

Asia: VN/3799/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sisäministeriön lausuntopyyntö 16.1.2026 (VN/3799/2024)

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamiseksi

Tausta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Kelalta lausuntoa hallituksen esityksestä, joka mahdollistaisi Suomeen opiskeluperusteella tulleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan peruuttamisen henkilön saatua toimeentulotukea. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella.

Opiskelijan kannalta kyse on siitä, miten oleskeluluvan peruminen vaikuttaa oikeuteen saada Kelan etuuksia.

Kelan kannalta kyse on paitsi etuuksien maksamisesta, myös siitä, miten Maahanmuuttovirasto saa tiedon Kelan opiskelijalle maksamasta perustoimeentulotuesta. Voimassa olevan lainsäädännön perusteella Kelalla ei ole oikeutta ilmoittaa oma-aloitteisesti Maahanmuuttovirastolle opiskelijan turvautumisesta perustoimeentulotukeen.

Muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Kolmannesta maasta tulevan opiskelijan oikeus eräisiin Kelan etuuksiin

Ulkomailta Suomeen tulevan henkilön oikeus Kelan asumisperusteisiin etuuksiin perustuu joko vakinaiseen Suomeen muuttoon ja täällä asumiseen, tai työskentelyyn. Oikeus etuuksiin voi olla rajoitettua siten, että kaikkiin etuuksiin ei ole oikeutta työntekijänä tai vakinaisesti maassa asuvana. Asumisperusteisilla etuuksilla tarkoitetaan niitä Kelan etuuksia, joista säädetään laissa asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa (AspSotuL 1 §). Näitä etuuksia ovat esimerkiksi yleinen asumistuki ja lapsilisä. Sairausvakuutuslaissa viitataan AspSotuL:iin ratkaistaessa oikeus sairausvakuutuksen etuuksiin Suomessa asumisen tai työskentelyn perusteella. Oikeudesta Kelan perustoimeentulotukeen säädetään toimeentulotukilaissa. Oikeudesta opintoetuuksiin säädetään opintotukilaissa.

Muusta kuin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta ("kolmas maa") Suomeen muuttavan henkilön Suomessa asumisen vakinaisuutta arvioidaan ottaen huomioon se, mitä kotikuntalain 4 §:ssä säädetään ulkomailta tulleen henkilön kotikunnan ja asuinpaikan määräytymisestä.

Kolmannesta maasta Suomeen opiskelijana tulevalle kolmannen maan kansalaisella voi olla oikeus joihinkin Kelan asumisperusteisiin etuuksiin, mikäli Kela katsoo opiskelijan asuvan vakinaisesti Suomessa (AspSotuL 10 §). Tätä arvioitaessa kyse ei suoraan ole Suomessa olevasta osoitteesta tai kotikunnasta. Kela tekee oman arvionsa Suomeen muuton ja täällä asumisen vakinaisuudesta.

Opiskelijan Suomeen muuttoa ja täällä asumisen vakinaisuutta arvioidaan ensi sijassa opintojen aiotun keston ja oleskeluluvan statuksen (A=jatkuva, B=tilapäinen) perusteella. Kokonaisharkinnassa asumisen vakinaisuutta voi puoltaa myös opiskelijan mukana Suomeen tulevat perheenjäsenet.

A-luvalla Suomessa korkea-asteen tutkintoa opiskelevan voidaan yleensä jo tällä oleskelulupaperusteella katsoa asuvan vakinaisesti Suomessa maahan tulosta lukien. Maahanmuuttovirasto on vuodesta 2022 lukien myöntänyt A-luvan koko tutkinnon suorittamisen ajalle. B-luvalla Suomessa lähinnä toisen asteen opintoja suorittavan henkilön maassa asumista voidaan yleensä pitää Suomeen tulosta lukien vakinaisena, kun opintojen on tarkoitus kestää vähintään kaksi vuotta

Yksinomaan opiskelujen takia Suomeen tulleen opiskelijan oikeus asumisperusteisiin etuuksiin on rajoitettua, vaikka häntä pidetään Suomessa asuvana. Opiskelijalla on oikeus sairausvakuutuksen etuuksiin (mm. korvaukset lääkkeistä, yksityisen terveyden-huollon kustannuksista sekä sairaus- ja

vanhempainpäivärahat). Myös Kelan vammaisetuksia voidaan maksaa. Oikeus julkisen terveydenhuollon palveluihin (ml. neuvola) ei perustu Kelan sairausvakuuttamista koskevaan ratkaisuun, vaan kotikuntaoikeuteen, minkä ratkaisee Digi- ja väestötietovirasto. Yksinomaan opiskelujen takia Suomeen tule-valla ei ole oikeutta yleiseen asumistukeen eikä äitiysavustukseen, vaikka hänen katsottaisiinkin asuvan Suomessa. Myöskään opintotukeen ei ole oikeutta.

Kela kiinnittää huomiota siihen, että opiskelijan perheenjäsenenä Suomeen muuttavilla perheenjäsenillä ei ole vastaavia etuusrajoituksia, kun myös heitä pidetään Suomessa asuvina. Perheenjäsenillä (puoliso ja lapset) on vakinaisesti Suomessa asuvina oikeus asumisperusteisiin etuuksiin etuuskohtaisten edellytysten täytyessä. Perheenjäsenten vakinaisen asumisen perusteena pidetään perhesidettä Suomessa vakinaisesti asuvaan henkilöön eli opiskelijaperheenjäsenen (Kotikuntalaki 4 §).

Perheelle voidaan myöntää yleistä asumistukea, mutta opiskelijaperheenjäsentä ei pidetä ruokakunnan jäsenenä, mikä vaikuttaa vähentävästi etuuden määrään. Suomessa asuvasta lapsesta maksetaan lapsilisää. Lasten kotihoidon tuen hoitorahaa ja hoitolisää voidaan maksaa lapsesta, jolla on kotikunta. Toissijaisesti oikeus kotihoidon tukeen voi perustua perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneen huoltaja-vanhemman työskentelyyn. A-luvalla Suomessa oleskelevalla työttömällä työnhakijalla on etuuskohtaisten edellytysten täytyessä oikeus työttömyyspäivärahaan tai työmarkkinatukeen (yleistuki 1.5.2026 lukien).

Esitysluonnoksen sivun 6 tekstikohtaa ”Opiskelijan sosiaaliturvasta, toimeentulotuesta ja terveydenhuollosta” tulisi täydentää perheenjäsenten osalta yllä olevan mukaisesti.

Laillinen oleskelu ja oleskelulupaedellytys

Asiallisen perusteen (Suomessa asuminen tai työskentely) lisäksi kolmannen maan kansalaisen oikeus Kelan etuuksiin edellyttää laillista Suomessa oleskelua, mikä tarkoittaa kolmannen maan kansalaiselle pääsääntöisesti vaatimusta voimassa olevasta oleskeluluvasta (AspSotuL 4 §). Kela saa oleskeluoikeustiedot (mm. myönnetyt, päättyneet ja peruutetut oleskeluluvat sekä karkotukset) reaaliaikaisesti Maahanmuuttovirastosta ja seuraa AspSotuL 4 §:n edellytysten täyttymistä. Oikeus asumisperusteisiin etuuksiin päättyy, kun oleskelulupa ei ole enää voimassa tai laillisen oleskelun edellytys ei muuten täyty.

Tietojen luovutuksen nykytilanne ja ehdotettu muutos

Opiskelijan toimeentulon on ulkomaalaislain mukaan oltava turvattu koko oleskeluluvan voimassaolon ajan, mikä tarkoittaa vaatimusta opiskelijan käytössä olevasta, Maahanmuuttoviraston

määrittelemästä kuukausittaisesta rahamäärästä. Ulkomaalaislain 39 §:ssä on todettu, että toimeentulon turvaaminen ei voi perustua toimeentulotukeen ensimmäistä oleskelulupaa tai jatkolupaa haettaessa. Jatkolupaa haettaessa ”tilapäinen toimeentulotukeen turvautuminen” ei kuitenkaan estä luvan myöntämistä.

Nykytilanteessa Kelalla ei ole oma-aloitteisesti oikeutta ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle opiskelijalle tai kenellekään muullekaan henkilölle myönnetystä toimeentulotuesta. Tietoja luovutetaan ainoastaan yksilöidyn henkilön toimeentulotuen käyttöä koskevalla Maahanmuuttoviraston tiedustelulla.

Maahanmuuttovirasto on vuodesta 2023 tehnyt opiskelijoiden oleskelulupiin liittyvää ns. jälkivalvontaa Kelan tietojärjestelmiin. Tällä menettelyllä virasto saa tietoa Kelan perustoimeentulotukea saaneista opiskelijoista. Esityksen mukaan automaattista jälkivalvontaa toimeentulotukeen turvautuneista opiskelijoista toteutettaisiin nykyistä tiheämmin. Esityksessä ei yksilöidä, mitä tämä tarkoittaisi automaattisen jälkivalvonnan frekvenssin kannalta.

Kelan lausunto

Esityksen mukaan ns. tutkija- ja opiskelijalakia muutettaisiin siten, että opiskelijan turvautuminen toimeentulotukeen oleskeluluvan voimassaoloaikana johtaisi oleskeluluvan peruuttamiseen tai sen uusimatta jättämiseen. Perusteluiden mukaan tieto toimeentulotukeen turvautumisesta (maksamisesta) tarkoittaisi lähtökohtaisesti peruuttamista tai uusimatta jättämistä, mutta kyse olisi kuitenkin ensivaiheessa peruuttamisharkinnasta.

Kelan asumisperusteisten etuuksien ja perustoimeentulotuen edellytyksenä oleva vaatimus oleskeluluvasta ei enää täyty, jos opiskelijan tai hänen perheenjäsenensä turvautuminen perustoimeentulotukeen johtaa oleskeluluvan perumiseen tai sen uusimatta jättämiseen. Oikeus mahdollisesti maksussa oleviin etuuksiin ja Kela-kortin käyttöön päättyy. Toimeentulotukena henkilö voisi Suomessa oleskelun edelleen jatkuessa saada kiireellistä toimeentulotukea välttämättömiin menoihin, kuten ruokaan ja lääkkeisiin.

Opiskelijan turvautuminen toimeentulotukeen johtaisi nykyistä selkeämmin oleskeluluvan peruuttamista tai uuden oleskeluluvan myöntämättä jättämistä koskevaan harkintaan. Ehdotus on muutos nykytilaan siltä osin, että ulkomaalaislain 39 §:n toimeentuloedellytystä ei enää opiskelijaan sovellettaisi. Opiskelijan oleskeluluvan myöntämiseen liittyen ehdotetaan tutkija- ja opiskelijalaissa erikseen säädettäväksi toimeentuloedellytyksestä. Toimeentulo katsottaisiin turvatuksi, kun opiskelijalla on riittävät varat toimeentuloaan varten siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitetun toimeentulotuen tarpeeseen.

Sääntelyllä voidaan arvioida olevan ennalta ehkäisevä vaikutus toimeentulotuen hakemiseen. Suomeen opiskelemaan tulevien opiskelijoiden kannalta esityksen vaikutus olisi, että opiskelijat hakemusta tehdessään tiedostavat sen, että heillä tulee aidosti olla omat ja riittävät varat toimeentuloaan varten olemassa. Toisaalta esityksen välillisenä seurauksena saattaa myös olla, että toimeentulotukea jätetään hakematta, vaikka sille olisi erityinen tarve. Ottaen huomioon tähän mennessä jälkivalvonnassa ilmi tulleet opiskelijoiden toimeentulotukeen turvautumista koskevat tapaukset (333 asiaa yli 37 000 asiasta), eivät vaikutukset ole merkittäviä myöskään myönnetyn toimeentulotuen kokonaismäärän osalta.

Esitetyn lainmuutoksen perusteena on hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan Kelalle asetettaisiin velvollisuus luovuttaa sekä pyydettyä että oma-aloitteisesti Maahanmuuttovirastolle tiedot opiskelijan turvautumisesta perustoimeentulotukeen.

Esitykseen ei sisälly Kelalle veloitetta oma-aloitteiseen toimeentulotukitietojen luovuttamiseen. Tästä luopumista perustellaan tarpeella rakentaa Kela-aloitteista tietojensiirtoa varten uusi tiedonsiirtoliittymä. Selvityksen mukaan tästä aiheutuisi korkeat kustannukset ottaen huomioon, että toiminto koskisi ainoastaan opiskelijoita, ja että jälkivalvonnasta saatujen kokemusten mukaan opiskeluperusteisella oleskeluluvalla Suomessa olevat ovat turvautuneet toimeentulotukeen erittäin vähäisessä määrin.

Kela pitää esitetty menettelyä toimeentulotukitietojen siirtämiseksi Maahanmuuttoviraston käyttöön jo olemassa olevia nykyisiä tiedonsiirtoratkaisuita hyödyntäen erittäin perusteltuna. Täysin uuden tiedonsiirtoliittymän rakentaminen korvaamaan nykyistä ratkaisua olisi taloudellisesti sekä myös järjestelmäkehittämisen ja valmiin järjestelmän ylläpidon vaatiman ajan kannalta huonompi vaihtoehto.

Pasi Pajula

Yksikön päällikön sijainen

Suvi Rasimus

Keskuksen päällikkö

Klemola Antti
Kansaneläkelaitos