Kela|Fpa
Etuuksien ja palveluiden suunnitteluyksikkö
Kansainvälisten asioiden osaamiskeskus
Antti Klemola

17.2.2022 Kela 19/010/2022

Eduskunta
Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Viite: Hallintovaliokunnan lausuntopyyntö Kansaneläkelaitokselle 10.2.2022

HE 232/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esityksen mukaan korkeakoulututkintoa suorittaville opiskelijoille myönnettäisiin jatkossa tutkija- ja opiskelijadirektiivin mukainen jatkuva oleskelulupa (A). Kansaneläkelaitos arvioi ehdotetun muutoksen vaikutuksia seuraavasti:

Oikeus opintotukeen

Opintotukilain 1 §:n 3 momentin mukaan ulkomaalaiselle, joka

1. asuu Suomessa vakinaisesti ja
2. jonka maassa oleskelun peruste on muu kuin opiskelu, voidaan myöntää opintotukea,
3. jos hänelle on myönnetty ulkomaalaislaissa tarkoitettu jatkuva (A) oleskelulupa.

Vaikka vakinaisesti Suomessa asuvalla opiskelijalla olisi ulkomaalaislaissa tarkoitettu jatkuva (A) oleskelulupa, opintotukea ei kuitenkaan myönnettäisi, koska opiskelijan maassa oleskelun peruste on opiskelu. Kela arvioi maassa oleskelun perusteen itsenäisenä, oleskeluluvasta erillisenä seikkana.

Hallituksen esityksen mukaan korkeakoulututkintoa suorittavien opiskelijoiden perheenjäsenille myönnettäisiin ulkomaalaislain mukainen jatkuva oleskelulupa. Jos perheenjäsen aloittaa opiskelun, hänelle syntyisi oikeus opintotukeen. Perheenjäsenen maassa oleskelun peruste ei ole opiskelu vaan perhesyy (=puolison opiskelu). Koska perheenjäsenellä olisi ulkomaalaislaissa tarkoitettu jatkuva oleskelulupa ja oleskelun peruste olisi muu kuin opiskelu, hänellä olisi opintotukilain 1 §:n 3 momentin perusteella oikeus opintotukeen.

Oikeus toimeentulotukeen

Toimeentulotukilaissa ei ole erityisiä säännöksiä toimeentulotukijärjestelmän soveltamisesta maassa oleskeleviin ulkomaalaisiin. Oikeus perustoimeentulotukeen arvioidaan tapauskohtaisella kokonaisharkinnalla, jossa esimerkiksi oleskelun pituus ja luonne, perhesiteet ja opiskelu, työskentely sekä tuen tarve otetaan huomioon. Ensisijaisten etuuksien puuttuessa viimesijaiseksi ja lyhytaikaiseksi tarkoitettu sosiaalihuoltoon kuuluva perustoimeentulotuki on käytännössä tuki, jolla ulkomaalaisten opiskelijoiden oikeutta riittävään

Kela
PL 450, 00056 Kela
Puhelin 020 634 11
etunimi.sukunimi@kela.fi
www.kela.fi

toimeentuloon tarvittaessa turvataan esimerkiksi tavanomaisten elantokustannusten, asumisen ja terveydenhuollon menojen osalta, jos oleskelun katsotaan olevan muuta kuin tilapäistä.

Vaikka lähtökohtaisesti jo nykyinen lainsäädäntö edellyttää opiskelijoilta riittäviä omia varoja oleskelulupaa myönnettäessä, toimeentulotuen toimeenpanon yhteydessä on nähtävillä tilanteita, joissa asiakkaalla ei syystä tai toisesta ole riittäviä varoja myönnetystä oleskeluluvasta huolimatta. Näissä tilanteissa opiskelijalle ei myöskään synny oikeutta yleiseen asumistukeen tai opintoetuuksiin, jos hänen pääasiallinen oleskeluperusteensa Suomessa on opiskelu. Opintoetuuksiin luetaan kuuluvaksi opintorahan ohella opintolaina, joka toimeentulotukioikeutta arvioitaessa tuloutetaan normaalisti opiskelijalle laskennallisesti tuloksi riippumatta siitä, hakeeko hän sitä vai ei. Edellytyksenä näissä tilanteissa on kuitenkin, että, henkilöllä on oikeus opintolainaan osana opintoetuuksia. Jos oikeutta opintoetuuksiin ei ole, ei ulkomaalaisella opiskelijalla ole myöskään opintolainan nosto-oikeutta tai -velvoitetta. Näin ollen ulkomaalaisen opiskelijan joutuessa taloudellisen tuen tarpeeseen, hänelle voi syntyä perustoimeentulotukioikeus erilaisin ja muihin opiskelijoihin nähden matalammin kriteerein ja ilman velvollisuutta turvautua ensisijaisesti opintolainaan. Lisäksi on huomattava, että asumismenot, joita voidaan normaalisti kattaa yleisellä asumistuella, muodostavat huomattavan osan toimeentulotukiasiakkaiden menorakenteesta.

Hallituksen esityksessä on todettu, että keskeinen ehdotus hallitusohjelmakirjauksen tavoitteen täyttämiseksi on lisäksi, että hakijalta vaadittaisiin hakemuksen yhteydessä selvitys turvatusta toimeentulostaan ainoastaan ensimmäisen vuoden osalta. Opiskelijalla tulisi kuitenkin olla turvattu toimeentulo koko opintojen keston ajan. Toimeentuloedellytyksen täyttämistä, kuten myös opintojen suorittamisen etenemistä, valvottaisiin opintojen aikana. On kuitenkin syytä huomata, että Kelalla ei ole oma-aloitteisesti kuitenkaan oikeutta ilmoittaa edellä mainituista tilanteista, joissa perustoimeentulotukea on haettu muutoin kuin satunnaisesti, Maahanmuuttovirastolle. Oikeus tietojenantoon syntyy esimerkiksi myönnetyn perustoimeentulotuen osalta vain Maahanmuuttoviraston kysyessä kyseisiä tietoja. Näin ollen asiakkaan oleskelupa-asia ja oleskeluluvan edellytykset saattavat tulla tarkasteluun vasta paljon myöhemmin esimerkiksi jatko-oleskelulupaa harkittaessa. Kela on tuonut lainsäädännön uudistustarpeita kartoitettaessa esille muutosta, joka mahdollistaisi tarvittaessa Kelan oma-aloitteisen tiedonannon ulkomaalaisasioita käsitteleville viranomaisille.

Nyt lausuttavassa hallituksen esityksessä on taloudellisten vaikutusten osalta mainittu Maahanmuuttoviraston jälkivalvonnasta aiheutuvat kulut, joilla on liittymäpinta edellä todettuun oma-aloitteiseen tietojenantoon Maahanmuuttovirastolle ja toisaalta oleskelulupaperusteiden puuttumiseen. Jälkivalvonnan osalta pidetään tärkeänä, että oleskeluluvan edellytysten puuttumiseen toimeentuloedellytyksen osalta voitaisiin reagoida tarvittaessa tehokkaasti ja ripeästi, koska lainvoimaisen päätöksen saamiseen saattaa kulua muutoksenhakuasteissa pitkäkin aika ja perustoimeentulotukena myönnettävät summat voivat asiakkaan oleskelun luonteesta ja tuen tarpeesta riippuen olla suuriakin.

Oikeus muuhun sosiaaliturvaan (asumisperusteiset etuudet)

Ehdotetulla oleskeluluvan lajin muutoksella voi arvioida olevan vain hyvin vähäinen vaikutus Kelan ns. asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuuksiin. Opiskelijana Suomeen tulevan kolmannen maan kansalaisen oi-

Kela
PL 450, 00056 Kela
Puhelin 020 634 11
etunimi.sukunimi@kela.fi
www.kela.fi

keus Kelan sairausvakuutukseen ja eräisiin muihin etuuksiin arvioidaan asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019), kotikuntalain (301/1994) sekä etuuslakien perusteella.

Jo nykytilanteessa opiskelijan katsotaan olevan Suomessa asuvana oikeutettu Kelan sairausvakuutukseen ja eräisiin muihin etuuksiin, kun hänellä on tarkoitus opiskella Suomessa vähintään kahden vuoden ajan. Jos opiskelija työskentelee, voi oikeus sosiaaliturvaan syntyä myös työskentelyn perusteella. Korkeakouluopiskelijan oleskeluluvan lajin muuttuminen tilapäisestä (B) jatkuvaan (A) ei tarkoittaisi muutosta näiden henkilöiden sosiaaliturvaoikeuksissa. Jo nykytilanteessa Suomessa yksinomaan opintojen suorittamista varten oleskelevalla opiskelijalla ei ole oikeutta äitiysavustukseen, yleiseen asumistukeen ja elatustukeen. Esitetyllä lupalajin muutoksella ei ole tältäkään osin vaikutusta.

Esityksen mukaan korkeakoulututkintoa suorittavalle opiskelijalle myönnetyn jatkuvan oleskeluluvan perusteella myös heidän perheenjäsenilleen myönnettäisiin jatkuva oleskelulupa. Näille perheenjäsenille syntyisi jatkuvan oleskeluluvan myötä oikeus työmarkkinatukeen, mikä olisi muutos nykytilanteeseen.

Kela
PL 450, 00056 Kela
Puhelin 020 634 11
etunimi.sukunimi@kela.fi
www.kela.fi