

TAMPEREEN YLIOPISTO
Oikeustieteiden laitos

Maahanmuutto
ja maahanmuuttajan sosiaaliturva Suomessa

Vakuutustiede
Pro gradu –tutkielma
Toukokuu 2010
Ohjaaja: Antti Kanto

Sanna Laaki 80824

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Oikeustieteiden laitos, vakuutustiede
Tekijä:	LAAKI, SANNA
Tutkielman nimi:	Maahanmuutto ja maahanmuuttajan sosiaaliturva Suomessa Pro gradu –tutkielma, 67 s.
Aika:	Toukokuu 2010
Avainsanat:	maahanmuutto, maahanmuuttajat, maahanmuuton vetotekijät, turvapaikanhakijat, sosiaaliturva, oleskeluluvat

Vuonna 2009 maahanmuuttajien määrä kääntyi laskuun ensimmäisen kerran kahteentoista vuoteen. Oleskelulupahakemusten kokonaismäärä laski vuoteen 2008 verrattuna, mutta perhesiteiden perusteella haettavien oleskelulupien ja turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi voimakkaasti. Keväällä 2009 sisäasiainministeriö teetti selvityksen turvapaikkapolitiikasta, turvapaikkaprosessin tehostamisesta ja perheiden yhdistämisestä. Selvityksen tavoitteena oli vähentää turvapaikkaprosessin kustannuksia toimintaa tehostamalla, vähentää maahanmuuton vetotekijöitä ja ennaltaehkäistä maahantulosäännösten väärinkäyttöä. Selvityksen perusteella hallitus laati syksyllä 2009 ulkomaalaislain muutosehdotuksen eduskunnalle.

Tutkimus on kvalitatiivinen ja tavoitteena on tuoda esiin, millä perusteilla ja missä tilanteissa asumiseen perustuva sosiaaliturva voi olla maahanmuuton vetotekijä. Maahanmuuttoa tutkitaan ilmiönä ja tutkimuksen pääongelmana on löytää maahanmuuttajaryhmät, joille asumiseen perustuva sosiaaliturva voi olla maahanmuuton peruste. Tutkimus on tehty maahanmuuttoa ja sosiaaliturvaa säätelevän lainsäädännön sekä maahanmuuttoa koskevien tilastotietojen ja tilastoanalyysien perusteella. Sosiaaliturvan houkuttelevuutta on tutkittu Gøsta Esping-Andersenin teorian *The Three Worlds of Welfare Capitalism* pohjalta.

Asumiseen perustuva sosiaaliturva voi olla vetotekijä maahanmuuttajille, joiden kohdalla turvattu toimeentulo Suomessa ei ole edellytys oleskeluluvan myöntämiselle, ja jotka ovat oikeutettuja sosiaaliturvaan oleskeluluvan myöntöhetkestä lähtien. Ehdotetut ulkomaalaislain muutokset voivat sisäasiainministeriön selvityksen tavoitteen mukaisesti ennaltaehkäistä väärinkäytöksiä ja vähentää maahanmuuton vetotekijöitä. Muutosten merkitys jää kuitenkin vähäiseksi niiden turvapaikanhakijoiden osalta, jotka hakevat turvapaikkaa perustellusti eivätkä pyri kiertämään maahantulosäännöksiä.

SISÄLTÖ

1	Johdanto	5
1.1	Aiheenvalinnan tausta	5
1.2	Keskeinen kirjallisuus.....	6
1.3	Tutkimuksen tavoite, oletukset ja rajaukset	7
1.4	Keskeiset käsitteet	8
1.5	Tutkimusmenetelmät	9
1.6	Tutkimuksen rakenne	10
2	Sosiaalietuudet hyvinvoinnin turvaajana	12
2.1	Sosiaaliset oikeudet hyvinvointivaltiossa	13
2.2	Työntekijän hyvinvointi markkinataloudessa	14
2.3	Suomen sosiaaliturvajärjestelmän lähtökohdat.....	17
2.4	Suhtautuminen hyvinvointivaltioon nykypäivänä	20
3	Oleskeluoikeus Euroopan yhteisön ja Suomen alueella.....	23
3.1	Lyhytaikainen oleskelu Schengen-alueella	23
3.2	Oleskelu Suomessa	25
3.2.1	Euroopan unionin ja Pohjoismaiden kansalaiset.....	25
3.2.2	Kolmannen maan kansalaiset.....	27
3.2.3	Pakolaiset ja turvapaikanhakijat.....	28
3.3	Pitkäaikainen oleskelu Suomessa	30
3.4	Maahanmuutto vuonna 2009.....	34
3.4.1	Oleskeluluvat	34
3.4.2	Turvapaikat	37

4	Maahanmuuttajan sosiaaliturva.....	40
4.1	Oikeus asumiseen perustuvaan sosiaaliturvaan	40
4.2	Sosiaaliturva maahanmuuton vetotekijänä	42
4.3	Selvitys maahanmuuton vetotekijöistä	44
4.3.1	Työnteko-oikeus	44
4.3.2	Toimeentulotuki	45
4.3.3	Alaikäisten turvapaikanhakijoiden oikeudet	47
4.3.4	Virheellisten henkilötietojen merkitys turvapaikkahakemuksessa.....	49
4.3.5	Perheenyhdistäminen.....	51
4.3.6	Henkilöllisyyden selvittäminen.....	52
4.4	Hallituksen esitys ulkomaalaislain muutoksista	54
5	Yhteenveto.....	57
6	Johtopäätökset	61
	Lähdeluettelo.....	65

1 JOHDANTO

1.1 Aiheenvalinnan tausta

Vuonna 2009 Suomeen muutti 26 700 henkilöä, ja maahanmuuttajia oli 12 150 henkeä enemmän kuin maasta pois muuttaneita. EU-maista Suomeen muuttaneiden määrä väheni edellisestä vuodesta ensimmäisen kerran kahteentoista vuoteen. Vuonna 2009 EU-maista Suomeen muutti 4 300 henkilöä.¹ Vuonna 2008 Suomeen muutti lähes 30 000 henkilöä ja Suomeen muuttaneita oli 15 000 henkilöä enemmän kuin maasta pois muuttaneita, mikä oli määrällisesti eniten sotavuosien jälkeen². Oleskelulupahakemusten määrä laski lähes kymmenen prosenttia vuonna 2009 edelliseen vuoteen verrattuna, mutta merkittävää hakemusmäärien kasvua on havaittavissa muutamissa hakijaryhmissä. Perhesiteiden perusteella haettujen oleskelulupien määrä kasvoi 53 prosenttia vuodesta 2008. Maahanmuuttovirasto ennustaa perhesiteiden perusteella haettujen oleskelulupien määrän jatkavan kasvuaan lisääntyneiden turvapaikkahakemusten vuoksi.³

Vuonna 2009 turvapaikanhakijoiden määrä lisääntyi 48 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna⁴. Suomessa turvapaikanhakijoita on noin kolmannes muiden Pohjoismaiden hakijamääristä ja pääministeri Matti Vanhasen mukaan riskinä on, että turvapaikanhakijoita on tulevaisuudessa jopa 20 000 henkilöä vuosittain. Pääministerin mukaan Suomessa pitäisi asua 20 vuoden päästä seitsemästä kahdeksaan miljoonaa henkilöä, jotta työtä tekevät voisivat elättää vanhukset.⁵

Sisäasiainministeriö asetti keväällä 2009 selvityshankkeen, jonka taustalla oli hallituksen esittämä pyyntö laatia selvitys turvapaikkapolitiikan linjauksista, turvapaikkaprosessin tehostamisesta ja perheenyhdistämisestä. Selvityksen perusteella hallitus laati syksyllä 2009 ulkomaalaislain

¹ www.tilastokeskus.fi, b.

² www.tilastokeskus.fi, c.

³ www.migri.fi, b.

⁴ www.migri.fi, f.

⁵ Aamulehti 12.11.2009, A04.

muutosehdotuksen eduskunnalle. Esitetyillä lakimuutoksilla pyritään vähentämään vetotekijöitä, jotka houkuttelevat perusteettomia turvapaikanhakijoita Suomeen.⁶

1.2 Keskeinen kirjallisuus

Tutkimuksen käsitellessä sosiaaliturvan houkuttelevuutta teoriapohjaksi on valittu Gøsta Esping-Andersenin teoria *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Teoriassa esitetään kansalaisuuden perusteella saavutetun sosiaaliturvan luovan yksilön ja markkinatalouden välille dekommodifikaatiota, joka vähentää yksilön hyvinvoinnin riippuvuutta työmarkkinoilla ansaitusta palkasta. Asumiseen perustuvan sosiaaliturvan taso on hyvä dekommodifikaation asteen ollessa korkea, jolloin yksilö voi saavuttaa kohtuullisen hyvinvoinnin osallistumatta työmarkkinoille. Kansainvälistä sosiaaliturvaa koskevissa tutkimuksissa eri maiden järjestelmiä on vertailtu vakuutettujen saamien etuuksien osalta. Tässä tutkimuksessa huomiota kiinnitetään sosiaaliturvan piiriin tuleviin, jolloin järjestelmiä vertaillaan lähinnä muuton yhteydessä saavutettavan toimeentulon osalta.

Tutkimuksessa esitellään suomalaisen sosiaaliturvan perusajatuksia tuomalla esille sosiaaliturvajärjestelmän kehittymisen historiaa. Tutustumalla sosiaaliturvajärjestelmän kehityksen lähtökohtiin Suomi voidaan sijoittaa Esping-Andersenin teoriaan, joka jakaa valtiot kolmeen eri kategoriaan sosiaaliturvaratkaisujen perusteella. Kansaneläkelaitos kartoitti vuonna 2007 kyselytutkimuksella suomalaisten mielipiteitä sosiaaliturvan tasosta sekä sosiaaliturvaan ja sosiaalipalveluihin liittyvää maksuhalukkuutta. Tutkimustulokset antavat viitteitä sosiaalidemokraattisesta sekä liberaalista ajattelusta Esping-Andersenin teoriaan verrattaessa.

Tutkittaessa maahanmuuttajan lakisääteistä oikeutta oleskeluun ja sosiaaliturvaan tutkimuksen aineistossa on käytetty aihetta säätelevää lainsäädäntöä. Euroopan unionin alueella liikkumista säätelee Schengenin säännöstö ja maahantuloa Suomessa ulkomaalaislaki. *Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta* määrittelee, millä perusteella henkilöllä on oikeus sosiaaliturvaan Suomessa. Sosiaaliturva-asetuksessa säädetään Euroopan unionin alueella liikkuvien työntekijöiden sosiaaliturvasta.

⁶ Sisäasiainministeriön julkaisuja 2009.

Tutkimuksessa käytetään Maahanmuuttoviraston ja Tilastokeskuksen julkaisemia tilastotietoja. Maahanmuuttovirasto julkaisee kuukausittain tilastotietoa maahanmuutosta ja vuosittain tilastoanalyysin maahanmuuton kehityksestä ja hakijamäärissä tapahtuneista muutoksista. Tilastokeskus julkaisee vuosittain väestötilaston, joka sisältää katsauksen myös maahanmuutosta.

Maahanmuuttajia on tutkittu paljon sosiaalityön ja kasvatustieteiden näkökulmasta, jolloin tutkimusten painopiste on ollut maahanmuuttajien kotouttamisessa. Sosiaaliturvan merkitystä maahanmuuttajien muuttohalukkuuteen ei ole tutkittu sisäasiainministeriön selvitystä lukuun ottamatta.

1.3 Tutkimuksen tavoite, oletukset ja rajaukset

Tutkimuksen tavoitteena on tuoda esiin, millä perusteilla ja missä tilanteissa asumiseen perustuva sosiaaliturva voi olla maahanmuuton vetotekijä. Maahanmuuttoa tutkitaan ilmiönä ja tutkimuksessa kiinnitetään huomiota oleskelulupien haku- ja myöntöperusteisiin sekä erilaisten oleskelulupien oikeuttamaan sosiaaliturvaan. Tutkimus olettaa maahanmuuttajien olevan tietoisia kohdemaan sosiaaliturvasta oleskelulupaa hakiessaan.

Vertailemalla maahanmuuton tilastotietoja haettuihin oleskelulupiin pyritään löytämään maahanmuuttajaryhmät, joille asumiseen perustuva sosiaaliturva voi olla maahanmuuton vetotekijä ja rajaamaan tutkimuksen ulkopuolelle maahanmuuttajaryhmät, joiden kohdalla asumiseen perustuva sosiaaliturva ei todennäköisesti ole ensisijainen peruste maahanmuutolle. Koska ulkomaalaislain muutosehdotuksen tavoitteena on perusteettoman turvapaikanhakemisen vähentäminen, tutkimuksessa tullaan arvioimaan myös esitettyjen muutosehdotusten vaikutusta oleskeluluvanhakijoihin, joiden kohdalla asumiseen perustuva sosiaaliturva voi olla maahanmuuton vetotekijä.

Tutkimuksen ulkopuolelle rajautuvat kiintiöpakolaisina Suomeen tulevat maahanmuuttajat, koska heidän kohdallaan turvapaikan hakuprosessi on erilainen muihin maahanmuuttajaryhmiin verrattuna. Ulkomaalaislain 95§ mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle maahan saavuttaessa, tai mahdollisimman pian sen

jälkeen. Kiintiöpakolaisena turvapaikkaa haetaan jo ennen Suomeen saapumista. Oleskelulupa voidaan myöntää pakolaiskiintiössä, jos hakija on kansainvälisen suojelun tarpeessa asuinmaansa tilanteen vuoksi tai hän on uudelleen sijoituksen tarpeessa ensimmäisestä turvapaikkamaasta. Ennen turvapaikan myöntämistä hakijan vastaanoton ja kotoutumisen edellytykset pitää arvioida eikä oleskeluluvan myöntämiselle saa olla esteitä.⁷

1.4 Keskeiset käsitteet

Tutkimuksessa maahanmuuttoa käsitellään kahdella tasolla. Schengen-alueelle saapumista säätelee Schengenin säännöstö, joka jakaa alueella liikkuvat Schengen-valtioiden kansalaisiin sekä viisumivapaisiin ja viisumivelvollisiin kolmannen valtion kansalaisiin. Schengenin säännöstössä kolmanneksi valtioksi luetaan maa, joka ei sovelleta Schengenin säännöstöä⁸. Suomeen saapumista säätelee ulkomaalaislaki, joka määrittelee ulkomaalaisen henkilöksi, joka ei ole Suomen kansalainen. Ulkomaalaiset jaetaan Euroopan unionin kansalaisiin, Pohjoismaiden kansalaisiin, kolmannen maan kansalaisiin ja pakolaisiin. Maahantulijasta käytetään tässä tutkimuksessa edellä mainittuja käsitteitä sen mukaan, mikä on maahantulijan asema tai kulloisessakin tilanteeseen sovellettava laki.

Schengenin säännöstöllä tarkoitetaan ulkomaalaislain mukaisesti Amsterdamin sopimuksessa vuonna 1999 Euroopan unionin säännöstön osaksi otettua kokonaisuutta, joka muodostuu vuoden 1985 Schengenin sopimuksesta, vuoden 1990 Schengenin yleissopimuksesta, jäsenvaltioiden liittymissopimuksista ja Schengenin toimeenpanevan komitean päätöksistä ja julistuksista sekä säännöstöön perustuvista myöhemmin annetuista säädöksistä. Schengen-valtioilla tarkoitetaan Schengenin säännöstöä soveltavia valtioita, jotka muodostavat Schengen-alueen.

Tutkimuksessa käytetään ulkomaalaislain mukaisia määritelmiä viisumista, oleskeluluvasta, turvapaikasta ja perheenkokoajasta. Määritelmän mukaisesti viisumi on lupa, jonka perusteella ulkomaalaisen maahantulo ja lyhytaikainen oleskelu sallitaan muiden maahantulon edellytysten

⁷ Ulkomaalaislaki 92§.

⁸ Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus, 1 artikla.

täyttyessä. Oleskelulupa on ulkomaalaiselle myönnetty lupa toistuvasti saapua ja oleskella maassa. Turvapaikka on pakolaiselle turvapaikkamenettelyssä myönnetty oleskelulupa. Perheenkokoajalla tarkoitetaan Suomessa oleskelevaa henkilöä, jonka Suomessa oleskelun perusteella ulkomailla oleva perheenjäsen hakee oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

Käsitettä Dublin-asetus käytetään tässä tutkimuksessa neuvoston asetuksesta 343/2003 *niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio*. Neuvoston asetuksesta 1408/71 *sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä* käytetään käsitettä sosiaaliturva-asetus.

1.5 Tutkimusmenetelmät

Kvalitatiivisen tutkimuksen lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen. Todellinen elämä käsitetään moninaisena, ja tapahtumat muovaavat samanaikaisesti toisiaan. Kvalitatiivisella tutkimuksella on mahdollista löytää monensuuntaisia suhteita tutkittavasta asiasta, mutta tutkimusta tehdessä on otettava huomioon, ettei todellisuutta voi pirstoa mielivaltaisesti osiin. Kvalitatiivinen tutkimus pyrkii tutkimaan kohdetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti.⁹

Kvalitatiiviselle tutkimukselle tyypillistä on tutkimusstrategian strukturoimattomuus, aineiston rikkaus ja syvyys sekä teorian ja tutkimuksen suhteen luova laatu¹⁰. Kvalitatiivisen tutkimuksen tutkimussuunnitelma muotoutuu tutkimuksen edetessä ja tutkimus toteutetaan joustavasti ja suunnitelmia muutetaan olosuhteiden mukaisesti. Kvalitatiivisen tutkimuksen tavoite on löytää ja paljastaa tosiasioita olemassa olevien väittämien todentamisen sijaan.¹¹

Kvalitatiiviset tutkimukset voidaan jakaa tarkoituksen mukaan kartoittaviin, kuvaileviin, selittäviin ja ennustaviin tutkimuksiin. Tutkimus voi sisältää useita tarkoituksia, ja tarkoitus voi myös muuttua tutkimuksen edetessä. Tämä tutkimus on ensisijaisesti selittävä kvalitatiivinen tutkimus. Selittävä

⁹ Hirsjärvi 1997, 161.

¹⁰ Hirsjärvi 1997, 131.

¹¹ Hirsjärvi 1997, 161.

tutkimus etsii tilanteelle tai ongelmalle selitystä kausaalisten suhteiden muodossa. Selittävän tutkimuksen tavoitteena on löytää kausaalisuhteita tutkimalla mitkä tapahtumat, uskomukset, asenteet ja toiminnat ovat vaikuttaneet tutkittavaan ilmiöön. Selittävä tutkimus tutkii myös asioiden välisiä yhteyksiä ja vuorovaikutusta. Tällä tutkimuksella on osittain myös ennustavan tutkimuksen piirteitä. Ennustava tutkimus pyrkii ennustamaan tapahtumia ja ihmisten toimintoja, jotka ovat seurauksia tutkittavasta ilmiöstä.¹²

1.6 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus muodostuu pääongelmasta ja kahdesta alaongelmasta. Tutkimuksen pääongelmana on löytää maahanmuuttajaryhmät, joille asumiseen perustuva sosiaaliturva voi olla ensisijainen peruste maahanmuutolle. Pääongelman ratkaiseminen edellyttää, että Suomea voidaan perustellusti pitää houkuttelevana maahanmuuton kohteena asumiseen perustuvan sosiaaliturvan perusteella ja sosiaaliturvan houkuttelemat maahanmuuttajaryhmät on tunnistettu.

Tutkimuksen ensimmäisessä osassa käsitellään Esping-Andersenin teorian pohjalta erilaisten hyvinvointivaltioiden eroja. Suomalainen hyvinvointivaltio sijoitetaan teoriaan tutkimalla, minkälaisista lähtökohdista sosiaaliturvajärjestelmää on lähdetty kehittämään ja mitä mieltä suomalaiset ovat sosiaaliturvajärjestelmästä tällä hetkellä.

Tutkimalla suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän peruseriaatteita ja suomalaisten asennoitumista järjestelmää kohtaan pyritään löytämään vastaus alaongelmaan:

- Millä perusteella Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on maahanmuuttajan näkökulmasta houkutteleva?

¹² Hirsjärvi 1997, 136.

Tutkimuksen toisessa osassa tutkitaan maahantulijan oleskeluoikeutta ja oleskeluluvan myöntöperusteita Suomessa Schengenin säännösten ja ulkomaalaislain perusteella. Tilastotietojen avulla esitetään, millä perusteella Suomesta haetaan oleskelulupaa ja mistä maahantulijat ovat kotoisin. Maahanmuuttoviraston tilastojen perusteella voidaan päätellä myös, mihin suuntaan maahanmuutto tulee kehittymään. Toinen osa vastaa alaongelmaan:

- Millä perusteella Suomesta haetaan oleskelulupaa ja miten maahanmuutto on kehittynyt?

Tutkimuksen kolmannessa osassa tutkitaan maahanmuuttajan oikeutta asumiseen perustuvaan sosiaaliturvaan ja pyritään rajaamaan tutkimus maahanmuuttajaryhmiin, joiden kohdalla asumiseen perustuva sosiaaliturva voi olla vetotekijänä maahanmuutolle. Rajaus tehdään alaongelmien avulla saatujen tietojen perusteella, jolloin rajaus perustuu ensimmäisessä alaongelmassa selvitettyihin maahanmuuttajaa houkutteleviin sosiaaliturvan periaatteisiin ja toisessa alaongelmassa selvitettyihin tilastotietoihin.

- Missä maahanmuuttajaryhmissä ja millä perusteilla asumiseen perustuva sosiaaliturva voi olla maahanmuuton vetotekijä?

Tutkimuksen johtopäätöksissä tarkastellaan tutkimuskysymysten avulla saatujen tietojen muodostamaa kokonaisuutta ja arvioidaan ulkomaalaislakiin ehdotettujen muutosten vaikutusta Suomen houkuttelevuuteen maahanmuuton kohteena.

2 SOSIAALIETUUKSET HYVINVOINNIN TURVAAJANA

Liberaalinen ajatusmaailma syntyi yhteiskunnassa, jossa valtio hallitsi privilegioita, harjoitti merkantilistista protektionismia ja ylläpiti kaikkialle ulottuvaa korruptiota. Ajatus vapaudesta ja yrittäjyyden mahdollistamisesta oli vastalause valtion harjoittamaa talouspolitiikkaa vastaan. Demokratia muuttui liberaalille talouspolitiikalle uhaksi vasta, kun työväki sai näkyvyyttä teollistumisen myötä. Yleisen äänioikeuden pelättiin luovan poliittisen luokkasodan, häiritsevän markkinoiden toimintaa ja vähentävän tehokkuutta. Demokratia voisi tuhota markkinatalouden.

Adam Smithin mukaan yhteiskunta ylläpitää luokkajakoa, mutta markkinatalouden avulla luokkajako, epätasa-arvo ja taloudelliset etuoikeudet poistuvat. Liberaalit kannattivat Smithin ajatusta kieltämällä sosiaalisen turvan kaikissa muodoissa rahatalouden ulkopuolella. Liberaalit olivat yksimielisiä ajatuksesta, että tasa-arvo ja vauraus saavutettaisiin mahdollisimman vapailla markkinoilla ja yhteiskunnan minimaalisella vaikutuksella. Vähimmäisturvan takaaminen ja yhteiskunnan puuttuminen markkinoiden toimintaan vaikeuttaisi kilpaillun vaihdannan myötä kehittyvää tasa-arvoa sekä loisi monopoleja, protektionismia ja laskisi markkinoiden tehokkuutta.

Konservatiivit ja marxismin kannattajat ymmärsivät markkinatalouden ja demokratian välisen ristiriidan, mutta etsivät siihen toisenlaisen ratkaisun. Yhtenäisin kritiikki liberaaliin vapaan markkinatalouden politiikkaan tuli Saksasta, jossa kieltäytyttiin uskomasta puhtaan rahatalouden olevan ainoa tie taloudelliseen tehokkuuteen. Saksalaiset konservatistit luottivat patriarkaalisuuteen ja ehdottomuuteen, jonka katsottiin olevan paras mahdollinen laillinen, poliittinen ja sosiaalinen ratkaisu luomatta yhteiskuntaluokkien välille epäsopua.

Monarkkinen hyvinvointivaltio takasi sosiaalisen hyvinvoinnin, luokkien välisen harmonian, lojaaliuden ja taloudellisen tehokkuuden. Taloudellinen tehokkuus saavutettaisiin kilpailun sijaan kurilla ja järjestyksellä, jolloin autoritaarisen valtion ei tarvitse hallita kaaosta, jonka markkinatalous luo valtion, yhteisöjen ja yksilöiden välille. Konservatiivisen ajattelutavan mukaan ihmisen yhteiskunnallinen asema on luonnollisesti annettu, jolloin demokraattinen osallistuminen päätöksen tekoon aiheuttaisi yhteiskunnalliseen asemaan perustuvan sosiaalisen järjestyksen hajoamisen.

Marxistinen talouspolitiikka kammoksui markkinatalouden aiheuttamaa hajaannusta, mutta myös kritisoi liberaalien ajatusta markkinoiden luomasta tasa-arvosta. Omaisuuden kasaantuessa vauraille henkilöille yhteiskuntaluokkien välinen kuilu kasvaa, jolloin liberaali politiikka muuttuu omistavan luokan aseman puolustamiseksi. Karl Marxin mukaan omaisuuden kertyminen omistavalle luokalle on yhteiskuntaluokkien välisen vallankäytön ydin.

Hyvinvointiyhteiskunnan suurimmaksi kiistanaiheeksi on noussut, miten parlamenttisen demokratian keinoin omaisuuden luoma yhteiskunnan luokkajako ja sosiaalinen epätasa-arvo voitaisiin korjata. Eduard Heimann esitteli vuonna 1929 ajatuksen, jonka mukaan luokkien välinen valtatasapaino järkkyy, jos työntekijöillä on oikeus sosiaaliturvaan ja sosiaalietuudet vähentävät työntekijän riippuvuutta markkinoista ja työnantajasta. Sosiaalietuudet antavat siten työtä tekeväälle luokalle lisää valtaa ja voimaa yhteiskunnassa. Kapitalistisessa talouspolitiikassa sosiaalietuudet olivat uusi elementti, joka loi rajan kapitalismin ja sosialismin väliin.¹³

2.1 Sosiaaliset oikeudet hyvinvointivaltiossa

T. H. Marshallin mukaan hyvinvointivaltio rakentuu sosiaalisen kansalaisuuden ympärille ja täysilajuisen kansalaisuuden tulee sisältää myös sosiaaliset oikeudet. Gøsta Esping-Andersen jatkaa Marshallin ajatusta, ja hänen teoriansa mukaan sosiaalinen kansalaisuus oikeuttaa sosiaalietuuksien saavuttamiseen.¹⁴

Moderni sosiaalipolitiikka kehittyi yhteiskunnan siirtyessä omavaraintaloudesta markkinatalouteen, jolloin ihmisten oli siirryttävä hankkimaan tarvitsemansa hyödykkeet markkinoilta. Työvoimamarkkinoiden kehittyessä ihmisten omasta työpanoksesta tuli muihin hyödykkeisiin rinnastettava työvoimamarkkinoilta hankittava resurssi. Markkinatalouteen siirtyminen teki ihmisen hyvinvoinnin riippuvaiseksi rahasta ja työmarkkinoilla ansaitusta palkasta.¹⁵

¹³ Esping-Andersen 1990, 8-11.

¹⁴ Esping-Andersen 1990, 15.

¹⁵ Esping-Andersen 1990, 35.

Karl Marxin *Analyysi yhteiskuntaluokkien kehityksestä* toteaa markkinatalouteen siirryttäessä työvoiman muuttuneen itsenäisistä tuottajista omaisuudettomiksi palkollisiksi. Hyvinvoinnin muuttuessa markkinariippuvaiseksi perheeseen ja yhteisöön perustunut sosiaalinen turvaverkko hajoaa ja Marxin mukaan työvoiman uudelleen asemoituminen yhteiskunnassa aiheuttaa siten työvoiman vieraantumista yhteisöstä.¹⁶

Työvoiman muuttuessa markkinoilta hankittavaksi hyödykkeeksi (commodity) kansalaisuudella saavutetut ja työvoimamarkkinoilla tehdyistä suorituksista riippumattomat sosiaaliset oikeudet vähentävät työntekijöiden hyvinvoinnin markkinariippuvuutta (de-commodify). Dekommodifikaation aste kuvaa kansalaisuuden perusteella saatujen oikeuksien merkitystä kansalaisen hyvinvoinnille. Marshallin mukaan sosiaalisen kansalaisuuden tuomat etuudet ratkaisevat ongelmat, jotka muodostuvat työvoiman rinnastamisesta muihin markkinoilta hankittaviin hyödykkeisiin ja vähentävät työvoimamarkkinoiden kysynnän merkittävyyttä kyseiselle yhteiskuntaluokalle.¹⁷

Esiteollisen ajan Britanniassa *reilun pelin* politiikkaa noudatettiin kirjaimellisesti ja köyhäinhoitolakia muuttamalla työvoiman hyvinvoinnista tehtiin täysin markkinariippuvaista. Kapitalistinen talous saattoi vahvistua hyödyke- ja työvoimamarkkinoiden kehittymisestä, mutta muutos heikensi työntekijän asemaa. Liberaalisen opin mukaisesti työntekijällä on mahdollisuus valita vapaasti kulutuksen, vapaa-ajan, työn ja työnantajien välillä. Todellisen valinnanvapauden olemassaoloa on kuitenkin kritisoitu, koska ihmisen tarjoama työpanos poikkeaa muista markkinoilla olevista hyödykkeistä siten, että ihmisen on pakko selviytyä ja kehittää itseään sekä ympäröivää yhteiskuntaa.¹⁸

2.2 Työntekijän hyvinvointi markkinataloudessa

Esping-Andersenin mukaan sosiaaliset oikeudet luovat kansalaisten ja markkinoiden väliin dekommodifikaatiota. Edellytyksenä kuitenkin on, että sosiaaliset oikeudet ovat loukkaamattomia, ne on saavutettu kansalaisuuden eikä suoritusten perusteelle ja oikeudet antavat laillisen ja

¹⁶ Esping-Andersen 1990, 35.

¹⁷ Esping-Andersen 1990, 36.

¹⁸ Esping-Andersen 1990, 37.

käytännön suojan kansalaisten omaisuudelle.¹⁹ Esping-Andersen jakaa teoriassaan hyvinvointivaltiot kolmeen kategoriaan dekommodifikaation asteen perusteella: konservatiivisiin, liberaaleihin ja sosiaalidemokraattisiin.

Konservatiivisen hyvinvointivaltion perusta on kehittynyt maatalousvaltaisessa yhteiskunnassa, jossa vaihdanta oli olennaista, mutta ihmiset olivat suurelta osin omavaraisia eivätkä täysin riippuvaisia palkkatuloista. Feodaalijärjestelmä takasi maanomistajan antaman suojan työntekijöiden hyvinvoinnille, ammattikillat tukivat jäseniään, ja kirkko huolehti vähävaraisista. Ennen kapitalistista taloutta sosiaalinen apu oli hyväntahtoista ja anteliasta.²⁰ Ammattikillat muodostuivat ammatinharjoittajista, joiden työpanoksen kysyntä ei ollut palkollisten tavoin kokonaan työmarkkinoiden kysynnän varassa. Ammattikiltojen jäsenet huolehtivat yhdessä killan jäsenistä ja heidän perheenjäsenistään. Ammattikillat olivat ensimmäinen järjestelmä, jolla yhteisön jäsenet suojasivat hyvinvointiaan markkinavoimilta. Ammattikilloista muodostunut korporatiivinen malli oli suosittu Manner-Euroopassa. Yhteiskunnan muuttuessa kapitalistiseksi katolinen kirkko otti tehtäväkseen koota yksilöt yhdessä toimivaksi yksiköksi sekä suojella yksilöä individualistisuudelta ja markkinoiden kilpailulta poistaen samalla ajatuksen erilaisista yhteiskuntaluokista. Sosiaaliset oikeudet perustuivat lojaaliuteen ja moraaliin.²¹

Liberaali ratkaisu kapitalismin luomaan työntekijöiden hyvinvoinnin markkinariippuvuuteen oli antaa työntekijöille vapaus ja vastuu luoda oma onnensa. Liberaalissa hyvinvointivaltiossa valtion rooli sosiaaliturvan järjestäjänä on minimaalinen ja valtiollista apua on mahdollista saada vain kriisitilanteissa.²² *Reilun pelin* politiikan kannattajien Smiley'n ja Martineau'n mukaan sosiaalisen turvan takaaminen aiheuttaisi köyhyyttä ja työttömyyttä sekä johtaisi moraalin rappeutumiseen, rahan tuhlaamiseen, joutilaisuuteen ja juopotteluun. Liberaalin hyvinvointipolitiikan mukaan markkinatalous ratkaisee kapitalismin luomat ongelmat työntekijöiden itsenäisyydellä ja teollistumisen avulla. Järjestelmä säätelee itse itseään kaikkien työtä haluavien työllistyessä, jolloin työntekijät pystyvät huolehtimaan itse toimeentulostaan ja hyvinvoinnistaan. Liberaali hyvinvointivaltio-politiikka myöntää henkilökohtaisten ongelmien aiheuttavan turvattomuutta,

¹⁹ Esping-Andersen 1990, 21.

²⁰ Esping-Andersen 1990, 38.

²¹ Esping-Andersen 1990, 40.

²² Esping-Andersen 1990, 41.

mutta turvattomuus ei silloin johdu järjestelmästä vaan yksilön ennakoimattomuudesta ja tuhlaavaisuudesta.²³

Liberaalinen hyvinvointipolitiikka olettaa yksilön kykenevän osallistumaan työvoimamarkkinoille kaikissa tilanteissa ja ennakoimaan taloudellisia kriisejä. Työmarkkinoiden ulkopuolelle jäävien ongelmaan liberaalinen hyvinvointivaltio hakee ratkaisua markkinataloutta edeltävistä sosiaalisen avun järjestelmistä, kuten perheestä, kirkosta ja yhteisöstä. Työmarkkinoiden ulkopuolella olevat vanhuksat ja vammaiset jäävät siten perheen huolenpidon varaan, jolloin perheenjäsenet eivät voi osallistua työmarkkinoille. Liberalistit ymmärsivät yhteisen hyvän toimintaperiaatteen huomattuaan kauppalaivojen ajavan karille ilman majakoita ja kansalaisten kuollessa ilman viemäröintiä. Vanhojen köyhäinhuololakiin uudistaminen aloitettiin, kun buurisodassa Britannia huomasi imperiumin ylläpidon olevan vaikeaa ilman terveitä ja koulutettuja sotilaita.²⁴

Sosiaalisten etuuksien laskiessa markkinoiden tehokkuutta etuudet kohdistettiin ryhmille, jotka eivät pystyneet lainkaan osallistumaan työmarkkinoille. Titmussin aatteen mukaisesti sosiaaliturvasta tuli tarveharkintaista, jolloin julkinen valta puuttui tilanteeseen vain markkinoiden epäonnistuessa tehtävässään. Liberaalia hyvinvointipolitiikkaa toteutettiin anglosaksisissa maissa sekä varhaisissa pohjoismaisissa sosiaaliturvaratkaisuissa. Tarveharkintainen sosiaaliturva oli tiukasti sidoksissa todelliseen tarpeeseen ja moraaliin.²⁵

Sosialismi nousi ideologiana ja poliittisena strategiana vastustamaan kapitalismin aiheuttamaa työvoiman markkinariippuvuutta. Työvoiman markkinariippuvuus on sosialismin ideologiassa keskeinen selitys syrjäytymiselle ja luokkajaolle. Työnantajalla on valtaa työntekijään nähden työntekijän ollessa riippuvainen työnantajan maksamasta palkasta. Työnantajan valta työntekijää kohtaan jakaa ihmiset erilaisiin luokkiin, jolloin ihmisten välille ei muodostu yhtenäisyyttä. Kilpailuilla markkinoilla edullisin tarjous voittaa ja tämän vuoksi dekommodifikaatiosta tuli työväenliikkeen keskeinen ideologia — työntekijöiden hyvinvointi ja liikkumisen vapaus vähentävät työvoiman riippuvuutta rahan lähteestä.²⁶

²³ Esping-Andersen 1990, 42-43.

²⁴ Esping-Andersen 1990, 42.

²⁵ Esping-Andersen 1990, 42.

²⁶ Esping-Andersen 1990, 44.

Ensimmäiset työväenliikkeet rakentuivat ammattiliittojen, keskinäisen avun ja joskus poliittisen puolueen ympärille. Työväenliikkeiden heikkoutena olivat vaatimattomat edut ja rajalliset mahdollisuudet tavoittaa vaikutusvaltaisia jäseniä työväenluokasta. Konservatiivit eivät täysin vierastaneet sosialismin ideaa, mutta pitivät sitä kaksikasvoisena – sosialismin ideologia saattaisi tukea ja pelastaa kapitalistisen järjestelmän, mutta uhkasi samalla rahan määräysvaltaa. Osa konservatiiveista ajatteli sosialistisen vallankumouksen juurten olevan surkeudessa ja romahduksessa, mutta reformistit ymmärsivät yhteiskunnallisia kriisejä aiheuttavan surkeuden heikentävän sosialistien suunnitelmaa. Reformistit näkivät asteittaisen näkökulman laajentamisen ja sosiaalisten oikeuksien parantamisen olevan edellytyksenä suuremman tavoitteen saavuttamiselle. Hyvinvointivaltion kehittämisen ymmärrettiin olevan pitkäaikainen projekti, ja siten sosiaalidemokratiasta tuli synonyymi hyvinvointivaltiolle.²⁷

Sosiaalivakuuttaminen alkoi Saksassa Otto von Bismarckin valtakaudella 1880-luvulla sairaus-, työtapaturma-, työkyvyttömyys- ja vanhuusvakuutuksista. Sosiaalivakuutuslakien tavoitteena oli taata työväestölle lakiin perustuva oikeus toimeentuloon, jotta työväestön ei tarvitse turvautua tapaturman, sairauden tai vanhuuden vuoksi köyhäinhoitoon. Sosiaalivakuutuslakien poliittisena tavoitteena oli vahvistaa Saksan valtakunnan sisäistä yhtenäisyyttä, pysäyttää sosialismin eteneminen ja nostaa Saksa Euroopan johtavaksi talousmaaksi.²⁸

2.3 Suomen sosiaaliturvajärjestelmän lähtökohdat

Suomi oli 1800-luvun puoliväliin asti maatalousyhteiskunta ja väestöstä yli 90 prosenttia asui maaseudulla. Suomalaiselle yhteiskunnalle tyypillistä oli paikallinen ja sosiaalinen pysyvyys. Nopea väestönkasvu 1800-luvun lopulla muodosti maaseudulle liikaväestöä, jonka toimeentulosta luontaistalouteen perustuva talonpoikaisyhteisö ei pystynyt huolehtimaan. Elinkeinovapauslaki lisäsi työväen liikkumista, mutta laillisen suojelun loputtua työnantajalla ei enää ollut

²⁷ Esping-Andersen 1990, 45.

²⁸ Niemelä 2004, 90.

huoltovastuuta työntekijöistään. Köyhyys koettiin ensisijaisesti maaseudun tilattoman väen ja kaupunkityöväestön ongelmaksi, joka aiheutti sosiaalista ja taloudellista turvattomuutta.²⁹

Suomessa sosiaalivakuutusta kehittämällä pyrittiin estämään sosialismin leviäminen työväestön keskuudessa ja välttämään kansallisen yhtenäisyyden heikentyminen. Valtion väliintulolla katsottiin voitavan lieventää työn ja pääoman välistä ristiriitaa sosiaalipoliittisin keinoin muun muassa sosiaalivakuutuksella. Liberalismin epäkohtia pidettiin kansallisuusaatteen vastaisina ja uhkana kansakunnan olemassaolon perustalle.³⁰

Työväenvakuutuksesta keskusteltiin 1880-luvulla, mutta pakolliselle sairausvakuutukselle ei katsottu olevan tarvetta vaivaishuoltoasetuksen huolehtiessa tarvittaessa sairaista. Vakuutuksesta päätettiin tehdä vapaaehtoinen, jotta väestön omatoimisuus ei vähentyisi. Suurlakko mursi vuonna 1905 patriarkaalis-byrokraattisen sääty-yhteiskunnan, ja vuonna 1906 säädetyn yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden myötä äänestäjien määrä kymmenkertaistui 1 250 000:een. Vuonna 1907 lähes kaikkien puolueiden vaaliohjelmat sisälsivät vaatimuksia sosiaalivakuutuksen aikaansaamiseksi. Sairausvakuutusta esitettiin pakollisena vakuutuksena tehdastyöläisille, mutta maalaisliitto esitti vastalauseen vaatien vakuutuksen ulottamista myös maa- ja metsätaloustyöväkeen, jotka muodostivat ryhmänä enemmistön palkansaajista. Maalaisliitto vaati myös pienituloisille työntekijöille maksutonta lääkärinhoitoa ja ilmaisia lääkkeitä.³¹

Keskustelu sairausvakuutuksen kohderyhmästä ja kansallisesta vanhuuseläkkeestä jatkui 1930-luvulle asti tuloksettomana, jolloin ehdotettiin pakollista sairausvakuutusta kaupunkien ja kauppaloiden työntekijöille. Maalaisliiton vahvan poliittisen aseman myötä sairausvakuutuksen sijaan päädyttiin kehittämään vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusta. Vuonna 1937 voimaan astunut kansaneläkelaki käänsi sosiaalivakuutuksen työväenvakuutuksesta kohti Pohjoismaille tyypillistä kansanvakuutusta.³² Talvi- ja jatkosodan aikana sosiaalinen ajattelutapa muuttui aseveljeyden hengessä yhteisvastuuta, oikeudenmukaisuutta ja sosiaalista turvallisuutta korostavaksi. Sosiaaliturvan kehittämismahdollisuudet paranivat poliittisten valtasuhteiden

²⁹ Niemelä 2004, 90.

³⁰ Niemelä 2004, 91.

³¹ Niemelä 2004, 92.

³² Niemelä 2004, 100.

muutoksen ja työmarkkinajärjestöjen jäsenmäärän kasvun myötä. Sosiaalipoliittisten uudistusten ymmärrettiin lujittavan kansan yhtenäisyyttä.³³

Vuonna 1945 hallitusrintaman yhteistyöjulistuksessa tavoitteeksi asetettiin mahdollisimman suuren sosiaalisen turvallisuuden hankkiminen kaikille kansalaisille. Mallia haettiin Euroopasta ja Beveridge-raportista, vaikka vastaavanlaisen järjestelmän säätämiseksi ei uskottu olevan taloudellisia mahdollisuuksia vielä vuosiin.³⁴ Sodan jälkeinen taloudellinen tilanne ei mahdollistanut koko järjestelmän uudistamista kerralla, joten liikkeelle lähdettiin asteittain³⁵.

Beveridgen suunnittelema järjestelmä sisälsi sosiaalivakuutuksen ansiokyvyn keskeytymisen tai menetyksen sekä syntymän, avioliiton ja kuoleman aiheuttamien taloudellisten lisämenojen varalta. Beveridge-järjestelmän keskeisinä periaatteina olivat tasasuuruiset vähimmäisetuudet ja maksut, yhtenäinen sosiaaliturvan hallinto, etuuksien riittävyys ja laaja-alaisuus sekä elämän eri tilanteiden huomioon ottaminen. Riskien katsottiin olevan yhteiskunnallisia, jolloin yhteiskunnalla oli velvoite suojata kansalaisiaan. Sosiaalinen turvallisuus muodostui instituutioiden muodostamasta kokonaisuudesta, jonka keskeisenä elementtinä oli koko kansaa koskeva turva tulojen menetystä vastaan. Järjestelmään kuului myös yleinen lapsilisäjärjestelmä sekä terveys- ja kuntoutuspalvelut. Kustannukset oli tarkoitettu jaettavaksi vakuutetun, työnantajan ja valtion kesken. Suomessa Beveridge-järjestelmän keskeiset periaatteet kiteytettiin kolmen Y:n periaatteeksi: yleisyys eli universaalisuus, yhdenmukaisuus ja yhtenäisyys.³⁶

Ruotsin valtiopäivät hyväksyivät vuonna 1953 koko kansan kattavan sairausvakuutuksen ja vuonna 1959 Suomen sairausvakuutuskomitea jätti mietinnön valtioneuvostolle pakollisen sairausvakuutuksen ulottamisesta kaikkiin maassa asuviin. Komitea perusteli ehdotusta siten, että sairaus voi ajasta tai paikasta sekä henkilön iästä ja terveydentilasta riippumatta kohdata jokaisen ja aiheuttaa taloudellisia menetyksiä.³⁷ Sairausvakuutuslain sisällöstä päästiin yhteisymmärrykseen vasta vuonna 1964. Sairausvakuutus ulotettiin kaikkiin maassa asuviin ja se käsitti sairaanhoito-, päiväraha- ja äitiysvakuutuksen. Sairausvakuutuksen rahoituksesta tulivat huolehtimaan

³³ Niemelä 2004, 103.

³⁴ Hellsten 2004, 130.

³⁵ Niemelä 2004, 103.

³⁶ Hellsten 2004, 129.

³⁷ Niemelä 2004, 104.

vakuutetut ja työnantajat. Valtio osallistuisi järjestelmän rahoitukseen, mikäli kertyvät varat eivät riittäisi.³⁸

François Ewaldin mukaan vakuutus luo uudenlaisia elämänhallinnan käytäntöjä, kuten riskien välttämiseen pyrkimistä tai säästämistä. Vakuutuksen toimintalogiikan vakiintuminen tuo esiin myös väärinkäytöksen mahdollisuuksia tai tahattomia sivuvaikutuksia, jolloin vakuutuksen luoma turvallisuuden tunne johtaa varomattomaan käytökseen. Vakuutus luo myös yhteen kuuluvuutta tuomalla vahingon uhkaamat henkilöt yhteen muodostaen heistä ryhmän, jolla on yhteisiä intressejä. Yksilöiden henkilökohtaiset ominaisuudet menettävät merkityksensä korvausperusteina, kun ryhmien keskinäiset persoonalliseen solidaarisuuteen perustuvat siteet korvautuvat anonymillä ja periaatteessa kaikki yhteisön jäsenet kattavalla kansalaisolidaarisuudella. Sosiaalivakuutus yhdistää vakuutettuja luomalla vastavuoroisuuteen perustuvan verkoston, jolloin vakuutuksesta tulee yksilön ja yhteiskunnan välistä suhdetta määrittelevä yhteiskuntasopimuksen muoto.³⁹

Goodinin mukaan vapaaehtoisissa vakuutuksissa riskipoolit ovat yleensä pieniä ja homogeenisia, jolloin keskinäinen solidaarisuus on vahva, mutta yhtenäisyys tekee samalla ryhmän haavoittuvaiseksi. Heterogeenisessä ryhmässä solidaarisuus on heikompi, mutta laaja riskipooli mahdollistaa riskien tasaamisen ja hajuttamisen. Sosiaalivakuuttamisen ikuisena kiistan aiheeksi onkin muodostunut ketkä riskipooliin saavat liittyä ja millä ehdoilla.⁴⁰

2.4 Suhtautuminen hyvinvointivaltioon nykypäivänä

Kansaneläkelaitos on selvittänyt vuonna 2007 kansalaisten sosiaalietuuksiin ja hyvinvointipalveluihin liittyvää maksuhalukkuutta.⁴¹ Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää kansalaisten mielipiteitä verotuksesta, tuloeroista, köyhyyden syistä, tulonsiirroista ja hyvinvointipalveluista. Tutkimus asetti vastaajan samantapaiseen valintatilanteeseen, jossa poliittiset päätöksentekijät tekevät sosiaalipoliittisia päätöksiä. Tutkimuksen tulosten perusteella

³⁸ Niemelä 2004, 107.

³⁹ Jauho 2004, 71.

⁴⁰ Hellsten 2004, 127.

⁴¹ Forma ym. 2007, 7.

suomalaiset ovat valmiita maksamaan veroja, jos niillä rahoitetaan sosiaaliturvaa ja -palveluita. Verotuksen kireyttä arvostelivat suurituloiset ja kokoomuksen kannattajat. Suurituloisten veroprogression kiristämistä kannattivat ikääntyneet, työttömät, eläkeläiset, pienituloiset ja vasemmistopuolueiden kannattajat. Pienet veronkorotukset hyväksyttäisiin varsin laajasti, jos lisätuloilla rahoitettaisiin sosiaali- ja terveystalvveluja.⁴²

Enemmistö vastaajista koki tuloerojen olevan Suomessa suuria ja liian suurina tuloeroja pitivät vanhimmat ikäryhmät, eläkeläiset, pienituloiset ja vasemmistoliittoa kannattaneet. Kyseiset ryhmät eivät halua kasvattaa tuloeroja edes silloin, kun se merkitsisi keskimääräisen palkan nousua. Enemmistö vastaajista arvioi älykkyydellä ja perityllä asemalla olevan suuri tai erittäin suuri merkitys tuloeroihin. Noin puolet vastaajista arvio ahkeruuden vaikuttavan merkittävästi tuloeroihin ja selvästi vähemmistö piti tärkeänä onnea tai sattumaa. Ahkeruuden merkitys korostui miesten, vanhempien ikäryhmien, suurituloisten ja kokoomuksen kannattajien vastauksissa. Onnen ja sattuman merkitystä korostivat nuoret, työttömät ja vasemmistoliiton kannattajat.⁴³

Vastaajien suuri enemmistö haki syytä köyhyyteen julkisesta vallasta, muista olosuhteista ja köyhistä itsestään. Vajaa viidennes vastaajista koki köyhyyden voivan johtua suuressa tai jossain määrin siitä, että perhe ja ystävät ovat jättäneet pulaan. Eniten omaa vastuuta köyhyyden syistä korostivat opiskelijat, nuoret ja kokoomuksen kannattajat. Vastaukset köyhyyden syistä olivat kuitenkin varsin yksimielisiä kaikissa yhteiskuntaryhmissä ja syitä pidettiin rakenteellisten ja yksilöllisten tekijöiden yhdistelmänä, mutta perheen ja lähiympäristön ei katsottu olevan tilanteesta vastuussa.⁴⁴

Työmarkkinatuen tasoa oltiin valmiita korottamaan, vaikka se merkitsisi keskituloisten verotuksen kiristymistä. Ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan heikentämistä kannatti noin joka viides vastaaja, ja yli 40 prosenttia oli nykyisen tason kannalla. Vajaa puolet vastaajista piti tarpeellisena työmarkkinatuen maksamista työttömyyden koko keston ajan, mutta vain vajaa 20 prosenttia oli samaa mieltä ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan osalta. Yli puolet kannatti ansiosidonnaisen

⁴² Forma ym. 2007, 47–48.

⁴³ Forma ym. 2007, 48.

⁴⁴ Forma ym. 2007, 48.

päivärahan keston rajaamista yhteen tai kahteen vuoteen.⁴⁵ Parhaina työllistämiskeinoina pidettiin työttömien kouluttamista uusiin ammatteihin, työnantajan sivukulujen pienentämistä sekä työttömien palkkaamista julkisiin töihin. Vähiten työttömyyteen uskottiin vaikuttavan suurituloisten verotuksen keventämisen, irtisanomissuojan huonontamisen, työttömyyspäivärahan tason alentamisen tai työttömyysturvan keston lyhentämisen.⁴⁶

Instituutioiden kannalta kannanotoissa korostuivat pysyvyys ja konservatiivisuus – nykyistä järjestelmää kannatetaan ja sosiaaliturvan mahdollisiin muutoksiin suhtaudutaan epäillen. Tutkimuksen mukaan ideologiset tekijät erottelivat selkeimmin väestön mielipiteitä. Suppeampaa hyvinvointivaltiota kannattivat ja kielteisesti verotukseen suhtautuivat oikeistoa äänestäneet, köyhiä syyllistävät ja tuloeroja ahkeruudella selittävät vastaajat. Aiemmissä tutkimuksissa oikeistoa kannattaneet ovat korostaneet yksilön omaa vastuuta ja työmarkkinaosallistumisen lisäämistä sekä suhtautuneet muita ryhmiä myönteisemmin yksityisiin palveluihin. Vastaajan omat intressit vaikuttivat asennoitumiseen, ja väestöryhmittäiset mielipide-erot vaihtelivat sen mukaan, mistä palvelusta tai sosiaalietuudesta oli kyse. Kielteisimmin suhtauduttiin universaaleja palveluita ja etuuksia koskeviin heikennyksiin. Sosiaaliturvan heikennykset, muutokset ja maksut haluttiin kohdistaa muille kuin itselle.⁴⁷

⁴⁵ Forma ym. 2007, 49.

⁴⁶ Forma ym. 2007, 50.

⁴⁷ Forma ym. 2007, 51.

3 OLESKELUOIKEUS EUROOPAN YHTEISÖN JA SUOMEN ALUEELLA

Suomi liittyi vuonna 1996 Schengen-valtioihin, joihin kuuluvat Alankomaat, Belgia, Espanja, Islanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Sveitsi, Tanska, Tšekki, Unkari ja Viro⁴⁸. Schengenin säännöstöstä tuli vuonna 1999 osa Euroopan unionin yhteistä lainsäädäntöä, ja samana vuonna Schengen-valtioihin kuulumattomat Islanti ja Norja sopivat osallistuvansa Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen⁴⁹.

Schengen-valtiot valvovat yhdessä alueen ulko- ja sisärajoja ja päättävät ulkovaltojen kansalaisten viisumivelvollisuudesta jäsenvaltioiden alueella⁵⁰. Schengenin säännöstön mukaisesti sisärajoiksi luetaan jäsenvaltioiden väliset maarajat sekä säännöllistä henkilöliikennettä varten olevat sopimuspuolten välisten lentojen lentokentät ja satamat olettaen, ettei lautta pysähdy matkan aikana ulkovaltojen satamassa. Schengen-valtioiden kansalaiset saavat liikkua jäsenvaltioiden rajojen yli ilman rajatarkastuksia. Schengen-valtioihin kuulumattomista valtioista käytetään käsitetty kolmannet valtiot.⁵¹

3.1 Lyhytaikainen oleskelu Schengen-alueella

Schengen-valtion myöntämällä jatkuvalla tai väliaikaisella oleskeluluvalla ja matkustusasiakirjalla kolmannen valtion kansalainen voi liikkua vapaasti sopimuspuolen alueella enintään kolmen kuukauden ajan, jos hän täyttää maahantuloedellytykset. Maahantuloa varten kolmannen valtion kansalaisella tulee olla voimassaoleva rajanylitykseen oikeuttava asiakirja ja tarvittaessa myös viisumi eikä hän saa olla merkittynä maahantulokieltoon jäsenvaltioiden alueella. Maahantulijan tulee voida tarvittaessa esittää selvitys oleskelun tarkoituksesta ja edellytyksistä sekä toimeentulosta oleskelun aikana ja paluumatkaan tarvittavista varoista.⁵²

⁴⁸ formin.finland.fi.

⁴⁹ Ulkoasiainministeriön ilmoitus Schengenin säännöstön soveltamisesta.

⁵⁰ Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus, 9 artikla.

⁵¹ Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus, 1 ja 2 artikla.

⁵² Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus, 5 artikla.

Schengen-valtioilla on käytössä yhdenmukainen viisumi, joka on voimassa kaikkien jäsenvaltioiden alueella ja voidaan myöntää enintään kolme kuukautta kestävää oleskelua varten. Viisumi voi olla myönnetty yhtä tai useampaa maahantuloa varten. Oleskelu Schengen-alueella saa kestää keskeytymättömänä enintään kolme kuukautta ja puolen vuoden aikana oleskelun kesto voi olla yhteenlaskettuna enintään kolme kuukautta ensimmäisestä maahantulopäivästä laskettuna. Kauttakulkuviisumin haltija voi kulkea jäsenvaltioiden kautta kolmannen valtion alueelle, eikä yksi kauttakulkumatka saa kestää yli viittä päivää.⁵³ Schengen-alueen yhdenmukaisella viisumilla laillisesti alueelle saapunut kolmannen valtion kansalainen on oikeutettu liikkumaan vapaasti Schengen-alueella viisumin voimassaoloajan. Kolmannen valtion kansalainen, jolla ei ole viisumivollisuutta, voi liikkua Schengen-alueella enintään kolme kuukautta yhteensä kuuden kuukauden aikana ensimmäisestä alueelle saapumispäivästä laskettuna.⁵⁴

Schengenin säännösten mukaisesti Suomen ulkomaalaislaissa määrätään unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan henkilön voivan saapua Suomeen ja oleskella Suomessa viisumitta, jos hänellä on Suomessa hyväksytty matkustusasiakirja. Ulkomaalaislaki vahvistaa myös, että Euroopan neuvosto on asetuksella säätänyt viisumivollisista ja viisumivapaista valtioista kyseisten valtioiden kansalaisten saapuessa Schengen-alueelle lyhytaikaista oleskelua varten. Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalainen, jonka viisumivapaa oleskeluaika Schengen-alueella on päättynyt, on viisumi- tai oleskelulupavelvollinen Suomessa.⁵⁵ Pitkäaikainen viisumi myönnetään yli kolme kuukautta kestävää oleskelua varten ja jäsenvaltiot myöntävät viisumin kansallisena oman lainsäädäntönsä mukaisesti⁵⁶.

Maahantulolupa voidaan evätä, jos maahantulijan katsotaan voivan vaarantaa jonkin Schengen-valtion yleistä järjestystä, kansallista turvallisuutta tai kansainvälisiä suhteita. Kolmannen valtion kansalaiselle voidaan myöntää kauttakulkuoikeus jäsenvaltion kautta, jos toinen Schengen-valtio on myöntänyt hänelle oleskeluluvan tai paluuviiisumin. Kauttakulkuoikeutta ei kuitenkaan ole, jos tulija on maahantuloikieltolettelossa maassa, jonka ulkorajalle hän saapuu. Schengen-sopimuksen säännökset eivät kuitenkaan estä turvapaikkaoikeuteen liittyviä erityismääräyksiä.⁵⁷

⁵³ Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus, 10–11 artikla.

⁵⁴ Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus, 21–22 artikla.

⁵⁵ Ulkomaalaislaki, 17–18§.

⁵⁶ Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus, 18 artikla.

⁵⁷ Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus, 5 artikla.

3.2 Oleskelu Suomessa

Suomessa maahantuloa säätelee ulkomaalaislaki, jonka tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Ulkomaalaislain tavoitteena on edistää maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaa huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset.⁵⁸

Ulkomaalaislain mukaan henkilö, joka ei ole Suomen kansalainen, voi tulla Suomeen edellyttäen, että hänellä on rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja sekä viisumi tai työntekijän- tai elinkeinonharjoittajan oleskelulupa, ellei Euroopan yhteisön lainsäädännössä tai Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa muuta määrätä. Ulkomaalaislain muut maahantuloedellytykset ovat Schengenin säännösten mukaiset. Maahantulijan on tarvittaessa voitava esittää suunnitellun oleskelun tarkoitus ja kesto sekä selvitys oleskelun aikaisesta toimeentulosta ja paluumatkaan tarvittavista varoista. Maahantuliija ei saa olla maahantulokieltoluettelossa eikä vaarantaa yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.⁵⁹

3.2.1 Euroopan unionin ja Pohjoismaiden kansalaiset

Ulkomaalaislain 10. luvussa säädetään Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan henkilön oleskelusta Suomessa. Lukua sovelletaan unionin kansalaiseen ja häneen rinnastettavaan henkilöön sekä hänen perheenjäsenensä, joka siirtyy Suomeen oleskeltuaan toisessa EU-valtioissa laillisesti ja muutoin kuin tilapäisesti. Perheenjäseneksi katsotaan aviopuoliso, alle 21-vuotiaat ja suoraan alenevassa polvessa huollettavat jälkeläiset sekä aviopuolison vastaavat jälkeläiset. Aviopuolisoon rinnastetaan yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt sukupuoleen katsomatta, jos he ovat asuneet yhdessä vähintään kaksi vuotta tai jos taloudessa asuva lapsi on yhteishuollossa. Perheenjäseniksi lasketaan myös huollettavina olevat sukulaiset suoraan ylenevässä polvessa ja aviopuolison vastaavat sukulaiset. Suomessa asuvan alaikäisen unionin kansalaisen perheenjäsen on hänen huoltajansa. Unionin kansalaisen

⁵⁸ Ulkomaalaislaki, 1§.

⁵⁹ Ulkomaalaislaki, 11§.

perheenjäsenen maahantulon edellytyksenä on voimassaoleva passi ja tarvittaessa viisumi, jos hän ei ole unionin kansalainen.⁶⁰

Unionin kansalainen saa oleskella Suomessa rekisteröitymättä enintään kolme kuukautta edellyttäen, että hänellä on voimassaoleva henkilökortti tai passi⁶¹. Oleskelun kestäessä yli kolme kuukautta unionin kansalaisen on rekisteröidyttävä. Rekisteröityessään työntekijäksi tai ammatinharjoittajaksi henkilöllä on oltava vahvistus palvelusuhteesta, todistus työssäolosta tai selvitys ammatin harjoittamisesta.⁶² Unionin kansalainen voi oleskella Suomessa työnhakijana kolmen kuukauden jälkeenkin kohtuullisen ajan rekisteröitymättä, jos oletetaan, että hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet työllistyä⁶³.

Työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja säilyttää asemansa, vaikka hän joutuisi tilapäisesti työkyvyttömäksi sairauden tai tapaturman vuoksi tai joutuisi työttömäksi yli vuoden työskenneltyään, alle vuoden määräaikaisen työsuhteen päätyttyä tai 12. ensimmäisen työskentely kuukauden aikana ja ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi. Aseman säilyttää myös, jos aloittaa työhön liittyvän ammatillisen koulutuksen tai työttömänä ollessaan aloittaa muun ammatillisen koulutuksen.⁶⁴

Unionin kansalaisen harjoittaessa taloudellista toimintaa palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana hän ja hänen perheenjäsenensä voivat oleskella Suomessa yli kolmen kuukauden ajan. Oleskelu voi kestää yli kolme kuukautta, jos unionin kansalaisella ja hänen perheenjäsenillään on riittävät varat ja tarvittaessa sairausvakuutus, eivätkä he joudu turvautumaan toistuvasti toimeentulotukeen tai muuten muodostu rasitteeksi Suomen sosiaalihuoltojärjestelmälle. Oleskeluoikeuden perustuessa opiskeluun Suomessa unionin kansalaisen perheenjäseneksi luetaan vain aviopuoliso ja alle 21-vuotiaat lapset.⁶⁵ Rekisteröidyttäessä opiskelijaksi tarvitaan selvitys siitä, että henkilö on kirjoilla Suomessa

⁶⁰ Ulkomaalaislaki, 154–155§.

⁶¹ Ulkomaalaislaki, 155§.

⁶² Ulkomaalaislaki, 159a§.

⁶³ Ulkomaalaislaki, 158§.

⁶⁴ Ulkomaalaislaki, 160§.

⁶⁵ Ulkomaalaislaki, 158a§.

hyväksytyssä oppilaitoksessa ja selvitys riittävästä sairausvakuutuksesta sekä hakijan ja hänen perheensä tarvittavasta toimeentulosta opiskelun aikana⁶⁶.

Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisilla on oikeus saapua Suomeen ilman passia ja oleskella rekisteröimättä oleskeluaan. Pohjoismaiden kansalaisten tulee kuitenkin kyetä luotettavalla tavalla osoittamaan henkilöllisyytensä ja kansalaisuutensa.⁶⁷ Pohjoismaiden välisen väestörekisteriä koskevan sopimuksen mukaan alle kuusi kuukautta kestävää tilapäistä oleskelua ei pidetä muuttona Suomeen⁶⁸. Pohjoismaiden kansalaisten perheenjäsenillä on oikeus oleskella Suomessa, vaikka heidän toimeentulonsa ei olisi turvattu⁶⁹.

3.2.2 Kolmannen maan kansalaiset

Kolmannen maan kansalaiset ovat ulkomaalaislain mukaan maahantulijoita, jotka eivät ole unionin kansalaisia tai heihin rinnastettavia⁷⁰. Kolmannen maan kansalainen tarvitsee viisumin tai oleskeluluvan saapuessaan Suomeen sen mukaan, mikä on maahantulijan kansalaisuus, oleskelun tarkoitus ja kesto. Suomeen saapuessaan kolmannen maan kansalainen saapuu samalla myös Schengen-alueelle ja hänelle voidaan myöntää Schengen-viisumi enintään kolme kuukautta kestävää oleskelua varten Schengenin säännösten mukaisesti. Oleskelun kestäessä yli kolme kuukautta tai oleskelun syyn ollessa työnteko tai elinkeinonharjoittaminen kolmannen maan kansalainen tarvitsee oleskeluluvan. Oleskelulupa voidaan myöntää maahantulon syyn perusteella työntekijän, elinkeinonharjoittajan, opiskelijan tai perheenjäsenen oleskelulupana.

Ulkomaalaislakia sovellettaessa perheenjäseneksi katsotaan Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso sekä alle 18-vuotias naimaton lapsi, jonka huoltaja on Suomessa asuva henkilö tai tämän aviopuoliso. Suomessa asuvan alaikäisen lapsen perheenjäsen on hänen huoltajansa. Oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella alaikäiselle naimattomalle lapselle

⁶⁶ Ulkomaalaislaki, 159a§.

⁶⁷ Ulkomaalaislaki, 157§.

⁶⁸ www.tilastokeskus.fi, a.

⁶⁹ Ulkomaalaislaki, 158a§.

⁷⁰ Ulkomaalaislaki 3§.

edellyttää, että hakija on alaikäinen oleskelulupahakemuksen tullessa vireille. Samaa sukupuolta oleva henkilö katsotaan perheenjäseneksi, jos parisuhde on kansallisesti rekisteröity.⁷¹

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että hakijan toimeentulo on Suomessa turvattu, mutta toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa yksittäisissä tapauksissa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Toimeentulo katsotaan turvatuksi ensimmäistä oleskelulupaa myönnettäessä, jos maassa oleskelu kustannetaan tavanomaiseksi katsotulla ansiotyöllä, yrittäjätoiminnalla, eläkkeillä, varallisuudesta tai muista lähteistä saatavilla tuloilla siten, että maahanmuuttajan ei voida olettaa turvautuvan toimeentulotukeen. Jatkolupaa myönnettäessä toimeentulon on oltava turvattu edellä mainituin tavoin, mutta tilapäinen toimeentulotukeen turvautuminen ei saa olla luvan myöntämisen esteenä.⁷²

3.2.3 Pakolaiset ja turvapaikanhakijat

Turvapaikka voidaan myöntää pakolaisena Suomesta oleskelulupaa hakevalle, jos hakijan oleskelu kotimaan tai pysyvän asuinmaan ulkopuolella johtuu siitä, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa asuinpaikassaan vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen perusteella ja hän on pelkonsa vuoksi haluton turvautumaan kyseisen maan suojeluun. Turvapaikkaa ei myönnetä, jos hakijaa voidaan perustellusti epäillä rikoksesta rauhaa tai ihmiskuntaa vastaan, sotarikoksesta tai poliittisesta rikoksesta Suomen ulkopuolella ennen Suomeen pakolaisena saapumista.⁷³

Toissijaisen suojelun perusteella oleskelulupa voidaan myöntää ulkomailla oleskelevalle hakijalle, jos turvapaikan myöntöedellytykset eivät täyty, mutta on esitettävissä merkittäviä perusteita siitä, että hakijalla olisi todellinen vaara joutua kärsimään vakavaa haittaa palatessaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa. Vakavalla haitalla tarkoitetaan kuolemanrangaistusta tai telotusta, kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta sekä

⁷¹ Ulkomaalaislaki, 37–38§.

⁷² Ulkomaalaislaki, 39§.

⁷³ Ulkomaalaislaki, 87§.

henkilökohtaista mielivaltaisen väkivallan vaaraa, joka johtuu kansainvälisestä tai maan sisäisestä aseellisesta selkkauksesta.⁷⁴

Oleskelulupa voidaan myöntää humanitaarisen suojelun perusteella, jos edellytykset turvapaikan myöntämiselle tai toissijaisen suojelun perusteella myönnettävään oleskelulupaan eivät täyty. Humanitaarisen suojelun perusteella oleskelulupa voidaan myöntää, jos hakija ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa tapahtuneen ympäristökatastrofin tai vallitsevan huonon turvallisuustilanteen vuoksi, joka johtuu kansainvälisestä tai maan sisäisestä aseellisesta selkkauksesta tai vaikeasta ihmisoikeustilanteesta.⁷⁵ Oleskelulupaa ei myönnetä toissijaisen tai humanitaarisen suojelun perusteella, jos voidaan perustellusti epäillä hakijan syyllistyneen rikokseen rauhaa tai ihmiskuntaa vastaan, sotarikokseen, törkeään rikokseen tai Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituspöytäkirjojen ja periaatteiden vastaiseen tekoon⁷⁶.

Vuonna 2003 voimaan astunut Dublin-asetus velvoittaa EU:n jäsenvaltiot määrittelemään jäsenvaltion, joka on objektiivisessa ja hierarkkisessa vastuussa EU-alueella tehdyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Järjestelmän tavoitteena on estää turvapaikanhakijoita etsimästä edullisimman kohtelun tarjoavaa maata. Yleisten periaatteiden mukaan turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaa vain yksi jäsenvaltio, mutta mikä tahansa jäsenvaltio voi päättää käsitellä turvapaikkahakemuksen, vaikka se ei määriteltyjen perusteiden mukaan olisi siitä vastuussa.⁷⁷

Alaikäisen hakijan ja hänen vanhempansa tai holhoojansa hakiessa turvapaikkaa alaikäisen hakijan tilannetta ei voida käsitellä erillään vanhemman tai holhoojan tilanteesta. Ilman huoltajaa tulevan alaikäisen turvapaikanhakijan hakemuksen käsittelee jäsenvaltio, jossa joku hakijan perheenjäsenistä laillisesti oleskelee, mikäli tämä on alaikäisen edun mukaista. Asianomaisen halutessa turvapaikkahakemuksen käsittelystä on vastuussa jäsenvaltio, jossa hakijan perheenjäsenelle on myönnetty pakolaisasema tai hakemuksen käsittely on kesken. Jos alaikäisellä hakijalla ei ole EU-alueella perheenjäseniä, turvapaikkahakemuksen käsittelee hakemuksen

⁷⁴ Ulkomaalaislaki, 88§.

⁷⁵ Ulkomaalaislaki, 88a§.

⁷⁶ Ulkomaalaislaki, 88, 88a§.

⁷⁷ Neuvoston asetus 343/2009.

vastaanottanut valtio. Asetuksen perusteella myös useamman perheenjäsenen samanaikaisesti tai läheisinä ajankohtina jättämät turvapaikkahakemukset käsitellään yhdessä.⁷⁸

Turvapaikkahakemuksen käsittelystä on vastuussa jäsenvaltio, joka on myöntänyt hakijalle voimassaolevan oleskeluluvan tai viisumin. Jos hakijalla on useampia oleskelulupia tai viisumeita, turvapaikkahakemuksen käsittelee pisimmän tai pisimpään voimassaolevan oleskeluluvan myöntänyt jäsenvaltio. Samoja sääntöjä sovelletaan myös, jos turvapaikanhakijalla on vain yksi tai useampi oleskelulupa, jonka voimassaolo on päättynyt alle kaksi vuotta aiemmin tai yksi tai useampi viisumi, jonka voimassaolo on päättynyt alle kuusi kuukautta aiemmin. Sääntöjen soveltaminen edellyttää kuitenkin, ettei turvapaikanhakija ole vielä poistunut jäsenvaltioiden alueelta. Laittomasti rajan ylittäneen henkilön turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaa jäsenvaltio, jossa rajanylitys on tapahtunut. Hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion pyynnöstä toinen jäsenvaltio voi käsitellä hakemuksen, jos pyynnön perusteena ovat perhesyyt tai kulttuurisiin näkökohtiin perustuvat humanitaariset syyt, ja turvapaikanhakija antaa asiaan suostumuksensa.⁷⁹

3.3 Pitkäaikainen oleskelu Suomessa

Suomen ulkomaalaislaki jakaa oleskeluluvat määräaikaisiin ja pysyviin. Määräaikainen oleskelulupa myönnetään tilapäisenä tai jatkuvana. Pysyvä oleskelulupa on voimassa toistaiseksi ja siihen rinnastetaan voimassaoloajaltaan myös *pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskelulupa*.⁸⁰ Ilman viisumia Suomeen saapuneelle ulkomaalaiselle myönnetään ensimmäinen oleskelulupa määräaikaisena ja hakuperusteiden mukaan tilapäisenä tai jatkuvana⁸¹.

Määräaikaista tilapäistä oleskelulupaa haetaan ennen Suomeen saapumista, ja se voidaan myöntää tilapäistä Suomessa tapahtuvaa työskentelyä tai elinkeinonharjoittamista varten⁸². Työntekijän tai elinkeinonharjoittajan oleskelulupa voidaan myöntää Suomeen saapuneelle, jos

⁷⁸ Neuvoston asetus 343/2009.

⁷⁹ Neuvoston asetus 343/2003.

⁸⁰ Ulkomaalaislaki, 33§.

⁸¹ Ulkomaalaislaki, 49§.

⁸² Ulkomaalaislaki, 45§.

myöntämättä jättäminen olisi hakijan tai työnantajan kannalta perusteetonta⁸³. Tilapäinen oleskelulupa voidaan myöntää myös opiskelua varten, jos ulkomaalainen on hyväksytty opiskelijaksi Suomessa olevaan oppilaitokseen. Oleskelulupa myönnetään tutkintoon tai ammattiin johtaviin opintoihin ja perustelluista syistä myös muihin opintoihin. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää luotettavan ja vakavaraisen yhtiön tai laitoksen myöntämää sairaanhoidon kattavaa vakuutusta. Opintojen kestäessä yli kaksi vuotta riittää, kun vakuutus kattaa lääkekulut.⁸⁴ Tilapäisen oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen perheelle myönnetään tilapäinen oleskelulupa vastaavalle ajalle⁸⁵.

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvan toisesta jäsenvaltiosta saaneelle henkilölle myönnetään määräaikainen oleskelulupa Suomesta tai ulkomailta haettuna. Myöntöedellytyksenä on taloudellisen toiminnan harjoittaminen ansiotyössä tai elinkeinona. Oleskelulupa voidaan myöntää myös opintojen suorittamista tai ammattikoulutukseen osallistumista varten ja oleskelulupa myönnetään tilapäisenä tai jatkuvana oleskelun luonteen mukaan. *Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvan* haltijan saadessa oleskeluluvan Suomesta, hänen perheenjäsenilleen myönnetään vastaava oleskelulupa.⁸⁶

Määräaikaista jatkuvaa oleskelulupaa voi hakea ulkomailla⁸⁷ tai Suomessa ollessa, jos hakija on ollut Suomen kansalainen tai toinen hänen vanhemmistaan tai yksi isovanhemmista on, tai on ollut, syntyperäinen Suomen kansalainen⁸⁸. Jos jatkuva oleskelulupa myönnetään tällä perusteella, toimeentulosta ei tarvitse tehdä selvitystä⁸⁹. Suomessa asuvan Suomen kansalaisen perheenjäsenelle ja tämän alaikäiselle naimattomalle lapselle myönnetään perhesiteen perusteella jatkuva oleskelulupa. Suomen kansalaisen muulle omaiselle kuin perheenjäsenelle voidaan myöntää jatkuva oleskelulupa, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta ja hakijan on tarkoitus Suomessa jatkaa aiemmin vietettyä kiinteää perhe-elämää. Perheenjäsen voi hakea oleskelulupaa Suomessa tai ulkomailla ollessaan, mutta muun omaisen on odotettava ulkomailla

⁸³ Ulkomaalaislaki, 49§.

⁸⁴ Ulkomaalaislaki, 46§.

⁸⁵ Ulkomaalaislaki, 45§.

⁸⁶ Ulkomaalaislaki, 49a§.

⁸⁷ Ulkomaalaislaki, 47§.

⁸⁸ Ulkomaalaislaki, 49§.

⁸⁹ Ulkomaalaislaki, 47§.

lupahakemuksen käsittelyä.⁹⁰ Suomessa asuvan ja oleskelunsa rekisteröineen unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan henkilön perheenjäsenelle myönnetään jatkuva oleskelulupa ja lupaa voi hakea Suomesta tai ulkomailta⁹¹. Oleskelulupaa voidaan hakea Suomessa ollessa myös, jos hakija on asunut vähintään kaksi vuotta Suomessa asuvan aviopuolisonsa kanssa tai elänyt vähintään kaksi vuotta avioliitonomaisissa olosuhteissa Suomessa asuvan henkilön kanssa⁹².

Jatkuvaa oleskeluoikeutta voivat hakea entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevat Inkerin siirtoväkeen kuuluvat, jotka vuosina 1943 ja 1944 siirrettiin Suomeen ja sodan päätyttyä palautettiin Neuvostoliittoon sekä Suomen armeijassa vuosina 1939–1945 palvelleet. Jatkuvaa oleskelulupaa voivat hakea myös ne entisen Neuvostoliiton alueella asuvat, joilla itsellä, toisella vanhemmista tai vähintään kahdella isovanhemmista on ollut asiakirjaan merkittynä Suomen kansalaisuus. Hakijalta edellytetään riittävää suomen tai ruotsin kielen taitoa. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää hakijan osallistumista paluumuuttovalmennukseen ja kielitestiin sekä hakijan käytössä olevaan asuntoa Suomessa. Selvitystä toimeentulosta ei tarvita.⁹³

Ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos oleskelulupaa haetaan yksilöllisten inhimillisten syiden perusteella ja oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta hakijan terveydentilan, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi. Yksilöllistä inhimillistä syytä arvioitaessa otetaan huomioon olosuhteet, joihin hakija joutuisi kotimaassaan ja hakijan haavoittuva asema. Jos oleskelulupa myönnetään yksilöllisten inhimillisten syiden perusteella, hakijalta ei vaadita selvitystä toimeentulosta. Alaikäisen hakijan ulkomailla oleville sisaruksille voidaan myöntää myös jatkuva oleskelulupa, jos vanhemmat eivät ole elossa tai heidän olinpaikkansa on tuntematon.⁹⁴

Jatkuvan oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen perheelle myönnetään jatkuva oleskelulupa. Perhesiteiden perusteella myönnetty jatkuva oleskeluoikeus voidaan myöntää, vaikka perheside olisi katkennut, jos hakijan toimeentulo Suomessa on turvattu. Jatkuva oleskelulupa voidaan

⁹⁰ Ulkomaalaislaki, 50§.

⁹¹ Ulkomaalaislaki, 50a§.

⁹² Ulkomaalaislaki, 49§.

⁹³ Ulkomaalaislaki, 48§.

⁹⁴ Ulkomaalaislaki, 52§.

myöntää jatkuvaluonteista työntekoa tai elinkeinonharjoittamista varten tai kolmansien maiden kansalaisten kohdalla tieteellisen tutkimushankkeen suorittamista varten.⁹⁵

Ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa myönnetään vuodeksi ja enintään hakijan matkustusasiakirjan voimassaoloajaksi, jos lyhyempää aikaa ei haeta. Perhesiteiden perusteella myönnetty oleskelulupa ei saa olla pidempi kuin luvan myöntämisen perusteena olevan perheenjäsenen oleskelulupa. Määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää yli vuodeksi oikeustoimen, työtehtävän tai opintojen perusteella, jotka suoritetaan määräajassa. Määräaikaisen oleskeluluvan enimmäispituus on kaksi vuotta. Jos oleskelulupaa haetaan Suomen kansalaisuuden, vanhempien tai isovanhempien kansalaisuuden perusteella, määräaikainen oleskelulupa myönnetään neljäksi vuodeksi, jos sitä ei haeta lyhyemmäksi ajaksi. Diplomaatti- ja konsuliedustuston henkilökunnalle ja perheenjäsenille oleskeluoikeus voidaan myöntää toimikauden ajaksi.⁹⁶

Uusi määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää, jos edellisen määräaikaisen oleskeluluvan edellytykset ovat edelleen olemassa. Määräaikaisen oleskeluluvan perustuessa kansainväliseen suojeluun uusi oleskelulupa voidaan myöntää, jos esille tulleiden seikkojen perusteella myöntöedellytykset ovat edelleen voimassa. Työnteon tai elinkeinonharjoittamisen perusteella myönnetty määräaikainen oleskelulupa muutetaan kahden vuoden jälkeen jatkuvaksi, jos myöntöedellytykset ovat edelleen olemassa. Opiskelun perusteella määräaikaisen oleskeluluvan saaneen oleskelulupa voidaan uusia määräaikaisena työnhakua varten kerran. Työnhakua varten oleskelulupa voidaan myöntää kuudeksi kuukaudeksi edellisen oleskeluluvan päättymisestä alkaen. Uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään enintään neljäksi vuodeksi.⁹⁷

Pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää ulkomaalaiselle, joka on oleskellut jatkuvan oleskeluluvan saatuaan maassa yhtäjaksoisesti neljä vuotta ja oleskeluluvan myöntämiselle on edelleen edellytykset. Neljän vuoden määräaika lasketaan ulkomaalaisen maahantulopäivästä, jos hänellä on ollut saapuessaan myönnetty jatkuva oleskelulupa. Määräaika lasketaan määräaikaisen oleskeluluvan alkamispäivästä, jos ulkomaalainen on saanut oleskeluluvan Suomessa ollessaan. Oleskelua Suomessa pidetään yhtäjaksoisena, jos ulkomaalainen on oleskellut Suomessa vähintään

⁹⁵ Ulkomaalaislaki, 47§.

⁹⁶ Ulkomaalaislaki, 53§.

⁹⁷ Ulkomaalaislaki, 54–55§.

puolet oleskeluluvan voimassaoloajasta. Tavanomaiset lomamatkat ja muut matkat tai työskentely ulkomailla suomalaisen työnantajan lähettämänä eivät katkaise yhtäjaksoista oleskelua. Perhesiteiden perusteella määräaikaisen oleskeluluvan saaneelle voidaan myöntää pysyvä oleskelulupa, vaikka perheenkokoajan osalta edellytykset eivät täyttyisi.⁹⁸

3.4 Maahanmuutto vuonna 2009

Vuoden 2009 lopussa Suomessa asui vakinaisesti 5 195 000 Suomen kansalaista, joista 93 500 oli syntynyt ulkomailla. Ulkomaiden kansalaisia Suomessa asui 155 700 henkilöä eli 2,9 % väestöstä. Suurimmat ulkomaalaisten ryhmät olivat kotoisin Venäjältä, Virosta, Ruotsista ja Somaliasta. Ulkomailla syntyneitä henkilöitä Suomessa asui 233 000 ja ulkomaiden kansalaisten määrä lisääntyi vuoden 2009 aikana 12 500 henkilöllä. Vieraskielisten määrä on kaksinkertaistunut yhdeksässä vuodessa ja vuonna 2009 vieraskielisten määrä ylitti 200 000 henkilön rajan. Venäjänkielisiä henkilöitä Suomessa asuu 51 000, vironkielisiä 25 000, englanninkielisiä 12 000, somalinkielisiä 11 000 ja arabiankielisiä 9 700.⁹⁹ Maahanmuutto Suomeen EU-maista on kasvanut vuodesta 1997 lähtien ja viimeisen kahdeksan vuoden aikana Suomi on ollut muuttovoittoinen maa EU-alueella¹⁰⁰.

3.4.1 Oleskeluluvat

Vuonna 2009 oleskelulupaa Suomesta haki 20 790 henkilöä ja vireille tulleiden oleskelulupahakemusten määrä laski noin yhdeksän prosenttia vuodesta 2008¹⁰¹. Kansalaisuuden perusteella tilastoituna kymmenen yleisintä lähtömaata olivat Venäjän federaatio, Somalia, Kiina, Intia, Turkki, Yhdysvallat, Ukraina, Irak, Vietnam ja Thaimaa. Viidennes hakijoista, 4 260 henkilöä, on Venäjän federaation kansalaisia ja yleisimmät perusteet oleskeluluvan hakemiselle olivat työnteko tai opiskelu Suomessa sekä perheenjäsenyys Suomessa asuvaan henkilöön. Kiinan

⁹⁸ Ulkomaalaislaki, 56§.

⁹⁹ www.tilastokeskus.fi, c.

¹⁰⁰ www.tilastokeskus.fi, a.

¹⁰¹ www.migri.fi, b, 7.

kansalaisia hakijoista oli 1 473 henkilöä ja heistä lähes puolet, 658 henkilöä, haki opiskelijan oleskelulupaa ja 319 henkilöä työntekijän oleskelulupaa. Intialaisista oleskelulupaa haki 1 402 henkilöä, ja heistä lähes 700 haki oleskelulupaa muilla perusteilla.¹⁰²

Vuonna 2009 somalialaisia hakijoita oli 2 267 ja irakilaisia 499 henkilöä, joista lähes kaikki hakivat oleskelulupaa perhesiteiden perusteella. Thaimaalaiset hakivat pääsääntöisesti työntekijän oleskelulupaa. Vietnamilaisista hakijoista suurin osa haki oleskelulupaa opiskelun perusteella. Turkkiilaisten hakemukset jakaantuivat tasaisesti työntekijän ja opiskelijan oleskelulupiin sekä perhesiteiden perusteella haettavaan oleskelupiin. Yhdysvaltojen kansalaisten pääasiallinen oleskeluluvan hakuperuste oli opiskelu Suomessa tai muut perusteet.¹⁰³ Oleskelulupahakemukset jakautuivat lähtömaiden ja hakuperusteiden perusteella vastaavasti myös vuonna 2008¹⁰⁴.

Perhesiteiden perusteella haettavat oleskeluluvat muodostivat 42 prosenttia kaikista vireille tulleista oleskelulupahakemuksista, ja hakijoita oli vuonna 2009 yhteensä 8 509 henkilöä. Toiseksi suurimman oleskelulupia hakevan ryhmän muodostivat opiskelijat, joita oli 4 653 henkilöä eli 22 prosenttia hakijoista. Työnteon perusteella oleskelulupia haki 19 prosenttia hakijoista ja muulla perusteella 14 prosenttia hakijoista. Suomalaisen syntyperän perusteella oleskelulupaa haki vain kolme prosenttia kaikista hakijoista.¹⁰⁵

Vuoteen 2008 verrattuna muulle omaiselle perhesiteiden perusteella haettavien oleskelulupien määrä on kasvanut 53 prosenttia, elinkeinonharjoittajan oleskelulupien 43 prosenttia ja suomalaisen syntyperän perusteella haettujen oleskelulupien 43 prosenttia. Työnteon perusteella haettujen oleskelulupien määrä väheni 42 prosenttia ja muilla perusteilla haettujen oleskelulupien 11 prosenttia.¹⁰⁶ Muulla perusteella haettavat oleskeluluvat koskevat valtaosalta työperusteista maahanmuuttoa sellaisten henkilöiden kohdalta, jotka eivät tarvitse työntekijän oleskelulupaa työskennelläkseen Suomessa. Ryhmään kuuluvat esimerkiksi erityisasiantuntijat, urheilijat, valmentajat, ulkomaalaiset tutkijat ja au pair -sopimuksen perusteella Suomeen tulevat.¹⁰⁷

¹⁰² www.migri.fi, h.

¹⁰³ www.migri.fi, h.

¹⁰⁴ www.migri.fi, g.

¹⁰⁵ www.migri.fi, b, 3, 6.

¹⁰⁶ www.migri.fi, b, 1.

¹⁰⁷ www.migri.fi, b, 7.

Merkittävä muutos vireille tulleissa oleskelulupahakemuksissa on somalialaisten hakijoiden määrän voimakas kasvu. Somalialaisten hakijoiden vireille tulleiden oleskelulupahakemusten määrä on vuonna 2009 lisääntynyt 1 015 hakemuksella, mikä on 81 prosentin lisäys vuoteen 2008. Valtaosa somalialaisten hakemuksista koskee perheen yhdistämistä, ja hakemusten määrän uskotaan lisääntyvän turvapaikanhakijamäärän ja myönnettävän kansainvälisen suojelun myötä. Vuonna 2009 somalialaiset olivat ylivoimaisesti suurin hakijaryhmä muodostaen 26 prosenttia kaikista perhesiteiden perusteella haettavista oleskelulupahakemuksista.¹⁰⁸

Vuonna 2009 oleskelulupapäätöksiä tehtiin yhteensä 18 260, joka oli noin 11 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2008. Oleskelulupapäätöksistä 83 prosenttia oli myönteisiä. Myönteisten päätösten suhteellinen osuus tehdyistä päätöksistä oli pienempi kuin useana aiempana vuotena. Myönteisten ja kielteisten päätösten suhde vaihteli huomattavasti hakuperusteiden mukaan.¹⁰⁹

Perhesiteiden perusteella haettavat oleskeluluvat jaetaan Suomessa asuvan perheenjäsenen mukaan avioliiton, lapsen, muun omaisen ja Suomen kansalaisen perheenjäsenenä haettavaan oleskelulupiin. Myönteisiä päätöksiä eri kategorioissa tehtiin yhteensä 5 299 henkilölle, joista 1 255 oli venäläisiä, 508 somaleja ja 427 intialaisia.¹¹⁰ Suomen kansalaisen perheenjäsenille oleskelulupia myönnettiin 729 kappaletta. Perhesiteiden perusteella myönnettyistä oleskeluluvista enemmistö myönnettiin lapsen olevan perhesiteen perusteella ja kyseisellä hakuperusteella myönteisiä päätöksiä tehtiin 2 651 henkilölle.¹¹¹ Perhesiteiden perusteella myönnettyt oleskeluluvat muodostivat 36 prosenttia kaikista myönnettyistä oleskeluluvista, ja perhesiteiden perusteella myönnettyjen oleskelulupien määrä laski vuodesta 2008 seitsemän prosenttia.¹¹²

Myönteisistä oleskelulupapäätöksistä 26 prosenttia annettiin opiskelun perusteella ja eniten oleskelulupia myönnettiin venäläisille, kiinalaisille ja yhdysvaltalaisille. Kaikista opiskelun perusteella jätetyistä hakemuksista 92 prosenttia oli myönteisiä. Kamerunilaisista, ghanalaisista ja nigerilaisista opiskelijoista kielteisen päätöksen sai jopa yli 70 prosenttia hakijoista. Kielteisiin päätöksiin olivat usein syynä asiakirjaväärennökset tai puutteellinen toimeentulo.

¹⁰⁸ www.migri.fi, b 1.

¹⁰⁹ www.migri.fi, b, 3.

¹¹⁰ www.migri.fi, b, 6.

¹¹¹ www.migri.fi, a.

¹¹² www.migri.fi, b, 4.

Asiakirjaväärennöksiä havaittiin henkilö-, opinto- ja työtodistuksissa sekä tilioitteissa ja sairausvakuutusasiakirjoissa.¹¹³

Työnteon perusteella myönnettiin 19 prosenttia oleskeluluvista. Kielteisten päätösten suhteellinen määrä kasvoi merkittävästi työntekijöiden oleskelulupien kohdalla edellisiin vuosiin verrattuna ja peräti 27 prosenttia päätöksistä oli kielteisiä. Vuonna 2008 kielteisiä päätöksiä oli 18 prosenttia ja vuonna 2007 kymmenen prosenttia. Eniten työntekijän oleskelulupia myönnettiin venäläisille, ukrainalaisille ja kiinalaisille.¹¹⁴

3.4.2 Turvapaikat

Vuonna 2009 Suomeen saapui 5 988 turvapaikanhakijaa, mikä on 48 prosenttia enemmän kuin vuonna 2008 ja lähes nelinkertaisesti vuoteen 2007 verrattuna. Kymmenen suurinta hakijaryhmää kansalaisuuden perusteella luokiteltuina muodostivat 83 prosenttia kaikista hakijoista. Suurimmat hakijaryhmät olivat lähtöisin Irakista ja Somaliasta ja molemmat ryhmät muodostivat 20 prosenttia kaikista turvapaikanhakijoista.¹¹⁵

Suurimmissa hakijaryhmissä miesten osuus hakijoista on ollut 70–80 prosenttiin. Naisten osuus kaikista hakijoista oli 27 prosenttia ja naisten osuus on merkittävä bulgariaalaisten (45 %) ja venäläisten (42 %) turvapaikanhakijoiden joukossa.¹¹⁶ Yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä laski 21 prosenttia vuodesta 2008 ja hakijoita oli yhteensä 557 henkilöä. Alaikäisistä turvapaikanhakijoista 37 prosenttia tuli Somaliasta ja 27 prosenttia Irakista. Alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä lähti laskuun kesällä 2009 ja suunta säilyi laskevana myös loppuvuoden.¹¹⁷

Vuonna 2009 Maahanmuuttovirasto teki yhteensä 1 488 käännetyispäätöstä EU:n vastuunmäärittämisasetusta soveltavaan valtioon, joka on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Vuonna 2009 Dublin-päätösten määrä oli 34 prosenttia kaikista

¹¹³ www.migri.fi, b, 4-5.

¹¹⁴ www.migri.fi, b, 7.

¹¹⁵ www.migri.fi, f, 2.

¹¹⁶ www.migri.fi, f, 2.

¹¹⁷ www.migri.fi, f, 3.

turvapaikkapäätöksistä ja asetusta soveltavaan valtioon käännytettiin yhteensä 812 henkilöä. Vastuunmäärittämisasetuksen mukaisia takaisinotto- ja vastaanottopyyntöjä Suomesta esitettiin toisille valtioille yhteensä 1 934, mikä on lähes kaksinkertainen määrä vuoteen 2008 ja yli nelinkertainen määrä vuoteen 2007 verrattuna. Eniten pyyntöjä on lähetetty Italiaan, Ruotsiin, Norjaan, Kreikkaan ja Maltalle.¹¹⁸

Vuonna 2009 turvapaikanhakijoiden joukossa oli aiempaa enemmän toisesta vastuunmäärittämisasetusta soveltavasta valtiosta kansainvälistä suojelua saaneita henkilöitä. Valtaosa Maltan kautta ja useat Italian kautta tulleet turvapaikanhakijat olivat saaneet suojeluluvan jo kauttakulkumaasta. Dublin-menettelyssä tuli myös entistä useammin esiin hakijoita, jolle on myönnetty pakolaisasema toisessa vastuunmäärittämisasetusta soveltavassa valtiossa, kuten Puolassa, Unkarissa tai Italiassa. Vuonna 2009 myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamien tilapäisten täytäntöönpanokieltojen määrä on kasvanut, jolloin turvapaikanhakijan käännyttämispäätöstä ei ole voitu laittaa täytäntöön. Suurin osa päätöksistä on koskenut Kreikkaa, noin 20 Italiaa ja hieman yli kymmenen Maltaa.¹¹⁹

Suomelle takaisinotto- ja vastaanottopyyntöjä tehtiin vuonna 2009 yhteensä 249 kappaletta ja vuonna 2008 217 pyyntöä. Myönteisiä vastauksia vuonna 2009 annettiin 81 takaisinotto- ja 53 vastaanottopyyntöön. Takaisinottopyyntöjä esittivät erityisesti Ruotsi, Saksa, Norja ja Ranska. Vastaanottopyyntöjä tekivät lähinnä Ruotsi ja Norja. Takaisinottopyyntöihin annettujen myönteisten päätösten alhaiseen osuuteen on syynä pyyntöjen perustuminen sormenjälkitunnistukseen, mutta Suomi on katsonut vastuun turvapaikkahakemuksen käsittelystä kuuluvan toiselle valtioille. Vastaanottopyyntöistä suurin osa on perustunut Suomen myöntämään viisumiin.¹²⁰ Tämän perusteella voidaan todeta, että Suomeen on tullut turvapaikanhakijoita useammin toisesta Dublin-asetusta soveltavasta jäsenvaltiosta kuin Suomesta on lähdetty hakemaan turvapaikkaa muualta.

Irakilaisten turvapaikanhakijoiden määrä kääntyi kesän 2009 jälkeen voimakkaaseen laskuun ja kuukausittaiset hakemusmäärät laskivat sadasta ja 200:sta 50–60:een. Muutokseen on voinut vaikuttaa Irakin turvallisuustilanteen paraneminen ja vakautuminen sekä Maahanmuuttoviraston

¹¹⁸ www.migri.fi, f, 5.

¹¹⁹ www.migri.fi, f, 5.

¹²⁰ www.migri.fi, f, 5.

toukokuussa 2009 tekemä ratkaisukäytännön muutos. Etelä-Irakista ja Bagdadista tulevien turvapaikanhakijoiden ei katsota enää olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa ainoastaan alueen turvallisuustilanteen vuoksi. Alkuvuoden korkeiden hakijamäärien vuoksi vuoden 2009 määrät jäävät suunnilleen vuoden 2008 tasolle.¹²¹ Somalialaisten turvapaikanhakijoiden määrä on pysynyt tasaisen korkeana ja Somalian tilanteen jatkuessa hyvin epävakaana hakijamäärä voi pysyä jatkossakin korkeana. Omalta osaltaan hakijamääriin saattaa vaikuttaa Suomen suurehko somaliyhteisö.¹²²

Somalialaisten ja afganistanilaisten hakijoiden kohdalla Dublin-päätöksiä tehdään enemmän kuin myönteisiä oleskelulupapäätöksiä. Vuonna 2009 somalialaisille myönnettiin 548 oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella ja Dublin-päätöksiä tehtiin yhteensä 629 kappaletta. Afganistanilaisille myönteisiä päätöksiä tehtiin yhteensä 95 kappaletta ja kielteisiä 144, joista 112 oli Dublin-päätöksiä. Irakilaisten kohdalla myönteisiä päätöksiä on vielä hieman enemmän kuin kielteisiä, mutta suunta on samankaltainen kuin somalialaisten ja afganistanilaisten kohdalla. Irakilaisille kielteisiä päätöksiä oli yhteensä 438 kappaletta, joista Dublin-päätöksiä oli 380. Myönteisiä päätöksiä irakilaisille hakijoille tehtiin yhteensä 495 kappaletta.¹²³

Vuonna 2009 Bulgaria nousi uutena maana kolmanneksi suurimmaksi hakijamaaksi ja bulgariaalaisten turvapaikanhakijoiden tulo Suomeen on jatkunut tasaisena kesästä 2009 lähtien. Merkittävää bulgariaalaisten turvapaikanhakijoiden kohdalla on toistuva turvapaikanhakeminen Suomesta, jolloin hakemus voi olla jopa kuudes. Osa hakijoista peruu hakemuksensa jo muutaman viikon jälkeen haluten palata Bulgariaan.¹²⁴ Venäläiset turvapaikanhakijat olivat vuoden 2009 neljänneksi suurin hakijaryhmä. Suurin osa hakijoista tulee Tshetsheniasta ja sen naapurivaltioista, joissa yleinen turvallisuustilanne on rauhoittunut. Turvapaikanhakijat kokevat kuitenkin vaikeuksia asumisen järjestämisessä ja oleskelupaikoissa on sosiaalisia ongelmia, mutta kyse on harvemmin ihmisoikeusongelmista tai -loukkauksista.¹²⁵

¹²¹ www.migri.fi, f, 13.

¹²² www.migri.fi, f, 13.

¹²³ www.migri.fi, e.

¹²⁴ www.migri.fi, f, 12.

¹²⁵ www.migri.fi, f, 13.

4 MAAHANMUUTTAJAN SOSIAALITURVA

Maahanmuuttajan oikeuden suomalaiseen sosiaaliturvaan määrittelee *laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta* sekä EU-maiden kansalaisia koskeva sosiaaliturva-asetus. Sosiaaliturvalainsäädäntöön kuuluvat kansaneläke-, lapsilisä-, äitiysavustus- ja asumistukilaki sekä eläkkeensaajan asumistuesta annettu laki, vammaisetuksista annettu laki, rintamasotilaseläkelaki, maahanmuuttajan erityistuesta annettu laki ja elatustukilaki.

4.1 Oikeus asumiseen perustuvaan sosiaaliturvaan

Laki asumisperusteisen sosiaaliturvan soveltamisesta määrittelee henkilöt, jotka ovat oikeutettuja asumiseen perustuvaan sosiaaliturvaan. Lakia voidaan soveltaa henkilöön, joka oleskelee, asuu ja työskentelee Suomessa laillisesti ja hänellä on vaadittaessa vähintään vuoden oleskeluun oikeuttava oleskelulupa. Alle vuoden kestävä oleskelulupa täyttää lain soveltamisen edellytykset, jos oleskeluluvan jatkamiselle ei ole esteitä.¹²⁶ Henkilön tulee myös asua vakinaisesti ja oleskella pääasiallisesti Suomessa, myös varsinaisen asunnon tulee olla Suomessa.¹²⁷ Sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan pakolaisiin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin, jos soveltamisedellytykset täyttyvät.¹²⁸

Suomeen muuttavaan henkilöön sovelletaan sosiaaliturvalainsäädäntöä muuttohetkestä alkaen, jos hänen katsotaan muuttavan Suomeen vakinaisesti. Muuttoa voidaan pitää vakinaisena, jos muuttaja on aiemmin asunut Suomessa vakinaisesti, hän on suomalaista syntyperää tai Suomessa vakinaisesti asuvan henkilön perheenjäsen.¹²⁹ Vakinaisena muuttona pidetään myös vähintään kahden vuoden työsopimusta tai muuta siihen rinnastettavaa sopimusta Suomessa tehtävää työtä varten. Muuton vakinaisuutta voidaan osoittaa myös muilla siteillä Suomeen.¹³⁰

¹²⁶ Laki asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta, 3c§.

¹²⁷ Laki asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta, 3§.

¹²⁸ Laki asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta, 11§.

¹²⁹ Laki asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta, 3a§.

¹³⁰ Laki asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta, 3a§.

Pakolaisen sekä toissijaisen tai humanitaarisen turvapaikan saaneen henkilön katsotaan muuttavan Suomeen vakinaisesti. Turvapaikanhakijan ei katsota kuitenkaan oleskelevan Suomessa vakinaisesti turvapaikkahakemuksen käsittelyn aikana tai kun maasta poistamista koskeva asia odottaa lainvoimaista ratkaisua. Tilapäistä suojeluntarvetta tai muuttoa Suomeen vain opiskelun perusteella ei katsota vakinaiseksi muutoksi Suomeen.¹³¹

Jos vakinaisen asumisen edellytykset täyttyvät myöhemmin maahanmuuton jälkeen, sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan edellytysten täyttymisestä alkaen.¹³² Ulkomailla oleskelemaan henkilöön ei sovelleta sosiaaliturvalainsäädäntöä, jos henkilö on oikeutettu vieraan valtion sosiaaliturvaan sosiaaliturva-asetuksen tai Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen perusteella.¹³³ Sosiaaliturva-asetusta sovelletaan Euroopan yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä. Työntekijöiden tulee olla yhden tai useamman jäsenvaltion kansalaisia tai lainsäädännön alaisia. Työntekijät voivat olla myös valtiottomia henkilöitä tai pakolaisia, jotka asuvat jäsenvaltion alueella. Sosiaaliturva-asetusta sovelletaan myös heidän perheenjäseniinsä ja jälkeenjääneisiin.¹³⁴

Sosiaaliturva-asetuksessa työntekijä määritellään henkilöksi, joka on pakollisen tai vapaaehtoisen jatkuvan vakuutuksen perusteella vakuutettu yhdessä tai useammassa palkattujen työntekijöiden sosiaaliturvajärjestelmässä tai sosiaaliturvan kattaman vakuutustapahtuman varalta vakuutettuna sosiaaliturvajärjestelmässä, joka koskee kaikkia asukkaita tai työssä olevaa väestöä. Perheenjäsen on määritelmän mukaisesti henkilö, joka määritellään tai tunnustetaan perheenjäseneksi lainsäädännössä, jonka perusteella etuus myönnetään. Jos perheenjäsenyyden edellytyksenä on asuminen samassa taloudessa, edellytyksen katsotaan täyttyvän edunsaajan ollessa riippuvainen henkilöstä, jonka perheenjäsenenä etuutta haetaan. Jälkeenjääneet ovat edellä mainitun määritelmän mukaisia perheenjäseniä, joiden sosiaalietuuden oikeutettu vakuutettu on menehtynyt.¹³⁵

Sosiaaliturva-asetus koskee jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, joka koskee sairaus-, äitiys-, työkyvyttömyys- ja vanhuusetuuksia, jälkeenjääneiden etuuksia, työtapaturma- ja

¹³¹ Laki asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta, 3a§.

¹³² Laki asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta, 3a§.

¹³³ Laki asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta, 9§.

¹³⁴ Neuvoston asetus 1408/71, 2 artikla.

¹³⁵ Neuvoston asetus 1408/71, 1 artikla.

ammattitautietuuksia, kuolemantapauksen johdosta annettuja etuuksia, työttömyysetuuksia ja perhe-etuuksia.¹³⁶ Perhe-etuudet ovat luontois- tai rahaetuuksia, jotka on tarkoitettu perhekustannuksia varten lukuun ottamatta synnytystavustuksia. Perhevastukset ovat määräjain suoritettavia rahaetuuksia, jotka perustuvat perheenjäsenten lukumäärään ja ikään.¹³⁷

Kansallisten sosiaaliturvalainsäädäntöjen yhteensovittaminen on osa jäsenvaltioiden kansalaisten vapaan liikkuvuuden periaatetta, jolla pyritään kansalaisten elämäntason ja työolojen parantumiseen takaamalla jäsenvaltioiden kansalaisille yhdenvertainen kohtelu erilaisten kansallisten lainsäädäntöjen osalta sekä saada heidän oikeudenomistajille mahdollisuus saada sosiaaliturvaetuuksia työ- ja asuinpaikasta riippumatta. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisesti jäsenvaltion alueella asuvia henkilöitä koskevat samat jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset velvoitteet ja edut kuin valtion kansalaisia.¹³⁸

4.2 Sosiaaliturva maahanmuuton vetotekijänä

Arvioitaessa sosiaaliturvaa maahanmuuton vetotekijänä huomiota tulee kiinnittää maahanmuuttajaryhmiin, jotka hyötyvät sosiaaliturvasta jo maahanmuuttohetkellä. Sosiaaliturvalainsäädännön soveltaminen edellyttää vakinaista asumista ja oleskelua Suomessa.

Tilapäistä oleskelulupaa haetaan ulkomailla ollessa ja kyseinen oleskelulupa voidaan myöntää Suomessa tapahtuvaa opiskelua sekä tilapäistä työskentelyä tai elinkeinonharjoittamista varten. Kolmannen maan kansalaisen hakiessa työntekijän, elinkeinonharjoittajan, opiskelijan tai perheenjäsenen oleskelulupaa myöntöedellytyksenä on, että toimeentulo Suomessa on turvattu ansiotyöllä, yrittäjätoiminnalla, eläkkeillä, varallisuudella tai muista lähteistä saataville tuloilla, jolloin hakijan ei voida olettaa turvautuvan toimeentulotukeen. Samat toimeentuloedellytykset koskevat myös unionin kansalaisia, jotka oleskelevat Suomessa yhtäjaksoisesti yli kolme kuukautta.

¹³⁶ Neuvoston asetus 1408/71, 4 artikla.

¹³⁷ Neuvoston asetus 1408/71, 1 artikla.

¹³⁸ Neuvoston asetus 1408/71, 3 artikla.

Opiskelijoiden ei katsota muuttavan Suomeen vakinaisesti, jos muutolle ei ole muita perusteita kuin opiskelu. Opiskelijat eivät siten ole oikeutettuja sosiaaliturvaetuuksiin oleskellessaan Suomessa. Työntekijän tai elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa haetaan ennen Suomeen saapumista ja ainoastaan Suomessa jo olevan työpaikan perusteella, jolloin oleskeluluvan myöntöedellytykset huomioiden voidaan katsoa hakijan toimeentulon olevan turvattu Suomessa jo oleskelulupaa hakiessa.

Perhesiteiden perusteella myönnetty oleskelulupa vastaa kestoaltaan Suomessa asuvan perheenjäsenen oleskelulupaa. Perheenyhdistäminen edellyttää riittävää toimeentuloa sen mukaan, millä perusteilla Suomessa asuvalle perheenjäsenelle on myönnetty oleskelulupa. Jos Suomessa asuvan perheenjäsenen oleskelulupa on myönnetty työntöön, elinkeinonharjoittamisen tai opiskelun perusteella, perheenjäsenen myönteinen oleskelulupapäätös edellyttää riittävää toimeentuloa. Perheenjäsenyyden perusteella oleskelulupaa hakevalta ei edellytetä turvattua toimeentuloa, jos Suomessa asuvalle perheenjäsenelle on myönnetty turvapaikka tai oleskelulupa perustuu kansainväliseen suojeluun. Kansainvälisen suojelun perusteella turvapaikan tai oleskeluluvan saaneiden maahanmuuttajien katsotaan muuttavan Suomeen vakinaisesti, jolloin he ja heidän perheensä ovat oikeutettuja asumiseen perustuvaan sosiaaliturvaan oleskeluluvan myöntöhetkestä lähtien.

Koska työntekijöiden, ammatinharjoittajien ja opiskelijoiden sekä heidän perheenjäsentensä oleskeluluvan myöntöperusteena on turvattu toimeentulo Suomessa, kyseiset maahanmuuttajaryhmät rajataan tämän perusteella tutkimuksen ulkopuolelle tutkittaessa sosiaaliturvaa maahanmuuton vetotekijänä. Kyseiset ryhmät rajataan tutkimuksen ulkopuolelle sillä perusteella, että heidän toimeentulonsa ei ole Suomeen saapuessa riippuvainen asumiseen perustuvasta sosiaaliturvasta. Rajauksen jälkeen tutkimuksen kohteeksi jäävät turvapaikanhakijat ja heidän perheenjäsenensä, jotka voivat saada oleskeluluvan Suomesta ilman toimeentuloedellytyksiä.

4.3 Selvitys maahanmuuton vetotekijöistä

Keväällä 2009 sisäasiainministeriö asetti turvapaikkaprosessia koskevan selvityshankkeen, jonka tavoitteena oli ehdottaa turvapaikkapolitiikkaan, turvapaikkaprosessin tehostamiseen, perheenyhdistämiseen ja palauttamiseen liittyviä toimenpiteitä. Ehdotusten tavoitteena oli säästää kustannuksia turvapaikkaprosessia tehostamalla ja karsia vetotekijöitä, jotka houkuttelevat Suomeen perusteettomia turvapaikanhakijoita. Selvitys valmistui kesäkuun alussa 2009.¹³⁹

Turvapaikkapolitiikan linjauksen kannalta olennaiseksi selvityksessä katsottiin muiden EU-valtioiden ja etenkin Pohjoismaiden lainsäädännön ja päätöksenteon seuraamista siltä osin, miten paljon se vaikuttaa Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden määrään. Pohjoismailla ei ole yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa ja Pohjoismaista ainoastaan Suomea ja Ruotsia sitoo EU:n turvapaikkalainsäädäntö. Tanskaa EU:n turvapaikkalainsäädäntö koskee osittain ja Norjaa ei lainkaan.¹⁴⁰

4.3.1 Työnteko-oikeus

Euroopan unionin vastaanottodirektiivi määrittelee turvapaikanhakijoiden oikeuden ansiotyöhön turvapaikkahakemuksen käsittelyn aikana. Varhain saavutettu työnteko-oikeus on useissa maissa toiminut turvapaikanhakijoiden vetotekijänä ja kasvattanut siten hakijoiden määrää. Monet jäsenvaltiot ovat vastustaneet komission ehdotusta, jonka mukaan turvapaikanhakija saavuttaisi työnteko-oikeuden jo kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä.¹⁴¹

Suomessa turvapaikanhakija voi tehdä työtä kolmen kuukauden kuluttua turvapaikkahakemuksen jättämisestä, kunnes hakemus on lainvoimaisesti ratkaistu. Turvapaikanhakijalla on toimeentulotukea vastaan velvollisuus osallistua vastaanottokeskuksen osoittamaan palkattomaan pienimuotoiseen opinto- tai työtoimintaan vastaanottokeskuksessa. Kansainvälistä suojelua

¹³⁹ Sisäasiainministeriön julkaisuja 2009, kuvailulehti.

¹⁴⁰ Sisäasiainministeriön julkaisuja 2009, 4.

¹⁴¹ HE 240/2009, 20.

saaneille sekä yksilöllisten inhimillisten syiden vuoksi tai maasta poistamisen estymisen vuoksi oleskeluluvan saaneilla henkilöillä on oikeus tehdä ansiotyötä oleskeluluvan saatuaan. Kielteisen oleskelulupapäätöksen saanut voi hakea työntekijän oleskelulupaa.¹⁴²

Ruotsissa turvapaikanhakija saa tehdä ansiotyötä vain, jos hakemuksen käsittelyajan arvioidaan kestävän pidempään kuin neljä kuukautta. Työluvan saaminen edellyttää henkilöllisyystodistusta tai vähintään yhteistyötä ja henkilöllisyyden selvittämisen edesauttamista, jos henkilöllisyystodistusta ei ole saatavilla. Työntekijän oleskelulupaa voi hakea lainvoimaisen kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen maasta poistumatta, jos henkilö on ollut työssä vähintään kuusi kuukautta turvapaikkaprosessin aikana ja työtä on tarjolla vähintään kahdeksitoista kuukaudeksi.¹⁴³

Norjassa käytäntö tiukentui työluvan osalta alkuvuodesta 2009 ja väliaikaisen työluvan saaminen turvapaikanhakuprosessin ajaksi edellyttää henkilöllisyyden todistamista. Somalialaisilta ei vaadita passi- tai henkilöllisyystodistusta. Hakijoiden kohdalla, jotka eivät voi saada passia tai riittävin turvatekijöin varustettua henkilöllisyystodistusta kotimaastaan, riittää kun henkilöllisyys on saatu suurella todennäköisyydellä selville. Tanskassa turvapaikanhakija ei voi tehdä ansiotyötä turvapaikkaprosessin aikana. Hakijat, joiden hakemus odottaa Tanskan päätöstä käsitellä heidän hakemuksensa tai jotka ovat saaneet kielteisen päätöksen, voivat osallistua palkattomaan toimintaan vastaanottokeskuksissa. Hakemuksen ollessa Tanskassa käsiteltävänä hakija voi osallistua palkattomaan työkokeiluun ja vapaaehtoistyöhön vastaanottokeskuksen ulkopuolella.¹⁴⁴

4.3.2 Toimeentulotuki

Suomessa yksin asuva tai yksinhuoltajana toimiva turvapaikanhakija saa toimeentulotukea 12,52 euroa päivässä ja yhteisessä taloudessa asuva aikuinen turvapaikanhakija saa 10,65 euroa päivässä. Alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla toimeentulotuki vaihtelee iän ja perheeseen kuuluvien lasten lukumäärän mukaan 6,27–8,28 euroon päivässä. Toimeentulotukilain mukaisesti tuki alenee enintään 49 prosenttia, jos hakija saa majoituksessaan ruuan. Ruotsissa

¹⁴² Sisäasiainministeriön julkaisuja 2009, 26–27.

¹⁴³ Sisäasiainministeriön julkaisuja 2009, 26–27.

¹⁴⁴ Sisäasiainministeriön julkaisuja 2009, 26–27.

turvapaikanhakijan toimeentulotuki on noin 6,60 euroa päivässä aikuista kohden ja tuki alenee 5,70 euroon hakijan asuessa toisen aikuisen hakijan kanssa ja noin 2,30 euroon, jos hakija saa ilmaisen ruuan majoituspaikassa. Taloudellista tukea voi saada erikseen välttämättömiin kuluihin, kuten silmälaseihin tai vastasyntyneen lapsen hoitoon. Toimeentulotukea voidaan leikata, jos hakija ei tee yhteistyötä viranomaisten kanssa.¹⁴⁵

Norjassa toimeentulotuen taso riippuu siitä, asuuko hakija kauttakulkukeskuksessa vai tavallisessa vastaanottokeskuksessa ja sisältyykö majoitukseen ruoka. Tanskassa päivittäinen toimeentulotuki on kuusi euroa yksin asuvalle aikuisella ja 4,80 euroa toisen taloudessa asuvalle aikuiselle. Lisätukea voidaan maksaa yhdestä 3,50 euroon sen mukaan, käsitelläänkö hakemus Tanskassa vai kuuluuko hakemus toisen valtion vastuulle. Nopeutetussa menettelyssä ilmeisen perusteettomana käsiteltävä hakemus ei oikeuta toimeentulotukeen lainkaan. Lasten kohdalla toimeentulotuen määrä riippuu taloudessa olevien lasten määrästä ja siitä, tarjoaako vastaanottokeskus ruuan. Turvapaikanhakijat, jotka ovat saaneet kokonaan kielteisen päätöksen ja kieltäytyvät yhteistyöstä viranomaisten kanssa paluun järjestämiseksi, saavat ainoastaan ruoka-avun. Ruoka-avun arvo on noin 85 euroa kahdelta viikolta vastaanottokeskuksessa, jossa ei ole ilmaista ruokaa.¹⁴⁶

Muihin Pohjoismaihin verrattuna Suomesta saatu toimeentulotuki turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajalta on korkeampi tasoinen kuin muissa Pohjoismaissa eikä tuen saaminen edellytä yhteistyötä viranomaisten kanssa. Suomessa työskentelyoikeus on sidottu ainoastaan hakemuksen käsittelyaikaan eikä edellytä henkilöllisyyden todistamista. Tämän perusteella Suomen toimeentulotuki ja helposti ansaittu työskentelyoikeus saattavat houkutella omalta osaltaan perusteetonta turvapaikanhakemista. Turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2009 ollut keskimäärin 328 päivää eli noin 11 kuukautta ja kielteisten turvapaikkapäätösten käsittelyaika on ollut noin 304 päivää¹⁴⁷. Suomessa turvapaikanhakija on voinut päätöstä odotellessa työskennellä kahdeksan kuukautta ja saada toimeentulotukea koko odotusajalta, vaikka henkilöllisyydestä ei olisi varmuutta. Muissa Pohjoismaissa hakija olisi pelkän toimeentuloturvan varassa, jos henkilöllisyyttä ei pystytä todistamaan tai hakija ei tee yhteistyötä viranomaisten kanssa.

¹⁴⁵ Sisäasiainministeriön julkaisu 2009, 28.

¹⁴⁶ Sisäasiainministeriön julkaisu 2009, 28–29.

¹⁴⁷ www.migri.fi, d.

Nopeutetussa hakemusten käsittelyssä ratkaistaan ilmeisen perusteettomat turvapaikkahakemukset, turvallisesta alkuperämaasta lähtöisin olevien hakemukset sekä toisen jäsenvaltion vastuulle kuuluvat hakemukset. Nopeutettu hakemusten käsittely on kestänyt keskimäärin 95 päivää ja Dublin-päätösten kohdalla 109 päivää.¹⁴⁸ Nopeutetussa käsittelyssä käsiteltiin yhteensä 2 148 hakemusta vuonna 2009 ja Dublin-päätöksiä niistä oli yhteensä 1 475 kappaletta. Myönteisiä päätöksiä vuonna 2009 tehtiin 1 348 kappaletta eli Dublin-päätöksiä oli enemmän kuin myönteisiä turvapaikkapäätöksiä.¹⁴⁹

Ulkomaalaislain mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää pääsääntöisesti riittävää toimeentuloa, mutta pääsäännöstä poiketaan kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden ja heidän perheenjäsentensä kohdalla, joiden osalta valtio vastaa myös perheenjäsenten matkakuluista Suomeen. EU:n perheen yhdistämisdirektiivin mukaan pakolaisen perheen yhdistämisoikeus voidaan rajoittaa koskemaan vain ennen perheenkokoajan maahan muuttoa syntyneitä perhesuhteita. Useissa Euroopan maissa poikkeaminen toimeentuloedellytyksistä edellyttää perheen olevan perustettu ennen turvapaikan myöntämistä, mutta Pohjoismaissa käytännöt vaihtelevat. Suomen ulkomaalaislaki ei tee eroa sen suhteen, onko perhe perustettu ennen vai jälkeen Suomeen muuton. Ruotsissa ei ole lainkaan toimeentuloedellytyksiä ja Norjassa toimeentuloedellytykset eivät koske tilannetta, jossa perhe on perustettu ennen maahan tuloa. Tanskassa perheenkokoajajalla tulee olla riittävä toimeentulo ja riittävän suuri asunto, mutta toimeentuloedellytyksistä voidaan poiketa esimerkiksi lapsen edun vuoksi.¹⁵⁰

4.3.3 Alaikäisten turvapaikanhakijoiden oikeudet

Turvapaikka- ja vastaanottomenettely takaa alaikäisille ilman huoltajaa tuleville turvapaikkaa hakeville erityisiä oikeuksia ja etuja. Kotouttamislain ja lastensuojelulain perusteella alaikäiselle ilman huoltajaa olevalle hakijalle järjestetään majoituksen, kasvatuksen ja huolenpidon lisäksi muita sosiaali- ja terveyspalveluita, tulkkipalveluita ja vapaa-ajan palveluita. Sosiaali- ja

¹⁴⁸ www.migri.fi, d.

¹⁴⁹ www.migri.fi, e.

¹⁵⁰ Sisäasiainministeriön julkaisuja 2009, 10–11.

terveyspalvelut ovat alaikäisten ilman huoltajaa tulevien kohdalla huomattavasti laajemmat kuin täysi-ikäisten hakijoiden. Lapselle voidaan määrätä myös edustaja, joka käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lasta koskevilla asioilla. Päätöstä tehdessä edustaja on kiinnitettävä huomiota lapsen mielipiteisiin ja toivomuksiin.¹⁵¹

Alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä on noussut viime vuosina Pohjoismaissa ja kaikkien Pohjoismaiden suurimmat lähtömaat ovat Irak, Afganistan ja Somalia. Vuonna 2008 alaikäisten hakijoiden määrä seitsenkertaistui Suomessa ja yli puolet hakijoista oli somalialaisia. Vuoden 2009 aikana hakijoiden määrä on kuitenkin kääntynyt laskuun. Yksin tulleille alaikäisille turvapaikanhakijoille on myönnetty oleskelulupa pääosin suojelun tarpeen tai yksilöllisten inhimillisten syiden perusteella.¹⁵² Vuonna 2009 yksin tulleita alaikäisiä turvapaikanhakijoita oli 557 henkilöä, joista 201 oli lähtöisin Somaliasta, 151 Irakista ja 85 Afganistanista¹⁵³.

Ruotsissa alaikäisiä turvapaikanhakijoita oli vuonna 2008 runsaat 1 500, ja Ruotsi soveltaa aina lapsen edun periaatetta yksilöllisen harkinnan perusteella. Norjassa alaikäisiä turvapaikanhakijoita oli vuonna 2008 vajaa 1 400 henkilöä. Toukokuusta 2009 lähtien Norja on myöntänyt yli 16-vuotiaille alaikäisille turvapaikanhakijoille vain tilapäisen oleskeluluvan, jos turvapaikan ainoa myöntämisperuste on, ettei vanhempia tai huoltajia löydetä. Tilapäistä lupaa ei voi uusida, eikä siihen liity perheen yhdistämisoikeutta.

Tanskassa alaikäisiä turvapaikanhakijoita on huomattavasti vähemmän kuin muissa Pohjoismaissa. Tanska asettaa alaikäisille turvapaikanhakijoille samat oleskelulupavaatimukset kuin aikuisille, jos lapsen katsotaan olevan riittävän kypsä käymään läpi turvapaikkaprosessin. Tanskassa alaikäisiä turvapaikanhakijoita oli vuonna 2008 noin 300 ja Tanskan viranomaisten mukaan suuri osa heistä katoaa.¹⁵⁴ Tämän perusteella alaikäisen turvapaikanhakijan kannalta edullisinta olisi hakea turvapaikka Suomesta tai Ruotsista, koska Tanskassa alaikäinen turvapaikanhakija ei saa erityiskohtelua ja Norjassa hänellä ei ole perheen yhdistämisoikeutta.

¹⁵¹ HE 240/2009, 5.

¹⁵² Sisäasiainministeriön julkaisu 2009, 26.

¹⁵³ www.migri.fi, f.

¹⁵⁴ Sisäasiainministeriön julkaisu 2009, 26.

4.3.4 Virheellisten henkilötietojen merkitys turvapaikkahakemuksessa

Perhesiteiden perusteella myönnettävien oleskelulupahakemusten kohdalla ongelmia ovat aiheuttaneet Suomesta oleskeluluvan saaneen perheen kokoajan omassa turvapaikkahakemuksessaan antamat virheelliset tiedot. Esimerkkitalanteessa hakija on kertonut olevansa alaikäinen ja naimaton, mutta myöhemmin ilmoittanut kotimaassa olevasta omasta perheestä. Ulkomaalaislaki säättää mahdollisuudesta hylätä oleskelulupahakemus hakijan antamien väärin tietojen perusteella maahantulosäännösten kiertämisenä, mutta laki ei mainitse Suomessa asuvaa perhekokojaa.¹⁵⁵

Suomessa on annettu korkeimman oikeuden päätös 23.2.2009 tapauksesta, jossa perhesiteiden perusteella oleskelulupaa hakenut nainen antoi virheellistä tietoa hakemuksessaan väittäen Suomessa vakituisen oleskeluluvan saaneen miehen olevan hänen aviopuolisonsa ja yhteisen lapsen isä. Mies oli kuitenkin aviopuolison veli ja lapset olivat aviopuolison, joten nainen haki myöhemmin todelliselle aviopuolisolleen oleskelulupaa perhesiteiden perusteella. Kansaneläkelaitos ja Helsingin kaupunki hakivat vahingonkorvauksena maksettuja etuuksia takaisin petoksen tultua ilmi. Käräjäoikeus ja hovioikeus tuomitsivat naisen törkeistä petoksista, jotka koskivat väärin tietojen antamista. Nainen tuomittiin maksamaan Kansaneläkelaitokselle ja Helsingin kaupungille vahingonkorvaukset, koska maksetut etuudet edellyttivät voimassa olevaa oleskelulupaa. Käräjäoikeus ja hovioikeus katsoivat väärillä tiedoilla saadun oleskeluluvan olevan mitätön.¹⁵⁶

Korkein oikeus toteaa, ettei ulkomaalaislaissa ole säännöstä, jonka mukaan virheellisten tietojen perusteella myönnetty oleskelulupa olisi mitätön, eikä oleskelulupaa oltu myöskään ulkomaalaislain 21 §:n nojalla peruutettu. Tämän perusteella korkein oikeus toteaa oleskeluluvan olleen voimassa tekohetkellä, joten myönnettyt sosiaalietuudet ja toimeentulotuet eivät ole olleet oikeudettomia pelkästään sen vuoksi, että maahan tullessaan hakija on antanut virheellisiä tietoja perhesuhteistaan.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Sisäasiainministeriön julkaisuja 2009,11.

¹⁵⁶ KKO 2009:14.

¹⁵⁷ KKO 2009:14.

Sosiaalietuuksien ja toimeentulotuen määrään vaikuttavat voimassaolevien lakien mukaan avioliitto, avoliitto ja huoltajuus, mutta oikea tieto perhesuhteista ei ole minkään tukimuodon osalta myöntämisen edellytys. Tästä johtuen korkein oikeus on katsonut, ettei sosiaalietuuksien ja toimeentulotukien maksaminen ollut sellaisenaan seuraus annettujen perhetietojen virheellisyydestä, vaan oikeus etuuksiin olisi ollut virheellisistä tiedoista riippumattakin. Kansaneläkelaitos ja Helsingin kaupunki eivät myöskään pystyneet esittämään, miten maksetut etuudet olisivat muuttuneet oikeiden tietojen myötä tai hakijan pyrkiessä saavuttamaan suurempia etuuksia väärillä tiedoilla, kuin mihin hän olisi muuten ollut oikeutettu. Tämän perusteella Kansaneläkelaitoksen ja Helsingin kaupungin korvausvaatimukset hylättiin ja nainen vapautettiin tuomituista rangaistuksista sekä kaikesta korvausvelvollisuudesta.¹⁵⁸

Kaikissa Pohjoismaissa väärin tietojen antaminen voi johtaa oleskelulupahakemuksen hylkäämiseen, mutta ainoastaan Tanskassa perhesuhteita koskevien väärin tietojen antamisesta voidaan rangaista ja seuraamukset voivat kohdistua myös perheenkokoajaan¹⁵⁹. Väärin tietojen antaminen tulee yleensä ilmi vasta, kun väärillä tiedoilla oleskeluluvan saanut kolmannen maan kansalainen hakee oleskelulupaa perheelleen. Kokonaisharkinta huomioon ottaen ansaittua oleskelulupaa ei kuitenkaan voida peruuttaa, jolloin perheenkokoajalle ei aiheudu väärin tietojen antamisesta mitään seurauksia. Ulkomaalaislain 36 §:n 2 momenttia voidaan soveltaa vain hakijaan ja hakemus hylätä vain, jos hakija itse on kiertänyt maahantulosäännöksiä. Perheenjäsenen lupahakemusta ei tämän perusteella voida hylätä, jos perheenjäsenen oleskelulupahakemuksen jättänyt hakija ei ole itse kiertänyt maahantulosäännöksiä.¹⁶⁰

Korkeimman oikeuden käsittelemässä tapauksessa konkretisoituu oleskelulupahakemuksessa annettujen oikeiden ja virheellisten tietojen merkitys. Jos oleskelulupa on myönnetty ja sen perusteella on haettu asumiseen perustuvaa sosiaaliturvaa, hakija ei ole korvausvastuussa myönnettyistä etuuksista, koska myöntöedellytykset täyttyvät. Ulkomaalaislain mukaan virheelliset tiedot eivät myöskään mitätöi jo myönnettyä oleskelulupaa, jolloin virheellisesti annetut tiedot tulisi pystyä havaitsemaan jo hakuvaiheessa, jolloin hakemus voidaan vielä niiden perusteella hylätä.

¹⁵⁸ KKO 2009:14.

¹⁵⁹ Sisäasiainministeriön julkaisuja 2009, 11.

¹⁶⁰ HE 240/2009, 22.

4.3.5 Perheenyhdistäminen

Suomessa oikeus perheenyhdistämiseen syntyy lähtökohtaisesti heti oleskeluluvan myöntämisen jälkeen riippumatta perheenkokoajalle myönnetyn oleskeluluvan laadusta. Poikkeuksena ovat kolmannen maan kansalaiset, joille on myönnetty tilapäinen oleskelulupa maasta poistamisen estymisen vuoksi tai ihmiskaupanuhrille myönnetty tilapäinen oleskelulupa. Perheenkokoajan perheenjäsenen ollessa kolmannen maan kansalaisia perheenyhdistämisdirektiivin mukaan oikeus perheenyhdistämiseen syntyy, kun perheenkokoajalle on myönnetty oleskelulupa vähintään vuodeksi ja hänellä on perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskeluoikeus. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin edellyttää perheenkokoajalta laillista oleskelua alueella tiettyä aikaa ennen perheenyhdistämisoikeuden saavuttamista. Vaadittu aika voi kuitenkin olla enintään kaksi vuotta.¹⁶¹

Jäsenvaltiot voivat edellyttää toimeentulon lisäksi myös asuntoa, sairausvakuutusta ja kotouttamistoimenpiteiden noudattamista oleskeluluvan myöntämiseksi. Perheenyhdistämisdirektiivin mukaan edellä mainittuja myöntöedellytyksiä ei kuitenkaan sovelleta pakolaisen perheenjäseniin, jos perheenyhdistämistä haetaan kolmen kuukauden aikana pakolaisaseman myöntämisestä.¹⁶² Perheenyhdistämisdirektiivin mukaan oleskelulupahakemus voidaan hylätä tai lupa peruuttaa, jos asiassa on käytetty vääriä tai harhaanjohtavia tietoja tai asiakirjoja tai avioliitto on solmittu tai adoptio tehty yksinomaan oleskeluluvan saamiseksi.¹⁶³

Ruotsissa perheenkokoajalta edellytetään vähintään vuodeksi myönnettyä oleskelulupaa kaikissa perheenyhdistämistapauksissa. Norjan hallitus on vastikään ehdottanut, että humanitaaristen syiden perusteella oleskeluluvan saaneella olisi oikeus perheenyhdistämiseen vasta neljän vuoden koulutuksen tai työkokemuksen jälkeen. Sama sääntö koski myös pakolaisia, kun kysymyksessä on uusi perheside. Sisäasiainministeriön selvityksessä ehdotettiin, että oleskeluluvan myöntäminen toissijaisen, humanitaarisen ja tilapäisen oleskeluluvan haltijan perheenjäsenelle edellyttäisi perheenkokoajan vähintään vuoden kestänyttä luvallista oleskelua Suomessa. Pakolaisilta vastaava oleskeluaikaa ei edellytettäisi, jos perhe on perustettu ennen Suomeen

¹⁶¹ HE 240/2009, 19.

¹⁶² HE 240/2009, 18.

¹⁶³ HE 240/2009, 19.

saapumista.¹⁶⁴ Ehdotus poistettiin lakimuutoksen valmistelussa lausuntokierroksen jälkeen, koska esitystä pidettiin ongelmallisena yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta ja sen epäiltiin lisäävän valituksia hallitustuomioistuimessa, kun kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneet valittaisivat päätöksestä saadakseen pakolaisaseman ja siten oikeuden perheenyhdistämiseen ilman asumisaikavaatimuksia.¹⁶⁵

Neljän viimeisen vuoden aikana perheenjäseniksi ilmoitettujen kasvattilasten määrä on kasvanut somalialaisperheiden ja vuoden 2008 aikana myös afganistanilaisperheiden kohdalla. Ulkomaalaislaki ei sisällä säännöksiä kasvattilapsista ja kasvattilapsi on katsottu perheenjäseneksi, jos huoltajuudesta on esitetty riittävä selvitys. Edellytyksenä oleskeluluvan myöntämiselle on ollut lapsen vanhempien kuolema ja lapsen asuminen kasvattivanhemman luona jo ennen kasvattivanhemman Suomeen tuloa. Ruotsin ja Norjan ulkomaalaislaissa ei ole säännöksiä kasvattilapsista. Ruotsissa ongelma on tiedostettu, mutta siihen ei ole tehty erityistä linjausta. Norjassa ja Tanskassa kasvattilapsiongelmaa ei ole, ja Tanska myöntää kasvattilapselle oleskeluluvan, jos kasvatusvanhemmilla on riittävä toimeentulo.¹⁶⁶

4.3.6 Henkilöllisyyden selvittäminen

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa kuusi ohjataan lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen soveltamista ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin. Lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa taataan lapsen oikeus henkilöllisyyteen ja lapselle, jolta on laittomasti riistetty henkilöllisyys osittain tai kokonaan, on annettava asianmukaista apua ja suojelua pyrkien nopeasti palauttamaan hänelle hänen henkilöllisyytensä. Lapsen kohdalla henkilöllisyyden selvittämiseen kuuluu myös iän selvittäminen. Kansainvälistä suojelua tai muuta oleskelulupaa hakevan ikä voi olla epäselvä esimerkiksi lähtömaan puutteellisen väestörekisterin tai kotimaassa hakijaan kohdistuvan viranomaisten vainon vuoksi. Pienet lapset ja nuoret eivät aina edes tiedä omaa ikäänsä ja osa lapsista ilmoittaa ikänsä virheellisesti. Ilmoittamalla ikänsä

¹⁶⁴ Sisäasiainministeriön julkaisuja 2009, 12.

¹⁶⁵ HE 240/2009, 30.

¹⁶⁶ Sisäasiainministeriön julkaisuja 2009, 10.

virheellisesti hakijat voivat pyrkiä käyttämään väärin turvapaikkajärjestelmää tai perheenyhdistämismenettelyä.¹⁶⁷

Norjan ulkomaalaislain mukaan hakijaa voidaan pyytää osallistumaan lääketieteelliseen tutkimukseen iän selvittämiseksi. Ikä määritellään hampaistotutkimuksella, ja tutkimuksesta kieltäytyminen voi vaikuttaa hakemuksen arviointiin. Norjassa tutkimuksia syyskuuhun 2006 asti tehnyt sairaala irtisanoutui tehdystä sopimuksesta tutkimuksen tieteellisen todistusvoiman riittämättömyyden vuoksi. Heinäkuussa 2009 annetussa ehdotuksessa turvapaikkapolitiikan tiukentamisesta ehdotettiin muun muassa ilman huoltajaa tulevien alaikäisten ikätutkimusten lisäämistä. Menetelmänä käytettäisiin ranne- ja hampaistotutkimusta ja lastensairaala tekisi hakijan iästä kokonaiselvityksen.¹⁶⁸

Ruotsissa lääketieteellisestä ikätutkimuksesta ei säädetä laissa ja iän määrittämisessä käytetään ranne- ja hampaistotutkimusta sisäisen ohjeistuksen mukaan. Käytännössä ilman huoltajaa tuleville alaikäisille hakijoille tutkimuksia ei enää tehdä, koska tieteellistä todistusvoimaa ei pidetä riittävänä ja tutkimusten tekeminen pidentää turvapaikkahakemusten käsittelyaikoja. Iän selvittäminen perustuu hakijan antamiin tietoihin ja silmämääräiseen tarkasteluun, jonka suorittaa lapsiin erikoistunut viraston käsittelijä.¹⁶⁹

Tanskassa lääketieteellisestä ikätutkimuksesta ei säädetä oleskelulupia koskevassa laissa, mutta jos hakijan ulkoisen olemuksen ei katsota vastaavan hakijan ilmoittamaa ikää, poliisi voi ehdottaa hakijalle lääketieteellistä ikätutkimusta. Ikätutkimuksessa käytetään hakijan ulkoisen olemuksen arvioinnin lisäksi röntgenkuvia ranteesta ja hampaista. Tutkimuksesta kieltäytymisellä voi olla kielteinen vaikutus hakemuksen arviointiin. Vuonna 2008 Tanskassa oli 297 alaikäistä turvapaikanhakijaa, joista 52 hakijalle tehtiin lääketieteellinen ikätutkimusta ja noin 70 prosentissa tutkituista tapauksista hakija oli vähintään 18-vuotias.¹⁷⁰

Suomessa lääketieteellisestä ikätutkimuksesta ei ole säädetty ulkomaalaislaissa ja tehdyt tutkimukset ovat perustuneet hakijan suostumukseen. Toukokuussa 2009 antamassaan lausunnossa apulaisoikeusasiamies piti parempana, ettei ikätutkimuksia suoritettaisi pelkän

¹⁶⁷ HE 240/2009, 3.

¹⁶⁸ HE 240/2009, 16.

¹⁶⁹ HE 240/2009, 16.

¹⁷⁰ HE 240/2009, 17.

alaikäisen turvapaikanhakijan suostumuksen perusteella. Valtaosa Suomeen ilman huoltajaa saapuvista alaikäisesti ilmoittaa olevansa vähän alle 18-vuotiaita, mutta toisinaan ulkonäön perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että kyseessä on täysi-ikäinen hakija. Oikeuslääketieteellisellä ikätutkimuksella pyritään osoittamaan selvästi täysi-ikäiset hakijat eli käytännössä lähes 20-vuotiaat ja sitä vanhemmat.¹⁷¹

Vuonna 2009 Helsingin poliisilaitoksen teettämässä 44 ikätutkimuksessa 33 henkilöä osoittautui vähintään 18-vuotiaaksi. Oulun poliisilaitoksen pyynnöstä tutkituista 42 alaikäiseksi ilmoittautuneesta hakijasta 24 osoittautui täysi-ikäiseksi.¹⁷² Ulkomaalaislain 37 §:n mukaan perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakevan lapsen tulee olla alle 18-vuotias oleskelulupahakemuksen tullessa vireille. Laki ei edellytä kuitenkaan hakijan alaikäisyyttä hakemuksen ratkaisupäivänä, joten oleskelulupa on myönnetty virallisen huoltosuhteen perusteella, vaikka lapsi olisi tullut täysi-ikäiseksi hakemuksen käsittelyn aikana. Suurin osa alaikäisistä turvapaikanhakijoista saapuu Suomeen lähes täysi-ikäisenä.¹⁷³

4.4 Hallituksen esitys ulkomaalaislain muutoksista

Sisäasiainministeriön selvityksen perusteella hallitus on laatinut eduskunnalle esityksen ulkomaalaislain muutoksista, jotka koskevat perheen yhdistämistä, turvapaikkaa tai kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeutta ja hakijan iän selvittämistä oikeuslääketieteellisesti.

Hallituksen esityksen mukaisesti kaikkia turvapaikkaa tai kansainvälistä suojelua hakeneita koskeva automaattinen työnteko-oikeus kolme kuukautta hakemuksen jättämisen jälkeen poistuisi. Esityksen mukaisesti hakijat, joilla on rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja, voisivat työskennellä kolmen kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Hakijat, joilta rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja puuttuu, saisivat työnteko-oikeuden vasta kuusi kuukautta hakemuksen jättämisen jälkeen. Matkustusasiakirjan mahdollistaessa nopeamman siirtymisen

¹⁷¹ HE 240/2009, 21.

¹⁷² HE 240/2009, 7.

¹⁷³ HE 240/2009, 12.

työmarkkinoille maahantuloasiakirjojen hävittäminen on vähemmän edullista ja kannustaa hakijoita esittämään mahdolliset olemassa olevat asiakirjat viranomaisille.¹⁷⁴

Perheenyhdistämistä koskevaa lainsäädäntöä pyritään lähentämään EU:n jäsenvaltioiden ja muiden Pohjoismaiden lainsäädäntöihin, jolloin perheenyhdistämisoikeus maahanmuuton vetotekijänä heikkenee. Väärien perhetietojen antamisen uskotaan tulevan vähemmän houkuttelevaksi, jos väärien tietojen antaminen vaikuttaa kotimaahan jääneen perheen oleskeluluvan saantiin. Ehdotuksena on, että perheenjäsenen oleskelulupahakemus voidaan hylätä, vaikka hänen ei katsottaisi syyllistyneen maahantulosäännösten kiertämiseen, jos on perustellusti aihetta epäillä perheenkokoajan saaneen oleskeluluvan Suomesta väärin perustein. Esityksessä ehdotetaan myös riittävän toimeentulon edellyttämistä perhesiteiden perusteella oleskelulupaa hakevalta, jos kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen perhe on muodostettu vasta maahantulon jälkeen. Ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa perustettua perhettä toimeentuloedellytykset eivät koskisi.¹⁷⁵

Kasvatilapsen oleskeluluvan myöntöperusteiden määrittelemisen laissa suojaisi lasta tilanteissa, jossa lapsi on tosiasiallisesti osa perhettä, mutta huoltosuhteesta ei voida saada virallista selvitystä. Samalla estettäisiin maahantulosäännösten kiertämistä tapauksissa, joissa taloudellisessa hyötymistarkoituksessa perheenjäseniksi ilmoitetaan lapsia, joilla ei ole todellisia perhesiteitä oleskelulupaa hakevaan perheeseen. Alaikäisen lapsen muuttaminen vieraaseen maahan perheen kanssa, johon hänellä ei ole todellista sidettä, voi useissa tapauksissa olla lapsen edun vastaista. Säännöksiä selkeyttämällä saadaan paremmat valmiudet torjua lapsikaupan mahdollisuutta ja puuttua lupamenettelyn keinoin lapsen hyväksikäytön eri ilmenemismuotoihin. Ulkomaalaislaissa kasvatilapsi voitaisiin rinnastaa perheenjäseneseen, jos lapsi on ollut perheenkokoajan huollossa jo ennen Suomeen tuloa ja lapsi on edelleen huollon tarpeessa.¹⁷⁶

Hallituksen esityksen tarkoituksena on ottaa käyttöön iän selvittämistä koskevat turvapaikkamenettelydirektiivin säädökset ja tavoitteena on, että kansainvälistä suojelua tai muulla perusteella oleskelulupaa hakevan iän selvittämisestä säädettäisiin laissa. Iän selvittämisestä ei ole tarkoitus tehdä automaattista käytäntöä ilman huoltajaa tulevien alaikäisten

¹⁷⁴ HE 240/2009, 26.

¹⁷⁵ HE 240/2009, 25.

¹⁷⁶ HE 240/2009, 26.

turvapaikanhakijoiden kohdalla. Iän määrittäminen tulisi tehdä vain, jos voidaan perustellusti epäillä ilmoitetun ja todellisen iän poikkeavan ratkaisevasti toisistaan.¹⁷⁷

Lapsen edun kannalta on keskeistä, että lapsi pääsee omia valmiuksiaan vastaavaan ikäympäristöön eikä alaikäisille hakijoille tarkoitetuissa vastaanottoyksiköissä majoiteta täysi-ikäisiä hakijoita. Iän määrittämisellä pyritään myös välttämään kustannuksia, joita syntyy täysi-ikäisten majoittamisesta alaikäisille tarkoitetuissa yksiköissä sekä vähentämään turvapaikka- ja oleskelulupamenettelyyn liittyviä väärinkäytöksiä ja maahantulosäännösten kiertämistä sekä poistamaan vetotekijöitä, jotka tekevät Suomesta houkuttelevan maahanmuuton kohteen. Iän oikeuslääketieteellisellä selvittämisellä voi olla ennaltaehkäisevää vaikutusta, jolloin hakijat tietävät tutkimuksesta ja antavat hakemuksessa jo lähtökohtaisesti oikeat tiedot.¹⁷⁸

Valtio korvaa turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannuksen täysimääräisesti. Iän selvittäminen on taloudellisesti merkittävä tekijä, sillä alaikäisen ilman huoltajaa tulleen turvapaikanhakijan vuosikustannukset ovat merkittävästi suuremmat kuin täysi-ikäisen. Vuonna 2008 täysi-ikäisen turvapaikanhakijan vastaanottokeskuspaikka maksoi 14 900 euroa. Ryhmäkodissa asuvan ilman huoltajaa tulleen alaikäisen vastaavat kustannukset olivat 49 700 euroa ja tukiasunnossa asuvan, ilman huoltajaa tulleen 16-vuotiaan vuosikustannukset olivat 28 900 euroa. Ilman huoltajaa saapuneelle alaikäiselle järjestetään majoituksen, kasvatuksen, hoidon tai ohjauksen lisäksi sosiaali- ja terveyspalveluita, vapaa-ajan palveluita, oikeusapupalveluita ja tulkkipalveluita. Helsingin yliopiston oikeuslääketieteellisen laitoksen mukaan yhden hakijan iän määrittämisen kustannukset vaihtelevat tutkimusmenetelmästä riippuen 365–770 euron välillä.¹⁷⁹

Esitettyjen muutosten tekeminen ulkomaalaislakiin lisäisi hallintokäytäntöjen läpinäkyvyyttä, ja väärinkäytösten ehkäiseminen ja perusteettomien hakemusten väheneminen vahvistaisivat niiden hakijoiden asemaa, jotka eivät pyri väärinkäyttämään tai kiertämään maahantulosäännöksiä. Väärinkäytöksien ehkäiseminen ja perusteettomien hakemusten väheneminen lisäisivät kansalaisyhteiskunnan luottamusta ja hyväksyntää lainsäädäntöä ja viranomaisten toimintaa kohtaan.¹⁸⁰

¹⁷⁷ HE 240/2009, 24.

¹⁷⁸ HE 240/2009, 25.

¹⁷⁹ HE 240/2009, 28.

¹⁸⁰ HE 240/2009, 28.

5 YHTEENVETO

Gøsta Esping-Andersenin mukaan kansalaisuus oikeuttaa sosiaalietuuksiin ja sosiaalietuudet luovat työmarkkinoiden ja työntekijän väliin dekommodifikaatiota. Dekommodifikaatio vähentää työntekijän hyvinvoinnin ja toimeentulon riippuvuutta työmarkkinoilta ansaitusta palkasta. Esping-Andersen jakaa valtiot kolmeen kategoriaan sen perusteella, miten valtiot ovat järjestäneet työntekijän toimeentulon tämän jäädessä työmarkkinoiden ulkopuolelle. Konservatiivinen valtio luottaa yhteisön ja kirkon luomaan turvaan ja liberaali valtio kansalaisten mahdollisuuteen vapaasti valita toimeentulon lähteensä ja siten ottaa vastuu omasta toimeentulostaan ja hyvinvoinnistaan. Sosiaalietuuksien vähentäessä markkinatalouden tehokkuutta liberaali valtio tarjoaa sosiaalietuuksia vain kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolelle jääville. Sosiaalidemokraattinen valtio lähtee liikkeelle ajatuksesta, että riski joutua työmarkkinoiden ulkopuolelle on yhteiskunnallinen, jolloin valtiolla on vastuu vähentää työntekijän hyvinvoinnin riippuvuutta työmarkkinoista sosiaalietuuksien avulla.

Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan kehittyminen alkoi yhteiskunnan rakennemuutoksesta. Teollistumisen myötä muodostuneissa kaupungeissa työntekijöiden toimeentulo oli riippuvainen palkkatyöstä ansaitusta rahasta ja rahalla hankituista hyödykkeistä. Maaseudun maa- ja metsätaloustyöntekijät olivat kaupunkityöläisiin verrattuna omavaraisempia hyödykkeiden osalta, mutta työkyvyn heikkeneminen oli työttömyyttä suurempi uhka toimeentulolle. Keskustelua sairausvakuutuksen kohderyhmästä ja kansallisesta vanhuuseläkkeestä käytiin 1900-luvun ensimmäisistä vuosista 1930-luvulle yhteisymmärryksen pääsemättä. Pohjoismaille tyypilliseen universaaliin suuntaan työväenvakuutuksen sijaan Suomen sosiaalipolitiikka kääntyi vasta kansaneläkelain myötä vuonna 1937. Sosiaalivakuutuksen myötä ryhmien keskeiset persoonalliseen solidaarisuuteen perustuneet siteet korvautuvat anonyymilla ja periaatteessa kaikki vakuutetut kattavalla solidaarisuudelle. Sosiaalivakuutus luo vakuutettujen välille vastavuoroisuutta, jolloin vakuutuksesta muodostuu yksilön ja yhteiskunnan välinen yhteiskuntasopimus.

Kansaneläkelaitoksen vuonna 2007 tehdyn tutkimuksen mukaan sosiaalivakuutusjärjestelmä nauttii edelleen kansalaisten luottamusta, universaalit etuudet saavat kannatusta kaikissa väestöryhmissä, ja pieniin veronkorotuksiin ollaan valmiita, jos niillä rahoitetaan sosiaali- ja terveyspalveluita. Mielenpitoet kuitenkin jakautuvat väestöryhmien kesken, kun kysymys on ansiosidonnaisista etuuksista. Vastaajien omat intressit vaikuttivat asenteisiin ja väestöryhmien väliset mielipide-erot vaihtelivat kyseessä olevan etuuden mukaan. Sosiaaliturvan heikennykset, muutokset ja maksut halutaan kohdistaa muille kuin itselle.

Maahantuloa Suomeen säätelee lyhytaikaisen oleskelun osalta Schengenin säännöstö ja pitkäaikaisen oleskelun osalta ulkomaalaislaki. Schengenin säännöstöä noudattavat valtiot ovat yhdessä sopineet jäsenvaltioiden kansalaisten vapaasta liikkumisesta alueella ja alueen ulkopuolelta tulevien henkilöiden viisumivapaudesta ja -velvollisuudesta. Oleskelun kestäessä yli kolme kuukautta Suomeen tulija tarvitsee oleskeluluvan ja oleskelulupa voidaan myöntää hakuperusteiden mukaan määräaikaisena, joko tilapäisenä tai jatkuvana. Oleskelulupaa voi hakea työnteon, elinkeinonharjoittamisen, opiskelun tai perhesiteen perusteella. Oleskeluluvan hakijoilta edellytetään pääsääntöisesti turvattua toimeentuloa Suomessa oleskelun aikana. Toimeentuloedellytyksistä kuitenkin poiketaan, jos oleskelulupa myönnetään pakolaisaseman perusteella turvapaikkana tai kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupana. Perhesiteiden perusteella oleskelupa myönnetään Suomessa oleskelevan perheenjäsenen oleskelulupaa vastaavana.

Maahanmuuttajan oikeutta sosiaaliturvaan säätelee *laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta*. Sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan henkilöihin, jotka asuvat vakinaisesti ja oleskelevat pääsääntöisesti Suomessa. Maahanmuuttajan katsotaan muuttavan Suomeen vakinaisesti, jos hänellä on vähintään kahdeksi vuodeksi työsopimus Suomessa tehtävää työtä varten, hänen perheenjäsenensä oleskelee vakinaisesti Suomessa tai hakija, toinen hänen vanhemmistaan tai yksi isovanhemmista on, tai on ollut, syntyperäinen Suomen kansalainen. Vakinaisesti Suomeen muuttaviksi katsotaan myös turvapaikan ja kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan Suomesta saaneet henkilöt. Perheenjäsenen katsotaan muuttavan Suomeen vakinaisesti, jos Suomessa asuva perheenjäsen oleskelee Suomessa vakinaisesti.

Tutkimus rajautuu turvapaikanhakijoihin ja heidän perheenjäseniinsä oleskeluluvan myöntöedellytysten perusteella. Työntekijöiden, ammatinharjoittajien, opiskelijoiden ja heidän perheenjäsentensä kohdalla oleskeluluvan myöntöedellytyksenä on riittävä toimeentulo Suomessa oleskelun ajaksi, jolloin asumiseen perustuvan sosiaaliturvan ei pitäisi olla ensisijainen maahanmuuton peruste. Turvapaikanhakijoiden ja heidän perheenjäsentensä osalta toimeentuloedellytystä ei ole, ja heidän katsotaan muuttavan Suomeen vakinaisesti, jolloin he ovat oikeutettuja asumiseen perustuvaan sosiaaliturvaan oleskeluluvan myöntöhetkestä lähtien.

Sisäasiainministeriö on vuonna 2009 teettänyt selvityksen, jonka tarkoituksena oli ehdottaa turvapaikkapolitiikkaan, turvapaikkaprosessin tehostamiseen ja perheenyhdistämiseen liittyviä toimenpiteitä. Ehdotettujen toimenpiteiden tavoitteena oli vähentää kustannuksia turvapaikkaprosessia tehostamalla ja karsia vetotekijöitä, jotka houkuttelevat perusteettomaan turvapaikanhakemiseen. Selvityksessä kiinnitettiin huomiota turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuteen, toimeentulotuen määrään, perheenyhdistämisoikeuteen ja alaikäisten turvapaikanhakijoiden saamiin etuuksiin. Selvityksessä katsottiin tärkeäksi seurata muiden Pohjoismaiden turvapaikkapolitiikkaa siltä osin, kuin se vaikuttaa Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrään.

Selvityksen perusteella hallitus laati eduskunnalle ulkomaalaislain muutosehdotuksen. Muutosehdotuksessa kaikkia maahanmuuttajia koskevaa työnteko-oikeutta rajoitettaisiin niiden turvapaikanhakijoiden osalta, jotka eivät pysty todistamaan henkilöllisyyttään. Perhesiteiden perusteella haettavien oleskelupien kohdalla on koettu ongelmalliseksi hakemuksissa annetut virheelliset ikä- ja perhetiedot. Ulkomaalaislakiin on ehdotettu säädöksiä, joiden avulla olisi mahdollista langettaa sanktion perheenjäsenen oleskelulupaa hakevalla, jos Suomessa asuva perheenkokoaja on hakenut ja saanut oleskeluluvan väärin perustein. On ehdotettu, että toimeentuloedellytykset laajennettaisiin koskemaan myös oleskeluluvan myöntämisen jälkeen perustettua perhettä.

Perhesiteiden perusteella on haettu myös lisääntyvässä määrin oleskelulupia kasvattilapsille, joista ei ole säädöksiä ulkomaalaislaissa. Kasvattilapsen oleskeluluvan myöntöedellytysten määrittäminen laissa suojaisi lasta tilanteissa, joissa hän on tosiasiallisesti osa perhettä, mutta huoltosuhteesta ei voida saada virallista dokumenttia. Samalla estettäisiin maahantulosäännösten kiertämistä taloudellisessa hyötymistarkoituksessa ilmoittamalla perheenjäseniksi lapsia, jotka

eivät todellisuudessa kuulu perheeseen. Oikeuslääketieteellisestä ikätutkimuksesta säätäminen ulkomaalaislaissa antaisi mahdollisuuden tehdä iän määrittäminen tapauksissa, joissa voidaan perustellusti epäillä ilmoitetun ja todellisen iän poikkeavan ratkaisevasti toisistaan. Samalla varmistettaisiin, että lapsi pääsee omia valmiuksiaan vastaavaan ympäristöön eikä alaikäisille suunnitelluissa yksiköissä majoiteta täysi-ikäisiä hakijoita.

Ulkomaalaislain muutoksilla uskotaan hallintokäytännön läpinäkyvyyden lisääntyvän sekä niiden hakijoiden aseman parantuvan, jotka eivät pyri väärinkäyttämään tai kiertämään maahantulosäännöksiä. Väärinkäytösten ennaltaehkäisemisen ja perusteettomien hakemusten vähentämisen uskotaan lisäävän kansalaisyhteiskunnan luottamusta ja hyväksyntää toiminnalle.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Suomalaisen sosiaaliturvan juuret ovat liberaalissa sosiaalipolitiikassa, jolle tyypillistä on todellisen avun tarpeen määrittelemisen ja ajatus avuntarvitsijan mahdollisimman nopeasta paluusta työelämään huolehtimaan omasta hyvinvoinnistaan. Kokoomuksen kansanedustaja Arto Satonen pelkää, että kaikki maahantulijat eivät ymmärrä järjestelmän perustuvan työssäkäyvien maksamiin veroihin¹⁸¹. Jo Martineau ja Smiley epäilivät sosiaalietuuksien johtavan joutilaisuuteen.

Sosiaalidemokraattinen sosiaalipolitiikka kuitenkin lähtee ajatuksesta, että oikeus sosiaalietuuksiin saavutetaan asumalla maassa laillisesti ja vakinaisesti. Keskustelussa maahanmuuttajista on loppujen lopuksi kysymys sosiaalivakuuttamisen ikuisesta kysymyksestä; ketkä riskipooliin halutaan liittää ja millä ehdoilla. Koska suomalainen sosiaaliturva on universaalialia, maahanmuuttaneiden oikeutta asumiseen perustuvaan sosiaaliturvaan ei ole kyseenalaistettu. Keskustelua käydään sen sijaan ulkorajoilla pohtien, ketkä Suomeen saavat muuttaa ja millä ehdoilla.

Dekommodifikaation asteen ollessa sosiaalidemokraattisissa valtioissa korkea maahanmuuttajan hyvinvointi ja toimeentulo on turvattu jo oleskeluluvan myöntöhetkestä lähtien. Sosiaalietuuksien hyödyntämisen kynnys voi olla myös matalampi sosiaalidemokraattisissa hyvinvointivaltioissa, koska etuuden myöntävä taho on kasvoton järjestelmä. Konservatiivissa ja liberaaleissa valtioissa apua haetaan persoonalliseen solidaarisuuteen perustuvilta yhteisöiltä, jolloin kynnys hakea etuutta voi olla korkeampi. Suomesta tehdään eniten vastuunmäärityksen mukaisia vastaanottopyyntöjä Kreikkaan ja Italiaan, jotka voidaan luokitella mannermaisiin eli konservatiivisiin valtioihin. Turvapaikanhakijan kannalta on taloudellisesti turvallisempaa muuttaa maahan, jossa sosiaalietuudet ovat saavutettavissa muuttohetkestä lähtien kuin turvata toimeentuloaan lähtemällä etsimään töitä tai rakentamaan sosiaalisia verkostoja uudessa maassa.

Dublin-asetuksen tavoitteena on estää turvapaikanhakijoita etsimästä hakemuksen käsittelyn kannalta edullisinta jäsenvaltiota. Suomen tekemien Dublin-päätösten suuri määrä saattaa omalta

¹⁸¹ Aamulehti 21.11.2009, A04.

osaltaan kertoa Suomen sosiaaliturvan houkuttelevuudesta. Tilastoista ei kuitenkaan selviä, olisivatko käännytettyjen hakijoiden turvapaikkahakemukset olleet perusteltuja vai perusteettomia. Perusteettomien hakemusten osalta hakijoita saattaa houkutella kohtuullisen pitkät hakemusten käsittelyajat sekä muita maita korkeampi toimeentulotuki hakemuksen käsittelyn ajalta. Etenkin bulgariaalaisten turvapaikanhakijoiden osalta kysymys saattaa olla tästä, koska hakemuksia tehdään toistuvasti ja niitä myös perutaan. Bulgaria lasketaan EU:n jäsenvaltiona turvalliseksi maaksi, jolloin turvapaikkahakemukselle ei lähtökohtaisesti ole perusteita. Unionin kansalaisina bulgarialaiset saavat myös oleskella Suomen alueella kolme kuukautta rekisteröitymättä.

Turvapaikkahakemuksen ollessa perusteltu hakijoita todennäköisesti houkuttelee hakemusajan toimeentulotuen sijaan kattava sosiaaliturvajärjestelmä, johon pääsee osalliseksi oleskeluluvan saatuaan. Ajatusta tukevat Ruotsin suuret turvapaikanhakijamäärät, vaikka Ruotsin maksama toimeentulotuki hakemuksen käsittelyajalta onkin pienempi kuin Suomessa. Tältä osin pääministeri Vanhasen pelko turvapaikanhakijoiden määrän lisääntymisen osalta on perusteltua¹⁸², koska jos houkutin on yleinen sosiaaliturvan taso eikä maksettu toimeentulotuki hakemuksen käsittelyn ajalta, toimeentulotuen rahakorvauksen määrän muutoksella ei ole vaikutusta Suomen houkuttelevuuteen perusteltujen turvapaikkahakemusten osalta.

Sosiaaliturvan tason lisäksi hakijoita, joilla on perusteet turvapaikan hakemiselle, saattaa houkutella myös perheen yhdistämisoikeus. Suomessa ulkomaalaislaki kohtelee tasapuolisesti ennen ja jälkeen oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden perheitä, jolloin perheen yhdistämisoikeus ilman toimeentuloedellytyksiä koskee perhettä kaikissa tapauksissa. Täysi-ikäisen turvapaikanhakijan perheeksi luetaan puoliso sekä alaikäiset huollettavana olevat perheenjäsenet. Alaikäisen turvapaikanhakijan perhettä on huoltaja. Perheetön alaikäinen turvapaikanhakija, jonka holhooja on menehtynyt tai olinpaikka on tuntematon, saa turvapaikan inhimillisten yksilöllisten syiden perusteella ja hänen perheenjäsenekseen voidaan laskea myös alaikäiset sisarukset.

Ongelmaksi ovat muodostuneet turvapaikkahakemuksissa annetut virheelliset ikä- ja perhetiedot. Suomessa perheen kokoajan antamat virheelliset tiedot eivät vaikuta perheenjäsenten

¹⁸² Aamulehti 12.11.09, A04.

oleskelulupahakemusten käsittelyyn. Ulkomaalaislakiin ehdotetun iänmäärityksen ja virheellisten perhetietojen antamisesta seuraava sanktion mahdollisuuden luulisi vaikuttavan toivotusti annettavien hakemustietojen oikeellisuuteen. Muutokset eivät kuitenkaan vaikuta siihen tosiasiaan, että turvapaikansaaneella on oikeus perheenyhdistämiseen ja hänen perheenjäsenillään on oikeus asumiseen perustuvaan sosiaaliturvaan.

Perheenyhdistämisoikeus mahdollistaa maahanmuuttajayhteisön moninkertaisen kasvun turvapaikanhakijoiden määrään verrattuna, jos perheet ovat monilapsisia ja lähtömaan tilanne säilyy levottomana pitkään. Vuonna 2009 turvapaikkahakemusten määrä lisääntyi 53 prosenttia ja perhesiteiden perusteella haettujen oleskelulupien 48 prosenttia. Viidennes turvapaikanhakijoista ja neljännes perhesiteiden perusteella oleskelulupaa hakevista on lähtöisin Somaliasta. Turvapaikkahakemusten ja perhesiteiden perusteella haettujen oleskelulupien välillä on siten selvä yhteys toisiinsa. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan somalialaisia hakijoita saattaa houkutella Suomeen omalta osaltaan kohtalaisen suuri somaliyhteisö.

Lyhyessä ajassa saavutetun työnteko-oikeuden on katsottu muissa EU-maissa lisänneen turvapaikanhakijoiden määrää. Ulkomaalaislakiin on ehdotettu työnteko-oikeuden rajaamista ilman henkilöllisyystodistusta tulevien turvapaikanhakijoiden osalta. Suomessa maahanmuuttajat kuitenkin työllistyvät yleisesti ottaen heikosti, joten työnteko-oikeuden rajoittamisella saattaisi olla vaikutusta ainoastaan turvapaikanhakijoihin, jotka saapuvat ilman henkilöllisyystodistusta ja pystyvät järjestämään itselleen työpaikan Suomesta alle kuudessa kuukaudessa. Työnteko-oikeuden rajoittaminen saattaisi myös luoda maahanmuuttajista niin sanottua harmaata työvoimaa, jolloin ensimmäinen työkokemus Suomessa perustuisi verotuksen ja työpaikkalainsäädännön kiertämiseen.

Sisäasiainministeriön selvitys ja selvityksen perusteella tehty ulkomaalaislain muutosehdotus lähtevät liikkeelle väärinkäytösten ennaltaehkäisystä ja vaikeuttamisesta. Ulkomaalaislain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Muutosehdotuksia perustellaankin hallintotavan läpinäkyvyyden lisääntymisellä ja hakijoiden iänmääritystä lapsen oikeudelle valmiuksiaan vastaavaan ympäristöön. Ulkomaalaislain tavoitteena on kuitenkin edistää maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista. Muutosehdotuksen mukaan väärinkäytöksi ennaltaehkäiseminen parantaa sellaisten hakijoiden asemaa, jotka eivät pyri väärinkäyttöihin tai maahantulosääntöjen kiertämiseen.

Muutosehdotuksen lähtökohtana ei kuitenkaan ole edistää maahanmuuttosäännöksiä noudattavien turvapaikanhakijoiden hakemusprosessia, vaan lakia tiukentamalla turvapaikanhakijoiden virtaa ja prosessin kustannuksia pyritään hillitsemään.

Pääministeri Vanhanen kommentoi maahanmuuttoa Aamulehdessä marraskuussa 2009 toteamalla, että maahanmuuton painopiste pitäisi siirtää pakolaisista työperäiseen maahanmuuttoon. Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupia myönnettiin vuonna 2009 yhteensä 2 940 henkilölle ja myönteisiä turvapaikkapäätöksiä tehtiin 1 373. Tilastoanalyysin perusteella työn- ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupahakemusten määrä väheni 42 prosenttia vuodesta 2008. Vuoden 2009 tilastojen mukaan työperäisiä maahanmuuttajia näyttää hakemusmäärän voimakkaasta laskusta huolimatta olevan enemmän kuin turvapaikan saaneita. Hakemusmääriä tarkasteltaessa tilastot näyttävät toisin — vuonna 2009 turvapaikanhakijoita oli 5 988 henkilöä ja työntekijän oleskelulupaa hakevia 3 539 henkilöä.

Suomen näkökulmasta katsottuna jokaisen työnantajan unelma olisi koulutettu ja kokenut työntekijä, joka tekee työnsä hyvin ilman perehdytystäkin. Unelmatyöntekijöitä on harvoin saatavilla, ja panostusta työntekijään vaaditaan myös työntajalta. MTV3:n Internet-sivullaan julkaiseman kyselytutkimuksen mukaan moni maahanmuuttajanuori muuttaisi mielellään pois Suomesta. Tutkimuksessa haastateltiin 15–21-vuotiaita virolais-, venäläis- ja somalitaustaisia nuoria, ja tutkimuksen mukaan nuoret kokivat Suomen rasistiseksi ja ennakkoluuloiseksi maaksi. Somalitaustaiset nuoret myös epäilivät, ettei heillä ole valtaväestöön verrattuna yhtä hyviä uramahdollisuuksia. Kielitaitoisina ja kansainvälisesti verkostoituneena he kokivat Suomesta pois muuttamisen helppona.¹⁸³

Rajan takaa lähestyvän ihmisvirran ihmettelemisen sijaan huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, mihin virta kulkee rajan ylitettyään. Panostaminen Suomeen muuttavaan tulevaisuuden työvoimaan valuu hukkaan, jos Suomessa koulutetut maahanmuuttajat eivät jää Suomeen.

¹⁸³ www.mtv3.fi.

LÄHDELUETTELO

Painetut lähteet

Kirjallisuus

Esping-Andersen, Gøsta 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Polity Press.

Forma, Pauli; Kallio, Johanna; Pirttilä, Jukka; Uusitalo, Roope 2007. Kuinka hyvinvointivaltio pelastetaan. Tutkimus kansalaisten sosiaaliturvaa koskevista mielipiteistä ja valinnoista. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 89. Kelan tutkimusosasto, Vammalan kirjapaino.

Hellsten, Katri 2004. Kolmannen aallon sosiaaliturva ja Euroopan sosiaalinen malli? Teoksessa Hellsten, Katri; Helne, Tuula (toim.) Vakuuttava sosiaalivakuutus?: Kelan tutkimusosasto, 118–125.

Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko; Sajavaara Paula 1997. Tutki ja kirjoita. Tammer-Paino.

Jauho, Mikko 2004. Sosiaalivakuutus ja sosiaalisen vastuun synty – tapaturmavakuutus edelläkävijänä. Teoksessa Hellsten, Katri; Helne, Tuula (toim.) Vakuuttava sosiaalivakuutus? Kelan tutkimusosasto, 70–89.

Niemelä, Heikki 2004. Suomen sairausvakuutusjärjestelmän synty. Teoksessa Hellsten, Katri; Helne, Tuula (toim.) Vakuuttava sosiaalivakuutus? Kelan tutkimusosasto, 90–117.

Näkökulmia turvapaikkapolitiikkaan. Kehitysehdotuksia ja pohjoismaista vertailua. Sisäasiainministeriön julkaisuja 21/2009.

Uutiset

Toni Viljanmaa 2009. Vanhanen pelkää, että meille pyritään kohta kuin Ruotsiin. Aamulehti 12.11.2009, Uutiset, A04.

Toni Viljanmaa 2009. Suomi on EU:n hölläkätisin turvapaikanhakijoiden elättäjä. Aamulehti 21.11.2009, Uutiset, A04.

Sähköiset lähteet

Oikeudelliset lähteet

Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislain muutoksista HE 420/2009
<<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090240.pdf> 9.3.2010>

Korkeimman oikeuden päätös KKO:2009:14
<<http://www.kko.fi/45905.htm> 9.3.2010>

Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta 30.12.1993/1573
<<http://www.edilex.fi/kela/fi/lainsaadanto/19931573?toc=1> 9.3.2010>

Neuvoston asetus 1408/71. Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31971R1408:FI:HTML> 9.3.2010>

Neuvoston asetus 343/2003. Niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio
<http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33153_fi.htm 9.3.2010>

Ulkoasiainministeriön ilmoitus Schengenin säännösten soveltamisesta 23/2001
<<http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2001/20010023> 9.3.2010>

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301
<<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301> 9.3.2010>

WWW-sivut

Maahanmuuttovirasto: Oleskelulupapäätökset diaariryhmittäin 1.1.–31.12.2009.
<<http://www.migri.fi/download.asp?id=Oleskelulupap%C3%A4%C3%A4t%C3%B6kset+2009;1532;{7F1F827F-189F-4406-9155-70E5A86D72A6}> 9.2.2010a>

Maahanmuuttovirasto: Oleskeluluvat 2009.
<http://www.migri.fi/download.asp?id=Mamun+tilastoanalyysi+2009;1551;{590DE241-246A-4AA1-B47D-278D0C319C6F}> 8.4.2010b

- Maahanmuuttovirasto: Turvapaikka-asiat tammi-kesäkuu 2009. Tilastoanalyysi 1/2009.
<<http://www.migri.fi/download.asp?id=Mamun+tilastoanalyysi+2009;1551;{590DE241-246A-4AA1-B47D-278D0C319C6F}>> 9.2.2010c
- Maahanmuuttovirasto: Turvapaikkapäätösten keskimääräiset käsittelyajat 1.1.–31.12.2009.
<<http://www.migri.fi/download.asp?id=K%C3%A4sittelyajat+2009;1482;{1F8BBB5F-237A-4037-8517-66C95A2E629B}>> 9.2.2010d
- Maahanmuuttovirasto: Turvapaikkapäätökset 1.1.–31.12.2009.
<<http://www.migri.fi/download.asp?id=Turvapaikkap%C3%A4%C3%A4t%C3%B6kset+2009;1481;{AD0B2F2C-ED60-4356-9A4B-96130E5E2E10}>> 9.2.2010e
- Maahanmuuttovirasto: Turvapaikkayksikön tilastoanalyysi, vuosi 2009.
<<http://www.migri.fi/download.asp?id=tupan+tilastoanalyysi+1%2D6%2F2009;1579;{2F2927A6-0F49-4AFD-8D88-2545CF5356EC}>> 8.4.2010f
- Maahanmuuttovirasto: Vireille tulleet oleskelulupahakemukset, TOP-10 kansalaisuudet.
<<http://www.migri.fi/download.asp?id=Vireille%5Ftulleet%5Fhakemukset+Top+10+2008;1368;{5FB31A4A-D983-4132-A073-FAEF2DA48B3F}>> 19.4.2010g
- Maahanmuuttovirasto: Vireille tulleet oleskelulupahakemukset 1.1.2009–31.12.2009.
<<http://www.migri.fi/download.asp?id=Oleskelulupahakemukset+2009;1531;{F2ED985E-FA5B-4EC4-96ED-2E2E1542DA96}>> 2009 9.2.2010h
- MTV3: Moni maahanmuuttajanuori muuttaisi mielellään pois Suomesta.
<<http://www.mtv3.fi/default/tulosta.shtml/uutiset/?arkistot/kotimaa/2009/10/973806>> 13.10.2009
- Tilastokeskus: Muuttoliike 2008.
<http://www.tilastokeskus.fi/til/muutl/2008/muutl_2008_2009-05-20_fi.pdf> 6.3.2010a
- Tilastokeskus: Muuttoliike 2009.
<http://www.tilastokeskus.fi/til/muutl/2009/muutl_2009_2010-04-22_fi.pdf> 25.4.2010b
- Tilastokeskus: Väestörakenne 2009.
<http://www.tilastokeskus.fi/til/vaerak/2009/vaerak_2009_2010-03-19_fi.pdf> 19.4.2010c
- Ulkoasiainministeriö: Viisumin tarve Schengen-alueelle ja Suomen hyväksymät matkustusasiakirjat.
<<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15720&contentlan=1&culture=fi-FI>> 6.3.2010