

Milla Kangasniemi

**TILAPÄISTÄ SUOJELUA SAAVAN  
OIKEUSASEMA SUOMESSA**  
Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Kandidaatintutkielma  
Julkisoikeus  
Kevät 2023

# TIIVISTELMÄ

Milla Kangasniemi: Tilapäistä suojelua saavan oikeusasema Suomessa: taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet

Kandidaatintutkielma

Tampereen yliopisto

Johtamisen ja talouden tiedekunta, Julkisoikeus

Huhtikuu 2023

---

Venäjän hyökkäys Ukrainaun helmikuussa 2022 on johtanut niin kutsuttuun Ukrainan kriisiin, jonka myötä moni ukrainalainen on joutunut pakenemaan kotimaastaan ja etsimään turvaa muista maista. Myös Suomeen on saapunut kriisin johdosta useita tuhansia sotaa pakenevia ukrainalaisia. Kriisin seurauksena Euroopan unioni on ottanut ensimmäistä kertaa käyttöön säätämänsä tilapäisen suojelun direktiivin (2001/55/EY), jonka tarkoitus on toimia ikään kuin hätämekanismi tilanteessa, jossa EU:n jäsenmaihin saapuu kerralla suuri määrä turvaa tarvitsevia ihmisiä. Tilapäisen suojelun kautta apua tarvitseville ihmisille on mahdollista myöntää kollektiivisesti tilapäisiä oleskelulupia perinteistä turvapaikanhakuprosessia nopeammassa ja kevyemmässä menettelyssä. Tilapäinen suojelu on luonteeltaan lyhytaikaista ja sen perusteella myönnetään oleskelulupa lähtökohtaisesti vain vuodeksi kerrallaan.

Tässä lainopillisessa tutkimuksessa pyritään tulkitsemaan ja systematisoimaan tilapäistä suojelua koskevaa sääntelyä sekä tutkimaan, minkälainen oikeusasema tilapäistä suojelua saavalla on Suomessa. Tarkemmin selvitetään, minkälaisia taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia, eli TSS-oikeuksia, tilapäistä suojelua saavalla on. Kansallisesti tilapäistä suojelua sekä suojelua saavan oikeusasemaa koskeva sääntely on pääasiassa löydettävissä ulkomaalaislaista (301/2004) sekä laista kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011). Nämä muodostavat keskeisen osan tutkimuksen lähdeaineistoa ja lisäksi apuna hyödynnetään muuta aineistoa. Tilapäistä suojelua saavan TSS-oikeudet turvataan pääasiassa vastaanottopalvelujen kautta, eli suojelua saavalle turvataan muun muassa majoitus, välttämätön toimeentulo sekä sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut. Sivistyksellisten oikeuksien osalta keskeisin yksilön perusoikeus on oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja myös tämä oikeus pyritään Suomessa turvaamaan tilapäistä suojelua saaville lapsille. Tilapäistä suojelua saavalla on oikeus työskennellä Suomessa heti tilapäisen suojelun hakemuksen rekisteröinnistä ja tämä ilmentää suojelua saavan taloudellisia perusoikeuksia.

Tutkimuksen keskeisimmät tulokset koskevat tilapäistä suojelua saavan oikeusaseman muutosta. Suojelua saavan oikeusasema voi muuttua maassa oleskelun aikana esimerkiksi, jos tämä tekee töitä tai hakee Suomesta kotikuntaa. Kotikunnan saamisen myötä suojelua saava siirtyy kunnan asukkaaksi ja tätä kautta pois vastaanottokeskuksista. Esimerkkinä kotikunnan vaikutuksista tilapäistä suojelua saavan TSS-oikeuksiin voidaan mainita se, että suojelua saavan oikeus sosiaalipalveluihin laajenee tämän siirtyessä hyvinvointialueiden palveluiden piiriin. Sivistyksellisten oikeuksien näkökulmasta kotikunnan merkittävin seuraus on oppivelvollisuuden laajentuminen tilapäistä suojelua saaviin lapsiin. Lisäksi kotikunnan saaminen liittyy laajempaan maassa asumisen vakinaisuuden arviointiin, joka liittyy oikeuteen saada Kelan asumisperusteisia sosiaalietuuksia. Tilapäistä suojelua saavalle voi muodostua oikeus Kelan asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, jos Kela katsoo henkilön esimerkiksi työntekijän tai kotikunnan myötä asuvan vakinaisesti maassa.

Tilapäistä suojelua koskeva sääntely on melko uutta ja suojelua annetaan käytännössä nyt ensimmäistä kertaa. Käytännön soveltaminen on tuonut esiin joitakin lainsäädännöllisiä puutteita, joita on myös pyritty korjaamaan. Lainsäädäntöä on muutettu esimerkiksi työntekijä-oikeuden sekä kuntiin siirtymisen osalta. Tutkimuksen lopuksi pohditaan vielä lainsäädännöstä mahdollisesti edelleen löytyviä puutteita. Esimerkiksi tilapäisen suojelun tilapäisyys ja lyhytaikaisuus tuntuvat olevan ristiriidassa asumisen vakinaisuuden arvioinnin kanssa ja tätä tulisi mahdollisesti täsmentää kansalliseen sääntelyyn. Tilapäisyyden ja vakinaisuuden välinen problematiikka muodostaisi myös mielenkiintoisen jatkotutkimusaiheen.

Avainsanat: Ukrainan kriisi, tilapäinen suojelu, perusoikeudet, taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, kotikunta.

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# SISÄLLYSLUETTELO

LÄHDELUETTELO .....	ii
1. JOHDANTO.....	1
1.1. Tutkimusaiheen esittely .....	1
1.2. Tutkimuskysymys.....	2
1.3. Tutkimusmenetelmä ja aineisto .....	3
2. OIKEUDELLINEN VIITEKEHYS .....	5
2.1. Johdatus oikeudelliseen viitekehykseen.....	5
2.2. Tilapäinen suojele.....	5
2.3. Kansainvälinen suojele .....	7
2.4. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet .....	9
2.4.1. Yleistä .....	9
2.4.2. Taloudelliset oikeudet.....	10
2.4.3. Sosiaaliset oikeudet.....	11
2.4.4. Sivistykselliset oikeudet.....	14
3. TILAPÄISTÄ SUOJELUA SAAVAN TSS-OIKEUDET .....	16
3.1. Johdatus tilapäistä suojele saavan TSS-oikeuksiin .....	16
3.2. Oikeus vastaanottopalveluihin .....	16
3.3. Tilapäistä suojele saavan sivistykselliset oikeudet.....	21
3.4. Oikeus työntekoon .....	24
3.5. Kotikunnan merkitys.....	26
3.5.1. Mitä tarkoitetaan kotikunnalla?.....	26
3.5.2. Kotikunnan merkitys tilapäistä suojele saavan TSS-oikeuksien kannalta.....	27
4. JOHTOPÄÄTÖKSET .....	32

## LÄHDELUETTELO

### *Kirjallisuus:*

- Hallberg, P. (2010). *Perusoikeusjärjestelmä*. Teoksessa: Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V-P. (2011). *Perusoikeudet*. Alma Talent Oy.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2023). *Kuntalaki – Tausta ja tulkinnot*. 11. uudistettu painos. Alma Talent Oy.
- Kallio, H., Kotkas, T. & Palander, J. (2018). *Ulkomaalaisoikeus*. Alma Talent Oy.
- Kuosma, T. (2016). *Turvapaikka ja pakolaisasema: Kansainvälisen suojelun periaatteet*. Nordbooks.
- Kuosma, T. (2004). *Uusi Ulkomaalaislaki*.
- Määttä, T. & Paso, M. (2022). *Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Unigrafia Oy.
- Ojanen, T. & Scheinin, M. (2010). *Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä*. Teoksessa: Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V-P. (2011). *Perusoikeudet*. Alma Talent Oy.
- Pohjalainen, T. & Husa, J. (1997). *TSS-oikeudet: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet*. Joensuun yliopiston yhteiskuntapolitiikan ja filosofian laitos.
- Tuori, K. (2009). *Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §)*. Teoksessa: Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V-P. (2011). *Perusoikeudet*. Alma Talent Oy.
- Tuori, K. (2009). *Sivistykselliset oikeudet (PL 16 & 123 §)*. Teoksessa: Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V-P. (2011). *Perusoikeudet*. Alma Talent Oy.

### *Virallislähteet:*

- Suomen perustuslaki 731/1999.
- Ulkomaalaislaki 301/2004.
- Kuntalaki 410/2015.
- Kotikuntalaki 201/1994.
- Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011.
- Laki toimeentulotuesta 1412/1997.
- Laki yleisestä asumistuesta 938/2014.
- Laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa 16/2019.
- Sosiaalihuoltolaki 1301/2014.
- Työttömyysturvalaki 1290/2002.

Oppivelvollisuuslaki 1214/2020.  
Perusopetuslaki 628/1998.  
Varhaiskasvatuslaki 540/2018.  
Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009.  
Lukiolaki 714/2018.  
Laki ammatillisesta koulutuksesta 531/2017.  
Kansaneläkelaki 568/2007.  
Työsopimuslaki 55/2001.  
Laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta 122/1919.  
Sairausvakuutuslaki 1224/2004.  
Neuvoston direktiivi 2001/55/EY. (Tilapäisen suojelun direktiivi)  
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU. (Määritelmädirektiivi)  
Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01).  
Euroopan neuvoston täytäntöönpanopäätös (2022/382).  
Euroopan komission tiedonanto (2022/C 126 1/01).  
YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus (1948).  
Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus 1951 ja pakolaisten oikeusasemaa koskeva lisäpöytäkirja 1967. (SopS 77/1968).  
Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 16.12. 1966 (SopS 6/1976).  
Euroopan sosiaalinen peruskirja 1996 (SopS 78/2002).  
HE 28/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.  
HE 252/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta.  
HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.  
HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.  
HE 9/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.  
HE 266/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.  
HE 159/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.  
HE 173/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.  
HE 188/2018 VP. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 135/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta.

*Verkkolähteet:*

- Consilium.europa.eu (n.d.) EU:n vastaus Venäjän hyökkäykseen Ukrainaa kohtaan. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/eu-response-ukraine-invasion/>. Viitattu 26.1.2023.
- Edilex.fi (6.4.2022). Kela: Tilapäinen suojelu ei tarkoita oikeutta saada Kelan asumisperusteisia etuuksia. <https://www.edilex.fi/uutiset/75474?allWords=tilapäinen+suojelu&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=1399411>. Viitattu 14.3.2023.
- Intermin.fi (n.d.) Tilapäinen suojelu Ukrainasta paenneille. <https://intermin.fi/ukraina/tilapainen-suojelu>. Viitattu 2.2.2023.
- Kela.fi (13.1.2023). Työntekijän sosiaaliturva. <https://www.kela.fi/ulkomailta-suomeen-tyontekijat-ja-yrittajat>. Viitattu 19.3.2023.
- Kela.fi (7.2.2023). Ukrainan sotaa paenneiden henkilöiden siirtyminen Kelan asiakkaiksi. <https://www.kela.fi/documents/20124/3972786/Kelan+webinaari+7.2.+Ukrainan+sotaa+paenneiden+henkilöiden+siirtyminen+Kelan+asiakkaiksi.pdf/f1eb76f9-0e63-8a58-da2b-4fdd156082bd?t=1676459136035>. Viitattu 2.4.2023.
- Migri.fi (n.d.) Maahanmuuttovirasto – Ukraina: Tilapäinen suojelu. <https://migri.fi/ukraina>. Viitattu 26.1.2023.
- Migri.fi (n.d.) Maahanmuuttovirasto – Turvapaikka Suomesta. <https://migri.fi/turvapaikka>. Viitattu 23.2.2023.
- Migri.fi (n.d.). Maahanmuuttovirasto – Tietoa kunnille: Mikä on kuntamalli? <https://migri.fi/kuntamalli>. Viitattu 24.3.2023.
- Okm.fi (9.1.2023). Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja sen vaikutukset opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan. <https://okm.fi/ukraina>. Viitattu 14.3.2023.
- Stm.fi (7.2.2023). Suomen sosiaaliturvajärjestelmä. <https://stm.fi/suomen-sosiaaliturvajarjestelma>. Viitattu 23.3.2023.
- Studyinfinland.fi (n.d.). Study and research opportunities for those fleeing Ukraine. <https://www.studyinfinland.fi/ukraine>. Viitattu 29.3.2023.
- Tilastot.migri.fi (30.1.2023). Maahanmuuttoviraston tilastot. <https://tilastot.migri.fi/index.html#decisions/23330/48?start=623>. Viitattu 2.2.2023.
- Valtioneuvosto.fi (8.4.2022). Ukrainasta paennut voi aloittaa työnteen heti tilapäistä suojelua haettuaan. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/ukrainasta-paennut-voi-aloittaa-tyonteon-heti-tilapaista-suojelua-haettuaan>. Viitattu 14.3.2023.
- Valtioneuvosto.fi (n.d.) Venäjän hyökkäys Ukrainaan. <https://valtioneuvosto.fi/ukraina>. Viitattu 26.1.2023.

# 1. JOHDANTO

## 1.1. Tutkimusaiheen esittely

Venäjän hyökkäys Ukrainaan helmikuussa 2022 on horjuttanut koko Euroopan turvallisuutta. Tilanne Ukrainassa on johtanut niin kutsuttuun Ukrainan sotaan, joka jatkuu maiden välillä edelleen.<sup>1</sup> Viitataan tähän Ukrainassa käytävään sotaan jatkossa Ukrainan kriisinä. Euroopan unioni ja sen jäsenmaat ovat tuominneet ankarasti Venäjän toimet Ukrainassa. Euroopan unioni eli EU on pyrkinyt osoittamaan solidaarisuuttaan ja auttamaan Ukrainaa monin tavoin. EU on muun muassa osoittanut Venäjälle useita taloudellisia pakotteita sekä auttanut Ukrainaa lähettämällä maahan ruokaa, vettä ja muita tarvikkeita.<sup>2</sup>

Kriisin seurauksena monet ukrainalaiset ovat joutuneet jättämään kotinsa ja etsimään turvaa muista maista. Osana Ukrainalle osoitettua solidaarisuutta Euroopan unionin jäsenmaat ovat tarjonneet turvaa maasta paenneille ukrainalaisille.<sup>3</sup> Suomeenkin on saapunut kriisin seurauksena useita tuhansia sotaa pakenevia ukrainalaisia, ja nämä olivat viime vuonna suurin maahanmuuttajien ryhmä, vaikka perinteisesti Suomeen muutetaan työn tai opiskelun perässä.<sup>4</sup> Myös ukrainalaisilla on oikeus hakea oleskelulupaa Suomesta työnteon tai opiskelun sekä perhesiteen perusteella.<sup>5</sup> Esimerkiksi vuoden 2022 aikana ukrainalaisille myönnettiin 1 825 oleskelulupaa Suomesta työnteon perusteella.<sup>6</sup> Kaikilla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta muuttaa työnteon tai opiskelujen perusteella.

Moni ukrainalainen on päätenyt hakemaan kansainvälistä suojelua Suomesta. Ukrainalaisille myönnettiin kuitenkin vain muutama turvapaikka vuoden 2022 aikana, vaikka turvapaikkahakemuksia saapui Suomeen noin 1 800.<sup>7</sup> Tämä johtuu siitä, että Ukrainan kriisin seurauksena Suomessa on ensimmäistä kertaa otettu käyttöön tilapäisen suojelun mekanismi. Euroopan unionin sääntelyyn perustuvan tilapäisen suojelun ideana on tarjota kollektiivisesti tietylle väestöryhmälle tilapäisiä oleskelulupia perinteistä turvapaikanhakuprosessia nopeammalla aikataululla.<sup>8</sup> Euroopan unioni teki päätöksen

---

<sup>1</sup> Valtioneuvosto.fi (n.d.) Venäjän hyökkäys Ukrainaan.

<sup>2</sup> Consilium.europa.eu (n.d.) EU:n solidaarisuus Ukrainaa kohtaan.

<sup>3</sup> Consilium.europa.eu (n.d.) EU:n solidaarisuus Ukrainaa kohtaan.

<sup>4</sup> Migri.fi (30.1.2023). Maahanmuuton vuosi 2022: Venäjän hyökkäys Ukrainaan vaikutti laajasti maahanmuuttoon.

<sup>5</sup> Ulkomaalaislain 45 §:n (720/2018) mukaan tilapäistä työntekoa varten ulkomaalaiselle voidaan myöntää tilapäinen työntekijän oleskelulupa sekä tämän seurauksena tämän perheenjäsenelle voidaan myöntää oleskelulupa samaksi ajaksi.

<sup>6</sup> Tilastot.migri.fi (30.1.2023). Työnteon perusteella myönnetty oleskeluluvat aikavälillä 1/2022–12/2022.

<sup>7</sup> Tilastot.migri.fi (30.1.2023). Ukrainalaisille myönnettiin vuonna 2022 vain 3 turvapaikkaa.

<sup>8</sup> Intermin.fi (n.d.) Tilapäinen suojelu Ukrainasta paenneille.

tilapäisen suojelun antamisesta 4.3.2022<sup>9</sup> ja Suomen valtioneuvosto puolestaan 7.3.2022<sup>10</sup>, jonka jälkeen tilapäistä suojelua on myönnetty Suomessa 48 632 ukrainalaiselle<sup>11</sup>.

## 1.2. Tutkimuskysymys

Jokaisella ihmisellä on oikeus elämään, vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen.<sup>12</sup> Tätä lähtökohtaa vahvistavat Suomen valtiosäännön perusperiaatteet, kuten yksilön vapauksien ja oikeuksien turvaaminen sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen.<sup>13</sup> Ihmisillä on tiettyjä oikeuksia, jotka ovat sovellettavissa kaikkialla kaikissa tilanteissa, myös kriisin aikana. Tutkin tässä tarkemmin tilapäistä suojelua saavan henkilön oikeusasemaa Suomessa. Kiinnostukseni kohteena ovat tilapäistä suojelua saavan taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet eli niin kutsutut TSS-oikeudet. Kuten jäljempänä käy ilmi, kyseiset oikeudet ovat hyvin perustavanlaatuisia yksilön elämän ja toimeentulon kannalta ja siksi niiden tutkiminen on tärkeää. Lopullinen tutkimuskysymykseni on muotoutunut seuraavasti: minkälaisia taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia tilapäistä suojelua saavalla on Suomessa? Esimerkkinä käytän Ukrainan kriisiä ja sen aikana ukrainalaisille tilapäisen suojelun kautta turvattuja oikeuksia sekä palveluja.

Kriisi Ukrainassa on edelleen käynnissä eikä sen loppumisesta ole tietoa. Aihe on siksi erityisesti ajankohtaisuutensa vuoksi kiinnostava tutkimusaihe. Tilapäinen suojelu on myös suhteellisen uusi suojelun muoto ja sitä annetaan käytännössä vasta nyt ensimmäistä kertaa. Siitä syystä sitä ei ole vielä paljon tutkittu ja siksi myös mahdollisia tutkimusaiheita olisi monia. Päädyin tässä tutkimuksessa kuitenkin rajautumaan tilapäistä suojelua saavan TSS-oikeuksien tarkasteluun. Tilapäinen suojelu muodostaa henkilölle tietynlaisen statuksen, jolla on vaikutusta henkilön oikeusasemaan. Tätä oikeusasemaa pyrin tarkastelemaan juuri TSS-oikeuksien kannalta. Ajankohtaisuutensa vuoksi tilapäistä suojelua koskevaa sääntelyä muutetaan ja päivitetään jonkun verran jatkuvasti kriisin aikana. Tämä lisää jonkun verran tutkimuksen haastetta ja on otettava huomioon tutkimuksen edetessä.

Keskityn tutkimuksessani ainoastaan tilapäisen suojelun tarkasteluun. Kuten todettu, ukrainalaisia on saapunut Suomeen useiden syiden varjolla ja näin ollen heille on myönnetty erilaisia oleskelulupia perustuen maahantulon syyhyn. Oleskelulupia on myönnetty myös kansainvälisen suojelun

---

<sup>9</sup> Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/382.

<sup>10</sup> Valtioneuvoston päätös SM/2022/24.

<sup>11</sup> Tilastot.migri.fi (15.3.2023). Ukrainalaisille myönnetty tilapäinen suojelu.

<sup>12</sup> YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 1948, 3. artikla.

<sup>13</sup> Hallberg 2010, Perusoikeuksien tarkoitus: Perusarvojen vahvistaminen.



perusteella. Rajaan nämä tutkimukseni ulkopuolelle. Keskityn tutkimuksessani myös ainoastaan taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sisältöön, joten muiden perusoikeuksien tarkastelu rajautuu tutkimukseni ulkopuolelle.

### 1.3. Tutkimusmenetelmä ja aineisto

Toteutan tutkimukseni lainopillisella menetelmällä eli tutkin voimassa olevan oikeuden sisältöä. Aloitan systematisoimalla tutkimukseni kannalta keskeistä oikeudellista sääntelyä. Hyödyntämäni aineisto tulee koostumaan sekä kansallisesta sääntelystä, Euroopan unionin sääntelystä, että kansainvälisestä sääntelystä. Aloitan oikeudellisen viitekehyksen rakentamisen selvittämällä tilapäistä suojelua koskevaa sääntelyä. Kansallisesta sääntelystä erityisen merkityksellinen tutkimukseni kannalta on ulkomaalaislaki (301/2004), joka sääntelee muun muassa erilaisten oleskelulupien myöntämistä. Ulkomaalaislaki käsittelee myös tilapäisen suojelun myöntämisen edellytyksiä. Tämän lisäksi hyödynnän muita kansallisia lakeja, erilaisia lakien esitöitä kuten hallituksen esityksiä ja tarvittaessa muuta kirjallisuutta. Tämän jälkeen määrittelen lyhyesti kansainvälisen suojelun sisältöä ja lopuksi selvitän, mitä taloudellisilla, sosiaalisilla ja sivistyksellisillä oikeuksilla tarkoitetaan sekä minkälaisissa oikeuslähteissä näistä säädetään.

Rakennettuani tutkimukseni oikeudellisen viitekehyksen jatkan pohtimalla tilapäistä suojelua saavan TSS-oikeuksien toteutumista Suomessa. Pyrin selvittämään tarkemmin muun muassa sitä, minkälaisiin palveluihin tilapäistä suojelua saava on oikeutettu Suomessa oikeudellisesta näkökulmasta ja miten nämä vastaavat tilapäistä suojelua saavien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia. Tässä käytän apuna lakia kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746//2011) eli niin kutsuttua vastaanottolakia, jossa säädetään maa-hanmuuttajille tarjotuista palveluista. Selvitän myös, mikä merkitys työnteko-oikeudella sekä kotikunnalla on tilapäistä suojelua saavan oikeusaseman kannalta. Kotikuntaoikeuden merkitystä selvitäessäni hyödynnän kotikuntalakia (201/1994) sekä kuntalakia (410/2015).

Tutkimukseni kannalta keskeistä sääntelyä on olemassa paljon ja pyrinkin hyödyntämään laajasti erilaisia oikeuslähteitä. Pyrin läpi tutkimukseni rakentamaan lähdeaineistoani oikeuslähdeoppia noudattaen, eli aineistoni koostuu vahvasti velvoittavista oikeuslähteistä<sup>14</sup>, kuten laeista, sekä heikosti velvoittavista oikeuslähteistä<sup>15</sup>, eli lakien esitöistä. Tutkimukseni kannalta keskeinen oikeuslähde on

---

<sup>14</sup> Määttä & Paso 2022, s.18.

<sup>15</sup> Määttä & Paso 2022, s.21.

EU:n tilapäisen suojelun direktiivi, jonka asema on Suomen oikeusjärjestyksessä lainsäädäntöä ohjaava.<sup>16</sup> Direktiivi onkin saatettu Suomessa pääasiassa osaksi ulkomaalaislakia. Oikeuslähteiden laajuus johtuu osaltaan siitä, että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kokonaisuus on hyvin laaja ja näitä koskeva sääntely on hajautettu moniin eri kansallisiin lakeihin. Tilapäistä suojelua koskeva sääntely puolestaan koostuu sekä Euroopan unionin sääntelystä että kansallisesta sääntelystä, mikä myös monipuolistaa lähdeaineistoani. Tilapäisen suojelun ajankohtaisuuden vuoksi kansallista sääntelyä on myös muutettu ja päivitetty kriisin aikana, jonka takia hyödynnän tutkimuksessani paljon myös lain muutoksia käsitteleviä hallituksen esityksiä. Tilapäisen suojelun luonteen vuoksi aiheesta ei ole vielä saatavilla oikeuskäytäntöä tai aikaisempaa tutkimusta, jota voisin omassa tutkimuksessani hyödyntää. Siksi pääasiallinen lähdeaineistoni koostuu kansallisista laeista ja näiden esitöistä.

Pääasiallinen tutkimuksessa hyödyntämäni tulkintamethodi on kielellinen tulkinta tai toisin sanoen lain sanamuodon mukainen tulkinta, eli pyrin tulkitsemaan lakia suoraan sen sanamuodon mukaisesti.<sup>17</sup> Tämän lisäksi hyödynnän systeemistä laintulkintaa, eli tarkastelen käytössäni olevia oikeuslähteitä osana laajempaa kokonaisuutta.<sup>18</sup> Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että hyödynnän tutkimuksessani monenlaisia oikeuslähteitä ja vertailen näitä usein keskenään. Pyrin luomaan oikeuslähteiden avulla kattavan kokonaisuuden tilapäistä suojelua saavan oikeusasemasta. Lakien esityöt, kuten hallituksen esitykset ovat Suomessa sallittuja oikeuslähteitä ja kertovat usein lainsäätäjän tarkoituksista lain taustalla.<sup>19</sup> Hyödynnän työssäni monia lain esitöitä, erityisesti hallituksen esityksiä selvittäessäni tarkemmin lakien sisältöä. Käytän siis myös tavoitteellista laintulkintaa, eli pyrin esitöiden avulla selvittämään lakien taustalla olevia päämääriä.<sup>20</sup> Koska yksilön perusoikeudet, tarkemmin TSS-oikeudet, ovat tutkimukseni keskiössä, hyödynnän monessa kohtaa myös perusoikeusmyönteistä laintulkintaa. Tämä tarkoittaa sitä, että lain mahdollisista tulkintavaihtoehdoista valitaan se, joka parhaiten edistää yksilön perusoikeuksien toteutumista.<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> Määttä & Paso 2022, s.19.

<sup>17</sup> Määttä & Paso 2022, s.35.

<sup>18</sup> Määttä & Paso 2022, s.38.

<sup>19</sup> Määttä & Paso 2022, s.21-22.

<sup>20</sup> Määttä & Paso 2022, s.44.

<sup>21</sup> Määttä & Paso 2022, s.50.

## **2. OIKEUDELLINEN VIITEKEHYS**

### **2.1. Johdatus oikeudelliseen viitekehykseen**

Selvitän ensin tutkimustani koskevaa oikeudellista kehystä ja pyrin määrittelemään keskeisimmät käsitteet. Tilapäinen suojele perustuu sekä Euroopan unionin sääntelyyn että kansalliseen sääntelyyn, joten tarkastelen näitä pääosin rinnakkain sekä täydennän tulkintaa muilla lähteillä. Pyrin selvittämään mitä tilapäinen suojele tarkoittaa ja minkälaisiin oikeuslähteisiin se perustuu. Lisäksi pyrin vastaamaan muun muassa seuraaviin kysymyksiin: kenelle tilapäistä suojele voidaan antaa, minkälaisissa tilanteissa ja kuinka kauan tilapäinen suojele kestää sekä millä perusteella tilapäistä suojele saava oleskelee Suomessa. Tämän jälkeen pohdin tilapäisen suojelelun sijoittumista kansainväliseen suojelejärjestelmään ja vertaan sitä erityisesti perinteiseen turvapaikanhakuprosessiin Suomessa. Vertaamalla eri suojeleluotoja saan vielä tarkemmin määriteltyä tilapäistä suojelelu. Tutkimukseni kannalta keskeisiä oikeuksia ovat taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, joten tarkastelen tässä myös näiden sisältöä sekä oikeudellista pohjaa.

### **2.2. Tilapäinen suojele**

Tilapäinen suojele perustuu Euroopan unionin direktiiviin (2001/55/EY), jonka mukaan tilapäinen suojele tarkoittaa ”poikkeusluonteista menettelyä välittömän ja tilapäisen suojelelun antamiseksi siirtymään joutuneille henkilöille, jotka eivät voi palata kotimaahansa...”. Siirtymään joutuneilla henkilöillä tarkoitetaan henkilöitä, jotka ovat joutuneet pakenemaan esimerkiksi aseellista selkkausta.<sup>22</sup> Kansallisesti tilapäisen suojelelun direktiivi on saatettu osaksi ulkomaalaislakia. Ulkomaalaislain 109 §:n mukaan tilapäistä suojelelu myönnetään ulkomaalaiselle, joka ei voi palata kotimaahansa esimerkiksi aseellisen selkkauksen takia ja jos suojelelun tarve voidaan arvioida lyhytaikaiseksi. Ulkomaalaislain määritelmä vastaa pitkälti EU:n direktiiviä.

Tilapäisen suojelelun tarkoituksena on lieventää jäsenmaiden turvapaikkajärjestelmien kokema painetta tilanteissa, joissa maahan saapuu kerralla suuri määrä suojelelu tarvitsevia ihmisiä.<sup>23</sup> Euroopan unioni on kuvannut direktiiviä ’hätämekanismiksi’.<sup>24</sup> Ulkomaalaislain esitöissä tilapäisen suojelelun tarkoitukseksi on määritelty pyrkimys myöntää oleskelulupia perinteistä turvapaikkahakemus käsitteilyä nopeammalla aikataululla.<sup>25</sup> Siis myös kansallisesti lainsäätäjien tarkoituksena on ollut luoda

---

<sup>22</sup> Neuvoston direktiivi 2001/55/EY. 2 artikla a ja c kohdat.

<sup>23</sup> Neuvoston direktiivi 2001/55/EY. 2 artikla a kohta.

<sup>24</sup> Concilium.europa.eu (n.d.) EU:n solidaarisuus Ukrainaa kohtaan. Tilapäisen suojelelun mekanismi.

<sup>25</sup> HE 28/2003 vp. 191.

perinteisen turvapaikkaprosessin rinnalle 'häätämekanismi'. Käytännössä päätöksen tilapäisestä suojelusta saa noin 2 viikossa<sup>26</sup>, kun puolestaan perinteisen turvapaikkahakemuksen käsittely voi kestää 6 kuukautta.<sup>27</sup> Häätämekanismina tilapäisen suojelun etu on sen nopea myöntäminen.

Euroopan unioni on määritellyt tilapäisen suojelun voimassaoloajaksi yhden vuoden. Suojelua voidaan kuitenkin jatkaa 6 kuukautta kerrallaan ja sen enimmäiskestoksi on määritelty 3 vuotta.<sup>28</sup> Myös ulkomaalaislain 109 §:n 1 momentissa tilapäisen suojelun enimmäiskestoksi on määritelty yhteensä kolme vuotta. Ulkomaalaislain 109 §:ssä mainitaan, että ”tilapäisen suojelun antaminen edellyttää, että suojelun tarve voidaan arvioida lyhytaikaiseksi.” Myös lain esitöissä mainitaan olennaisena edellytyksenä, että suojelun tarve voidaan arvioida tilapäiseksi.<sup>29</sup> Tilapäisestä suojelusta on nimensä mukaisesti pyritty luomaan tilapäisratkaisu, joka mahdollistaa avun tarjoamisen nopealla aikataululla kriisitilanteessa. Käytännössä tätä enimmäiskestoa voi kuitenkin olla hankala noudattaa, sillä kriisien kestoa on hankala arvioida etukäteen. Näin on osin käynyt myös Ukrainan kriisin yhteydessä. Kriisintakia ulkomaalaislakia muutettiin väliaikaisesti mahdollistamaan ukrainalaisten tilapäisen suojelun jatkaminen niin pitkään kuin neuvoston täytäntöönpanopäätös on voimassa<sup>30</sup> eli todennäköisesti niin kauan kuin kriisi Ukrainassa jatkuu.

Päätöksen tilapäisen suojelun direktiivin käyttöönotosta tekee Euroopan unionin neuvosto komission ehdotuksesta sekä määrittelee samalla väestöryhmän, jolle tilapäistä suojelua annetaan.<sup>31</sup> Kansallisesti päätöksen tilapäisen suojelun antamisesta ja sen kohteena olevasta väestöryhmästä tekee valtioneuvosto.<sup>32</sup> EU:n tilapäisen suojelun direktiivi ei rajoita jäsenmaita antamasta tilapäistä suojelua saaville direktiivissä määriteltyä suotuisampia edellytyksiä.<sup>33</sup> Direktiivi asettaa vain vähimmäisvaatimukset tilapäisen suojelun antamiselle ja jättää paljon jäsenmaiden omaan harkintaan. Euroopan unionin neuvosto on määritellyt Ukrainan kriisin yhteydessä tilapäisen suojelun direktiivin sovellettavaksi Ukrainassa ennen 24.2.2022 asuneisiin Ukrainan kansalaisiin, kolmannen valtion kansalaisiin, jotka saivat Ukrainassa kansainvälistä suojelua sekä näiden henkilöiden perheenjäseniin.<sup>34</sup> Suomessa tilapäisen suojelun soveltamisalaa on määritelty tätä laajemmaksi. Suomessa tilapäistä

---

<sup>26</sup> Migri.fi (5.5.2022). Tilapäinen suojelu Ukrainasta paenneille.

<sup>27</sup> Ulkomaalaislain (501/2016) 98 a §.

<sup>28</sup> Neuvoston direktiivi 2001/55/EY. 4 artikla 1 kohta.

<sup>29</sup> HE 28/2003 vp. s.191.

<sup>30</sup> Ulkomaalaislain (1364/2022) 110 a §:n 1 momentti.

<sup>31</sup> Neuvoston direktiivi 2001/55/EY. 5 artikla 1 kohta.

<sup>32</sup> Ulkomaalaislain 109 §:n 2 momentti.

<sup>33</sup> Neuvoston direktiivi 2001/55/EY. 3 artikla 5 kohta.

<sup>34</sup> Neuvoston täytäntöönpanopäätös 2022/382. 2 artikla 1 kohta.

suojelua myönnetään lisäksi ukrainalaisille ja heidän perheenjäsenilleen, jotka pakenivat Ukrainasta jo ennen 24.2.2022 sekä Suomessa jo oleskeleville ukrainalaisille.<sup>35</sup>

Tilapäisen suojelun direktiivin mukaan tilapäistä suojelua saavalle on myönnettävä oleskelulupa koko tilapäisen suojelun keston ajaksi.<sup>36</sup> Ulkomaalaislain 110 §:n mukaan tilapäisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan. Myös tästä on poikettu Ukrainan kriisin aikana ja tilapäisen suojelun perusteella myönnettyt oleskeluluvat ovat voimassa niin kauan kuin neuvoston täytäntöönpanopäätös on voimassa.<sup>37</sup> Tällä hetkellä tilapäiset oleskeluluvat ovat voimassa 4.3.2024 asti.<sup>38</sup> Lähtökohtaisesti oleskeluluvan jatkamisesta tulisi tehdä kirjallinen hakemus, mutta väliaikaisella lain muutoksella mahdollistettiin tästä poikkeaminen ja vältettiin Maahanmuuttoviraston kuormittuminen useista jatkolupahakemuksista.<sup>39</sup> Ulkomaalaislain esitöissä tilapäisen suojelun lähtökohdaksi on asetettu se, että sen perusteella saapuvat ihmiset palaavat kotimaahansa heti, kun paluu on turvallista.<sup>40</sup> Suojelua ja sen perusteella oleskelulupa myönnetään sitä tarvitsevalle, mutta vain väliaikaisesti. Siis myös tässä korostuu tilapäisen suojelun tilapäisyys.

### 2.3. Kansainvälinen suojelu

Seuraavaksi pohdin kansainvälistä suojelua ja erityisesti turvapaikanhakuprosessia Suomessa ja vertaan tilapäisen suojelun käsitettä tähän. Yhtenä ulkomaalaisoikeuden yleisenä periaatteena pidetään pakolaisen erityissuojelun periaatetta.<sup>41</sup> Kansainvälisessä oikeudessa suojelun lähtökohtana on jokaisen oikeus hakea turvapaikkaa.<sup>42</sup> Vaikka suojelun antamista pidetään yleisenä lähtökohtana, oikeus turvapaikkaan ei kuitenkaan ole ehdoton.<sup>43</sup> Turvapaikan myöntämiseen on siis tietyt kriteerit. Pakolaisella tarkoitetaan Geneven pakolaissopimuksen mukaan henkilöä, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansalaisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja joka oleskelee kotimaansa ulkopuolella.<sup>44</sup> Lähtökohtaisesti turvapaikan saa pakolaisen määritelmän täyttävä henkilö. Kansainvälisessä oikeudessa pakolaisten oikeuksista säädetään tarkemmin kyseisessä Geneven sopimuksessa.

---

<sup>35</sup> Valtioneuvoston päätös SM/2022/24. s.2.

<sup>36</sup> Neuvoston direktiivi 2001/55/EY. 8 artikla 1 kohta.

<sup>37</sup> Ulkomaalaislain (1364/2022) 110 a §:n 2 momentti.

<sup>38</sup> Intermin.fi (n.d.). Tilapäinen suojelu Ukrainasta paenneille.

<sup>39</sup> HE 252/2022 vp. s.3.

<sup>40</sup> HE 28/2003 vp. s.192.

<sup>41</sup> Kuosma 2004, s.678.

<sup>42</sup> Turvataan muun muassa YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen (1948) 14 artiklassa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklassa.

<sup>43</sup> Kuosma 2016, s.20–21. Turvapaikka voidaan jättää myöntämättä esimerkiksi, jos henkilö on tuomittu rikoksesta.

<sup>44</sup> Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus 1951 ja siihen liittyvä lisäpöytäkirja 1967.

1. artikla, kohta A.2.

Kansallisessa lainsäädännössä turvapaikanhakijoita koskeva sääntely on koottu pääasiassa ulkomaalaislakiin. Ulkomaalaislain 87 § viittaa edellä mainittuun Geneven sopimuksen pakolaismääritelmään ja kyseisen pykälän mukaan määritelmän täyttävälle henkilölle myönnetään Suomessa turvapaikka. Kun henkilölle myönnetään turvapaikka Suomesta, hän saa samalla pakolaisaseman.<sup>45</sup> Henkilö voi saada myös toissijaista suojelua, jos hän ei täytä 87 §:n vaatimuksia, mutta hänen palauttaminen kotimaahansa johtaisi vakavaan haittaan kuten kuolemanrangaistukseen. Kansainvälistä suojelua hakevalle voidaan myöntää Suomessa oleskelulupa joko turvapaikan tai toissijaisen suojelun perusteella.

Kansallisessa lainsäädännössä tilapäistä suojelua ei nähdä osana kansainvälistä suojelua, vaikka tilapäistä suojelua koskeva sääntely on ulkomaalaislaissa sijoitettu kansainvälisen suojelun lukuun eli kuudenteen lukuun. Kansainvälinen suojelu tarkoittaa ulkomaalaislain (332/2016) 3 §:n 13 kohdan mukaan joko pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa. Tilapäinen suojelu nähdään siis täysin erillisenä suojelumuotona. Suomeen saapuvilla ukrainalaisilla on mahdollisuus hakea sekä tilapäistä suojelua että turvapaikkaa, mutta turvapaikkahakemuksia ei käsitellä samanaikaisesti, kun henkilöllä on voimassa tilapäisen suojelun perusteella myönnetty oleskelulupa. Turvapaikkahakemus voidaan kuitenkin hakijan niin halutessa käsitellä tilapäisen suojelun päätyttyä.<sup>46</sup> Tilapäinen suojelu ja kansainvälinen suojelu ovat tavallaan toisensa poissulkevia suojelumuotoja, sillä niitä ei voida soveltaa samanaikaisesti.

Kansainvälistä suojelua sekä tilapäistä suojelua annetaan hyvin samankaltaisissa olosuhteissa<sup>47</sup>, mutta ne ovat tarkoitukseltaan hyvin erilaiset. Molemmat suojelumuodot kuitenkin edistävät ulkomaalaisoikeuden peruseriaatteita, kuten pakolaisen suojelun periaatetta. Kuten jo aiemmin todettu, tilapäinen suojelu on eräänlainen hätäratkaisu, joka mahdollistaa tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen suojelua tarvitsevalle, kunnes tämä voi palata turvallisesti kotimaahansa. Turvapaikanhakuprosessi on puolestaan pidempi prosessi. Kansainvälistä suojelua hakevalle toteutetaan turvapaikkatutkinta, jossa selvitetään ulkomaalaisen henkilöllisyys, matkareitti sekä maahantulo. Lisäksi toteutetaan turvapaikkapuhuttelu, jossa ulkomaalaiselta selvitetään perusteet turvapaikan hakemiselle.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Kuosma 2016, s.42.

<sup>46</sup> Ulkomaalaislain 111 §:n 1 momentin mukaan turvapaikkahakemuksen käsittely keskeytetään ajaksi, jolloin tilapäisen suojelun perusteella myönnetty oleskelulupa on voimassa. Saman pykälän 2 momentin mukaan tilapäisen suojelun päätyttyä Maahanmuuttovirasto tiedustelee hakijalta, haluaako tämä hakemuksensa käsittelyä.

<sup>47</sup> Kuosman (2016, s.1) mukaan turvapaikanhakijat pakenevat kodeistaan useista syistä, kuten vaino, sota tai aseellinen selkkkaus. Neuvoston direktiivin (2001/55/EY) 2 artiklan a kohdassa todetaan, että tilapäistä suojelua annetaan henkilöille, jotka ovat joutuneet siirtymään esimerkiksi aseellisen selkkauksen johdosta.

<sup>48</sup> Ulkomaalaislain (501/2016) 97 §:n 1 ja 2 momentti.

Turvapaikkaa haettaessa suoritetaan siis hyvin tapauskohtainen harkinta, joka vie aikaa. Tilapäistä suojelua haettaessa tätä harkintaa ei tarvitse suorittaa, sillä suojelua myönnetään kaikille väestöryhmän kriteerit täyttävälle.

Kansainvälisen suojelun lähtökohtana on tietty pysyvyys. Tämä on johdettavissa ulkomaalaislaista (422/2014), jonka 88 d §:n mukaan kansainvälisen suojelun on oltava luonteeltaan tehokasta ja pysyvää. Tämä lisäys on tehty ulkomaalaislakiin EU:n määritelmädirektiivin (2011/95/EU) myötä ja sen tarkoituksena on erottaa kansainvälinen suojelu erilaisista tilapäisratkaisuksista.<sup>49</sup> Kansainvälisen suojelun tarkoituksena on tarjota pysyväisluonteisempaa suojelua kuin esimerkiksi juuri tilapäisen suojelun. Käytännössä ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa tämän saatua turvapaikan.<sup>50</sup> Myös jatkuva oleskelulupa on määräaikainen.<sup>51</sup> Käytännössä turvapaikka myönnetään 4 vuodeksi kerrallaan, jonka jälkeen voi hakea jatkolupaa, joka on myös luonteeltaan määräaikainen.<sup>52</sup> Määräaikaisuudesta huolimatta turvapaikka on luonteeltaan pysyvämpi ratkaisu, kuin tilapäisen suojelun kautta myönnettävä tilapäinen oleskelulupa, joka myönnetään lähtökohtaisesti vuodeksi.

Suojelua tarvitsevan kannalta, sillä on merkitystä, minkä suojelumuodon kautta tämä saa oleskeluluvan maasta. Siksi pyrin tässä selkeästi erottamaan tilapäisen suojelun ja kansainvälisen suojelun toisistaan. Esimerkiksi ulkomaalaisen työnteko-oikeus voi riippua tämän oleskeluluvasta tai lupahakemuksen vireillä olosta. Tilapäistä suojelua saavalla on oikeus tehdä töitä Suomessa heti kun tämä on rekisteröinyt tilapäisen suojelun hakemuksensa.<sup>53</sup> Turvapaikanhakijalla työnteko-oikeus alkaa puolestaan aikaisintaan vasta 3 kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä ja viimeistään 6 kuukauden kuluttua.<sup>54</sup> Sillä on siis yksilön oikeuksien kannalta merkitystä, minkälaisen luvan perusteella tämä oleskelee maassa.

## **2.4. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet**

### *2.4.1. Yleistä*

Jokaisella on oikeus välttämättömiin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin.<sup>55</sup> Pohja kyseisille oikeuksille löytyy kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, kuten YK:n Taloudellisia,

---

<sup>49</sup> HE 9/2014 vp. s.14.

<sup>50</sup> Ulkomaalaislain (332/2016) 113 §:n 1 momentti.

<sup>51</sup> Ulkomaalaislain (668/2013) 33 §:n 2 momentti.

<sup>52</sup> Migri.fi n.d., Turvapaikka Suomesta.

<sup>53</sup> Ulkomaalaislain (216/2023) 81 b §:n 3 momentti.

<sup>54</sup> Ulkomaalaislain 81 b §:n 2 momentin 1 ja 2 kohta.

<sup>55</sup> YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 1948, 22. artikla.

sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta (1966), jäljempänä TSS-sopimus. Kyseistä sopimusta on kuvattu 'TSS-oikeuksien yleismaailmalliseksi arvoluetteloksi'.<sup>56</sup> Sopimus ei määrittele tarkemmin oikeuksien sisältöä ja siten lähinnä listaa erilaisia arvoja, joita jäsenmaiden tulee edistää. Taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista säädetään myös muissa kansainvälisissä sopimuksissa, kuten Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (1996). Euroopan unionin oikeudessa puolestaan taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet turvataan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (2000). Kansainväliset ihmisoikeussopimukset luovat pohjan TSS-oikeuksille ja tarkemmin nämä on määritelty kansallisessa lainsäädännössä. Vuoden 1995 perusoikeus uudistuksen myötä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet on turvattu Suomen perustuslaissa.<sup>57</sup> Kansallinen sääntely täydentää ihmisoikeussopimuksissa tunnistettuja TSS-oikeuksia ja siksi tarkastelen näitä rinnakkain, kokonaisuutena.

Yksilön perusoikeuksina sekä ihmisoikeuksina TSS-oikeudet ovat merkittäviä ja niiden turvaaminen tärkeää. Tämä on johdettavissa jo perustuslain 22 §:stä.<sup>58</sup> Lisäksi tilapäisen suojelun direktiivi asettaa jäsenmailla velvoitteita koskien tilapäistä suojelua saavien TSS-oikeuksia. Maiden on esimerkiksi annettava tilapäistä suojelua saaville lupa työskennellä maassa sekä tarjottava tarvittavat sosiaalipalvelut.<sup>59</sup> Siksi keskityn tutkimuksessani juuri taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ovat laaja oikeuksien kokonaisuus, kuten kohta huomataan. Toisaalta näitä oikeuksia on vaikea erottaa erillisiksi tarkastelun kohteiksi, sillä monet oikeuksista liittyvät tiiviisti toisiinsa. TSS-oikeudet ovat luonteeltaan oikeuksia, joiden toteutuminen vaatii valtiolta aktiivisia toimia.<sup>60</sup> Julkisen vallan aktiivisuutta korostavat myös monet perustuslain säännökset. Esimerkiksi taloudellisia oikeuksia käsittelevässä 18 §:ssä säädetään yksilön oikeudesta työhön sekä julkisen vallan velvollisuudesta pyrkiä turvaamaan tämä oikeus.

#### *2.4.2. Taloudelliset oikeudet*

Taloudellisina oikeuksina TSS-sopimuksessa tunnistetaan muun muassa jokaisen oikeus työhön, johon kuuluu oikeus hankkia toimeentulo vapaasti valittavalla työllä, oikeus turvallisiin työoloihin, oikeus kohtuulliseen palkkaan sekä toimeentuloon.<sup>61</sup> Euroopan sosiaalinen peruskirja säättää pääasiassa vastaavista oikeuksista, kuten oikeudesta työhön ja turvallisiin työolosuhteisiin. Lisäksi sosiaalinen

---

<sup>56</sup> Husa & Pohjolainen 1997, s.6.

<sup>57</sup> Hallberg 2010, Perusoikeusuudistus: Vuoden 1995 uudistuksen tarve.

<sup>58</sup> Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

<sup>59</sup> Neuvoston direktiivi 2001/55/EY. 12 & 13 artiklat.

<sup>60</sup> Husa & Pohjolainen 1997, s.5.

<sup>61</sup> Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 1966. 6 & 7 artiklat.



peruskirja tunnistaa oikeuden oikeudenmukaisiin työsuhteen ehtoihin, joihin kuuluvat muun muassa palkallinen loma ja riittävä viikoittainen lepo.<sup>62</sup> Myös Euroopan unionin perusoikeuskirja takaa jokaiselle oikeuden tehdä vapaasti valitsemaansa työtä sekä elinkeinovapauden. Lisäksi perusoikeuskirjan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaisiin ja kohtuullisiin työoloihin ja työehtoihin.<sup>63</sup> Kaikki käsitellyt kansainväliset sopimukset turvaavat siis hyvin samankaltaisia työntekoon liittyviä oikeuksia.

Kansallisesti taloudelliset oikeudet turvataan perustuslain 18 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. 18 § vastaa pitkälti kansainvälisten sopimusten turvaamaa oikeutta työhön. Perustuslain taustalla on ollut ajatus siitä, että yksilö on vapaa itse valitsemaan haluamansa elinkeinon.<sup>64</sup> Oikeudella on siis läheiset yhteydet perustuslain 7 §:n 1 momenttiin, joka säättää yksilön henkilökohtaisesta vapaudesta. Lisäksi 18 §:n 2 momentissa asetetaan julkisen vallan velvollisuudeksi muun muassa edistää työllisyyttä, huolehtia työvoiman suojelusta sekä pyrrittävä takaamaan jokaiselle oikeus työhön. 18 §:n 3 momentissa puolestaan todetaan, ettei ketään saa erottaa työstä ilman lakiin perustuvaa syytä. Vaikka taloudellisiin perusoikeuksiin kuuluu jokaisen oikeus työhön, voi tällä oikeudella olla myös rajoituksia. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi oikeudellisia rajoituksia, kuten se, että ulkomaalaisen työnteko-oikeus on usein riippuvainen tämän oleskeluluvasta.<sup>65</sup>

Taloudelliset oikeudet liittyvät pääasiassa työntekoon ja yksilön toimeentuloon. Perustuslaissa taloudellisista perusoikeuksista säädetään melko niukasti. Perustuslaki ei säädi esimerkiksi oikeudesta turvallisiin työoloihin tai oikeudenmukaisiin työsuhteen ehtoihin, kuten kansainväliset sopimukset säättävät. Tarkempaa taloudellisia oikeuksia koskevaa sääntelyä on kuitenkin löydettävissä monista kansallisista laeista, kuten esimerkiksi työsopimuslaista (55/2001), joka säättää muun muassa edellä mainituista työoloista sekä työsopimuksen laatimisesta. Puolestaan elinkeinon harjoittamisesta säädetään tarkemmin esimerkiksi laissa elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (122/1919).

### *2.4.3. Sosiaaliset oikeudet*

Sosiaalisina oikeuksina kansainvälisessä TSS-sopimuksessa tunnistetaan jokaisen oikeus sosiaaliturvaan sekä lapsen saamiseen ja perheeseen liittyviä oikeuksia. Sosiaalisiin oikeuksiin kuuluu myös

---

<sup>62</sup> Euroopan sosiaalinen peruskirja 1996. 1–3 artiklat.

<sup>63</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirja 2000. 15, 16 & 31 artiklat.

<sup>64</sup> HE 309/1993 vp. s.67.

<sup>65</sup> Ulkomaalaislain 81 § & 81 a §.

oikeus tyydyttävään elintasoon, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon.<sup>66</sup> Myös Euroopan sosiaalinen peruskirja takaa yksilön oikeuden sosiaaliturvaan sekä sosiaalipalveluihin. Myös sosiaalisessa peruskirjassa tunnustetaan perheeseen liittyviä oikeuksia, kuten oikeus erilaisiin perhe-etuuksiin.<sup>67</sup> Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa pyritään varmistamaan perheen suojelu ja säädetään muun muassa oikeudesta vanhempainlomaan ja palkalliseen äitiyslomaan. Lisäksi unioni tunnistaa oikeuden sosiaalipalveluihin sekä sosiaaliturvaetuksiin.<sup>68</sup> Kansainvälisissä sopimuksissa tunnistetut sosiaaliset oikeudet liittyvät siis pääasiassa erilaisiin sosiaalitukiin sekä sosiaali- ja terveystalouteen.

Perustuslain esitöissä mainitaan taloudellisten perusoikeuksien lähtökohdaksi yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa.<sup>69</sup> Sosiaaliset perusoikeudet puolestaan nähdään omaan toimeentuloon verrattuna toissijaisina ja niitä sovelletaan vain tilanteissa, joissa ensisijainen toimeentulo ei ole riittävää.<sup>70</sup> Taloudelliset ja sosiaaliset perusoikeudet liittyvät siis vahvasti toisiinsa ja täydentävät toisiaan. Perustuslain 19 § sisältää keskeiset sosiaaliturvaa koskevat säännökset. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Poikkeuksena muihin TSS-oikeuksiin nähden oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on pidetty yksilön subjektiivisena oikeutena. Toimeentulon ja huolenpidon tarpeessa oleva yksilö voi vedota suoraan perustuslain säännökseen.<sup>71</sup> Perustuslain esitöissä välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla on tarkoitettu tulotasoa ja palveluja, joilla kyetään turvaamaan henkilölle esimerkiksi riittävä ravinto ja asumisen.<sup>72</sup> Käytännössä toimeentulo turvataan tarvittaessa toimeentulotuella, johon on lähtökohtaisesti oikeutettu henkilö, joka ei voi saada toimeentuloa esimerkiksi omalla ansiotyöllään tai muiden etuuksien avulla.<sup>73</sup> Toimeentulotuki tulee siis kyseeseen, jos henkilöllä ei ole oikeutta muihin sosiaalitukiin ja on siten viimesijainen tuen muoto.

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvataan oikeus perustoimeentuloon työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Perustoimeentulon turva on tarkoitettu 1 momentissa turvattua välttämättömää toimeentuloa paremmaksi

---

<sup>66</sup> Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 9–11 artiklat.

<sup>67</sup> Euroopan sosiaalinen peruskirja 1996. 12, 14, 16 & 17 artiklat.

<sup>68</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirja 2000. 33 & 34 artiklat.

<sup>69</sup> HE 309/1993 vp. s.67.

<sup>70</sup> Husa & Pohjolainen 1997, s.80.

<sup>71</sup> Tuori 2009. Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §): Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon: Subjektiivinen oikeus.

<sup>72</sup> HE 309/1993 vp. s.69.

<sup>73</sup> Laki toimeentulotuesta (1412/1997) 2 §:n 1 momentti.

turvaksi.<sup>74</sup> Kuten todettu, lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus tämän toimeentulon hankkimisessa. Perustoimeentulo on sidottu tiettyihin edellä mainittuihin tilanteisiin, jolloin henkilö ei pysty itse tätä toimeentuloa hankkimaan. Käytännössä perustoimeentulo turvataan rahallisilla etuuksilla, jotka muodostavat etuusjärjestelmän ja näistä säännellään tarkemmin lain tasolla.<sup>75</sup> Esimerkiksi työttömyysturvalaki (1290/2002) säättää toimeentulosta työttömyyden aikana ja puolestaan sairausvakuutuslaissa (1224/2004) säädetään toimeentulosta sairauden tai lapsen syntymän tilanteissa.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvataan oikeus sosiaali- ja terveystalviin sekä säädetään julkisen vallan velvollisuudeksi edistää väestön terveyttä sekä tukea perheiden ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi. Pykälän mukaan sosiaali- ja terveystalviin turvaamisesta säädetään tarkemmin lain tasolla ja näistä säädetäänkin nykyisin esimerkiksi laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2022). Perheen tukemisen taustalla puolestaan on ollut ajatus perheen vastuusta lapsen kasvatuksessa sekä hyvinvoinnissa ja tätä varten on kehitetty tukijärjestelmä, joka sisältää nykyisin muun muassa lasten päivähoitojärjestelmän sekä aineellisia tukia kuten lapsilisät.<sup>76</sup> Näin perheille pyritään takaamaan mahdollisuudet lastensa hyvinvoinnin takaamiseen. Lisäksi 19 §:n 4 momentissa turvataan oikeus asuntoon ja asetetaan julkisen vallan velvoitteeksi tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Oikeus asuntoon ei ole yksilön subjektiivinen oikeus ja asunnon hankkimisessa on korostettu yksilön omaa aktiivisuutta. Julkisen vallan tehtäväksi on kuitenkin asetettu tukea asumista ja käytännössä julkinen valta pyrkii muun muassa kohtuullistamaan asumiskustannuksia esimerkiksi verohelpotuksin.<sup>77</sup>

Kuten todettu, kansainvälisissä sopimuksissa turvatut sosiaaliset oikeudet liittyvät pääasiassa erilaisiin sosiaaliturvaan sekä sosiaali- ja terveystalviin. Perustuslaissa turvatut sosiaaliset oikeudet vastaavat kansainvälisiä sopimuksia. Perustuslaissa turvataan yksilön oikeus sosiaaliturvaan, joka tarkoittaa erilaisia edellä käsiteltyjä rahamääräisiä etuuksia sekä sosiaali- ja terveystalviita.<sup>78</sup> Oikeus suomalaisen sosiaaliturvaan perustuu joko työskentelyyn tai asumiseen. Työskentelyyn perustuvia sosiaaliturvaetuuksia ovat muun muassa työttömyysetuudet ja puolestaan asumiseen perustuvia etuuksia ovat muun muassa asumisen tuet ja erilaiset perhe-etuudet.<sup>79</sup> Tiedyt sosiaalietuudet voivat siis olla sidottuja Suomessa vakinaisesti asumiseen, jolloin esimerkiksi tilapäinen maassa oleskelu ei

---

<sup>74</sup> HE 309/1993 vp. s.70.

<sup>75</sup> Tuori 2009. Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §): Perustoimeentulon turva: Etuusjärjestelmät.

<sup>76</sup> HE 309/1993 vp. s.71.

<sup>77</sup> HE 309/1993 vp. s.72.

<sup>78</sup> Tuori 2009. Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §): Sosiaalisten oikeuksien oikeusperusta: Sosiaalisten oikeuksien luonnehdintaa: Määritelmä.

<sup>79</sup> Stm.fi (7.4.2023). Suomen sosiaaliturvajärjestelmä.

niihin oikeuta. Maahanmuuttajien oikeudesta asumisperusteisiin sosiaalitukiin säädetään tarkemmin laissa asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa (16/2019). Tarkastelen tätä niin kutsuttua sosiaaliturvalakia tarkemmin jäljempänä.

#### *2.4.4. Sivistykselliset oikeudet*

Sivistyksellisinä oikeuksina TSS-sopimuksen 13 artiklassa tunnustetaan jokaisen oikeus saada opetusta ja kehittää itseään, johon katsotaan kuuluvan muun muassa valtion velvollisuus järjestää maksutonta alkeisopetusta. Lisäksi sopimuksen 15 artiklassa tunnustetaan jokaisen oikeus osallistua kulttuurielämään ja nauttia tieteestä ja taiteesta. Euroopan sosiaalinen peruskirja velvoittaa sopimuksen jäsenvaltioita edistämään ammatillista koulutusta, mutta ei juuri muuten ota kantaa sivistyksellisiin oikeuksiin.<sup>80</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirja puolestaan takaa taiteen ja tutkimuksen vapauden sekä oikeuden koulutukseen, johon katsotaan kuuluvan oikeus koulutukseen, ammatilliseen koulutukseen sekä jatko- ja täydennyskoulutukseen sekä oikeus maksuttomaan oppivelvollisuuteen perustuvaan koulutukseen.<sup>81</sup> Kansainvälisissä sopimuksissa tunnistetut sivistykselliset oikeudet liittyvät siis pääasiassa koulutukseen sekä lisäksi tieteeseen ja taiteeseen.

Perustuslain 16 §:n 1 momentissa turvataan jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja lisäksi todetaan, että oppivelvollisuudesta säädetään erikseen lailla. Perustuslaissa taattu oikeus ilmentää TSS-sopimuksessa määriteltyä valtion velvollisuutta järjestää maksutonta alkeisopetusta. Oikeus maksuttomaan perusopetukseen on tarkoitettu yksilön subjektiiviseksi oikeudeksi, jonka perusteella jokaisen on saatava perusopetusta ilman opinnoista aiheutuvia kustannuksia.<sup>82</sup> Tarkemmin perusopetuksen maksuttomuudesta säädetään perusopetuslaissa (628/1998), jonka 9 §:n 1 momentin mukaan perusopetuksen oppimäärä on laajuudeltaan yhdeksänvuotinen. Perusopetuksella tarkoitetaan siis opetusta 1–9 luokilla. Perustuslain 16 §:n 2 momentissa asetetaan julkisen vallan velvollisuudeksi taata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada myös muuta kuin perusopetusta. Momentin tarkoituksena on taata myös muun opetuksen yhtäläinen saatavuus kaikille ja mahdollistaa yksilön kouluttautuminen mahdollisimman pitkälle. Käytännössä tämä yhtäläinen mahdollisuus pyritään turvaamaan muun muassa opintotukijärjestelmällä, joka mahdollistaa kouluttautumisen tulotasosta riippumatta.<sup>83</sup> 16 §:n 2 momentti ei kuitenkaan luo yksilölle samanlaista subjektiivista oikeutta kuin 1 momentissa turvattu oikeus maksuttomaan perusopetukseen.

---

<sup>80</sup> Euroopan sosiaalinen peruskirja 1996, 10 artikla.

<sup>81</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirja 2000, 13 & 14 artiklat.

<sup>82</sup> HE 309/1993 vp. s.64.

<sup>83</sup> HE 309/1993 vp. s.64.

Perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvataan vielä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Perustuslain esitöissä kyseisellä momentilla on katsottu olevan läheinen yhteys yksilön sananvapauteen, joka turvataan perustuslain 10 §:ssä. Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden on katsottu sisältävän muun muassa oikeuden valita oma tieteellinen tutkimusaihe vapaasti, taiteessa sen on katsottu tarkoittavan ilmaisun vapautta ja puolestaan opetuksen vapauden oikeutta opiskella sekä opettaa haluamallaan tavalla.<sup>84</sup> 16 §:n 3 momentin säännös on siis luonteeltaan enemmän vapausoikeus kuin yksilölle subjektiivisia oikeuksia luova säännös.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> HE 309/1993 vp. s.63.

<sup>85</sup> Tuori 2009. Sivistykselliset oikeudet (PL 16 & 123 §): Sivistykselliset oikeudet perusoikeuksien kokonaisuudessa.

### **3. TILAPÄISTÄ SUOJELUA SAAVAN TSS-OIKEUDET**

#### **3.1. Johdatus tilapäistä suojelua saavan TSS-oikeuksiin**

Jatkan tutkimalla, miten tilapäistä suojelua saavan taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet turvataan Suomessa. Euroopan unionin tasolla keskeinen sääntely rakentuu tilapäisen suojelun direktiivin varaan, joka asettaa vähimmäisvaatimukset jäsenmaiden velvollisuuksista tilapäistä suojelua saavia kohtaan. EU:n tilapäisen suojelun direktiivi on kuitenkin luonteeltaan hyvin luettelomainen, eikä sen kaikista artikloista ole annettu tarkempia soveltamisohjeita. Tämä jättää paljon jäsenmaiden omaan harkintaan. Kansallisesti tilapäistä suojelua koskeva sääntely on pääasiassa löydettävissä ulkomaalaislaista, mutta tämä ei kuitenkaan juuri määrittele tilapäistä suojelua saavan taloudellisia, sosiaalisia tai sivistyksellisiä oikeuksia. Näitä koskeva sääntely on löydettävissä pääosin vastaanottolaista. Tarkastelenkin tässä rinnakkain tilapäisen suojelun direktiivin tarjoamaa suojaa sekä kansallisessa lainsäädännössä, kuten vastaanottolaissa turvattuja TSS-oikeuksia.

Vastaanottolain 1 § (388/2015) mukaan lain tarkoituksena on taata kansainvälistä suojelua hakevan sekä tilapäistä suojelua saavan toimeentulo. Laissa turvatut oikeudet ovat siis pitkälti samanlaiset sekä turvapaikanhakijoille että tilapäistä suojelua saaville. Tilapäistä suojelua saavalla on oikeus vastaanottopalveluihin<sup>86</sup>, joihin kuuluvat muun muassa majoitus, vastaanottoraha, sosiaalipalvelut, terveydenhuoltopalvelut sekä työ- ja opintotoiminta.<sup>87</sup> Tilapäistä suojelua saavan taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet pyritään pääasiassa turvaamaan vastaanottopalvelujen kautta. Kuten TSS-oikeuksien tarkastelusta huomataan, sosiaaliturva muodostaa keskeisen osan yksilön sosiaalisia oikeuksia. Tilapäisesti Suomessa asuvalla ei lähtökohtaisesti ole oikeutta asumiseen perustuvaan sosiaaliturvaan, sillä tämä edellyttää henkilön asuvan vakinaisesti maassa.<sup>88</sup> Siksi tarkastelen erikseen tilannetta, jossa tilapäistä suojelua saava tekee töitä Suomessa tai hakee kotikuntaa. Keskeistä tässä tarkastelussa on huomata, kuinka tilapäistä suojelua saavan oikeusasema voi muuttua maassa oleskelun aikana.

#### **3.2. Oikeus vastaanottopalveluihin**

Tilapäistä suojelua saavalla on oikeus vastaanottopalveluihin, joiden avulla pyritään turvaamaan suojelua saavan toimeentulo ja eläminen maassa. Oikeus asuntoon on yksi yksilön taloudellisista,

---

<sup>86</sup> Vastaanottolaki 14 § (673/2015).

<sup>87</sup> Vastaanottolaki 13 §.

<sup>88</sup> Laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa (16/2019) 5 §.

sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista. Tilapäisen suojelun direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa asetetaan jäsenmaiden velvollisuudeksi majoittaa tilapäistä suojelua saavat henkilöt asianmukaisesti tai tarvittaessa myöntää varat asumiseen. Tarkempaa määritelmää asianmukaisesta majoittamisesta ei ole EU:n toimesta annettu. Vastaanottolain (87/2015) 16 §:n 1 momentissa säädetään tilapäistä suojelua saavan majoittamisesta vastaanottokeskukseen. Majoittamisesta päättää Maahanmuuttovirasto, joka ohjaa tilapäistä suojelua saavan vastaanottokeskukseen, jossa on tilaa.<sup>89</sup> Vastaanottolain 16 §:n 1 momentissa säädetään kuitenkin majoittamisen järjestämisen lähtökohdaksi, että perheenjäsenet voivat halutessaan asua yhdessä. Kansallisesti lähtökohtana on siis tarjota kaikille tilapäistä suojelua saaville majoitus vastaanottokeskuksissa ja tämä on laissa selkeästi määritelty.

Majoittuminen vastaanottokeskuksessa ei ole välttämätöntä ja tilapäistä suojelua saava voi myös itse järjestää asumisensa. Tämä oikeus turvataan vastaanottolain 18 §:n 1 momentissa, jonka mukaan tilapäistä suojelua saava voi järjestää majoituksensa itse, jolloin tämän on ilmoitettava osoitteensa sekä esitettävä vuokrasopimus tai muu selvitys yksityismajoituksesta vastaanottokeskukselle, jonka asiakkaaksi hänet on rekisteröity. Ilmoitusvelvollisuus on edellytyksenä muiden vastaanottopalvelujen saamiselle.<sup>90</sup> Asuminen yksityismajoituksessa ei siis tarkoita, että tilapäistä suojelua saava menettäisi samalla muut vastaanottopalvelut. Yksityismajoitusta ei kuitenkaan tueta taloudellisesti, vaan henkilön on itse kyettävä maksamaan asumisensa.<sup>91</sup> Tilapäistä suojelua saavalla ei esimerkiksi ole lähtökohtaisesti oikeutta valtion asumistukeen, sillä heidän ei katsota asuvan vakinaisesti Suomessa ja tämä on asetettu yleisen asumistuen saamisen edellytykseksi.<sup>92</sup> Vuoden 2022 heinäkuussa yksityismajoituksessa asui jopa 61 % tilapäistä suojelua saavista<sup>93</sup>, eli moni ukrainalainen on kuitenkin halunnut järjestää asumisensa itse.

Vastaanottokeskuksessa tai yksityismajoituksessa asumisen lisäksi tilapäistä suojelua saaville on kehitetty kolmas asumisen vaihtoehto. Niin kutsuttu 'kuntamalli' on Maahanmuuttoviraston kehittämä väliaikaisratkaisu tilapäistä suojelua saavien ukrainalaisten majoittamiseksi. Kuntamallissa kunta ja vastaanottokeskus tekevät sopimuksen tilapäistä suojelua saavien majoittamisesta kunnan tarjoamiin asuntoihin ja kunnalle maksetaan tästä koituvat kustannukset.<sup>94</sup> Kuntamallin mukaisissa asunnoissa

---

<sup>89</sup> HE 266/2010 vp. s.49.

<sup>90</sup> Vastaanottolain 18 §:n 1 momentti.

<sup>91</sup> HE 266/2010 vp. s.53.

<sup>92</sup> Laki yleisestä asumistuesta (938/2014), jonka 2 §:n mukaan asumistuen edellytyksenä Suomessa asuminen. Henkilön katsotaan asuvan Suomessa, jos tämä täyttää lain asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa 5 §:n kriteerit maassa asumisesta.

<sup>93</sup> HE 135/2022 vp. s.11.

<sup>94</sup> HE 135/2022 vp. s.11.

majoittuvat tilapäistä suojelua saavat ovat silti kirjoilla vastaanottokeskuksessa, joka lähtökohtaisesti järjestää suojelua saavan muut vastaanottopalvelut.<sup>95</sup> Kuntamallilla on siis pyritty helpottamaan vastaanottokeskusten kokemaa kuormitusta tilapäistä suojelua saavien majoittamisesta. Tilapäistä suojelua saavien majoittamiseen on Suomessa monia keinoja ja heidän oikeusasemansa majoittumisen osalta tuntuu olevan hyvin turvattu.

Tilapäisen suojelun direktiivin 13 artiklan 2 kohdan mukaan suojelua tarvitsevalle on järjestettävä tarvittava toimeentuloturva, jos hänellä ei ole riittävästi varoja. Tilapäistä suojelua saavalle, jolla ei ole Suomessa kotikuntaa, myönnetään vastaanottolain 19 §:n 1 momentin mukaan vastaanottorahaa, jonka tarkoituksena on ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaaminen. Samassa momentissa mainitaan vastaanottorahan edellytykseksi, ettei suojelua saava kykene saamaan toimeentuloa omalla ansiotyöllään tai muista tuloistaan. Vastaanottoraha vastaa siis sosiaalisina oikeuksina turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kuten todettu, tämä toimeentulo turvataan kansallisesti yleensä toimeentulotuella, jos henkilöllä ei ole oikeutta muihin sosiaalitukiin tai mahdollisuutta turvata toimeentuloa omalla ansiotyöllään. Koska tilapäistä suojelua saava saa vastaanottorahaa, tämä ei ole oikeutettu kansalliseen toimeentulotukeen, jota pidetään viimesijaisena tuen muotona. Nämä ovat siis toisensa poissulkevia tukia.

Tilapäistä suojelua saavalle maksettavan taloudellisen tuen erottamista yleisestä toimeentulotuesta on perusteltu oleskelun tilapäisyydellä sekä sillä, että osa heille tarjottavasta avusta annetaan hyödykkeiden muodossa.<sup>96</sup> Vastaanottoraha koostuu perusosasta, jonka tarkoituksena on kattaa vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot, paikallisliikenteen ja puhelimen käytöstä aiheutuvat menot sekä muut vastaavat. Lisäksi perusosaan kuuluvat ruokamenot, ellei vastaanottokeskus järjestä ateriapalveluja.<sup>97</sup> Lisäksi 19 §:n 3 momentissa säädetään täydentävästä vastaanottorahasta, jonka tarkoituksena on kattaa henkilön tai perheen erityisestä tarpeesta johtuvat menot. Tällaisilla erityisillä menoilla on tarkoitettu esimerkiksi pitkäaikaista sairautta, joka aiheuttaa henkilölle lisäkustannuksia.<sup>98</sup> Vastaanottorahalla pyritään rahoittamaan siis vain yksilön elämän kannalta hyvin välttämättömiä asioita.

Vastaanottorahan määrä riippuu monista seikoista ja näistä säädetään tarkemmin vastaanottolaissa. Vastaanottolain 20 §:n 1 momentin mukaan vastaanottorahan määrää laskettaessa huomioidaan

---

<sup>95</sup> Migri.fi (n.d.). Tietoa kunnille. Mikä on kuntamalli?

<sup>96</sup> HE 266/2010 vp. s.54.

<sup>97</sup> Vastaanottolain 19 §:n 2 momentti.

<sup>98</sup> HE 266/2010 vp. s.54.



henkilön kaikki tulot ja varat sekä perusosalla katettujen menojen osuus, joiden erotus muodostaa vastaanottorahan. Käytännössä vastaanottorahan määrä on hyvin yksilökohtainen. Vastaanottorahan perusosa on kaikista suurin yksin asuvalla sekä yksinhuoltajalla, joille kuukausittain maksettava summa on noin 290 euroa, muulla kuin yksinasuvalla aikuisella noin 245 euroa ja pienin puolestaan perheensä kanssa asuvalla lapsella, 185 euroa. Kaikki edellä mainitut summat ovat kuitenkin huomattavasti pienempiä, jos vastaanottokeskus tarjoaa tilapäistä suojelua saavalle ateriapalvelut. Esimerkiksi yksin asuvan aikuisen vastaanottorahan perusosa laskee tällöin 290 eurosta 85 euroon.<sup>99</sup>

Vaikka vastaanottorahan tarkoituksena on turvata vain välttämätön toimeentulo, sen määrä tuntuu melko pieneltä, kun tätä verrataan esimerkiksi kansalliseen toimeentulotukeen, joka on myös tarkoitettu turvaamaan vain välttämätön toimeentulo.<sup>100</sup> Tässä kiinnostavaa on se, mitä voidaan pitää 'välttämättömänä toimeentulona' missäkin tilanteessa. Perusoikeusuudistuksen esitöissä välttämättömän toimeentulon katsottiin tarkoittavan tulotasoa, joka kattaa riittävän ravinnon ja asumisen.<sup>101</sup> Toisaalta tilapäistä suojelua saavan majoitus pyritään järjestämään heille, jolloin vastaanottorahan ei ole tarkoitus kattaa asumisen kustannuksia. Laki on siis selvä välttämättömän toimeentulon turvaamisen osalta, mutta se, mitä voidaan pitää välttämättömänä toimeentulon tasona ei ole täysin yksiselitteinen.

Tilapäisen suojelun direktiivin 13 artiklan 2 kohdassa säädetään valtion velvollisuudesta järjestää tilapäistä suojelua saavalle tarvittavat sosiaalipalvelut. Sosiaali- ja terveystieteiden palvelut ovat keskeinen osa yksilön sosiaalisia oikeuksia. Vastaanottolain (388/2015) 25 §:n 1 momentin mukaan tilapäistä suojelua saavalla, jolla ei ole Suomessa kotikuntaa, on oikeus saada sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 §:ssä tarkoitettuja sosiaalipalveluja, jos sosiaalihuollon ammattihenkilö arvioi ne välttämättömiksi. Sosiaalihuoltolain 14 §:ssä säädetään muun muassa sosiaalityöstä, perhetyöstä, kasvatus- ja perheneuvonnasta, kotihoidosta, päihde- ja riippuvuustyöstä sekä mielenterveystyöstä. Vastaanottolain esitöissä korostetaan sosiaalipalvelujen järjestämistä vain, jos ne nähdään välttämättöminä. Välttämättömyys arvioidaan aina tapauskohtaisesti ja arvioinnissa otetaan huomioon muun muassa henkilön oleskelun pituus. Tapauskohtaisen arvioinnin suorittaa aina sosiaalihuollon ammattihenkilö.<sup>102</sup> Tämän perusteella tilapäistä suojelua saavalla ei ole kansallisen lainsäädännön mukaan suoraa oikeutta sosiaalipalveluihin. Suojelua saavalle tarjotaan mahdollisuus vain välttämättömiin

---

<sup>99</sup> Vastaanottolain 20 §:n 2 momentin kohdat 1–3.

<sup>100</sup> Toimeentulotukilain 9 §:n 1 momentin 1 kohdan (1317/2018) mukaan yksin asuvan henkilön toimeentulotuen perusosa on 463,77 euroa.

<sup>101</sup> HE 309/1993 vp. s.69.

<sup>102</sup> HE 266/2010 vp. s.56.

sosiaalipalveluihin ja lähtökohtana on vastaanottokeskuksessa tehtävä sosiaalityö. Sosiaalihuollon ammattilainen tarjoaa vastaanottokeskuksessa tilapäistä suojelua saavalle neuvontaa, ohjausta ja muita tukitoimia.<sup>103</sup>

Tilapäisen suojelun direktiivin 13 artiklan 2 kohta asettaa valtion velvollisuudeksi myös tarvittavan sairaanhoidon järjestämisen, johon on kuuluttava ainakin ensiapu sekä sairauden kannalta välttämätön hoito. Vastaanottolain 26 §:n 2 momentissa turvataan tilapäistä suojelua saavalle oikeus saada terveydenhuoltopalvelut samoin perustein kuin henkilölle, jolla on kotikunta Suomessa. Tilapäistä suojelua saavan oikeusasema turvataan terveydenhuoltopalveluiden osalta Suomessa siis laajemmin kuin mitä EU:n direktiivi asettaa vähimmäisvaatimukseksi. Tilapäistä suojelua saavan oikeusasema on kansallisesti myös huomattavasti parempi kuin turvapaikanhakijan, jolle tarjotaan kiireellistä hoitoa ja muita terveydenhuollon palveluita, jos terveydenhuollon ammattilainen arvioi hoidon välttämättömäksi.<sup>104</sup> Turvapaikanhakijoiden kohdalla siis myös terveydenhuollon palveluista suoritetaan samanlaista välttämättömysharkintaa kuin sosiaalipalveluiden kohdalla.

Tilapäistä suojelua saavalle annetaan terveydenhuoltopalveluja samoin perustein kuin vakinaisesti Suomessa asuville. Tämä on nähty kohtuulliseksi, sillä tilapäistä suojelua saava oleskelee maassa todennäköisesti useamman vuoden ajan.<sup>105</sup> Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä säättää nimensä mukaisesti sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisestä, jotka ovat nykyisin hyvinvointialueiden vastuulla. Lain 8 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialue on vastuussa asukkaidensa sosiaali- ja terveydenhuollosta. Tilapäistä suojelua saavalla on siis oikeus hyödyntää näitä hyvinvointialueiden tarjoamia terveystalveluita. Kuntamallin mukaisissa asunnoissa asuvat tilapäistä suojelua saavat ovat samalla tavalla oikeutettuja terveydenhuoltopalveluihin kuin vastaanottokeskuksessa asuvat henkilöt. Vastaanottokeskus voi ostaa kunnalta kuntamalliin osallistuville tilapäistä suojelua saaville myös sosiaalipalveluja.<sup>106</sup> Tällöin vastaanottokeskus korvaa kunnalle keskuksen järjestämisvastuulla olevien sosiaalipalveluiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Tämä ei kuitenkaan laajenna tilapäistä suojelua saavan oikeutta sosiaalipalveluihin, vaan niiden sisältö säilyy edellä mainittuna.

---

<sup>103</sup> Vastaanottolain (1320/2014) 25 § 2 momentti.

<sup>104</sup> Vastaanottolain (1294/2022) 26 §:n 1 momentin mukaan turvapaikanhakijalla on oikeus saada terveydenhuoltopalveluja terveydenhuoltolain 50 §:n mukaisesti sekä oikeus saada terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimia muita terveystalveluja.

<sup>105</sup> HE 266/2010 vp. s.58.

<sup>106</sup> Migri.fi (n.d.) Tietoa kunnille. Mikä on kuntamalli?

Vastaanottolain 29 §:ssä säädetään vastaanottokeskuksessa järjestettävästä työ- ja opintotoiminnasta. Pykälän 1 momentin mukaan työ- ja opintotoimintaa järjestetään tilapäistä suojelua saavan omatoimisuuden edistämiseksi. Käytännössä jokainen suojelua saava hyväksyy henkilökohtaisen toimintaohjelman, jossa hän sitoutuu esimerkiksi kotitalous- tai ylläpitotöihin. Opintotoiminta puolestaan kattaa yleensä suomen tai ruotsin kielen opetuksen tai opetuksen koskien suomalaista yhteiskuntaa.<sup>107</sup> Vastaanottolain 29 §:n 2 momentissa taas säädetään mahdollisuudesta vähentää tilapäistä suojelua saavan vastaanottorahan määrää, jos tämä ilman perusteltua syytä toistuvasti kieltäytyy työ- ja opintotoiminnasta. Osallistuminen työ- ja opintotoimintaan on siis vastaanottokeskuksessa asuvan tilapäistä suojelua saavan velvollisuus eikä perustu vapaaehtoisuuteen. Työ- ja opintotoiminta toimii ikään kuin vastikkeena elämästä vastaanottokeskuksessa. Osallistuminen työ- ja opintotoimintaan ei kuitenkaan ole pakollista, jos henkilö työskentelee tai opiskelee vastaanottokeskuksen ulkopuolella.<sup>108</sup>

### **3.3. Tilapäistä suojelua saavan sivistykselliset oikeudet**

Oikeus perusopetukseen ei kuulu tilapäistä suojelua saavalle tarjottaviin vastaanottopalveluihin, eikä opetuksen tarjoamisesta löydy sääntelyä vastaanottolaista. Lain esitöissä kuitenkin mainitaan työ- ja opintotoiminnan koskevan pääasiassa aikuisia, sillä oppivelvollisuusikäisille lapsille pyritään tarjoamaan perusopetusta.<sup>109</sup> Oppivelvollisuusikä on Suomessa 7-vuotiaasta 18-vuotiaaseen saakka, mutta oppivelvollisia ovat ainoastaan Suomessa vakinaisesti asuvat.<sup>110</sup> Oppivelvollisuutta määriteltäessä keskeistä on siis vakinaisesti Suomessa asuminen ja siten tilapäistä suojelua saavat eivät ole lähtökohtaisesti lain mukaan oppivelvollisia. Kuten todettu, oikeus maksuttomaan perusopetukseen on asetettu jokaisen sivistykselliseksi perusoikeudeksi. Lisäksi tätä lähtökohtaa tukee EU:n tilapäisen suojelun direktiivi, jonka 14 artiklan 1 kohdassa säädetään alle 18-vuotiaiden tilapäistä suojelua saavien mahdollisuudesta hakeutua koulutusjärjestelmään samoin edellytyksin kuin jäsenmaan kansalaiset. Direktiivi mahdollistaa kuitenkin kyseisen oikeuden rajaamisen ainoastaan perusopetukseen. Tilapäistä suojelua saaville lapsille tulee siis pyrkiä tarjoamaan vähintäänkin mahdollisuus perusopetukseen.

Kansallisesti perusopetuksen järjestämisestä säädetään perusopetuslaissa ja puolestaan varhaiskasvatuksesta varhaiskasvatuslaissa (540/2018). Varhaiskasvatuksella tarkoitetaan varhaiskasvatustilain 1

---

<sup>107</sup> HE 266/2010 vp. s.59.

<sup>108</sup> Migri.fi (n.d.) Ukraina: Tilapäinen suojelu.

<sup>109</sup> HE 266/2010 vp. s.59.

<sup>110</sup> Oppivelvollisuuslain (1214/2020) 2 §.

§:n mukaan muun muassa päiväkotitoimintaa tai perhepäivähoitoa ja näitä järjestetään alle oppivelvollisuusikäisille lapsille. Lain 6 §:n mukaan kunnalla on velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta lapselle, jonka kotikunta kyseinen kunta on sekä lapselle, joka asuu kyseisessä kunnassa huoltajansa työn, opiskelun, sairauden tai vastaavien syiden takia, vaikka lapsella ei ole kotikuntaa Suomessa. Oikeus varhaiskasvatukseen ei siis vaadi, että henkilöllä olisi kotikunta Suomessa. Lisäksi 6 §:n 3 momentissa todetaan, että kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa myös muille kuin kunnan asukkaille ja 6 §:n 4 momentissa puolestaan todetaan, että kunta voi järjestää varhaiskasvatusta myös muissa tapauksissa.

Käytännössä varhaiskasvatuksen tarjoamisesta ei ole saatavilla varsin tyhjentävää sääntelyä. Varhaiskasvatustilain 6 § mahdollistaa varhaiskasvatuksen tarjoamisen melko erilaisissa tilanteissa riippumatta siitä asuuko lapsi edes kyseisessä kunnassa. Laki mahdollistaa varhaiskasvatuksen tarjoamisen siis myös tilapäistä suojelua saavalle ja tuntuu jättävän tämän kuntien harkintaan. Valtionhallinto on kuitenkin pyrkinyt kannustamaan kuntia tarjoamaan tilapäistä suojelua saaville varhaiskasvatusta esimerkiksi muuttamalla lakia opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009). Kyseisen lain uudistettu 46 § (884/2022) säätelee nykyään kunnille myönnettävästä erityisavustuksesta, jos nämä tarjoavat varhaiskasvatusta tilapäistä suojelua saaville lapsille, joilla ei ole kotikuntaa. Koska kunnille varhaiskasvatuksen rahoittamiseksi maksettava valtionosuus perustuu muun muassa ikäluokittaiseen väestömäärään, valtionosuuksia ei makseta kotikunnattomista lapsista.<sup>111</sup> Siksi erityisavustus toimii kunnille hyvänä kannustimena.

Perusopetuslaissa säädetään esi- ja perusopetuksen tarjoamisesta. Kuten aiemmin todettu, perusopetus kattaa opetuksen luokka-asteilla 1–9. Esiopetuksella puolestaan tarkoitetaan ennen perusopetusta tapahtuvaa vuoden kestävästä opetusta, johon lasten on osallistuttava.<sup>112</sup> Myös esi- ja perusopetuksen järjestäminen on Suomessa kuntien vastuulla. Perusopetuslain (1216/2020) 4 §:n 1 momentin mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille esi- sekä perusopetusta. Perusopetuslain esitöissä säännöksen on tulkittu luovan kunnalle velvollisuuden järjestää sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille lapsille opetusta, olivat he todellisuudessa oppivelvollisia tai ei.<sup>113</sup> Tätä tulkintaa puoltaisi myös jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja sen perusoikeudellinen luonne. Täten kunnan velvollisuuden järjestää esi- ja perusopetusta voidaan katsoa tarkoittavan myös tilapäistä suojelua saavia lapsia. Käytännössä, kuten varhaiskasvatuksen tapauksessa,

---

<sup>111</sup> HE 159/2022 vp. s.6.

<sup>112</sup> Perusopetuslaki (1040/2014) 26 a §:n 1 momentti.

<sup>113</sup> HE 173/2020 vp. s.216.

kuntia on kannustettu tarjoamaan nyt ukrainalaisille tilapäistä suojelua saaville esi- ja perusopetusta. Valtio esimerkiksi maksaa kunnille kotikuntakorvausta myös kotikunnattomista lapsista, joille tarjotaan esi- ja perusopetusta.<sup>114</sup> Varsinkin lasten sivistyksellisiä oikeuksia pyritään siis turvaamaan melko hyvin varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen kautta, vaikka kansallinen sääntely ei näiden osalta ole täysin yksiselitteistä.

Käytännössä maahanmuuttajataustaisella lapsella ei välttämättä ole valmiuksia osallistua suoraan suomalaiseen perusopetukseen esimerkiksi puutteellisen kielitaidon takia. Tätä varten perusopetuslain 5 § (1707/2009) säättää kunnan järjestämästä perusopetukseen valmistavasta opetuksesta, jonka laajuus vastaa lain 9 §:n 3 momentin (1037/2008) mukaan yhden vuoden oppimäärää. Perusopetukseen valmistavan opetuksen tarkoituksena on kehittää maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten suomen ja ruotsin kielen taitoa sekä antaa muita valmiuksia esi- ja perusopetukseen.<sup>115</sup> Käytännössä valmistava perusopetus on lapsille hyvin tärkeää heidän sivistyksellisten perusoikeuksien näkökulmasta, sillä ilman riittävää kielitaitoa opetukseen osallistuminen voi olla hyvin vaikeaa.

Tilapäistä suojelua saava voi osallistua Suomessa myös peruskoulun jälkeiseen toisen asteen koulutukseen eli ammatilliseen koulutukseen tai lukiokoulutukseen. Tilapäistä suojelua saavalla on oikeus hakeutua toisen asteen koulutukseen samoin perustein kuin Suomen kansalaiset, sillä toisen asteen koulutukseen on vapaa hakeutumisoikeus.<sup>116</sup> Vapaa hakeutumisoikeus turvataan kansallisissa laeissa. Lukiolain (714/2018) 19 §:n 1 momentin mukaan koulutukseen pyrkivällä on oikeus hakeutua haluaansa oppilaitokseen. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 37 §:n 1 momentin mukaan henkilöllä on oikeus vapaasti hakeutua suorittamaan laissa tarkoitettua tutkintoa. Molempiin toisen asteen koulutukseen pääsemisen edellytykseksi on säädetty, että henkilö on suorittanut perusopetuksen tai sitä vastaavan oppimäärän.<sup>117</sup> Kuten todettu, Suomessa sivistyksellisenä perusoikeutena turvataan jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Kuitenkin oppivelvollisuusiän nostaminen vuonna 2020 johti myös maksuttoman opetuksen laajentamiseen ja nykyisin myös toisen asteen koulutus on Suomessa maksutonta.<sup>118</sup> Maksuttomuus on kuitenkin sidottu oppivelvollisuuteen, jolloin vain Suomessa oppivelvollisilla on oikeus maksuttomaan toiseen asteeseen. Käytännössä siis tilapäistä suojelua saavat, jotka kuten todettu eivät ole oppivelvollisia, eivät ole oikeutettuja maksuttomaan toisen asteen koulutukseen.

---

<sup>114</sup> Okm.fi (9.1.2023) Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja sen vaikutukset opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan.

<sup>115</sup> HE 173/2020 vp. s.28.

<sup>116</sup> HE 173/2020 vp. s.41.

<sup>117</sup> Lukiolain 21 § (1217/2020) ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 38 §.

<sup>118</sup> HE 173/2020 vp. s.84.

Tilapäistä suojelua saavalla on mahdollisuus hakea opiskelemaan suomalaiseen korkeakouluun. Yliopistolain 37 §:n (1172/2014) 1 momentin mukaan korkeakouluopintojen edellytyksenä on suoritettu toisen asteen tutkinto tai vastaava ulkomainen koulutus. Suomessa on myös pyritty tukemaan ukrainalaisia opiskelijoita monin tavoin. Suomalaiset korkeakoulut tarjoavat ukrainalaisille mahdollisuuden suorittaa opintoja avoimen yliopiston kautta ilmaiseksi. Lisäksi opiskelijoille, joilla on jo opiskeluoikeus ukrainalaisessa yliopistossa, ja joiden opinnot ovat keskeytyneet kriisin takia, tarjotaan opiskeluoikeutta suomalaisissa korkeakouluissa humanitaarisin perustein. Opinnot ovat tilapäistä suojelua saaville ukrainalaisille ilmaisia ja ne kestävät yleensä maksimissaan kaksi vuotta. Tästä päätävät tarkemmin kuitenkin korkeakoulut itse. Elleivät ukrainalaiset hae opiskelemaan tavallisessa suomalaisessa yhteishaussa, he eivät kuitenkaan saa Suomesta opiskelijan statusta.<sup>119</sup> Toisaalta Suomessa esimerkiksi oikeus opintotukeen on sidottu ulkomaalaiselle myönnettyyn oleskelulupaan, jonka on oltava opintotukilain (65/1994) 1 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan jatkuva tai pysyvä. Tilapäistä suojelua saava ei siis ole oikeutettu Suomessa opintotukeen, sillä hänelle myönnetty oleskelulupa on tilapäinen.

### 3.4. Oikeus työntekoon

Tarkastelen seuraavaksi lyhyesti tilapäistä suojelua saavan oikeutta tehdä töitä Suomessa sekä sitä, miten työnteolla saattaa olla merkitystä suojelua saavan TSS-oikeuksien kannalta. Oikeus tehdä valitsemaansa työtä kuuluu yksilön taloudellisiin perusoikeuksiin. Oikeus työntekoon on johdettavissa jo EU:n tilapäisen suojelun direktiivistä, jonka 12 artiklan mukaan tilapäistä suojelua saavalle on annettava lupa tehdä töitä toisen palveluksessa tai itsenäisenä ammatinharjoittajana enintään tilapäisen suojelun ajan. Kansallisesti oikeus työntekoon on ollut ennen riippuvainen tilapäistä suojelua saavan oleskeluluvan voimassa olosta. Ulkomaalaislain vanhan 79 §:n 3 momentin mukaan ulkomaalaisella on oikeus tehdä töitä, jos tälle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella. Oikeus työntekoon oli siis vielä vuonna 2022 sidottu oleskeluluvan voimassa oloon.

Euroopan unionin oikeuskäytäntö kuitenkin muutti tätä. Komission antamassa tilapäisen suojelun direktiivin soveltamisohjeessa jäsenmaita kehoitetaan soveltamaan direktiivin säännöksiä, vaikka tilapäisen suojelun hakemus olisi vielä käsittelyssä ja näin helpottamaan ihmisten siirtymää.<sup>120</sup> Tästä seurauksena myös Suomessa alettiin noudattamaan käytäntöä, jonka mukaan työnteko-oikeus alkoi

---

<sup>119</sup> Studyinfinland.fi (n.d.) Study and research opportunities for those fleeing Ukraine.

<sup>120</sup> Euroopan komission tiedonanto (2022/C 126 1/01).

jo tilapäisen suojelun hakemuksen rekisteröinnistä.<sup>121</sup> Suojelua hakevan ei siis tarvinnut odottaa pää- töstä oleskeluluvasta aloittaakseen työnteon. Tämä johti Suomessa myös kansallisen lainsäädännön uudistamiseen. Ulkomaalaislain (216/2023) 81 b §:n 3 momentin mukaan ”Ulkomaalaisella, joka on rekisteröity tilapäisen suojelun hakijaksi, on oikeus tehdä ansiotyötä ja harjoittaa yksityistä elin- keinotoimintaa ilman oleskelulupaa”. Tilapäistä suojelua koskevan sääntelyn soveltaminen käytän- nössä on siis tuonut esiin joitakin lainsäädännöstä löytyviä puutteita, kuten tässä työnteko-oikeuden osalta.

Kuten todettu, tilapäistä suojelua saavalla ei lähtökohtaisesti ole oikeutta kansalliseen sosiaaliturvaan, joka perustuu asumisen vakinaisuuteen, vaan toimeentulo ja erilaiset palvelut turvataan vastaanotto- palvelujen kautta. Siksi oikeus tehdä töitä maassa on tärkeää yksilön taloudellisten oikeuksien näkö- kulmasta. Kuten todettu, tilapäistä suojelua saavalla on oikeus vastaanottorahaan, joka ei määrällisesti ole kovin suuri ja sen tarkoituksena on turvata vain hyvin välttämätön toimeentulo. Työnteko-oikeu- den kautta suojelua saavalla on mahdollisuus vaikuttaa oman toimeentulonsa tasoon. Toisaalta, kuten todettu, vastaanottorahan määrä on riippuvainen yksilön varoista ja tuloista, jolloin työstä saatu palkka myös laskee vastaanottorahan määrää.

Sosiaaliturvan piiriin pääsemisessä keskeistä on se, mitä pidetään vakituisena maassa asumisena. Suomessa Kansaneläkelaitos eli Kela arvioi asumisen vakinaisuutta ja suorittaa hyvin tapauskohtaista harkintaa.<sup>122</sup> Kela onkin katsonut, että esimerkiksi toistaiseksi voimassa oleva tai vähintään 2 vuoden määräaikaiseksi tehty työsopimus kertoisi asumisen vakinaisuudesta.<sup>123</sup> Tätä kautta myös työnteko voi avata tilapäistä suojelua saavalle oven suomalaisen sosiaaliturvan piiriin, jota tarkastelen tarkem- min jäljempänä. Lisäksi kahden vuoden kestävä työsopimus on kotikuntalain 4 §:n 2 momentin 3 kohdassa määritelty asumisen vakinaisuutta osoittavaksi tekijäksi, jonka perusteella henkilö voi ha- kea kotikuntaa Suomesta. Kotikunnan saatuaan henkilön oikeusasema maassa paranee huomattavasti ja tarkastelen tätä seuraavassa osiossa tarkemmin.

---

<sup>121</sup> Valtioneuvosto.fi (8.4.2022). Ukrainasta paennut voi aloittaa työnteon heti tilapäistä suojelua haettuaan.

<sup>122</sup> Edilex.fi (6.4.2022). Kela: Tilapäinen suojelu ei tarkoita oikeutta saada Kelan asumisperusteisia etuuksia.

<sup>123</sup> Kela.fi (13.1.2023). Työntekijän sosiaaliturva.

### 3.5. Kotikunnan merkitys

#### 3.5.1. Mitä tarkoitetaan kotikunnalla?

Kotikunnan määritelmä on löydettävissä kotikuntalaista, jonka 2 §:n 2 momentin mukaan henkilön kotikunta on lähtökohtaisesti se kunta, jossa henkilö asuu. Pykälän 2 momentin (669/2016) mukaan kotikunta voi olla myös kunta, jota henkilö itse pitää kotikuntanaan tämän perhesuhteiden, toimeentulon tai muiden vastaavien seikkojen johdosta. Kotikuntaa haetaan digi- ja väestötietovirastosta ja sinne ilmoitetaan mahdollisesta kotikunnan muuttumisesta.<sup>124</sup> Kotikunta voi muuttua esimerkiksi, jos henkilö muuttaa kunnasta toiseen. Kotikunta määrittää, minkä kunnan jäsen kyseinen henkilö on.<sup>125</sup> Tällä on merkitystä monenkin asian kannalta. Ensinnäkin tietyt oikeudet ovat sidottuja vakinaisesti Suomessa asumiseen. Hyvänä esimerkkinä tästä toimii asumisperusteinen sosiaaliturva, jota tarkastelin jo aiemmin. Kotikunta voi kertoa tästä asumisen vakinaisuudesta. Toiseksi kotikunta määrittää lähtökohtaisesti sen, mikä kunta tai hyvinvointialue on vastuussa henkilön peruspalveluista. Kuten todettu, kuntien vastuulla on varhaiskasvatuksen sekä perusopetuksen järjestäminen. Lisäksi kunnat huolehtivat muun muassa nuoriso-, liikunta- ja kulttuuripalvelujen järjestämisestä sekä kunnille ovat siirtymässä myös työllisyys- ja elinkeinopalvelut. Vuoden 2023 alusta sosiaali- ja terveystieteiden sekä pelastustoimen järjestäminen siirtyivät kunnilta uusien hyvinvointialueiden vastuulle.<sup>126</sup>

Myös ulkomaalaisella voi olla oikeus hakea kotikuntaa Suomesta. Kuten jo todettu, kotikunnan voi saada työnteon perusteella. Lisäksi kotikunnan saa kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan henkilö, jolla on voimassa oleva jatkuva tai pysyvä oleskelulupa. Tätä kautta turvapaikanhakijat saavat kotikunnan, kun heille myönnetään turvapaikka Suomesta. Kotikunnan voi saada myös perhesiteen perusteella, eli tilanteessa, jossa henkilön perheenjäsenellä on jo kotikunta Suomessa.<sup>127</sup> Kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan henkilöllä on oikeus kotikuntaan, jos hänellä on voimassa oleva vähintään vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava lupa sekä hänen tarkoituksenaan on jäädä vakinaisesti Suomeen asumaan. Tätä vakinaisuutta osoittaa pykälän 2 momentin (399/2007) 4 kohdan mukaan se, että henkilöllä on ollut tilapäinen asuinpaikka Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään vuoden ajan. Lain sanamuoto antaa ymmärtää, että kotikuntaa hakevan olisi jäätävä vakinaisesti asumaan Suomeen. Tämä ei kuitenkaan ole välttämätöntä, sillä jo vuoden oleskelu oikeuttaa kotikunnan

---

<sup>124</sup> Kotikuntalain 1 §:n mukaan henkilön kotikunta merkitään digi- ja väestötietoviraston väestötietojärjestelmään ja lain 7 §:n (1170/2019) mukaan henkilön on ilmoitettava kotikunnan muuttumisesta digi- ja väestötietovirastolle.

<sup>125</sup> Kuntalain 3 §:n 1 momentti.

<sup>126</sup> Harjula & Prättälä 2019, Johdanto: Kunnat ja itsehallinto.

<sup>127</sup> Kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 4 kohta.



hakemiseen, eikä mikään estä henkilöitä palaamasta kotimaahansa. Tosiasiassa kotikunnan saamiseen riittää siis 'toistaiseksi' maassa asuminen.

Ellei tilapäistä suojelua saavilla ukrainalaisilla ole perhesiteitä Suomeen tai mahdollisuutta hakea kotikuntaa työnteon perusteella, heillä on kuitenkin mahdollisuus hakea kotikuntaa oleskeltuaan maassa vuoden ajan. Koska Euroopan unionin päätös myöntää tilapäistä suojelua on annettu 4.3.2022, monelle ukrainalaiselle on nyt maaliskuussa 2023 auennut mahdollisuus hakea kotikuntaa Suomesta. Jokaisella vuoden maassa asuneella tilapäistä suojelua saavalla ukrainalaisella on siis oikeus hakea kotikuntaa, mutta kaikki eivät varmasti sitä hae. Kotikuntaa oli hakenut 25.4.2023 mennessä vain noin 3 000 ukrainalaista.<sup>128</sup> Varsinkin Ukrainan kriisin pitkittyessä kotikunnan hakeminen on ukrainalaisten eduksi, sillä he pääsevät paremmin osaksi suomalaista yhteiskuntaa ja pois vastaanottokeskuksista. Kotikunnan saatuaan heidän oikeusasemansa muuttuu heidän siirtyessään vastaanottokeskusten asiakkaista kuntien asukkaiksi. Tarkastelen tätä oikeusaseman muutosta seuraavaksi tarkemmin.

### *3.5.2. Kotikunnan merkitys tilapäistä suojelua saavan TSS-oikeuksien kannalta*

Kun tilapäistä suojelua saavalle myönnetään Suomesta kotikunta, hän siirtyy vastaanottokeskuksesta kunnan asukkaaksi. Tätä kautta kuntien ja myös hyvinvointialueiden roolit korostuvat erilaisten palvelujen tarjoamisessa. Vastaanottolakiin lisättiin vuonna 2022 säännös kotikuntaan siirtymisestä. Lain 14 §:n 3 momentin (1084/2022) mukaan tilapäistä suojelua saavalle, jolla on Suomessa kotikunta, voidaan myöntää vastaanottopalveluja kohtuullinen aika. Tämän kohtuullisen ajan on katsottu tarkoittavan kuntapaikan löytämiseen, asunnon etsimiseen ja muuttamiseen kuluva aikaa. Tarkoituksena on turvata tilapäistä suojelua saavalle välttämättömät palvelut siirtymän aikana, kunnes nämä järjestyvät kunnan asukkaana.<sup>129</sup> Oikeus vastaanottopalveluihin siis katoaa kotikunnan myötä. Tämä on ymmärrettävää, sillä kuten todettu, vastaanottopalvelut on tarkoitettu turvaamaan henkilöiden toimeentulo silloin, kun nämä eivät kykene saamaan toimeentuloa muuta kautta. Lisäksi monet vastaanottolain säännökset on erikseen säädetty koskemaan vain tilanteita, joissa henkilöllä ei ole kotikuntaa Suomessa. Tästä esimerkkinä vastaanottorahan saaminen sekä sosiaalipalvelut.

Vastaanottokeskuksen asiakkaana vastaanottokeskus järjestää tilapäistä suojelua saavan majoituksen, mutta kunnan asukkaana tilapäistä suojelua saavan on järjestettävä majoituksensa itse.

---

<sup>128</sup> Perustuu 25.4.2023 Digi- ja väestötietovirastolta saatuun arvioon.

<sup>129</sup> HE 135/2022 vp. s.27.

Vastaanottokeskukset kuitenkin tukevat tilapäistä suojelua saavien kuntiin siirtymistä ja tarjoavat neuvontaa ja ohjausta muuttoon liittyvissä asioissa sekä Kelan palvelujen piiriin hakeutumisessa.<sup>130</sup> Jos yksityismajoituksessa tai kuntamallin mukaisessa asunnossa asuvalla tilapäistä suojelua saavalla on mahdollisuus jäädä kyseiseen asuntoon asumaan, vastaanottopalvelujen voidaan katsoa päättyvän heti kotikuntamerkinnän saamiseen.<sup>131</sup> Tällöin ei tule tarpeeseen edellä mainittu muuttoon kuuluva siirtymäaika. Koska kotikunnan saatuaan tilapäistä suojelua saavan on järjestettävä majoituksensa itse, hänen on myös rahoitettava se itse.

Kuten todettu, vastaanottokeskuksen asiakkaana tilapäistä suojelua saavan sosiaalipalvelut järjestää lähtökohtaisesti vastaanottokeskus itse, mutta kunnan asukkaana näistä vastaavat hyvinvointialueet.<sup>132</sup> Tilapäistä suojelua saavalla on oikeus hyödyntää hyvinvointialueiden järjestämiä terveydenhuoltopalveluita samoin perustein kuin muut Suomessa asuvat. Kotikunnan myötä tämä oikeus laajenee myös sosiaalipalveluihin. Sosiaalipalveluiden osalta tilapäistä suojelua saavan oikeusasema paranee, sillä vastaanottokeskuksen asiakkaana hänellä on oikeus vain välttämättömiin sosiaalipalveluihin. Hyvinvointialueiden järjestämiin sosiaalipalveluihin kuuluu sosiaalihoitolain 14 §:n mukaisesti muun muassa sosiaalityötä ja -ohjausta, perhetyötä sekä mielenterveys-, päihde- ja riippuvuustyötä. Tilapäistä suojelua saavan kannalta keskeistä on myös se, että hyvinvointialueen järjestämiin sosiaalipalveluihin kuuluu sosiaalihoitolain 11 §:n mukaan myös asumisen järjestämisen tukeminen. Oikeus asuntoon on yksilön sosiaalinen perusoikeus ja asunnon löytäminen on keskeistä yksilön normaalin elämän kannalta. Tilapäistä suojelua saavalle asunnon löytäminen voi kuitenkin olla hankalaa, esimerkiksi puutteellisen kielitaidon takia.

Tilapäistä suojelua saavan sivistyksellisten oikeuksien näkökulmasta keskeinen merkitys kotikunnalla on lasten oppivelvollisuuteen. Maksuton perusopetus on jokaisen subjektiivinen perusoikeus, joten myös tilapäistä suojelua saaville lapsille on tarjottava pääsy maksuttoman perusopetuksen piiriin. He eivät kuitenkaan ole lähtökohtaisesti Suomessa oppivelvollisia ja osallistuminen opetukseen perustuu heidän vapaaehtoisuuteensa. Oppivelvollisuuslain 2 §:n 1 momentin mukaan Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia ja tämän on lain esitöissä katsottu tarkoittavan tilannetta, jossa lapsella on Suomessa kotikunta.<sup>133</sup> Kotikunnan rekisteröinnin myötä lapsista tulee Suomessa oppivelvollisia, eli heidän osallistumisensa perusopetukseen ei perustu enää vapaaehtoisuuteen.

---

<sup>130</sup> HE 135/2022 vp. s.10.

<sup>131</sup> HE 135/2022 vp. s.27–28.

<sup>132</sup> Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 8 §.

<sup>133</sup> HE 173/2020 vp. s.151.

Kotikunnan saaminen voi siis muuttaa tilapäistä suojelua saavan oikeusasemaa myös luoden suojelua saavalle velvollisuuksia.

Kuten todettu, Suomessa oppivelvollisuuden piiriin kuuluu nykyisin myös maksuton toisen asteen koulutus, eli lukio tai ammatillinen koulutus. Kotikunnan myötä myös tilapäistä suojelua saavilla on oikeus maksuttomaan toisen asteen koulutukseen. Tilapäistä suojelua saaville lapsille on Suomessa tarjottu myös varhaiskasvatusta, sillä varhaiskasvatustilain ei edellytä, että lapsella olisi Suomessa kotikunta. Kotikunnan myötä lapsella on kuitenkin suora oikeus varhaiskasvatukseen, sillä varhaiskasvatustilain 6 §:n 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta lapselle, jonka kotikunta kyseinen kunta on. Korkeakouluopintojen osalta tilapäistä suojelua saavan oikeusasema ei juuri muutu kotikuntaoikeuden myötä.

Oikeus välttämättömään toimeentuloon on jokaisen sosiaalinen perusoikeus. Kuten todettu, tämä turvataan Suomessa tarvittaessa toimeentulotuella. Toimeentulotukilain 2 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan tai toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla. Vastaanottokeskuksen asiakkaana olevan tilapäistä suojelua saavan toimeentulo turvataan vastaanottorahalla, jonka myöntäminen kuitenkin päättyy muiden vastaanottopalvelujen mukana, kun henkilö saa kotikunnan. Koska toimeentulotuki on lain sanamuodon mukaan mahdollinen vain, jos henkilö ei voi saada toimeentuloa esimerkiksi muilla etuuksilla, toimeentulotuen myöntäminen on mahdollista vasta vastaanottorahan päättyttyä. Toimeentulotuki kuuluu kunnalliseen sosiaalihuoltoon, mutta sen myöntämisestä päättää Kela, joka suorittaa tapauskohtaista harkintaa.<sup>134</sup> Taloudellisen tuen tarve voi syntyä monelle tilapäistä suojelua saavalle vastaanottopalvelujen päättyttyä.<sup>135</sup> Käytännössä vastaanottorahaa voidaan kuitenkin myöntää, kunnes Kela on antanut suojelua saavalle ensimmäisen etuuspäätöksen.<sup>136</sup>

Keskeisin merkitys kotikunnan saamisella on siis se, että henkilö pääsee kunnan jäseneksi ja tätä kautta kunnan tai hyvinvointialueen tarjoamien palvelujen piiriin. Toinen keskeinen merkitys kotikunnan saamisella on se, että sen voidaan katsoa kertovan maassa asumisen vakinaisuudesta. Sosiaaliturvalain esitöissä henkilön oikeus Kelan asumisperusteisiin etuuksiin on määritelty riippuvaiseksi siitä, katsotaanko henkilön asuvan vakinaisesti maassa.<sup>137</sup> Sosiaaliturvalain 5 §:n mukaan

---

<sup>134</sup> Tuori 2009. Sosiaaliset oikeudet (19 §). Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentulotukijärjestelmä.

<sup>135</sup> Kela.fi (7.2.2023). Ukrainan sotaa paenneiden henkilöiden siirtyminen Kelan asiakkaiksi. Toimeentulotuki.

<sup>136</sup> HE 135/2022 vp. s.28.

<sup>137</sup> HE 188/2018 vp. s.1.

”asumisperusteista etuuslainsäädäntöä sovellettaessa Suomessa vakinaisesti asuvana pidetään henkilöä, jolla on Suomessa varsinainen asunto ja koti ja joka jatkuvasti pääasiallisesti oleskelee täällä”. Pelkästään lain sanamuodon perusteella tilapäistä suojelua saavaa tuskin pidettäisiin vakinaisesti maassa asuvana, sillä hän ei jatkuvasti ja pääasiallisesti oleskele täällä eikä hänellä välttämättä ole asuntoa. Myös se, että tilapäisen suojelun tarkoituksena on tarjota tilapäistä ja lyhytaikaista turvaa suojelua tarvitseville on ristiriidassa sen kanssa, että maassa asumista pidettäisiin lähtökohtaisesti vakituksena. Sosiaaliturvalain pykälä ei tarjoa kovin tyhjentävää määritelmää ja kansallisesti asumisen vakinaisuutta arvioi tarkemmin Kela.

Sosiaaliturvalain esitöissä korostetaan tapauskohtaista harkintaa, jonka tarkoituksena mainitaan olosuhteiden kokonaisvaltainen arviointi.<sup>138</sup> Asumisen vakinaisuuden tarkastelua hankaloittaa se, että se perustuu aina Kelan tapauskohtaiseen harkintaan, eikä täysin tyhjentäviä kriteerejä ole saatavilla tilanteista, jolloin asumista voidaan pitää vakinaisena. Kela arvioi asumisen vakinaisuutta monen asian perusteella. Kuten jo työnteko-oikeuden tarkastelun yhteydessä huomattiin, Kela voi arvioida henkilön asuvan vakinaisesti maassa, jos henkilöllä on maassa toistaiseksi voimassa oleva tai vähintään kahden vuoden määräaikainen työsuhde. Kela voi arvioida asumisen vakinaisuutta myös opiskelujen perusteella tai jos henkilön perheenjäsen, kuten esimerkiksi puoliso asuu jo vakinaisesti Suomessa.<sup>139</sup> Kela arvioi asumisen vakinaisuutta siis monin samoin perustein, kuin millä henkilön oikeutta kotikuntaan arvioidaan. Kela tekee kuitenkin päätöksen asumisen vakinaisuudesta itse, erillään Digi- ja väestötietovirastosta, joka päättää kotikunnan myöntämisestä. Kela on kuitenkin arvioinut, että tilapäistä suojelua saava täyttää vakinaisen asumisen määritelmän yleensä asuttuaan maassa vuoden ajan.<sup>140</sup> Koska vuoden asuminen oikeuttaa myös kotikuntaan Suomessa, ovat tilanteet usein päällekkäisiä ja kotikunnan voidaan osaltaan katsoa kertovan asumisen vakinaisuudesta. Toisaalta kotikunnan hakeminen on vapaaehtoista ja Kela voi katsoa henkilön asuvan maassa vakinaisesti myös ilman kotikuntamerkintää.

Kansallisessa lainsäädännössä kotikuntaa pidetään osittain synonyymina vakinaisesti maassa asumiselle. Tästä esimerkkinä voidaan mainita oppivelvollisuutta koskeva sääntely. Oppivelvollisuuslain 2 §:n 1 momentin mukaan oppivelvollisia ovat *vakinaisesti maassa asuvat* ja lain esitöissä puolestaan tätä on tarkennettu tarkoittamaan tilannetta, jossa lapsella on *kotikunta* Suomessa.<sup>141</sup> Kotikunta siis

---

<sup>138</sup> HE 188/2018 vp. s.7.

<sup>139</sup> Edilex.fi (6.4.2022). Kela: Tilapäinen suojelu ei tarkoita oikeutta saada Kelan asumisperusteisia etuuksia.

<sup>140</sup> Kela.fi (7.2.2023). Ukrainan sota paenneiden henkilöiden siirtyminen Kelan asiakkaiksi. Vuoden asuminen tai työskentely oikeuttaa Kelan etuuksiin.

<sup>141</sup> HE 173/2020 vp. s.151.

kertoo ainakin jollain tasolla maassa asumisen vakinaisuudesta. Toisaalta on hyvä muistaa, että tilapäistä suojelua saavilla on edelleen tilapäinen oleskelulupa, eikä kotikunnan saaminen muuta heidän oleskeluoikeuttaan. Kuten todettu, näillä näkymin tilapäistä suojelua saavien ukrainalaisten tilapäiset oleskeluluvat ovat voimassa 4.3.2024 asti. Jos Kela ottaa tämän huomioon kokonaisarviossaan, tilapäinen oleskelulupa voisi heikentää asumisen pitämistä vakituksena. Kuten muistetaan, tilapäisen suojelun tarkoituksena on korostaa oleskelun tilapäisyyttä ja tämä tuntuu olevan lähtökohtaisesti ristiriidassa asumisen vakinaisuuden kanssa.

Jos Kela arvioi tilapäistä suojelua saavan asuvan vakinaisesti Suomessa, tälle muodostuu oikeus sosiaaliturvalain 1 §:ssä tarkoitettuun asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Pykälän mukaisesti asumisperusteiseen sosiaaliturvaan kuuluvat muun muassa asumisen tuet, eläkkeet sekä lapsiperheille maksettavat tuet, kuten lapsilisät tai vanhempainrahat. Näiden tarkemmista myöntämisedellytyksistä säädetään kuitenkin tarkemmin vielä lain tasolla, eli vaikka Kela katsoisi henkilön vakinaisesti maassa asuvaksi, tämä ei vielä luo suoraa oikeutta etuuksiin. Esimerkiksi kansaneläkelain 9 §:ssä säädetään asumisaikavaatimuksesta, jonka mukaan henkilön on asuttava maassa vähintään 3 vuoden ajan ollakseen oikeutettu kansaneläkkeeseen. Toisaalta esimerkiksi yleisen asumistuen myöntämisen edellytyksenä on ainoastaan, että henkilön katsotaan asuvan maassa vakinaisesti.<sup>142</sup> Tilapäistä suojelua saava voi siis, saatuaan kotikunnan, hakea Kelalta asumistukea kattaakseen erilaisia asumisen kustannuksia.

Monet sosiaalietuudet jäävät kuitenkin tilapäistä suojelua saavan ulottumattomiin, vaikka tälle myönnettäisiin Suomesta kotikunta ja vaikka Kela arvioisi henkilön tosiasiallisesti asuvan vakituksesti maassa. Tällaisia oikeuksia ovat muun muassa jo tarkasteltu opintotuki sekä työmarkkinatuki, jotka perustuvat henkilölle myönnettyyn oleskelulupaan, eikä niiden myöntäminen ole mahdollista tilapäisellä oleskeluluvalla.<sup>143</sup> Lisäksi monet työntekoon liittyvät etuudet eivät ole riippuvaisia asumisesta. Esimerkiksi tilapäistä suojelua saavalla, joka käy töissä, voi olla oikeus työttömyysturvaan, kuten peruspäivärahaan, jos hän on työskennellyt maassa vähintään noin 6 kuukauden ajan.<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> Yleisestä asumistuesta annetun lain 2 §:n (29/2019) mukaan Suomessa asuvana pidetään henkilöä, joka täyttää sosiaaliturvalain määritelmän maassa asumisesta.

<sup>143</sup> Opintotukilain 1 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan opintotuen edellytyksenä on jatkuva tai pysyvä oleskelulupa. Työttömyysturvalain 2 luvun 2 §:n (1199/2013) mukaan työmarkkinatukeen ei ole henkilö, jolla on tilapäinen oleskelulupa ja oikeus tehdä ansiotyötä tämän perusteella.

<sup>144</sup> Työttömyysturvalain 5 luvun 2 §:n (1049/2013) 3 momentin mukaan työnhakijalla on oikeus peruspäivärahaan, jos tämä täyttää työssäoloehdon. 5 luvun 3 §:n (1188/2009) 1 momentin mukaan työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on työskennellyt vähintään 26 kalenteriviikkoa tarkastelujakson aikana.

## 4. JOHTOPÄÄTÖKSET

Olen tässä tutkimuksessa systematisoinut ja tulkinnut tilapäistä suojelua koskevaa sääntelyä ja pyrkinyt selvittämään tilapäistä suojelua saavan oikeusasemaa Suomessa. Rajasin tarkasteluni koskemaan tilapäistä suojelua saavan taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia, eli niin kutsuttuja TSS-oikeuksia, jotka ovat yksilön elämän ja toimeentulon kannalta merkityksellisiä perusoikeuksia. Aloitin tutkimukseni rakentamalla sen oikeudellista pohjaa. Tutkimukseni kannalta keskeinen oikeuslähde on EU:n tilapäisen suojelun direktiivi, joka säätelee tilapäisen suojelun antamisesta sekä jäsenmaiden velvollisuuksista tilapäistä suojelua saavia kohtaan. Kansallisesti keskeinen tilapäistä suojelua koskeva sääntely on löydettävissä ulkomaalaislaista sekä tilapäistä suojelua saavan vastaanottoa koskeva sääntely puolestaan vastaanottolaista. Näiden rinnalla olen käyttänyt apuna muuta lähdeaineistoa ja systematisoinut laajasti varsinkin kansallista lainsäädäntöä ja näiden esitöitä.

Oikeudellisen viitekehyksen hahmotuttua jatkoin käsittelemällä tarkemmin tilapäistä suojelua saavan taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. Tilapäistä suojelua saava on oikeutettu Suomessa vastaanottopalveluihin, joihin kuuluu muun muassa majoitus, vastaanottoraha, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä työ- ja opintotoiminta. Monet tilapäistä suojelua saavan taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet turvataan siis lähtökohtaisesti juuri vastaanottopalvelujen kautta. Majoituksen osalta tutkimukseni tulos on, että tilapäistä suojelua saavan oikeusasema on hyvin turvattu ja majoitukseen on kansallisesti kehitetty useita vaihtoehtoja. Vastaanottorahan tehtävänä puolestaan on tilapäistä suojelua saavan välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja tämä välttämättömän toimeentulon taso jää selvästi alemmalle tasolle kuin esimerkiksi kansallinen toimeentulotuki. Terveyspalveluiden osalta tilapäistä suojelua saavan oikeusasema on hyvin turvattu, sillä hänellä on oikeus saada hyvinvointialueen järjestämiä terveyspalveluita täysin samoin perustein kuin vakinaisesti Suomessa asuvalla. Oikeus sosiaalipalveluihin puolestaan on rajattu ja tilapäistä suojelua saavalla on oikeus vain välttämättömiin sosiaalipalveluihin. Tarkempi analyysi vastaanottopalvelujen riittävydestä suhteessa TSS-oikeuksiin jää kuitenkin tämän tutkimuksen laajuuden ulkopuolelle, mutta muodostaisi kiinnostavan jatkotutkimusaiheen.

Tilapäistä suojelua saavan sivistykselliset oikeudet pyritään turvaamaan maassa melko laajasti. Esimerkiksi jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen pyritään turvaamaan myös tilapäistä suojelua saaville lapsille. Perusopetuslain mukaan kunnilla on velvollisuus järjestää esi- ja perusopetusta vain Suomessa oppivelvollisille lapsille, jolloin tilapäistä suojelua saavat jäisivät tämän velvollisuuden ulkopuolelle. Sama pätee kuntien tarjoamaan varhaiskasvatukseen, jota kunnilla on velvollisuus

tarjota vain lapsille, joiden kotikunta kyseinen kunta on. Laki ei siis suoraan velvoita kuntia tarjoamaan varhaiskasvatusta tai perusopetusta tilapäistä suojelua saaville lapsille. Kuntia on kuitenkin kannustettu tarjoamaan sekä varhaiskasvatusta että esi- ja perusopetusta. Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen osalta lakia on tulkittu hyvin perusoikeusmyönteisellä tavalla ja käytännössä sivistykselliset oikeudet pyritään turvaamaan myös tilapäistä suojelua saaville lapsille. Tilapäistä suojelua saavan sivistyksellisiä oikeuksia edistää myös tämän mahdollisuus osallistua perusopetuksen jälkeiseen opetukseen, kuten toisen asteen koulutukseen tai mahdollisuus hakeutua suomalaiseen korkeakouluun. Toisaalta tilapäistä suojelua saava ei ole oikeutettu opintotukeen, mikä voi taloudellisesta näkökulmasta muodostua esteeksi korkeakouluun hakemiselle.

Tilapäistä suojelua saavalla on oikeus tehdä töitä Suomessa heti, kun hän on rekisteröinyt tilapäisen suojelun hakemuksensa. Työnteko-oikeus ilmentää suojelua saavan taloudellisia perusoikeuksia. Työnteolla voi olla merkitystä myös tilapäistä suojelua saavan muiden TSS-oikeuksien kannalta, sillä Kela on katsonut, että esimerkiksi kahden vuoden määräaikainen työsuhde kertoisi maassa asumisen vakinaisuudesta. Asumisen vakinaisuus puolestaan voi luoda tilapäistä suojelua saavalle oikeuden Kelan asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, johon tilapäistä suojelua saavalla ei muutoin lähtökohtaisesti ole oikeutta. Työnteko voi myös luoda tilapäistä suojelua saavalle oikeuden hakea maasta kotikuntaa. Kotikunnan merkityksen tarkastelu oli yksi keskeisimpiä teemoja tutkimuksessani, sillä tilapäistä suojelua saavalla on mahdollisuus hakea Suomesta kotikuntaa oleskeltuaan maassa yhtäjaksoisesti vuoden ajan ja tällä on merkitystä suojelua saavan TSS-oikeuksien kannalta.

Tutkimukseni keskeisimpiä tuloksia oli huomata, kuinka tilapäistä suojelua saavan oikeusasema voi muuttua maassa oleskelun aikana ja kuinka suojelua saavalla itsellään on tässä vaikutusvaltaa. Tämä muutos liittyy sekä kotikuntaan että asumisen vakinaisuuden arviointiin. Kotikunnan myötä tilapäistä suojelua saava pääsee kunnan asukkaaksi ja samalla kunnan ja hyvinvointialueiden palveluiden piiriin. Täten kotikunta laajentaa tilapäistä suojelua saavan oikeutta sosiaalipalveluihin, jotka turvataan hyvinvointialueilla laajemmin kuin vastaanottokeskuksissa. Terveystieteiden palveluiden osalta tilapäistä suojelua saavat olivat jo hyvinvointialueiden palveluiden piirissä, joten kotikunta ei vaikuta heidän terveydenhuoltopalveluidensa saatavuuteen. Sivistyksellisten oikeuksien osalta kotikunnan suurin merkitys on lasten oppivelvollisuuteen, sillä kotikunnan myötä kaikki 7–18-vuotiaat tilapäistä suojelua saavat ovat Suomessa oppivelvollisia. He ovat siis velvollisia osallistumaan perusopetukseen sekä toisen asteen koulutukseen.

Asumisen vakinaisuuden arviointi puolestaan liittyy asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Jos Kela arvioi tilapäistä suojelua saavan asuvan vakinaisesti maassa, tälle voi muodostua oikeus asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuksiin, kuten asumistukeen. Kela arvioi asumisen vakinaisuutta tapauskohtaisesti ja ottaa huomioon monenlaisia asioita. Moni ukrainalainen on esimerkiksi päässyt asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin saatuaan Suomesta kotikunnan.

Tutkimuksessa keskeiseksi nousi myös tilapäisyyden ja vakinaisuuden välinen ristiriita. Tilapäinen suojelu on tarkoitettu tilapäiseksi ja lyhytaikaiseksi suojeluksi, kunnes henkilö voi turvallisesti palata kotimaahansa. Ulkomaalaislaissa suojelun myöntämisen edellytykseksi on asetettu, että oleskelu voidaan arvioida lyhytaikaiseksi. Tilapäisen suojelun perusteella myönnettyt oleskeluluvat ovat myös lähtökohtaisesti voimassa vain vuoden ajan. Tämä tuntuu olevan täysin ristiriidassa sen kanssa, että tilapäistä suojelua saavan henkilön voitaisiin katsoa asuvan vakinaisesti Suomessa. Käytännössä kuitenkin kriisien kestoa on hyvin vaikea arvioida etukäteen ja on kiistämättä suojelua saavien etu päästä jatkamaan mahdollisimman normaalia elämää. Monella tilapäistä suojelua saavalla voi olla myös aikomuksena tosiasiallisesti jäädä Suomeen asumaan kriisin jälkeen. Toisaalta kaikki eivät välttämättä myöskään halua hakea kotikuntaa Suomesta, vaikka kotikunnan myötä tilapäistä suojelua saavan oikeusaseman voidaan katsoa paranevan. Tämä voi liittyä esimerkiksi siihen, että kotikunta ei pelkää luo oikeuksia, vaan myös velvollisuuksia suomalaista yhteiskuntaa kohtaan, kuten oppivelvollisuuden tapauksessa. Kotikunnan tuomat hyödyt liittyvät enemmän tilanteeseen, jossa henkilö aikoo jäädä Suomeen pidemmäksi aikaa.

Tilapäistä suojelua saavan oikeusaseman tarkastelussa nousi myös esiin mahdollisia puutteita kansallisessa lainsäädännössä. Tämä on ymmärrettävää, sillä tilapäistä suojelua sovelletaan nyt käytännössä ensimmäistä kertaa, jolloin sen käytännön toimivuudesta ei ole ollut aikaisempaa tietoa. Esimerkiksi työnteko-oikeuden osalta kansallinen sääntely oli osin ristiriidassa käytännön kanssa ja tilanne korjattiin muuttamalla ulkomaalaislakia. Myös vastaanottolakia päivitettiin huomioimaan tilanne, jossa vastaanottopalvelujen asiakkaana oleva tilapäistä suojelua saava siirtyy kotikunnan myötä kunnan asukkaaksi. Lisäksi kiinnostavan jatkotutkimusaiheen muodostaisi suojelun tilapäisyyden ja asumisen vakinaisuuden arviointi, sillä nämä tuntuvat olevan ristiriidassa oikeudellisesta näkökulmasta. Sääntelyn voidaan katsoa olevan osin puutteellista myös tilapäistä suojelua saavien sivistyksellisten oikeuksien osalta, sillä kunnat eivät ole velvollisia tarjoamaan heille perusopetusta tai varhaiskasvatusta. Toisaalta tämä on kierretty laintulkinnalla katsomalla esimerkiksi perusopetuksen osalta, että velvollisuus tarjota opetusta koskee kaikkia oppivelvollisuusikäisiä.



Tutkimuksessa oli myös kiinnostavaa huomata, kuinka tilapäistä suojelua saavaa kohdellaan usein oikeudellisesta näkökulmasta hyvin samalla tavalla kuin turvapaikanhakijaa ja välillä nämä taas osatiin erottaa toisistaan. Jo oikeudellisen viitekehyksen yhteydessä huomattiin, kuinka nämä kaksi suojelumuotoa on pyritty selvästi erottamaan toisistaan. Tilapäistä suojelua saavalle ja turvapaikanhakijalle tarjotut vastaanottopalvelut ovat täysin samat, terveydenhuoltoa lukuun ottamatta. Terveydenhuollon osalta on tunnistettu se, että tilapäistä suojelua saava oleskelee maassa todennäköisesti kauemmin tilapäisen suojelun statuksella, jolloin tälle on syytä tarjota laajemmat terveydenhuoltopalvelut kuin turvapaikanhakijalle. Myös työnteko-oikeuden osalta tilapäistä suojelua saava ja turvapaikanhakija on osattu erottaa toisistaan. Tätä tilapäistä suojelua saavan ja turvapaikanhakijan välisen oikeusaseman eroa olisi kiinnostavaa tutkia enemmänkin.

Tutkimuksen edetessä esiin nousi myös muita kiinnostavia jatkotutkimusaiheita. Koska kotikunnan hakemisella on merkitystä tilapäistä suojelua saavan oikeusaseman kannalta ja kotikunnan hakeminen perustuu heidän omaan valintaansa, olisi kiinnostavaa tutkia kuinka tietoisia tilapäistä suojelua saavat ovat omista oikeuksistaan sekä tästä oikeusaseman mahdollisesta muutoksesta. Kiinnostavaa olisi myös selvittää, millä perusteella päätös kotikunnan hakematta jättämisestä tehdään. Osa tilapäistä suojelua saavista on Ukrainan kriisin yhteydessä asunut vastaanottokeskuksissa, osa yksityismajoituksessa ja osa kuntamallin mukaisissa asunnoissa. Yksi kiinnostava tutkimusaihe olisi myös vertailla näiden eri asumismuotojen merkitystä suojelua saavan kannalta. Kiinnostavia jatkotutkimusaiheita nousi esiin monia tutkimuksen edetessä.