



22.02.2016

Kj/5

§ 166

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta

HEL 2016-001042 T 03 00 00

Lausunto

Kaupunginhallitus päätti antaa sisäministeriölle seuraavan lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta:

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan ulkomaalaislakia muutettavaksi niin, että perheen yhdistämisen edellytyksiä koskevia säännöksiä tiukennetaan. Ehdotetut tiukennukset huomioivat EU:n perheen yhdistämisdirektiivin. Tavoitteena on, että myönteisen oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat kotoutuisivat nopeammin ja tehokkaammin kantaessaan vastuun perheensä toimeentulosta. Tavoitteena on lisäksi varmistaa, että Suomi ei näyttäytyisi erityisen houkuttelevana turvapaikanhakumaana. Esitetyt muutokset koskevat myös Suomen kansalaisen mahdollisuutta saada perheensä Suomeen.

Hallituksen esitysluonnos asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan varallisuuden perusteella. Tulorajat ja niiden soveltamisen ehdotettu huomattava laajentaminen käytännössä estää useimmilta turvapaikanhakijoilta ja myös Suomen kansalaisilta mahdollisuuden perhe-elämään, mikä on kuitenkin ihmisen perusoikeuksia. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan tavoitteena on nopeuttaa kotouttamista. Esityksen voidaan kuitenkin tosiasiallisesti katsoa estävän juuri näiden tavoitteiden toteuttamista. Kaupunginhallitus katsoo, että perhe nimenomaisesti edistää kotoutumista sekä luo vakautta ja turvallisuutta.

Kaupunginhallitus pitää myös ensiarvoisen tärkeänä, että ennen ulkomaalaislain muuttamista selvitetään perusteellisesti aikaisempien, vuosina 2010 ja 2012 tehtyjen tiukennusten vaikutuksia ja otetaan ne huomioon uudistuksia valmisteltaessa sekä korjataan valmistelun puutteet, mm. väärät tilastotiedot.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta korotuksia nykyiseen toimeentuloedellytysten tasoon. Koska toimeentuloedellytysten soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi, ja viitteellisiksi tarkoitettuja toimeentulorajoja on tähän asti noudatettu perhesidepäätöksissä hyvin kirjaimellisesti, kaupunginhallitus katsoo, että nykyistä toimeentuloedellytysten tasoa on pidettävä suuntaa-antavana ja että toimeentuloedellytyksiä on voitava arvioida tapauskohtaisesti etenkin kansainvälistä suojelua saavien kohdalla. Tulorajoja tulisi muidenkin maahanmuuttajien osalta kohtuullistaa, sillä harva kantasuomalainenkaan pääsee vaadittuun ansiota-



22.02.2016

Kj/5

soon. Toimeentuloedellytys on jo nyt kohtuuton monille maahan muuttaneille, ja sen laajentaminen koskemaan kansainvälistä suojelua saavia ei edistä kotoutumista.

Koska suunnitteilla on uusia, sinänsä erittäin kannatettavia, koulutus- ja työpolkuja kotoutumiseen, on pidettävä huoli siitä, että ei synny ristiriitaa näiden uusien toimintamallien kanssa. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriö suunnittelee kokonaisuutta, jossa työllistymistä pyritään nopeuttamaan yhdistämällä koulutus ja työssäkäynti. Kotouttamistoimenpiteiden piirissä oleva henkilö olisi siis osittain töissä ja osittain opiskelisi teoreettisessa opetuksessa. Tällainen yhdistelmä todennäköisesti alentaa työstä maksettavaa palkkaa. Kotouttamisen tueksi rakennettu kokonaisuus voi silloin vaikeuttaa sitä, että henkilö ylittäisi toimeentuloedellytyksen tasolle. Onkin huolehdittava, ettei ulkomaalaislain muutoksella tai sen soveltamisella luoda sellaisia linjauksia, jotka ovat ristiriidassa näiden uusien, suunnitteilla olevien ratkaisujen kanssa. Edellä kuvattu, nykyistä työelämälähtöisempi kotouttamisprosessi on sinänsä tervetullut uudistus. Sen vuoksi tulisi varmistaa, että ulkomaalaislain muutos tukisi sitä. Toimeentuloedellytysten täyttymistä tuleekin arvioida tapauskohtaisesti, ottaen huomioon myös uudet työllistymistä edistävät keinot, jolloin euromääräisiä rajoja ei välttämättä voi soveltaa kaavamaisesti.

Viime vuoden aikana Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden joukossa on paljon yksinään tulleita alaikäisiä ja on oletettavaa, että suuri osa heistä saa oleskeluluvan, jolloin perheen yhdistäminen on heidän kohdallaan ajankohtaista. Toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa yksittäistapauksessa, kun lapsen etu sitä vaatii. Kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että lain soveltamisessa huomioidaan lapsen etu vahvasti. Lakiin on vahvemmin määriteltävä poikkeamisedellytys: lapsen edun on oltava päätöksenteossa aina ensisijaista, ja mikäli toimeentuloedellytys asetetaan, tulee siitä olla mahdollista poiketa erityisesti, kun perheenkokoajana on lapsi.

Tähän mennessä saapuneista turvapaikanhakijoista noin 80 % on nuoria, alle 35 % vuotiaita miehiä ja poikia. Hallituksen esityksen mukaan erityisen poikkeuksellisessa tilanteessa voidaan yksittäistapauksessa myöntää perheen yhdistämisen ehtoihin poikkeus. Lapsen oikeus vanhempinsa ja toisaalta vanhempien oikeus perheeseensä ei voi pääsääntöisesti perustua vain yksittäisen virkamiehen poikkeuspäätökseen, vaan jo laissa määriteltyjen ehtojen tulisi käytännössä mahdollistaa perheiden yhdistäminen.

Hallituksen esityksessä turvapaikanhakijoiden edellytetään täyttävän toimeentulo vaatimus vain silloin, kun perheen yhdistämistä koskevaa hakemusta ei esitetä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman



22.02.2016

Kj/5

myöntämisestä. Koska perheenjäsenen oleskelulupahakemus jätetään Suomen edustustoon, pitää kaupunginhallitus tärkeänä, että ulkoasianministeriön hallinnonalalla huolehditaan siitä, että tosiasiallinen mahdollisuus jättää oleskelulupahakemus toteutuu. Luvan jättäminen lähimpään Suomen suurlähetystöön on jo nyt monelle mahdotonta pitkien etäisyyksien, korkeiden kustannusten, puuttuvien asiakirjojen ja vaarallisen matkan vuoksi. Koska perheenjäsenen oleskelulupahakemus on jatkossakin jätettävä henkilökohtaisesti Suomen edustustoon, pitää kaupunginhallitus tärkeänä, että perheenyhdistämisen käytäntöjä arvioidaan jo tehtyjen kiristysten ja mm. edustustoverkon harvenemisen näkökulmasta.

Hallitus tavoittelee hallittua maahanmuuttoa, ja juuri sitä perheenyhdistäminen on: prosessin aikana tarkastetaan huolellisesti henkilön taustat ja perheside, ja perheenjäsenet saapuvat Suomeen laillisesti ja turvallisesti. Tällöin perheenjäsenet eivät joudu perheenkokoajan tapaan turvautumaan salakuljettajiin ja matkaamaan vaarallisia reittejä pitkin perheensä luokse Suomeen.

Kolmen kuukauden aikaraja on myös ongelmallinen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Kolmen kuukauden aikaraja asetetaan luonnoksen mukaan myös kiintiöpakolaisille siitä hetkestä lähtien, kun henkilö saa tiedon hyväksymisestään pakolaiskiintiöön, vaikka hyväksymispäätöksen ja Suomeen muuttamisen välissä voi olla vuosia.

Lisäksi tulisi varmistaa etteivät useat, samanaikaisesti vireillä olevat lakiesitykset aiheuta kohtuuttomia tilanteita perheenyhdistämiseksi. Eriytisesti tulisi selvittää, miten samanaikaisesti vireillä oleva lakiesitys (HE 2/2016) vaikuttaa tosiasiallisiin mahdollisuuksiin käynnistää perheenyhdistämisprosessi, mikäli myönteistä turvapaikkapäätöstä ei tarvitse jatkossa antaa tiedoksi henkilökohtaisesti.

Käsittely

Vastaehdotus:
Hannu Oskala:

KPL 4 MUUTOS: Kaupunginhallitus pitää myös ensiarvoisen tärkeänä, että ennen ulkomaalaislain muuttamista selvitetään PERUSTEELLISESTI aikaisempien, vuosina 2010 ja 2012 tehtyjen tiukennusten vaikutuksia ja otetaan ne huomioon uudistuksia valmisteltaessa SEKÄ KORJATAAN VALMISTELUN PUUTTEET, MM. VÄÄRÄT TILASTOTIEDOT.

KPL 5 MUUTOS: "Koska toimeentulo- edellytysten soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi, ja viitteellisiksi tarkoitettuja toimeentulorajoja on tähän asti noudatettu perhesidepäätöksissä hyvin kirjaimellisesti,



22.02.2016

Kj/5

kaupunginhallitus katsoo, että nykyistä toimeentuloedellytysten tasoa on pidettävä suuntaa-antavana ja että toimeentuloedellytyksiä on voitava arvioida tapauskohtaisesti etenkin kansainvälistä suojelua saavien kohdalla."

KPL 5 LISÄYS: Tulorajoja tulisi muidenkin maahanmuuttajien osalta kohtuullistaa, sillä harva kantasuomalainenkaan pääsee vaadittuun ansiotasoon. Toimeentuloedellytys on jo nyt kohtuuton monille maahan muuttaneille, ja sen laajentaminen koskemaan kansainvälistä suojelua saavia ei edistä kotoutumista.

KPL 7 LISÄYS: Lakiin on vahvemmin määriteltävä poikkeamisedellytys: lapsen edun on oltava päätöksenteossa aina ensisijaista, ja mikäli toimeentuloedellytys asetetaan, tulee siitä olla mahdollista poiketa erityisesti, kun perheenkokoajana on lapsi.

KPL 8 MUUTOS: Poistetaan "myös mahdollisten edustustoissa syntyvien ruuhkien aikana" ja tilalle: "Luvan jättäminen lähimpään Suomen suurlähetystöön on jo nyt monelle mahdotonta pitkien etäisyyksien, korkeiden kustannusten, puuttuvien asiakirjojen ja vaarallisen matkan vuoksi. Koska perheenjäsenen oleskelulupahakemus on jatkossakin jätettävä henkilökohtaisesti Suomen edustustoon, pitää kaupunginhallitus tärkeänä, että perheenyhdistämisen käytäntöjä arvioidaan jo tehtyjen kiristysten ja mm. edustustoverkon harvenemisen näkökulmasta."

UUSI KPL: Hallitus tavoittelee hallittua maahanmuuttoa, ja juuri sitä perheenyhdistäminen on: prosessin aikana tarkastetaan huolellisesti henkilön taustat ja perheside, ja perheenjäsenet saapuvat Suomeen laillisesti ja turvallisesti. Tällöin perheenjäsenet eivät joudu perheenko-koajan tapaan turvautumaan salakuljettajiin ja matkaamaan vaarallisia reittejä pitkin perheensä luokse Suomeen.

UUSI KPL: Kolmen kuukauden aikaraja on myös ongelmallinen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Kolmen kuukauden aikaraja asetetaan luonnoksen mukaan myös kiintiöpakolaisille siitä hetkestä lähtien, kun henkilö saa tiedon hyväksymisestään pakolaiskiintiöön, vaikka hyväksymispäätöksen ja Suomeen muuttamisen välissä voi olla vuosia.

UUSI KPL: Lisäksi tulisi varmistaa etteivät useat, samanaikaisesti vireillä olevat lakiesitykset aiheuta kohtuuttomia tilanteita perheenyhdistämiseksi. Erityisesti tulisi selvittää, miten samanaikaisesti vireillä oleva lakiesitys (HE 2/2016) vaikuttaa tosiasiallisiin mahdollisuuksiin käynnistää perheenyhdistämisprosessi, mikäli myönteistä turvapaikkapäätöstä ei tarvitse jatkossa antaa tiedoksi henkilökohtaisesti.

Kannattaja: Silvia Modig



22.02.2016

Kj/5

Vastaehdotus:
Osku Pajamäki:

KPL 3 TILALLE: Hallituksen esitysluonnos asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan varallisuuden perusteella. Tulorajat ja niiden soveltamisen ehdotettu huomattava laajentaminen käytännössä estää useimmilta turvapaikanhakijoilta ja myös Suomen kansalaisilta mahdollisuuden perhe-elämään, mikä on kuitenkin ihmisen perusoikeuksia. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan tavoitteena on nopeuttaa kotouttamista. Esityksen voidaan kuitenkin tosiasiallisesti katsoa estävän juuri näiden tavoitteiden toteuttamista. Kaupunginhallitus katsoo, että perhe nimenomaisesti edistää kotoutumista sekä luo vakautta ja turvallisuutta.

KPL 7 JÄLKEEN: Tähän mennessä saapuneista turvapaikanhakijoista noin 80 % on nuoria, alle 35 % vuotiaita miehiä ja poikia. Hallituksen esityksen mukaan erityisen poikkeuksellisessa tilanteessa voidaan yksittäistapauksessa myöntää perheen yhdistämisen ehtoihin poikkeus. Lapsen oikeus vanhempiinsa ja toisaalta vanhempien oikeus perheeseensä ei voi pääsääntöisesti perustua vain yksittäisen virkamiehen poikkeuspäätökseen, vaan jo laissa määriteltyjen ehtojen tulisi käytännössä mahdollistaa perheiden yhdistäminen.

Kannattaja: Silvia Modig

1. äänestys:

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

Ei-ehdotus: Hannu Oskalan vastaehdotuksen mukaan

Jaa-äännet: 5

Hannele Luukkainen, Lasse Männistö, Mika Raatikainen, Tatu Rauhamäki, Laura Rissanen

Ei-äännet: 10

Paavo Arhinmäki, Jorma Bergholm, Otso Kivekäs, Silvia Modig, Hannu Oskala, Osku Pajamäki, Terhi Peltokorpi, Marcus Rantala, Kaarin Taipale, Sanna Vesikansa

Tyhjä: 0

Poissa: 0

Kaupunginhallitus hyväksyi Hannu Oskalan vastaehdotuksen äänin 5 - 10.



22.02.2016

Kj/5

2. äänestys:

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

Ei-ehdotus: Osku Pajamäen vastaehdotuksen mukaan

Jaa-äännet: 5

Hannele Luukkainen, Lasse Männistö, Mika Raatikainen, Tatu Rauhamäki, Laura Rissanen

Ei-äännet: 10

Paavo Arhinmäki, Jorma Bergholm, Otso Kivekäs, Silvia Modig, Hannu Oskala, Osku Pajamäki, Terhi Peltokorpi, Marcus Rantala, Kaarin Taipale, Sanna Vesikansa

Tyhjä: 0

Poissa: 0

Kaupunginhallitus hyväksyi Osku Pajamäen vastaehdotuksen äänin 5 - 10.

Kaupunginhallitus hyväksyi Hannu Oskalan ja Osku Pajamäen vastaehdotusten mukaan muutetun ehdotuksen.

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Anna-Maija Aalto, palvelupäällikkö, puhelin: 310 36369
annamaija.aalto(a)hel.fi

Ilkka Haahtela, maahanmuutto- ja työllisyysasioiden päällikkö, puhelin: 09 310 25565
ilkka.haahtela(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta_Luonnos 27.1.2016
- 2 Sisäministeriön lausuntopyyntö 27.1.2016 Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote

Otteen liitteet

Postiosoite
PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin
+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566



22.02.2016

Kj/5

Sisäministeriö

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää antaa sisäministeriölle seuraavan lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta:

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan ulkomaalaislakia muutettavaksi niin, että perheen yhdistämisen edellytyksiä koskevia säännöksiä tiukennetaan. Ehdotetut tiukennukset huomioivat EU:n perheen yhdistämisdirektiivin. Tavoitteena on, että myönteisen oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat kotoutuisivat nopeammin ja tehokkaammin kantaessaan vastuun perheensä toimeentulosta. Tavoitteena on lisäksi varmistaa, että Suomi ei näyttäytyisi erityisen houkuttelevana turvapaikanhakumaana. Esitetyt muutokset koskevat myös Suomen kansalaisen mahdollisuutta saada perheensä Suomeen.

Hallituksen esityksen mukaan uudistuksen tavoitteena on kannustaa kotoutumiseen nopean työllistymisen kautta sekä saada perheen yhdistämisen edellytykset vastaamaan muiden Pohjoismaiden ja EU-maiden vaatimuksia myös näiden tiukentaessa linjauksiaan. Kaupunginhallitus pitää tavoitteita kannatettavina, mutta pitää myös tärkeänä, että perheen suuri merkitys ja sen vakautta tuova vaikutus kotoutujalle ymmärretään.

Kaupunginhallitus pitää myös ensiarvoisen tärkeänä, että ennen ulkomaalaislain muuttamista selvitetään aikaisempien, vuosina 2010 ja 2012 tehtyjen tiukennusten vaikutuksia ja otetaan ne huomioon uudistuksia valmisteltaessa.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta korotuksia nykyiseen toimeentuloedellytysten tasoon. Koska toimeentuloedellytysten soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi, kaupunginhallitus katsoo, että nykyistä toimeentuloedellytysten tasoa on pidettävä suuntaa-antavana ja että toimeentuloedellytyksiä on voitava arvioida tapauskohtaisesti.

Koska suunnitteilla on uusia, sinänsä erittäin kannatettavia, koulutus- ja työpolkuja kotoutumiseen, on pidettävä huoli siitä, että ei synny ristiriitaa näiden uusien toimintamallien kanssa. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriö suunnittelee kokonaisuutta, jossa työllistymistä pyritään nopeuttamaan yhdistämällä koulutus ja työssäkäynti. Kotouttamistoimien piirissä oleva henkilö olisi siis osittain töissä ja osittain opiskelisi teoreettisessa opetuksessa. Tällainen yhdistelmä todennäköisesti alentaa työstä maksettavaa palkkaa. Kotouttamisen tueksi rakennettu kokonaisuus voi silloin vaikeuttaa sitä, että henkilö yltäisi toimeentuloedellytysten tasolle. Onkin huolehdittava, ettei ulkomaalaislain muutok-



22.02.2016

Kj/5

sella tai sen soveltamisella luoda sellaisia linjauksia, jotka ovat ristiriidassa näiden uusien, suunnitteilla olevien ratkaisujen kanssa. Edellä kuvattu, nykyistä työelämälähtöisempi kotouttamisprosessi on sinänsä tervetullut uudistus. Sen vuoksi tulisi varmistaa, että ulkomaalaislain muutos tukisi sitä. Toimeentuloedellytysten täyttymistä tuleekin arvioida tapauskohtaisesti, ottaen huomioon myös uudet työllistymistä edistävät keinot, jolloin euromääräisiä rajoja ei välttämättä voi soveltaa kaavamaisesti.

Viime vuoden aikana Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden joukossa on paljon yksinään tulleita alaikäisiä ja on oletettavaa, että suuri osa heistä saa oleskeluluvan, jolloin perheen yhdistäminen on heidän kohdallaan ajankohtaista. Toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa yksittäistapauksessa, kun lapsen etu sitä vaatii. Kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että lain soveltamisessa huomioidaan lapsen etu vahvasti.

Hallituksen esityksessä turvapaikanhakijoiden edellytetään täyttävän toimeentulovaatimus vain silloin, kun perheen yhdistämistä koskevaa hakemusta ei esitetä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä. Koska perheenjäsenen oleskelulupahakemus jätetään Suomen edustustoon, pitää kaupunginhallitus tärkeänä, että ulkoasianministeriön hallinnonalalla huolehditaan siitä, että tosiasiallinen mahdollisuus jättää oleskelulupahakemus toteutuu myös mahdollisten edustustoissa syntyvien ruuhkien aikana.

Esittelijän perustelut

Sisäministeriö pyytää Helsingin kaupungilta lausuntoa hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Lisäaikaa lausunnon jättämiseen on saatu 22.2. saakka. Lausunto tulee toimittaa sähköisesti osoitteisiin hare@intermin.fi ja maahanmuutto-osasto@intermin.fi sekä osoitteeseen Sisäministeriö, PL 26, 00023 Valtioneuvosto. Lausuntoehdotus on valmisteltu kaupunginkansliassa yhteistyössä sosiaali- ja terveystieteiden kanssa.

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Anna-Maija Aalto, palvelupäällikkö, puhelin: 09 310 36369
[annamaija.aalto\(a\)hel.fi](mailto:annamaija.aalto(a)hel.fi)

Ilkka Haahtela, maahanmuutto- ja työllisyysasioiden päällikkö, puhelin: 09 310 25565
[ilkka.haahtela\(a\)hel.fi](mailto:ilkka.haahtela(a)hel.fi)

Liitteet

- 1 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta_Luonnos 27.1.2016



22.02.2016

Kj/5

2 Sisäministeriön lausuntopyyntö 27.1.2016 Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote
Sisäministeriö

Otteen liitteet
Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Tiedoksi

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus
Kaupunginkanslia