

Sisäasiainministeriö
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

Asia: Sisäasiainministeriön lausuntopyyntö 6.7.2010 hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain 50 §:n muuttamisesta

HALLITUKSEN ESITYS ULKOMAALAISLAIN 50 §:N MUUTTAMISESTA

Sisäasiainministeriö on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta (Kela) lausuntoa sisäasiainministeriössä valmistellusta hallituksen esityksestä eduskunnalle ulkomaalaislain 50 §:n muuttamisesta.

Kansaneläkelaitoksen toimeenpanema sosiaaliturva

Suomen kansallista lainsäädäntöä sovellettaessa Kelan etuuksien piiriin kuulumisen edellyttää henkilön asuvan vakinaisesti Suomessa. Päätettäessä oikeudesta Kelan etuuksiin, ratkaistaan Suomessa asuminen yleensä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain perusteella (ns. soveltamisalalaki 1573/1993). Päätettäessä oikeudesta muuhun kuin soveltamisalalain mukaiseen etuuteen, ratkaistaan Suomessa asuminen kotikuntalain (201/1994) säännösten perusteella. Tällaisia Kelan etuuksia ovat mm. opintotuki ja lastenhoidon tuki. Sairausvakuutuslaissa (1224/2004) viitataan soveltamisalalain asumista koskeviin määräyksiin päätettäessä siitä, kuka on Suomessa asuvana sairausvakuutettu. Asumisperusteinen sosiaaliturva tarkoittaa soveltamisalalaissa kansaneläkelain, lapsilisälain, äitiysavustuslain, asumistukilain, eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain, vammaisetuuksista annetun lain ja maahanmuuttajan erityistuesta annetun lain soveltamista. Mainittujen lakien mukaiset, Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemat sosiaaliturvaetuudet kattavat suu-

POSTIOSOITE

PL 450
00101 Helsinki
Puhelin 020 634 11
Faksi 020 634 5058

KÄYNTIOSOITE

Nordenskiöldinkatu 12
00250 Helsinki
etunimi.sukunimi@kela.fi

ren osan maahanmuuttajien tarvitsemista sosiaaliturvaetuuksista heidän asues-
saan Suomessa.

Suomeen muuttavan henkilöön sovelletaan soveltamisalain mukaista sosiaali-
turvalainsäädäntöä, mikäli hänen tarkoituksenaan on jäädä Suomeen vakinaises-
ti asumaan ja hänellä on lisäksi yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa
oleva oleskelulupa (SovAL 3 a §:n 2 momentti 2) kohta). Lisäksi maassa oleske-
lun ja mahdollisen työskentelyn tulee olla laillista. Kelan ohjeistuksen ja sovelta-
miskäytännön mukaan maahanmuuttaja ilmoittaa itse, muuttaako hän Suomeen
vakinaisesti asumaan.

Soveltamisalalaissa on kuitenkin lueteltu seikkoja, jotka yleensä osoittavat Suo-
meen muuton vakinaisuutta. Näitä ovat mm. aiempi Suomessa asuminen tai
suomalainen syntyperä tai vakinaisesti Suomessa asuvan perheenjäsenyys. Va-
kinainen asumistarkoitus täyttyy myös, kun henkilö on kiintiöpakolainen, turva-
paikan ja oleskeluluvan saanut turvapaikan hakija taikka suojelun tarpeen vuoksi
jatkuvan oleskeluluvan saanut henkilö taikka tällaisen henkilön perheenjäsen, jo-
ka on saanut oleskeluluvan.

Perheenjäsenenä pidetään aviopuolisoa ja omaa tai puolison alle 18-vuotiaasta
lasta. Aviopuoliso on rinnastetaan henkilö, jonka kanssa Suomessa asuva on
solminut rekisteröidyn parisuhteen sekä eri sukupuolta oleva avopuoliso, jos puo-
lisot jatkuvasti elävät avioliiton omaisissa olosuhteissa yhteisessä taloudessa.
Sen sijaan henkilön vanhempi ei ole laissa tarkoitettu perheenjäsen. Tästä johtu-
en ulkomaalaislakia koskevassa muutosesityksessä tarkoitettua Suomen kansa-
laisen vanhempaa ei voitaisi katsoa vakinaisesti Suomessa asuvaksi yksin-
omaan vanhempi-lapsi-sukulaisuussuhteen perusteella.

Vakinaista Suomeen muuttoa puoltavana seikkana on soveltamisalain 3 a
§:ssä mainittu myös muuttajan muut siteet Suomeen. Tällaisena muuna siteenä
voidaan huomioida myös muu kuin lain perheenjäsen-käsitteen mukainen suku-
laisuussuhde Suomessa asuvaan henkilöön. Näin ollen ulkomaalaislakia koske-
vassa muutosesityksessä tarkoitettua Suomen kansalaisen vanhemman osalta
voitaisiin Suomessa asumisen vakinaisuutta tukevana muuna siteenä Suomeen
huomioida muukin kuin suoraan soveltamisalain perheenjäsen-käsitteen mu-
kainen sukulaisuussuhde.

Soveltamisalain 3 a §:n 2 momentissa mainitut seikat ovat esimerkkeinä tilan-
teista, joissa oletuksena on henkilön vakinainen muutto ja asuminen Suomessa,
jollei päinvastaista tule esiin. Lain 3 a §:n 1 momenttiin kirjatun mukaisesti on
Suomessa asumisen arvioinnin lähtökohtana aina kokonaisarviointi, jossa ote-
taan huomioon kaikki saatavilla oleva tieto. Voidaan arvioida, että ulkomaalaisla-
kia koskevassa muutosesityksessä tarkoitettua Suomen kansalaisen vanhemman
kohdalla tilanteen kokonaisarvioinnin näkökulma vielä korostuu. Tämä tarkoittaa
sitä, että tällaisen henkilön voidaan olettaa muuttavan Suomeen vakinaisesti ja
asuvan Suomessa vakinaisesti, jos oleskeluluvan perusteena on perhe-elämän
jatkaminen, tai täysi riippuvuus Suomessa asuvasta lapsesta.

Muuton ja asumisen katsominen vakinaiseksi tuo henkilön Kelan asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin heti maahanmuutosta lukien edellyttäen, että hänellä on oleskelulupa myönnettynä. Jos henkilö oleskelee Suomessa oleskeluluvan käsittelyn ajan, ei tänä aikana ole oikeutta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan.

Perusteet, joilla ratkaistaan soveltamisalalaissa edellytetty vakinainen asumistarkoitus, ovat pitkälti samat kuin ulkomaalaislaissa ja oleskelulupakäytännössä olevat edellytykset jäädä Suomeen asumaan. Oleskelulupastatusluokitus on kuitenkin Kelan näkökulmasta lupahallinnollinen jaottelu, joka ei välttämättä osoita oleskelun tosiasiallista tarkoitusta. Kela ratkaisee itse, katsotaanko henkilö Suomessa vakinaisesti asuvaksi, ja oleskeluluvan status on vain yksi tekijä, jonka perusteella asiaa arvioidaan. Lupastatuksella voidaan kuitenkin katsoa olevan merkitystä seuraavasti: jos maahanmuuttajalla on pysyvä oleskelulupa P, hänen katsotaan yleensä muuttaneen vakinaisesti Suomeen, ellei hän ilmoita tulleen määrääjäksi tai tilapäisesti. Samoin jatkuva määräaikainen oleskelulupa A viittaa vakinaiseen asumistarkoitukseen.

Erityisestä syystä henkilön voidaan katsoa asuvan Suomessa, vaikka hänellä on alle yhden vuoden oleskeluun oikeuttava oleskelulupa, jos oleskeluluvan jatkamiselle ei ole estettä. Säännöksen tarkoittamana erityisenä syynä on yleensä se, että muutoin vähintään vuodeksi annettava lupa muodollisista tai menettelyllisistä syistä annetaan alle vuodeksi.

Vaikka Suomeen muuttanutta henkilöä ei pidettäisi vakinaisesti täällä asuvana, hän voi Suomessa työskentelynsä perusteella päästä asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin tiettyjen palkkaan ja työaikaan liittyvien edellytysten täytyessä.

Tietyt henkilöryhmät on kuitenkin suljettu asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle soveltamisalain 10 §:n mukaan. Näitä ovat ne vieraan valtion kansalaiset, jotka palvelevat eräissä edustustoissa Suomessa sekä heidän perheenjäsenensä. Nämä henkilöt kuuluvat kuitenkin yleensä kyseisen valtion tai järjestön omaan sosiaaliturvajärjestelmään Suomessa ollessaan, jolloin rajoitusta voidaan pitää perusteltuna.

EU:n sosiaaliturva-asetus N:o 883/2004

EU-alueella maasta toiseen työntekijöinä liikkuvien henkilöiden oikeus sosiaaliturvaan ratkaistaan yleensä työntekoa koskevien kriteerien mukaisesti. Asetuksen 883/2004 tarkoituksena on yhteen sovittaa jäsenmaiden välisiä sosiaaliturvajärjestelmiä, kun kyse on maiden välillä liikkuvista henkilöistä. Asetus koskee sanamuotonsa mukaan EU-kansalaisten lisäksi myös yhteisön alueella asuvia pakolaisia ja valtiottomia henkilöitä.

Asetuksen 883/2004 edeltäjän, asetuksen 1408/71, soveltamisalaa laajennettiin asetuksella (EY) N:o 859/2003 koskemaan myös yhteisön alueella laillisesti asuvia kolmansien maiden kansalaisia. Tämän perusteella asetusta 1408/71 sovellettiin EU/ETA- jäsenvaltioiden sekä Sveitsin kansalaisten lisäksi yhteisön alueella laillisesti oleskelevien kolmansien valtioiden kansalaisiin, jotka ovat asetuksen

tarkoittamia palkattuja työntekijöitä, itsenäisiä ammatinharjoittajia tai opiskelijoita. Vastaavanlainen laajennus on tarkoitus saattaa voimaan myös asetuksen 883/2004 osalta, mutta se ei ole vielä voimassa, vaan kolmansien valtioiden kansalaisiin, pakolaisiin ja valtiottomiin lukuun ottamatta, sovelletaan edelleen asetuksen 1408/71 säännöksiä.

Kummankin sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksen tarkoituksena on, että henkilö saa etuudet ja maksaa sosiaaliturvamaksut vain yhteen maahan kerrallaan. Lisäksi etuudet tulee pääsääntöisesti maksaa niille oikeutetuille henkilöille, vaikka he asuisivat toisessa jäsenvaltiossa. Tämän perusteella esimerkiksi eläkkeet maksetaan eläkkeensaajalle myös hänen asuessaan toisessa jäsenvaltiossa. Tällaista lakisääteistä eläkettä saavan henkilön sairaanhoidon kuluista puolestaan vastaa eläkettä maksava jäsenvaltio.

Kelan lausunto

Lakiesityksen perustelujen mukaan oleskeluluvan myöntämiseksi edellytetään, että oleskeluluvan hakijan toimeentulo Suomessa on turvattu. Toimeentuloedellytyksen täyttämiseksi otetaan huomioon hakijan omat ja perheenkokoajan varat. Oleskeluluvan edellytyksenä on myös, että perheenkokoajalla on käytössään asunto hakijaa varten. Nämä tiukat luvan myöntämiskriteerit eivät millään tavoin näy sosiaaliturvalainsäädännössä, vaan oikeus sosiaaliturvaan voi syntyä heti oleskeluluvan myöntämisen jälkeen, jolloin oleskeluluvan kriteereillä ei tosiasias-
sa ole suurta merkitystä.

Ulkomaalaislain muutosesitys koskee henkilöitä, joiden oleskelu Suomessa olisi luonteeltaan pitkäaikaista ja vakinaista. Näin heillä olisi Suomen lainsäädännön mukaan oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Kuten esityksessä on todettu, Kelan toimeenpaneman sosiaaliturvan kustannuksia voisi syntyä ainakin maahanmuuttajan erityistuesta ja 1.3.2011 lukien takuueläkkeestä, eläkkeensaajan asumistuesta, eläkettä saavan hoitotuesta sekä sairausvakuutuksen korvauksista, kuten sairaanhoidon kustannusten, matkakustannusten ja lääkekustannusten korvauksista. Kohderyhmän suuruudesta riippuisi kuinka merkittäviä kustannukset ovat.

Johtaja



Helena Pesola

Osastopäällikkö



Juhani Rantamäki