Etuuksien ja palvelujen suunnitteluyksikkö
Työikäisten ja eläkeläisten osaamiskeskus

6.10.2026

KELA/22643/2026

Eduskunnan hallintovaliokunta / Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleistukilain, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta

Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalausunto

Hallintovaliokunta on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta (Kela) lausuntoa edellä mainitusta hallituksen esityksestä.

Esityksen mukaan työttömyyden perusteella maksettava yleistuki maksettaisiin kotoutumistukena sellaiselle työttömälle työnhakijalle, joka ei täytä työttömyysturvalain mukaista työssäoloehtoa, joka on asunut Suomessa alle kolme vuotta edeltäneen kymmenen vuoden aikana ja joka on taloudellisen tuen tarpeessa. Vaatimusta joko työssäoloehdon täyttämisestä tai kolmen vuoden asumisesta Suomessa ei sovellettaisi, jos henkilöllä olisi laissa säädetyllä tavalla riittävä kotimaisen kielen taito. Vaatimusta ei myöskään sovellettaisi henkilöön, joka ei voi osoittaa kielitaitoaan vammaisuuden tai muun vastaavan syyn takia. Kotoutumistukena maksettavaa yleistukea sovellettaisiin vain tilanteissa, joissa henkilö muuttaisi Suomeen ehdotetun lain tultua voimaan.

Kela on osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun sekä antanut lausuntonsa hallituksen esityksen luonnoksesta 16.2.2026. Lausunnossaan Kela totesi lain toimeenpanon olevan mahdollista vasta 1.4.2027 lukien. Voimaantulon ajankohtaa on siirretty tämän mukaisesti.

Lausunnossaan Kela nosti esiin, että asumisaikojen selvittäminen muista EU- ja Eta-maista sekä Sveitsistä on hallinnollisesti työlästä ja aikaa vievää. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, Kela selvittää asumisaikoja mm. kansaeläkkeeseen liittyen. Kotoutumistukena maksettava yleistuki on kuitenkin esityksessä luokiteltu EU:n sosiaaliturva-asetuksen 883/2004 mukaiseksi erityiseksi maksuihin perustumattomaksi rahaetuudeksi. Näiden osalta asumisaikojen vahvistamiselle on jäsenvaltioissa nimetty erikseen toimivaltaiset laitokset. Kelalla ei ole kokemusta asumisaikojen selvittämisestä kyseisen etuusluokan osalta, joten on vaikea arvioida, millä aikataululla asumisaikojen vahvistuksia saadaan ja saadaanko kausia lopultakaan. Kuten Kela hallituksen esityksen luonnokseen antamassaan lausunnossa totesi, Kelalla ei myöskään ole kattavaa tietoa asetuksen 883/2004 mukaisista asumisajoista Suomessa. Kela on 1.4.2019 lähtien tutkinut työskentelyn ja asumisedellytyksen täyttymisen siitä lähtien ja lähtökohtaisesti sille ajalle, jolta etuutta haetaan. Jos oikeus etuuteen täyttyy työskentelyn perusteella, ei asumisedellytyksen täyttymistä edes tutkita. Asumisedellytyksen täyttyminen tulee siis Suomenkin osalta tutkia aina erikseen.

Hallituksen esityksessä todetaan hallinnollisen työn määrän asumisaikojen selvittämisen osalta riippuvan toimeenpanijan ratkaisuista ja siitä, miten pitkälti prosessi voidaan automatisoida. Kelassa käynnissä olevan kokonaisvaltaisen

etuuskäsittelyjärjestelmän uudistamisen vuoksi nykyjärjestelmiin tehtävät muutokset joudutaan rajaamaan minimiin. Tämän vuoksi ei myöskään kolmen vuoden asumisajan seurantaa ole mahdollista automatisoida, vaan se tulee olemaan täysin manuaalista. Yleistuen siirtyminen uuteen etuusjärjestelmään on suunniteltu tapahtuvaksi 2028 vuoden alussa. Uudessa etuuskäsittelyjärjestelmässä henkilön oikeus etuuteen työskentelyn tai asumisen perusteella tutkitaan kuitenkin kuten tälläkin hetkellä eli käytännössä hakuajankohdan tilanteen mukaan, joten automatiikkaa asumisajan seurantaan ei ole myöskään uuden järjestelmän myötä tulossa.

Yleistukilain 11 a §:n mukaista työssäoloehtoa ja asumisaikaa koskevaa edellytystä sovelletaan esityksen mukaan henkilöihin, jotka ovat muuttaneet Suomeen lain tultua voimaan. Henkilön katsotaan muuttaneen Suomeen sinä päivänä, josta alkaen hänellä on asuinpaikan osoite väestötietojärjestelmässä. Voimaantulosäännöksen perustelujen mukaan asuinpaikan osoite voi olla joko vakinainen tai tilapäinen eikä pelkkää postiosoitetta katsottaisi asuinpaikan osoitteeksi. Lain voimaantulosäännös ja sen perustelut eivät näyttäisi antavan Kelalle juurikaan mahdollisuutta tilannekohtaiseen tulkintaan.

Kela toi valmisteluvaihessa esille voimaantulosäännöksen toimeenpanoon liittyviä haasteita. On mahdollista, että henkilö jättää Suomen osoitteen voimaan ulkomaille muutosta tai siellä oleskelusta huolimatta. Kelalla tulisi näissä tilanteissa olla harkintavaltaa, jos tiedossa on, että henkilö ei tosiasiallisesti ole ollut Suomessa tai hänellä ei olisi lain voimaantulon ajankohtana ollut oikeutta Suomen asumisperusteisiin etuuksiin Suomessa asumisen tai työskentelyn aikana. Toimeenpanon suunnittelussa on havaittu myös muita tilanteita, joissa voimaantulosäännöksen soveltaminen voi aiheuttaa haasteita ja mahdollisesti erilaista näkemystä Kelan ja asiakkaan välillä. Henkilö voidaan esimerkiksi katsoa Suomessa asumisen perusteella oikeutetuksi etuuteen, vaikka hänellä olisi vain postiosoite. Myös rajatylittävillä työntekijöillä voi olla vaihtelevasti voimassa olevia tilapäisiä tai postiosoitteita.

Kela kiinnitti lain valmisteluvaiheessa huomiota myös siihen, että koska yleistuki on EU-asetuksen 883/2004 mukainen etuus, vakinaista tai tilapäistä muuttoilmoitusta arvioitaessa tulee huomioida kotikuntalain säännösten lisäksi EU-asetusten 883/2004 ja 987/2009 määräykset asumisesta ja oleskelusta. Asetus 883/2004 määrittelee ”asuinpaikaksi” paikan, jossa henkilö vakinaisesti asuu ja ”oleskelun” tilapäiseksi asumiseksi. EU-tuomioistuin on ratkaisukäytännössään todennut, että kansallinen hallinnollinen muotovaatimus ei voi olla EU-oikeudesta johtuvan oikeuden toteutumisen esteenä. Asetusten soveltamisalaan kuuluva henkilö tulisikin siis katsoa Suomessa asuvaksi, jos hänen intressiensä keskuksen (EU-asetuksen 987/2009 art. 11 mukainen kriteeristö) katsotaan olevan Suomessa, riippumatta siitä, onko hän tehnyt väestörekisteriin muuttoilmoituksen ja minkä tyyppinen muuttoilmoitus on. Myös asetuksen mukainen oleskelu eli tilapäinen asuminen voi EU-oikeuden näkökulmasta toteutua ilman, että henkilö tekee väestörekisteriin tilapäisen muuttoilmoituksen.

Lain valmistevaiheessa Kela totesi, että voimaantulosäännöksen ja sen perustelujen tulisi olla sellaiset, joihin Kela voi nojautua, jos asiakkaalla on muuttopäivästä eri näkemys ja hän valittaa siitä. Voimaantulosäännöksen perusteluja ei ole esitykseen kuitenkaan tarkennettu toimeenpanon helpottamiseksi, kuten lainvalmistelijan taholta valmisteluvaiheessa ilmoitettiin tarpeellisilta osin tehtävän.

Huomioitavaa lisäksi on, että Suomeen muuton ajankohdan selvittäminen ei rajoitu pelkästään lain voimaantulon ajankohdan hakemuksiin. Suomen muuton ajankohtaa joudutaan selvittämään myös myöhempien yleistukihakemusten yhteydessä, kun maahantulo ajoittuu lain voimaantuloajankohtaan. Kaiken kaikkiaan voimaantulosäännöksen soveltaminen tulee aiheuttamaan Kelalle aikaa vievää hallinnollista työtä.

Lausuntokierroksella Kela esitti, että lain siirtymäsäännös vastaisi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain mukaista asumista, koska se joudutaan joka tapauksessa toimeenpanossa ratkaisemaan asumisedellytyksen selvittämisen yhteydessä. Lain toimeenpanoa koskevan valmistelun yhteydessä Kelalle on muodostunut vielä vahvempi käsitys, että tämä varmistaisi selkeämmän ja asiakkaan kannalta ymmärrettävän ratkaisukäytännön sekä myös keventäisi lain toimeenpanoon liittyvää hallinnollista taakkaa.

Esityksen alun pääasillisessä sisällössä todetaan, että tilapäisen suojelun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla maassa oleva työtön työnhakija voisi olla yhtäläisin edellytyksin oikeutettu yleistukeen tai kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen kuin muutkin työnhakijat asuttuaan Suomessa vähintään vuoden. Tältä osin Kela kiinniittää huomiota siihen, että muilla tilapäisen B-oleskeluluvan omaavilla henkilöillä, joita ovat mm. työntekijöiden ja B-luvallisten opiskelijoiden perheenjäsenet, ei lakimuutoksen jälkeen olisi edelleenkään oikeutta yleistukeen.

Kela toteaa, että vaikka kotoutumistukena maksettavaa yleistukea saavien henkilöiden määrän arvioidaan esityksessä jäävän melko maltilliseksi, esitys vaikuttaa laajemmin yleistukihakemusten käsittelyyn. Oikean suuruisen yleistuen määrittely muun muassa edellyttää uusien kysymysten lisäämistä yhden hakemuksen palveluun, jolla yleistukea haetaan. Kela pyrkii toimeenpanon suunnittelussa siihen, että ehdotettujen uusien edellytysten selvittäminen pidentäisi mahdollisimman harvan yleistukihakemuksen käsittelyaikaa. Kela pitää tärkeänä sitä, että esityksen mukaan Kela saisi tiedon työnhakijan äidinkielestä teknisen käyttöyhteyden avulla työvoimaviranomaisen tietojärjestelmästä, vaikka työvoimaviranomainen ei antaisi asiasta sitovaa työvoimapoliittista lausuntoa. Kela korostaa, että Kela ei voi itsenäisesti arvioida työnhakijan äidinkieltä tai kielitaitoa.

Kotoutumistukea koskeva sääntely tulisi esityksen mukaan voimaan 1.4.2027. Kelassa on parhaillaan käynnissä mittava tietojärjestelmien uudistamisohjelma Eepos. Tämänhetkisen arvion mukaan yleistuen käsittelyn on tarkoitus siirtyä

uuteen järjestelmään reilut puoli vuotta kotoutumistukilainsäädännön voimaantulon jälkeen. Kelan tulee siis ottaa ehdotetut muutokset huomioon uuden tietojärjestelmän suunnittelussa jo nyt. Tietojärjestelmän uudistamiseen liittyy merkittäviä automaatiotavoitteita, mutta valmistelun ollessa kesken ei ole vielä mahdollista arvioida, kuinka paljon yleistuen määrää koskevien ja muiden edellytysten selvittämistä on mahdollista automatisoida.

Ennen muutosten voimaantuloa Kelan tulee kiinnittää erityistä huomioita oikein kohdennettuun ja ajoitettuun viestintään.

Mia Helle

Etuuksien ja palvelujen suunnitteluyksikön päällikkö