



6.7.2010

SM034:00/2010

Jakelussa mainituille

Khs dnro	2010-1332/010
Stn dnr	
Saap./Anl.	06-07-2010

## HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA

Sisäasiainministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys ulkomaalaislain muuttamiseksi Suomen kansalaisen muihin omaisiin liittyen. Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että täysi-ikäisen Suomen kansalaisen vanhempi voisi saada tietyissä tapauksissa oleskeluluvan, vaikka hän ei kokonaisuudessaan täyttäisikään voimassa olevan lain 50 §:n 2 momentissa asetettuja edellytyksiä oleskeluluvan myöntämiseksi Suomen kansalaisen muulle omaiselle.

Sisäasiainministeriö pyytää jakelussa mainittuja antamaan lausuntonsa oheisesta hallituksen esityksestä maanantaihin 9.8.2010 mennessä sähköpostiosoitteisiin hare@intermin.fi ja maahanmuutto-osasto@intermin.fi sekä myös kirjallisesti postiosoitteeseen Sisäasiainministeriö, PL 26, 00023 Valtioneuvosto.

Jakelussa mainittuja pyydetään tarvittaessa hankkimaan lausunnot myös alaiselta hallinnoltaan, jos tätä ei ole erikseen mainittu jakelussa.

Lisätietoja asiasta antaa korkeakouluharjoittelija Antti Kanninen (puh. 071 878 8647).

Osastopäällikkö,  
Ylijohtaja

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Pentti Visanen

Ylitarkastaja

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Elina Immonen

LIITE

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain 50 §:n muuttamisesta

JAKELU

Valtioneuvoston kanslia  
Oikeuskanslerinvirasto  
Ulkoasiainministeriö  
Oikeusministeriö

Korkein hallinto-oikeus  
Helsingin hallinto-oikeus  
Valtiovarainministeriö  
Kuntaosasto  
Opetus- ja kulttuuriministeriö  
Työ- ja elinkeinoministeriö  
Sosiaali- ja terveysministeriö  
Sisäasiainministeriö  
Poliisiosasto  
Rajavartio-osasto  
Oikeusyksikkö  
Verohallitus  
Väestörekisterikeskus  
Kansaneläkelaitos (KELA)  
Tasa-arvovaltuutettu  
Syrjintälautakunta  
Maahanmuuttovirasto  
Vähemmistövaltuutettu  
Helsingin kaupunki  
Espoon kaupunki  
Vantaan kaupunki  
Oulun kaupunki  
Turun kaupunki  
Tampereen kaupunki  
Lappeenrannan kaupunki  
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia  
Suomen Kuntaliitto  
Suomen Punainen Risti (SPR)  
Amnesty International-Suomen osasto ry  
Ihmisoikeusliitto  
Väestöliitto

TIEDOKSI

Ministeri Thors  
Kansliapäällikkö Viljanen  
Valtiosihteeri Pelttari  
Erityisavustaja Bergman  
MMO

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain 50 §:n muuttamisesta

## ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain 50 §:ää.

Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin oleskeluluvan myöntämisestä Suomessa asuvan täysi-ikäisen Suomen kansalaisen vanhemmalle. Säännöstä sovellettaisiin, jos Suomessa asuvan täysi-ikäisen Suomen kansalaisen vanhempi ei kokonaisuudessaan täyttäisi 50 §:n 2 momentissa säädettyä edellytystä siitä, että asianomaisten olisi tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä perhe-elämää tai siitä, että vanhempi olisi täysin riippuvainen Suomessa asuvasta Suomen kansalaisesta. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttäisi kuitenkin, että hakija tarvitsee huomattavassa määrin Suomessa asuvan Suomen kansalaisen hoivaa ja huolenpitoa ja että Suomen kansalaisella on käytössään asunto itseään ja vanhempaansa varten. Lisäksi edellytettäisiin, että hakijan toimeentulo on turvattu.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

# SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....	1
SISÄLLYSLUETTELO .....	2
PERUSTELUT .....	3
1 Nykytila .....	3
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö .....	3
1.2 Kansainvälinen kehitys ja lainsäädäntö .....	8
1.3 Nykytilan arviointi .....	11
2 Ehdotetut muutokset .....	13
3 Esityksen vaikutukset .....	15
4. Asian valmistelu .....	19
5 Voimaantulo .....	19
LAKIEHDOTUS .....	20

# PERUSTELUT

## 1 Nykytila

### 1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

#### *Yleistä*

Oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella kolmannen valtion kansalaiselle säädetään pääasiassa ulkomaalaislain (301/2004) oleskelua, liikkumista ja kauttakulkua koskevassa 4 luvussa. Tämän lisäksi ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskeva 6 luku sisältää erityissäännöksiä oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle. Euroopan unionin kansalaisten perheenjäsenet eivät tarvitse oleskelulupaa. Euroopan unionin kansalaisten oleskeluoikeudesta säädetään ulkomaalaislain 10 luvussa.

Ulkomaalaislain 37 §:n mukaan perheenjäseneksi katsotaan ulkomaalaislakia sovellettaessa aviopuoliso ja alle 18-vuotiaat naimattomat lapset. Oleskelulupa voidaan myöntää perhesiteen perusteella lähtökohtaisesti vain sellaiselle henkilölle, joka vastaa ulkomaalaislain perheenjäsenen määritelmää. Ulkomaalaislain perheenjäsenen määritelmä perustuu niin sanotun ydinperheen käsitteeseen. Suomen kansalaisen muulle, kuin ydinperheeseen kuuluvalla omaisella, voidaan kuitenkin myöntää oleskelulupa, jos laissa tarkemmin säädetyt erityisedellytykset täyttyvät. Myös kansainvälistä suojelua saaneen muulle omaiselle voidaan myöntää oleskelulupa erityisedellytyksin.

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lupatyypistä riippumatta, että yleiset oleskeluluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät. Ulkomaalaislain 36 §:n mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansanterveyttä taikka Suomen kansainvälisiä suhteita. Kansanterveydelliset seikat eivät kuitenkaan estä jatkoluvan myöntämistä, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat muutoin olemassa. Kansainvälisiin suhteisiin liittyvät seikat eivät vaikuta oleskeluluvan myöntämiseen, jos kysymyksessä on perhesiteen perusteella myönnettävä lupa tai sellaiselle pitkään oleskelleelle kolmannen maan kansalaiselle myönnettävä EY-oleskelulupa, joka on saanut tämän aseman jo toisessa jäsenvaltiossa. Oleskelulupa voidaan myös jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.

Perhesiteen perusteella haetun oleskeluluvan myöntämistä harkittaessa on aina otettava huomioon hakijan kokonaistilanne. Ulkomaalaislain 66 a §:n mukaan kokonaisharkinnassa otetaan huomioon ulkomaalaisen perhesiteiden luonne ja kiinteys, hänen maassa oleskelunsa pituus sekä hänen perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Sama koskee perhesiteen perusteella myönnetyn oleskeluluvan peruuttamista taikka perheenkokoajan tai hänen perheenjäsenensä maasta poistamista.

Ulkomaalaislain pääsäännön mukaan oleskelulupaa on haettava ulkomailta ennen maahan saapumista. Oleskelulupaa voidaan hakea vasta Suomessa, jos siitä on erikseen säädetty ul-

komaalaislaissa. Jos hakija on jo Suomessa ja hän saanut kielteisen päätöksen oleskelulupahakemukseensa, hänet käännytetään maasta. Myös käännyttämispäätöstä harkittaessa on kuitenkin otettava huomioon hakijan kokonaistilanne siten kuin ulkomaalaislain 146 §:ssä säädetään. Harkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Harkinnassa muutoin huomioon otettavia seikkoja ovat ainakin ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle mahdollisesti jo myönnetyn oleskeluluvan luonne. Lisäksi on tarkasteltava ulkomaalaisen maassa oleskelun aikana Suomeen syntyneitä siteitä.

Käytännössä kokonaisharkintaa koskevat säännökset merkitsevät sitä, että oleskelulupa voidaan hakijalle myöntää, vaikka muuten oltaisiinkin päätymässä luvan epäämiseen.

### ***Toimeentuloedellytys***

Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on ulkomaalaislain 39 §:n mukaan, että ulkomaalainen kykenee vastaamaan omasta toimeentulostaan. Toimeentuloedellytyksestä voidaan myös poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella hakijalla ei välttämättä tarvitse itsellään olla tuloja, vaan harkinnassa voidaan huomioida myös perheenkokoajan varallisuus. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta perheen yhdistämistapauksissa, jos perheenkokoaja on Suomen kansalainen. Toimeentuloedellytystä ei myöskään sovelleta 1 päivänä elokuuta 2010 voimaan tulevan lainmuutoksen jälkeen, jos oleskelulupaa haetaan kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenelle, joka on kuulunut perheenkokoajan perheeseen jo ennen tämän Suomeen tuloa.

Ulkomaalaisen toimeentulo katsotaan turvatuksi ensimmäistä oleskelulupaa myönnettäessä, jos hänen maassa oleskelunsa kustannetaan tavanomaisiksi katsottavilla ansiotyöstä, yrittäjätoiminnasta, eläkkeistä, varallisuudesta tai muista lähteistä saatavilla tuloilla siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitettuun toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen. Tällaisena etuutena ei pidetä kustannuksia korvaavia sosiaaliturvaetuuksia kuten lapsilisää ja asumistukea. Jatkolupaa myönnettäessä voidaan kuitenkin sallia tilapäinen turvautuminen toimeentulotukeen tai muuhun vastaavaan toimeentuloa turvaavaan etuuteen. Toimeentulo ei saa tällöinkään olla ainoastaan toimeentulotuen varassa.

Hakijan on esitettävä viranomaiselle selvitys siitä, millä tavoin hänen toimeentulonsa Suomessa turvataan. Toimeentuloedellytyksen täytyminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Arvioinnissa käytetään apuna suuntaa-antavia euromääriä. Esimerkiksi aikuisen toimeentulo katsotaan lähtökohtaisesti turvatuksi, jos hänen nettomääräiset tulonsa ovat vuodessa vähintään 10 800 euroa ja kuukaudessa vähintään 900 euroa. Riittäviksi varoiksi katsottava euromäärä ei kuitenkaan muodostu suoraan samassa taloudessa asuvien lukumäärän mukaan, vaan esimerkiksi lasten osalta käytetään pienempää euromäärää henkilöä kohden. Kustannuksia korvaavat sosiaalietuudet otetaan huomioon tuloina.

### ***Suomen kansalaisen perheen yhdistäminen***

Oleskeluluvan myöntämisestä Suomen kansalaisen perheenjäsenelle säädetään ulkomaalaislain 50 §:ssä. Suomen kansalaisen perheenjäsen voi ulkomaalaislain pääsäännöstä poiketen hakea oleskelulupaa myös vasta Suomessa. Suomen kansalaisen muun omaisen, kuin ydinperheen jäsenen, on kuitenkin odotettava hakemuksensa käsittelyä ulkomailla.

Oleskelulupa myönnetään Suomen kansalaisen muulle omaiselle, kuin lain 37 §:ssä määritellylle perheenjäsenelle, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta Suomen kansalaisesta. Oleskeluluvan myöntäminen Suomen kansalaisen perheenjäsenelle tai muulle omaiselle ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Voimassa olevaa ulkomaalaislain 50 §:n 2 momentin säännöstä vastaava säännös lisättiin aiempaan ulkomaalaislakiin (378/1991) toukokuun 1 päivänä 1999 voimaan tulleella muutoksella. Tuolloin ydinperheen ulkopuolisten omaisten mahdollisuutta saada oleskelulupa perusteltiin muun muassa sillä, että Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tekemän yleissopimuksen (SopS 19/1990, jäljempänä *Euroopan ihmisoikeussopimus*) 8 artikla edellyttää tosiasiallista kiinteää perhe-elämää suojeltavan. Yleensä tällöin on kyseessä ydinperhe, mutta hallituksen esityksen (HE 50/1998 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan poikkeuksellisesti myös ydinperheen ulkopuolisten henkilöiden kesken voi vallita ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa mainittu perhe-elämä.

Lainmuutoksen jälkeenkin oli tarkoitus soveltaa edelleen Suomessa suomalaista perhekäsitettä ja vain poikkeuksellisesti myöntää harkinnan perusteella oleskelulupia kiinteään perhe-elämään perustuen. Perustelujen mukaan täydellä riippuvuudella tarkoitetaan tilannetta, jossa asianosaiset ovat aiemmin asuneet samassa taloudessa, mutta pakottavat syyt ovat johtaneet erilleen muuttamiseen ja, että heidän keskinäinen riippuvuutensa on jatkunut toisen osapuolen ollessa Suomessa. Sen sijaan, jos asianosaiset eivät olisi aiemmin asuneet yhteistaloudessa, tulisi edellytyksenä olla, että olosuhteissa on tapahtunut olennainen muutos hakijan kohdalla, jonka vuoksi hänen ei voida enää kohtuudella edellyttää jatkavan elämistään yksin kotimaassaan. Riippuvuudella viitataan perusteluissa mahdollisen taloudellisen riippuvuuden lisäksi henkiseen riippuvuuteen, sillä Suomessa jo asuva voi lähettää rahaa omaiselleen toiseen maahan. Täyteen riippuvuuteen voivat perustelujen mukaan vaikuttaa esimerkiksi painavat sosiaaliset tai kulttuurisidonnaiset syyt, vaikea sairaus tai vakava vamma, joka osoitetaan asianmukaisesti esimerkiksi lääkärintodistuksella. Muulla omaisella tarkoitetaan hallituksen esityksen perustelujen mukaan esimerkiksi täysi-ikäisen henkilön iäkästä vanhempaa tai hyvin poikkeuksellisesti täysi-ikäistä naimatonta sisarusta.

Lainkohtaa on käytännössä tulkittu varsin suppeasti. Maahanmuuttovirasto on myöntänyt vain muutamia oleskelulupia 50 §:n 2 momentin perusteella. Tällöin oleskelulupa on yleensä myönnetty kiinteän perhe-elämän jatkumisen perusteella. Muille omaisille, kuin perheenjäsenille, on myönnetty myös joissakin tapauksissa oleskelulupa ulkomaalaislain 52 §:ssä tarkoitettujen yksilöllisten inhimillisten syiden perusteella, kun omainen on ollut Suomessa.

Korkein hallinto-oikeus katsoi vuosikirjapäätöksessään KHO 2006:8, että asiassa ei voitu näyttää Suomen kansalaisen äidin olevan täysin riippuvainen juuri Suomessa asuvasta tyttärestään. Suomen kansalaisen äidillä oli useita sairauksia ja hän tarvitsi sokeutensa vuoksi pysyvää ulkopuolista hoitoa. Hakijan katsottiin voivan turvautua esimerkiksi naapureidensa apuun ja tyttären katsottiin voivan tukea äitiään taloudellisesti. Sen, että muu omainen tarvitsee jatkuvaa hoitoa ja apua ei ole katsottu korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä vielä merkitsevän täyttä riippuvuutta Suomessa olevasta Suomen kansalaisesta, jos välttämätöntä terveydenhuoltoa on kuitenkin ollut saatavissa hakijan kotimaassa. Terveydenhuollon tason ei välttämättä ole tarvinnut vastata Suomessa saatavana olevan hoidon tasoa (esimerkiksi KHO 29.9.2006, taltio 2530).

Toisin kuin Suomen kansalaisen 37 §:n mukaisen perheenjäsenen, muun omaisen on tehtävä hakemus ennen maahan saapumistaan ja odotettava hakemuksensa käsittelyä ulkomailla. Poikkeustapauksissa oleskelulupa voidaan myöntää myös Suomessa haettuna ulkomaalaislain 49 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella. Pääsäännöstä voidaan kuitenkin poiketa vain, jos edellytykset luvan myöntämiselle olisi myös ulkomailla ja luvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta. Mainitussa säännöksessä ilmeisellä kohtuuttomuudella tarkoitetaan prosessuaalista kohtuuttomuutta. Tällöin olisi kohtuutonta edellyttää hakijalta oleskeluluvan hakemista ulkomailla, jos oleskeluluvan myöntämisen edellytykset muutoin täyttyvät. Hallituksen esityksen perusteluissa annetaan esimerkkejä lain soveltamisen tueksi. Näistä iäkkäiden vanhempien tapauksessa kyseeseen voisivat tulla lähinnä terveydelliset syyt. Terveydellisillä syillä viitataan tilanteeseen, jossa hakija ei voi lääkärintodistuksen mukaan heikentyneen terveydentilansa vuoksi matkustaa. Esityksessä kuitenkin todetaan, että terveydelliset syyt oleskeluluvan myöntämisen perusteena ovat yleisesti ongelmallisia. Esityksen mukaan pelkästään terveydellisistä syistä ei tulisi yleisesti ottaen myöntää jatkuvia oleskelulupia Suomeen jäämistä varten. Tilapäinen oleskelulupa voitaisiin perustelujen mukaan myöntää edellyttäen, että asianomaisen on korvattava hoidostaan johtuvat yhteiskunnalle tulevat kustannukset ja hänen toimeentulonsa Suomessa oleskelun ajan on turvattu. Jos tilapäistä terveydenhoitoa Suomessa tarvitsevan ulkomaalaisen toimeentulo ei ole turvattu, mutta häntä ei voida poistaa maasta akuutin hoidontarpeen vuoksi, hänelle voitaisiin myöntää tilapäinen oleskelulupa 51 §:n perusteella eli maasta poistamisen estymisen vuoksi.

### ***Yksilölliset inhimilliset syyt***

Oleskelulupa voidaan myöntää yksilöllisestä inhimillisestä syystä ulkomaalaislain 52 §:n perusteella, vaikka perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan edellytykset eivät täytyisikään. Pykälää sovelletaan vain, jos hakija on jo Suomessa. Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä turvattua toimeentuloa. Oleskelulupa voidaan myöntää, jos sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hakijan terveydentilan, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi. Säännös ei ole tarkoitettu sovellettavaksi erityisesti perheyhdistämistapauksissa. Kyseessä on yleinen kohtuullisuussäännös, jota voidaan soveltaa aina, kun oleskelulupaa haetaan Suomessa, jos haettavan luvan edellytykset eivät täyty. Säännöstä on sovellettu esimerkiksi turvapaikanhakijoihin, joiden ei ole katsottu tarvitsevan kansainvälistä suojelua, mutta joiden ei kuitenkaan ole voitu edellyttää palaavan kotimaahansa.

Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) perustelujen mukaan oleskelulupa voitaisiin myöntää terveydentilan vuoksi, jos ulkomaalaisen olisi mahdotonta saada välttämätöntä hoitoa kotimaassa. Hoidon tason tai saatavuuden täytyisi haitata vakavasti terveyttä. Perustelujen mukaan edellytyksenä olisi, että olosuhteet alkuperämaassa olisivat kokonaisuudessaan paluun jälkeen sellaiset, että palaaminen lyhentäisi elinaikaa tai aiheuttaisi huomattavaa ruumiillista tai henkistä kärsimystä. Se, että terveydenhoidon saaminen jossain maassa on kallista ja ulkomaalainen on varaton, ei riittäisi oleskeluluvan myöntämiseen. Perusteluissa tähdennetään vielä, että yksittäisessä tapauksessa täytyisi lisäksi olla muita seikkoja, jotka tekevät kotimaahan palaamisen inhimillisesti katsoen poissuljetuksi vaihtoehdoksi. Kyseessä voisi olla esimerkiksi haavoittuvassa asemassa oleva lapsi, vanhus tai yksinhuoltaja ja kyseessä oleva maa olisi sellainen, että pitkähkön Suomessa oleskelun jälkeen ei voitaisi vaatia kotimaahan palaamista kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen. Perustelujen mukaan oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perustella edellyttää lisäksi, että oleskeluluvan myöntäminen olisi ilmeisen kohtuutonta, kuten 49 §:n 1 momentin 5 kohdan säädetään eli hakijaa ei ole kohtuullista velvoittaa palaamaan kotimaahansa oleskelulupaa hakemaan. Perusteluissa korostetaan,



että 52 §:n tarkoituksena ei ole ohittaa perhesiteen, opiskelun tai työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien säädettyjä edellytyksiä. Oleskelulupaa ei ole käytännössä myönnetty ulkomaalaislain 52 §:n perusteella, jos esimerkiksi Suomen kansalaisen muulla omaisella on ollut sairauksia, mutta hänen on kuitenkin katsottu voivan saada hoitoa myös kotimaassaan eikä hakijan terveydentila ole näin ollen katsottu olevan vakavassa vaarassa kotimaan olojen vuoksi (esimerkiksi KHO 20.4.2007, taltio 1095, KHO 25.1.2007, taltio 175 ja KHO 8.3.2010, taltio 444).

### *Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsen*

Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisella ja häneen rinnastettavalla on Suomen kansalaista laajempi oikeus perheen yhdistämiseen. Unionin jäsenvaltion kansalaiseen rinnastetaan Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset. Toisin kuin Suomen kansalaisen perheenjäsenen oleskelua koskeva lainsäädäntö, unionin kansalaisten perheenjäsenen oleskelua koskevat säännökset perustuvat niin sanottuun vapaan liikkuvuuden direktiiviin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella). Direktiivissä säädetään tilanteista, joissa unionin kansalainen liikkuu toiseen jäsenvaltioon joko lyhyemmässä tai pidempiaikaisessa tarkoituksessa. Näin ollen direktiiviä ei sovelleta oman maan kansalaisiin, jotka eivät ole käyttäneet direktiivin mukaista liikkumisoikeuttaan asettumalla johonkin toiseen jäsenvaltioon. Direktiiviin perustuvia ulkomaalaislain 10 luvun säännöksiä sovelletaan Suomen kansalaisen ulkomaalaiseen perheenjäseniin vain, jos Suomen kansalainen on ensin oleskellut toisessa jäsenvaltiossa ja palannut sitten perheineen Suomeen.

Unionin kansalaisen perheenjäseniä ovat ulkomaalaislain 154 §:n mukaan hänen aviopuolisonsa, alle 21-vuotiaat tai hänen huollettavinaan olevat jälkeläisensä suoraan alenevassa polvessa samoin kuin hänen aviopuolisonsa vastaavat jälkeläiset. Toisin kuin Suomen kansalaisen tai kolmannen valtion kansalaisen tapauksessa, unionin kansalaisen perheenjäseneksi katsotaan myös hänen huollettavinaan olevat sukulaisensa suoraan ylenevässä polvessa samoin kuin hänen aviopuolisonsa vastaavat sukulaiset.

Oleskeluoikeus unionin kansalaisen perheenjäsenenä on siis myös huollettavavana olevilla aikuisen unionin kansalaisen vanhemmilla ja isovanhemmilla. Huollettavana olemisella ei tarkoiteta virallista holhoussuhdetta. Direktiivin englannin- ja suomenkielisessä versiossa käytetään käsitettä riippuvainen. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä riippuvuudella viitataan juuri taloudelliseen riippuvuuteen ja aineelliseen tukemiseen. Myös ulkomaalaislain perusteluissa viitataan taloudelliseen riippuvuussuhteeseen. Direktiivin saksan- ja ruotsinkielisissä versioissa viitataan vielä selkeämmin elättämiseen. Huollettavana oleva tulee siis ymmärtää henkilöksi, jonka elättämisestä unionin kansalainen taloudellisesti huolehtii. Direktiivin käsite riippuvuus ei saa tässä yhteydessä samaa merkitystä kuin kansallisessa lainsäädännössä. Kukin tapaus tulee arvioida yksilöllisesti eikä tarkempia, yleisiä edellytyksiä tule asettaa. Myöskään taloudellisen tuen syillä tai sillä, kykenisikö huollettavana oleva huolehtimaan omasta elatuksestaan palkkatyöllä, ei saa olla merkitystä. Edellytyksenä ei myöskään ole, että unionin kansalaisen vanhempi olisi ollut hänestä taloudellisesti riippuvainen jo kotimaassa vaan huoltosuhde on voinut syntyä vasta unionin kansalaisen jo asettauduttua toiseen jäsenvaltioon (katso asia 316/85 Lebon ja C-1/05 Jia). Lain perusteluissa tähdennetään, että kukin asia on ratkaistava ottaen huomioon tukea tarvitsevan henkilön henkilökohtaiset olosuhteet ja tarpeet. Tämä on osoitettava asianmukaisella asiakirjaselvityksellä.

Käytännössä on ollut harvinaista, että täysi-ikäisen unionin kansalaisen mukana olisivat tulleet myös hänen vanhempansa tai että he olisivat seuranneet häntä myöhemmin. Osa unionin kansalaisten mukana seuranneista vanhemmista, jotka ovat itsekin unionin kansalaisia, on rekisteröinyt oleskeluoikeutensa itsenäisesti riittävien varojen perusteella. Oleskeluoikeus ei ole näin ollen perustunut perheenjäsenyyteen. Toisin kuin kolmansien valtioiden kansalaisilla, unionin kansalaisella ei välttämättä tarvitse olla mitään erityistä perustetta maassa oleskeluun, kuten työnteko tai opiskelu, vaan unionin kansalaisella on oikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa, jos hänellä vain on riittävät varat (esimerkiksi eläketulot) siellä elämiseen.

Unionin kansalaisen perheenjäsenen rinnastetaan muu omainen hänen kansalaisuuteensa katsomatta, jos hän on lähtömaassaan ollut unionin kansalaisen huollettavana tai asunut samassa taloudessa tämän kanssa. Muu omainen rinnastetaan unionin kansalaisen perheenjäsenen myös, jos vakavat terveydelliset syyt ehdottomasti edellyttävät, että kyseinen unionin kansalainen hoitaa häntä henkilökohtaisesti.

Unionin kansalaisen yli kolme kuukautta ylittävä oleskelu edellyttää, että hänellä on oltava riittävät varat itselleen ja perheelleen.

## 1.2 Kansainvälinen kehitys ja lainsäädäntö

### *Euroopan ihmisoikeussopimus*

Oikeus perhe-elämään on perusoikeus, joka on suojattu muu muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Sen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Euroopan ihmisoikeussopimus suojaa lähtökohtaisesti ydinperhettä. Perhe-elämää on kuitenkin aina tarkasteltava tapauskohtaisesti. Esimerkiksi virallinen holhoussuhde tai läheinen biologinenkaan side ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella välttämättä merkitse, että osapuolten välillä on todellista ja kiinteää perhe-elämää. Toisaalta kiinteää perhe-elämää voi olla lapsen ja hänestä huolehtivan sukulaisen välillä, vaikka osapuolet eivät asuisikaan yhteistaloudessa. Kiinteää perhe-elämää voi olla joissakin tapauksissa myös muiden kuin ydinperheen jäsenten välillä. Tällaisissa tapauksilla viitataan yleensä alaikäisen lapsen ja muun lähisukulaisen, esimerkiksi isoäidin tai tädin, väliseen suhteeseen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on harvoin käsitellyt tapauksia, joissa kiinteää perhe-elämää katsottaisiin olevan muiden kuin aviopuolisoiden tai alaikäisen lapsen ja hänen huoltajansa välillä (esimerkiksi Boyle v. Yhdistynyt kuningaskunta 28.2.1994, Jucius ja Juciuviené v. Liettua 25.11.2008, Nsona v. Alankomaat 28.11.1996) Aikuisten sukulaisten välillä perhe-elämä voi 8 artiklan suojaamassa merkityksessä olla vain poikkeustapauksissa. Asiassa Nasri v. Ranska (13.7.1995) tuomioistuin katsoi, että täysi-ikäinen lapsi tarvitsi edelleen muun perheensä tukea ja huolenpitoa eikä häntä karkotettu huolimatta syyllistymisestä useisiin rikoksiin. Asianosainen oli syntynyt ja asunut koko elämänsä Ranskassa vanhempiensa kanssa. Tuomioistuin kiinnitti erityistä huomiota asian erityisolosuhteisiin (synnynnäinen kuuromykkyys).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ei tarkoita sitä, että jokaisella olisi täysi vapaus valita, missä perhe-elämää viettää. Ensin on arvioitava, onko tapauksessa kyse 8 artiklan suojaamasta perhe-elämästä. Valtiolle ei kuitenkaan automaattisesti synny yleistä velvoitetta sallia perheenjäsen maassa oleskelua, vaikka kyseessä olisi todellinen perhe-elämä sopimuksen 8 artiklan tarkoittamassa merkityksessä. Ehdotonta maahantulo-oikeutta ei sopimuksessa ole taattu. Valtion velvoitteiden laajuus määräytyy kulloisenkin asian tosiseikkojen perusteella ja kussakin tapauksessa on punnittava, onko perhe-elämän rajoittamiselle 8 artiklassa mainittuja perusteita eli säädetäänkö asiasta laissa ja onko oikeuden rajoittaminen välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Perhe-elämän suoja ei lähtökohtaisesti loukata esimerkiksi, jos perhe on perustettu aikana, jolloin jonkun perheenjäsenen asema maahanmuuttajana on ollut sellainen, että perhe-elämän jatkuvuutta ei voida tietyssä maassa taata. Huomiota tulee kiinnittää muun muassa siihen, edellyttääkö perhe-elämän viettäminen välttämättä sitä, että asianosaiset asuvat juuri siinä maassa, johon joku perheenjäsenistä hakee oleskelulupaa. Tällöin on arvioitava, voiko perhe-elämää viettää kotimaassa ja kuinka hyvin esimerkiksi alaikäinen lapsi on kotoutunut maahan (esimerkiksi Rodrigues da Silva and Hoogkamer 31.1.2006, Gül 19.2.1996). Tapauksissa, joissa alaikäisestä voisi huolehtia useampi henkilö, voidaan arvioida, onko lapsen välttämätöntä muuttaa juuri siinä maassa oleskelevien sukulaisten luo, minne hän hakee oleskelulupaa vai voisiko hän asua kotimaassa olevien sukulaisten luona (esimerkiksi Cincil v. Alankomaat 19.1.1999).

### ***Kansainvälinen vertailu***

Euroopan muuttoliikeverkoston (EMV) kautta tehtyyn kyselyyn vastasi 17 jäsenvaltiota. Lähes kaikki kyselyyn vastanneet jäsenvaltiot sallivat ydinperhettä laajemman perheenyhdistämisen tietyin ehdoin. Toisin kuin Suomessa, oleskeluluvan myöntäminen edellyttää kuitenkin riittävää toimeentuloa ja usein myös asuntoa ja vakuutusta sairastumisen varalle. Osa jäsenvaltioista on ulottanut EU-kansalaisia koskevan, laajan perheenyhdistämisoikeuden, koskemaan myös oman maan kansalaisia. Tällöin perheenyhdistäminen on mahdollista muun muassa ylenevän polven sukulaisten ja yli 18-vuotiaiden, mutta alle 21-vuotiaiden lasten kanssa. Useimmissa maissa oman maan kansalaisia koskevat samat kuin säännökset kuin kolmansien maiden kansalaisia, joskin jälkimmäisiltä saatetaan edellyttää pidempiaikaista oleskelua.

Saksan lainsäädäntö on lähimpänä Suomea. Oleskelulupa voidaan myöntää ydinperheen ulkopuolisille perheenjäsenille, jos oleskeluluvan myöntämättä jättäminen olisi tapauskohtaisen harkinnan perusteella kohtuutonta. Perhe-elämän on oltava vakiintunutta. Päätöksenteossa arvioidaan, tarvitseeko hakija perheensä tukea ja voiko hän saada sitä vain muuttamalla Saksaan. Tällaisia tilanteen taustalla voi olla esimerkiksi fyysinen tai henkinen sairaus, mutta ei kuitenkaan lähtömaan yleiset olosuhteet. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lisäksi yleisten ehtojen täyttymistä eli perheenjäsenellä on oltava riittävä asunto ja hän ei saa turvautua sosiaalietuuksiin. Oleskelulupia on myönnetty tällä perusteella hyvin vähän.

### ***Muut Pohjoismaat***

Ruotsin lainsäädäntö on oman maan kansalaisten muiden omaisten osalta lähellä Suomen lainsäädäntöä. Norjassa laki mahdollistaa oleskeluluvan myöntämisen myös yksinäiselle, yli 60-vuotiaalle vanhemmalle, jos perheenkokoajalla on riittävät tulot ja asunto Norjassa. Tanskassa on muita Pohjoismaita suppeampi perhekäsite, mutta oleskelulupa voidaan tietyin ehdoin myöntää Tanskan kansalaisen muille omaisille, jos tälle on erityisiä syitä. Kuten Suo-

messa, Tanskassa kiinnitetään huomiota hakijan kokonaistilanteeseen ja kykyyn selviytyä kotimaassaan.

*Ruotsin* lainsäädäntö ei juurikaan poikkea Suomen lainsäädännöstä oman maan kansalaisten muiden omaisten osalta. Oleskelulupa voidaan myöntää poikkeustilanteissa eikä oleskeluluvan myöntäminen edellytä toimeentuloa. Ruotsin viranomaisilta saadun tiedon mukaan oleskeluluvan myöntäminen muulle omaiselle on suhteellisen harvinaista. Vuonna 2009 myönnettiin 536 oleskelulupaa tällä perusteella. Luku pitää sisällään myös kolmansien maiden kansalaisten perheenjäsenet. Perheenjäsenille myönnettiin yleensä 24 361 oleskelulupaa.

Oleskeluluvan myöntäminen Ruotsin kansalaisen tai kolmannen maan kansalaisen muulle omaiselle edellyttää, että asianosaiset ovat asuneet samassa taloudessa jo lähtömaassa ja heidän välillään on erityinen riippuvuusuhde. Oleskeluluvan myöntöedellytyksenä ei aiemmin ollut lainkaan toimeentuloa. Lakia muutettiin maaliskuussa 2010, jolloin oleskeluluvan edellytykseksi perheenyhdistämistapauksessa tulivat sekä riittävä toimeentulo että asianmukainen asunto. Tästä on kuitenkin lukuisia poikkeuksia, eikä edellytyksiä sovelleta muun muassa Ruotsin kansalaisten tai vähintään neljä vuotta maassa asuneiden, pysyvän oleskeluluvan haltijoiden perheenyhdistämistapauksissa. Edellytys ei myöskään koske pakolaisia ja toissijaista suojelua saaneiden perheenjäseniä.

*Norjan* lainsäädännössä lähdetään selkeästä jaottelusta ydinperheen ja muiden omaisten välillä: Ydinperheen jäsenillä on oikeus perheenyhdistämiseen. Muut omaiset voivat myös saada oleskeluluvan, mutta heidän vaatimuksensa ei perustu edellä mainittuun oikeuteen. Oleskelulupa voidaan myöntää myös yli 60 -vuotiaalle vanhemmalle, jos hänellä ei ole lähiperhettä kotimaassa. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on riittävä toimeentulo. Perheenkokoajalta edellytetään vähintään 217 600 Norjan kruunun (noin 28 300 euroa) bruttovuosiansioita sekä tulevalta että edelliseltä vuodelta. Edellytyksenä on myös, että perheenkokoaja ei ole vastaanottanut sosiaaliavustuksia viimeisen vuoden aikana. Muiden kuin ydinperheen jäsenten osalta edellytetään myös, että perheenkokoajalla on asunto. Vuonna 2009 myönnettiin oleskelulupa 117 yli 60 -vuotiaalle vanhemmalle. Yhteensä perheenyhdistämisen perusteella myönnettiin 18 100 oleskelulupaa. Jos perhe on perustettu vasta perheenkokoajan maahantulon jälkeen (koskee puolisoita), perheenkokoajan on täytynyt työskennellä tai opiskella täysipäiväisesti Norjassa viimeiset neljä vuotta ennen oikeutta perheenyhdistämiseen. Neljän vuoden asumisaikavaatimus ei koske Norjan kansalaisia. Oleskeluluvan saaneella on oikeus terveydenhuoltoon ja periaatteessa sosiaaliturvaan, joten sairausvakuutusvaatimusta ei ole.

*Tanskan* lainsäädännössä perheenjäseneksi katsotaan lähtökohtaisesti vain puoliso ja alle 15-vuotiaat lapset. Oleskelulupa voidaan myöntää muille omaisille vain erityisestä syystä. Tanskassa painotetaan kokonaistilanteen arviointia ja tapauskohtaista harkintaa. Lisäksi perheenkokoajalla on oltava riittävät tulot ja kohtuullisen kokoinen asunto. Kuten Norjassa, perheenkokoja ei myöskään ole saanut vastaanottaa toimeentuloavustuksia. Oleskelulupa voidaan myöntää Tanskan tai muun Pohjoismaan kansalaisen tai pakolaisaseman saaneen yli 60 -vuotiaalle vanhemmalle, jos erityiset syyt tätä puoltavat. Oleskeluluvan myöntäminen on poikkeuksellista ja perustuu käytäntöön ja tapauskohtaiseen harkintaan. Oleskelulupia myönnetään vain muutamia vuosittain. Laissa ei ole asiasta tarkkoja säännöksiä. Harkinnassa kiinnitetään huomiota perheen yhtenäisyyteen ja hakijan elämäntilanteeseen kotimaassa. Oleskelulupa voidaan myöntää esimerkiksi yksinäiselle vanhukselle, joka on jo matkustanut Tanskaan laillisesti ja joka ei kykene huolehtimaan itsestään kotimaassaan. Huomiota kiinnitetään muun muassa siihen, onko hakijan mahdollista saada hoitoa ja tukea kotimaassaan. Oleskelulupa voidaan myöntää myös jo Tanskaan saapuneelle sukulaiselle yksinomaan henkilö-

kohtaisen tilanteen perusteella ilman, että painotetaan varsinaisesti perhesuhteita. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi vanhemmalla sukulaisella, jonka terveydentila on heikentynyt. Yleinen vanhuuden heikkous tai sosiaalis- taloudellinen asema kotimaassa ei kuitenkaan vielä ole peruste luvan myöntämiseksi. Oleskeluluvan saaneella ulkomaalaisella, joka on rekisteröity väestötietojärjestelmään, on oikeus julkiseen terveydenhuoltoon.

### 1.3 Nykytilan arviointi

#### *Yleistä*

Kolmannen valtion kansalaisen perheenyhdistämisoikeus rajoittuu kansainvälistä suojelua saaneita lukuun ottamatta 37 §:n mukaisiin ydinperheen jäseniin. Suomen kansalaisella on hieman laajempi perheenyhdistämisoikeus, joskin oleskelulupa voidaan myöntää ydinperheen ulkopuolisille omaisille vain tiettyjen ulkomaalaislain 50 §:n 2 momentin edellytysten täytyessä. Lain soveltamiskäytäntö on muodostunut tältä osin tiukaksi eikä oleskelulupia ole juuri-kaan tällä perusteella myönnetty.

Euroopan unionin kansalaisella on vapaan liikkuvuuden direktiivin perusteella laajempi perheenyhdistämisoikeus kuin Suomen kansalaisella tai kolmannen valtion kansalaisella. Oleskeluoikeus on myös ylemmän polven sukulaisilla tai muulla omaisella, jos hän on taloudellisesti riippuvainen unionin kansalaisesta. Edellytyksenä ei siis ole, että ylemmän polven sukulainen, käytännössä useimmiten täysi-ikäisen unionin kansalaisen vanhempi, olisi riippuvainen unionin kansalaisesta myös muutoin kuin taloudellisesti. Taloudellisen riippuvuuden perusteella myönnettävä oleskeluoikeus on keskeisin ero Suomen kansalaisiin nähden. On kuitenkin huomattava, että oleskeluoikeus edellyttää riittävää toimeentuloa. Suomen kansalaisen muulta omaiselta ei tätä edellytetä.

Niissä tapauksissa, joissa Suomen kansalaisen muulle omaiselle on myönnetty oleskelulupa, luvan myöntämisen perusteena on yleensä ollut kiinteän perhe-elämän jatkaminen, ei täysi riippuvuus. Oleskelulupa on myönnetty myös eräissä tapauksissa yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Kansainvälistä suojelua saaneen muu omainen voi saada oleskeluluvan ulkomaalaislain 115 §:n perusteella samoin edellytyksin, kuin Suomen kansalaisen muu omainen. Käytännössä oleskelulupa myönnetään kuitenkin huomattavasti useammin kansainvälistä suojelua saaneen muulle omaiselle. Näissä tapauksessaan voidaan yleensä selkeämmin osoittaa, että kyse on kiinteän perhe-elämän jatkamisesta ja perhe-elämä on katkennut pakottavasta syystä (kuten pakolaisuus) tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa olevasta perheenkokoajasta.

Suomen perheenyhdistämislainsäädäntö ja -käytäntö poikkeaa useista muista Euroopan unionin jäsenvaltioista. Sääntelyssä ei kuitenkaan ole kovinkaan suurta eroa Pohjoismaiden välillä. Suurimmassa osassa muista jäsenvaltioista sallitaan perheenyhdistäminen muidenkin kuin ydinperheen jäsenten kanssa. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää useimmissa maissa, että hakijalla on turvattu toimeentulo, asunto sekä vakuutus sairastumisen varalle. Erot sosiaaliturvajärjestelmien rakenteissa mahdollistavat sen, että muissa jäsenvaltioissa voidaan edellyttää vakuutusta, joka kattaa sekä julkisen terveydenhuollon että lääkekustannukset. Näin ollen perheenyhdistämisestä ei synny samassa määrin kustannuksia julkiselle terveydenhuollolle. Sen sijaan Suomen ja muiden Pohjoismaiden asumisperusteinen sosiaaliturvajärjestelmä asettaa käytännössä omat rajansa oleskeluluvan myöntämisen edellytyksille. Sairausvakuutusta ei

ole tarkoituksenmukaista edellyttää, koska vakituisesti Suomessa asuva saa oikeuden julkiseen terveydenhuoltoon ja muun muassa lääkekustannukset korvaavaan Kansaneläkelaitoksen sairausvakuutukseen.

### ***Yksilölliset inhimilliset syyt***

Ulkomaalaislain 52 §:ssä säädetään oleskeluluvan myöntämisestä yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Pykälää sovelletaan vain, jos hakija on jo Suomessa. Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä turvattua toimeentuloa. Oleskelulupa voidaan myöntää, jos sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hakijan terveydentilan, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi. Säännöstä on sovellettu muun muassa turvapaikanhakijoihin, joiden ei ole katsottu tarvitsevan kansainvälistä suojelua, mutta joiden ei kuitenkaan ole voitu edellyttää palaavan kotimaahansa.

Säännöksen tausta liittyy kansainväliseen suojeluun ja mahdollistaa oleskeluluvan myöntämisen sellaisille turvapaikanhakijoille, joiden ei katsota tarvitsevan kansainvälistä suojelua, mutta joille on kohtuullista silti myöntää oleskelulupa. Ajatuksena ei siis ole ollut, että ulkomaalainen tulisi Suomeen tarkoituksenaan hakea oleskelulupaa nimenomaan 52 §:n perusteella. Oleskelulupa myönnetään kyseisen säännöksen perusteella siinä tapauksessa, että perusteita muulle oleskeluluvulle ei ole, mutta olisi kuitenkin inhimillisesti katsottuna kohtuutonta olla myöntämättä oleskelulupaa pykälässä mainitusta syystä. Kyseessä ei siis ole ensisijainen lupaperuste. Tarkoituksena ei ole ollut, että oleskelulupaa haettaisiin perhesiteen perusteella suoraan yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella. On myös huomattava, että oleskelulupa 52 §:n perusteella voidaan myöntää vain Suomessa olevalle ulkomaalaiselle eli sen perusteella ei voitaisi myöntää oleskelulupaa ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle. Lisäksi on huomattava, että soveltaminen ei rajoittuisi vain Suomen kansalaisten perheenjäseniin, vaan se koskisi kaikkia maahanmuuttajia sekä heidän perheenjäseniään ja muita omaisiaan. Oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi ei tässä tapauksessa voitaisi myöskään asettaa toimeentuloa.

Ulkomaalaislain pääsääntö on, että oleskelulupaa haetaan ulkomailta käsin. Oleskelulupa voidaan myöntää myös Suomessa tietyissä 49 §:n mukaisissa poikkeustapauksissa, jos oleskeluluvan myöntämisen edellytykset täyttyisivät myös ulkomailla haettuna ja olisi kohtuutonta velvoittaa hakijaa palaamaan kotimaahansa oleskelulupaa hakemaan. Ulkomaalaislain 52 §:n muuttaminen siten, että oleskelulupia myönnettäisiin tällä perusteella yhä useammin perheenjäsenille, on ongelmallinen myös tämän pääsäännön ja hakijoiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Tällöin lain pääsäännön noudattaminen ja luvan hakeminen ulkomailta ei siis enää kannattaisi, vaan hakijan kannattaisi pyrkiä esimerkiksi turistiviisumilla Suomeen hakemaan oleskelulupaa suoraan 52 §:n perusteella.

### ***Sairausvakuutus oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä***

Oleskeluluvan myöntäminen ei yleensä edellytä, että hakijalla olisi sairausvakuutus oleskelunsa aiotuksi kestoksi. Poikkeuksen muodostavat opiskelijat ja tutkijat, joilta edellytetään sairausvakuutusta. Opiskelijoiden sairausvakuutusedellytys perustuu opiskelijoiden asemasta annettuun direktiiviin 2004/114/EY (Neuvoston direktiivi 2004/114/EY kolmansien maiden kansalaisten opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytyksistä). Jos opinnot kestävät alle kaksi vuotta, edellytyksenä on sairaanhoidon kustannukset kattava vakuutus. Jos opintojen arvioitu kesto sen sijaan ylittää kaksi vuotta, opiskelija saa kotikunnan ja on siten oikeutettu julkiseen terveydenhuoltoon. Opiskelijalta vaaditaan tällöin vain lääkekustannukset kattava vakuutus. Kansaneläkelai-

toksen toimeenpaneman sairausvakuutuksen piiriin opiskelutarkoituksessa maahan muuttavat eivät kuulu. Tutkijoiden sairausvakuutusedellytyksen taustalla on myös direktiivi 2005/71/EY tutkijoiden maahanpääsystä (Neuvoston direktiivi 2005/71/EY kolmansien maiden kansalaisten erityisestä maahanpääsymenettelystä tieteellistä tutkimusta varten). Tutkijoilta edellytetään sairaanhoitokulut korvaavaa vakuutusta, jos Suomessa oleskelu kestään enintään neljä kuukautta.

Esityksen valmistelun yhteydessä on selvitetty, tulisiko sairausvakuutusedellytystä soveltaa oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä nykyistä laajemmin. Asumisperusteisessa sosiaaliturvajärjestelmässä Suomeen muuttava kolmannen maan kansalainen on oikeutettu Kansaneläkelaitoksen myöntämiin etuuksiin ja muun muassa lääkekustannukset korvaavaan sairausvakuutukseen heti muuttopäivästä alkaen, jos hänet katsotaan Suomessa asuvaksi ja hänellä on vähintään yhden vuoden oleskelulupa. Arvioinnissa otetaan huomioon Suomeen muuttavan kokonaistilanne, kuten onko hänellä Suomessa varsinainen asunto ja koti ja oleskeleeko hän pääasiallisesti Suomessa. Asumisen vakinaisuutta osoittavat muun muassa perhe- ja muut siteet Suomeen. Opiskelijoita ei katsota lähtökohtaisesti Suomessa asuviksi, joten opiskelijoilta voidaan edellyttää lääkekustannukset korvaavaa sairausvakuutusta vielä silloinkin, kun he saavat kotikunnan. Sen sijaan vanhus, joka muuttaa Suomeen omaistensa luo asumaan pysyvässä tarkoituksessa, katsottaisiin Suomessa asuvaksi, jos hänellä on vähintään vuoden oleskelulupa. Sillä, onko lupa tilapäinen vai jatkuvaluonteinen, ei ole merkitystä. Oikeus Kansaneläkelaitoksen etuuksiin syntyy joka tapauksessa Suomessa asumisen perusteella.

Myös julkisten terveystalveluiden osalta tehdään arviointi Suomeen muuttavan asumisesta. Suomeen muuttava saa kotikunnan ja siten oikeuden julkiseen terveydenhuoltoon, jos hänet katsotaan Suomessa asuvaksi. Kotikunnan saa lähtökohtaisesti, jos ulkomaalaisella on jatkuvaan tai tilapäiseen oleskeluun oikeuttava oleskelulupa. Asumisen arviointi perustuu kuitenkin ulkomaalaisen tosiasialliseen elämäntilanteeseen, ei pelkästään oleskeluluvan luonteeseen. Kotikunnan voi saada, jos ulkomaalaisen tosiasiallinen elämäntilanne kuitenkin osoittaa, että hänen tarkoituksenaan on muuttaa Suomeen pysyvästi, vaikka hänellä olisi tilapäinen oleskelulupa. Suomeen pysyvässä tarkoituksessa perheenjäsentensä luokse muuttava iäkäs vanhus katsottaisiin kotikuntapäätöksessä käytännössä kokonaistilanteen perusteella Suomessa asuvaksi.

Terveydenhuolto- ja lääkekustannukset korvaavan vakuutuksen edellyttämiselle ulkomaalaiselta, joka muuttaa Suomessa pysyvästi asuvan Suomen kansalaisen luokse hänen perheenjäsenenään tai muuna omaisenaan, ei ole perusteita, koska oikeus palveluihin ja etuuksiin syntyy asumisen perusteella. Tietyn henkilöryhmän sulkeminen sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle merkitsisi, että sosiaaliturvalainsäädäntöä olisi muutettava ja säädettävä uusi lainsäädäntö vastoin asumisperusteisen järjestelmän peruseriaatetta.

## **2 Ehdotetut muutokset**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain 50 §:ää. Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyisi 4 momentiksi ja 4 momentti 5 momentiksi. Uudessa 3 momentissa säädettäisiin oleskeluluvan myöntämisestä Suomessa asuvan täysi-ikäisen Suomen kansalaisen vanhemmalle. Uusi momentti täydentäisi nykyisen 2 momentin säännöstä. Sitä sovellettaisiin, jos Suomessa asuvan täysi-ikäisen Suomen kansalaisen van-

hempi ei kokonaisuudessaan täyttäisi 2 momentissa säädettyä edellytystä siitä, että asianomaisten olisi tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä perhe-elämää tai siitä, että vanhempi olisi täysin riippuvainen Suomessa asuvasta Suomen kansalaisesta.

Oleskeluluvan myöntäminen 3 momentin perusteella ei näin ollen edellyttäisi, että 2 momentin mukaiset edellytykset täyttyisivät. Suomessa asuvan täysi-ikäisen Suomen kansalaisen vanhemmalle voitaisiin myöntää jatkuva oleskelulupa hakijan perhesuhteista ja elämäntilanteesta tehtävän kokonaisarvioinnin perusteella. Kokonaisarvioinnissa kiinnitettäisiin huomiota hakijan perhesuhteiden painottumiseen ja yleiseen elämäntilanteeseen. Oleskeluluvan myöntämisestä harkittaessa otettaisiin huomioon yhtäältä hakijan olosuhteet lähtömaassa ja toisaalta olosuhteet Suomessa. Harkinnassa arvioitaisiin muun muassa hakijan kykyä selviytyä yksin jokapäiväisestä arjestaan. Huomionarvoista olisi myös, voidaanko hänen perhesiteidensä katsoa painottuvan Suomeen. Oleskelulupa voitaisiin myöntää, jos hakijan katsottaisiin tarvitsevan huomattavasti Suomessa asuvan aikuisen lapsensa huolenpitoa eikä hänen katsottaisi selviävän enää jokapäiväisestä elämästään yksin. Kokonaisarvioinnissa kiinnitettäisiin huomiota siihen, onko hakijalla lähtömaassaan muita omaisia, joiden huolenpitoon hän voisi turvautua. Oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos hakijan muut lähtömaassa asuvat omaiset, esimerkiksi täysi-ikäiset lapset voisivat huolehtia hänestä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään kiinnittänyt huomiota myös sen arvioimiseen, edellyttääkö perhe-elämän viettäminen välttämättä sitä, että asianosaiset asuvat juuri siinä maassa, johon joku perheenjäsenistä hakee oleskelulupaa. Tähän kiinnitettäisiin myös kokonaisarvioinnissa huomiota. Suomessa asuvalta Suomen kansalaiselta ei kuitenkaan yleensä voitaisi edellyttää, että hän muuttaisi toiseen maahan viettämään perhe-elämää iäkään vanhempiensa kanssa.

Kokonaisarvioinnissa kiinnitettäisiin huomiota myös siihen, missä määrin hakija tarvitsee hoivaa ja huolenpitoa jokapäiväisessä arjessaan. Oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos hakija tarvitsee satunnaista huolenpitoa, jonka hankkimisessa Suomessa asuva omainen voisi tarvittaessa taloudellisesti tukea. Arvioinnissa kiinnitettäisiin huomiota myös siihen, tarvitseeko hakija hoivaa ja huolenpitoa päivittäin ja onko tarkoituksenmukaista, että Suomessa asuva omainen hoitaa häntä. Tällöin arvioitaisiin myös, onko Suomessa asuvalla Suomen kansalaisella edellytykset tarjota vanhempiensa tarvitsemää apua ja tukea. Jos hakija tarvitsee laitoshoidoa tai kokopäiväistä ulkopuolista apua, ei enää olisi kyse hakijan tarpeesta saada Suomessa asuvan omaisensa hoivaa ja huolenpitoa. Oleskeluluvan edellytyksenä olisi, että hakijalla on tarkoitus muuttaa Suomeen viettämään tosiasiallista perhe-elämää juuri Suomessa olevan lapsensa kanssa. Tästä syystä edellytettäisiin, että perheenkokoajalla on käytössään asunto itseään ja vanhempiensa varten.

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttäisi lisäksi, että hakijan toimeentulo on turvattu Suomessa. Hakijalla ei välttämättä tarvitse olla itsellään riittäviä varoja toimeentuloedellytyksen täyttämiseksi. Toimeentuloedellytyksen täyttämistä arvioitaessa otetaan huomioon myös perheenkokoajan varat. Kuten voimassa olevassa laissa säädetään, toimeentulo katsotaan turvatuksi ensimmäistä oleskelulupaa myönnettäessä, jos hakijan tulot ovat sellaiset, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitetun toimeentulotuen tarpeeseen. Toimeentulon arvioinnin osalta sovellettaisiin samaa käytännön ohjeistusta kuin muissakin oleskelulupa-asioissa. Jos hakijalla ei ole itsellään riittäviä tuloja elämiseen Suomessa, on arvioinnissa otettava huomioon Suomessa asuvan perheenkokoajan kokonaistulot ja myös muiden talouteen kuuluvien henkilöiden vaikutus toimeentuloon. Perheenkokoajalla on luonnollisesti oltava sitä suuremmat tulot, mitä useamman henkilön toimeentulosta hän on vas-



tuussa. Suuntaa-antava toimeentulotaso olisi sama kuin nykyisin. Toimeentuloedellytyksestä voidaan voimassa olevan lain mukaan aina myös poiketa, jos lapsen etu tai muu painava syy sitä vaatii. Käytännössä näissä tapauksissa ei olisi edellytyksiä poiketa toimeentuloedellytyksestä, sillä asianosaisina ei ole alaikäisiä lapsia. Muussa tapauksessa toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen edellyttäisi hyvin poikkeuksellisia olosuhteita, jolloin saattaisi tulla harkittavaksi, voitaisiinko oleskelulupa myöntää voimassa olevan 2 momentin perusteella.

Voimassa olevan 2 momentin mukaan muun omaisen on odotettava lupahakemuksensa käsittelyä ulkomailla. Edellytys koskisi myös täysi-ikäisen Suomen kansalaisen vanhempaa. Säännös lupahakemuksen käsittelyn odottamisesta ulkomailla siirrettäisiin uuteen 5 momenttiin.

### **3 Esityksen vaikutukset**

#### *Vaikutus oleskelulupahakemusten määrään*

Esityksen vaikutuksia arvioitaessa on olennaista, miten ehdotettu muutos vaikuttaisi oleskelulupahakemusten määrään ja erityisesti myönnettyjen oleskelulupien määrään. Näiden kehitystä voidaan pyrkiä ennustamaan viime vuosina vireille tulleiden oleskelulupahakemusten ja Suomen kansalaisten muulle omaiselle myönnettyjen oleskelulupien määrän perusteella. Myös vuosittain hakemuksesta Suomen kansalaisuuden saaneiden määrällä on merkitystä vaikutusten arvioinnissa.

Maahanmuuttovirasto tilastoi kaikki oleskelulupahakemukset ja -päätökset hakijan oleskelulupaperusteen mukaan. Ulkomaalaiset, jotka hakevat oleskelulupaa Suomen kansalaisen muuna omaisena tilastoidaan samaan ryhmään kuin he, jotka hakevat oleskelulupaa kansainvälistä suojelua saaneen muuna omaisena. Tilastoista ei siis suoraan käy ilmi, kuinka paljon juuri Suomen kansalaisen muut omaiset hakevat oleskelulupia ja mitä kansalaisuuksia he edustavat.

Turvapaikanhakijoiden määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina. Tämä heijastuu myös kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenien määrään. Vuonna 2009 oleskelulupaa haki muuna omaisena yhteensä 1 820 henkilöä. Vuonna 2007 oleskelulupaa muuna omaisena haki 975 ulkomaalaista ja 1 204 ulkomaalaista vuonna 2008. Suurin osa hakijoista on kansainvälistä suojelua saaneen muita omaisia. Suomen kansalaisen muut omaiset muodostavat vain pienen osan kokonaismäärästä. Venäjän federaation kansalaisia oleskelulupaa muuna omaisena hakeneista oli 75 vuonna 2009, 96 vuonna 2008 ja 87 vuonna 2007. Näistä Venäjän federaation kansalaisista suurin osa hakee oleskelulupaa Suomen kansalaisen muuna omaisena.

Maahanmuuttovirastosta saadun tiedon mukaan vuosina 2007–2009 ja alkuvuonna 2010 on jätetty yhteensä 287 oleskelulupahakemusta Suomen kansalaisen muuna omaisena. Näistä 141 hakemukseen on tehty kielteinen päätös. Oleskeluluvan on saanut 31 Suomen kansalaisen muuta omaista. Oleskelulupahakemuksia on tällä perusteella vireillä 100 kappaletta. Valtaosa hakijoista ja tällä perusteella oleskeluluvan saaneista on Venäjän federaation kansalaisia. Edellä mainitut tiedot perustuvat manuaaliseen laskentaan.

Maahanmuuttovirastoon tulevien Suomen kansalaisen muun omaisen oleskelulupaa koskevien asiakastiedustelujen perusteella voidaan arvioida, että osa Suomen kansalaisen omaisista ei jätä lainkaan oleskelulupahakemusta, koska oleskeluluvan saamisen edellytykset ja viraston

soveltamiskäytäntö on varsin tiukka. Hakemusten määrä kasvaisi todennäköisesti ainakin jonkin verran, jos lakia muutettaisiin ehdotetulla tavalla. Viime vuosina kielteisen päätöksen saaneet hakijat voisivat hakea oleskelulupaa uudelleen muutoksen voimaan tultua. Oleskelulupahakemusten määrä kasvaisikin todennäköisesti eniten heti lainmuutoksen voimaan tultua, mutta tasoittuisi mahdollisesti sen jälkeen. Viime vuosina kielteisen päätöksen saaneiden joukossa on jonkin verran myös muita lähisukulaisia, kuin Suomen kansalaisen vanhempia, joita ehdotettu muutos koskisi. Suomessa asuvan Suomen kansalaisen vanhemmat muodostavat kuitenkin selkeän enemmistön nykyisin oleskelulupaa muuna omaisena hakevista ulkomaalaisista.

Suomen kansalaisuus on myönnetty vuosittain hakemuksesta 3 000 - 4 000 henkilölle. Suomen kansalaisuuden sai hakemuksesta 2 821 henkilöä vuonna 2009, 3 834 henkilöä vuonna 2008 ja 2 631 henkilöä vuonna 2007. Vuonna 2009 Suomen kansalaisuuden saaneista suurin osa (32,6 %) oli Venäjän federaation kansalaisia. Suomen kansalaisuuden sai vuonna 2009 hakemuksesta yhteensä 920 Venäjän federaation kansalaista. Kaikki kansalaisuuden saaneet eivät ole täysi-ikäisiä. Kaikista Suomen kansalaisuuden saaneista oli viime vuonna täysi-ikäisiä 2 378 (84 % hakijoista). Loput kansalaisuuden saaneista oli alaikäisiä, joista suurin osa oli kanssahakijana huoltajansa hakemuksessa. Nykyisin siis hyvin harva Suomen kansalaisuuden saanut hakee oleskelulupaa entisessä kotimaassa olevalle muulle omaiselleen.

Hallituksen esitys kansalaisuuslain muuttamisesta (HE 80/2010 vp) annettiin eduskunnalle kesäkuussa 2010. Esityksessä ehdotetaan kansalaisuuden saamiseen edellytettävää asumisaikaa lyhennettäväksi kuudesta vuodesta viiteen vuoteen. Lisäksi lakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että puolet tilapäisellä oleskeluluvalla oleskellusta ajasta otettaisiin huomioon asumisaikaa laskettaessa. Mainitut muutokset tulevat todennäköisesti lisäämään jonkin verran vuosittain Suomen kansalaisuuden hakemuksesta saaneiden määrää. Tämän voidaan arvioida myös lisäävän Suomen kansalaisen muiden omaisten oleskelulupahakemusten määrää.

Vireille tulevien hakemusten määrää ei voida luotettavasti ennustaa. Hakemusten määrä tulee joka tapauksessa todennäköisesti kasvamaan, mutta on epätodennäköistä, että kaikki Suomen kansalaisuuden saaneet hakisivat oleskelulupaa vanhemmilleen. Suurin osa niistä hakijoista, jotka hakevat tällä hetkellä oleskelulupaa Suomen kansalaisen muuna omaisena, eivät täytä voimassa olevan lain edellytyksiä oleskeluluvan myöntämiselle. Suurin osa heistä täyttäisi todennäköisesti ehdotetun muutoksen edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle. Useimmat hakijana olevat Suomen kansalaisen muut omaiset ovat tällä hetkellä juuri Suomen kansalaisen iäkkäitä vanhempia, jotka ovat yksin kotimaassaan. Heillä saattaa olla omaisia myös kotimaassa, mutta nämä ovat esitetyn selvityksen perusteella usein kykenemättömiä huolehtimaan hakijasta. Esityksellä olisi siten merkittävä vaikutus myönteisten oleskelulupapäätösten määrään, koska oleskelulupia on myönnetty Suomen kansalaisen muulle omaiselle vain muutamia kymmeniä viime vuosien aikana. Perheenyhdistämisten kokonaismäärään verrattuna kyse ei todennäköisesti kuitenkaan ole suuresta määrästä. Viime vuonna myönnettiin noin 5 000 oleskelulupaa perheenyhdistämisen perusteella. Tästä kokonaismäärästä noin 700 henkilöä oli Suomen kansalaisen perheenjäseniä.

Suomen kansalaisten muille omaisille on myönnetty vain muutamia oleskelulupia, mutta tämän lisäksi oleskelulupia myönnetään kansainvälistä suojelua saaneiden muille omaisille. Esimerkiksi viime vuonna myönnettiin yhteensä 246 oleskelulupaa muulle omaiselle. Suurin osa näistä on kansainvälistä suojelua saaneiden muita omaisia.

Oleskelulupahakemusten määrän kasvu lisäisi tehtäviä Maahanmuuttovirastossa, Suomen ulkomaan edustustoissa ja poliisissa. Suomen ulkomaan edustustoista tehtävämäärä kasvaisi erityisesti Moskovan ja Pietarin edustustoissa.

### **Taloudelliset vaikutukset**

#### *Terveyden- ja vanhustenhuollon kustannukset*

Merkittävimmät kustannukset Suomeen vakituisesti muuttavan vanhuksen osalta syntyvät terveyden- ja vanhustenhuollon menoista. Esityksellä olisi siten vaikutuksia erityisesti kunta-talouteen.

Julkisista palveluista aiheutuvia taloudellisista vaikutuksista voidaan esittää vain keskimääräisiä arvioita. Aivan kuin Suomen kansalaistenkin tapauksessa, ulkomaalaisesta vanhuksesta aiheutuvat sosiaaliturvan ja terveydenhuollon menot vaihtelevat huomattavastikin tapauskoh-taisesti. Suomalaisvanhusten käyttämien palvelujen ja etuuksien perusteella voidaan esittää arvioita. Ulkomaalaisten palvelutarve on kuitenkin osin erilainen kuin suomalaisilla vanhuk-silla. Eri kansallisuuksien välillä on eroja ravitsemuksessa, elintavoissa, sairastavuudessa ja kuolleisuudessa. Myös palvelujen käyttötottumukset saattavat olla maahanmuuttajilla erilaisia kuin suomalaisilla. Sosiaali- ja terveystalouden tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes teki vuonna 2006 rekisteritutkimuksen maahanmuuttajien palvelujen käytöstä. Sen mukaan maahanmuut-tajat käyttävät selvästi vähemmän sosiaali- ja terveyspalveluja kuin vastaavan ikäiset suoma-laiset.

Maahanmuuttajien palvelujen käytön menoja lisää tulkin käyttö, jos sellaista tarvitaan. Tulk-kipalvelu maksaa noin 60–70 euroa tunnilta. Tulkin käyttö myös pidentää palveluun kuluva-aikaa. Tulkkipalvelujen kokonaismenoja on kuitenkin vaikea arvioida, sillä kaikki eivät tarvit-se niitä. Monilla maahanmuuttajilla on esimerkiksi lääkärikäynnillä mukanaan omainen avus-tamassa. Lisäksi pääkaupunkiseudulla on monissa sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä työssä maahanmuuttajia.

Maahanmuuttajat saattavat tarvita myös muita erityispalveluja, kuten neuvontaa, ylimääräisiä lääkärintarkastuksia maahan tullessa tai omankielistä materiaalia. Nämä kustannukset eivät ole kovin suuria ja niiden merkitystä vähentää se, että maassa jo olevat maahanmuuttajat ikääntyvät ja heille on joka tapauksessa järjestettävä palveluja.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) Terveys- ja hyvinvointitaloustieteen yksikkö (CHESS) on julkaissut terveydenhuollon ja vanhustenhuollon menot ikäryhmittäin ja suku-puolittain vuonna 2006. Tutkimuksesta saadaan tietoa siitä, kuinka paljon suomalaisten ikäihmisten palvelujen käyttö keskimäärin maksaa vuodessa.

**Taulukko.** Ikääntyneiden terveyden- ja vanhustenhuollon nettomenot euroina asukasta kohti (laskettu vuoden 2006 palvelujen käytön mukaan, esitetään vuoden 2009 hinnoilla)

€/asukas	Kaikki 65+ yht.	Miehet				Naiset			
		65-74	75-84	85+	65+ yht.	65-74	75-84	85+	65+ yht.
Erikoissairaanhoido yhteensä	<b>2036</b>	1884	2771	3353	<b>2272</b>	1499	2204	2321	<b>1876</b>
Somaattinen erikoissairaanhoido yhteensä	<b>1963</b>	1805	2725	3307	<b>2205</b>	1410	2122	2291	<b>1798</b>
Vuodeosastohoido	<b>1442</b>	1298	2031	2400	<b>1611</b>	962	1600	1880	<b>1327</b>
Avohoido (ml. ostopalvelut)	<b>521</b>	506	694	906	<b>594</b>	449	522	411	<b>471</b>

Psykiatrinen erikoissairaanhoido yhteensä	73	80	46	46	67	88	82	30	78
Perusterveydenhuolto yhteensä	1333	665	1476	2981	1083	689	1648	4003	1503
Vuodeosastoahoito, pitkäaik.	475	121	463	1280	309	106	596	2287	588
Vuodeosastoahoito, lyhytaik.	398	174	520	1198	355	128	523	1224	427
Avohoito (ml. ostopalvelut)	460	371	493	502	419	455	529	491	488
Kunnallinen hammashoito (ml. ostopalvelut)	30	29	31	38	30	35	27	25	31
Vanhainkodit	843	150	777	2894	536	159	1008	4353	1052
Palveluasuminen	670	159	582	2055	422	159	936	2994	839
Kotihoito (kotipalvelu ja kotisairaanhoido)	768	232	740	2147	524	238	1091	2976	933
Omaishoidon tuki	88	47	106	193	76	40	120	235	96
<b>Yhteensä</b>	<b>5769</b>	<b>3167</b>	<b>6483</b>	<b>13660</b>	<b>4943</b>	<b>2819</b>	<b>7033</b>	<b>16907</b>	<b>6330</b>

Lähde: Hujanen ym. (2008) Miesten ja naisten terveystenot ikäryhmittäin 2006. Työpapereita 37/2008. Stakes. Julkaisun luvuista on poistettu asiakasmaksut keskimääräisen asiakasmaksuprosentin mukaan, joten taulukon luvut kuvaavat yhteiskunnan maksettavaksi jääviä menoja. Menot on muutettu julkisten menojen hintaindeksillä vuoden 2009 hinnoiksi.

Keskimäärin 65 vuotta täyttäneen henkilön terveydenhuolto ja vanhustenhuolto maksaa noin 5 800 euroa vuodessa. Siitä kolmasosa menee erikoissairaanhoidon, neljäsosa perusterveydenhuollon ja vajaa puolet vanhustenhuollon palveluihin. Naisten palvelujen käyttö on 65–74-vuotiaiden ikäryhmää lukuun ottamatta suurempaa kuin vastaavan ikäisten miesten. Eniten menoja on vanhimmilla eli 85 vuotta täyttäneillä.

Suomalaisvanhukset alkavat saada säännöllisesti kotihoitoa palveluja keskimäärin 81-vuotiaana. Ympärivuorokautisen hoivan sisältäviin palveluihin (laitoshoito ja tehostettu palveluasuminen) siirrytään keskimäärin 82–83-vuotiaana. Vuoden 2008 lopussa oli 65 vuotta täyttäneistä vanhainkodissa kaksi prosenttia, terveyskeskusten pitkäaikaishoidossa yksi prosentti ja palveluasumisessa reilu kolme prosenttia. Säännöllistä kotihoitoa sai reilut kuusi prosenttia ja omaishoidon tukea vajaa kolme prosenttia 65 vuotta täyttäneistä.

Palvelujen piirissä olevien osuus on sitä suurempi, mitä vanhemmista henkilöistä on kyse. Kun 65–74-vuotiaista ympärivuorokautisen hoivan sisältäviä palveluja (laitoshoito ja tehostettu palveluasuminen) saa vain 1,3 %, niin 75–84-vuotiaista niitä saa 6,4 % ja 85 vuotta täyttäneistä joka neljäs.

Vanhainkotihoito maksaa yhteiskunnalle keskimäärin 110 euroa/hoitopäivä eli 40 000 euroa vuodessa. Pitkäaikaishoito terveyskeskuksessa maksaa lähes saman verran eli 107 euroa hoitopäivältä ja 39 000 euroa vuodessa. Palveluasuminen maksaa keskimäärin 74 euroa/hoitopäivä eli 27 000 euroa vuodessa. Lukuun ei sisälly vuokraa, jonka asiakas maksaa. Kotihoito maksaa keskimäärin 44 euroa/käynti. Jos asiakas saa 10 käyntiä kuukaudessa (joka on suomalaisvanhuksilla kotihoitoa käyntimäärän mediaani), kustannukset olisivat vuositasolla noin 5 300 euroa.

### *Sosiaaliturvan kustannukset*

Myös asumisperusteisesta sosiaaliturvasta syntyy kustannuksia, joskaan ne eivät ole tässä tapauksessa yhtä merkittäviä kuin edellä esitetyt terveydenhuollon kustannukset ainakaan ensimmäisten maassa oleskeluvuosien aikana. Sosiaaliturvan kustannuksista merkittävimmät ovat sairausvakuutuksen korvaukset. Sen sijaan eläkekustannukset eivät tässä tarkastelussa nousisi merkittäväksi menoeräksi ainakaan ensimmäiseen kolmeen vuoteen, vaikka kyse onkin käytännössä iäkkäistä vanhuksista. Eläkeläisenä Suomeen muuttava ei kerrytä asumisen

perusteella asumisaikaan sidottua kansaneläkettä. Eläkeläisinä maahan muuttavilla ei siis ole oikeutta kansaneläkkeeseen.

Sairausvakuutuksen korvauksiin on oikeutettuja Suomessa asuvat henkilöt. Vanhusväestöstä yli 90 % saa lääkekorvauksia, lääkäripalkkioista korvauksia saa noin 40 %, hammaslääkäripalkkioista korvauksia saa 30 %, matkakorvauksista sekä tutkimuksen ja hoidon korvauksia saa runsas 20 %. Sairausvakuutetut ovat velvollisia maksamaan sairausvakuutusmaksun (eläkeläisillä sairaanhoitomaksu), joka peritään kunnallisverotuksessa verotettavien tulojen mukaan (mukaan lukien eläketulot). Etuuksien saamista Suomessa ei kuitenkaan sidota maksettuihin maksuihin. Yli 65-vuotiaan sairausvakuutuksesta myönnettävät lääkekustannukset ovat keskimäärin 500 euroa vuodessa.

Suomessa asuvalla on 1 maaliskuuta 2011 alkaen oikeus takuueläkkeeseen. Takuueläkkeen täysi määrä on 685 euroa kuukaudessa. Suomeen muuttavalle vanhukselle oikeus takuueläkkeeseen syntyy kolmen vuoden asumisajan jälkeen. Näin ollen takuueläkkeeseen ei synny oikeutta ensimmäisten asumisvuosien aikana. Kolmen vuoden maassa oleskelun jälkeen voidaan maksaa myös eläkkeensaajan hoitotukea. Hoitotuki maksetaan kansaneläkettä tai työeläkettä taikka vastaavaa ulkomaista eläkettä saaville muiden edellytysten täytyessä. Hoitotuen kustannukset ovat olleet keskimäärin 700 euroa henkeä kohden vuodessa.

Riippuen maahanmuuttajan perhetilanteesta ja muista tuloista hänellä saattaa olla oikeus toimeentulotukeen. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä kuitenkin olisi, että hakijalla on riittävä toimeentulo elämiseen Suomessa, jotta hän ei turvautuisi toimeentulotukeen. Näin ollen toimeentulotukikustannuksia ei lähtökohtaisesti syntyisi, vaikka käytännössä onkin mahdollista, että ulkomaalainen turvautuisi toimeentulotukeen jossakin vaiheessa oleskeluluvan saamisen jälkeen. Tämä mahdollisuus on luonnollisesti kaikkien oleskeluluvan saaneiden kohdalla.

#### **4. Asian valmistelu**

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä.

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto xxx viranomaiselta ja järjestöltä. Esitystä on pidetty kiireellisenä, joten lausuntojen määräaika on ollut oikeusministeriön ohjeesta poiketen viisi viikkoa.

#### **5 Voimaantulo**

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## LAKIEHDOTUS

### Laki ulkomaalaislain 50 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 50 §, sellaisena kuin se on laissa 360/2007 seuraavasti:

#### **50 § Oleskeluluvan myöntäminen Suomen kansalaisen perheenjäsenelle**

Suomessa asuvan Suomen kansalaisen perheenjäsenelle ja tämän alaikäiselle naimattomalle lapselle myönnetään perhesiteen perusteella jatkuva oleskelulupa Suomessa tai ulkomailla haettuna.

Jatkuva oleskelulupa myönnetään Suomessa asuvan Suomen kansalaisen muulle omaiselle kuin perheenjäsenelle, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta Suomen kansalaisesta. (poist.)

*Jos 2 momentissa tarkoitettu muu omainen on Suomessa asuvan täysi-ikäisen Suomen kansalaisen vanhempi, voidaan jatkuva oleskelulupa myöntää hakijan perhesuhteista ja elämäntilanteesta tehtävän kokonaisarvioinnin perusteella, vaikka 2 momentissa säädetyt edellytykset eivät kokonaisuudessaan täyty. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää kuitenkin, että hakija tarvitsee huomattavissa määrin Suomessa asuvan Suomen kansalaisen hoivaa ja huolenpitoa ja että Suomen kansalaisella on käytössään asunto itseään ja hakijaa varten.*

Jos Suomen kansalainen on käyttänyt Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/38/EY (vapaaan liikkuvuuden direktiivi) säädettyä liikkumisoikeuttaan siirtymällä toiseen jäsenvaltioon tai oleskelemalla toisessa jäsenvaltiossa ja perheenjäsen on siirtynyt hänen mukanaan tai seurannut häntä myöhemmin, perheenjäsenen maahantuloon ja oleskeluun sovelletaan 10 luvun säännöksiä.

*Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Edellä 2 ja 3 momentissa tarkoitetun muun omaisen on odotettava lupahakemuksen käsittelyä ulkomailla.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Helsingissä päivänä kuuta 20

Tasavallan presidentti Tarja Halonen

Maahanmuutto- ja eurooppaministeri Astrid Thors