

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 40/2010 vp

Valtioneuvoston selvitys ulkomaalaislain perheen yhdistämissäännöksistä ja niiden soveltamisesta

Sisäasiainministeriölle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallintovaliokunta on 11 päivänä toukokuuta 2010 mietinnössään HaVM 5/2010 vp — HE 240/2009 vp pyytänyt valtioneuvostolta perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun kirjallisen selvityksen ulkomaalaislain perheen yhdistämissäännöksistä ja niiden soveltamisesta.

Sisäasiainministeriö on 22 päivänä lokakuuta 2010 toimittanut valiokunnalle asiassa selvityksen (HAO 5/2010 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- maahanmuutto- ja eurooppaministeri Astrid Thors

- neuvotteleva virkamies Meri-Sisko Eskola ja ylitarkastaja Sonja Hämäläinen, sisäasiainministeriö
- johtaja Kari Ilmonen ja hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylijohtaja Jorma Vuorio, Maahanmuuttovirasto
- yhteyspäällikkö Essi Rentola, Kansaneläkelaitos
- erityisasiantuntija Anu Wikman-Immonen, Suomen Kuntaliitto
- professori Juha Raitio.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- valtiovarainministeriö
- opetus- ja kulttuuriministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö.

SISÄASIAINMINISTERIÖN SELVITYS

1. Perheen yhdistämiskäytäntöjen Eurooppalainen vertailu

Sisäasiainministeriö on hallintovaliokunnalle antamassaan selvityksessä käynyt yleisluonteisesti läpi Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan unionin perheen yhdistämisdirektiivin (2003/86/EY) sisältöä sekä selvittänyt Suomen, Ruotsin, Norjan, Tanskan, Saksan, Alankomai-

den ja Yhdistyneen kuningaskunnan maakohtaisesti soveltamia käytäntöjä perheen yhdistämisedellytysten osalta. Tämän jälkeen esitetyssä yhteenvedossa on käyty läpi kunkin perheen yhdistämisdirektiivin mainitsemien edellytyksien osalta, mitkä vertailumaista kutakin niistä soveltavat.

2. Oleskeluluvan myöntämisedellytykset perheenjäsenille ja niiden arviointi

Selvityksessä on kuvattu, mitä direktiivin mukaisia perheen yhdistämisedellytyksiä sovelletaan toisaalta ydinperheen jäsenten osalta ja toisaalta ydinperheen ulkopuolisten omaisten osalta eri maahantulijaryhmiin, kun perheenkokoaja on Suomessa joko pysyväisluontoisesti tai tilapäisesti taikka kun perhettä ollaan muodostamassa. Lopuksi on esitetty arviointia Suomen säännöksistä.

3. Maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyvät taloudelliset ja sosiaaliset tekijät ja kustannukset

Otsikon alla on selostettu kuntien saamia korvauksia, perusopetuksen valmistavaa opetusta, vieraskielisten lasten ja nuorten suomi/ruotsi toisena kielenä -opetuksen, heidän oman äidinkiellensä opetuksen sekä heidän muun opetuksensa tukemiseen tarkoitettuja valtionavustuksia, aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskou-

lutusta, perheenjäsenten Suomeen muuttomatkojen korvaamista sekä maahanmuuttajien työllistymistä.

4. Arvioita kotoutumista tukevien edellytysten kuten asuntoedellytyksen ja asumisaikaedellytyksen tarpeesta

Tässä yhteydessä on perusteltu verrattain lyhykäisesti, miksi direktiivin sallimia perheen yhdistämisedellytyksiä ei tulisi ottaa Suomessa nykyistä laajemmin käyttöön.

5. Arvioita Suomen perheen yhdistämispolitiikan mahdollisista vetovoimavaikutuksista humanitääriselle maahanmuutolle

Otsikon alla tullaan sen kummemmista perusteluista siihen johtopäätökseen, että "perheiden yhdistämiseen liittyvä politiikka verrattuna muihin valtioihin ei Suomessa ole muita maita houkuttelevampaa" ja että "tarvetta muihin muutoksiin" kuin niihin, jotka jo on tehty, "ei ole ilmenyt".

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisarvioita Suomen perheen yhdistämissäännösten ja niiden soveltamiskäytäntöjen toimuudesta.

Hallintovaliokunta antoi 11 päivänä toukokuuta 2010 mietintönsä (HaVM 5/2010 vp) hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 240/2009 vp). Eduskunta hyväksyi valiokunnan mietinnön pohjalta lausuman, jossa edellytettiin, että valtioneuvosto antaa hallintovaliokunnalle ennen 16 päivää lokakuuta 2010 kokonaisvaltaisen ja systemaattisen selvityksen voimassa olevista ulkomaalaislain perheen yhdistämissäännöksistä ja niiden soveltamisesta. Selvityksen piti 1) kattaa oleskeluluvan myöntämisedellytysten arvioinnin lisäksi Suomeen muuttoon ja kotouttamiseen liittyvät taloudelliset ja sosiaaliset tekijät sekä erilaisiin etuuksiin ja toimenpiteisiin liittyvät kustannukset. Siinä

tuli 2) arvioida, olisiko perheen yhdistämiselle tarpeen asettaa kotoutumista tukevia edellytyksiä, kuten asuntoedellytys ja perheenkokoajan asumisaikaedellytys, ja siinä tuli 3) verrata Suomen nykyistä perheen yhdistämistä koskevia säännöksiä ja käytäntöjä muiden EU- ja Pohjoismaiden vastaaviin sen arvioimiseksi, muodostavatko Suomen säännökset vetovoimatekijöitä turvapaikanhakemiselle ja humanitaariselle maahanmuutolle.

Hallintovaliokunta toteaa, että sen saama selvitys koski Suomen lisäksi vain viittä Euroopan unionin jäsenmaista vertailukohteiksi valittua maata sekä Norjaa. Selvitys on osittain pintapuolisesti laadittu eikä siinä ole pureuduttu niiden ongelmien syihin, joita Suomella varsinkin perheen yhdistämishakemusten määrään ja hakemusten käsittelyaikoihin nähden on viime vuosina ollut. Selvityksessä ei myöskään ole tarjottu vaihtoehtoja nykyisin sovellettaville säännöksil-

le tai käytännöille, vaan on lähdetty siitä, että muuttamisen tarvetta ei ole. Osaltaan selvityksen tekoa on ilmeisesti vaikeuttanut se, että monia maahanmuuttajiin liittyviä seikkoja ei tilastoida, ja selvityksen tekeminen maahanmuuttoon liittyvien taloudellisten vetovoimatekijöiden osalta on haastavaa, koska maahanmuuttajat saavat palveluita ja tukea myös osana yleistä sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmää.

Oleskelulupaa haetaan eri perusteilla. Tavalisimpia perusteita ovat työ, opiskelu tai perheside. Viime vuonna oleskelulupahakemuksia tuli lokakuun loppuun mennessä vireille kaikkiaan 19 600, ja niitä pystyttiin ratkaisemaan samana aikana kaikkiaan 17 405. Hakemusten kokonaismääristä perhesideperusteisten määrä on viime vuosina ollut kasvussa. Niiden osuus on noussut kaikista hakemuksista 33—42 %:iin. Työntekoperusteisten hakemusten määrä on puolestaan ollut laskeva 44—31 %, kun opiskeluperusteisia hakemuksia on tullut reilut 20 % vuosittain. Viime marraskuussa pelkästään perheen yhdistämishakemuksia oli käsittelemättä kaikkiaan noin 9 000.

Hallintovaliokunta pitää käsittelemättä olevien perheen yhdistämishakemusten määrää ongelmana, koska hakemusten käsittelylle on EU:n perheen yhdistämisdirektiivin 5 artiklassa ja ulkomaalaislaissa (301/2004) asetettu enintään 9 kuukauden määräaika, joka tosin poikkeuksellisissa olosuhteissa voidaan ylittää. Jos perheen yhdistämishakemusten määrää ei kyetä ratkaisevasti alentamaan, tulee viranomaisresursseja valiokunnan käsityksen mukaan kasvattaa Maahanmuuttovirastossa, Addis Abeban ja Nairobissa suurlähetystöissä sekä poliisissa ja rajavartiolaitoksessa sellaisiksi, että lain edellyttämää 9 kuukauden käsittelyaikaa ei pysyväisluonteisesti ylitetä. Toisaalta, jos perusteettomien hakemusten määrä saataisiin pieneneväksi, voitaisiin näin säästyviä voimavaroja kohdentaa kotouttamistoimenpiteiden tehostamiseen.

Ministeriön selvityksen puutteista huolimatta valiokunta pitää asiassa saamansa ja hankkimansa aineiston pohjalta ilmeisenä, että maamme perheen yhdistämissäännösten ja niiden soveltamiskäytäntöjen toimivuudessa on korjaamisen

varaa. Jo verrattaessa Suomessa sovellettavia EU:n perheen yhdistämisdirektiivin ja sisäasiainministeriön selvitykseen valittujen verrokkimaiden käytäntöjä asunto- ja asumisaikavaatimuksen, kotoutumiseen liittyvien edellytysten tai vaikkapa aviopuolisoiden vähimmäisikävaatimuksen osalta ei voi päätyä muuhun kuin siihen johtopäätökseen, että Suomen perheen yhdistämissäännökset ja niiden soveltaminen ovat vertailun kohteeksi valittuja maita oleellisesti sallivampia. Lisäksi valiokunta toteaa, että lainsäädäntöömme on viime vuosina omaksuttu niin sanottu humanitaarisen suojelun käsite, jota perheen yhdistämisdirektiivi ei tunne ja jollaista ei kaikissa Euroopan maissa ole käytössä.

Ulkomaalaislakiin ja kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin tehtyjä muutoksia

Hallintovaliokunta on hyväksynyt viimeisen vuoden aikana ulkomaalaislakiin ja kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin (1387/2010) useita muutoksia, joiden tarkoituksena on ollut vähentää Suomen vetovoimatekijöitä turvapaikanhakemiselle ja humanitaariselle maahanmuutolle.

Valiokunta antoi 3.6.2010 mietintönsä (HaVM 9/2010 vp) hallituksen esityksestä (HE 25/2010 vp) laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 3 ja 19 c §:n muuttamisesta, jolla säädettiin, että turvapaikanhakija, joka on Euroopan unionin, Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalainen, ei kuulu vastaanoton piiriin enää sen jälkeen, kun hän on saanut tiedoksi Maahanmuuttoviraston kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa.

Valiokunta antoi 30.11.2010 mietintönsä (HaVM 26/2010 vp) hallituksen esityksestä (HE 185/2010 vp) laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Kotoutumisen edistämisestä annetun uuden lain 86 §:n osalta muutettiin perheenjäsenten maahantulomatka-aiheutuneiden kustannusten aiempaa korvauskäytäntöä siten, että matkakustannusten korvaaminen koskee nyt pääsään-

toisesti ainoastaan pakolaiskiintiössä Suomeen otettuja henkilöitä ja näiden perheenjäseniä.

Samassa yhteydessä hallintovaliokunta muutti hallituksen esityksen 45 §:ää siten, että laskennallista korvausta kuntaan osoitetusta henkilöstä maksetaan ehdotetun kolmen vuoden asemasta nyt neljältä vuodelta.

Valiokunnalla on myös käsiteltävänä hallituksen esitys (HE 104/2010 vp) laeiksi ulkomaalaislain, ulkomaalaisrekisteristä annetun lain ja löytötavaralain muuttamisesta. Mainittuihin lakeihin on tarkoitus tehdä ne muutokset, joita biometristen tunnisteiden käyttöönotto oleskeluvissa edellyttää. Ulkomaalaislain 62 §:n mukainen perheenkokoajan mahdollisuus panna oleskelulupahakemus vireille ulkomailla olevan hakijan puolesta on tässä yhteydessä tarkoitus poistaa.

Toimenpide-ehdotukset

1. Asuntoedellytys

Perheenyhdistämisdirektiivin 7 artiklan 1.a kohdan mukaan perheenyhdistämisen edellytyksenä voidaan vaatia, että perheenkokoajalla on riittävä asunto perheelleen. Asuntoedellytystä sisäasiainministeriön verrokkimaista soveltavat Ruotsi, Norja, Tanska ja Saksa. Ruotsissa alle neljä vuotta maassa asuneen perheenkokoajan tulisi voida tarjota perheelleen asianmukainen asunto. Edellytystä ei kuitenkaan sovelleta pakolaisaseman tai toissijaista suojelua saaneisiin. Norjassa, jota EU:n perheenyhdistämisdirektiivi ei velvoita, asuntoedellytystä ei sovelleta ydinperheen jäseniin, pakolaisaseman saaneisiin tai palautuskiellon nojalla maassa olevien perheenyhdistämiseen. Tanskassa edellytystä ei pääsääntöisesti sovelleta vainon vaarassa olevaan suojeluperusteisesti maassa oleskelevaan perheenkokoajaan. Saksassa edellytystä ei käytännössä sovelleta pakolaisaseman saaneisiin, mikäli suhteet olivat olemassa ennen perheenkokoajan maahantuloa.

Suomessa asuntoedellytystä ei ole. Ministeriö on valiokunnalle antamassaan selvityksessä perustellut valittua linjaa muun muassa sillä, että meille vieraan asuntoedellytyksen käyttöön otta-

minen voisi aiheuttaa lisää byrokratiaa ja edellyttää uudenlaista viranomaisvalvontaa.

Hallintovaliokunta pitää välttämättömänä, että asuntoedellytyksen käyttöön ottoa ryhdytään valmistelemaan. Perheenkokoajan tulee voida tarjota perheelleen asianmukainen asunto ennen kuin perheenyhdistämistä voi hakea.

2. Toimeentuloedellytys

Direktiivin 7 artiklan 1.c kohdan mukaan oleskeluluvan myöntämiseksi perhesiteen perusteella perheenkokoajalta voidaan vaatia turvattua toimeentuloa. Toimeentuloedellytystä soveltavat kaikki ministeriön vertailun kohteeksi valitsemat maat, myös Suomi. Toimeentuloedellytyksiin liitetään Norjassa, Tanskassa ja Saksassa lisävaatimus, jonka mukaan perheenkokoaja ei ole saanut turvautua sosiaalitukiin lähimenneisyydessä.

Suomessa toimeentuloedellytystä ei sovelleta kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden perheenjäseniin, jos perhesuhde oli olemassa ennen perheenkokoajan maahantuloa. Ruotsissa edellytystä ei sovelleta pakolaisaseman tai toissijaista suojelua saaneisiin. Norjassa edellytystä ei sovelleta pakolaisaseman saaneisiin ja palautuskiellon nojalla maassa oleviin. Tanskassa edellytystä ei sovelleta kansainvälistä suojelua saaneeseen, vainon uhan alla olevaan perheenkokoajaan. Saksassa edellytystä ei käytännössä sovelleta pakolaisaseman saaneeseen, mikäli suhteet olivat olemassa ennen perheenkokoajan maahantuloa. Alankomaissa edellytystä ei sovelleta suojeluperusteisesti maassa olevaan, mikäli perheenyhdistämistä haetaan kolmen kuukauden kuluessa perheenkokoajan maahantulosta. Yhdistyneessä kuningaskunnassa edellytystä ei sovelleta suojeluperusteisesti maassa oleskelevaan, mikäli perhesuhteet olivat olemassa ennen perheenkokoajan maahantuloa.

Hallintovaliokunta katsoo, että toimeentuloedellytys tulee ottaa käyttöön nykyistä laajempaan. Vaadittava toimeentulon taso tulee lähtökohtaisesti voida saavuttaa ansiotuloilla. Perheenkokoajalta olisi mahdollista edellyttää, että hän ei ole turvautunut Suomen sosiaalihuoltojärjestelmään viimeksi kuluneen vuoden tai kah-

den aikana ennen perheenyhdistämishakemuksen jättämistä.

3. Kotoutumiseen liittyvät edellytykset

Direktiivin 7 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenmaat voivat vaatia myös kotouttamisedellytysten täyttymistä. Verrokkimaista näitä edellytyksiä on asetettu Saksassa, Alankomaissa sekä Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Nämä maat edellyttävät puolisoilta auttavaa vastaanottavan maan kielitaitoa. Alankomaat edellyttää lisäksi perustietoutta yhteiskunnasta. Saksassa edellytystä ei käytännössä sovelleta pakolaisaseman saaneeseen, mikäli suhteet olivat olemassa ennen perheenkokoajan maahantuloa. Alankomaissa edellytystä ei sovelleta suojelua saaneeseen, mikäli perheenyhdistämistä haetaan kolmen kuukauden kuluessa perheenkokoajan maahantulosta. Yhdistyneessä kuningaskunnassa edellytystä ei sovelleta suojeluperusteisesti maassa olevaan, mikäli perhesuhteet olivat olemassa ennen perheenkokoajan maahantuloa.

Suomessa kotouttamisedellytyksiä ei ole käytössä. Ministeriö ei ole selvityksessään perustellut tätä valintaa.

Hallintovaliokunta on kotoutumisen edistämistä annettua lakia koskevassa mietinnössään todennut, että kotoutumista tukeva politiikka vaatii lisää taloudellisia voimavaroja ja henkilöstöresursseja. Samalla on kuitenkin edellytetty, että hallitus antaa vuoden 2011 loppuun mennessä hallintovaliokunnalle selvityksen, jossa arvioidaan, asetetaanko kotoutumisen edistämistä annettavassa laissa tarkoitetun perustietoineiston omaksuminen Suomen kansalaisuuden saamisen edellytykseksi hakijoille tehtävissä testissä.

Hallintovaliokunta katsoo, että kotouttamisedellytysten käyttöönottoa on ryhdyttävä valmistelemaan. Kotouttamisedellytyksinä voisivat tulla kyseeseen kotoutumiskoulutukseen osallistuminen, tietyn tasoinen kielitaito ja perustietouden omaksuminen suomalaisesta yhteiskunnasta.

4. Asumisaikaedellytys

Direktiivin 8 artikla mahdollistaa enintään kahden vuoden asumisaikavaatimuksen käytön muiden kuin pakolaisten osalta. Perheenkokoajan asumisaikaedellytystä soveltavat verrokkimaista Norja ja Tanska. Norjassa kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saaneelta edellytetään neljän vuoden opiskelu- tai työskentelyhistoriaa maassa, mikäli perhesuhde on syntynyt perheenkokoajan maahantulon jälkeen. Tanskassa edellytetään perheenkokoajalta kolmen vuoden oleskelua maassa jatkuvalla oleskeluluvalla. Edellytystä ei sovelleta suojeluperusteisesti maassa oleskelevaan, jota uhkasi vaino lähtömaassaan.

Suomessa asumisaikaedellytys ei ole käytössä, vaan perheenkokoaja voi panna perheenyhdistämishakemuksen vireille oleskeluluvan saatuaan. Ministeriö on selvityksessään perustellut valittua linjaa sillä, että asia on koettu monella tapaa ongelmalliseksi. Ongelmina on mainittu yhdenvertaisuuskysymykset, perhe-elämän suoja ja valitustuomioistuimen ruuhkautuminen.

Hallintovaliokunta katsoo, että asumisaikaedellytyksen käyttöönottoa ryhdytään valmistelemaan. Perheenkokoajalta voitaisiin vaatia, että hän on asunut maassa tietyn ajan ennen perheenyhdistämishakemusten vireille panoa.

5. Kasvatilapset

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomessa lähes kaikissa perheenyhdistämistä hakevissa perheissä on ilmoitettu useita henkilöitä kasvatilapsiksi. Perheenyhdistämisdirektiivin 4 artikla, joka määrittelee perheenjäsenet, ei kuitenkaan tunne kasvatilapsia. Kasvatilapsien hyväksyminen perheenjäseniksi vaikuttaakin olevan yksinomaan suomalainen ratkaisu, koska esimerkiksi vertailuun valitut maat näyttävät sisäasianministeriön selvityksen mukaan kaikki hyväksyvän lapsiksi vain biologiset ja adoptiolapset. Kasvatilapsien todellinen kuuluminen perheeseen on vaikeasti todennettavissa oleva kysymys, varsinkin kun perhekäsitys esimerkiksi Afrikassa on hyvin erilainen kuin Suomessa.

Hallintovaliokunta katsoo, että kasvatilapset hyväksymisen edellytyksiä tulee yhden-

mukaistaa suhteessa muissa EU:n jäsenvaltioissa noudatettuun käytäntöön.

6. Perheenkokoajan täysi-ikäisyysvaatimus

Perheen yhdistämisdirektiivin 4 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenmaat voivat edellyttää perheenkokoajalta ja hänen puolisoltaan enintään 21 vuoden vähimmäisikää ennen perheen yhdistämistä.

Hallintovaliokunta katsoo, että on perusteltua selvittää, tulisiko perheenkokoajalle ja hänen puolisolleen asettaa vähimmäisikä ennen kuin perheen yhdistämistä voi hakea.

7. Oleskelulupien ja DNA-testien maksullisuus

Suomessa oleskeluluvan hakeminen perhesiteen perusteella on maksutonta kaikille kansainvälisiä suojelua saaneiden perheenkokoajien perheenjäsenille niin kauan kuin perheenkokoajalle ei ole myönnetty pysyvää oleskelulupaa. Monissa EU:n jäsenmaissa hakijat maksavat itse ainakin osan kustannuksista.

Hallintovaliokunta katsoo, että Suomessakin tulee omaksua ainakin osaksi maksullinen käytäntö.

Suomessa DNA-testien suorittaminen maksetaan käytännössä aina valtion varoista.

Hallintovaliokunta katsoo, että testien kustannukset tulee periä hakijalta itseltään, jos testin tulos on hänen kannaltaan negatiivinen.

8. Laskennallinen korvaus kuntaan osoitetusta henkilöstä

Hallintovaliokunta muutti hallituksen esitystä laiksi kotoutumisen edistämistä siten, että laskennallista korvauksen maksuaikaa pidennettiin kolmesta neljään vuoteen kotouttamistoimien tehostamiseksi. Eduskunta edellytti hyväksyessään valiokunnan esityksestä antaman mietinnön, että hallitus varaa valtion talousarvioesityksiin riittävän rahoituksen kotoutumisen edistämistä annettavan lain tehokkaaseen ja kattavaan toimeenpanoon kuntakorvausten korottaminen mukaan lukien.

Valiokunta korostaa, että riittävän rahoituksen varaaminen on kotoutumistoimien onnistumisen kannalta kaikkein keskeisin kysymys.

9. Tilastointi

Työministeriö on arvioinut vuonna 2003 asettamassaan työryhmässä maahanmuuttajien vastaanotosta kunnille aiheutuvia kustannuksia. Tällöin todettiin, että maahanmuuttajista aiheutuvia kustannuksia ei tilastoida erikseen muiden asukkaiden kustannuksista. Tämän vuoksi myöskään kunnille aiheutuvia lisäkustannuksia ja räätälöityjen palvelujen kustannuksia ei pystytty selvittämään, ja työryhmä totesi, että sen johtopäätöksissä on epävarmuutta.

Hallintovaliokunta toteaa, että kaikkia maahanmuuttoon liittyviä olennaisia seikkoja ei nähtävästi tilastoida lainkaan. Vertailu muiden EU-maiden kanssa sisältää lisäksi epävarmuustekijöitä sekä erilaisten säädösten että erilaisen oikeus- ja hallintokäytännön vuoksi. Tämän vuoksi on tärkeää, että mahdollisuuksia Suomen sisäisen tilastoinnin parantamiseksi ryhdytään välittömästi selvittämään. Pitkällä aikavälillä on lisäksi pyrittävä siihen, että EU-maat ryhtyvät yhtenäistämään tilastointijärjestelmiään niin, että ne mahdollistavat ainakin nykyistä paremman maakohtaisen vertailun.

10. Kehitysyhteistyövarojen kohdentaminen lähtömaihin

Hallintovaliokunta toteaa, että monilla Euroopan unionin jäsenmailla on erilaisia käytäntöjä, joilla ne pyrkivät vaikuttamaan maahanmuuttoon parantamalla elinolosuhteita lähtömaissa esimerkiksi rakentamalla asuntoja, kouluja, lasten päiväkoteja, lastenkoteja, parantamalla lähtömaan infrastruktuuria tai panostamalla koulutukseen.

Hallintovaliokunta esittääkin arvioitavaksi, olisiko kehitysyhteistyövaroja kohdennettaessa mahdollista ottaa painopistealueina huomioon erityisesti niitä alueita, joilta maahanmuuttoa Suomeen eniten kohdistuu.

Valiokunnan kannanotot

1. Valiokunta pitää myönteisenä, että eduskunta on viimeisen vuoden aikana saanut käsiteltäväkseen useita lakiesityksiä, joilla Suomen ulkomaalaispolitiikkaa on selkeytetty ja maamme vetovoimatekijöitä turvapaikanhakemiselle ja hu-

manitaariselle maahanmuutolle on pyritty vähentämään.

2. Valiokunta edellyttää, että sisäasiainministeriö valmistelee tulevien hallitusohjelmaneuvoittelujen tueksi toimenpideohjelman, jolla Suomen perheen yhdistämislainsäädäntö saataan lähemmäksi yleiseurooppalaisia käytäntöjä.

3. Valiokunta edellyttää, että hallitus varaa valtiontalouden menokehyksiin ja valtion talousarvioesityksiin riittävän rahoituksen Maahanmuuttovirastolle, ulkoministeriölle, poliisille ja rajavartiolaitokselle ulkomaalaisasioiden käsittelyyn sekä kotoutumisen edistämisestä annetun lain tehokkaaseen ja kattavaan toimeenpa-

noon kuntakorvausten korottaminen mukaan lukien.

4. Valiokunta edellyttää, että hallitus pyrkii määrätietoisesti vaikuttamaan Euroopan unionin yhteisten pelisääntöjen aikaan saamiseen maahanmuuttoon ja pakolaisuuteen liittyvissä kysymyksissä.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että sisäasiainministeriö ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Antti Rantakangas /kesk
vpj. Tapani Mäkinen /kok
jäs. Marko Asell /sd
Thomas Blomqvist /r
Maarit Feldt-Ranta /sd
Juha Hakola /kok
Heli Järvinen /vihr
Pietari Jääskeläinen /ps
Oiva Kaltiokumpu /kesk

Timo V. Korhonen /kesk
Outi Mäkelä /kok
Petri Pihlajaniemi /kok
Raimo Piirainen /sd
Lenita Toivakka /kok
Unto Valpas /vas
vjäs. Markku Pakkanen /kesk
Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Oikeus perhe-elämään on perusoikeus. Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Tähän Suomi on sitoutunut muun muassa Euroopan ihmisoikeusso-
pimuksen kautta.

Perheenyhdistämishakemusten määrä on kasvanut kahden viime vuoden aikana. Oleskelulupahakemusten kokonaismäärä kääntyi kuitenkin vuoden 2008 aikana laskuun. Vuodesta 2008 vuoteen 2009 myönnettyjen oleskelulupien määrä laski 20 %. Turvapaikkahakemusten määrä on myös selvässä laskussa.

Jaamme valiokunnan enemmistön huolen perheenyhdistämishakemusten käsittelyjonosta. Ylipitkät käsittelyajat rikkovat Suomessa asuvien henkilöiden oikeutta perheisiinsä.

EU:n perheenyhdistämisdirektiivi saatettiin edellisellä hallituskaudella voimaan Suomessa lailla 380/2006. Lainmuutosta koskevassa mietinnössään (HaVM 3/2006 vp) hallintovaliokunta totesi voimassa olevan lain vastaavan varsin pitkälle direktiiviä ja olevan monelta osin direktiiviä suotuisampi ulkomaalaisen kannalta. Valiokunta totesi myös, että lakiehdotuksella parannetaan kolmansien maiden kansalaisten edellytyksiä perhe-elämän ylläpitämiseen ja perheenyhdistämiseen. Valiokunta piti tärkeänä esityksen lähtökohtaa edistää perheen suojelua ja perhe-elämän kunnioittamista.

Direktiivi on minimitason direktiivi, joka antaa jäsenvaltiolle mahdollisuuden käyttää hyvin erilaisia oleskeluluvan ehtoja, kuten asunto- ja asumisaikavaatimusta, toimeentulovaatimusta ja puolisojen vähimmäisikävaatimusta. Direktiivin sallimat menettelyt eivät kuitenkaan muodosta mitään yhtenäistä eurooppalaista linjaa, vaan EU:n jäsenmaat noudattavat edelleen erilaisia toisistaan poikkeavia käytäntöjä, joten mitään eurooppalaista linjaa, josta Suomi poikkeaisi, ei ole olemassa. On vain joukko erilaisia menettelyjä, jotka direktiivi sallii. Kaikki maat esimerkiksi eivät salli DNA-testien käyttöä per-

heenyhdistämisissä. Suomessa niitä käytetään rutiininomaisesti.

Eri maiden hakijamääriä verratessa voi tehdä johtopäätöksen, että Suomeen ei tule perhesiteen perusteella enempää maahanmuuttoa kuin verrokkimaihin. Esimerkiksi Belgia myönsi vuonna 2008 perhesiteen perusteella 9 993 oleskelulupaa ja Norja 20 766. Vastaava luku Suomessa oli samana vuonna 6 847. Ruotsin vastaavaan lukuun 33 687 sisältyy sekä perhesideoleskeluluvat että EU-kansalaisten perhesiteeseen perustuvat oleskeluoikeudet.

Valiokunta haluaa selvittää joukon perheenyhdistämisdirektiivin sallimia rajoituksia perheenyhdistämisoikeuteen. Emme vastusta selvittämistä. Valiokunta on kuitenkin valinnut ainoastaan rajoittavia selvityksen kohteita. Samalla voisi selvittää niitä kohtia, joissa Suomen käytännöt ovat eurooppalaisittain tiukkoja. Esimerkkinä mainittakoon muun omaisen kuin ydinperheen jäsenen mahdollisuus saada oleskelulupa, jossa Suomi edustaa moneen muuhun eurooppalaiseen maahan verrattuna hyvin paljon tiukempaa linjaa.

Pidämme myös tapaa, jolla asia valiokunnassa käsiteltiin, huomiota herättävänä. Kun tänään 9.2.2011 pidetyssä valiokunnan kokouksessa päätettiin panna asia pöydälle, suoritettiin äänessä seuraavan kokouksen ajankohdasta. Äänestyksen lopputuloksen mukaan päätettiin pitää seuraava kokous viiden minuutin päästä. Me olisimme halunneet, että seuraava kokous olisi pidetty seuraavana päivänä, jolloin olisi jäänyt aikaa keskusteluihin niistä asioista, joista valiokunnassa oltiin eri mieltä.

Tarkasteltaessa perheenyhdistämispolitiikkaa on huomioitava, että muutoksilla voi olla vaikutuksia sekä työperusteiseen maahanmuuttoon että muuhun maahanmuuttoon. Esimerkiksi yritysten sisällä tapahtuu asiantuntijoiden liikkuvuutta, joka johtaa verrattain lyhyeen asumiseen Suomessa. Asumisaikavaatimuksen asettaminen voisi siinä yhteydessä heikentää mahdol-

lisuuksia saada tarvittavaa asiantuntemusta suomalaisen työelämän käyttöön.

Arvioitaessa perheenyhdistämispolitiikkaa on myös huomioitava toisaalta kansainväliset velvoitteemme ja toisaalta myös tarvittavia muita toimenpiteitä. Todettakoon, että alaikäisenä Suomeen muuttaneella nuorella ei ole oikeutta niin sanottuihin jälkihuollon toimenpiteisiin, jotka vastaavat niitä tukitoimenpiteitä, joiden esimerkiksi lastensuojelussa on suunnattu täysikäisyyttä saavuttaneille.

Tällä hallituskaudella on tehty monia lainmuutoksia, joilla on ja tulee olemaan vähentävä vaikutus hakemusten määrään. Näiden muutos-

ten vaikutuksia tulisi ensin seurata ja arvioida ennen kuin kiirehditään tekemään uusia muutoksia.

Pidämme myös yleisesti valiokunnan kannanottoja asiantuntijalausunnat huomioon ottaen liian pitkälle menevinä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella katsomme,

että hallintovaliokunnan olisi tullut lausunnossaan huomioida yllä mainitut asiat.

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 2011

Thomas Blomqvist /r
Heli Järvinen /vihr

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Toteamme hallintovaliokunnan lausunnosta koskien valtioneuvoston selvitystä ulkomaalaislain perheen yhdistämissäännöksistä ja niiden soveltamisesta, että emme voi hyväksyä sitä. Perustelemme tätä seuraavasti:

1. Valiokunta ei ole kuullut riittävästi asiantuntijoita lausunnossa mainituista asian yksityiskohdista, ja vertailumaiksi on otettu vain viisi valtiota, joten maavertailu on mielestämme liian suppea.

2. Ministerille ei annettu mahdollisuutta esittää näkemystään lopullisesta lausunnosta, vaikka pyysimme sitä valiokunnassa.

3. Asia käsiteltiin mielestämme hätäisesti. Kun asia pyydettiin pöydälle, niin se jätettiin pöydälle vain 10 minuutin ajaksi, jonka jälkeen asian käsittelyä jatkettiin välittömästi. Tämän vuoksi valiokunnan jäsenillä ei ollut aikaa perehtyä laadittuun lausuntoluonnokseen riittävästi.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella katsomme,

että hallintovaliokunnan ei olisi tullut hyväksyä edellä olevaa lausuntoa.

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 2011

Unto Valpas /vas
Veijo Puhjo /vas