

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia lisäämällä lakiin nimenomainen säännös siitä, että entisen Neuvostoliiton alueelta eräisin olevalle henkilölle, jolla on suomalainen syntyperä voidaan myöntää

oleskelulupa paluumuuttajana. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

PERUSTELUT

1. Nykytila ja sen arviointi

Paluumuuttajat ovat Suomeen muuttavia ulkosuomalaisia. Ulkomailla asui vuonna 1990 noin 625 000 ensimmäisen ja toisen polven ulkosuomalaista. Yli puolet heistä asui Ruotsissa ja kolmasosa Pohjois-Amerikassa. Kolmas ja neljäs sukupolvi mukaan lukien ulkosuomalaisia on noin 1,2 miljoonaa.

Suomeen muutti 1980-luvulla noin 120 000 henkilöä, joista noin 90 % oli paluumuuttajia. Viime vuosina Suomen nettomahanmuutto on jatkuvasti supistunut. Ilman inkerinsuomalaisten ja ruotsinsuomalaisten paluumuuttoa Suomi olisi tällä hetkellä muuttotappioma.

Maastamuutto-, ulkosuomalais- ja paluumuuttopolitiikka on perustunut valinnanvapauden periaatteelle. Tavoitteena on ollut valinnanvapauden ja sen edellytysten turvaaminen maastamuuton, suomalaisen identiteetin (ulkosuomalaisuuden) säilyttämisen sekä paluumuuton suhteen. Ulkosuomalaisten kielij- ja kulttuuritaustan vaalimista ja yhteyksiensä ylläpitämistä Suomeen on tuettu. Suomesta suunnataan ulkosuomalaisille tiedotusta ja ulkosuomalaisten omia tiedotusvälineitä sekä heidän kulttuuri- ja järjestötoimintaansa sekä harastus- ja järjestötoimintaansa tuetaan, jotta

niillä, jotka haluavat suomalaisuutensa säilyttää, olisi siihen mahdollisuus. Näillä toimenpiteillä on luotu edellytyksiä myös paluumuutolle. Tämä ei ole ollut ulkosuomalaispolitiikan tavoite sinänsä eikä ulkosuomalaisia ole pyritty houkuttelemaan muuttamaan Suomeen. Pitämällä yllä yhteyksiä ulkosuomalaisiin ja pitämällä heidät ajan tasalla Suomen olojen kehityksestä heille tarjotaan mahdollisuus perustaa omaan valintaansa pohjautuva paluumuuttopäätös totuudenmukaisen tiedon varaan.

Soveltaessa siirtolaisuuspoliittista ulkosuomalaismääritelmää inkerinsuomalaisiin ja muihin entisen Neuvostoliiton suomalaisiin on otettava huomioon heidän historiallinen taustansa. Vasta lyhyehkön ajan heillä on ollut mahdollisuus ilman pelkoa osoittaa ja vaalia suomalaista identiteettiään. Muista ulkosuomalaisryhmistä he eroavat siinä suhteessa, että he ovat eläneet eristyneenä Suomesta erilaisessa yhteiskuntajärjestelmässä. Suomesta käsin ei heihin ole pidetty yhteyksiä samalla tavoin kuin muihin ulkosuomalaisiin eikä heillä puolestaan muiden ulkosuomalaisten tavoin ole ollut mahdollisuutta säilyttää yhteyksiään Suomeen. Tätä taustaa vasten tarkasteltuna on siten ymmärrettävää, että heidän tietonsa Suomesta ovat jääneet puutteelliseksi ja että suomenkielen taito on ollut lähes häviämässä, koska suomenkielen

opetus ja käyttö ei ollut sallittua. Neuvostoliiton kansalaisina heidän maastamuutto-oikeutensa oli hyvin rajoitettu eikä paluumuutto ennen Neuvostoliiton hajoamista käytännössä ollut mahdollista.

Inkeriläiskysymys on osa laajempaa kokonaisuutta eli entisen Neuvostoliiton eri kansallisuusryhmien pyrkimyksiä siteiden uudelleen solmimiseen niihin maihin, joista heidän vanhempansa ja esivanhempansa ovat lähtöisin. Tähän on luonnollisena osana liittynyt paluumuutto alkuperämaihin. Muuttoa koskevilla järjestelyillä on kansallisia eroja, mutta perussuhtautuminen paluumuuttoon on ollut myönteinen. Yleisimmin tunnetaan Saksa etnisten saksalaisten vastaanottajana, mutta sen ohella Kreikka on hyvin paljon Suomeen verrattavassa asemassa erojen ollessa lähinnä siinä, että paluumuuttajien määrät ovat suuremmat ja heidän siteensä Kreikkaan paljon kaukaisempaa perua kuin inkerinsuomalaisten syntyperäsiteet Suomeen. Mainittakoon, että Euroopan neuvosto on asettanut asiantuntijakomitean selvittämään Keski- ja Itä-Euroopan poliittisten muutosten seurauksena tapahtuvaa paluumuuttoa.

Presidentti Mauno Koiviston 10 päivänä huhtikuuta 1990 antamassa inkeriläisiä koskevassa lausunnossa ei hänen mukaansa ollut kysymys työvoimapolitiisesta näkemyksestä vaan inkeriläisten suomalaisuuteen liittyvistä yhtymäkohdista. Lisäksi Koivisto katsoi paluumuuttajastatuksen koskevan vain inkeriläisiä eikä yleensä suomensukuisia kansoja.

Inkerinsuomalaisten muuttoa oli jo tapahtunut ennen presidentti Koiviston antamaa lausuntoa. Vasta tämän lausunnon jälkeen aloitettiin inkerinsuomalaisten paluumuuttajien vastaanoton valmistelu viranomaistyönä. Hallitus oli keskustellut asiasta presidentin kanssa ja tällöin oli tultu siihen johtopäätökseen, että ei ole tarpeen ryhtyä lainsäädäntötoimiin vaan inkerinsuomalaisten paluumuuttoon suhtaudutaan kuten paluumuuttoon yleensä.

Paluumuuttajien määräksi arvioitiin tuolloin noin 5 000 henkilöä vuodessa. Paluumuuton valmistelua varten perustettiin epävirallinen virkamiestyöryhmä. Tämä toimi työministeriön johdolla vuoteen 1991. Työryh-

mä päättyi linjaukseen, jonka mukaan korostettiin normaalimenettelyä ja sitä että hallinnonalat vastaisivat alansa valmistelusta sekä budjetoinnista. Päätettiin, ettei ole tarvetta perustaa erillistä organisaatiota tätä asiaa varten.

Työministeriö on päävastuullisena koordinoinut asioita muiden ministeriöiden nimeämien vastuuhenkilöiden kautta. Oleskelulupa sovittiin luonteeltaan jatkuvaksi riippumatta siitä, oliko henkilön tarkoituksena muuttaa pysyvästi tai tulla määräaikaan työhön Suomeen. Asianmukaisen tiedottamisen merkitystä lähtijöille työmarkkinatilanteen ja muuttoasioiden järjestelyn osalta korostettiin. Paluumuuttajien oleskelulupakäsittelyssä painotettiin erityistä joustavuutta.

Noudatettavan käytännön mukaan paluumuuttoon oikeutetuksi katsotaan henkilö, joka itse tai jonka jompikumpi vanhemmista taikka yksi isovanhemmista on merkitty entisen Neuvostoliiton tai sen seuraajavaltioiden tai siitä irrottautuneiden valtioiden asiakirjoihin kansallisuudeltaan suomalaiseksi sekä hänen perheenjäsenensä näiden kansalaisuudesta tai kansallisuudesta riippumatta. Toisin sanoen riittää, jos ainakin yksi neljästä isovanhemmasta on kansallisuudeltaan suomalainen.

Kattavaa poliittista päätöstä inkerinsuomalaisten maahanmuutosta ei valtioneuvostossa ole toistaiseksi tehty. Maahanmuutto on jatkunut sillä kapasiteetilla, millä Suomen edustustot ja ulkomaalaisvirastot nykyisten resurssien puitteissa ovat pystyneet lupahakemuksia käsittelemään. Määrä on nykyisin ollut noin 1 500 - 2 000 henkilöä vuodessa. Niin sanotussa paluumuuttojonossa on tällä hetkellä Pietarissa noin 3 500 aikuista henkilöä ja Virossa noin 1 200 hakemusta (2 000 henkilöä) ja Petroskoissa noin 1 500 henkilöä. Yhteisarvio on 10 %:n tarkkuudella noin 7 000 henkilöä.

Paluumuuttajat ovat eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta Suomessa asuvina oikeutettuja samoihin tulonsiirtoihin ja yhteiskunnallisiin palveluihin kuin vastaavassa asemassa olevat Suomen kansalaiset. Heille ei osoiteta mitään maahanmuuttoon liittyviä erityisuuksia.

Valtioneuvosto on antanut päätöksen eräi-

den Suomeen muuttavien henkilöiden toimeentulotuen sekä heille annettun sosiaali- ja terveyden huollon erityiskustannusten korvaamisesta (1054/90). Sen perusteella kunnalle korvataan toimeentulofukikustannukset puolen vuoden ajalta henkilön maahan saapumisesta. Kuitenkin jos kunta on järjestänyt henkilön toimeentulotuen sen johdosta, ettei hän maahanmuuttoon liittyvän asemansa vuoksi voi saada eläkettä tai muuta sosiaaliturvaa, voidaan tästä aiheutuvat kustannukset korvata enintään viideltä vuodelta. Henkilöiden sairauten tai vammaan edellyttämän sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuvat pitkäaikaiset ja huomattavat kustannukset voidaan korvata viiden vuoden ajalta. Samoin korvataan Suomen vuosien 1939 - 45 sodissa vapaaehtoisina palvelleiden entisen Neuvostoliiton alueella asuvien inkeriäisten heimoveteraanien ja heidän aviopuolisoidensa asumisesta, toimeentuloturvaamisesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset.

Kaikkien paluumuuttajien arvioidaan saavan kunnallista toimeentulotukea noin kuusi kuukautta maahantulosta lukien. Lisäksi eläkkeen tai muun sosiaalietuuden sijasta maksettavaa pitempiä aikaista toimeentulotukea saa noin 1 300 henkilöä, mistä aiheutuvat kustannukset ovat yhteensä noin 30 miljoonaa markkaa vuodessa. Pitkäaikaisen hoidon ja huollon tarpeessa arvioidaan olevan noin 140 henkilöä.

Kustannukset korvataan valtion talousarvioon tarkoitusta varten varatun määrärahan rajoissa. Lisäksi menoja aiheutuu työmarkkinatuesta ja työvoimakoulutuksesta.

Venäjällä ja Virossa oleville oleskelulupahakemuksessa jättäneille ei voida antaa arviota, milloin mahdollinen muutto Suomeen toteutuu. Tiedon puute on luonnollisesti vaikeuttanut maahanmuuttajien oman elämäntilanteen suunnittelua ja myös aiheuttanut tarpeetonta epävarmuutta. Tieto oleskelulupahakemusten lukumäärästä ja käsittelyajasta helpottaisi sekä paluumuuttajia että pitkän tähtäimen viranomaissuunnittelua.

Entisen Neuvostoliiton rekistereissä oli merkitty suomalaisiksi vuonna 1959 noin 92 000 henkilöä. Kaksikymmentä vuotta myöhemmin, vuonna 1979, heidän lukumääränsä oli alentunut noin 77 000 henkilöön.

Neuvostoliiton viimeisinä olemassaolon vuosina vuonna 1989 suoritettussa väestölaskennassa henkilöluku oli 67 300. Inkerinsuomalaisia ja muita suomalaista syntyperää olevia uskotaan kuitenkin olevan huomattavasti enemmän, noin 80 000 - 100 000, sillä ihmiset suhtautuivat laskennan aikoihin edelleen epäluuloisesti viranomaisiin ja vaikenivat suomalaisesta syntyperästään.

## 2. Ehdotetut muutokset

Hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin (969/95) mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan tai vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Hallitusmuodon 7 §:n 4 momentista ilmenee, että ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla.

Tämän johdosta esityksessä ehdotetaan, että edellytyksistä niin sanotun paluumuuttajan oleskeluluvan myöntämiselle entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle, jolla on suomalainen syntyperä, otetaan erityinen säännös ulkomaalaislakiin. Tällöin nykyisin pääosin hyvin yleisluonteisiin kriteereihin pohjautuva käytäntö säänneläisiin lain tasolla.

Tähän asti noudatettu hallintokäytännön varaan perustunut määrittely siitä, ketä on pidettävä paluumuuttajana, ehdotetaan rajoitettavaksi siten, että edellytys täyttyy kun toinen vanhemmista tai neljästä isovanhemmasta vähintään kaksi on ollut suomalaisia. Oleskelulupa myönnetään myös edellä tarkoitettujen henkilöiden aviopuolisolle sekä heidän huollettavanaan olevalle ja samaan talouteen asettuvalle alle 18-vuotiaalle lapselle.

Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on hakijan ilmaisema tahto muuttaa Suomeen vakinaisesti asumaan. Lisäksi edellytetään, että hän osallistuu lähtömaassa Suomen viranomaisten järjestämään tai hyväksymään maahanmuuttovalmennukseen. Hakijan ei tarvitse osallistua valmennukseen, jos hänellä siihen perusteltu syy. Tällaisia voivat olla esimerkiksi hakijan korkea ikä tai muut käytännön syyt, kuten pitkä etäisyys valmen-

nuksen järjestämispaikkakunnalta, joiden johdosta osallistuminen muuttovalmennukseen ei ole mahdollista.

Suomalainen syntyperä osoitetaan alkupe-  
räisin asiakirjoin tai, jos tämä ei ole mahdol-  
lista, muutoin luotettavalla tavalla. Jollei  
syntyperää pystytä asiakirjoilla osoittamaan,  
tulee selvityksessä ottaa huomioon kattavasti  
henkilön muu yhteenkuuluvuutta osoittava  
side Suomeen, suomalaisuuteen ja suomen-  
taikka ruotsinkielen taitoon. Tällaisena sитеe-  
nä pidetään muun muassa väli- ja rauhan-  
sopimuksen jälkeen entiseen Neuvostoliittoon  
palautettujen henkilöiden, muiden kuin inke-  
rinsuomalaisten oleskelua Suomessa.

Selvitettäessä henkilön ilmaisemaa tahtoa  
muuttaa Suomeen vakinaisesti asumaan nou-  
datetaan, mitä kotikuntalaissa (201/94) sää-  
detään. Tarkoituksena ei ole vaatia lähtö-  
maassa tehtyä maastamuuttoilmoitusta paluu-  
muuttajalta.

Valtion talousarvioesityksen puitteissa esi-  
tetään edelleenkin vuosittain inkeriläisten  
nykyisten maahanmuuttolukujen perusteella  
arvio paluumuuttajien määrästä. Arvio teh-  
dään vuosittain sosiaali- ja terveysministeri-  
ön pääluokan momentilla 33.28.30, valtion  
korvaus kunnille eräiden Suomeen muuttavi-  
en henkilöiden toimeentulotuen sekä heille  
annetun sosiaali- ja terveydenhuollon erityis-  
kustannuksiin (arviomääräraha).

### 3. Esityksen vaikutukset

Paluumuuttajia on tullut vuosina 1994  
noin 2 000 ja 1995 noin 1 500. Vaikka edel-  
lytyksiä paluumuutolle jossain määrin tiu-  
kennetaan, pyritään paluumuuttajien määrät  
pitämään entisen tasoisina, joskin arvio pa-  
luumuutosta on joustava. Paluumuuttoarvio  
sisältää myös perheenyhdistämistapaukset.  
Tämän johdosta ei uuden pykälän säätämi-  
sellä ole käytännön vaikutuksia paluumuut-  
tajien määrään.

#### 3.1. Taloudelliset vaikutukset

Valtio korvaa kunnille paluumuuttajien  
vastaanotosta aiheutuvia kustannuksia valtio-  
neuvoston määräämin perustein.

Esityksen ei arvioida vaikuttavan Suomeen

vuosittain muuttavien määrään. Nykyisten  
korvaussäännösten mukaan laskettuna pa-  
luumuutosta valtiolle suoraan aiheutuvien  
menojen ei tämän esityksen vuoksi arvioida  
olennaisesti muuttuvan.

Menot vuonna 1996 ovat arviolta 54 mil-  
joonaa markkaa. Maahanmuuttavien vanhus-  
ten määrän lisääntyminen aiheuttaa määrära-  
han lisätarvetta. Vuoden 1997 menojen arvi-  
oidaan olevan noin 57 miljoonaa markkaa.  
Lisäksi paluumuuttajat tulevat asumisperus-  
teisen sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmän  
piiriin.

#### 3.2. Organisatoriset vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä organisato-  
risia vaikutuksia.

### 4. Asian valmistelu

Asia on valmisteltu sisäasiainministeriön  
18 päivänä lokakuuta 1995 asettamassa maa-  
hanmuutto- ja pakolaispoliittisessa toimikun-  
nassa ja sen pohjalta virkatyönä sisäasiain-  
ministeriössä. Valtioneuvoston oikeuskansle-  
ri on antanut 19 päivänä huhtikuuta 1996  
asian säädöstasosta valmisteluvaiheessa lau-  
sunnan, joka on otettu huomioon. Lausun-  
nossa on viitattu ulkomaalaislain 18 §:n 2  
momenttiin (639/93), perusoikeusudistuk-  
sen yhteydessä tätä myöhemmin säädety-  
n hallitusmuodon 7 §:n 4 momenttiin ja hal-  
litusmuodon 5 §:n 1 momenttiin. Näiden  
nojalla lausunnossa katsotaan, että ulkomaai-  
slain 18 §:n 1 momentin 1 kohtaan liitty-  
vien asiallisten edellytysten tarkentamisesta  
inkerinsuomalaisten oleskeluluvan myöntä-  
misen edellytyksistä ei voida säätää valtio-  
neuvoston päätöksellä vaan lailla.

#### 5. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mah-  
dollisimman pian sen jälkeen, kun se on hy-  
väksytty ja vahvistettu. Lakia sovellettaisiin  
myös ennen lain voimaantuloa jätettyihin  
oleskelulupahakemuksiin.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Edus-  
kunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
lisätään 22 päivänä helmikuuta 1991 annettuun ulkomaalaislakiin (378/91) uusi 18 a § seuraavasti:

### 18 a §

*Edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle, jolla on suomalainen syntyperä*

Sen lisäksi, mitä 18 §:ssä säädetään, voidaan entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle, jolla on suomalainen syntyperä, myöntää oleskelulupa:

1) jos hän on itse, toinen hänen vanhemmistaan tai ainakin kaksi hänen neljästä isovanhemmastaan on tai on ollut merkittävä asiakirjaan kansallisuudeltaan suomalaiseksi; tai

2) jos hänellä on muu yhteenkuuluvuutta osoittava side Suomeen ja suomalaisuuteen mutta hän ei kykene asiakirjoilla osoittamaan täyttävänsä 1 kohdan edellytyksiä.

Oleskelulupa myönnetään myös edellä tarkoitettun henkilön aviopuolisolle sekä hä-

nen huollettavanaan olevalle ja samaan talouteen asumaan asettuvalla alle 18-vuotiaalle lapselleen.

Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on että hakija osallistuu lähtömaassa järjestettyyn maahanmuuttovalmennukseen, jollei ole perusteltua syytä poiketa tästä. Lisäksi edellytetään hakijan ilmaisemaa tahtoa muuttaa Suomeen vakinaisesti asumaan.

Selvitettäessä hakijan ilmaisemaa tahtoa muuttaa Suomeen vakinaisesti asumaan noudatetaan, mitä kotikuntalaissa (201/94) säädetään.

Suomalainen syntyperä osoitetaan alkuperäisin asiakirjoin tai, jos tämä ei ole mahdollista, muutoin luotettavalla tavalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1996.

Helsingissä 10 päivänä toukokuuta 1996

**Tasavallan Presidentti**

**MARTTI AHTISAARI**

Sisäasiainministeri *Jan-Erik Enestam*

