaki 359/2003.

Kansaneläkelaki 568/2007.

Kotikuntalaki 201/1994.

Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta 1573/1993.

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012.

Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992.

Laki takuueläkkeestä 703/2010.

Laki toimeentulotuesta 1412/1997.

Sairausvakuutuslaki 1224/2004.

Sosiaalihuoltolaki 710/1982.

Tasavallan presidentin asetus Australian kanssa sosiaaliturvasta tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta ja sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 36/2009.

Tasavallan presidentin asetus Chilen kanssa sosiaaliturvasta tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta ja sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 98/2007.

Terveydenhuoltolaki 1326/2010.

Työntekijän eläkelaki 395/2006.

Työttömyysturvalaki 1290/2002.

Ulkomaalaislaki 301/2004.

Yrittäjän eläkelaki 1272/2006.

## Haastattelut

Eläketurvakeskus 14.8.2013 ja 29.10.2013.

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysviraston maahanmuuttoyksikkö 11.9.2013.

Kansaneläkelaitos 5.3.2013, 29.7.2013, 7.8.2013, 12.8.2013, 25.10.2013 ja 30.10.2013

Kuntaliitto 23.9.2013, 28.10.2013 ja 29.10.2013.

Mobile People: Challenges to Population Statistics and Population Forecasts, Tampereen yliopiston projekti 8.10.2013.

Sosiaali- ja terveysministeriö 4.9.2013.

Tapaturmavakuutuslaitosten liitto 13.8.2013 ja 28.10.2013.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry 22.8.2013, 28.10.2013 ja 1.11.2013.

Väestörekisterikeskus 9.10.2013.

### **Sosiaaliturvaan liittyviä tutkimuksia**

OECD (2013), International Migration Outlook 2013, OECD Publishing. 423 s. [http://dx.doi.org/10.1787/migr\\_outlook-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2013-en)

Sarvimäki, Matti. VATT-keskustelualoitteita 454, Assimilation to a Welfare State: Labor market performance and use of social benefits by immigrants to Finland. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki 2008. 27 s.







# Maahanmuuttajien terveyspalveluiden käyttö ja luottamus eri instituutioihin

## Tuloksia ja kokemuksia Maahan- muuttajien terveys- ja hyvinvointi- tutkimuksesta (Maamu)

---

ANNELI WEISTE-PAKKANEN, PÄIVIKKI KOPONEN, KRISTIINA MANDERBACKA,  
ILMO KESKIMÄKI, SHADIA RASK, HANNAMARIA KUUSIO, MULKI MÖLSÄ,  
ANU CASTANEDA, SEPPO KOSKINEN

Maahanmuuttajien terveys, hyvinvointi ja palveluiden käyttö vaihtelevat voimakkaasti eri väestöryhmien välillä muun muassa maahanmuuton syyn, syntymämaan ja sosioekonomisen aseman mukaan. Myös sukupuoli ja sillä, kauanko henkilö on asunut Suomessa, on merkitystä. Palveluiden käyttö on monimutkainen ilmiö. Se heijastelee yksilön ja hänen perheensä elämäntilannetta. Toisaalta yksilön kotoutuminen suomalaisen yhteiskuntaan vaikuttaa siihen, miten henkilö osaa ja kokee tarvetta hakea palveluja. Tässä artikkelissa tarkastellaan sekä venäläis-, kurdi- ja somalialaistaustaisten maahanmuuttajien terveyspalveluiden käyttöä sekä luottamusta eri instituutioihin ja sitä, minkälaisena he kokevat elämänlaatussa. Artikkelin pohjautuu Maahanmuuttajien terveys- ja hyvinvointitutkimuksen (Maamu) tuloksiin ja osittain myös monikulttuuriselta kenttähenkilöstöltä koottuun palautteeseen.

Maahanmuuttajien terveys- ja hyvinvointitutkimus (Maamu) on Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) koordinoima väestötutkimus, jonka perustulokset julkaistiin vuonna 2012.<sup>1</sup> Tutkimuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa maahanmuuttajien terveydestä, toiminta- ja työkyvystä, hyvinvoinnista ja palveluiden käytöstä sekä näihin vaikuttavista tekijöistä, ongelmista ja vahvuuksista. Tutkimus toteutettiin kuudella paikkakunnalla Helsingissä, Espoossa, Vantaalla, Turussa, Tampereella ja Vaasassa. Siihen kuului haastattelu ja terveystarkastus. Tutkimuksessa oli kaksikielinen kenttähenkilöstö (sekä suomea että oman syntymämaansa äidinkieltä osaavia haastatteloita ja tutkimushoitajia).

1 Castaneda ym, 2012

Tutkimukseen kutsutut tuhat ulkomailla syntynyttä venäläistaustaista, tuhat kurditaustaista ja tuhat somalialaistaustaista 18–64-vuotiasta maahanmuuttajataustaista henkilöä olivat asuneet Suomessa vähintään vuoden. Koko väestöä kuvaavana vertailuaineistona käytettiin Terveys 2011 -tutkimuksen aineistoa<sup>2</sup> samasta ikäryhmästä samoilta tutkimuspaikkakunnilta.

Maahanmuuttajataustaiset kokivat työkykynsä ja elämänlaatunsa hyväksi ja heillä oli vahva luottamus Suomen palvelujärjestelmään. Monilta osin tilanne oli parempi niillä, jotka olivat olleet Suomessa pidempään. Monet kansantautien riskitekijät olivat koko väestöä alemmalla tasolla. Toisaalta monien maahanmuuttajataustaisten hyvinvointia heikensi Suomessa koettu syrjintä. Erityisesti kurditaustaisten miesten ja naisten sekä venäläistaustaisten naisten keskuudessa runsas psyykinen oireilu heikensi hyvinvointia. Kaikissa tutkituissa maahanmuuttajataustaisissa ryhmissä naisten terveys on miehiä heikompi. Maamu-tutkimuksessa havaittiin, että ympärileikkaukset ovat yleisiä somalialais- ja kurditaustaisten naisten keskuudessa. Somalialais- ja kurditaustaisten naisten keskuudessa esiintyi runsaasti ylipainoa. He harrastivat vähän kuntoliikuntaa ja kokivat muita useammin erilaisia fyysisen toimintakyvyn rajoitteita.<sup>3</sup>

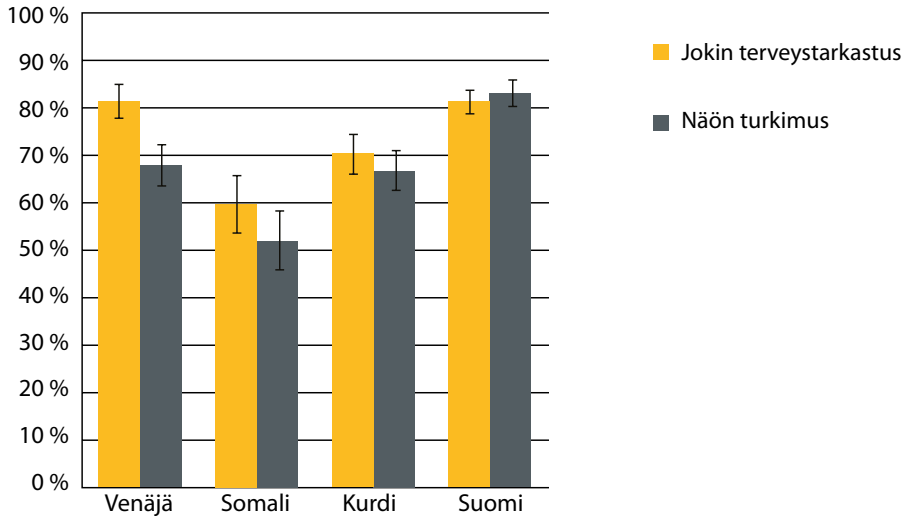
## Maahanmuuttajataustaiset osallistuvat terveystarkastuksiin harvoin

Maahanmuuttajien terveys- ja hyvinvointitutkimuksessa kysyttiin osallistumista ajokorttia varten tarvittavaan terveystarkastukseen, opiskelu- tai työterveyshuollon terveystarkastukseen, työttömille ja tietyille ikäryhmille tehtäviin terveystarkastuksiin sekä pakolaisille vastaanotto-keskuksissa tehtäviin terveystarkastuksiin. Lisäksi naisilta kysyttiin raskauden ehkäisyyn ja raskauteen, lapsen odotukseen ja synnytykseen liittyviin tarkastuksiin osallistumista. Osallistuminen näihin sekä naisten osallistuminen syöpäseulontoihin (mammografia rintasyövän seulonnassa ja kohdunkaulan irtosolunäyte) oli harvinaisempaa kuin koko väestössä. Ainoastaan venäläistaustaiset olivat osallistuneet johonkin terveystarkastukseen viiden vuoden aikana lähes yhtä usein kuin koko väestö. Näön tutkimuksissa kaikki maahanmuuttajataustaiset olivat käyneet koko väestöä harvemmin.

2 Koskinen ym, 2012

3 Castaneda ym, 2012

**Taulukko 1. Jossakin terveystarkastuksessa ja näön tutkimuksessa viimeisten viiden (5) vuoden aikana käyneiden osuus (%).**



Syitä vähäiseen terveystarkastuksissa käymiseen on monia. Monilla maahanmuuttajataustaisilla ei ehkä ole tarvetta todistuksiin (esimerkiksi ajokorttiin, työhön ja opiskeluun liittyvät lääkärin todistukset), mikäli kotoutumisprosessi on kesken eikä työtä tai opiskelupaikkaa ole saatavilla. Erityisesti kotona perhettä hoitavat jäävät terveystarkastusten ulkopuolelle. Perhekoot ovat erityisesti somalialais- ja kurditaustaisilla suuria eikä perhesuunnitteluneuvonta tavoita kaikkia perheitä. Kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu maahanmuuttajataustaisten naisten osallistuvan syöpäseulontoihin kantäväestöstä harvemmin.<sup>4</sup> Seulontakutsukirje ei tavoita varsinkaan niitä, joilla on puutteellinen lukutaito ja vaikeuksia internetin käytössä. Kutsukirjeissä annettava informaatio ennaltaehkäisevien seulontojen tavoitteista ei välttämättä ole helposti ymmärrettävissä muodossa. Seulontatutkimuksiin voi liittyä pelkoja, häpeätunnetta ja ennakkoluuloja. Esimerkiksi naisten ympärileikkaukset ja niihin liittyvät asenteet voivat vaikuttaa naisten haluttomuuteen osallistua papa-seulontoihin. Maamu-tutkimuksessa havaittiin, että ympärileikkaukset olivat yleisiä somalialais- ja kurditaustaisten naisten keskuudessa.

Aiemmassa terveydenhuollon käyntirekistereihin perustuvassa tutkimuksessa todettiin, että maahanmuuttajilla oli vähemmän perusterveydenhuollon poliklinikkakäyntejä, vuodeosasto-hoitoja ja päiväkirurgian palveluja koko väestöön verrattuna, mutta lisääntymisikäiset maahanmuuttajanaiset käyttivät raskauden- ja synnytyksenaikaisia palveluja suomalaistaustaisia naisia enemmän suurten lapsilukujen vuoksi.<sup>5</sup> Etelä-Suomen aluehallintoviraston maahanmuuttajien sosiaali- ja terveyspalvelujen kartoitukseen osallistuneet kunnat arvioivat, että monikulttuurisuustyö kohdentuu terveydenhuollon palvelukokonaisuudessa parhaiten äitiys- ja lastenhoito-palveluissa, kouluterveyshuoloin ollessa seuraavalla sijalla. Vähäisin palveluntarve maahanmuuttajilla oli päihdetyön suhteen.<sup>6</sup>

4 Lofters ym, 2012, Norredam ym, 2009

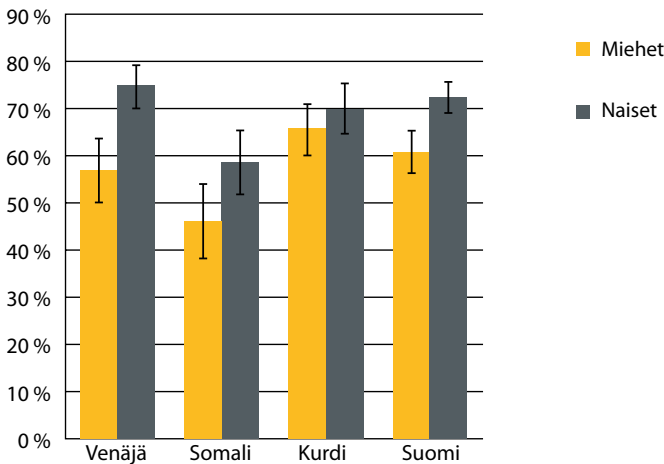
5 Malin & Gissler, 2006

6 Yliruka ym. 2012

## Lääkäreillä voi olla vaikeuksia ymmärtää maahanmuuttajataustaisia potilaita

Maamu-tutkimuksessa havaittiin, että kaikissa maahanmuuttajataustaisissa ryhmissä lääkärisä vuoden sisällä käyneiden osuus oli melko lähellä koko väestön tilannetta. Hieman yli puolet kaikista tutkitavista oli käynyt lääkäriä viimeksi kuluneen vuoden aikana. Harvimmin lääkärin vastaanotolla kävivät somalialaistaustaiset miehet ja useimmin venäläistaustaiset naiset. Kaikissa tutkituissa maahanmuuttajaryhmissä jonkun tietyn, tutun lääkärin luona käyminen oli harvinaisempaa kuin koko väestössä. Myös se, että kääntyttäisiin jonkun tietyn terveyden- tai sairaanhoitajan puoleen tarvittaessa neuvoja terveysasioissa, oli harvinaisempaa maahanmuuttajataustaisissa ryhmissä kuin koko väestössä. Somalialais- ja kurditaustaiset kävivät useimmin terveyskeskuslääkäriä, ja kurditaustaiset myös useammin sairaalan poliklinikalla. Erityisen harvoin kaikki maahanmuuttajataustaiset kävivät työterveyslääkäriä ja yksityislääkäriä. Naiset kävivät useammin lääkärisä kuin miehet (ero oli kaikissa ryhmissä merkitsevä kurditaustaisia lukuun ottamatta).

**Taulukko 2. Lääkärisä viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana käyneiden osuus sukupuolittain (%).**



Maahanmuuttajien terveys- ja hyvinvointitutkimuksessa kenttähenkilöstöä haastateltiin myös laadullisin menetelmin heidän kokemuksistaan palvelujärjestelmässä ja selityksistä, joita tutkittavat olivat kertoneet virallisen haastattelu- ja terveystarkastuksen ohessa. Kenttähenkilöstön kokemuksista välittyy henkilökohtaisen kontaktin puute ja lääkärille saadun ajan riittämättömyys potilaan oireiden kuunteluun ja kokonaisvaltaiseen tutkimisiin:

*”Jos lääkäriä on viisi-kymmenen minuuttia hän sanoo, että sulla ei oo mitään. Labrasta ei löytynyt mitään. Mut sit minä mietin että miksi minä olen kipeä. Sillä ihmisellä ei oo niinku... se odottaa, että se pääsee lääkäriin ja kun tällanen vastaus tulee esille, sehän ei riitä mihinkään.”*

Yhteisen kielen puute tuo haasteita maahanmuuttajataustaisen potilaan kohtaamiseen silloinkin, kun tutkittavalla on mahdollisuus käyttää tulkkia tai hän osaa välttävästi suomea. Oireiden nimeäminen voi olla erittäin vaikeaa. Maahanmuuttajataustaisilla asiakkailla on usein vaikeuksia saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveyspalveluita ja niihin liittyvää tietoa. Palveluja eniten tarvitsevilla on usein vähiten taitoja ja voimavaroja käyttää niitä. Heillä saattaa myös olla ennakko-odotuksia palveluja kohtaan esimerkiksi lähtömaansa palvelukokemusten perusteella.

Lukutaidottomuus, puutteet internetin käytössä (taidoissa ja mahdollisuuksissa käyttää internetiä) sekä heikko suomen kielitaito voivat vaikeuttaa palvelujen ja tiedon saamista.<sup>7</sup>

*”Ja nimenomaan tämä lääkäriässä käynti, se on vaikea. Minä jopa sanallisesti sanon heille, että sano tämä lause ja sano tämä lause niin sitten vasta kiinnitetään huomiota. Sanavarasto ei riitä, voi olla vaikeaa kommunikoida lääkärin kanssa ja selittää mitä hän todella haluaa ja missä hänellä todella on vaiva. Ja siitä se tulee että ne ei oo tyytyväisiä ja sanovat, että taas vaan antoivat buranareseptin.”*

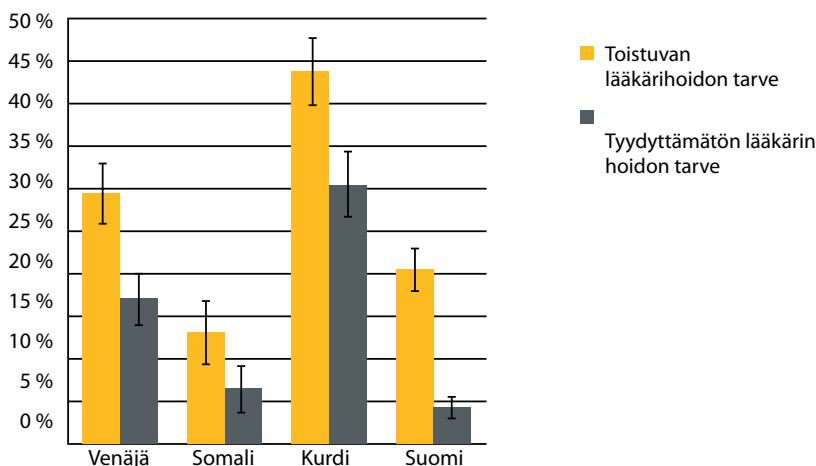
Monet maahanmuuttajat, jotka ovat kotoisin lähialueilta, hakeutuvat entiseen kotimaahansa lääkäriin saadakseen henkilökohtaisempaa palvelua. Lääkärikäynnit muualla kuin Suomessa olivat yleisiä erityisesti venäläistauksilla naisilla, joista 22 % oli käynyt muualla lääkäriässä viimeksi kuluneiden 12 kk aikana. Monet venäläistauksiset eivät myöskään luota yleislääkäriin Suomessa, sillä Venäjällä palvelujärjestelmä on erilainen ja suoraan erikoislääkärille hakeutuminen on tavallista.

*”Muutkin sanoivat, ketkä ovat Pietarista, se on tässä lähellä, että he käyvät siellä lääkäriässä, koska tässä ei oteta vakavasti ja oteta huomioon.”*

Venäläistauksiset arvioivat kriittisimmin saamaansa hoitoa somalialaistauksisten ollessa tyytyväisimpiä. Vähiten tyytyväisiä oltiin tiedon saantiin omaa terveyttä koskeissa asioissa (54–81 % arvioi saaneensa riittävästi tietoa) ja vaikuttamiseen omaa hoitoa koskeviin päätöksiin (50–77 % arvioi pystyneensä vaikuttamaan). 54–75 % arvioi, että saadusta hoidosta oli apua. Kurditaustaisilla oli muita yleisemmin jatkuvan tai toistuvan lääkärin hoidon tarvetta ja somalialaistauksisilla vähiten.

Maahanmuuttajien pääseminen tarvitsemaansa hoitoon edellyttää kielellisiä ja kulttuurillisia taitoja.<sup>8</sup> Hoidon saamisen esteitä kysyttäessä 39–57 % kaikista tutkittavista arvioi esteeksi jonotuksen hoitoon pääsemiseksi. Liian korkeita hintoja piti hoidon esteenä 34–47% tutkittavista ja kielivaikeuksia 33–47 %. Kaikista tutkittavista 32–40 % epäili, ettei hoidosta olisi apua ja 12–19 % oli epätietoisia, mistä hoitoa saa. Palvelujärjestelmän tuntemisen heikkoudet eivät siis olleet yleisimpänä hoidon saamisen esteenä. Muina syinä raportoitiin muun muassa epäluottamusta terveyskeskuslääkäreihin ja sitä, että henkilö ei ole päässyt suoraan haluamalleen erikoislääkärille.

### Taulukko 3. Toistuvaa lääkärin hoitoa tarvitsevien ja tyydyttymätöntä lääkärin hoidon tarvetta ilmoittavien osuus (%).



7 Alitolppa-Niitamo ym, 2005

8 Malin & Gissler, 2006

## Osallistuminen ja luottamus palvelujärjestelmään edistävät kotoutumista

Kotoutumisella tarkoitetaan maahanmuuttajan ja yhteiskunnan välisen vuorovaikutuksen kehittämistä, jonka tavoitteena on edistää maahanmuuttajan yhteiskunnassa tarvittavien taitojen karttumista.<sup>9</sup> Laki kotoutumisen edistämisestä edellyttää, että kunta laatii kotouttamisohjelman monialaisen kehittämistyönsä tueksi yksin tai yhteistyössä lähikuntien kanssa ja että kunnan työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaana olevalle maahanmuuttajalle laaditaan kotoutumissuunnitelma.<sup>10</sup> Se, miten kunta huolehtii lain toimeenpanosta, vaikuttaa maahanmuuttajien palveluiden saantiin ja hyvinvointiin laajemmin.

Kotoutumistoimenpiteisiin oikeutetuilla on muita maahanmuuttajia paremmat mahdollisuudet käyttää kohdennettuja sosiaali- ja terveyspalveluja. Kotoutumisvaiheen ohittaneet sekä kotouttamislain ulkopuolelle jäävät maahanmuuttajat, kuten Suomeen avioliiton, perheen tai työn takia muuttaneet henkilöt, käyttävät kuntien peruspalveluita. Kuilu kotoutumisvaiheen ja sen jälkeisen ajan välillä on suuri, sillä monet erityispalvelut koskevat juuri kotoutumisvaihetta. Tehostettua tukea ja ohjausta tarvitaan kuitenkin myös kotoutumisvaiheen jälkeen.

Kotoutuminen edistää palveluihin hakeutumista ja käyttöä. Maamu-tutkimuksen tulokset osoittavat, että pidempään Suomessa asuneet käyvät muita useammin syöpäseulonnassa, hammashoidossa, ja terveystarkastuksessa. He ovat myös käyneet harvemmin lääkärissä muualla kuin Suomessa. Lisäksi he ovat käyttäneet useammin kuntoutuspalveluita ja fysioterapiaa.

Maahanmuuttajien yhteiskunnallista osallistumista mitattiin Maamu-tutkimuksessa kysymällä järjestö- ja yhdistystoimintaan osallistumisaktiivisuutta, Suomen ja lähtömaan ajankohtaisten tapahtumien seuraamista, äänestämistä eduskuntavaaleissa ja syntyperäisten suomalaisten ystävien määrää. Aktiivinen osallistuminen järjestö- ja yhdistystoimintaan, äänestäminen, syntyperäiset suomalaiset ystävät, ja luottamus julkiseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon olivat yleisimpiä somalialaistaustaisilla miehillä.

## Luottamus julkisiin instituutioihin oli melko vahvaa

Luottamus suomalaiseen terveyden- tai sosiaalihuoltoon oli vankinta somalialaistaustaisilla miehillä. Heistä noin yhdeksän kymmenestä luotti vähintään melko paljon, somalitaustaisilla naisilla luku oli melkein 80 %. Luottamus julkiseen terveydenhuoltoon oli vähäisintä venäläistaustaisilla naisilla (60 % luotti julkiseen terveydenhuoltoon vähintään melko paljon) ja miehillä (72 %). Seuraavaksi vähiten terveydenhuoltoon luottivat kurditaustaiset naiset (75 %) ja miehet (76 %). Kansaneläkelaitokseen luotettiin kaikissa ryhmissä: 80–90 % kaikkien ryhmien vastaajista luotti Kelaan vähintään melko paljon. Luottamusta palvelujärjestelmää kohtaan saattaa heikentää venäläistaustaisten ja kurditaustaisten muita yleisempi oireilu ja tarve jatkuvaan lääkärinhoitoon. Heillä oli myös eniten tyydyttymätöntä lääkärinhoidon tarvetta. Kokemus tulojen riittämättömyydestä oli yleisintä kurditaustaisilla miehillä. Vaikea taloudellinen tilanne voi heikentää luottamusta toimeentulotukipäätöksiä tekevään sosiaalihuoltoon.

9 Kotouttaminen.fi

10 Laki kotoutumisen edistämisestä.30.12.2010/1386 <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101386>

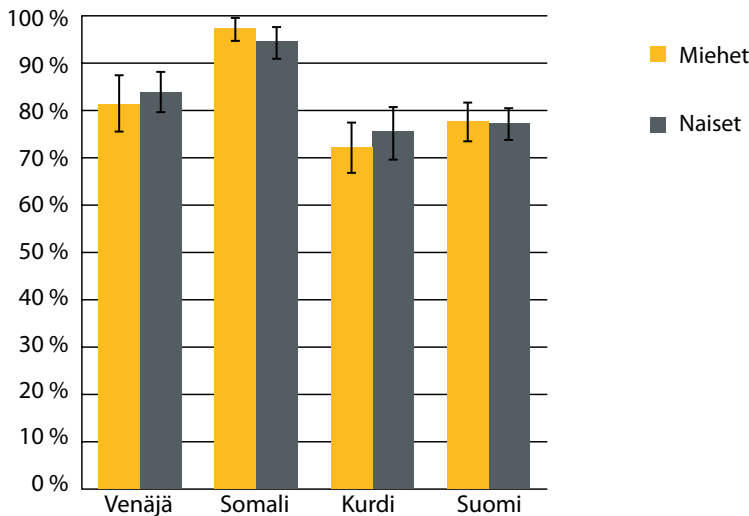


## Elämänlaatu koetaan hyväksi

Kokonaisvaltaista elämänlaatua mitattiin WHO:n elämänlaatumittarilla,<sup>11</sup> jossa on mukana kysymyksiä muun muassa yleisestä elämänlaadusta, turvallisuudesta ja tyytyväisyydestä terveyteen ja selviytymiseen päivittäisistä toimista ja elämän kokemisesta merkitykselliseksi. Maahanmuuttajataustaisen väestön koettuun elämänlaatuun saattavat vaikuttaa monet tekijät, kuten toimeentulovaikeudet, syrjäntäkokemukset, sekä trauma- ja kipukokemukset. Venäläis- ja somalialaistaustaiset kokivat yleisen elämänlaatunsa keskimäärin paremmaksi ja kurditaustaiset suunnilleen yhtä hyväksi kuin koko väestö. Sukupuolten väliset erot olivat useissa muissa mittareissa suurimpia somalialaistaustaisilla, mutta yleisessä elämänlaadussa ei ollut heilläkään eroa miesten ja naisten välillä.

Somalialaistaustaiset olivat kaikkein tyytyväisimpiä yleiseen elämänlaatuunsa, päivittäisistä toimista selviytymiseen sekä omaan terveyteensä. Myös kurditaustaiset kokivat yleisen elämänlaatunsa suunnilleen yhtä hyväksi kuin koko väestö. Tämä osoittaa, että raskaista kokemuksista huolimatta tulevaisuuden odotukset ja kokemus nykyhetkestä voivat olla myönteisiä.

**Taulukko 4. Elämänlaatunsa hyväksi kokevien osuus sukupuolittain (%).**



## Johtopäätöksiä maahanmuuttajien terveyspalveluihin

Maahanmuuttajien palvelujen kehittäminen on tärkeää, koska maahanmuuttajataustaisen väestön määrän on ennustettu kasvavan voimakkaasti tulevien vuosikymmenten aikana. Lisäksi maahanmuuttajien väestörakenne muuttuu maahanmuuttajataustaisen väestön ikääntyessä, jolloin terveyspalveluiden tarve kasvaa.

Maahanmuuttajien puutteelliset tiedot palvelujärjestelmästä saattavat estää tarpeen mukaista palvelujen käyttöä ja vaikuttaa palvelujen kohdentumiseen. Tutkimuksen tuloksissa tästä kertoo päivystyskäyntien runsas osuus. Kielitaidon puutteet ja hankaluudet tulkin käytössä voivat myös vaikuttaa siihen, että koettu palvelujen tarve ja saatu palvelu eivät kohtaa.

11 WHOQOLBREF. Maailman terveysjärjestön elämänlaatumittari, lyhyt versio. Kaikki oikeudet Maailman terveysjärjestö.

Toisaalta terveydenhuollon ammattilaisten puutteelliset tiedot maahanmuuttajista, heidän kulttuuritaustastaan ja erityistarpeistaan saattavat estää tarpeen mukaisten palvelujen tarjontaa ja johtaa epätarkoituksenmukaiseen palvelujen käyttöön. Kielitaidon puutteet ja hankaluudet tulkin käytössä voivat vaikuttaa siihen, että tarjotut palvelut eivät tyydytä palvelujen tarvetta. Monet kunnat pitävätkin monikulttuurisuuskoulutusten järjestämistä sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöille erittäin tarpeellisena.<sup>12</sup> Myös kotouttamis- ja kielikoulutuksen tehostaminen auttaa maahanmuuttajia käyttämään palveluja tarkoituksenmukaisesti.

Terveydenhuollon eri tasoilla tarvitaan lisää osaamista maahanmuuttajien erityistarpeista ja lisää ymmärrystä eri maahanmuuttajaryhmien ja yksilöiden välisistä eroista (muun muassa kulttuuri ja elämäkokemukset), jotka vaikuttavat tapaan hakea palveluita ja ilmaista koettuja ongelmia. Osalla maahanmuuttajista on monimutkaisia ongelmakokonaisuuksia, jotka liittyvät samanaikaisesti terveyteen, sosiaaliseen integraatioon ja työllistymiseen. Ne vaikeuttavat ongelmien tunnistamista ja palvelutarpeen arviointia. Asiakkaan auttaminen edellyttää eri palvelujen luovaa yhteensovittamista.

Lisähaasteensa palveluiden kehittämiseksi tuo terveyspalvelujen kehittäminen erityisen haavoittuvassa asemassa oleville maahanmuuttajille, kuten traumatisoituneille kidutuksen uhreille, pitkäaikaissairaille, vammaisille tai naisille, jotka tulevat maista, joissa naisen asema on yhteiskunnassa ja perheessä heikko. Ilman oleskelulupaa tai sairasturvakuutusta Suomessa olevien paperittoman asemassa olevien maahanmuuttajien ja heille syntyvien lasten asema on erityisen heikko. THL teki alkuvuodesta 2014 selvityksen, jossa esitetään kolme vaihtoehtoa terveyspalvelujen järjestämisestä: samassa laajuudessa kuin niille, joilla on kotikunta Suomessa, tai saman laajuisina kuin turvapaikanhakijoilla tai järjestetään paperittomille nykylainsäädännön mukainen kiireellinen hoito ja alaikäisten lasten, raskaana olevien ja synnyttäneiden äitien hoito.<sup>13</sup>

Maahanmuuttajataustaiset tarvitsevat lisää terveystietoa, sillä monilla tietämys omasta terveydestä ja siihen vaikuttavista tekijöistä on heikko. Maahanmuuttajien terveyden edistäminen ja ongelmien ennaltaehkäisy edellyttävät sosiaali-, terveys-, liikunta- ja koulutuspalveluja järjestävien sekä kotouttamistoimista vastaavien viranomaisten sekä järjestöjen välistä yhteistyötä, jossa maahanmuuttajia itseään kuullaan siitä, minkälaiset palvelut vastaisivat heidän tarpeitaan ja odotuksiaan. Osallisuus yhteiskunnassa ja sen myötä kotoutuminen kasvavat, kun ihmiset voivat vaikuttaa hyvinvointiinsa kohdistuviin ratkaisuihin.

12 Yliruka ym, 2012

13 Keskimäki ym, 2014

## Lähteet

- Alitolppa-Niitamo A, Moallin M, Novitsky A. (2005) Välittävä perhetyö – kokemuksia ja ajatuksia Kotipuusta. Teoksessa Alitolppa-Niitamo A, Söderling I, Fågel S (toim.) Olemme muuttaneet. Näkökulmia maahanmuuttoon, perheiden kotoutumiseen ja ammatillisen työn käytäntöihin. Helsinki. Väestöliiton Kotipuu ja Väestöliiton Väestöntutkimuskeskus.
- Castaneda A, Rask S, Koponen P, Mölsä M, Koskinen S (2012) toim. Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi. Tutkimus venäläis-, somalialalais- ja kurditaustaisista Suomessa. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 61/2012.
- Keskimäki I, Nykänen E, Kuusio H. (2014) Paperittomien terveyspalvelut Suomessa. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 11/2014.
- Koskinen, S, Lundqvist, A, Ristiluoma, N (2012) toim. Terveys, toimintakyky ja hyvinvointi Suomessa 2011. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Raportti: 68/2012.
- Kotouttaminen.fi <http://www.kotouttaminen.fi> Työ- ja elinkeinoministeriön palvelu
- Laki kotoutumisen edistämisestä. 30.12.2010/1386 <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101386>
- Lofters AK, Hwang SW, Moineddin R, Glazier RH (2012) Cervical cancer screening among urban immigrants by region of origin: a population-based cohort study. *Prev Med* 2010; 51: 509-516
- Malin M & Gissler M (2006) Maahanmuuttajien terveys- ja sosiaalipalveluiden saatavuus, laatu ja käyttö oikeanmukaisuuden näkökulmasta. Teoksessa Teperi J, Vuorenkoski L, Manderbacka K, Ollila E, Keskimäki I toim. Riittävät palvelut jokaiselle. Näkökulmia yhdenvertaisuuteen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Stakes. Helsinki
- Norredam M, Nielsen SS, Krasnik A (2009) Migrant's utilization of somatic healthcare services in Europe: a systematic review. *Eur J Public Health*. 2010; 20: 555-563
- Yliruka J, Pakkala T, Gartman M, Mussalo-Rauhamaa H (2012) Maahanmuuttajien sosiaali- ja terveyspalvelut Etelä-Suomessa 2012 21/2012 Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja



# Ulkomaalaisten tilapäistyöntekijöiden kokemuksia toimeentuloturvasta

SANNA SAKSELA-BERGHOLM<sup>1</sup>

## Johdanto

Viime vuosina ulkomainen tilapäinen työvoima on lisääntynyt Suomessa etenkin rakennus-, maatalous-, ja palvelualoilla. Suomessa harmaata taloutta esiintyy ennen kaikkea edellä mainituilla aloilla, joiden parissa työskentelevät ulkomaalaiset alihankkijoinen eivät tietoisesti tai tiedostamattaan noudata suomalaista lainsäädäntöä. Säännösten rikkominen näkyy nimenomaan ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäytössä ja/tai heidän heikentyneessä sosiaaliturvassaan. Toistaiseksi olemassa on vain vähän tutkittua tietoa ulkomaalaisten omista, työoloihin ja sosiaaliturvaan liittyvistä kokemuksista. (ks. esimerkiksi Alho 2010; Alho, Helander ja Saksela-Bergholm 2011). Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisi vuonna 2009 selvityksen ulkomaalaisesta tilapäistyövoimasta (ks. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 39, 2009). Muut tutkimukset aiheesta ovat lähinnä juridisia ja tilastollisia (Sorainen 2007; Ruotsalainen 2009).

Artikkeli kartoittaa ulkomaalaisten tilapäistyöntekijöiden kokemuksia heidän sosiaaliturvansa ennen kaikkea työtapaturvavakuutukseen, sairastumiseen, työttömyyteen ja perhe-etuihin liittyen. Edellä mainitun lisäksi artikkelissa tarkastellaan, mitä ulkomaalaiset työntekijät tietävät oikeuksistaan Suomessa. Tutkimuksessa olemme tarkastelleet myös sitä, miten tilapäistyöntekijöiden etujen valvonta toteutuu ja miten heidän tilapäinen oleskelunsa vaikuttaa mahdollisuuksiin saada toimeentuloturvaa Suomessa.

Tutkimuksemme<sup>2</sup> lähtökohtana on niin sanottu kokemustutkimus, jossa painopiste on ulkomaalaisten tilapäistyöntekijöiden subjektiivisissa kokemuksissa. Kokemustutkimuksen avulla pyrimme selvittämään ulkomaalaisten tilapäistyöntekijöiden tietoisuutta esimerkiksi terveydenhuoltoon, työaikoihin, ammattiliiton jäsenyyteen tai työhön liittyvistä oikeuksista. Lisäksi tarkastelemme heidän kokemuksiansa siitä, mistä he ovat saaneet tietoa Kelasta ja Kela-kortista, sekä mitä toimeentuloturvaetuksia (esimerkiksi tapaturmavakuutus, eläketurvamaksut ja kustannukset liittyen työterveydenhuoltoon) he ovat saaneet.

Ulkomaalaisten tilapäistyöntekijöiden edunvalvontaan liittyvät tutkimukset ovat osoittaneet, että kyseisen työtökijäryhmän edunvalvonta on heikkoa etenkin rakennus-, palvelu- ja maatalousaloilla (Andrees ja van der Linden 2003; Lillie ja Sippola 2009; Alho 2010; Lillie ja

1 Artikkelini on aikaisemmin julkaistu nimellä 'Ulkomaalaisten tilapäistyöntekijöiden kokemuksia toimeentuloturvasta' teoksessa Ilpo Airio (toim.) 'Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa – kansalaisten käsitykset ja odotukset' Helsinki. Kelan sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia: 2013: 94-111.

2 Tutkimushanke kuuluu pääosin Työsuojelurahaston rahoittamaan hankkeeseen 'Tutkimus ulkomaisen tilapäistyövoiman työehdoista ja sosiaaliturvasta Suomessa' (1.1.2011 – 31.7.2015). Muita rahoittajia ovat Kela ja Suomen kulttuurirahaston Etelä-Savon rahasto. Kirjoittajan lisäksi tutkimushankkeeseen osallistuivat tutkijat Peter Holley, Mika Helander (projektinvetäjä) ja Rolle Alho sekä Leo Granberg.

Sippola 2010). Tässä artikkelissa tarkastelun kohteena ovat siivoojien, bussinkuljettajien ja kausityöntekijöiden kokemukset omasta sosiaaliturvasta. Epävarmoissa työolosuhteissa myös työntekijän epävarmuus lisääntyy. Ulkomaalaisilla tilapäistyöntekijöillä mahdollinen epävarmuus liittyy myös oletukseen siitä, että he kohtaavat työelämässä kielellisiä ja kulttuurisia haasteita (Alho, Helander ja Saksela-Bergholm 2011, 131).

## Ulkomaalaisten sosiaaliturva ja tilapäisyys

Sosiaali- ja terveysministeriön (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2/2011) mukaan Suomeen muuttavan henkilön sosiaaliturvaan vaikuttavat etenkin kolme seikkaa:

- 1) Tuleeko hän EU- tai ETA-maasta, vai näiden alueiden ulkopuolelta;
- 2) Suomeen tulon syy (työ, opiskelu, muu);
- 3) Oleskeluajan pituus Suomessa.

Suomen kansallista lainsäädäntöä noudatetaan silloin, kun henkilö tulee maasta, joka ei kuulu EU-lainsäädännön piiriin. Mikäli henkilö tulee EU- tai ETA- maasta, noudatetaan EU-asetusta sosiaaliturvan koordinaatiosta. Jos taas henkilö tulee niin sanotusta sosiaaliturvasopimusmaasta, noudatetaan kyseistä sopimusta. Suomi on solminut sosiaaliturvasopimuksen Pohjoismaiden, Kanadan, Yhdysvaltojen, Chilen sekä Australian kanssa (sosiaaliturvasopimuksesta, ks. esimerkiksi Kelan internetsivut).

Suomeen töihin tuleva henkilö kuuluu työperusteisten vakuutusten (työttömyys-, työeläke- ja työtapaturmavakuutus) piiriin. Hänellä on myös oikeus käyttää työterveyshuollon palveluita. Edellä mainitut etuudet eivät koske lähetettyjä työntekijöitä, jotka kuuluvat lähettäjään sosiaaliturvan piiriin. Henkilö pääsee asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin, mikäli hän tulee EU- tai ETA-maasta, hänen työaikansa ja ansionsa täyttävät työttömyysturvalain kriteerit ja hänen työsuhteensa kestää vähintään neljä kuukautta. Työntekijän muualla asuvat perheenjäsenet tulevat myös sosiaaliturva-asetuksen 883/2004 etuuksien piiriin, koska heidän vakuuttamisensa tulkitaan niin sanotuksi johdetuksi oikeudeksi. Sen sijaan henkilön oikeutta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan arvioidaan soveltamislain mukaan silloin, kun hän tulee EU- tai ETA-maiden ulkopuolelta. Oikeutta sosiaaliturvaan arvioidaan kokonaisuutena silloin, kun henkilöllä on vähintään kahden vuoden pituinen työsopimus. (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2/2011)

Ulkomaalaisen työntekijän tilapäisyyteen vaikuttavat objektiiviset lähtökohdat, jotka koostuvat juridisista säännöksistä ja rakenteista. Ne liittyvät ulkomaalaisen tilapäistyöntekijän oleskelulupaan, kuten viisumin keston tai viisumivapauteen, tavalliseen tai työntekijän oleskelulupaan, elinkeinoharjoittajan oleskelulupaan ja kansalaisuuteen, toisin sanoen siihen, onko työntekijä EU- tai ETA-maan kansalainen (Sorainen 2007). Muita tilapäisyyteen vaikuttavia tekijöitä ovat työsuhteen pituus, työsopimuksen muoto sekä työn tai toimialan luonteesta johtuva tilapäisyys.

Määräaikaiset työsuhteet ovat tavallisia ulkomaalaisille työntekijöille. Työsuhde on tilapäinen, jos henkilö työskentelee lyhyen ajan yhdessä työpaikassa, kuten työnvuokrausyrityksissä tai alihankintaketjujen teettämässä hankkeissa. Työsopimuslainsäädännössä työsopimus määritellään toistaiseksi voimassa olevaksi, ellei sitä perustellusta syystä ole tehty määräaikaiseksi. Toisin sanoen määräaikainen työsopimus on eräänlainen tilapäisyyden muoto (Alho, Helander ja Saksela-Bergholm 2011).

Siivoojien ja rakennusmiesten työsuhteet ovat tavallisesti tilapäisiä. Edellä mainituissa tilapäisissä työsuhteissa on yleistä, ettei työntekijä sopeudu siihen yritykseen, jossa hän fyysisesti työskentelee. Työtehtäviin vaikuttaa myös niiden kesto. Osa työtehtävistä on urakka- tai projektiluonteisia, jolloin työntekijän tekemä työ on tilapäistä. Tämä on tavallista maatalous- ja puutarha-aloilla, joilla työ on sesonkipainotteista. Objektiivisten säännösten

lisäksi tilapäisyyteen vaikuttavat myös henkilön omat käsitykset ja kokemukset tilapäisistä työsuhteista (Alho, Helander ja Saksela-Bergholm 2011).

## Tutkimusaineisto ja -menetelmät sekä analyysi

Tutkimusta varten tehtiin yhteensä 79 laadullista haastattelua pääkaupunkiseudulla ja Etelä-Savossa. Haastateltavat<sup>3</sup> koostuvat siivoojista (12), bussinkuljettajista (9) ja marjanpöimijoista (28) sekä muiden alojen edustajista (17), muun muassa rakennusmiehistä ja työttömistä. Taustoittavaa tietoa saimme myös yhdeltä yhdistystyöntekijältä, seitsemältä työnantajalta, yhdeltä luottamusmieheltä, kolmelta vakuutusalan työntekijältä sekä kolmelta viranomaiselta<sup>4</sup>.

Käytimme tutkimuksemme laadullisena menetelmänä puolistrukturoituja suomeksi tai englanniksi tehtyjä haastatteluja, jotka tulkittiin käänsi tarvittaessa venäjäksi tai viroksi. Eri toimialoilla työskentelevät haastateltavat toivat esiin tilapäisen oleskelun ja työskentelyn erityislaatuisuuden.

## Katsaus haastateltavien kokemuksiin sosiaaliturvasta

Tässä luvussa on tarkoitus selvittää ulkomaalaisten työntekijöiden tietoisuutta toimeentuloturvaan liittyvistä oikeuksista sekä heidän kokemuksiaan etuuksien toteutumisesta. Lisäksi luvussa tarkastellaan, mistä työntekijät ovat saaneet tietoa toimeentuloturvajärjestelmän etuuksista. Vastausten analysoinnissa on myös huomioitu haastateltavien kokemukset Kela-kortista sekä Kelan asiakaspalvelusta. Lisäksi luvussa käsitellään myös haastateltavien käsityksiä siitä, mikä merkitys ja tarkoitus eri etuuksilla ja näihin oikeuttavalla Kela-kortilla voi heidän elämässään olla. Luvussa tarkastellaan myös haastateltavien kokemuksia asunnon saamisesta ja asumisesta.

Aineistosta käy ilmi, että haastateltavien myönteiset kokemukset työskentelystä Suomessa liittyvät työpaikan ilmapiiriin, suomalaisen yhteiskuntaan ja luontoon. Työpaikan ilmapiiri on vaikuttanut marjanpöimijöiden kiinnostukseen tulla uudestaan Suomeen töihin. Usein hyvät välit marjatilän isännän ja emännän sekä muiden työntekijöiden kanssa kannustavat palkan ohella etenkin venäläisiä ja virolaisia kausityöntekijöitä tulemaan uudelleen.

Haastatteluissa korostui ulkomaalaisen työntekijän vähäiset mahdollisuudet pitää kiinni omista oikeuksistaan. Neuvotteluasemaan vaikuttivat heikko kielitaito, tiedon puute sekä irtisanomisen pelko, minkä takia työnantaja saattoi jättää selvittämättä työntekijöiden oikeudet. Haastateltavat jakoivat kokemuksen siitä, että jokin joko sosiaaliturva- tai työehtoihin liittyvä asia ei ollut toteutunut asianmukaisesti. Suurin osa ongelmista liittyi työtapaturvavakuutuksen ja eläkemaksujen puuttumiseen, huonoihin tai ylihinnoiteltuihin työasuntoi-

- 3 Viisikymmentä haastateltavista oli kotoisin Venäjältä, ja lähes kaikki heistä oleskelivat Suomessa turistitai marjanpöimijävissumilla. Muut EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tulleet viisi haastateltavaa olivat alun perin opiskelijastatuksella Suomessa. Kaikilla oli pysyvä oleskelulupa: osalla työsopimuksen perusteella, osalla siksi, että he olivat naimisissa suomalaisen kanssa. Haastateltavista neljä kurdia oli tullut Suomeen pakolaisina Irakista ja yksi Kosovosta, mutta he olivat saaneet myöhemmin pysyvän oleskeluluvan. Muut haastateltavat tulivat EU:n jäsenmaista: yksi Italiasta, yksi Sveitsistä ja 16 Virosta. Haastateltavien iät vaihtelivat kahdestakymmenestä noin kuuteenkymmeneen vuoteen. Nuorimmat olivat maatalouden kausityöntekijöitä ja vanhimmat Suomessa vakituisesti asuvia bussinkuljettajia. Marjanpöimijöiden sukupuolijakauma oli vahvasti naispainotteinen, kun taas kaikki bussinkuljettajat olivat miehiä. Siivoojat olivat sekä miehiä että naisia. Sekä siivoojissa että bussinkuljettajissa kausityöntekijöiden sukupuolijakauma noudattaa näillä aloilla muutenkin vallitsevaa sukupuolijakaumaa. Oleskelu- ja työluvista huolimatta myös henkilökohtaiset syyt ovat merkittäviä, kuten kaikessa maahanmuuttoon liittyvässä tutkimuksessa. Tässä aineistossa vaikuttavat erityisesti työskentelyn kausiluonne sekä työntekijöiden nopea liikkuvuus Viron ja Suomen välillä (ks. myös Alho 2010).
- 4 Haastateltavien lukumäärä sisältää myös viime vuonna tehdyt taustoittavat haastattelut työnantajien kanssa.

hin, maksamatta jääneisiin työtunteihin, puutteellisiin ylityökorvauksiin tai työaikalain rikkomiseen. Kaikesta edellä mainitusta huolimatta monet työntekijät saivat parempaa palkkaa Suomessa kuin kotimaassaan, jossa heitä olisi odottanut työttömyys tai huomattavasti pienempi, elinkustannuksiin riittämätön palkka. Seuraavat esimerkit eri toimeentuloturvaetuuksien saamisesta korostavat haastateltavien kokemuksia<sup>5</sup>.

## Kela-kortti

Useimmat Kela-korttiin oikeutetuista<sup>6</sup> haastateltavista olivat myös tietoisia korttiin liittyvistä oikeuksista ja sen käyttötarkoituksesta. Kela-kortin merkitys korostui lähinnä niissä tapauksissa, joissa työntekijä tarvitsi reseptilääkkeen. Eräät haastateltavat kokivat Kela-kortin vahvistavan heidän kuuluvuuttaan suomalaisen yhteiskuntaan.

**Sander, virolainen rakennusmies:** *Se oli varmaan toinen Suomen myöntämä asiakirja minulle. Se on minulle tietysti tärkeä. Ja tunsin että olen pikku hiljaa tulossa osaksi suomalaisia yhteiskuntaa. Ja totta kai kun olen käynyt terveyskeskuksessa tai apteekissa olen näyttänyt Kela-korttia.*

Kela-kortin saaminen oli sujunut haastateltavilla ilman vaikeuksia kahta afrikkalaistaustaista työntekijää lukuun ottamatta. Ongelmat liittyivät lähinnä tiedon saamiseen ja väärinymmärryksiin. Haastateltavat toivoivat löytävänsä Kelan kotisivuilta enemmän tietoa siitä, mihin Kela-korttia voi käyttää, sekä enemmän englanninkielistä tietoa toimeentuloturvajärjestelmästä.

Bussinkuljettajat olivat saaneet tietää Suomessa asuvilta virolaisilta työtovereiltaan Kela-kortista ja Kelan toiminnasta. Heille ei ollut epäselvää, mihin Kela-korttia voi käyttää. Bussinkuljettajat tunsivat suomalaisen toimeentuloturvajärjestelmän pääpiirteet, mikä selittyi osittain sillä, että he joko osasivat suomea tai heidän suomea puhuvat työtoverinsa pystyivät neuvoamaan heitä. Niiden, jotka eivät puhuneet suomea ja joilla ei ollut suomenkielentaitoisia tuttavuuksia, oli hankalampaa saada tietoa Kela-kortista ja sen käyttötarkoituksesta.

## Kelan asiakaspalvelu

Haastateltavien vastauksista päätellen Kelan asiakaspalvelu oli enimmäkseen hyvää. Haastateltavat olivat tyytyväisiä siihen, että Suomessa on mahdollisuus saada apua valtiolta, mikäli joutuu työttömäksi tai sairastuu. Etenkin vironkieliset<sup>7</sup> olivat tyytyväisiä palveluun. Osa heistä pystyi asioimaan suomeksi ja osa käytti vironkielistä palvelua Helsingin Kampissa. Jotkut

5 Esimerkeissä haastateltavien nimet on muutettu. Haastattelijoiden nimet ovat lyhennetty seuraavasti: Rolle Alho (RA), Mika Helander (MH) ja Sanna Saksela-Bergholm (SSB).

6 Kela-korttiin ovat oikeutettuja kaikki Suomessa sairausvakuutetut henkilöt. Tämä edellyttää vähintään neljä kuukautta kestävästä työsopimuksesta. Henkilö, joka työskentelee neljästä kuukaudesta kahteen vuoteen, on oikeutettu osittaiseen sosiaaliturvaan, johon kuuluvat muun muassa sairauspäiväraha, sairaanhoitokorvaus, lasten kotihoitotuki ja lapsilisiä sekä kansan- ja perhe-eläke. Neljä kuukautta tai pidemmän aikaa työskentelevät ulkomaalaiset henkilöt kuuluvat myös työttömyysturvan piiriin. (ks. Elinkeino- ja Työministeriön internet sivut: Työsuhdeasiat kohta 'ulkomaalaisen työntekijän sosiaaliturva').

7 Haastatteluun osallistuneet virolaiset bussinkuljettajat olivat yhtä lukuun ottamatta asuneet Suomessa useamman vuoden. He tunsivat suomalaisen toimeentuloturvajärjestelmän pääpiirteet sekä Kelan toiminnan ja tiesivät myös, minkälaisia etuja Kela-kortilla voi saada. Heidän kokemuksensa Kelan palvelusta vaihtelivat. Todennäköisesti kyse on lähinnä siitä, kenen kanssa sattuu asioimaan. Osa bussinkuljettajista kritisoi Kelan asiakaspalvelua. He olivat joutuneet asioimaan useamman kerran saman asian takia, sillä heille ei ollut selkeästi selitetty, mitkä asiakirjat heidän olisi pitänyt toimittaa. Jotkut haastateltavat olivat kokeneet Kelan työntekijöiden puhuttelutavan loukkaavaksi.



haastateltavat kokivat saaneensa Kelassa epäkohteliasta asiakaspalvelua. Haastateltavien oli myös vaikea saada tietoa siitä, mitä asiakirjoja (esimerkiksi lääkärinlausuntoa tai oleskelulupaa) kulloinkin tarvittiin, koska tiedotus oli enimmäkseen suomenkielistä ja kieli vaikeaselkoista. Tulevaisuudessa olisikin hyvä, jos sekä toimeentuloturvajärjestelmästä että Kelan toiminnasta yleensä julkaistaisiin enemmän selkokielisiä vieraskielisiä tiedotteita. Asiakaspalvelussa on myös muistettava asiakkaan tausta. Monet ulkomaalaiset ovat lähtöisin maista, joissa ei ole vastaavanlaista toimeentuloturvaa ylläpitävää instituutiota. Henkilö ei aina tiedä, miten toimentuloturvajärjestelmän kuuluisi toimia tai miten hän voi saada tarvitsemiaan etuuksia.

**Lis, virolainen siivoja:** *Ennen ne kohteli mua aika ikävästi siellä. Ne puhu mulle niin kun olisin tyhmä et, miten mä en nyt tätä ja tätä tiedä. Mun piti käydä siellä monta kertaa saman paperin takia. Eilen kävin siellä taas. Nyt ne vasta huomaa, et mä en ole Suomesta!*

**SSB:** *Eli nyt ne vasta huomasiivat, että olet ulkomaalainen ja että et välttämättä tunne Kelan toimintaa?*

**Lis:** *Joo, must se oli aika jännä juttu.*

## Sairauskorvaukset ja tapaturmavakuutus

Useat ulkomaalaiset siivoajat työllistyvät henkilöstövuokrausyritysten kautta. Heidän mahdollisuutensa suunnitella omaa ajankäyttöään ja työmäärää olivat yleensä vähäiset. He olivat usein myös heikommassa neuvotteluasemassa kuin siivottavan yrityksen omat työntekijät. Eräs siivoaja mainitsi, että vaikka palkka vastasikin tehtyjä työtunteja, siinä ei huomioitu sairausvakuutusmaksuja. Hän ei valittanut työnantajalle, koska piti valittamista hyödyttömänä. Hän ei uskonut, että olisi voittanut siinä mitään vaan päinvastoin, pelkäsi menettävänsä työpaikkansa. Työnantajat saattoivat käyttää työntekijöiden heikkoo asemaa hyväksi. Kyse ei aina ollut työnantajan tahdosta teettää paljon töitä siivojilla, vaan myös työntekijän omasta halusta tehdä töitä. Osa siivojista pyrki tekemään mahdollisimman paljon töitä ansaitakseen enemmän rahaa. Työehtoja ei aina noudatettu, koska molemmat osapuolet halusivat saada työnteosta mahdollisimman paljon irti. Liian pitkät työpäivät kostautuivat työntekijälle pidemmällä aikavälillä muun muassa rasituksena ja työuupumuksena.

Siivoajat työskentelivät isoissa siivousalan yrityksissä. Työsopimuslakia niissä noudatettiin vaihtelevasti. Useat haastateltavista olivat työskennelleet yrityksissä, joissa allekirjoitettiin vain suomenkielinen työsopimus. Kielitaidon puutteen takia haastateltavat eivät aina tienneet, mitä työsopimus sisälsi. Siivousalalla työskentelevät eivät aina tunteneet oikeuksiaan ja etujaan. Tietoa etsiessään haastateltavat turvautuivat ensisijaisesti ystäviin ja tuttaviiin niin työpaikalla kuin sen ulkopuolellakin. Tiedon saamista vaikeutti muun muassa se, että useimmat haastateltavien ystävät olivat heidän maanmiehiään eivätkä he aina voineet auttaa toimeentuloturvaan ja työehtoihin liittyvissä kysymyksissä – varsinkin jos heidän suomen kielen taitonsa oli heikko. Tieto ammattiyhdistystoiminnasta levisi myös usein ystävien ja tuttavien kautta.

**SSB:** *Oliko sinulla tapaturmavakuutus silloin kun olit töissä?*

**Vera, venäläinen siivoja:** *Kyllä, muistan kun tulin ja aloitin työt [silloin] ei ollut vakuutusta. – – Joo, siis me otimme selvää tästä vakuutuksesta. Sitä ei alkuaan ollut, mutta sitten myöhemmin palkkatodistukseen tuli erillinen rivi, että yritys maksaa vakuutuksen. Siitä tiesimme että yritys maksaa tällaista vakuutusta. Voi olla että se oli aikaisemmin, mutta sitä ei vaan mainittu. Ennen en tullut eri ajatelleeksi tätä asiaa.*

**SSB:** *Miten tulit ajatelleeksi?*

**Vera:** *Oli joku juttu kahvitaulla, että yksi nainen oli joutunut onnettomuuteen ja siitä sitten se lähti liikkeelle, että asiasta puhuttiin. Sitä ennen tästä ei oltu puhuttu.*

Kaikilla venäläisillä kausityöntekijöillä oli turisti- tai marjanpoimintaviisumi sekä tapaturmavakuutus. Jälkimmäinen oli edellytys viisumin saamiselle. Toisin sanoen venäläiset kausityöntekijät ovat oikeutettuja käyttämään terveyspalveluitamme maksua vastaan, jonka he saavat osittain korvattua myöhemmin vakuutustoimistonsa kautta. Silti suomalaisten terveyspalveluiden käyttö ei ollut itsestään selvä vaihtoehto, vaan osa lähti tai olisi lähtenyt takaisin kotimaahansa, mikäli sairastui tai olisi sairastunut. Toisin sanoen kulttuuriset ja mahdollisesti myös kielelliset erot saattavat vaikuttaa siihen, mihin työntekijä hakeutuu hoitoon. (Ks. myös Helander ja Saksela-Bergholm 2012).

## Työttömyys

Haastateltavien työttömyysturvajärjestelmän ja siihen liittyvien oikeuksien tuntemus osoittautui melko hyväksi. Tiedonsaantiin vaikutti ennen kaikkea samankielisten työtovereiden tietämys etuuksista sekä tiedonsaanti ammattiliitosta. On todennäköistä, että haastateltavat olivat kiinnostuneita etuuksista, koska he olivat olleet kotimaassaan työttömiä tai pelkäsivät joutuvansa työttömiksi. Siivoojat ja bussinkuljettajat tiesivät, että työttömyystukea voi saada ilmoittautumalla työ- ja elinkeinotoimistoon. Osa haastateltavista mainitsi myös ammattiliiton kysyttäessä, mistä ja miten työntekijät pyrkisivät etsimään töitä, jos he joutuisivat työttömäksi. Ammattiliitosta haastateltavat olivat saaneet tietoa lähinnä samaa äidinkieltä puhuvilta työtovereiltaan. Keskeisiä tietolähteitä olivat toisin sanoen sosiaaliset verkostot ja ammattiliitto.

**MH:** Mitä tekisit jos jäisit työttömäksi?

**Rasmus:** *Menisin varmasti ammattiliitolta kysymään. – – En pelkää, että jään työttömäksi, siksi että olen ammattilainen.*

**MH:** *Kun liityit liittoon, tarjosiko joku, että tule mukaan liittoon?*

**Rasmus:** *Kaveri sanoi.*

**MH:** *Perusteliko hän, minkä takia kannattaisi liittyä liittoon?*

**Rasmus:** *Hän sanoi muun muassa, että jos jää työttömäksi voi saada pienen korvauksen. – – Olen kuullut, että hyvin monet suomalaiset elävät sillä korvauksella. Minulle riittäisi hyvin se korvaus, sinä aikana kun etsii uutta työtä.*

Marjanpoimijoille tärkein syy tulla Suomeen töihin oli parempi palkka kuin kotimaassa ja/tai rahan säästäminen elämistä varten. Monet marjanpoimijat olivat useana vuotena töissä Suomessa. Suomessa tienattu palkka voi olla heille jopa kolminkertainen kotimaan palkkaan verrattuna. Täällä kerätyt rahat riittivät kotimaassa elämiseen jopa puoli vuotta. Huono taloudellinen tilanne sekä Venäjällä että Virossa oli myös yleinen Suomeen tulon syy. Osa haastateltavista oli työttömiä tai he pelkäsivät joutuvansa lähiaikoina työttömiksi. Marjanpoiminta Suomessa osoittautui tärkeäksi lisäansioksi monelle ja joillakin muun työn puutteessa jopa päätoimeksi.

## Perhe-etuudet

Suurin osa bussinkuljettajista oli asunut Suomessa yli kaksi vuotta, ja heillä oli todennäköisesti oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Toisin sanoen heidän perheenjäsenensä Virossa kuuluivat luultavasti myös toimentuloturvajärjestelmän etuuksien piiriin, koska EU-jäsenmaan kansalaisina heille kuului niin sanottu johdettu oikeus etuuksiin. Haastatteluissa bussinkuljettajat eivät puhuneet erikseen perhe-etuuksista, mutta korostivat eläkkeen merkitystä tulevaisuutta ajatellen. Muissa haastatteluissa perhe-eläkkeen kaltaiset perhe-etuudet eivät nousseet esiin. Eräs

selitys vähäiselle kiinnostukselle ja tarpeelle johtui haastateltavien elämäntilanteesta. Melkein kaikki siivoajat ja marjanpoimijat olivat joko perheettömiä tai heillä oli jo täysi-ikäisiä lapsia. Monet marjanpoimijat olivat nuoria perheettömiä naisia, kun taas siivoajat olivat usein perheettömiä miehiä tai keski-ikäisiä naisia, joiden lapset olivat jo täysi-ikäisiä.

## Eläke

Suomen eläkejärjestelmä oli haastateltaville melko vieras. Virolaiset bussinkuljettajat olivat tietoisia eläkeoikeudestaan ja heistä osa tiesi myös, mitä työeläke sisältää. Suurin osa haastateltavista tiesi, että heille kertyy eläkettä tehdystä työstä. Toisaalta vain harvat tiesivät, että eläkkeen voi siirtää myöhemmin ulkomaille, mikäli he muuttavat pois Suomesta. Seuraava haastateltavan kysymys kiteyttää useiden haastateltavien epätietoisuuden eläkkeestä ja eläkekertymän merkityksestä.

**Mohammad, kaakkoisaasialainen siivoaja:** *Mitä järkeä kerätä eläkettä, kun emme siitä mitään hyödy täältä lähdettyämme?*

Etenkään Euroopan ulkopuolelta tulleet siivoajat eivät uskoneet hyötyvänsä Suomessa kertyneestä työeläkkeestä. Bussinkuljettajien näkemykset eläkkeen merkityksestä sekä tieto siitä, miten he voivat saada eläkkeen siirrettyä kotimaahansa, vaihtelivat suuresti. Bussinkuljettajat olivat asuneet jo useamman vuoden Suomessa ja suurin osa heistä oli seurannut lähinnä palkkakuitistaan palkan ja eläkkeen kertymistä. He olivat saaneet tietoa toimeentuloturvaan liittyvistä asioista, kuten eläkkeestä, lähinnä työtovereiden kautta. Osa bussinkuljettajista tiesi, että työeläke voidaan maksaa myös kotimaahan. Ne työntekijät, jotka eivät tätä tienneet, olivat melko uusia alalla ja olivat asuneet Suomessa vain joitakin kuukausia.

Kiinnostus eläkkeeseen heijastui myös heidän senhetkiseen elämäntilanteeseensa Suomessa sekä siihen, miten he ajattelivat taloudellisen tilanteensa kehittyvän kotimaassaan. Vähäinen kiinnostus eläkkeen suuruuteen sekä itse eläkepäivien viettoon oli melko yleistä nuorilla työntekijöillä ja niillä, jotka eivät suunnitelleet jäävänsä Suomeen pitkäksi aikaa. Esimerkiksi Viron heikon taloudellisen tilanteen heijastuminen työllistymiseen näkyi haastateltavien vastauksissa epätietoisuutena tulevaisuudesta.

Kausityöntekijöiden kokemukset toimeentuloturvasta poikkeavat monella tavalla muiden ulkomaalaisten työntekijöiden kokemuksista. Kausityöntekijöiden työnteko-aika on rajattu, he tietävät palaavansa työkauden päätyttyä kotimaahansa, heillä on tarve ansaita lyhyessä ajassa hyvin ja he ovat usein nuoria eivätkä siten vielä suunnittele vanhuudenpäiviä. Lyhyt työnteko-aika lisää joustavaa suhtautumista työehtoihin.

## Asuminen

Oman asunnon löytämistä pidettiin vaikeana, ja tämä johtui myös huonosta kielitaidosta sekä vuokranantajien varautuneesta suhtautumisesta ulkomaalaisiin. Kalliiden vuokrien takia monet tyytyivät asumaan yhteisasunnossa muiden ulkomaalaisten työntekijöiden kanssa.

**Juri, virolainen rakennusmies:** *Asuminen on todella kallista. --- Minä maksan omasta kukkarosta. Maksan vuokraa 600 euroa kuukaudessa. Se on aika hunaja hinta! Kun tuntipalkka on 10–15 euroa, niin verot maksettua ei jää paljon jäljelle. Vessa ja kylppäri sama, huone 16 neliötä. --- Olen etsinyt ja kattonut [omaa asuntoa], mutta aina sanotaan, että 'oi, sori, sori asiakas löytyi jo'. Ei ole aikaa. Aika vaikee löytää asunto.*

Haastatellut suhtautuivat toimeentulurvajärjestelmään ja asuntomarkkinoihin varauksella. Esimerkiksi turvautuminen valtion tukeen tuntui vaikealta ja väärältä monelle työntekijälle. Tämä näkyi muun muassa siinä, että he pyrkivät löytämään asunnon ystäviensä kautta ja tekemään mitä tahansa työtä välttääkseen toimeentulotukeen turvautumisen. Asunnon

etsimisessä ulkomaalaisten tilapäistyöntekijöiden omat sosiaaliset verkostot ovat keskeisessä asemassa. Eräs eteläaasialainen opiskelija, joka siivosi opintojensa ohella, oli asunut ystäviensä luona sen ajan kun viranomaiset käsittelivät hänen oikeuttaan työlupa. Haastatettava ei halunnut turvautua kaupungin asuntoon ja toimeentulotukeen, vaikka käsittely kesti useita kuukausia. Maahanmuuttajataustainen henkilö on usein riippuvainen ystävien ja kolmannen sektorin avusta silloin, kun henkilö on putoamisillaan toimeentulotuen varaan.

Aineistosta kävi ilmi, että melkein kaikki marjanpoimijat olivat saaneet asunnon työnantajan kautta. Asuinolosuhteet olivat usein melko vaatimattomat ja joissakin tapauksissa jopa alkeelliset. Asunnon järjestäminen ulkomaalaiselle marjanpoimijalle kuuluu työehtosopimukseen, joskin viljelijä voi pyytää asumisesta pienen korvauksen.

**Ira, virolainen marjanpoimija:** *Asuinolot oli kauheat eikä X vienyt meitä verotoimistoon, joten teimme varmaan pimeätä työtä. Asuinolot olivat todella huonot! Asuimme vanhassa talossa ja siellä pesimme astioita kerran viikossa. Hän toi meille vettä kanistereissa. Ei ollut mitään lämmitystä. Suljimme kaikki ovet ja sulkeuduimme keittiöön. Siellä laitoimme uunin päälle ja lämmittelimme siinä.*

**SSB:** *Miksi tyydyitte tähän?*

**Ira:** *En tiedä. Olin kuullut hänestä kaikenlaista juttua, että hänellä on aivan sama miten työntekijät asuvat. Ei ollut edes ajatuksia että kysyisi tai sitten niin päin, että jos olisimme pyytäneet patterin niin olisimme joutuneet maksamaan asumisesta vielä enemmän.*

Kausityöntekijät olivat etukäteen saaneet tietoa mahdollisesta vuokrasta vaihtelevasti. Etenkin ensimmäistä kertaa Suomeen työhön tulleet marjanpoimijat eivät aina olleet saaneet etukäteen tietoa siitä, että heidän pitää ylipäänsä maksaa vuokraa. Tämä oli tavallista yksityisten rekrytointiyriytysten kautta Suomeen tulleilla marjanpoimijoilla. Yritykset olivat saattaneet veloittaa heiltä jopa kolme kertaa niin paljon kuin marjanpoiminnalla pystyi lyhyessä ajassa ansaitsemaan. Useissa haastatteluisa kävi ilmi, etteivät kausityöntekijät tunne suomalaista yhteiskuntaa ja työelämän pelisääntöjä. Eräs virolainen marjanpoimija kertoi, miten pari muuta hänen kanssaan työskennellyttä marjanpoimijaa luovutti ja lähti takaisin kotimaahansa petyttyään raskaaseen työhön ja huonoon palkkaan.

## Johtopäätökset

Tässä artikkelissa on tarkasteltu ulkomaalaisten tilapäistyöntekijöiden käytännön kokemuksia toimeentuloturvasta sekä heidän tietojaan toimeentuloturvaetuuksista ja -oikeuksista. Tilapäinen ulkomaalainen työvoima on merkittävä voimavara maatalous- ja palvelualoilla. Marjaviljelyksillä ja siivousyrityksissä ulkomaiseen työvoimaan turvaututaan yhä useammin. Tutkimusta varten analysoitiin etenkin ulkomaalaisten bussinkuljettajien, siivoojien ja marjanpoimijoiden kokemuksia sosiaaliturvasta. **Monelle ulkomaalaiselle työntekijälle työnteke Suomessa on vaihtoehto työttömyydelle kotimaassa.** Varsinkin Venäjän ja Viron huono työllisyystilanne tekee tilapäisestä työnteosta varteenotettavan vaihtoehdon.

Useimmat haastateltavista olivat tietoisia toimeentuloturvaetuuksista, kuten eläkkeestä ja työttömyysturvasta. Sen sijaan useat haastateltavat eivät olleet selvittäneet oikeuksiaan etuuksiin, koska pelkäsivät joutuvansa irtisanotuiksi. Tämä oli tavallista etenkin siivous- ja rakennusaloilla.

Tuloksista voi päätellä, että tilapäisen ulkomaalaisen työntekijän kokemuksiin toimeentuloturvasta vaikuttivat hänen oleskelustatuksensa Suomessa, kotimaan taloudellinen ja sosiaalinen tilanne sekä työntekijän kokemukset toimeentuloturvajärjestelmän toimivuudesta sekä kotimaassa että Suomessa. Haastatteluisa korostui marjanpoimijoiden niin sanottu hetkessä eläminen, joka liittyy edellä mainittuihin tekijöihin sekä siihen, että Suomessa työskentely ja asuminen koettiin usein väliaikaiseksi. Bussinkuljettajat seurasivat työllisyystilannetta Virossa

ja aikoivat työskennellä täällä siihen asti, kunnes työllisyystilanne kotimaassa paranee. Virosta tulleet siivoajat olivat sopeutuneet suomalaisiin olosuhteisiin ja elintason. Heille riitti se, että he pystyivät käymään säännöllisesti kotimaassaan perheensä ja ystäviensä luona. Euroopan ulkopuolelta tulleet siivoajat, joista monet olivat tulleet Suomeen opiskelemaan, eivät pitäneet siivoustyötä pitkäaikaisena ratkaisuna. Heille se oli keino pysyä hengissä, kunnes parempi toimeentulo joko Suomesta tai jostakin toisesta maasta löytyisi. Marjanpoimijoille Suomessa ansaittu palkka edusti taloudellista toimeentuloturvaa. Sen sijaan suomalaisen toimeentuloturvajärjestelmän etuudet jäivät heille vieraiksi. Esimerkiksi eläke-etuudet ja eläkesuunnitelmat tuntuivat heistä etäisiltä.

**Keskeiset etuudet, joista virolaiset siivoajat ja bussinkuljettajat olivat kiinnostuneita, olivat oikeus käyttää terveyskeskusta sekä mahdollisuus saada Kela-korvausta tietyistä reseptilääkkeistä.** Virosta tulleet siivoajat pitivät suomalaista toimeentuloturvajärjestelmää hyvänä, vaikka asiointi saattoi joskus olla hankalaa. He eivät kyseenalaistaneet etuuksien merkitystä vaan olivat tyytyväisiä siihen, että Suomessa valtio pitää huolta kansalaisistaan. Sen sijaan afrikkalais- ja kaakkoisaasialaistautaiset siivoajat kokivat toimeentulojärjestelmän vieraaksi. Heillä ei ollut vastaavia järjestelmiä kotimaassaan, vaan niissä toimeentuloturvaan liittyvät asiat hoidettiin lähinnä yksityisten palvelujen kautta tai kuukausien jonotuksen jälkeen kunnan tarjoamina palveluina. Suomessa he pyrkivät löytämään ratkaisun ongelmiinsa oman sosiaalisen verkostonsa tai kolmannen sektorin avulla. Esimerkiksi väliaikainen asumisjärjestely, joka saattoi joskus venyä jopa vuodeksi, järjestettiin tavallisesti ystävien kautta. Niin ikään tiedon työpaikasta ja ammattiliitosta he saivat yleensä ystäviltä.

Haastatellut bussinkuljettajat olivat muuttaneet Virosta Suomeen töihin. He olivat asuneet Suomessa jo useita vuosia ja kokivat toimeentuloturvajärjestelmän olennaiseksi osaksi elämäänsä. Kela-kortti oli heille tuttu, useimmat heistä tiesivät, miten eläke kertyy ja heille oli selvää, että eläke voidaan myöhemmin maksaa myös Viroon. Bussinkuljettajat saivat tiedon suomalaisesta toimeentuloturvajärjestelmästä ja siihen liittyvistä etuuksista lähinnä työtovereilta. Samoin tieto ammattiyhdistyksen tarkoituksesta välittyi viroa puhuvilta työtovereilta.

**Ulkomaalaisille kausityöntekijöille, tässä tutkimuksessa marjanpoimijoille, toimeentuloturva tarkoitti ensisijaisesti rahan ansaitsemista lyhyessä ajassa ja valitettavan usein suomalaisia työntekijöitä huonommilla työehdoilla.** Heille pääasia oli ansaita säästöön rahaa, jonka turvin voisi kotimaassa elää. Venäläisten ja virolaisten marjanpoimijoiden palkka oli noin kolme kertaa se, mitä he olisivat voineet tienata kotimaassaan vastaavasta työstä. Suurin osa marjanpoimijoista oli nuoria opiskelijoita. Osa heistä pyrki säästämään palkastaan mahdollisimman paljon, jotta he voisivat elää säästöillään pidempään kotimaassaan.

Siivoojien kokemukset suomalaisissa tai virolais-suomalaisissa yrityksissä työskentelystä olivat melko hyviä huolimatta siitä, että työehtoja ei aina noudatettu. Haastateltavat hyväksyivät heikomman asemansa osittain siksi, etteivät he tunteneet oikeuksiaan ja koska tärkeintä heille oli saada töitä. Suurin osa haastateltavista ei osannut suomea, mikä usein hankaloitti tiedon saantia työhön liittyvistä velvollisuuksista ja oikeuksista. Työntekijöillä saattoi olla erittäin heikko taloudellinen tilanne, jonka takia he tekivät pitkiä työpäiviä. Esimerkiksi siivousalan yrityksissä oli suurina eroja työehtosopimuksen noudattamisessa. Osa yrityksistä laiminlöi sosiaaliturvamaksujen maksamisen, kun taas osa yrityksistä toimi lähes moitteettomasti. Siivoajat olivat tietoisia siitä, että joissakin yrityksissä sosiaaliturvamaksut oli maksettu asianmukaisesti ja toisissa ei.

Tulokset viittaavat siihen, että toimeentuloturvajärjestelmän tuista eniten hyötyä haastateltaville oli ollut lääkekorvauksista, eläkekertymästä sekä työttömyysturvasta. Suurin osa haastateltavista oli jossain tekemisissä etuuksien kanssa, ja he olivat tyytyväisiä sekä saamiinsa palveluihin että etuuksiin. Monet korostivat suomalaisen järjestelmän toimivuutta ja paremmuutta verrattuna heidän kotimaansa toimeentuloturvajärjestelmään.

Etuuksien saamisen osalta universaalia toimeentuloturvajärjestelmää myös kritisoitiin. Haastatellut kritisoivat järjestelmän holhoavaa luonnetta ja ihmisten liiallista turvautumista siihen. Turvautuminen valtion tukeen tuntui monista työntekijöistä vaikealta ja väärältä. Tämä näkyi muun muassa siinä, että he pyrkivät löytämään asunnon ystäviensä avulla ja tekemään mitä tahansa työtä välttääkseen toimeentulotukeen turvautumisen. Osa etuuksia tarvinneista työntekijöistä kritisoi sitä, että tietoa on vaikea saada muilla kielillä kuin suomeksi. Samoin he toivoivat selvempiä ohjeita hakemuksiin tarvittavista asiakirjoista.

Tilapäisessä työsuhteessa olevat ulkomaalaiset ovat usein heikommassa neuvotteluasemassa kuin kantäväestön edustajat. Etenkään ne työntekijät, jotka eivät kuuluneet ammattiliittoon, eivät olleet tietoisia työaikaissa määräytyistä työajoista, sairauspäivärahoista tai ylityökorvauksista. Kaikkea ei voi selittää tietämättömyydellä ja kielitaidottomuudella. Eräs syy huonompaan neuvotteluasemaan on työntekijän ja työnantajan tietoisuus siitä, että työntekijä on vain tilapäisesti Suomessa. Toisin sanoen kumpaakaan osapuolta ei välttämättä kiinnosta se, miten työsuhdeasiat pitäisi hoitaa. Työntekijä voi myös pelätä, että hänet irtisanotaan, mikäli hän vaatii samat työehdot kuin suomalainen työntekijä.

Tilapäisen ulkomaalaisen työntekijän sosiaalinen verkosto ja suomen kielen taito ovat keskeisessä asemassa siinä, kuinka tietoinen hän on oikeuksistaan toimeentuloturvaan. Lisäksi ammattiliitolla voi olla merkittävä rooli tiedon välittäjänä työntekijän oikeuksista ja etuuksista. Ne ulkomaalaiset työntekijät, jotka eivät kuuluneet ammattiliittoon, olivat usein heikommassa asemassa kuin muut työntekijät. Joissakin tapauksissa ulkomaalaiset työntekijät olivat saaneet tietoa ja apua maahanmuuttajajyhdistyksistä. Tulevaisuudessa kolmannella sektorilla, kuten ammattiliitoilla ja maahanmuuttajajyhdistyksillä, tulee olemaan entistä tärkeämpi rooli tiedon välittäjänä.

## Lähteet

- Alho Rolle (2010). Maahanmuuttajien kokemukset ja ammattiliittojen näkemykset työehtojen polkemisesta Suomessa. Teoksessa Wrede S, Nordberg C. (toim.) Vieraita töissä. Työelämän etnistyvä eriarvoisuus. Helsinki: Hakapaino, 2010. 93–121.
- Alho Rolle, Helander Mika, Saksela-Bergholm Sanna Ulkomaisten tilapäistyöntekijöiden työehdot ja sosiaaliturva tutkimuksen kohteena. Teoksessa Helander M. (toim.) Totta toinen puoli? Työperäisen maahanmuuton todelliset ja kuvitellut kipupisteet. Helsinki: Unigrafia. SSKH Skrifter 31, 2011.128-152.
- Andrees Beate, van der Linden Mariska. Designing trafficking research from a labour market perspective: The ILO experience. *International Migration* 2005:43 (1).
- Helander Mika, ja Saksela-Bergholm Sanna, (2012). Ulkomaalaisten kausityöntekijöiden kokemukset maataloudesta. *Maaseudun Uusi Aika* 2012 (3).
- Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 39, 2009: Ulkomaalaisten tilapäinen työnteko Suomessa.  
[https://www.tem.fi/files/23789/TEM\\_37\\_2009\\_tyo\\_ja\\_yrittajyys.pdf](https://www.tem.fi/files/23789/TEM_37_2009_tyo_ja_yrittajyys.pdf)
- Kela. Sosiaaliturvasopimukset.  
[http://www.kela.fi/yleiset-periaatteet\\_sosiaaliturvasopimukset](http://www.kela.fi/yleiset-periaatteet_sosiaaliturvasopimukset) [viitattu 31.03.2014]
- Lillie Nathan, Sippola Markku (2010) Edunvalvonnan ongelmat Olkiluoto 3 rakennustyömaalla. *Sosiologia* 2010; 3: 97–111.
- Lillie Nathan, Sippola Markku. Tutkimus Olkiluodon ydinvoimalatyömaan olosuhteista. Konferenssipaperi:  
<http://www.valt.helsinki.fi/sosio/sosiologipaivat09/sosio/tyoryhmat/valta.html> 6.11.2009
- Ruotsalainen Kaija. Ulkomaisen tilapäisen työnteon tilastointi on hajanaista ja puutteellista. *Hyvinvointikatsaus* 3/2009.
- Sorainen Olli (2007). Ulkomainen työntekijä: rekrytointi, maahantulo ja työnteko. Helsinki. Edita.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2, 2011. Maahanmuuttoon ja maastamuuttoon liittyvää sosiaaliturvasäännöstöä selvittäneen työryhmän muistio Saatavissa: [http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/-/\\_julkaisu/1564538](http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/-/_julkaisu/1564538)





# Ulkomaisten tilapäistyövoiman terveydenhuolto

MIKA HELANDER

## Johdanto: Tilapäistyöntekijöiden terveydenhuolto ja sosiaalinen kansalaisuus

Käsittelen tässä artikkelissa tilapäisesti Suomessa työskentelevien ulkomaisten työntekijöiden kokemuksia sairastumisesta ja terveydenhuollosta. Tarkastelun ensisijaisena kohteena ovat ulkomaisten työntekijöiden omat kokemukset Suomen järjestelmästä. Pyrin suhteuttamaan kokemukset ulkomaisten työntekijöiden vaihteleviin mahdollisuuksiin saada terveydenhoitopalveluita.

Tilapäisesti Suomessa työskentelevät ulkomaalaiset ovat vaihtelevassa määrin ”paperittomia”, eli työskentelevät ja oleskelevat maassa ilman niin sanottua sosiaalista kansalaisuutta (Marshall 1950). Paperittomuus ja kansalaisuuden puute ovat näin ollen olosuhteita, joissa esiintyy aste-eroja. Täysin paperittomia ovat sellaiset henkilöt, jotka oleskelevat maassa ilman lupaa. Sen sijaan kokonaisvaltaisesti täysiiä kansalaisia ovat sellaiset, jotka omaavat maan kansalaisuuden, ovat rekisteröityneitä johonkin kuntaan Suomessa, ja ovat oikeutettuja kunnan palveluihin, Kela-korttiin sekä poliittiseen osallistumiseen.

Ulkomaiset työntekijät asettuvat Suomessa usein näiden ääripäiden väliin. Heillä voi olla joitakin oikeuksia – kuten maassaolo- ja työskentelyoikeus – mutta he eivät kuitenkaan ole oikeutettuja täyteen sosiaaliturvaan tai kansalaisuuteen. Ulkomaisten tilapäistyöntekijöiden asemaan ja olosuhteisiin on viime vuosina kohdistettu lisääntyvää huomiota (vrt. EMN 2011; von Hertzen-Oosi ym. 2009; Lenard & Straehle 2010; Piper 2010; White & Ryan 2008). Edellä mainitussa tutkimuksessa on kuvattu tällaiseen muuttoliikkeeseen liittyviä yleisiä olosuhteita. Suomessa vallitsevaa hallintoon ja lakiin perustuvaa sääntelyä tilapäistyövoiman osalta ei tietääkseni ole tutkittu järjestelmällisesti, mutta aiheetta sivutaan tämän tutkimushankkeen julkaisuissa ”*Ulkomaisten tilapäistyöntekijöiden kokemuksia sosiaaliturvasta*” (Saksla-Bergholm 2013) ja ”*Trying to secure a future in uncertain circumstances*” (Helander ym. tulossa). Johtopäätös on, että tilapäistyövoiman sosiaaliturvaan liittyvä juridinen ja hallinnollinen sääntely on monimutkaista ja epäselvää. Sen seurauksena ihmiset voivat joutua hallinnollisen mielivallan kohteeksi (Helander ym., tulossa). Tässä artikkelissa tarkastellaan tilapäistyövoiman kokemuksia sairastamiseen ja terveydenhuoltoon liittyen.

Sosiaaliturva on Suomessa pääosin asumisperusteista, eli etuudet ja oikeus palveluihin määräytyvät henkilön kotikunnan mukaan. Useat tilapäistyöntekijät ovat kuitenkin vailla vakituista asuinpaikkaa Suomessa, eivätkä ole oikeutettuja kotikuntaan verojen maksamisesta ja pitkästä työskentelyajasta huolimatta. Tällöin heidän terveydenhoitonsa turvataan joko työterveyshuollon tai yksityisten vakuutusten kautta. Useissa tapauksissa näissä kuitenkin esiintyy puutteita, ja koska henkilö ei myöskään omaa Kela-korttia, tulee sairastaminen hänelle henkilökohtaisesti kalliiksi.

Ilman Kela-korttia työskentelevien olosuhteissa on suuria eroja. Joissakin ammateissa työterveyshuolto toimii moitteettomasti ja työntekijä huomaa nopeasti, että on siihen oikeutettu. Henkilölle kerrotaan perehdytyksen yhteydessä siitä, kenen puoleen tulee kääntyä ja minne mennä sairaustapauksessa. Esimerkiksi bussiliikenteessä työskenteleville tämä on selkeää, helppoa ja normaalikäytännön mukaista. Työnantaja kertoo työterveyshuollosta ja menettelytavoista maassa vallitsevan tavan mukaisesti. Sen sijaan marjanpöiminnan kausityöntekijät eivät tavallisissa tapauksissa saa työterveyshuoltoa. He työskentelevät maatilalla, eikä maatala ole sopinut työterveyshuollon järjestämisestä minkään palveluita tuottavan yrityksen kanssa. Kausityöntekijöillä on sen sijaan oma viisumiin oikeuttava vakuutus, jonka on määrä korvata kuluja tapaturmissa, onnettomuuksissa ja sairastumisissa.

Tulen tässä artikkelissa paneutumaan ulkomaisten työntekijöiden kokemuksiin sairastumisesta ja terveydenhoidosta Suomessa. Artikkelin perustuu pääosin laajalle haastatteluaiaineistolle, joka on kerätty vuosina 2010–2013 tutkimushankkeessa Ulkomaisen tilapäistyövoiman työehdot ja sosiaaliturva Suomessa (Työsuojelurahasto #110380 ja #112078).

## Kela-kortti ja sosiaalisen kansalaisuuden aste-erot

Terveydenhoito muodostaa yhden julkisen sektorin suurimmista kulueroista. Terveydenhuollon kokonaisosuus valtiontalouden tilinpidossa vuonna 2010 oli 14,1 prosenttia julkisyhteisöjen menoista.<sup>1</sup> Suomen kansantalouden huoltosuhteen ydinkysymyksenä sekä valtiontalouden kestävyuden määrittäjinä ovat terveydenhuoltomenojen suuruus ja niiden tuleva kehitys. Tästä osoituksena on vaikeaa poliittista prosessia ilmentävä SOTE-uudistus, jonka parissa Kataisen hallitus on työskennellyt vuodesta 2011 lähtien.<sup>2</sup> Terveydenhuoltomenojen osuus BKT:sta on kasvanut ja uhkaa kasvaa tulevaisuudessa väestön ikääntymisestä johtuen.<sup>3</sup> Suomessa on jo pitkään ollut vallitsevana poliittisena tavoitteena vähentää työikäisten ja työkykyisten tarvetta ja oikeutta sosiaalisiin tulonsiirtoihin ja sosiaaliturvaan (Julkunen 2003, 419). Työperäisessä maahanmuutossa huoltosuhteen osalta merkityksellistä on maahanmuuttajien työllistyminen ja heidän vähäinen hyvinvointipalveluiden tarpeensa. Työvoimakapeikkojen ja työvoimapulan lisäksi yksi peruste työperäiselle maahanmuutolle onkin ollut huoltosuhteen parantaminen (vrt. Helander 2011, 7-8; Koski 2011, 14; Creutz-Kämpfi ym. 2011, 36-37). Työn perässä Suomeen muuttavat ovat pääsääntöisesti nuorehkoja ihmisiä, joilla ei vielä ole suurta tarvetta terveydenhuoltopalveluille tai muulle sosiaaliturvalle.

Kausitöihin ja tilapäiseen työskentelyyn ulkomailla valikoituu tervettä ja hyvinvoivaa väkeä, joka on aloitteellista ja motivoitunutta omien olosuhteidensa parantamiseen. Mutta riskit koskevat kaikkia ja on tilanteita, joissa terveydenhuoltopalveluita tarvitaan. Akuutti hammas-särky tai jokin työhön liittyvä pienehkö tapaturma ovat tyypillisiä tilanteita, joissa perusterve ihminen on terveydenhoidon tarpeessa. Sosiaalipolitiikan, johon tässä yhteydessä lasken myös terveydenhoidon, yhtenä tarkoituksena on yksilön ”vakuuttaminen” kyseisten tilanteiden osalta (esimerkiksi Julkunen 2003, 417).

Suomessa sosiaalipoliittisen vakuuttamisen konkreettisimpana muotona toimii Kela-kortti, joka oikeuttaa julkiseen sairaanhoitoon ja subventoituihin lääkkeisiin. On mielenkiintoista havaita, etteivät sosiaalipolitiikan perusteokset viime vuosikymmeniltä juurikaan huomioi

1 [http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/budjetti/budjettikatsaus\\_2013/fi.pdf](http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/budjetti/budjettikatsaus_2013/fi.pdf)

2 [http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat\\_ja\\_hankeet/palvelurakenneuudistus](http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankeet/palvelurakenneuudistus)

3 [www.laaketeollisuus.fi/.../08%20th%20menojen%...](http://www.laaketeollisuus.fi/.../08%20th%20menojen%...)

Kela-kortin merkitystä sosiaalivakuutuksen osana. Sen merkitys oli niin itsestään selvä aikana, jolloin Suomen alueella oleskelevat ja asuvat henkilöt lähes poikkeuksetta kuuluivat Suomen väestöön, ettei se analyysikohteena herättänyt suurempaa kiinnostusta. Nykyään tilanne ei ole enää yhtä selkeä, ja sosiaalisessa kansalaisuudessa on merkittäviä aste-eroja.<sup>4</sup> Kotikunta ja Kela-kortti ovat sosiaalisen kansalaisuuden merkittävimmät muodot. Soveltamisalaki<sup>5</sup> määrää Kansaneläkelaitoksen osalta, onko maahanmuuttaja oikeutettu sosiaaliturvaan Suomessa. Kunnat eivät myönnä kotipaikkaoikeutta, mikäli henkilö asuu kahdessa maassa ja jos esimerkiksi perhe asuu toisessa maassa. Tilapäistyöntekijöillä ei usein ole oikeutta tuoda perhettään mukanaan Suomeen, mikäli he eivät ole toisesta EU-maasta. Lisäksi Kansaneläkelaitos voi soveltamisalain mukaan tulkita, ettei henkilö ole oikeutettu sosiaaliturvaan vaikka hänellä on kotikunta Suomessa. Erityisesti Venäjältä tai Afrikasta tulevilla tilapäistyöntekijöillä on usein suuri riski jäädä sosiaaliturvan ulkopuolelle Suomessa. Jatkossa tehtävän sosiaalipoliittisen tutkimuksen tulisikin kohdistaa huomio Kela-korttiin, sen saamiseen liittyviin prosesseihin, siihen liittyviin tietoihin ja asenteisiin sekä sen käyttöön. Lisäksi yleisessä sosiaalipoliittisessa keskustelussa ja kirjallisuudessa tulisi huomioida Kela-kortti sosiaalisen kansalaisuuden merkittävimpänä tunnuksena.

Tilapäisesti Suomessa työskentelevät eivät kuitenkaan ole suuntautuneet integroitumiseen suomalaisen yhteiskuntaan. Heidän motivaationsa ottaa selvää suomalaisen yhteiskunnan olosuhteista on vaihtelevaa, eikä heidän kielitaitonsa mahdollista laaja-alaista asioihin perehtymistä. He saavat pääasiallisen tietonsa työtovereiltaan ja työnantajalta (Helander, Holley & Uuttana 2014 tulossa; Alho & Helander 2014 tulossa). Tilapäisesti Suomessa työskentelevien pääasiallinen motiivi Suomessa oleskeluun on rahan ansaitseminen, mikä myös jäsentää heidän asumistaan ja olemistaan maassa. Rahan ansaitsemiseksi ollaan valmiita ottamaan riskejä, joista muuttopäätös on ensimmäinen tietoinen riskinotto, ja työskentely- sekä asumisolosuhteet seuraavia. Tällaisessa tilanteessa mahdollisia terveystriskejä helposti vähätellään ja standardit asetetaan usein kotiolosuhteita matalammalle. Tilapäistyöntekijät myös välttävät esittämästä asioita, jotka heikentävät heidän työmarkkina-arvoa ja -kelpoisuuttaan. Muuttaminen on riski-investointi, joka ollaan valmiita tekemään määrättyksi ajanjaksoksi elämässä.

## Aineisto ja menetelmät

Artikkelissa käytetty primääriaineisto koostuu 79 puolistrukturoidusta haastattelusta Suomessa tilapäisesti työskentelevien maahanmuuttajien, työnantajien, luottamusmiesten ja viranomaisien parissa. Aineisto on kerätty tutkimushankkeessa ”Ulkomaisen tilapäistyövoiman työehdot ja sosiaaliturva Suomessa” (TSR #110380 ja #112078), ja hankkeen aineistonhankinnasta ovat vastanneet minun lisäksi tutkijat MSc Rolle Alho ja VTT Sanna Saksela-Bergholm.<sup>6</sup> Tämän artikkelin tarkoituksia varten on huomio kohdistettu pääasiallisesti työntekijöiden haastatteluihin, ja muiden ryhmien haastatteluita käytetään ainoastaan taustoittavana informaationa. Lisäksi artikkelin aineistona on käytetty lehtitietoja, muita media-aineistoja sekä eri tyyppisiä nettijulkaisuja, joiden avulla on saatu syvempi ja monipuolisempi kuva tutkittavasta aiheesta.

4 Aiemmin sosiaalipoliittinen keskustelu sosiaalisen kansalaisuuden aste-eroista liittyi lähinnä tarveharkintaisuuteen versus universaalisuuteen (ja vakuutusten piirissä olemiseen) (Helne 2003, 89).

5 Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta 30.12.1993/1573

6 Sanna Saksela-Bergholm (2013) on julkaissut perusteellisen esityksen tutkimuksessa käytetyistä menetelmistä.

Otokseen sisältyy 28 maatalouden kausityöntekijää, pääosin tarhamarjan poimijoita, 12 siivoojaa ja 9 bussinkuljettajaa. Lisäksi näiden pääasiallisten ammattiryhmien lisäksi haastatelimme yhtä tutkimusassistenttia, neljää rakennusmiestä, yhtä keittiöpulaista, kolmea turismin parissa työskentelevää sekä seitsemää tukityöllistettyä työtöntä. Eri ammattiryhmien oleskelun tilapäisyyden aste vaihtelee, riippuen muun muassa tilapäisyyden muodosta. Tilapäisyys on moniulotteinen ilmiö, ja olemme keskustelleet tilapäisyyden määritelmistä muissa tutkimushankkeen julkaisuissa. Tässä yhteydessä voidaan lyhyesti todeta, että tilapäisyys liittyy pääasiassa oleskelun statukseen, työsuhteen tai työsopimuksen muotoon, työn tai toimialan luonteeseen ja subjektiiviseen sekä eksistentiaaliseen kokemukseen (Helander & Saksela-Berg-holm 2012, 30-31).

Marjanpoimijat ovat viime vuosina olleet suurin ulkomainen tilapäistyöntekijäryhmä Suomessa (European Migration Network 2011, 36). Myös ulkomaisille opiskelijoille myönne-tyt oleskeluluvat ovat lisääntyneet viime vuosien aikana (Sisäministeriö 2011, 8; Sisäministeriö 2012, 8, Sisäministeriö 2013, 8). Opiskelijastatuksella maahan tulleet työskentelevät usein opintojensa ohessa toimentulonsa turvaamiseksi. Kuljetusalalla on myös ollut työvoimapulaa johtuen kuljettajien varhaisesta eläköitymisestä, kuljettajien hakeutumisesta pois alalta sekä siitä, että nuoret eivät koe alaa houkuttelevaksi. (Kärmeniemi ym. 2009, 7). Työvoimapulaa on bussinkuljettamisessa paikattu työperäisen maahanmuuton avulla. Myös siivousala ja rakennusala työllistävät paljon maahanmuuttajia ja ovat tyypillisiä sisääntuloaloja työmarkki-noille (kts. Alho 2010, 93). Turismissa on tarve kielitaitoiselle työvoimalle, jota maahanmuut-tajat usein edustavat (vrt. Creutz & Helander 2012). Myös työttömien joukossa maahanmuut-tajat ovat yliedustettuina, ja sen vuoksi katsottiin perustelluksi haastatella myös tukitoimin työllistettyjä. Oros ei ole sattumanvarainen, eikä tilastollisesti edustava, jonka vuoksi yleistettä-vyys ei ole ongelmatonta. Aineisto on kuitenkin lukumääräisesti laaja ja kattaa tyypillisiä aloja, joissa tilapäisesti Suomessa työskentelevät yleensä toimivat. Aineisto myös sisältää rikkaan kuvauksen tilapäisesti Suomessa työskentelevien vaihtelevista olosuhteista ja elämäntilanteista.

Haastattelut on tehty pääkaupunkiseudulla syksyn 2010 ja kevään 2012 aikana sekä elokuussa 2011 Etelä-Savossa Mikkelin ympäristössä (maatalouden kausityöntekijät). Näiden puolstruk-turoitujen haastattelujen lisäksi artikkelin kirjoittaja on täydentänyt primääriaineistoa myöhemmin vuoden 2013 aikana keskustelemalla aiheesta vapaamuotoisesti kahden raken-nusmiehen sekä kolmen opintojensa ohella työskentelevän opiskelijan kanssa.

Suurin osa (#23) haastatelluista kausityöntekijöistä oli venäläisiä. Venäjänkielisten haastatelta-vien kanssa on käytetty tulkkausta ja haastattelut on myöhemmin litteroitu ensin venäjän kielelle, jonka jälkeen ne on käännetty suomen kielelle. Myös virolaisten ja inkeriläisten bussinkuljettajien ja työttömien kanssa käytettiin joissakin tapauksissa tukena venäjänkielistä tulkkausta. Muutamassa haastattelussa käytettiin myös vironkielistä tulkkausta.

Haastatteluita on analysoitu diskurssianalyttisesti virittyneen sisällönanalyysin keinoin. Eero Suonisen kuvauksen mukaan diskurssianalyysissä: ”kiinnostus kohdistuu sen pohtimiseen, miten toimijat tekevät ymmärrettäväksi asioita kielenkäytöllään” (Suoninen 2006, 18). Perusteena kyseiselle analyysimenetelmälle on, että muodolliset säännöt ovat niin monimut-kaiset terveydenhuollon osalta, etteivät tilapäistyöntekijät tavallisesti itse omaa tarvittavia tietoja voidakseen kertoa ”todistajamaisesti” vallitsevasta asiantilasta. Sitä vastoin diskurssiana-lyysissä nostetaan esiin ne puhettavat, jotka vallitsevat haastateltavien parissa, kun puhutaan terveydenhoidosta ja sairastamisesta. Sovelletussa diskurssianalyysissä ei keskitytä kielellisiin muotoiluihin tai kielen ominaisuuksiin vaan argumentaatiotapaan. Korostetaanko puheessa asioiden toimivuutta, vai onko kokemus kielteinen tai kyseenalaistava? Tiedetäänkö haastatel-tavien parissa sosiaaliturvan ominaisuuksista ja Suomen terveydenhuollosta, vai esiintyykö puheessa epätietoisuutta ja arvailuja asioiden tilasta? Myös asioiden perusteluihin ja kerrotun kokemuksen emotionaalisuuteen kiinnitetään huomiota.

Tekstissä haastattelulainauksilla havainnollistetaan tilapäistyöntekijöiden tapaa hahmottaa asioita, ja kaikissa haastatteluotteissa henkilön nimi on muutettu.

## Sairastuvatko tilapäistyöntekijät?

Missä määrin tutkittujen alojen tilapäistyöntekijät altistuvat tapaturmille ja sairastumiselle? Eri ammateissa esiintyy erilaisia terveysriskejä riippuen olosuhteista, joissa työtä tehdään. Työn kuormittavuus, siihen liittyvät aineet ja laitteet, kaikenlaiset ympäristötekijät sekä vaadittu keskittyneisyys ja vireystaso ovat vaikuttavia tekijöitä.

Rakennustyö on perinteisesti ollut riskialtista, ja tapaturmat liittyvät pääasiallisesti kaatumisiin, kompastumisiin ja putoamisiin (Demokraatti 13.9.2013). Rakennustyön turvallisuuteen on kiinnitetty viime vuosina paljon huomiota. Työturvallisuuskeskus on julkaissut sekä paperisena saatavan että netistä ladattavan esitteen, ”*Turvallisesti raksalla*”, jossa kymmenen eri aihealueen lyhyellä esittelyllä pyritään lisäämään työturvallisuutta rakennustyömailla.<sup>7</sup> Tietoisku on myös eri sisällöllä saatavana vuonna 2011 tuotettuina nettivideoina, joissa todetaan muun muassa, että rakennuksilla tapahtuu päivittäin 90 tapaturmaa.<sup>8</sup> Muitakin rakennustyön turvallisuuteen liittyviä tietoisku-tyyppejä aineistoja on tuotettu viime vuosien aikana (Ratuke-hanke 2003-2006).<sup>9</sup>

Tarhamarjan poiminnassa ei tavallisesti esiinny suuria terveysriskejä, mutta hygienia ja ilmasto-olosuhteet voivat tuoda mukanaan terveydellisiä ongelmia. Ukkokset, auringonpistokset, ampiaisen pistot, kylmät asunnot ja flunssat ovat tyypillisiä marjanpoimijoiden terveyshaittoja. Marjanpoimijoiden asumisolosuhteissa on tiedotusvälineiden mukaan esiintynyt selkeitä puutteita, ja tämän olemme voineet myös todentaa tekemämme havainnoinnin pohjalta (Helander & Saksela-Bergholm 2012, 34).<sup>10</sup> Lisäksi puutteelliset saniteettitilat voivat tuoda mukanaan vatsatauteja myös poimijoille, mikäli pellolla esimerkiksi syödään marjoja likaisin käsin. Myös maataloudessa käytettävät koneet, kuten traktorit ja trukit, tuovat mukanaan onnettomuusriskin. Marjanpoimiminen on myös selälle ja polville rasittavaa.

Marjanpoiminta ja siihen liittyvä ulkomaalaistyövoima on saanut runsaasti julkisuutta viime vuosien aikana. Huomio on kohdistunut metsämarjojen poimintaan ja erityisesti thaimaalaisen poimijoiden toimeentulo-ongelmiin. Tätä tekstiä kirjoitettaessa on lainsäädäntö muuttumassa metsämarjanpoimijoiden osalta niin, että heidän statuksensa muuttuu palkansaajastatukseksi, jolloin toimeentuloriski marjasadon johdosta ei tule pelkästään heidän itsensä kannettavaksi. Järjestöistä myös SAK ja MTK ovat tukeneet esitettyä lainsäädäntömuutosta.<sup>11</sup>

7 [http://www.ttk.fi/files/253/turvallisesti\\_raksalla.pdf](http://www.ttk.fi/files/253/turvallisesti_raksalla.pdf)

8 [http://www.ttk.fi/toimialat/rakennusala/turvallisesti\\_raksalla\\_-videot](http://www.ttk.fi/toimialat/rakennusala/turvallisesti_raksalla_-videot)

9 [http://www.ratuke.fi/attachments/article/37/Turvallisesti\\_Raksalla\\_paivitetty2011.pdf](http://www.ratuke.fi/attachments/article/37/Turvallisesti_Raksalla_paivitetty2011.pdf);  
[http://www.projektiurakointi.fi/Turvallisesti\\_Raksalla\\_1\\_2007.pdf](http://www.projektiurakointi.fi/Turvallisesti_Raksalla_1_2007.pdf);  
TSR: <http://www.tsr.fi/tutkimustietoa/tata-on-tutkittu/hanke/?h=103439&n=kuvauk>

10 <http://mediaseuranta.blogspot.fi/2011/08/ilta-sanoamt-majapaikasta-voi-tulla.html>

11 <http://www.maaseuduntulevaisuus.fi/metsa/mtk-tyosopimukset-selkiyttäisivat-maanomistajan-ase-maa-1.58750>, 19.3.2014, <http://www.kansanuutiset.fi/uutiset/kotimaa/3137040/ulkomaiset-marjanpoimijat-tyosuhteeseen>, 14.3.2014

Marjanpoimijoille on sattunut kuolemantapauksia Suomessa. Thaimaalainen metsämarjanpoimija kuoli Sallan Kurussa vuonna 2010 ja ukrainalainen tarhamarjanpoimija vuonna 2008 majoitustilan tulipalossa Sauvossa.<sup>12</sup> Liikenneonnettomuudessa on loukkaantunut ainakin yksi vietnamilainen marjanpoimija.<sup>13</sup> Lisäksi on esiintynyt vihamielisiä kohtaamisia marjanpoimijoiden ja paikallisväestön välillä muun muassa Pohjois-Suomessa. Paikallisväestö on katsonut, että marjanpoimijat tulevat liian lähelle asutusta ja kohtaamisissa on myös esiintynyt väkivalloilla uhkaamista.<sup>14</sup>

Bussiliikenteen terveysongelmat on kuvattu julkaisussa Maantieliikenteen ammattikuljettajien työterveyshuolto – opas sisällön suunnitteluun ja toteutukseen (Työterveyslaitos, Helsinki 2009). Oppaassa luetteloidaan terveysongelmia, joista suuri osa on pidemmän ajan kuluessa tai tavallisessa elämässä syntyviä kuorimituksesta johtuvia tekijöitä (mts., s. 15):

***“Maantieliikenteen kuljettajien terveydentilaa ja terveyskäyttäytymistä kuvaavat muun muassa seuraavat seikat:***

- *Kuljettajien lihavuus, runsas tupakointi ja vähäinen liikunta.*
- *Sydän- ja verisuonisairauksia on keskimääräistä enemmän.*
- *Uniapneaa on joka viidennellä suomalaisista linja-autonkuljettajista ja joka neljännellä kuorma-autonkuljettajista. [–] Uniapnea liittyy usein ylipainoon.*
- *Päiväväsymyksen taustalla on usein riittämätön yöuni. Kuljettajilla riittämättömän yönunen esiintyvyys on kolminkertainen kuin muilla aloilla (riittävä yöuni yksilöllistä).*
- *Henkinen ja ruumiillinen stressi ja uupuminen on yleistä.*
- *Sairauspäivärahopäiviä oli vuonna 2006 enemmän kuin muilla palkansaajilla.*
- *Vain kolmasosa kuljettajista arvioi jaksavansa työskennellä alalla eläkkeelle asti (1999).*

*Yleisin työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen syy on tuki- ja liikuntaelimestön sairaudet.”*

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue teki vuonna 2010 yhteensä 237 Ulti-tiimin valvontastrategian mukaista tarkastusta eri alojen työpaikoille. Ulti-tiimin raportissa vuodelta 2010 ulkomaalaisiin työntekijöihin kohdistuvista työsuojelurikkomuksista kuljetusalalla työterveyshuollon järjestämisen puute oli yksi (Aluehallintovirasto Ulti-tiimi 31.1.2011). Lisäksi tilapäisesti maassa työskentelevillä heidän epävaakat ja rauhottomat asumisolosuhteensa lisäävät kuorimitustekijöitä. Usein kuljettajat jakavat asunon monien muiden kuljettajien kanssa, ja eri kuljettajien vuorotyörytmit ja vuorokausirytmät aiheuttavat rauhottomuutta asuintiloissa. Lisäksi alkoholinkäyttö soluasumisessa ja ulkomaankomennuksilla on usein runsasta. Bussinkuljettamisessa on lisäksi liikenteeseen liittyviä onnettomuusriskejä selkeästi muita ammatteja enemmän. Vuonna 2009 todettiin, että tapaturmien ja niistä johtuvien sairauspoissaolojen määrän oli jatkuvasti lisääntynyt vuodesta 2001 asti (Kärmeniemi ym. 2009, 15).

12 <http://www.iltasanomat.fi/kotimaa/art-1288360685664.html> ;  
[http://yle.fi/uutiset/ulkomaalainen\\_marjanpoimija\\_kuoli\\_tulipalossa\\_sauvossa/5848879](http://yle.fi/uutiset/ulkomaalainen_marjanpoimija_kuoli_tulipalossa_sauvossa/5848879)

13 <http://www.nostot.fi/browser/web/761829/M2NjUyAzY2NUIDNjY1UgM2NjViAzY2NSIDNjY3MgM2NjZCA-zY2NIIDNjYIEgM2NiUiAzY2J4IDNjYnkgM2NieiAzY2JvIDNjYjEgM2NhSCAZy2FtIDNjYw4gM2NhOSAzy2E>

14 [http://yle.fi/uutiset/vihainen\\_suomalainen\\_on\\_marjanpoimijan\\_pienin\\_huoli/6759831](http://yle.fi/uutiset/vihainen_suomalainen_on_marjanpoimijan_pienin_huoli/6759831) ;  
[http://yle.fi/uutiset/marjayrittajat\\_joutuvat\\_sietamaan\\_rasismia/6749044](http://yle.fi/uutiset/marjayrittajat_joutuvat_sietamaan_rasismia/6749044)

Siivoustyö ei myöskään ole täysin vaaratonta työtä, vaan onnettomuusriskejä ja kuormitustekijöitä esiintyy runsaasti.

Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto on luetteloinut siivoustyön terveysriskit seuraavalla tavalla (Facts 86, 1<sup>15</sup>):

**“Yleisimmät vaarat ja niistä aiheutuvat terveyshaitat:**

- Liukastumisen, kompastumisen ja kaatumisen vaara etenkin märkämoppauksessa.
- Tuki- ja liikuntaelinten sairaudet, joita voi aiheutua esimerkiksi taakkojen käsittelystä ja toistuvista liikkeistä.
- Altistuminen puhdistusaineiden sisältämille vaarallisille aineille.
- Altistuminen siivottaville vaarallisille aineille, kuten homeen tai ihmisperäisten biologisten jätteiden aiheuttamille biologisille vaaroille.
- Psykososiaaliset ongelmat, kuten työperäinen stressi, väkivalta ja kiusaaminen.
- Työvälineisiin liittyvät riskit, kuten sähköiskun vaara.

**Siivousalan yleisimmät työperäiset terveysongelmat:**

- Liukastumisen, kompastumisen ja kaatumisen aiheuttamat vammat.
- Tuki- ja liikuntaelinten sairaudet.
- Työperäinen stressi, ahdistus ja unihäiriöt.
- Ihotaudit, kuten kosketusihottuma ja rohtumat.
- Hengityselinsairaudet, kuten astma.
- Sydän- ja verisuonisairaudet.”

Ulti-tiimi teki siivousalalla vuonna 2010 19 tarkastusta, joista suurin osa vihjetiedon perusteella. Alan yrityksissä työterveyshuollon järjestäminen oli yksi suurimmista havaituista puutteista (Aluehallintovirasto Ulti-tiimi 31.1.2011).

Haastattelemiemme työntekijöiden parissa sairastumiset eivät ole tavallisia eivätkä yleensä vakavia. Työntekijät ovat pääasiallisesti terveitä ja hyvinvoivia ihmisiä.

**Have you ever needed a medicine... well... a prescription for medicine?**

Oleg: No.

**No? You've never been to a doctor's?** Valeri: No. [--] I will go to the doctor only if dying or in handcuffs.

Sairastumiset edustavat vilustumisia ja flunssaa sekä lihaskipuja rankan työteon seurauksena. Marjanpoimijat kertovat, että heitä petettiin työn kuvauksessa Venäjällä ennen Suomeen tuloa. Heille kerrottiin työn olevan kevyttä ja helppoa. Suomessa todellisuus osoittautui aivan erilaiseksi:

**Polina:** Ensimmäiset kolme päivää voihikimme ja itkimme kun joka paikkaan sattui.

Sen lisäksi, että tämän puhutavan taustalla on tyytymättömyys ennalta luvattuihin olosuhteisiin, se myös ilmentää marjanpoiminnan ja maataloustyön fyysistä raskautta. Normaalitytapauksissa tämä ei kuitenkaan merkitse terveydellisiä ongelmia, vaan on osa varsin normaalia inhimillistä tapaa kertoa työnteon raskaudesta. Joissakin tapauksissa ovat kuitenkin hieronnat ja erilaisten hankaumien hoidot välttämättömiä työkyvyn ylläpitämiseksi.

15 <https://osha.europa.eu/fi/publications/factsheets/86>

Joissakin tapauksissa lähtömaan huono sosiaaliturva merkitsee sitä, että sairaan henkilön on lähdeittävä naapurimaahan työhön. Riskinottohalukkuus johtuu silloin lähtömaan olosuhteista. Iso maansiirtokonetta ajava rakennusmies kertoi haastattelussa saaneensa aivoverenvuodon joitakin vuosia sitten ja joutuvansa työskentelemään Suomessa kotimaan työkyvyttömyyseläkkeen pienuudesta johtuen. Työkyvyttömyyseläke ei riitä toimeentuloon. Mies on tehnyt useita vuosia töitä Suomessa ilman ongelmia. Lähtökohtaisesti tilanne on kuitenkin terveydellisesti riskialtis sekä hankala. Hän on kotimaassaan oikeutettu työkyvyttömyyseläkkeeseen, mutta joutuu tekemään raskasta työtä Suomessa toimeentulon varmistamiseksi.

Haastatteluisia ei siis esiinny useita sairaskertomuksia, mikä vahvistaa kuvaa nuorista, terveistä ja hyvinvoivista ihmisistä. Joitakin tapauksia kuitenkin ilmenee, ja monessa on ollut kyse hammassärystä:

**Oletko ollut sairaana täällä?** Vera: *Hammaslääkärikäynti Mikkelissä kaksi kertaa.*

**Saitko sairaslomaa silloin?** Vera: *Olin silloin töissä varastossa, työskentelin koko ajan.*

Useissa ammateissa selkäkivut ovat myös tavallinen seuraus työnteosta, ja näin oli myös haastateltujen parissa. Selkäkipua potevat ovat tarvinneet hoitoa vaihtelevassa määrin. Yksi haastattelemistamme rakennusmiehistä kertoi kuinka hänellä oli selkäongelmia, joista myös seurasi 800 euron kustannukset. Miehellä ei ollut Kela-korttia ja hänen oli kustannettava kokonaisuudessaan hoito ja lääkkeet. Oleg, joka vitsailee terveysasioilla, on potentu selkäkipua mutta ei ole hakeutunut hoitoon:

**Have you been sick sometimes?** Oleg: *Sometimes, yes. Last time, I remember, when I was 22 years old. I had a flu... But to be honest, I have back pains, of course. I haven't been to a hospital yet.*

**Did you go to a doctor?** Oleg: *I didn't. No. I will go to the doctor only if dying or in handcuffs.*

**But if you get sick, do you know where to go?** Oleg: *Of course.*

**In case if you get sick, what would you do?** Oleg: *An ambulance. 112. My daughter knows everything. She goes to the hospitals with my wife, well... They know everything, so in this case, they will call for it...*

Lievemmät sairastapaukset ovat yleensä flunssaa, jonka esiintyminen on tavallista:

**Oletko ollut sairas?** Lennart: *Yhden viikon olin sairas.*

**Millä sait sairasloman?** Lennart: *Minulla oli kuume ja menin sairaskeskukselle, sitten kirjoitettiin lappu ja menin kotiin ja olin viikon kotona.*

**Onko teille kerrottu mitä pitää tehdä jos esimerkiksi sattuu työtaturma?**  
Lennart: *Ei ole. Kaverit ovat kertoneet.*

Tieto menettelytavasta sairastapauksissa vaihtelee haastateltujen välillä suuresti. Usein henkilökohtainen kokemus opettaa terveydenhuollosta, sairaslomasta, lääkärintodistuksesta ja muista oleellisista asioista. Työtoverit ovat myös näissä asioissa tukena ja tietolähteinä monien muiden käytännön asioiden lisäksi. Monilla haastatelluilla ei ole mitään tietoa miten menettellä, mutta he kysyvät työnantajalta. Riippuvuus työnantajasta tiedonlähteenä sairastapauksissa on ilmeinen.

**Tiedätkö miten toimia jos sairastut Suomessa?** Marina: *Meillä ei ole tietoa, mutta kysymme työnantajalta tilanteen mukaan.*

Valeri: *Soitan isännälle jos tulee jotain. Meillä on olemassa yhteyshenkilö jolle voi soittaa ja hän sitten neuvo.*



**Tiedätkö mitä sinun kuuluu tehdä jos sairastut?** *Eva: Tiedän. Ensiksi on lääkintä ja toisekseen on työnantaja, jonka puoleen voi kääntyä.*

On mielenkiintoista huomata, että työnantajalta kysymistä ei marjanpoimijoiden parissa pidetä ongelmallisena, vaikka terveysongelmat saattavat olla intiimejä tai haitaksi suhteessa työnantajaan. Kuvauksista käy ilmi, että marjanpoimijat kysyvät asioista työnantajalta tai yhteyshenkilöltä vapautuneesti, eikä tilanteeseen sisälly mitään ongelmallista, vaivautunutta tai pelokasta. Terveysongelmista kertominen ei kuitenkaan ole vaaratonta ja neutraalia tilanteessa, jossa työsuhde on jatkuvasti katkolla ja riippuvuus työnantajasta suuri. Työterveyslaki painottaakin työterveyshuollon luottamuksellisuutta. Laki korostaa työntekijän terveydentilaa koskevien tietojen salassapidon tärkeyttä. Työterveyshuolto ei saa luovuttaa tietoja ilman henkilön suostumusta. Luottamuksellisuus on lain mukaan perusedellytys työterveyshuollon tavoitteiden saavuttamiselle. (STM 2004, 13) Haastateltujen mukaan työnantaja ei kerro sairastumiseen liittyvistä asioista, vaan tarpeen vaatiessa työntekijät itse kysyvät asioista työnantajalta. Kielitaito-ongelmista johtuen tämä saattaa joissakin tapauksissa merkitä ongelmia sairastuvalle. Pehdytyksen yhteydessä olisikin aina kerrottava seikkaperäisesti mitä tulee tehdä sairastapauksen tai onnettomuuden kohdalla.

Opiskelijoille ja marjanpoimijoille pakollinen vakuutus sisältää tietoa sairastumistapausten varalta. Itse hankittu vakuutus oikeuttaa verohallinnon mukaan hakemaan progressiivista verotusta lähdeveron sijaan. Progressiivinen verotus voi useissa tapauksissa olla taloudellisesti kannattavaa, koska lähdeverossa on korkea veroprosentti. Toisaalta progressiivinen verotus edellyttää veroilmoituksen tekemistä ja kotimaan tulojen huomioimista sekä näihin liittyvää paperityötä. Vakuutuksella saattaa siis olla taloudellisesti myönteisiä seurauksia työntekijän kannalta. Lisäturvan ohella tämä on välillinen peruste vakuutuksen ottamiselle. Vakuutuksen tarjoamasta turvasta ollaan tietoisia, mutta sen toimivuutta myös epäillään.

**Tiedätkö miten pitää toimia jos sairastuu?** *Raisa: Ottamani vakuutuksessa yhteydessä on kaikki tiedot ja ohjeet miten menetellään.*

**Onko sinulla kotimaassa joku vakuutus joka turvaa oleskelun täällä?** *Marina: Meillä on venäläinen matkavakuutusentapainen vakuutus joka korvaa sitten sairaskuluja.*

**Tiedätkö mitä sinun pitää tehdä jos sairastut?** *Jekaterina: Minulla on itse lääkkeet mukana, ei minulla sen enempää ole tietoa. Sinullahan on myös se firman vakuutus olemassa.* *Jekaterina: Olen vähän epäileväinen tämän vakuutuksen suhteen, olen kuullut tarinoita, että se vakuutus ei ole sitten maksanut kuluja. Monella on ollut ongelmia vakuutuksen kanssa siis lääkärikulujen suhteen.*

Vakuutuksen toimivuuden osalta esiintyvä epäily on perusteltua. Jyväskylässä vuonna 2009 opiskelijoiden parissa tehty selvitys osoitti, että viidenneksellä oli ollut hankaluuksia terveysvakuutuksen kanssa (Keskimäki ym. 2014, 16). Alakohtaiset erot ovat kuitenkin selkeitä, ja työterveyshuolto on bussiliikenteessä selvästi paremmin järjestetty kuin marjanpoiminnassa. Bussiliikenteen mukana tulevat muun muassa sellaiset työntekijää tukevat järjestelmät kuten luottamusmiehet ja ammattijärjestöt. Marjanpoimijoita varten ei ole mitään selkeätä työntekijää auttavaa tahoja. Bussiliikenteessä työterveyshuollon hyödyntäminen on arkipäivää:

**Jos sairastut, tiedätkö mihin pitää ottaa yhteyttä?** *Mart: Kyllä, käyn työterveyskeskuksessa.*

**Oletko tarvinnut käydä siellä?** *Mart: Kyllä, flunssan takia olen käynyt siellä kaksi kertaa.*  
**Ja se sujui ongelmitta?** *Mart: Kyllä.*

**Miten otat selvän asioista?** *Mart: Kyllä käytän kaikkea. Työterveysasioista ottaisin selvää esimerkiksi ammattiliitosta.*

Tilapäisesti maassa oleskeleville on kotiinlähtö sairastumistapauksessa ilmeinen vaihtoehto.

## **Tiedätkö mitä tehdä jos sairastutte?** *Zinaida: Matkustan kotiin.*

Kotiinlähde ei johdu ainoastaan puutteellisista mahdollisuuksista saada hoitoa Suomessa. Se johtuu nimenomaan oleskelun tilapäisyydestä ja siihen vahvasti liittyvästä ansaitsemisen motiivista. Turismissa tilanne on samankaltainen: ulkomailla sairastunut haluaa hoitoa akuutteihin vaikeuksiin, mutta matkustaa heti tilaisuuden tullen takaisin kotimaahan. Tilanne on erilainen oleskelun muuttuessa pysyvämmäksi. Tatjana on tutustunut suomalaiseen mieheen kahdeksan vuotta sitten ja ollut tämän kanssa neljä vuotta naimisissa ja asunut Suomessa. Hän työskentelee marjanpoimijana kolmatta kesää. Koska hän muutti Suomeen pysyvästi asumaan, hän sai heti Kela-kortin. Hän myös tietää mitä pitää tehdä jos sairastuu. Hänellä on hyvä terveys ja Kela-kortti on jo muodostunut hänelle niin itsestään selväksi, ettei hän muista, onko sille ollut käyttöä muuten kuin joskus harvoin apteekissa. Eve, joka muutti Suomeen seitsemän vuotta sitten, ei sen sijaan saanut Kela-korttia:

**Kuinka pian sait Kela kortin?** *Eve: Kela-korttia en saanut. Nyt on vähän ne säännöt muuttunut, silloin oli näin, että piti olla neljän kuukauden palkkalistat. Ja työ sopimuksessa piti lukea vakituinen ja silloin sain sen Kela- kortin heti. Jos olisi sattunut joltain, työpaikka olisi maksanut.*

Haastattelussa myös suhtautuminen terveydenhoitoon sekä tiedon ja sosiaaliturvan tarve ovat vaihtelevaa. Amiria on kehoitettu hankkimaan Kela-kortti, mutta hän on omien puheittensa mukaan ollut ”liian laiska” tehdä näin. Poliisi edellyttää häneltä todistuksen vakuutuksesta, jota hänen ei tarvitsisi esittää mikäli hänellä olisi Kela-kortti. Suhtautuminen Kela-korttiin siis myös vaihtelee, riippumatta siitä olisiko kortista hyötyä vai ei. Ylipäänsä haastateltujen puhetavoissa vähätellään terveysriskejä tai sivutaan sairastumisriski olankohautuksella tai lakonisella kommentilla, että työnantaja auttaa. Osittain tämä ilmentää tilapäistyövoiman ikäjakaamaa, eli työntekijät ovat usein nuorehkoa, tervettä väkeä. Osittain puhettavan kautta esiin tulee myös riippuvaisuus työstä ja työnantajasta. Suhtautuminen saattaa myös ilmentää sitä, että haastateltava haluaa välttää järjestelmän ”hyväksikäyttäjän” leimaa. Tämä on julkisessa keskustelussa jatkuvasti esiintyvä uhkakuva. Toisaalta terveysongelmat vaikuttavat myös työnteon edellytyksiin, ja siksi niiden vähättely on ongelmallista:

**Oleg:** *Well, then I started looking for a job. I tried to work on the construction sites. But for that I do not have a good health condition. I am a truck driver. Auton kuljettaja, kuorma-auto. Kaikki ajan Neuvostoliiton. [...] To work here... I don't have good enough eyesight, age, as well as health. I have a sore back.*

Kova ja liiallinen työnteke itsessään aiheuttaa myös terveydellisiä ongelmia, joihin havahdutaan vasta kun olotila on muuttunut kestävämmäksi:

**Sinun mielestäsi oli oikea päätös muuttaa tänne?** *Annika: oli joo. Ja minusta tuntuu että kun minä sairastuin, että se oli semmoinen merkki että kuinka sinä nyt et lopeta. Kaksitoista tuntia töitä, mieltä mitä sinä haluat. [...] Ja nyt olen töissä vain illalla ja nyt minä olen parempi, minulla on vaihtunut paljon, lääkärit sanoivat, että heti pitää niin kuin vaihtaa.*

Mihail on miettinyt sosiaaliturvaansa ennakoivasti, ja on kiinnostunut lisätiedon saamisesta terveydenhuoltoon liittyen:

**Oletko miettinyt sosiaaliturvaasi tulevaisuutta ajatellen?** *Mihail: Olen. Sain esimerkiksi eläketietoni kuukausi sitten. Haluan tietää eläkkeestäni ja terveydenhoidosta.*

Virolainen bussinkuljettaja Lennart on ollut Suomessa vain kaksi ja puoli vuotta, mutta tietää sosiaaliturvasta jo varsin paljon. Hän tietää aiheesta yhtä paljon kuin keskivertosuomalainen.

**Mitä sinä suunnilleen tiedät sosiaaliturvasta?** *Lennart: Lomista ja sairauslomista. Ja jos sairastun, Kela korvasi ne lääkkeet. En tiedä paljonko.*

## Miten hoito on toteutunut?

Ainoastaan yhdessä haastattelussa ilmeni, että henkilö oli sairastumisen johdosta keskeyttänyt oleskelunsa Suomessa. Hän joutui tekemään sen akuutin hammassärlyn vuoksi ja on matkustanut takaisin kotimaahansa. Tässäkin tapauksessa henkilö sai kahdesti hoitoa suomalaisessa hammaslääkäriarissa. Hoidot maksoivat 80 euroa/kerta. Henkilö totesi hoidon olevan korkealaatuaista mutta liian kallista ja työnantajan mukaan hän matkusti kotimaahan saamaan jatkohoitoa. Kaikki muut sairaana olleet haastatellut ovat myös saaneet hoitoa, eivätkä puhuneet oleskelun keskeyttämisestä. Flunssaan on saatu hoitoa ja sairaalomaaterveyskeskuksista ja työterveyshuollosta, ja toipumisen jälkeen työt ovat jatkuneet. Toisaalta oleskelunsa sairastumisen vuoksi keskeyttäneitä ei ole enää ollut maassa haastateltavana, joten näiden ihmisten kokemuksia täytyisi tutkia heidän kotimaassaan. Ne, joilla ei ole Kela-korttia, ovat kokeneet lääkkeet ja hoidot kalliiksi. Marjanpoimijoiden tilanteessa marjatilän isäntä on toimittanut lääkkeitä. Monet kausityöläiset ovat Suomeen tullessaan tuoneet mukanaan myös lääkkeitä. Yleisesti ottaen luottamus omaan terveyteen ja mahdolliseen hoidon saamiseen on ollut suuri, ja puheista välittyy varsin luottavainen vaikutelma asioiden tilaan. Tilapäistyövoima kokee, että oma terveys on turvassa. Seuraavat kaksi lainausta kuvaavat puhetapea:

**Entäs jos tulee jotain ongelmia?** *Raisa: Kysyn joltakin joka on lähellä, pari viikkoa sitten minulla oli silmä kipeänä, ja sanoin Tuulalle (työnantajalle) ja hän antoi lääkkeitä.*

*Amir: When I get sick or something I get free medical. [--] One time I had flu and I got treated. I asked my boss and she told me that I can go to some medical place.*

Amirin tapauksessa ei ole selvää, missä määrättyssä sairaanhoitopaikassa hän on saanut hoitoa. Se osoittaa hänen luottavaista ja huoletonta suhtautumista sairastumisriskiin. Amir suhtautuu samoin myös Kela-korttiin, ja on luottavainen hoidon saamisesta, jos tarve niin vaatii. Terveyspalvelut eivät kuitenkaan tavoita kaikkia, ja tämä on vastikään todettu Sosiaali- ja terveysministeriön Terveyden ja hyvinvoinnin -laitokselta tilaamassa selvityksessä (STM 7.3.2014) sekä aiemmassa tutkimuksessa seksi- ja erotiikka-alan työntekijöiden parissa:

*”Vastaajista 67 prosentilla oli Kela-kortti. Valtaosalla suomen- ja thainkielistä oli Kela-kortti, mutta suurimmalta osalta englannin- (90 %) ja venäjänkielisiä (63 %) Kela-kortti puuttui.” (THL 2013, 16)*

Sama tilanne vallitsee myös muilla aloilla, koska Kela-kortti ei automaattisesti ole saatavilla heti maahantulon yhteydessä, eivätkä kaikki ole oikeutettuja korttiin edes pitkäaikaisen oleskelun jälkeen. Haastattelemiemme työntekijöiden parissa oli useita, joilla ei ollut Kela-korttia. Työntekijöiden ja Kelan välisessä viestinnässä on myös esiintynyt ongelmia esimerkiksi silloin, kun työnantajat ovat laiminlyöneet oman osuutensa tarvittavien paperien toimittamisessa:

**Mainitsit että olet ollut sairaana, oliko sinulla silloin hyötyä Kela-kortista, sinä aikana?** *Anna: juu oli. Mutta Kela, semmoinen asia että minulla oli kaksi työpaikkaa ja tässä, Flektrum, koska se lähettäisi kaikki minun paperit Kelassa, mutta se toinen, se niin kuin, minulla meni ihan paljon aikaa, että voisin ottaa rahat tililtä, kaksi kuukautta.*

**Ne ei ollut siis lähettänyt niitä tietoja?** *Anna: ei, yhdeksän päivää hän maksaisi niin kuin itse ja yhdeksän päivän jälkeen piti maksaa niin kuin Kela.*

**Mitä sinä teit sitten?** *Anna: Soittaisin*

**Sinä soitit?** *Anna: juu, haluaisin, että ole hyvä (--)) niin kuin, että minä haluan saada ne rahat, kaikki odottavat, Kela odottaa, minä odotan. Ja niin meni kaksi kuukautta.*

**Jouduitko soittamaan monta kertaa?** *Anna: joo soitin monta kertaa, sitten hän lähetti paperin minulle, minä menin Kelaan, ja jos minä en voinut niin kuin itse, vain pyörituoli ja kainalosauvat. Se ei ollut hyvä!*

Kela-kortin omaavat ymmärtävät usein sen merkityksen ja osaavat arvostaa sitä, kuten bussinkuljettaja Mati osoittaa:

**Saitko heti sen Kela-kortin?** *Mati: Piti odottaa. Minun mielestäni meni pari päivää.*

**Onko sinulla ollut mitään hyötyä siitä?** *Mati: Kyllä. Kun olin sairaslomalla, sain Kelalta korvauksen. Myös lääkkeisiin tuli vähän alennusta. Sosiaaliturva on täällä aika hyvässä kunnossa, ei näin ole Virossa.*

Kelan tarjoamaa sosiaaliturvaa kohtaan osoitetaan kunnioitusta ja sitä kehuaan. Kela-kortin tuomia etuuksia ei kuitenkaan aina tunneta ja neljä vuotta maassa ollut kamerunilainen Chris ajattelee Kela-kortin oikeuttavan ainoastaan halvempiin lääkkeisiin. Kelan palveluihin ja etuuksiin ollaan tavallisesti tyytyväisiä, mikäli niihin on ollut tarvetta ja niitä on voitu käyttää:

**Onko Virossa, saako siellä lääkkeitä korvausta?** *Annika: juu, hyvä se on se Kela. Tässä voi jos saa lääkkeitä ja kaikki mitä sinä haluat, ja Kela niin kuin maksaa jos sinulla on B-lausunto. Että se A- ja B-lausunto, että jos sinulla on se B-lausunto sitten sinä olet sairas. Mutta Virossa ei ole semmoista. Sinä olet niin kuin yksin, ja jos sinulla ei ole niin hyvä olo ja sitten sanot sen.*

Tilapäistyöntekijät ovat myös tilanteessa, jossa valinta julkisen ja yksityisen terveydenhuollon välillä on joskus ajankohtainen. Ilman vakuutusta ei matalapalkkaisilla tilapäistyöntekijöillä ole mahdollisuuksia käyttää yksityistä terveydenhoitoa, ja ilman yleistä sairasvakuutusta he eivät ole oikeutettuja julkisiin palveluihin. Seuraavassa sveitsiläisen matkailutyöntekijän haastatteluotteessa valinta on taloudellisesti mahdollista, ja valintaan vaikuttavat hoidon tarjonta ja sen saamisen nopeus:

**Have you ever been in an accident in Finland that you've had to go to hospital or?** *Paolo: I had to go to the doctor I think, about three times, never had to go to the hospital with anything serious.*

**What kind of doctor, was it a private or?** *Paolo: It was the private, because I didn't have a car so I couldn't go to Kolari with the school bus in the morning and back in the evening. And it was basically in all the companies that I was working, they all had a contract with the doctor, or they had this private, or the additional private insurance for the workers. And I have that now as well for my company. The additional private insurance.*

**But did you visit the doctor the time you were employed by another company than yourself?** *Paolo: Both, during both times.*

**So you got some kind of compensation, because did you have a private insurance?** *Paolo: I had a private insurance but it was 64 euros, and I had to pay 50 euros, so for 14 euros I'm not gonna go through all the paper work. It takes me over half an hour, one hour and phone calls, It's just not worth it. But then of course if I needed to get some medicine, then the Kela card was helpful*

**Let's say you have toothache or something would you go then to communal service system, the municipality or would you take the private?** *Paolo: I would have to. Because we only have a private doctor in the village, there's no dentist. So the closest dentist is in the terveyseskus. Or then I have to drive to Rovaniemi. 200km.*

**But in general. Would you prefer to go to a private one or official one, municipal one? [---] Because you're from Switzerland, and I know that in middle Europe you are most of all having this kind of private system, but in Finland it's quite different.** *Paolo: Well it's not a private system it's more like dentist or doctors that have their own companies but they are like all under one organization. So also if you're just basic insured you're not allowed to go to any doctor, you have a list of doctors and dentist that you're*

*allowed to go to. And here they all stay in the terveyseskus, and they don't have their own little office. I don't know. I think if I would be somewhere in the southern Finland I would choose the private dentist, or the one that I can go the fastest, maybe call, how long do I have to wait, and the one where I can go fastest there I would go.*

Viime aikoina on käyty myös poliittista keskustelua terveyspalveluiden saatavuudesta. Toisaalta on pyritty parantamaan paperittomien terveyspalveluita (Keskimäki ym. 2014; STM 7.3.2014), mutta toisaalta populistit ja iltapäivälehdet ovat jopa vaatineet terveyspalveluiden ja sosiaalipalveluiden sekä –tukien saatavuuden rajoittamista vapaan liikkuvuuden yhteydessä (Lohela 2014, 8; IS 6.2.2014).<sup>16</sup> Poliittinen prosessi käynnistyi vuonna 2013, kun Helsinki mielenkiintoisten vaiheiden jälkeen hyväksyi paperittomien hoitamisen julkisessa terveydenhoidossa. Lehdistödiskurssien kantavana aiheena on ollut tähän liittyen kysymys oikeudesta terveydenhoitoon. Näissä keskusteluissa palveluiden ja järjestelmän hyväksikäytön diskurssi on vuorotellut ihmisoikeusdiskurssin kanssa. Jossain määrin esiintyy myös keskustelua terveysongelmissa ja tilanteista, joissa Suomessa tilapäisesti oleskelevilla on esiintynyt terveydellisiä ongelmia.

## Pohdinta

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion keskeisiin periaatteisiin kuuluu, että kaikki maksavat palveluista ja kaikki ovat oikeutettuja palveluihin. Työntekijän maksaessa veroja Suomeen tulisi hänellä olla myös oikeus julkisiin palveluihin. Tämä koskee erityisesti maatalouden kausityöntekijöitä, jotka tavallisesti eivät ole Suomen julkisten palveluiden piirissä. Suomeen pisimmillään kuudeksi kuukaudeksi suomalaisen työnantajan palvelukseen saapuvat maksavat normaalitapauksissa 35 % lähdeveron Suomeen. Päivittäisestä palkasta voidaan tehdä 17 euron vähennys, jos asiasta on lähdeverokortissa merkintä. Tämän lisäksi työntekijät maksavat noin 7 % sosiaaliturvamaksun, mikäli työntekijällä ei ole EU:n lähetettyjen työntekijöiden A1- tai E101-todistusta, joka osoittaa henkilön olevan vakuutettu toisessa maassa (Verohallinto 2014). Tilapäistyövoima osallistuu näin ollen erittäin suurella osuudella tuloistaan suomalaisen hyvinvointijärjestelmän rahoittamiseen mutta ei tästäkään huolimatta ole sairasmakuutuksen piirissä. Ulkomaiset tilapäistyöntekijät ihmettelevätkin suomalaisen verotuksen korkeaa astetta. Jos henkilö ei Suomessa oleskelun aikana ole edes yleisen sairasmakuutuksen piirissä, on motivaatio veronmaksuun ymmärrettävistä syistä matala. Haja-asutusalueilla asuvat marjanpoimijat, jotka eivät voi tuoda perheitään Suomeen, kokevatkin saavansa vain vähän vastinetta maksamilleen veroeuroille.

Sairasmakuutuksen tulisi kattaa kaikki Suomessa oleskelevat ja työskentelevät. Tilapäistyövoiman sosiaaliturvan toteutumisessa Kela-kortin saatavuus on näin ollen ydinkysymys. On myös merkille pantavaa, että vastikään julkaistussa paperittomien terveydenhuoltoa koskevassa selvityksessä paperittomuus rajattiin siten, että se ei koske maatalousalalla tilapäisesti työskenteleviä ulkomaalaisia. (Keskimäki ym. 2014).

16 [http://www.halla-aho.com/scripta/paperittomien\\_terveyspalvelut\\_helsingissa.html](http://www.halla-aho.com/scripta/paperittomien_terveyspalvelut_helsingissa.html)

Kela-kortin saamisessa esiintyvät hallinnolliset vaikeudet asettavat tilapäistyöntekijät haavoittuvaan asemaan. Kela-kortin saaminen edellyttää vähintään neljän kuukauden kestävästä työsopimuksesta (Saksela-Bergholm 2013, 99). Useilla tilapäistyöntekijöillä ei kuitenkaan ole esittänyt näin pitkää työtodistusta. Työntekijät tulevat tällöin hyvin riippuvaisiksi työnantajistaan, näiden tarjoamasta tiedosta sekä palveluista. Yksi tapa ratkaista ongelma olisi myöntää tilapäistyöntekijöille määräaikainen Kela-kortti, joka oikeuttaa ainakin julkiseen terveydenhuoltoon ja lääkekorvauksiin.

Teoreettisena tulkintana nykytilanteessa, jossa työntekijät ovat hyvin riippuvaisia työnantajistaan, toimii niin kutsuttu patron–client -suhde. James C. Scott määrittelee tämän suhteen seuraavasti:

*”Patron-client-suhde, joka on vaihtosuhde roolien välillä, voidaan määritellä dyadisten (kahden henkilön välisten) sidosten erityistapaukseksi. Se perustuu korkeassa määrin välineelliseen suhteeseen, jossa korkeamman sosioekonomisen statuksen omaava yksilö (patron) käyttää omaa vaikutusvaltaansa ja resurssiaan suojelun jaltai etujen tarjoamiseen henkilölle, jolla on matalampi status (client), joka omalta osaltaan vastaa tähän tarjoten yleistä tukea ja apua, mukaan lukien henkilökohtaisia palveluksia, patronille.” (Scott 1972, 92)<sup>17</sup>*

Suhde on yleensä kunniallinen, tietyssä mielessä molemminpuolinen ja pakoton, mutta osoittaa erittäin suurta asymmetriää ja riippuvuutta. Näin ollen se ei ole modernien, kehittyneiden työmarkkinoiden yleinen ominaisuus (A Dictionary of Sociology 1998; Ferguson 2003, 67).

Rikkaan yhteiskunnan yleinen hyvinvoinnin taso jossain määrin ”valuu” kuitenkin myös tilapäistyöntekijöiden ulottuville. Pääasiassa tämä tapahtuu yleisenä turvallisuuden tunteena ja erityistilanteissa näkyy laadukkaan hoidon olemassaolona. Tämä näkyy haastattelemiemme työntekijöiden diskursseissa, jotka myös osoittavat varsin luottavaista suhtautumista suomalaiseen järjestelmään, omaan terveydentilaan sekä oleskelun turvallisuuteen. Mikäli henkilöt eivät automaattisesti ole hoidon ulottuvissa, on tilanne kuitenkin hauras. Esimerkiksi Yhdysvalloissa matkailleet suomalaiset ovat joskus huomanneet hoidon saamisen olevan ongelmallista, eikä olemassa oleva vakuutus ole kattanut hoitoa tai sallinut sisäänpääsyä yksityisiin sairaaloihin. Vaikutelma rikkaassa, kehittyneessä yhteiskunnassa saatavilla olevasta korkealaatuisesta hoidosta saattaa siis olla harhainen.

Toinen tilanteeseen sopiva teoreettinen tulkinta on uusmarxilaisesti virittynyt näkökulma, jota edustaa esimerkiksi historioitsija Eric Hobsbawm (1994). Tästä näkökulmasta valtio katsotaan (kapitalististen) taloudellisten olosuhteiden turvaajaksi. Valtio sekä osallistuu riistoon että ylläpitää tilapäistyövoiman riippuvuutta työnantajistaan nykyisessä tilanteessa. Työvoima ei siis toisin sanoen ainakaan tässä tapauksessa ole julkisen vallan erityisessä suojelussa (kts. Suomen perustuslaki, §18, 1 mom.).

17 Mika Helanderin käännös.

## Lähteet

- A Dictionary of Sociology (1998). Saatavissa: <http://www.encyclopedia.com/doc/1088-patronclientrelationship.html>.
- Alho, Rolle (2010). Maahanmuuttajien kokemukset ja ammattiliittojen näkemykset työehtojen polkemisesta Suomessa. Teoksessa Wrede, S. Ja Nordberg, C. Vieraita työssä. Työelämän etnistyvä eriarvoisuus. Palmenia, Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki. 93-121.
- Alho, Rolle & Helander, Mika. (tulossa) Russian berry pickers' strategies in a situation of precarious existence at the margins of the Finnish welfare state. Artikkelikäsitkirjoitus.
- Creutz, Karin & Helander, Mika. (2012). Via svenska. Den svenskspråkiga integrationsvägen. Magma studie 1. Helsingfors.
- Creutz-Kämpfi, Karin, Helander, Mika & Pyrhönen, Niko (2011). Monimuotoistuva työväenluokka ja kilpailu matalapalkka-aloilla. Teoksessa Helander, M. Totta toinen puoli? Työperäisen maahanmuuton todelliset ja kuvitellut kipupisteet. SSKH skrifter 31, Soc&kom, Helsinki. 30-43.
- Etelä-Suomen Aluehallintovirasto, Työsuojelun vastuualue (2011). Ulti-tiimin raportti vuoden 2010 peruskirjan toteutumisesta. <http://www.avi.fi/web/avi/tyosuojelu#.Uz0IUhY2Lns>. (kirjelmä ei ole netissä)
- European Migration Network (2011). Temporary and Circular Migration: empirical evidence, current policy practice and future options in EU member states. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Ferguson, Everett (2003). Backgrounds of early christianity. 3rd edition. Wm. B. Eerdmans Publishing Co., Grand Rapids, Mich.
- Halla-Aho, Jussi (2013). Paperittomien terveyspalvelut Helsingissä. Scripta. Kirjoituksia oppoavasta lännestä 7.5.2013. [http://www.halla-aho.com/scripta/paperittomien\\_terveyspalvelut\\_helsingissa.html](http://www.halla-aho.com/scripta/paperittomien_terveyspalvelut_helsingissa.html) (hakupäivä 30.3.2014)
- Helander, Mika (2011). Johdanto: Työperäisen maahanmuuton lupaukset ja uhkakuvat. Teoksessa Helander, M. Totta toinen puoli? Työperäisen maahanmuuton todelliset ja kuvitellut kipupisteet. SSKH skrifter 31, Soc&kom, Helsinki. 7-12.
- Helander, Mika, Holley, Peter & Uuttana, Heidi (2014). Trying to secure a future in uncertain circumstances. The social security of temporary migrant workers in Finland. Submitted to Arbor Journal Special Issue on Temporary Migration.
- Helander, Mika & Saksela-Bergholm, Sanna (2012). Ulkomaisten kausityöntekijöiden kokemukset maataloustyöstä. Maaseudun uusi aika 3/2012, 29-36.
- von Herten-Oosi, Nina ym. (2009). Ulkomaalaisten tilapäinen työnteko Suomessa, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Työ ja yrittäjyys 37/2009.
- Helne, Tuula (2003). Sosiaalipolitiikan nykyiset haasteet. Teoksessa Helne, T., Julkunen, R., Kajanoja, J., Laitinen-Kuikka, S., Silvasti, T. & Simpura, J. Sosiaalinen politiikka. WSOY, Helsinki. 69-92.
- Hobsbawm, Eric ([1990] 1994). Nationalismi. Tampere, Vastapaino.
- Julkunen, Raija (2003). Työ – elämää ja politiikkaa. Teoksessa Helne, T., Julkunen, R., Kajanoja, J., Laitinen-Kuikka, S., Silvasti, T. & Simpura, J. Sosiaalinen politiikka. WSOY, Helsinki. 413-434.
- Keskimäki, Ilmo, Nykänen, Eeva & Kuusio, Hannamaria (2014). Paperittomien terveyspalvelut Suomessa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 11/2014, Helsinki.
- Koski, Olli (2011). Maahanmuutto ja hyvinvointivaltion rahoitus. Teoksessa Helander, M. Totta toinen puoli? Työperäisen maahanmuuton todelliset ja kuvitellut kipupisteet. SSKH skrifter 31, Soc&kom, Helsinki. 14-23.
- Kärmeniemi, Paula ym. (2009). Maantielikenteen ammattikuljettajien työterveyshuolto – opas sisällön suunnitteluun ja toteutukseen. Työterveyslaitos, Helsinki 2009.
- Lenard, Patti Tamara & Straehle, Christine (2010). Editorial. Temporary labour migration: Exploitation, tool of development, or both? Policy and Society 29, 283-294.

- Liitsola, Kirsi ym. (2013). Terveyttä seksi- ja erotiikka-alalla. Erotiikka-, escort-, ja seksityötä tekevien terveys- ja hyvinvointi Suomessa THL, TYÖPAPERI 45/2013
- Lohela, Maria (2014). Kolumni: Terveyspalvelut ja vapaa liikkuvuus. *Turkulainen* 12.3.2014, 8.
- Marshall, T.H. (1950). *Citizenship and Social Class: And Other Essays*. Cambridge University Press.
- Piper, Nichola (2010). Temporary economic migration and rights activism: an organizational perspective, *Ethnic and Racial Studies*, 33, 1, 108-125.
- Rakennusteollisuuden kustannus Oy (2003-2004):  
<http://www.tsr.fi/tutkimustietoa/tata-on-tutkittu/hanke/?h=103439&n=kuvas> (hakupäivä 25.3.2014)
- Ratuke-hanke 2003-2006. [http://www.ratuke.fi/attachments/article/37/Turvallisesti\\_Raksalla\\_paivitetty2011.pdf](http://www.ratuke.fi/attachments/article/37/Turvallisesti_Raksalla_paivitetty2011.pdf)  
[http://www.projektuurakointi.fi/Turvallisesti\\_Raksalla\\_1\\_2007.pdf](http://www.projektuurakointi.fi/Turvallisesti_Raksalla_1_2007.pdf) (hakupäivä 25.3.2014)
- Saksela-Berholm, Sanna (2013). Ulkomaisten tilapäistyöntekijöiden kokemuksia sosiaaliturvasta. Teoksessa Ilpo Airio (toim.): Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. KELA, Tampere. 94-111.
- Scott, James C. (1972). Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. *The American Political Science Review*, Vol. 66, No. 1, 91-113.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: [http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat\\_ja\\_hankeet/palvelurakennuudistus](http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankeet/palvelurakennuudistus)  
[http://www.stm.fi/sosiaali\\_ja\\_terveyspalvelut/terveyspalvelut/paperittomien\\_terveydenhuolto](http://www.stm.fi/sosiaali_ja_terveyspalvelut/terveyspalvelut/paperittomien_terveydenhuolto) (hakupäivä 28.3.2014)
- Sisäministeriö (2013): Maahanmuuton vuosikatsaus 2012, Helsinki. Verkkojulkaisu:  
[http://www.migri.fi/download/43811\\_43667\\_maahanmuuton\\_tilastokatsaus2012\\_web.pdf](http://www.migri.fi/download/43811_43667_maahanmuuton_tilastokatsaus2012_web.pdf) (hakupäivä 30.8.2013).
- Sisäministeriö (2012): Maahanmuuton vuosikatsaus 2011, Helsinki. Verkkojulkaisu:  
[http://www.migri.fi/download/34214\\_maahanmuutto\\_2011\\_tilastokatsaus.pdf](http://www.migri.fi/download/34214_maahanmuutto_2011_tilastokatsaus.pdf) (hakupäivä 30.8.2013).
- Sisäministeriö (2011): Maahanmuuton vuosikatsaus 2011, Helsinki. Verkkojulkaisu:  
[http://www.migri.fi/download/14582\\_Maahanmuuton\\_vuosikatsaus\\_2010\\_fi.pdf](http://www.migri.fi/download/14582_Maahanmuuton_vuosikatsaus_2010_fi.pdf) (hakupäivä 30.8.2013).
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2004). Työterveyshuoltolaki. Opas työterveyshuoltolain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2004: 12. Helsinki. [http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=28707&name=DLFE-3830.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3830.pdf)
- Suomen säädöskokoelma. [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi)
- Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta 30.12.1993/1573. Suomen perustuslaki. 11.6.1999/731.
- Suoninen, Eero. ([1999]2006). Näkökulma sosiaalisen todellisuuden rakentumiseen. Teoksessa Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. (toim.): Diskurssianalyysi liikkeessä. Vuorovaikutus, toimijuus ja kulttuuri empiirisen tutkimuksen haasteina. Vastapaino, Tampere. 17-36.
- Työturvallisuuskeskus. Turvallisesti raksalla. [http://www.ttk.fi/files/253/turvallisesti\\_raksalla.pdf](http://www.ttk.fi/files/253/turvallisesti_raksalla.pdf) (hakupäivä 25.3.2014)
- Työturvallisuuskeskus (2011). Turvallisesti raksalla –videot. Ohjelmien käsikirjoitus ja ohjaus Kari Rissa; kuvaus ja leikkaus Petri Heikkilä; musiikki Janne Huotari; tuotanto Karissa Oy [http://www.ttk.fi/toimialat/rakennusala/turvallisesti\\_raksalla\\_videot](http://www.ttk.fi/toimialat/rakennusala/turvallisesti_raksalla_videot) (hakupäivä 25.3.2014)
- Valtiovarainministeriö (2012). Budjettikatsaus, Syyskuu 2012.  
[http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/budjetti/budjettikatsaus\\_2013/fi.pdf](http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/budjetti/budjettikatsaus_2013/fi.pdf)
- Verohallinto (2014): Verotietoa ulkomailta Suomeen tuleville työntekijöille. 1.1.2014.  
[http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat\\_veroohjeet/Kansainvaliset\\_tilanteet/Verotietoa\\_ulkomailta\\_Suomeen\\_tuleville\\_\(12069\)](http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Kansainvaliset_tilanteet/Verotietoa_ulkomailta_Suomeen_tuleville_(12069)) (hakupäivä 25.3.2014)
- White, Anne & Ryan, Louise. (2008). Polish 'Temporary' Migration: The Formation and Significance of Social Networks. *Europe-Asia studies*, 60, 9, pp. 1467–1502.







# Eriarvoistavatko maistraattien rekisteröimiskäytännöt Suomessa asuvia ulkomaalaisia?<sup>1</sup>

MARJA ALASTALO, RIIKKA HOMANEN, PEKKA RANTANEN

Suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä perustuu asumiseen ja työssäkäyntiin, kuten käsillä olevasta raportista hyvin käy ilmi. Suomessa vakinaista asumista määrittelee kotikuntalaki, joka astui voimaan vuonna 1994 (Kotikuntalaki 201/1994).<sup>2</sup> Lakia tulkitsevat maistraatit sekä kunnat, terveydenhuollon toimipisteet ja Kela<sup>3</sup>. Vakinaista asumista edellyttävän sosiaaliturvan piiriin pääsyä siis säädellään niin arkipäivän kohtaamisissa viranomaisten asiakastiskeillä kuin ylempien virkamiesten takahuoneissa.

Käsitlemme artikkelissamme ensin sitä, miten kotikuntalakia tulkitaan ja miten vakinaista asumista määritellään maistraattien rekisteröintityössä. Tässä työssä maahanmuuttajien tietoja rekisteröidään väestötietojärjestelmään ja heille joko myönnetään henkilötunnus ja kotikunta tai ollaan myöntämättä<sup>4</sup>. Toiseksi avaamme sitä, miten Suomessa asuvat muuttajat ymmärtävät rekisteröinnin ja kotikunnan merkityksen.

Esitämme artikkelissamme kolme huomiota:

- Maistraatteihin on muodostunut erilaisia toimintakulttuureita henkilötietojen, perhesuhteiden ja kotikunnan kirjaamiselle. Tuomme esille myös hyviä käytäntöjä, joita maistraateissa on muodostunut.
- Maahanmuuttajilla on suuria vaikeuksia hahmottaa suomalaista viranomaisjärjestelmää ja kotikunnan merkitystä siinä. Käsillä oleva raportti on itsessään esimerkki siitä, että järjestelmän hahmottaminen on vaikeaa myös tutkijoille ja jopa viranomaisille itselleen.
- Kotikunnattomat jäävät tilastotuotannon ja täten hyvinvointipolitiikan suunnittelun ja usein myös toteutuksen ulkopuolelle. Näin rekisteri- ja kotikuntamerkinällä on heille kerrannaisseurauksia väestöryhmänä (esimerkiksi Suomessa asuvina ulkomaalaisina).

1 Artikkelimme perustuu Euroopan muuttoliikeverkoston VI kansallisessa seminaarissa 22.11.2013 esitettyyn kommenttipuheenvuoroon.

2 ”Yhteiskuntaoloissa ja kansalaisten asenteissa tapahtuneiden muutosten sekä kansainvälistymisen johdosta kotipaikan määräytymistä koskeva lainsäädäntö on jäänyt selkeästi jälkeen muusta yhteiskuntakehityksestä” (HE 104/1993 Hallituksen esitys Eduskunnalle kotikuntalaiksi ja laiksi väestötietolain muuttamisesta).

3 ”Tässä laissa säädetään henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan sekä ulkomailla vakinaisesti asuvan Suomen kansalaisen väestökirjanpitokunnan määräytymisestä” (Kotikuntalaki 1§). Näin laki ei säätele sitä, mihin kotikunta oikeuttaa, vaan siitä säädellään sektoroituneessa erillislainsäädännössä.

4 Tässä tekstissä emme käsittele henkilötunnusta, vaikka suomalaisessa yhteiskunnassa myös se on merkittävä avain, jota ilman esimerkiksi pankkitilin avaaminen on mahdotonta.

Muuttajien rekisteröintityössä on kyse kokonaisesta muuttajien hallinnan alueesta, joka on jäänyt tutkimuksessa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa esimerkiksi oleskelulupamenettelyjen varjoon. Maahanmuuttotutkimus on ollut usein yhtäältä ihmisten elämien ja identiteettien tutkimusta ja toisaalta viranomaislähtöistä järjestelmä- tai policy-tutkimusta<sup>5</sup> (ks. esimerkiksi Martikainen ym. 2013). Sen sijaan viranomaistoiminnan arkikäytäntöjä ja -työtä on tutkittu vähän.

Aineiston esittelyn jälkeen esitämme peruskuvauksen maistraatin tekemästä ulkomaalaistyöstä ja sitä kehystävästä viranomaisverkostosta sekä lainsäädännöstä. Tämän jälkeen käsittelemme rekisteröintiä ja kotikuntaa muuttajien näkökulmasta.

## Etnografinen aineisto

Perustamme havaintomme pääasiassa etnografiseen aineistoon maahanmuuttajien ja maistraattien virkailijoiden välisistä asiakastilanteista sekä maahanmuuttajien kokemuksista. Sivuumme myös rekisteri- ja tilastoviranomaisten toiminnasta kokoamaamme aineistoa, siltä osin kuin siinä esiintyy mainintoja kotikunnan merkityksestä.<sup>6</sup> Aineistomme on kerätty joulukuun 2012 ja toukokuun 2014 välillä.

Teimme kenttätöitä kolmessa maistraatin toimipisteessä ja keräsimme samalla rekisteröintityötä koskevaa dokumenttiaineistoa (rekisteröinti-ilmoituslomake, toimintaohjeita ja rekisteröintiä koskevaan lainsäädäntöä). Pyrimme tavoittamaan koko maistraatissa asioivien muuttajien ja heidän asioinnin aiheidensa kirjon, emme siis halunneet kohdistaa huomiota vain jostain tietystä suunnasta tai syystä muuttaneisiin. Havainnoimme maistraateissa rekisteröintityötä yhteensä kolmen ja puolen viikon ajan. Lähtökohtanamme oli laaja ymmärrys rekisteröintityöstä. Äänitallensimme asiakastilanteita, joissa muuttajat hoitavat erilaisia rekisteröitymiseen liittyviä asioitaan eli omien perustietojensa, siviilisäätynsä ja perhesuhteidensa kirjaamisia sekä osoitteenmuutoksia. Aineistomme koostuu yhteensä 104 asiakastilanteen nauhoituksesta. Toiseksi havainnoimme tietojen tallentamista väestötietojärjestelmään ja päätöksen tekemistä hankalissa tilanteissa. Lisäksi haastattelimme yhteensä 16 maistraatin virkailijaa.

Maahanmuuttajia haastattelimme yhteensä 16. Rekrytoimme heistä osan maistraateista ja osan matalan kynnyksen neuvontapisteestä sekä muiden yhteyksien kautta. Osa haastatelluista maahanmuuttajista on asunut Suomessa jo vuosia, joten heillä on takana paljon kokemusta viranomaisten kanssa asioimisesta. Osa taas oli vasta saapunut maahan. Haastattelimme ja havainnoimme myös rekisteri- ja tilastoviranomaisten toimintaa, mutta tässä tekstissä sivuumme tätä aineistoa vain lyhyesti.

5 Järjestelmä kuvauksen perusteella on esimerkiksi todettu, että "paradoksaalista on, että tilapäinen oleskelulupa ei oikeuta terveyden- tai sosiaalihuoltoon, mikä on perustuslain vastaista" (Malin & Anis 2013, 143). Aineistossamme on kuitenkin viitteitä siitä, että aina ja kaikkien kohdalla ei tehdä perustuslakirikkomuksia.

6 Aineisto on kerätty Koneen Säätiön rahoittamassa Liikkuvat ihmiset -projektissa (2012–14), jossa on tutkittu ensiksi maahanmuuttajia koskevan tiedon muodostumista mikrotason käytännöissä aina maistraattien rekisterikirjauksista väestötilastoiksi ja ennusteiksi saakka. Toiseksi olemme tutkineet rekisteröintikäytäntöjä maahanmuuttajien näkökulmasta.

## Maahanmuuttaja maistraatissa: mitä maistraatissa tehdään?

Maistraatti on usein Suomeen muuttaneelle henkilölle toinen viranomaisluokku sen jälkeen, kun hän tulosuunnasta riippuen on joko hakenut oleskelulupaa tai rekisteröinyt asumisoikeutensa Maahanmuuttovirastossa tai poliisissa. Maistraatit ovat osa valtion paikallishallintoa. Suomessa on 11 maistraattia, joilla on yhteensä 41 toimipistettä. Maistraatit hoitavat monia tehtäviä, mutta tässä käsittelemme vain sen yhtä keskeistä tehtävää eli väestörekisterin ylläpitoa.

Väestötietojärjestelmä eli väestörekisteri on hallinnollinen rekisteri, johon kirjatuilla tiedoilla on faktaa viranomaiskäytännöissä. Toisin sanoen muilla viranomaisilla ei ole tarkistusvelvollisuutta tietoihin, joita yksilöstä on siihen tallennettu. Maistraatit ja väestörekisterikeskus (VRK) ovat rekisterin vastuullisia ylläpitäjiä. Maistraatin yksiköt ovat kuitenkin hyvin itsenäisiä väestörekisterin ylläpidossa ja väestörekisterikeskuksella on valta esittää vain suosituksia. Sekä maistraatit että VRK ovat valtiovarainministeriön alaisia.

Ensikäynnillä maistraatissa rekisteröityvä henkilö täyttää nelisivuisen lomakkeen, jota kutsutaan ulkomaalaisen rekisteröinti-ilmoitukseksi (jatkossa viittaamme tähän nimellä U-lomake). Lomakkeessa kysytään nimitiedot, syntymäaika, syntymävaltio, kansalaisuus, ammatti, äidinkieli, perhesuhdetiedot ja tiedot asuinpaikasta Suomessa.

Kun henkilö rekisteröidään väestörekisteriin, hän saa aina henkilötunnuksen.<sup>7</sup> Sen sijaan se, mitä tietoja henkilöstä rekisteröidään, riippuu siitä, onko hänellä esittää virallisia ja legalisoituja<sup>8</sup> asiakirjoja siviilisäädystään ja/tai perhesuhteistaan. Asiakirjojen puuttuessa hänestä rekisteröidään ainoastaan perushenkilötiedot. Lisäksi maistraatti merkitsee rekisteröintitilanteesta maahanmuuttajalle kotikunnan tulkiten kotikuntalain neljättä pykälää (4 § Kotikunta maahan muuttaessa).

- 7 Kesäkuuhun 2012 saakka vain maistraateilla oli oikeus tehdä ensirekisteröintejä eli luoda uusi rekisterihenkilö järjestelmään. Kesäkuussa 2012 myös verottaja sai oikeuden rekisteröidä rakennusalan työntekijöitä, joilla on alle vuoden työsopimus Suomessa (ks. Laki veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä 1231/2011). Kuluvan vuoden maaliskuussa myös maahanmuuttoviraston ja ulkomaalaispoliisin toimivaltaa laajennettiin väestötietolain muutoksella siten, että maahanmuuttajan on mahdollista oleskelulupahakemuksen jättämisen yhteydessä pyytää tietojensa rekisteröimistä (Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista 661/2009, 22 §). Tämä muutos tulee voimaan marraskuussa 2014.
- 8 Legalisoinnilla tarkoitetaan ulkomaalaisen viranomaisen laatiman asiakirjan laillistamista, jotta asiakirja saisi tarkoitetun oikeusvaikutuksen Suomessa. Sillä varmistetaan se, että todistuksen antajalla on oikeus antomaassa maan lakien mukaan tällaisen todistuksen antamiseen ja että se on annettu oikean sisältöisenä ja on pätevä asiakirja antomaassa. Laillistaminen tehdään kahdella eri tavalla riippuen siitä, onko kyseinen maa allekirjoittanut Haagin yleissopimuksen vuodelta 1961 vai ei. Haagin sopimukseen liittyneistä maista toimitettu asiakirja on laillistettava niin sanotulla Apostille-todistuksella (leima tai paperinen todistus). Muualta toimitettu asiakirja on laillistettava n.k. Grand Legalisationilla, jossa asiakirja laillistetaan niin, että antajamaan ulkoministeriö laillistaa asiakirjan oikean viranomaisen antamaksi ja sen jälkeen tuossa maassa toimivaltainen Suomen edustusto laillistaa asiakirjan liittämällä asiakirjaan todistuksen tuon ulkoministeriön virkamiehen oikeudesta antaa tällaisia todistuksia.

Periaatteessa lain mukaan kotikunnan Suomessa saa maahanmuuttaja, joka on 1) Suomen kansalainen, 2) jolla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva jatkuvaan tai pysyvään oleskeluun oikeuttava lupa, 3) joka on Euroopan unionin jäsenmaan, Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalainen ja joka on ulkomaalaislain säännösten mukaisesti rekisteröinyt oleskeluoikeutensa Suomessa, 4) jolla on sellaisen henkilön perheenjäsen, jolla on Suomessa tässä laissa tarkoitettu kotikunta taikka 5) 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.

Kohdassa 5 tarkoitettuna asumisen vakinaisuutta osoittavat lain mukaan seuraavat seikat: 1) maahanmuuttaja on suomalaista syntyperää, 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 kestävästä työstä tai opiskelua varten taikka 4) hänellä on ollut tilapäinen asuinpaikka Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan maahanmuuton jälkeen.

Maistraateissa havainnoidessamme kävi ilmi, että saadakseen kotikunnan periaatteessa rekisteröityjän, jolla on yli vuoden oleskeluoikeus Suomeen, tulisi vastata ”kyllä” U-lomakkeen lisätiedot- kohdan kysymykseen asumisen vakinaisuudesta (ks. kuvio 1). Toisin sanoen hänen tulee ilmaista oma subjektiivinen aikomuksensa muiden perusteiden ja niiden todisteiden esittämisen lisäksi.

### Kuvio 1: Ulkomaalaisen rekisteröinti-ilmoituksen lisätietoja kohta

<b>24</b> Lisätiedot Tilläggsuppgifter <b>Additional information</b> Дополнительные данные		
Oletko aiemmin asunut Suomessa? <i>Har du tidigare bott i Finland?</i>	<input type="checkbox"/> Kyllä <i>Ja</i>	<input type="checkbox"/> En <i>Nej</i>
Have you stayed in Finland previously? <i>Проживали ли Вы ранее в Финляндии?</i>	Yes <i>Да</i>	No <i>Нет</i>
Tuleeko vakinainen asuinpaikkanne olemaan Suomessa? <i>Kommer er stadigvarande bopingsort att vara i Finland?</i>	<input type="checkbox"/> Kyllä <i>Ja</i>	<input type="checkbox"/> Ei <i>Nej</i>
Is Your residence in Finland permanent? <i>Будет ли Ваше постоянное место жительства находиться в Финляндии?</i>	Yes <i>Да</i>	No <i>Нет</i>
Kestääkö oleskelu Suomessa yli 1 vuoden? <i>Bor Ni i Finland i över 1 år? Will You live in Finland over one year?</i>	Будет ли Ваше пребывание в Финляндии продолжаться более 1 (одного) года?	
<input type="checkbox"/> Kyllä <i>Ja</i>	<input type="checkbox"/> Ei <i>Nej</i>	Oleskelun arvioitu kesto kuukausina? <i>Hur många månader avser Ni stanna?</i>
Yes <i>Да</i>	No <i>Нет</i>	The estimated length of temporary residence (months)? <i>Запланированная продолжительность пребывания в месяцах? _____</i>

Maistraatin ”myöntäminen” ja väestörekisteriin kirjaama kotikunta ilmaisee kunnan jäsenyyden, mutta ei sinänsä vielä takaa maahanmuuttajalle pääsyä asumisperustaisen sosiaaliturvan piiriin, koska Kela ja kunnat tulkitsevat kotikuntalakia myös maistraateista riippumatta. Aineistosamme on tosin vahvoja viitteitä siitä, että muut viranomaiset nojaavat tulkinnoissaan maistraatin tekemään ratkaisuun. Ilmeisesti useimmiten siten, että ilman väestörekisteriin tehtyä kotikuntamerkintää sosiaaliturvan piiriin pääsy on vaikeaa, mutta ei toteudu välttämättä edes sen kanssa.

Erityisesti korkeamman tason virkamieskunta maistraateissa mieltää työnsä yleensä eräänlaisena valtiollisena kirjuriyönä, jota laki ja sen – näennäisesti yksiselitteinen – tulkinta ohjeistavat ja jolla ei välttämättä ole suuria seurauksia maahanmuuttajien elämälle. Maistraattien virallinen tulkinta kotouttamis- ja kielilaeista on, että ne eivät velvoita maistraatteja järjestämään tulkkeja tai jakamaan tietoa muista viranomaisista, suomalaisesta yhteiskunnasta tai muusta sellaisesta. Tulkinta perustuu ajatukseen viranomaispalvelujen jakamisesta viranomaislähtöisiin ja ”asiakaslähtöisiin”. Tässä ajatusmallissa maahanmuuttaja-asiakkaat tulevat oma-aloitteisesti ilmoittamaan tietonsa rekisteriin, toisin kuin vaikka TE-keskuksissa ja sosiaalityössä, joissa viranomaisella on ikään kuin aloitteellinen rooli. Tämä ajatusmalli ei kuitenkaan ole koko viranomaiskentän jakama. Yksi haastattelemamme juristi piti tällaista erottelua käsittämättömänä, eikä nähnyt sillä perustaa laissa.

# Rekisteröintikäytäntöjen kirjo ja maistraattien autonomian suhteellisuus

Sen, että maistraateissa ei aina – ainakaan aktiivisesti – oteta esiin maahanmuuttaja-asiakkaiden kanssa asioitaessa kotikuntaa tai varsinkaan kotikunta-statuseseen mahdollisesti liittyviä palveluita, etuuksia, oikeuksia tai velvollisuuksia voi katsoa selittyvän sillä, että rekisteröintityötä ei mielletä viranomaislähtöiseksi. Asiakkaiden vastaanottotilanteet kuitenkin vaihtelevat sen suhteen, kuinka paljon ja miten kotikunta-asioissa neuvotaan. Jotkut virkailijat eivät mainitse sanallakaan kotikuntaa eivätkä sitä, merkitsivätkö he vai jättivätkö merkitemättä kotikunnan VTJ:hin, jollei muuttaja kysynyt asiasta. Toisena ääripäänä on virkailija, joka kertoo suoraan, että Suomi kannattaa ruksata vakituiseksi asuinpaikaksi, jos oleskeluperusteet vain täyttyvät, koska silloin saa todennäköisesti paremmin palveluja ja etuuksia. Toisaalta hänkään ei osaa tarkasti sanoa mitä kaikkea ja millä muilla edellytyksillä. Useat virkailijat taas kertovat, mitä vakituinen asuminen tai kotikunta merkitsevät, mutta käyttäen kotikuntaan liittyviä lainopillisia termejä.

Tällöin virkailijat pitäytyvät selostuksissaan siinä, kuka voi olla kunnan asukas ja pidättäytyvät sanomasta mitään kotikunnan mahdollistamista eduista. Syyksi tähän virkailijat ilmoittivat yleensä meille sen, että he eivät kerro väärinkäsitysten pelossa mitään toisten viranomaisten asioista. Työn itseymmärrykseen näyttää siis kuuluvan se, että kukin viranomainen pysyttelee omassa lainopillisessa karsinassaan.

Tiukka pitäytyminen omaa viranomaistoimintaa säätelevien lakien puitteissa ja maistraattien autonomisuus väestötietojärjestelmän pidossa ovat kuitenkin suhteellisia. Maistraatit eivät käytännössä ole niin autonomisia kuin haastattelut ja dokumentit antavat ymmärtää. Sen lisäksi, että neuvonnan käytännöt vaihtelevat, maistraateissa ensinnäkin tukeudutaan vaihtelevasti VRK:n, Maahanmuuttoviraston ja ulkomaalaispoliisin varmennuksiin ja lausuntoihin henkilöllisyydestä, nimimuotoiluista, perhesuhteista ja muista epäselvistä tapauksista.

Kela, verottaja, Seurakuntien keskusliitto, Pohjoismaiden väestörekisteriviranomaiset, sairaanhoitopiirit, edustustot sekä erilaiset markkinatoimijat ovat pienemmässä ja epävirallisemmassa osassa maistraattien yhteistyöverkostossa. Yhteistyö vaihtelee ajoittaisesta tiedonvaihdosta (esimerkiksi Kela, Pohjoismaiden väestörekisteriviranomaiset) oikeuteen tehdä joitain rekisterikirjauksia itse (verottaja, sairaanhoitopiiri) tai toimintaan eräänlaisena oikeudellisuuden varmennuspalveluna (edustustot, maksulliset asiakirjojen laillistamispalvelut joissain maissa). Kaiken kaikkiaan voi sanoa, että maistraatit ovat osa yhdessä toimivaa viranomaisverkostoa, joka toteuttaa Suomen ulkomaalaispolitiikkaa.

Myös se, mitä asiakirjoja ja legalisointeja lopulta vaaditaan tai mitä pidetään laillistavana asiakirjana, vaihtelee maistraateissa. Olemme esimerkiksi törmänneet käytäntöön, jossa äiti-lapsi-suhteen selvittämiseksi ei ole (enää) vaadittu legalisoitua syntymätodistusta, jos äiti pystyy esittämään DNA-testin tuloksen, joka todistaa suhteen. Toinen huomaamamme käytäntö on sellainen, jossa legalisointien puuttuessa perhesuhteita koskevien dokumenttien eräänlaisena legalisoinnin kaltaisena laillistamisoperaationa toimivat lähetystön myöntämät passit, joissa perheenjäsenet näkyivät.

Kaikkiaan maistraatit eivät missään nimessä näyttäneet toimivan siten, että ne lain puitteissa kieltäisivät maahanmuuttajilta kotikunnan. Toisaalta jotkut maistraatit ovat todella tiukkoja alkuperäisten asiakirjojen ja niiden laillistamistapojen kanssa. Tämä merkitsee pahimmassa tapauksessa sitä, että esimerkiksi ylläpidetään yksittäisten edustojen tekemiä sopimuksia paikallisten yksityisten lakitoimistojen kanssa ylimääräisistä laillistamisista. Esimerkiksi Nigeriassa edustuston laillistus on vielä laillistettava tietystä yksityisessä lakifirmassa ollakseen virallinen. Lisäksi joissain maissa matka lähimpään Suomen edustustoon laillistusta hakemaan voi olla varsin pitkä.

Kotikuntalaki näyttää myös jättävän sijaa erilaisille tulkinnoille. Erityisesti 4 §:n 5. kohtaa tarkentavat asumisen vakinaisuutta osoittavat kohdat ovat osoittautuneet havaintojemme sekä muutamien selvitysten mukaan (esimerkiksi VM 2013; Rinta-Hoiska 2010) erityisen hankaliksi. Olemme kohdanneet käytäntöjä, joissa kotikunnan myöntämiseksi on edellytetty, että useampi kuin yksi kohta täyttyy. Tällöin on vaadittu esimerkiksi maahanmuuttavalta puolisolta jo vähintään vuoden oleskelulupa. EU-kansalaiselta on voitu pyytää todistus työstä Unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröintitodistuksen lisäksi. Myös opiskelijoilta on opiskelutodistuksen lisäksi vaadittu vuoden oleskelua maassa. Toisaalta olemme eri maistraateissa nähneet ja kuulleet käytäntöjä, joissa tällaisia vaatimuksia ei esitetä.

Huonoimmassa asemassa ovat kaiken kaikkiaan turvapaikanhakijat, jotka tulevat maista, joista on mahdotonta saada joitain tai mitään asiakirjoja tai niiden legalisointeja. Tällä hetkellä tällaisia maita ovat erityisesti Afganistan ja Irak. Näistä maista muuttavien on periaatteessa pystyttävä esittämään todistukset legalisointeineen toisin kuin niin kutsuttujen kiintiöpakolaisten tai muuta korkeaa kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden.

Maistraatit hyväksyvät vaihtelevasti todistuksiksi dokumentteja, jotka Maahanmuuttovirasto on kirjannut luotettaviksi omaan ulkomaalaisrekisteriinsä (UMA). Toinen erityisiä ongelmia kohtaava ryhmä näyttäisi olevan sateenkaariperheet. Koska Suomen laki ei tunnista homoavio- liittoa eikä salli adoptiota samaa sukupuolta oleville pariskunnille, näyttäisi siltä, että väestöre- kisteri mukailee osin tätä konservatiivista perhemallia. Avioliittoa ei voi merkitä rekisteriin avioliittona, ja olemme törmänneet tapaukseen, jossa kahden samaa sukupuolta olevan vanhemman adoptiolapsen merkitseminen rekisteriin on herättänyt epävarmuutta siitä, miten merkintä sukulais- ja huoltosuhteesta voidaan tehdä. Biologisten ja heterovanhempien kohdalla vastaaviin järjestelmäongelmiin ei törmätä. Kaiken kaikkiaan vaihtelevat käytännöt eriarvoistavat maahanmuuttajia myös alueellisesti.

## Muuttajille hankalasti avautuva kotikunta

Haastattelemamme muuttajat ovat vaihtelevasti selvillä kotikunnan merkityksestä. Kuudesta- toista haastatellusta kotikunnan merkityksen ymmärsi kolme henkilöä. Haastatteluista käy ilmi, että käsitys kotikunnan merkityksestä oli avautunut vasta pitkällisen maassaolon jälkeen. Haastatteluhetkellä käsitys oli selkeä, mutta toisaalta epätietoisuutta saattoi yhä ilmetä muitten viranomaistahojen ja -käytäntöjen suhteen. Muutamassa haastattelussa englanninkielisten termien käyttö oli niin vaihtelevaa, että on mahdotonta päätellä, mikä vastaajan käsitys kotikunnasta oikeastaan oli. Suurimmalle osalle haastatelluista kotikunnan merkitys oli epäselvä.

Epäselvyyden laatu ja määrä vaihtelivat runsaasti. Muutamille kotikunta ei avautunut ollenkaan. Se saattoi tarkoittaa pikemminkin kaupunginosaa ja siellä asumista. Näinkin kotikuntaan liittyvät oikeudet ja velvollisuudet voi ymmärtää: ”[Pitää] olla kunnioittava ja hyväkäytöksinen kaikkia muita kaupunkilaisia kohtaan [...] pitää noudattaa näitä ja lakeja ja sääntöjä”. Vastaus ilmentää myönteistä suhtautumista kotikuntaa kohtaan, mutta tuo esille sen, että haastateltavan käsitys kotikunnasta eroaa sen lainsäädännöllisestä merkityksestä.

Haastatteluista on nähtävissä useita syitä sille, miksi käsitys kotikunnasta muodostuu helposti epäselväksi. Ensiksi käsitykset pysyvyydestä ja tilapäisyydestä menevät helposti sekaisin. Muuttajan käsitys näistä saattaa olla erilainen kuin U-lomakkeeseen (ks. kuvio 1) ja asiakirjoi- hin perustuva viranomaismäärittäminen. U-lomakkeessa pyydetään muuttajaa vastaamaan, tuleeko asuminen olemaan pysyvää. Monet haastateltavat kokivat tähän vastaamisen vaikeaksi. Kotikunnan saamiseksi yhden vuoden pysyvyys voi riittää, mutta muuttaja ei välttämättä tiedä vastatessaan, että tilapäisyyden ja pysyvyyden raja kotikunnan suhteen on vähintään vuosi. Havaintojemme mukaan tämä U-lomakkeen asumisen pysyvyysskysymys ja oleskeluluvan tilapäisyys ja pysyvyys sekoittuvat muuttajilla, sillä määräaikaiset oleskeluluvat B ja A eivät tarkoita varsinaista, pysyvää oleskelulupaa (P). Tämän lisäksi kotikunta ja oleskelulupa



sekoittuvat toisiinsa. Tämä johtuu osin näiden termien englanninkielisestä läheisyydestä (municipality of residence ja residence permit). Lisäksi kotikunta toisinaan käännetään termiksi home municipality, mutta käytössä on muitakin läheisiä termejä, kuten place of domicile ja place of residence. Englanniksi käännettyissä viranomaisohjeissa voi myös olla niin, että sanat kotikunta ja asuinkunta on molemmat käännetty samalla termillä ”new home municipality”.<sup>9</sup>

Monet haastatelluista ymmärsivät paremmin oleskeluoikeuden tilapäisyyden ja pysyvyyden, mutta kotikunnan kohdalla näin ei ollut. Yhdellä haastateltavista oli mukanaan ote väestötietojärjestelmästä mukanaan:

*”Sain tämän otteen väestötietojärjestelmästä, joka sanoo [tauko]. Itse asiassa, en tiedä tarkoittaako tämä vakinaista, mutta luulen niin, sen pitäisi olla vakinainen asuinpaikka täällä. Tämä [paperi] ei itse asiassa sano, että onko se vakituista, mutta luulen, että näin on.”*

Muissakin vastauksissa oli samankaltaista hämmennystä ja epätietoisuutta asiasta. Yksi haastateltava uskoi asuvansa Suomessa tilapäisesti ilman kotikuntaa, mutta keskustelussa ilmeni, että hänelle oli kotikunta. Edellisten seikkojen yhdistyminen, vaihtelevuus ja sekoittuminen keskenään ei ainakaan helpota kotikunnan ymmärtämistä.

Monelle vastaajalle käsitys kotikunnasta oli vahvasti sidoksissa arkiseen elämään, jolloin ymmärrystä ohjasi konkreettinen koti ja asuminen eikä niinkään kotikunnan institutionaalinen merkitys. Oleskeluluvalla Suomessa asuvia ihmisiä ei niinkään huolestuttanut kotikunnan merkitys, vaan huoli oleskeluluvan jatkuvuudesta ja oleskeluoikeuden säilyttämisestä. Yksi haastateltava kuvasi tilannettaan työttömyyden aikana: ”Voin menettää oleskeluoikeuteni, en halua menettää oleskeluoikeuttani.” Monille muille kotikuntaa keskeisempiä ongelmia ja haasteita tuotti asioiminen Kelassa, työvoimatoimistossa, sosiaalitoimistossa ja poliisilaitoksella.

Haastattelujemme perusteella ystävien ja tuttavien tuki on tärkeää, jotta suomalaisista viranomaiskäytännöistä saa selvää ja selviää. Kokemuksia jaetaan ja toisia autetaan sekä neuvotaan. Suomalaiset kontaktit ovat tässä suhteessa erityisen tärkeitä, koska kielitaito on olennainen viranomaiskielen ja säädösten ymmärtämisessä. Moni haastateltava käytti esimerkiksi Googlen kääntäjää viranomaiskirjeiden tulkitsemisessa. Henkilötunnuksen ohella monet haastateltavamme käyttivät termiä sosiaaliturvatunnus. Joskus tämä termi aiheutti myös ihmetystä: ”Oikeastaan olin vähän yllättynyt, että ihmisellä voi olla Suomessa sosiaaliturvatunnus, mutta että se ei oikeuta mihinkään palveluihin.”

Haastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, että mitä selkeämpi käsitys kotikunnan merkityksestä vastaajilla on, sitä tietoisempia he ovat myös muista oikeuksistaan, kuten vaikkapa oikeudestaan sosiaali- tai työttömyysturvaan. Yksi parhaiten perillä olevista haastatelluista kuvasi maistraatin rekisteröitymistilannetta: ”Mä laitoin että tulee olemaan vakituinen Suomessa, vakituinen paikka, koska mä tulin Suomeen, tosi tarkotuksella”. Hän myös tunsu muutkin vakinaiseen maahanmuuttoon liittyvät asiat hyvin. Kuitenkin hänelläkin oli ollut matkassa mutkia, jotka liittyivät pidemmäksi tarkoitettun työsuhteen katkeamiseen ja sosiaaliturvan maakohtaisesti vaihteleviin sääddöksiin.

9 Käännös on Maahanmuuttoviraston sivulla. Maistraatin kotisivuilla puolestaan ensimmäinen kappale otsikon ”Place of Domicile in cases of immigration and emigration” alkaa ”The municipality of residence of someone moving to Finland is determined...”. Molemmissa esimerkeissä kotikunta ja asuinkunta voivat sekoittua toisiinsa. Pelkästään yhden englanninkielisen termin käyttäminen saattaisi vähentää ymmärtämis- ja tulkintavaikeuksia.

Havaintojemme mukaan kotikunnan hakeminen voi viivästyä, koska sen merkitystä ja hakemisen ehtoja ei ymmärretä selkeästi. Tähän vaikuttavat myös oleskelulupaprosessit, ja erityisesti niiden samankaltaiset tilapäisyyden määritelmät, jotka kuitenkin seurauksiltaan ovat täysin erilaiset. Esimerkiksi haastattelemamme palkkatyösuhteessa ollut jatko-opiskelija ei ollut ymmärtänyt hakea oleskelulupaa työsuhteen perusteella, jolloin hän oli saanut tilapäisen B-luvan opiskelun perusteella. Hän harmitteli tätä varsinkin siksi, että häntä monta vuotta myöhemmin Suomeen tullut työsuhteessa jatko-opintoja tekevä ihminen neuvoi häntä viemään todistuksen työsuhteesta viranomaisille A-luvan saamiseksi. Näin tapahtui. Toinen haastateltava kertoi, että samassa työssä ollut henkilö oli saanut Kela-kortin ja hän ei. Tämä tuntui haastateltavasta vääriältä. Viranomaistulkintojen vaihtelevuus voi tuntua epärealistiselta ja myös tarkoittaa tulonmenetystä, jos ei ole ymmärtänyt toimia tietynä aikana tietyllä tavalla viranomaisten suuntaan. Monet kuitenkin kehuivat viranomaisten toimintaa hyväksi ja ystävälliseksi, mutta osa myös toi esille, että erilaisten päätösten perusteluita voisi selittää ja avata selkeämmin.

## Vakinaisten asujien tilastokäytäntö

Väestörekisterin vaikutukset ulottuvat muuttajia koskevaan tiedontuotantoon, koska suomalaisessa tilastojärjestelmässä väestörekisteri on väestötilaston keskeisin ja osin ainoa lähde. Väestörekisterillä on suuri merkitys myös otantaan perustuvilla kyselytutkimuksille, koska ne poimivat usein otoksensa juuri väestörekisteristä.

Myös kotikuntamerkin merkitys ulottuu tilasto- ja otantatiedontuotantoon. Esimerkiksi väestötilastot kertovat ”vakinaisesti asuvan väestön määrästä, rakenteesta ja muutoksista” (Väestö, <http://stat.fi/til/aiheet.html#vrm>, luettu 24.2.2014). Tämä tilastokuvauksen ’vakinaisen asuminen’ tarkoittaa käytännössä sitä, että väestötilasto sisältää ainoastaan ne henkilöt, joilla on kotikuntamerkintä väestörekisterissä. Tilastokeskus muodostaa myös otantaväestön (eli sen joukon, josta otoksia poimitaan) henkilöistä, joilla on kotikunta.

Nämä tiedontuotannon menettelytavat rajaavat ne maahanmuuttajat, jotka jäävät kokonaan rekisterin ulkopuolelle tai rekisteriin kotikunnattomina, myös vain vakinaisesti maassa asuvan väestön tuottavan tilaston ja otostutkimusten ulkopuolelle. Tällä tavalla heidät rajataan myös hyvinvointipolitiikan suunnittelun ulkopuolelle<sup>10</sup>.

10 Myös viranomaiset ovat havahtuneet tähän tilanteeseen, sillä Tilastokeskus asetti valtiovarainministeriön pyynnöstä keväällä 2013 TUTKA-työryhmän ratkomaan yhden tiedontuotannon ulkopuolelle jäävän ryhmän eli tilapäisten työntekijöiden rekisteröintiä ja tilastointia.

## Johtopäätökset

Maistraattien tekemällä rekisteröintityöllä on seurauksia maahanmuuttajien sosiaaliturvan piiriin pääsyle etenkin silloin, kun muut viranomaiset nojaavat maistraatin päätöksiin. Maistraattien tavat kirjata muuttajia vaihtelevat siis paikallisesti ja eri maistraattien alueilla. Olemme tuoneet esille, että eri yksiköihin on muodostunut keskenään erilaisia kirjauskulttuureita. Näin ollen maistraatista toiseen vaihtelee, mitä tietoja henkilöstä tai hänen perheestään rekisteröidään, saako hän tai hänen perheenjäsenensä kotikunnan, ja kerrotaanko hänelle edes epäsuorasti kotikunnan merkityksestä suomalaisessa yhteiskunnassa.

Asiakastyössä on muodostunut myös hyviä käytäntöjä, jotka perustuvat lain antamaan tulkintavaraan. Ne ovat jääneet näkymättömiksi sen vuoksi, että ne ovat osin epävirallisia. Tarkoitamme näillä hyvillä käytännöillä joustavia, mutta silti laintulkinnan puitteissa olevia menettelyjä vaadittavien legalisointien ja asiakirjojen suhteen sekä neuvontaa ainakin potentiaalisista kotikuntastatukseen liittyvistä etuuksista. Hyvien käytäntöjen epävirallisuus ja näkymättömyys aiheuttavat valitettavasti alueellista eriarvoisuutta. Tähän, ja samalla myös muista asioista kumpuaviin eriarvoisuuksiin, on toivottavasti tulossa muutos lähivuosina, sillä maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön perustama työryhmä aloitti toimintansa maaliskuussa 2013. Työryhmän tavoitteena on neuvotella maistraattien kesken yhteiset ja standardit käytännöt ainakin osin jo hyväiksi todettujen käytäntöjen pohjalta.

Olemme nostaneet esille myös sen, että maistraatit ovat osa viranomaisverkostoa, joka jalkauttaa lainsäädännöllä lujitettua maahanmuuttopolitiikkaa. Rekisteröintitoiminta on yhtäältä varsin autonomista, mutta toisaalta tukeutuu – hieman maistraattikohtaisesti vaihtelevasti – myös ulkomaalaispoliisin ja Maahanmuuttoviraston varmistuksiin ja lausuntoihin.

Muuttajien näkökulmasta suomalainen viranomaisjärjestelmä ja maistraattien rekisteröintitehtävät sekä niiden merkitys avautuivat hankalasti ja usein vasta vuosien maassa asumisen jälkeen. Se, että muuttajien on vaikea hahmottaa rekisteröinnin merkitystä, saattaa myös viivästyttää henkilötietojen ja kotikunnan rekisteröimistä. Jos henkilön tiedot jäävät puutteellisesti rekisteröidyiksi, myös mahdollinen oikeus kotikuntaan saattaa jäädä toteutumatta.

Maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen ylläpitämä väestörekisteri on maahan muuttaneita yksilöitä koskevan hallinnan väline ja samanaikaisesti mahdollistaa muuttaneiden hallinnan väestöryhmänä, koska väestötasoinen tiedontuotanto perustuu vahvasti siihen. Monenlainen politiikan suunnittelu ja toteutus (esimerkiksi maahanmuutto-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikat) nojautuu väestörekisteriin kirjattujen kotikuntalaisten perusteella muodostetun ulkomaalaisväestön lukumäärä- ja ominaislaatu-tietojen varaan. Tällöin ne maassa asuvat muuttajat, jotka ovat jääneet rekisteriin kotikunnattomiksi tai kokonaan rekisterin ulkopuolelle, ovat täysin näkymättömiä.

## Kirjallisuus

Kielilaki 423/2003

Kotikuntalaki 201/1994

Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010

Laki veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä 1231/2011

Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista 661/2009

Malin, Maili & Anis, Merja (2013) Maahanmuuttajat hyvinvointivaltiossa. Teoksessa Martikainen, Tuomas ym. (toim.) (2013) Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta. Gaudeamus, Helsinki, 141–159.

Martikainen, Tuomas & Saukkonen, Pasi & Säävälä, Minna (toim.) (2013) Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta. Gaudeamus, Helsinki.

Rinta-Hoiska, Maija 2010. Selvitys tilapäisen oleskeluluvan nojalla Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten kotikunnan määräytymisestä. Helsingin kaupungin maahanmuutto-osasto.





# Venäjänkieliset maahanmuuttajat sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaina

PETR POTCHINCHTCHIKOV JA POLINA KOPYLOVA

## Sosiaaliturvasta ja terveydenhuoltopalveluista tiedottaminen

Tiedottamisen laajuus ja laatu vaihtelevat kunnittain. Kunnat, joissa venäjänkielisten määrä on huomattava (muun muassa pääkaupunkiseutu, Etelä-Karjala, Kymenlaakso), panostavat tiedottamiseen määrällisesti enemmän. Tiedottaminen kunnan asukkaiksi tuleville maahanmuuttajille jää kuitenkin yleensä hyvin muodolliselle tasolle. Viralliset tiedotteet ja viranomaisten antamat ohjeet tarjoavat joskus liian ”ruusuisen” kuvan todellisuudesta ja muistuttavat tältä osin matkailuesitteitä.

Tämä heijastuu sosiaali- ja terveystalouteen niiden vähäisenä käyttönä sekä siinä, ettei palvelujen sisältöä ja tarkoituksia täysin ymmärretä. Maahanmuuttajien on vaikea hahmottaa, mitä eroa on esimerkiksi Kelan ja sosiaaliviraston palveluiden välillä. Myös lastensuojelupalvelut koetaan vaikeaselkoisiksi. Palveluista laadittujen käännosten laatu vaihtelee suuresti ja niissä ei ole huomioitu kulttuurisidonnaisten viestintäperiaatteiden merkitystä. Käännetty teksti ovat usein alkuperäisversioita vaikeampilukuisia.

Materiaalin puutteista seuraa monenlaisia ongelmia: asiakkaat eivät ymmärrä vastuunjako terveyskeskusten henkilökunnan välillä eivätkä sitä, millä perusteilla läheteet määrätään. Näin myös kokonaisuuden hahmottaminen kärsii ja maahanmuuttajat eivät tunne oikeuksiaan tai etuisuuksiaan eivätkä myöskään osaa esittää oikeita kysymyksiä. Sekä toimeentulon jakamisperiaatteet (ja erityisesti harkinnanvaraisuus) että lastensuojelupalveluiden periaatteet jäävät epäselviksi ja voivat tuntua epäreiluilta. Koko järjestelmä voi tuntua enemmän rangaistusko- neistolta kuin hyvinvoinnin turvaajalta.

Kirjalliseen kommunikaatioon tai puheluihin perustuva palveluidenhakumenetelmä vaatii sekä kielitaitoa että syvää kulttuurin ymmärtämistä. Maahanmuuttajien alkuvaiheessa ihmiset eivät osaa tarpeeksi kieltä voidakseen edes hakea tarvitsemiaan palveluita. Lisäksi tulkkipalveluun ei aina riitä resursseja, ja senkin laatu vaihtelee. Erilaiset viranomaisten ja isojen järjestöjen tarjoamat tukipalvelut keskittyvät pääasiassa pääkaupunkiseudulle ja ovat usein projekti- luonteisia.

Niinpä käsitykset tarjolla olevista palveluista ja asiakkaiden kohtelusta perustuvat usein maahanmuuttajan oman sosiaalipiirin epäviralliseen näkemykseen. Yhdenmukainen ja valtakunnallinen tiedotus palvelujärjestelmän toimintaperiaatteista Infopankkia lukuun ottamatta puuttuu. Toisaalta myös Infopankin monikielinen sisältö on suhteellisen suppea ja tarkempi sisältö löytyy vain suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Virastoissa asiointia helpottaa tulkin apu, mutta myös tulkkien käyttämä alan sanasto on vakiintumatonta. Näin asiakkaalle voi jäädä epäselväksi, mitä asioinnin aikana oikeastaan sovitaan.

Maahanmuuttajilla on keskimäärin heikompi eläketurva kuin kantaväestön edustajilla. He aloittavat työelämänsä Suomessa myöhemmin, joten heidän tulevat eläkkeensä ovat todennäköisesti pienempiä kuin samanikäisillä valtaväestön edustajilla. Lisäksi maahanmuuttaja usein työllistyy aloille, joilla palkkataso on muutenkin alhaisempi. Suhteellisesti pienempi eläke voi vaikuttaa vaikkapa tuetun asumisen muodon valintaan: eläkeläinen ei pääse esimerkiksi palvelutaloon korkean vuokramaksun vuoksi ja näin iäkkään ihmisen yleinen hyvinvointi heikentyy.

**Miten näitä ongelmia sitten voitaisiin ratkaista?** Ensinnäkin, mitä tulee viestintään ja palveluiden saatavuuteen: viranomaisten ja maahanmuuttajajärjestöjen yhteistyötä tulisi tehostaa niin, että järjestöjen asiantuntemusta kulttuurisidonnaisen viestinnän ratkaisuisissa käytettäisiin enemmän. Maahanmuuttajayhteisö tai -järjestö voi tukea uutta tulokasta monella tavoin ja ohjata häntä muun muassa sosiaalipalvelujen käytössä sekä etujen hakemisessa. Kielen osaamisen roolia onnistuneen integraation välineenä ei pitäisi nähdä ainoana edellytyksenä kotoutumiseen. Maahanmuuttajan polun alussa hyvä orientoituminen sekä vertaistuen muodossa annettu motiivointi ovat vielä kielitaitoakin tärkeämpiä. Lisäksi voidaan nostaa esiin tavoitteellinen rekrytointi, joka läpäisee myös viranomaisten toiminnan kaikki tasot.

Toiseksi, mitä tulee iäkkäiden ihmisten hyvinvointiin, valmiita ratkaisuja ei välttämättä ole. Eläkkeiden tasoon liittyvät ongelmat vaativat ratkaisukseen mittavaa yhteistyötä eri viranomaistahojen välillä sekä kansainvälisten sopimusten laatimista. Kuntatasolla voitaisiin kuitenkin kehittää räätälöityjä ratkaisuja, esimerkiksi niin, että iäkkäiden ihmisten hoito järjestettäisiin yhteistyössä monikulttuuristen järjestöjen kanssa. Näin asiakkaan kulttuuritaustakin tulisi huomioiduksi.

Jo nyt Suomen väestöluku kasvaa maahanmuuton ansiosta ja kasvu jatkuu lähivuosina. Kulttuuriyhteisöjen muodostuminen, kasvu ja rinnakkainelo tuovat yhteiskuntaamme rakenteellisia muutoksia, jotka on syytä ottaa huomioon sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisessä.

Nyt käytössä oleva paikantamisperiaate, jonka mukaan esimerkiksi venäjän kieltä käytetään palveluita koskevassa viestinnässä vain rajoitetusti, ei ole osoittautunut tehokkaaksi. Muuttuva väestörakenne haastaa yhteiskuntaa ja etenkin päättäjiä käsittelemään palveluja kokonaisuuksina niin, että ne tulevaisuudessa vastaisivat mahdollisimman joustavasti muuttuvan yhteiskunnan tarpeisiin.





# Julkaisun kirjoittajista

---

Tämän julkaisun artikkeleiden kirjoittamiseen ja niiden taustalla olevien tutkimusten laatimiseen ovat osallistuneet seuraavat henkilöt:

## Maahanmuuttajien oikeus sosiaaliturvaan: Politiikat ja käytäntö Suomessa

*Anderssén Hanna*, ylitarkastaja, Euroopan muuttoliikeverkosto

*Bärlund Rafael*, ylitarkastaja, Euroopan muuttoliikeverkosto

*Kiuru Berit*, ylitarkastaja, Euroopan muuttoliikeverkosto

## Maahanmuuttajien terveyspalveluiden käyttö ja luottamus eri instituutioihin – Tuloksia ja kokemuksia Maahanmuuttajien terveys- ja hyvinvointitutkimuksesta (Maamu)

*Castaneda Anu E*, PsT, erikoistutkija, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

*Keskimäki Ilmo*, 1) tutkimusprofessori, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) 2) professori, Tampereen yliopisto

*Koponen Päivikki*, TtT, tutkimuspäällikkö, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

*Koskinen Seppo*, tutkimusprofessori, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

*Kuusio Hannamaria*, FT, tutkija, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

*Manderbacka Kristiina*, VTT, dos., tutkimuspäällikkö, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

*Mölsä Mulki*, tutkija, lääkäri, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

*Rask Shadia*, TtM, tutkija, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

*Weiste-Paakkanen Anneli*, VTM, tutkija, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

## Ulkomaalaisten tilapäistyöntekijöiden kokemuksia toimeentuloturvasta

*Albo Rolle*, MSc, väitöskirjatutkija, Turun yliopisto

*Granberg Leo*, VTT, professori, Helsingin yliopisto

*Helander Mika*, VTT, tutkijatohtori, Turun kauppakorkeakoulu

*Holley Peter*, VTM, väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto

*Saksela-Bergholm Sanna*, VTT, tutkijatohtori, Helsingin yliopisto

## Ulkomaisen tilapäistyövoiman terveydenhuolto

*Alho Rolle, MSc, väitöskirjatutkija, Turun yliopisto*

*Granberg Leo, VTT, professori, Helsingin yliopisto*

*Helander Mika, VTT, tutkijatohtori, Turun kauppakorkeakoulu*

*Holley Peter, VTM, väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto*

*Saksela-Bergholm Sanna, VTT, tutkijatohtori, Helsingin yliopisto*

## Eriarvoistavatko maistraattien rekisteröimiskäytännöt Suomessa asuvia ulkomaalaisia?

*Alastalo Marja, YTT, yliopistolehtori, Itä-Suomen yliopisto*

*Homanen Riikka, YTT, tutkijatohtori, Tampereen yliopisto*

*Rantanen Pekka, YTM, tutkija, Tampereen yliopisto*

## Venäjänkieliset maahanmuuttajat sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaina

*Kopylova Polina, toimittaja, Uudenmaan venäjänkielinen yhdistys ry*

*Potchinchtchikov Petr, toimittaja, Uudenmaan venäjänkielinen yhdistys ry*

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN)

Maahanmuuttovirasto

PL 18

00581 HELSINKI

+358(0) 295 430 431

[emn@migri.fi](mailto:emn@migri.fi)

[www.emn.fi](http://www.emn.fi)

[www.emn.europa.eu](http://www.emn.europa.eu)

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) perustettiin Neuvoston päätöksellä 14 päivänä toukokuuta 2008. Se saa taloudellista tukea Euroopan unionilta. Euroopan muuttoliikeverkoston tavoitteena on vastata yhteisön toimielinten sekä jäsenvaltioiden viranomaisten ja laitosten tarpeeseen saada tietoa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista. EMN tuottaa ajantasaista, puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa politiikan suunnittelun tukemiseksi Euroopan unionissa ja sen jäsenvaltioissa. EMN antaa lisäksi yleisölle tietoa kyseisistä asioista.

ISBN 978-952-5920-32-1 (PDF)