Hallintovaliokunta

Lisäselvityspyyntö 10.3.2022

MAAHANMUUTTOVIRASTON LISÄSELVITYS ASIASSA HE 232/2021 VP

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Maahanmuuttoviraston kirjallista lisäselvitystä asiassa HE 232/2021 vp. Hallintovaliokunta pyytää Maahanmuuttovirastoa selvittämään miten virasto ottaa oleskeluluvan myöntämistä, peruuttamista tai oleskeluluvan edellytysten olemassaoloa muutoin harkitessaan huomioon ulkomaalaisen Kelalta saamat etuudet ja miten mahdolliset etuudet vaikuttavat toimeentuloedellytyksen täyttymiseen. Lisäksi Maahanmuuttovirastoa pyydetään selvittämään miten viraston ja Kelan välinen tietojenvaihto toimii käytännössä ja miten virasto saa Kelalta lupaharkinnassaan tarvittavat tiedot. Hallintovaliokunta tiedustelee lisäksi sitä, voidaanko tiedonsaanti jatkossa automatisoida esimerkiksi opiskelijoiden oleskelulupien toimeentuloedellytyksen jälkivalvonnan tehokkuuden parantamiseksi?

Maahanmuuttovirasto kiittää selvityspyynnöstä ja toteaa selvityksenään seuraavaa:

Kelan etuuksien vaikutus toimeentuloedellytyksen täyttymiseen

Oleskelulupia koskevasta toimeentuloedellytyksestä säädetään ulkomaalaislain 39 §:ssä. Toimeentuloedellytystä sovelletaan, jollei laissa toisin säädetä. Toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen on mahdollista vain tapauskohtaisen harkinnan perusteella, mikäli poikkeamiseen on lain mukainen peruste.

Ensimmäistä oleskelulupaa myönnettäessä ulkomaalaisen toimeentulo katsotaan turvatuksi, jos hänen maassa oleskelunsa katetaan tavanomaiseksi katsottavilla ansiotyöstä, yrittäjätoiminnasta, eläkkeistä, varallisuudesta tai muista lähteistä saatavilla tuloilla siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen. Tällaisena etuutena ei pidetä kustannuksia korvaavia sosiaaliturvaetuuksia. Jatkolupaa myönnettäessä sekä oleskeluluvan peruuttamista ja luvan edellytysten olemassaoloa muutoin harkittaessa toimeentulon on oltava turvattu kuten ensimmäistä lupaa myönnettäessä kuitenkin niin, että tilapäinen turvautuminen toimeentulotukeen tai muuhun vastaavaan toimeentuloa turvaavaan etuuteen ei ole luvan myöntämisen esteenä.

Vähimmäistoimeentuloa turvaavalla etuudella tarkoitetaan toimeentulotukea tai muuta vastaava etuutta, jonka tarkoituksena on kattaa elämän perusmenoja. Kustannuksia korvaavia sosiaalietuuksia ovat muut kuin menetettyä ansiotuloa korvaavat tai vähimmäistoimeentuloa turvaavat etuudet. Kustannuksia korvaavia etuuksia ovat muun muassa lapsilisä, vammaistuet, elatustuki, asumistuki, opintotuki, sairauspäivärahat, lastenhoidon tuet, kuntoutusraha ja eläkkeet. Työmarkkinatukea puolestaan ei

PL 10
00086 Maahanmuuttovirasto
puh. 0295 430 431
faksi 0295 411 720

PB 10
00086 Migrationsverket
tfn 0295 430 431
fax 0295 411 720

PO Box 10
FI-00086 Maahanmuuttovirasto
tel. +358 295 430 431
fax +358 295 411 720

pidetä kustannuksia korvaavana etuutena, koska sen tarkoitus on turvata työttömän vähimmäistoimeentuloa työttömyyden aikana. Työttömyysaikana maksettavista etuuksista huomioidaan kuitenkin työttömyyskassan maksama ansiopäiväraha (ansiopäiväraha on hyväksyttävä tulonlähde).

Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy, tai lapsen etu sitä vaatii. Kokonaistilanne huomioon ottaen oleskeluluvan epääminen saattaisi olla kohtuutonta esimerkiksi tilanteessa, jossa hakijan tai Suomessa asuvan perheenjäsenen alun perin riittävällä tasolla olleiden ansioiden väheneminen on johtunut sairaudesta, tapaturmasta, raskaudesta, äitiydestä tai isyydestä. Sama koskee tilannetta, jossa hakija tai hänen perheenjäsenensä on joutunut tilapäisesti työttömäksi itsestään riippumattomista syistä.

Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) mukaan, jos henkilö maahantulonsa jälkeen tulee oikeutetuksi sosiaaliturvaan, ja hän saa jotakin sosiaaliturvaetuutta Suomessa, sillä ei ole oleskeluoikeuden kannalta merkitystä, eikä se estä jatkoluvan myöntämistä, ellei kysymys ole tilanteesta, jossa henkilön olosuhteet ovat muuttuneet luvan hakemisen jälkeen ja henkilön toimeentulo on ollut toistuvasti vähimmäistoimeentuloa turvaavan etuuden varassa. Näissä tapauksissa maassa oleskelun perustetta ei enää ole.

Vähimmäistoimeentuloa turvaavan etuuden toistuvuutta arvioitaessa kiinnitetään huomiota esimerkiksi hakijan Suomessa oleskelun ja etuuden saamisen kestoon sekä siihen, onko hakija saanut etuutta yhtäjaksoisesti vai useissa lyhyemmissä jaksoissa ja onko hän näiden jaksojen välillä kyennyt turvaaman toimeentulonsa muutoin. Myös siihen kiinnitetään huomiota, mitä muita tuloja hakijalla on Suomessa oleskelunsa aikana ollut, kuinka paljon ja onko hakija saanut etuutta välittömästi edellisen lupansa myöntämisen jälkeen vai vasta jonkin aikaa Suomessa oleskeltuaan. Esimerkiksi lyhyetkin määräaikaiset työsuhteet ovat yleensä osoitus hakijan pyrkimyksestä turvata toimeentulonsa itse ja ne voidaan lukea hänen edukseen. Harkinnassa huomioidaan myös hakijan taloudellisen tilanteen vaikeuksien syyt sekä hakijan realistiset mahdollisuudet kohentaa taloudellista asemaansa lähitulevaisuudessa.

Maahanmuuttovirasto on laatinut toimeentuloedellytyksen soveltamista koskevan ohjeen, jossa annetaan turvatulle toimeentulolle ohjeelliset euromäärät ja todetaan, kuinka paljon oleskeluluvan hakijalla tulisi yleensä olla vähintään olla käytössään tuloja ja varoja, jotta hän voisi selviytyä jokapäiväisen elämänsä kuluista. Toimeentulotasoa määriteltäessä on otettu huomioon sosiaali- ja terveysministeriöstä saadut tiedot yksinasuvan henkilön toimeentulon perusosan muutoksista 2000-luvulla. Toimeentulotasoa voidaan tarkistaa elinkustannusten muuttuessa. Toimeentulotaso on määritelty ohjeen aiemman version (MIGDno/2012/1348) yhteydessä yhteistyössä useiden eri viranomaisten kanssa.

Ansiotyötä ja yritystoimintaa varten myönnettäviä oleskelulupia koskevasta toimeentuloedellytyksestä säädetään erikseen ulkomaalaislaissa (UlkL 73.3 §, 76.2 § ja 77.3 §). Ulkomaalaisen toimeentulon on oltava tällöin turvattu ansiotyöstä tai yritystoiminnasta saatavalla tulolla oleskeluluvan voimassaolon ajan.

Suomessa opiskelevat kolmannen maan kansalaiset eivät ole opintotukilain 1 §:n 3 momentin mukaan oikeutettuja opintotukeen jatkossakaan, vaikka heille myönnettäisiinkin tilapäisen oleskeluluvan sijaan jatkuva oleskelulupa hallituksen esityksen mukaisesti. Oleskeluluvan peruuttamisesta ja uusimatta jättämisestä säädetään 719/2018 -lain 12 §:ssä. Hallituksen esityksessä (HE

232/2021 vp) ehdotetaan muutettavan 12 §:n 2 momentin 6 kohtaa siten, että siihen lisätään maininta siitä, että opiskelijan oleskeluluvan peruuttamista tai uusimatta jättämistä voidaan harkita, jos opiskelijan toimeentulo ei ole turvattu tai vakuutus voimassa siten kuin luvan myöntämisen edellytyksissä säädetään. Hallituksen esityksen mukaan oleskeluluvan peruuttamiseen ei tulisi ryhtyä, jos opiskelijan laiminlyönnit ovat kokonaisuudessaan arvioiden vähäisiä. Ensisijaisesti opiskelijalle tulisi antaa neuvontaa ja kehotus korjata tilanteensa, jotta oleskelulupaa ei peruutettaisi.

Maahanmuuttovirasto pitää opiskelijan toimeentuloa lähtökohtaisesti turvattuna, kun hänellä on käytettävissään nettomääräisenä vähintään 560 euroa kuukaudessa ja 6720 euroa vuodessa. JoS hakijan tarkoituksena on turvata toimeentulonsa säästöillään, on tarvittavat varat oltava hakijan omalla pankkitilillä. Opiskelijan esimerkiksi valtiolta, järjestöiltä tai oppilaitoksilta saamat stipendit ja apurahat otetaan huomioon arvioitaessa toimeentuloedellytyksen täyttymistä siten, että ne alentavat vaadittavan muun rahoituksen määrää.

Maahanmuuttoviraston ja Kelan välinen tietojenvaihto

Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) (ns. "mahti-laki") 13 §:n 4 momentin mukaan Maahanmuuttovirastolla on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta tehtäviensä suorittamista varten tarpeellisia tietoja seuraavasti: 4) Kansaneläkelaitokselta tulo-, etuus- ja perhesuhdetiedot ristiriitaisiksi epäiltyjen tietojen selvittämiseksi tai työ- ja perhesuhteiden aitouden selvittämiseksi.

Tiedonhallintalain (906/2019) 23 §:n mukaan viranomainen voi avata katseluyhteyden toiselle viranomaiselle tietovarannon sellaisiin tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla viranomaisella on tiedonsaantioikeus.

Maahanmuuttovirasto pystyy lupa-asian yhteydessä tekemään ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän (UMA-järjestelmä) kautta rekisterihaun Kelan rekistereihin. Haku valmistuu välittömästi, eikä Maahanmuuttoviraston tarvitse kyselyn tehdäkseen olla erikseen yhteydessä Kelaan. Haku on tällöin rajattu yksittäistä henkilöä koskeviin tietoihin.

Maahanmuuttovirasto ei näe ongelmana sitä, että Kela ei luovuta virastolle oma-aloitteisesti tietoja ulkomaalaisille myönnetyistä etuuksista. Maahanmuuttoviraston tietojen mukaan Kelalla ei ole välttämättä tietoja siitä, millä lupaperusteella henkilö Suomessa oleskelee ja onko kyseisen lupaperusteen edellytyksenä turvattu toimeentulo. Näin ollen, mikäli Kela ilmoittaisi säännönmukaisesti virastolle kaikista ulkomaalaisista, joille myönnetään vähimmäistoimeentuloa turvaavia etuuksia, kuormittaisi se Maahanmuuttovirastoa huomattavasti, kun viraston tulisi käydä läpi jokainen ilmoitus sen selvittämiseksi, onko tiedon pohjalta syytä aloittaa luvan peruuttamisharkinta.

Kela on ilmoittanut hallintovaliokunnalle, ettei se voi oma-aloitteisesti luovuttaa tietoja Maahanmuuttovirastolle. Maahanmuuttovirasto katsoo tulkinnan perustuvan siihen, ettei oma-aloitteisuudesta säädetä laissa. Julkisuuslaki lähtee siitä, että yleensä edellytetään pyyntöä. Tästä esimerkkinä henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettu laki (1301/2021), jossa Rikosseuraamuslaitokselle on nimenomaisesti säädetty oikeudesta luovuttaa myös oma-aloitteisesti tietoja Maahanmuuttovirastolle (21 §). Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan Kelan oma-aloitteisessa tietojen luovutuksessa olisi myös se ongelma, että Maahanmuuttovirastossa tiedot liittyvät aina johonkin avoinna olevaan asiaan ja tällöin tällaista asiaa ei olisi

olemassa, jos Kela luovuttaisi tietoja oma-aloitteisesti. Maahanmuuttovirastolla pitäisi tällöinkin olla asia, johon Kelalta saadut tiedot voisi liittää.

Opiskelijoiden toimeentuloedellytyksen jälkivalvonnasta ei ole vielä Maahanmuuttovirastossa tehty yksityiskohtaisia päätöksiä. Jälkivalvonnan tekninen kehittäminen aloitetaan syksyn 2022 aikana. Jälkivalvonta tulee perustumaan pitkälti automatisaatioon sekä erilaisiin rekisterihakuihin. Toistaiseksi virastossa ei ole vielä tehty päätöksiä sen suhteen, kohdistetaanko rekisterihaut kaikkiin opiskeluperusteisen oleskeluluvan omaaviin henkilöihin vai toteutetaanko haut enemmän pistokoemaisesti. Erilaisia vaihtoehtoja käytännön toteutuksesta kartoitetaan vielä.

Ylijohtaja Jari Kähkönen

Erityisasiantuntija Emma Rimmanen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 11.03.2022 klo 17:24. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.