

Asia: VN/7059/2024

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (pysyvä oleskelulupa)**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon mukaisessa asiassa. Maahanmuuttovirasto on ollut mukana lain valmistelussa ja virasto on jo valmisteluvaiheessa esittänyt huomioitaan. Virastossa on nyt tarkasteltu luonnosta erityisesti siitä aiheutuvien vaikutusten näkökulmasta sekä pyritty tunnistamaan mahdollisia haasteita. Yleisesti virastolle on tärkeää, että sääntely on ehjä kokonaisuus, jonka soveltaminen on mahdollisimman suoraviivaista, ja johon jää mahdollisimman vähän tulkinnanvaraa. Myös mahdollisuus sujuvan asioinnin ja lupamenettelyn toteuttamiseen on tärkeää niin oleskeluluvan hakijan kuin lupaviranomaisen kannalta.

#### Vaikutukset hakemusmääriin

Maahanmuuttovirasto arvioi, että luonnoksessa ehdotettujen tiukennusten myötä pysyvää oleskelulupaa koskevien hakemusten määrä vähenisi pitkällä tähtäimellä. Toisaalta ehdotettu siirtymäsäännös johtaisi todennäköisesti pysyvien oleskelulupien hakemuspiikkiin ennen ehdotetun lain voimaantuloa. Merkittävä osa asiakkaista, jotka nykyisin puitteissa täyttäisivät pysyvän luvan edellytykset, eivät ehdotetun lakimuutoksen myötä enää niitä täyttäisi. Pysyvän luvan hakeminen 40 000 euron vuositulojen perusteella saattaisi olla melko suosittu hakuperuste. Myös ulkomailla ja eritoten Suomessa suoritetun korkeakoulututkinnon suorittaneen pysyvää lupaa koskevan hakemuksen vireyttäminen olisi todennäköisesti suosittua. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan houkuttelevuutta saattaisi sen sijaan heikentää tiukka kielitaitovaatimus. Kokonaisuudessaan Maahanmuuttovirasto arvioi, että aiempaa harvempi hakija täyttäisi pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan edellytykset, jolloin he hakeutuisivat muiden lupatyyppeihin.

Maahanmuuttovirasto arvioi, että pysyviin oleskelulupiin tulisi uusia asiakasryhmiä, jotka voisivat hakea pysyvää lupaa nykyistä aikaisemmin. Näiden asiakasryhmien kohdalla hakemusmäärät nousisivat aiempaan verrattuna lähivuosien aikana selvästi. Esimerkkinä voidaan mainita ainakin

Suomessa korkeakoulututkinnon suorittaneet ja toisaalta myös alaikäiset, joiden huoltajalla on pysyvä oleskelulupa.

Hallituksen esitysluonnoksessa arvioidaan määräaikaista oleskelulupia koskevien hakemusten määrän kasvavan, sillä pysyvässä ja pitkään oleskelleen oleskeluluvassa keskeinen piirre on se, ettei oleskelulupaa ole enää sellaisen saatuaan tarpeen uusia. Ei ole myöskään syytä olettaa, että merkittävä osa ulkomaalaisista poistuisi maasta ainoastaan sen vuoksi, ettei ole saanut pysyvää tai pitkään oleskelleen oleskelulupaa. Myös Maahanmuuttovirasto pitää määräaikaisten oleskelulupien määrän kasvua varsin todennäköisenä. Maahanmuuttovirasto yhtyy esitysluonnoksessa esitettyyn arvioon, jonka mukaan tulevien vuosien hakemusmäärien kasvua on lukumäärällisesti hyvin vaikea ennakoita, mutta todennäköisesti kyse olisi kuitenkin tuhansista hakijoista. Maahanmuuttovirasto arvioi alla eri hakemuserusteiden mukaisia mahdollisia vaikutuksia hakemusmääriin siltä osin, kun virastolla on esimerkiksi arvioita tukevia tilastotietoja saatavilla.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan alaikäiset vapautettaisiin vaatimuksesta täyttää mitään uusista kotoutumisedellytyksistä, kuten kielitaito tai työhistoria. Pysyvän oleskelulupa esitettävät tiukennukset voisivat vaikuttaa ainakin välillisesti myös alaikäisiin, sillä heidän huoltajiensa saattaisi olla haastavampaa täyttää pysyvän luvan edellytykset. Useampi alaikäisistä joutuisi todennäköisesti hakemaan nykyistä enemmän uusia määräaikaista oleskelulupia. Toisaalta alaikäisten mahdollisuus hakea pysyvää lupaa ilman asumisaikavaatimusta Suomesta käsin huoltajan oleskellessa Suomessa voisi omalta osaltaan lisätä pysyvää lupaa koskevien hakemusten määrää. Tältä osin nousu hakemusmäärissä näkyisi erityisesti ensimmäisten vuosien aikana lakimuutoksen voimaantulon jälkeen niiden lasten kohdalla, joiden huoltaja oleskelee Suomessa pysyvällä oleskeluluvalla jo tällä hetkellä. Hakemusmäärät tasoittuisivat sen myötä, kun tiukentuvien edellytysten vuoksi aiempaa harvempi huoltaja täyttäisi pysyvän oleskeluluvan edellytykset. Edellä esitetyn perusteella voidaan kuitenkin todeta, että alaikäisten kohdalla on erityisen haastavaa arvioida hakemusmäärien muutoksia ehdotetun lakimuutoksen myötä.

Työperusteisten pysyvien oleskelulupahakemusten määrä on ollut vuositasolla vajaa 5000.

Ehdotetun 56 a §:n mukaisen työhistoriaedellytyksen sekä kielitaitoedellytyksen myötä työperusteisten pysyvien oleskelulupahakemusten määrä todennäköisesti laskisi.

Maahanmuuttovirasto arvioi, että työperusteisten pysyvien oleskelulupahakemusten määrän lasku olisi todennäköisesti selvästi vähäisempi kuin esimerkiksi perhesideasioissa. Osa asiakkaista siirtyisi kuitenkin oletettavasti hakemaan jatkolupia, joiden käsittely toisaalta voi monelta osin olla jouhevampaa ja vähemmän resursseja vaativaa, kuin pysyvän oleskeluluvan edellytysten arviointi. Työperusteisten pysyvien oleskelulupahakemusten käsittely olisi sen sijaan aiempaa työläämpää edellytysten tiukentuessa.

Maahanmuuttovirasto ei pysty arvioimaan etukäteen millä tavoin ehdotetun 56 a § 3 momentin 2 kohdan mukainen mahdollisuus saada pysyvä oleskelulupa neljän vuoden oleskelun jälkeen vaikuttaa hakemusmääriin. Maahanmuuttovirastolla ei ole saatavilla tilastotietoa siitä, kuinka tyypillisesti hakijoilla on ehdotetun lainkohdan mukainen ulkomailla suoritettu korkeakoulututkinto. Maahanmuuttovirasto pitää mahdollisena, että tällä perusteella pysyvää oleskelulupaa hakevien hakijoiden määrä voisi olla huomattava.

Maahanmuuttovirasto arvioi, että ehdotetun 56 c §:n perusteella pysyviä oleskelulupahakemuksia vireytettäisiin todennäköisesti merkittäviä määriä. Nykyään noin 2500 oleskelulupaa on myönnetty vuositasolla tutkinnon suorittaneen jatkolupana, ja hakemusmäärät ovat olleet yleisesti nousussa. Tästä asiakasjoukosta suuri osa voisi ehdotetun lakimuutoksen myötä hakea jatkossa pysyvää oleskelulupaa ilman asumisaikaa koskevaa edellytystä. Maahanmuuttovirastolla ei ole kuitenkaan

tarkkaa tilastotietoa siitä, kuinka suuri osuus tutkinnon suorittaneista on suorittanut nimenomaisesti ehdotetun 56 c §:n mukaisen korkeakoulututkinnon Suomessa.

Kansainvälistä suojelua saaneiden pysyvää oleskelulupaa koskevat hakemukset ovat olleet laskusuunnassa vuodesta 2020 lähtien. Samanaikaisesti myönteisissä turvapaikkapäätöksissä on ollut lievää laskua. Kiintiöpakolaisten määrää on laskettu 500 henkilöön per vuosi. Mikäli lähtötason oletuksena olisi, että pysyvää oleskelulupaa koskevia hakemuksia kansainvälisen suojelun perusteella jätettäisiin normaalitilanteessa vuosittain arviolta 3000-3500, romahduttaisivat ehdotetut tiukennukset kansainvälisen suojelun perusteella jätettävien pysyvien oleskelulupahakemusten määrään. Ehdotettujen tiukennusten myötä arviolta 85-90 % asiakasryhmästä ei voisi hakea pysyvää oleskelulupaa neljän vuoden jälkeen mikä tarkoittaisi, että hakemuksia jätettäisiin vuodessa noin 300-500. Alustavasti voidaan arvioida, että noin 10-15 % kansainvälisen suojelun saaneista voisi täyttää pysyvän oleskeluluvan edellytykset neljän vuoden sisällä. Kuuden vuoden asumisajan jälkeen useamman olisi helpompi tilastollisesti täyttää uudet ehdotetut edellytykset pysyväälle oleskeluluvulle ja hakemusmäärät kuuden vuoden pysyvään oleskelulupaun olisivat noin 900-1050 kappaletta vuosittain. Alustavasti voidaan arvioida, että noin 20-30 % kansainvälisen suojelun saaneista henkilöistä voisi täyttää pysyvän oleskeluluvan edellytykset kuuden vuoden asumisajalla.

Ehdotettujen tiukennusten myötä olisi odotettavissa, että kansainvälistä suojelua saaneet hakisivat pysyvän oleskeluluvan asemesta uutta määräaikaista oleskelulupaa. Voidaan arvioida, että uusien määräaikaisten oleskelulupahakemusten määrä olisi vuosien 2026-2029 aikana enintään noin 3300 kappaletta vuosittain. Vertailuna todettakoon, että vuonna 2024 uusien määräaikaisten oleskelulupahakemusten määrä oli hieman alle 1000.

Maahanmuuttovirasto arvioi, että kansalaisuushakemusten määrä saattaisi lisääntyä ehdotetun lakimuutoksen myötä. Kansalaisuuden myöntämisen edellytykset saattaisivat olla joissain tilanteissa jopa matalammat kuin pysyvän oleskeluluvan tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämisen edellytykset. Esimerkiksi pitkään oleskelleen lupa edellyttäisi ehdotetun 56 d §:n mukaan viiden vuoden oleskeluaikaa sekä 56 e §:n mukaan hyvää kielitaitoa, kun taas kansalaisuuslain 18 a §:n mukaan viiden vuoden asumisajan lisäksi edellytetään vain tyydyttävää kielitaitoa. Käytännössä joidenkin hakijoiden kohdalla voikin siis olla edullisempää pyrkiä hakemaan kansalaisuutta.

#### Vaikutukset oleskelun edellytysten jatkumiseen

Hallituksen esitysluonnoksessa on todettu, että ehdotetuilla muutoksilla saattaa olla välillisiä vaikutuksia myös hakijan mahdollisuuteen jatkaa Suomessa oleskeluaan. Maahanmuuttovirasto arvioi edellä esitetyn mukaisesti aiempaa useamman henkilön oleskelevan Suomessa määräaikaisella oleskeluluvalla pysyvän oleskeluluvan edellytysten tiukentuessa. Uutta määräaikaista lupaa hakiessaan hakijan on aina pystyttävä todentamaan, että hänellä on edelleen perusteet määräaikaiselle oleskeluluvulle. Maahanmuuttovirasto arvioi, että mahdollisesti osa hakijoista ei enää jonkin ajan kuluttua täyttäisi määräaikaisen luvan edellytyksiä, jolloin kielteisen päätöksen myötä heidät saatettaisiin poistaa myös maasta. Hallituksen esitysluonnoksessa on mainittu esimerkkinä tilanne, jossa hakija menettää työnsä eikä näin ollen saa enää jatkolupaa. Maahanmuuttovirasto toteaa, että mahdollisesti lisääntyvät kielteiset päätökset sekä maastapoistamispäätökset määräaikaisten hakemusten yhteydessä lisäisivät pitkällä tarkasteluvälillä viraston työmäärää. Ero voisi olla merkittävä suhteessa nykytilaan.

Maahanmuuttovirasto pitää todennäköisenä, että määräaikaisten hakemusten lisääntyessä lisääntyisivät samalla myös jälkivalvottavien oleskelulupien määrät. Tällä hetkellä automaattista jälkivalvontaa suoritetaan Maahanmuuttovirastossa opiskelijan, erityisasiantuntijan, kasvuyrittäjän ja työntekijän ensimmäisellä ja jatkoluovalla oleskeleviin. Lisääntyvät herätteet jälkivalvonnassa lisääisivät myös omalta osaltaan viraston työmäärää.

Kansainvälistä suojelua saaneiden kohdalla voisi olla aiempaa todennäköisempää, että suojeluasema tulisi lakkauttamisharkinnan kohteeksi ennemmin tai myöhemmin jatkolupahakemuksen yhteydessä esimerkiksi muuttuneen maatiedon vuoksi. Yleisesti voitaisiin arvioida, että mitä pidempään kansainvälistä suojelua saanut henkilö oleskelee Suomessa määräaikaisella luvalla, sitä todennäköisempänä voidaan pitää myös lakkauttamisharkinnan realisoitumista. Myös tämä lisäisi viraston työmäärää ja voisi vaikuttaa asiakkaiden mahdollisuuteen oleskella Suomessa pysyväisluontoisesti. Maahanmuuttovirasto arvioi, että kaikista kansainvälisen suojelun perusteella haetuista jatkolupahakemuksista noin 10-15 % päättyisi lakkauttamis- tai peruuttamisharkintaan nykyisten tilastojen valossa.

Maahanmuuttovirasto arvioi, että osa ehdotetuista pysyvän oleskeluluvan myöntämisperusteista olisi muita alttiimpia ulkomaalaislain 58 §:n mukaiselle peruuttamiselle. Erityisesti ehdotetun 56 c §:n perusteella myönnettyissä pysyvissä oleskeluluissa voisi Maahanmuuttoviraston arvion mukaan tulla eteen tilanteita, joissa asiakas ei tosiasiallisesti jäisi oleskelemaan Suomeen pysyvän oleskeluluvan saatuaan. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan ehdotetun 56 c §:n osalta, että sääntely vastaisi nykyistä ulkomaalaislain 56 §:n 5 momenttia sillä erotuksella, että tutkija- ja opiskelijalain 10 §:n mukaiseen, työnhakua ja yritystoimintaa varten myönnettävään oleskelulupaan oikeuttava tilanne voisi olla myös pysyvän luvan myöntämiseen oikeuttavana jatkuvan luvan perusteena. Maahanmuuttovirasto pitää mahdollisena, että työnhakua varten myönnetyn pysyvän oleskeluluvan saatuaan asiakas ei lopulta työllistysikänsä Suomessa ja poistuisi maasta. Tällaiset tapaukset voisivat lisätä peruuttamisten määrää. Maahanmuuttovirasto ei pysty ennakoivasti arvioimaan sitä, että kuinka moni korkeakoulututkinnon Suomessa suorittaneista ja työnhakuun vetoavista lopulta jäisi Suomeen työntekijäksi.

#### Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esitysluonnoksessa todetun mukaisesti Maahanmuuttovirastossa olisi nykyisten pysyvän oleskeluluvan ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan edellytysten lisäksi jatkossa selvittävää ja harkittavaa uusia kotoutumiseen liittyviä edellytyksiä, kuten kielitaitoa ja työhistoriaa. Esitysluonnoksessa todetun tavoin myös Maahanmuuttovirasto pitää erittäin todennäköisenä, että pysyvään oleskeluun oikeuttavien oleskelulupien käsittelyn ja ratkaisemisen vaatima keskimääräinen työmäärä kasvaisi ehdotusten myötä. Työmäärän kasvuun vaikuttaisi erityisesti se, kuinka iso osuus eri asiakasryhmistä hakisi pysyvää oleskelulupaa sellaisin edellytyksin, joiden selvittäminen on erityisen aikaa vievää. Työmäärän kannalta merkitystä olisi lisäksi sillä, kuinka moni hakija hakee poikkeusta asetetuista edellytyksistä taikka ei täyttäisi lainkaan pysyvän oleskeluluvan edellytyksiä hakemuksen vireyttämisestä huolimatta. Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että yleisesti ottaen kielteisen päätöksen tekeminen on työläämpää kuin myönteisen. Mitä enemmän päätöksen tekeminen edellyttää yksilöllistä tapauskohtaista harkintaa ja selvitystyötä, sitä vähemmän automaatiota voidaan hyödyntää.

Hallituksen esitysluonnoksessa on todettu, että on tärkeää huolehtia Maahanmuuttoviraston riittävästä resursseista. Maahanmuuttovirasto yhtyy tähän ja pitää välttämättömänä, että virastolle

turvataan riittävät henkilöstöresurssit, jotta hakemusten laadukas ja sujuva käsittely voidaan varmistaa. Yleisesti maahanmuuttovirasto kuitenkin arvioi, että pysyvää oleskelulupaa koskevien hakemusten käsittely muuttuu ehdotusten myötä työläemmäksi.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että vaikutuksia henkilöstöresurssiin on hyvin vaikea arvioida ennakoita. Ehdotetun lakimuutoksen myötä lupa- ja kansalaisuusosastossa tarvittaisiin Maahanmuuttoviraston tämänhetkisen arvion mukaan kaiken kaikkiaan noin 10 henkilötyövuotta lisää päätöksentekotoimintaan. Pääosin henkilöstöresurssin lisäys kohdistuisi vaativuustason 8 ylitarkastajiin. Maahanmuuttovirasto arvioi tästä aiheutuvien lisäkustannusten määrän olevan noin 670 000 euroa vuositasolla. Lisääntyvä henkilöstöresurssin tarve johtuisi ennen kaikkea uusien moninaisten edellytysten vaikutuksesta käytännön päätöksentekotyöhön. Todennäköisesti lisääntyvä henkilötyövuositarve olisi korostuneempi ensimmäisinä vuosina lakimuutoksen voimaantulon jälkeen.

Kansainvälisen suojelun osastolla henkilötyövuositarve ei kasvaisi merkittävästi, sillä vaikka pysyvien oleskelulupien käsittely monimutkaistuisi, määräaikaista lupia koskevat hakemukset olisivat jatkossa nopeampia käsitellä. Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden jatkolupahakemukset ja pysyvää oleskelulupaa koskevat hakemukset käsitellään samassa prosessissa. Kyseisen prosessin näkökulmasta kyse olisi siis erityisesti hakemustyyppin korvautuvuudesta toiseen. Täten työmäärä pysyisi suhteellisen tasaisena hakemusmääriin nähden. Kuitenkin vuoden 2025 lopussa olisi viimeistään odotettavissa merkittävä hakemusruuhka ehdotetun siirtymäsäännöksen myötä ja vuoden 2026 osalta lisähenkilötyövuodet tulisivat tarpeeseen, kun pysyviä oleskelulupia käsiteltäisiin uusilla säännöksillä. Tässä vaiheessa arvioitu henkilötyövuosien lisäystarve olisi 2 henkilötyövuotta, ajoittuen etenkin vuoteen 2026. Henkilötyövuodet kohdistuisivat vaativuustason 8 ylitarkastajiin, sillä harkinnanvaraisten päätösten määrä lisääntyisi.

Maahanmuuttovirasto arvioi, että myös valvontaosastolla tarvittaisiin lisäyksiä henkilöstöresurssiin. Nykyisen arvion mukaan kansainvälisen suojelun lakkauttamis- ja peruuttamisviitteiden määrä kasvaisi vuosittain noin 300-350 kappaletta, mikä tarkoittaisi 5-6 henkilötyövuoden lisätarvetta. Maahanmuuttovirasto arvioi, että myös jälkivalvonnan henkilöstöresurssitarve kasvaisi määräaikaisten lupien ja jatkolupien lisääntyessä. Henkilötyövuosien lisääntyvä tarve riippuisi tältä osin siitä, kuinka paljon erityisesti jatkolupahakemusten määrä lopulta kasvaisi.

Maahanmuuttovirasto arvioi tällä hetkellä, että virastossa tarvittaisiin siis kaikkiaan vähintään 17-18 henkilötyövuotta lisää ehdotetun lakimuutoksen myötä. Maahanmuuttovirasto toteaa, että mikäli joitakin nyt suunnitteilla olevia rekisteri- ja selvittelyratkaisuja ei ole mahdollista toteuttaa osa-automaation tuella, olisi tarvittava henkilötyövuosimäärä kuitenkin edellä mainittuja arvioita suurempi.

Maahanmuuttovirasto pitää oman jouhevan toimintansa kannalta kriittisenä sitä, että Opetushallitukselle varmistettaisiin riittävät resurssit hallinnoida kielitutkintojärjestelmiä osallistujamäärien kasvaessa sekä tunnustaa ulkomailla suoritetuista tutkintoista. Lisäksi näiden tietojen olisi tärkeää olla saatavilla Maahanmuuttovirastolle suoraan rekisteritiedoista, jolloin niiden keruussa voidaan hyödyntää automaatiota. Tällä hetkellä Maahanmuuttovirasto saa yleisten kielitutkintojen (YKI) suoritustiedot suoraan rekisteristarkastuksen kautta.

Ehdotettu lakimuutos työllistäisi Maahanmuuttovirastoa enenevässä määrin muiltakin osin, kuten ainakin asiakasneuvonnassa, ohjeistamisessa, henkilöstön osaamisen laajentamisessa sekä kehitystyössä. Nämä kustannukset on arvioitu toteutettavaksi nykyhenkilöstön sekä -budjetin voimin.

Tulonmenetyksiä virastolle aiheuttaisi erityisesti kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden ja näiden perheenjäsenten määräaikaisten jatkolupahakemusten määrän selvä nousu, sillä kyseiset hakemukset ovat maksuttomia. Maahanmuuttovirasto arvioi kokonaisuudessaan, että neljän vuoden asumisajan tiukennukset vähentäisivät pysyvien hakemusten määrää enintään noin 3150 kappaletta vuodessa, mikä tarkoittaisi noin 580 000–720 000 euron vuotuisia tulonmenetyksiä virastolle. Kuuden vuoden asumisajan tiukennukset vähentäisivät pysyvien hakemusten määrää arviolta enintään noin 2450 kappaletta vuodessa, mikä tarkoittaisi noin 480 000–560 000 euron vuotuisia tulomenetyksiä Maahanmuuttovirastolle.

#### Vaikutukset asiakasohjeistuksiin ja viestintään

Maahanmuuttovirasto pitää hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti todennäköisenä, että uudet, toisistaan eroavat edellytykset ja niihin liittyvät eri pituiset oleskeluaikaa koskevat vaatimukset aiheuttaisivat ainakin aluksi epävarmuutta hakijoissa. Maahanmuuttovirasto arvioi, että hakijoiden voisi olla vaikea hahmottaa, millä perusteella ja milloin heidän kannattaisi hakea pysyvää oleskelulupaa. Hakijoiden voisi myös olla vaikea arvioida, että kannattaako heidän hakea pysyvää oleskelulupaa vai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa. Tiukentuvien edellytysten myötä hakijoiden voi olla myös haastavampaa ymmärtää pysyvän oleskeluluvan ja kansalaisuuden väliset erot.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että hakijoiden ohjeistaminen olisi haastavaa, mutta myös erittäin tärkeässä roolissa sujuvan toiminnan kannalta niin asiakkaiden kuin virastonkin näkökulmasta. Virastolle voisi tulla painetta ennakoivasti ottaa kantaa luvan myöntämisen edellytyksiin ja siihen, millä perusteella hakijalle mahdollisesti voitaisiin myöntää lupa.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että asiakkaille tarkoitettuja asiakasohjeistuksia ja paperilomakkeita tulisi virastossa päivittää hyvin laajasti. Lisäksi tulisi suunnitella ja toteuttaa viestintää lakimuutoksesta sekä ennen muutosta että sen jälkeen. Tämä sisältäisi esimerkiksi ulkoisten verkkosivujen päivytystä, tiedottamista sekä uutiskirjeitä. Neuvonnan ja asiakkaan ohjauksen tarpeen odotettaisiin lisääntyvän merkittävästi lain tullessa voimaan. Viestinnän ja asiakasohjeistuksen kehitystyölle olisi hyvä varata aikaa noin 4-5 kuukautta ennen lain voimaantuloa. Hyvä varautuminen tukisi myös laadukasta asiakasneuvontaa.

#### Työhistoriaa koskevan edellytyksen arviointia

Ehdotetun 56 a §:n 1 momentin mukaan pysyvän oleskeluluvan myöntäminen kuuden vuoden määräajan jälkeen edellyttäisi kielitaidon ohella kahden vuoden työhistoriaa. Maahanmuuttovirasto arvioi, että työhistoriaa koskevan edellytyksen ja työssäolon yhtäjaksoisuuden arviointi sekä toisaalta mahdollinen poikkeusharkinta voisi olla monen asiakkaan kohdalla hyvin aikaa vievää. Työhistorian selvittäminen vaatisi tyypillisesti paljon manuaalista selvitystyötä ja vain selvissä tapauksissa olisi mahdollista hyödyntää automaatiota.

Maahanmuuttovirasto pitää mahdollisena, että työhistoriaedellytyksen täyttymistä pyrittäisiin osoittamaan työnteon sijaan tai sen ohella yritystoiminnalla taikka kevytyritystoiminnalla. Nykyään noin 300 asiakasta vuosittain hakee pysyvää lupaa yrittäjinä. Lisäksi suuri määrä hakijoista turvaa toimeentulonsa esimerkiksi perhesidelupaperusteissa hakemuksissa omalla tai puolisonsa yritystoiminnalla. Maahanmuuttovirasto arvioi, että työhistoriaedellytys taikka 40 000 euron

vuosituloedellytys pyrittäisiin täyttämään yritystoiminnalla selvästi enenevässä määrin. Yritystoiminnasta saatavien tulojen selvittäminen sekä varmentaminen veisivät hyvin paljon aikaa ja se olisi toisaalta myös käytännössä haastavaa. Maahanmuuttovirasto ei saa yrittäjän tuloja eikä pääomatuloja suoraan tulorekisteristä. Myös ulkomaille rekisteröityneelle ulkomaiselle työnantajalle tehdyistä töistä saatuja tuloja ei ole mahdollista saada tulorekisteristä.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että yrittäjien toimeentulon selvittäminen ilman tilikautta koskevia tilinpäätöstietoja on hyvin epävarmaa. Toimeentulon arviointi pohjautuisi tältä osin yritystulojen ja elinkeinonharjoittajien edellisen tilikauden tietoihin ja ennen kaikkea velvoitteidenhoitoselvityksestä saataviin kuukausikohtaisiin arvonlisäveroa koskeviin erittelyihin. Käynnissä olevan tilikauden ajalta kertyneiden tiliotteiden läpikäynti olisi käytännössä ainoa ja hyvin työläs keino todentaa riittävällä tavalla yrittäjän ilmoittamat tiedot. Maahanmuuttovirasto pitää mahdollisena, että yrittäjät voisivat ajoittaa investointeja ja juoksevien kulujen maksuja siten, että toimeentulosta saa todellista tilannetta positiivisemmän kuvan lupahakemuksen yhteyteen. Maahanmuuttovirasto pitää mahdollisena, että sillä ei olisi riittäviä mahdollisuuksia puuttua tai arvioida mahdollisia väärinkäytöstilanteita. Väärinkäytösten riski toisaalta pienenesi viraston arvion mukaan, jos tarkastelujakso olisi edeltäneen 12 kuukauden sijaan esimerkiksi 24 kuukautta.

Ehdotetun 56 a §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaiselle olisi kertynyt pykälässä tarkoitettu työhistoria, kun hän olisi välittömästi ennen hakemuksen vireille tuloa päätoimisesti työskennellyt tai harjoittanut elinkeinoa määritellyn ajanjakson Suomessa niin, että olisi kyseisen ajanjakson aikana yhteensä korkeintaan kolmen kuukauden ajan turvautunut työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työttömyysetuuteen tai toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettuun toimeentulotukeen taikka ollut muutoin poissa töistä. Maahanmuuttovirasto toivoisi selkeytystä siihen, mitä työhistorialla sekä päätoimisuudella käytännössä tarkoitettaisiin. Maahanmuuttovirasto tarvitsisi hakemusten käsittelyn näkökulmasta riittävän täsmällisen määritelmän työssä olemiselle, jotta tarvittaessa työhistorian toteutumista tai sen puutteellisuutta voidaan arvioida ja toisaalta myös perustella päätöksessä riittävällä tasolla.

Maahanmuuttovirasto toivoisi selvennystä siihen, hyväksyttäisiinkö työhistoriaedellytyksen täyttämiseksi erilaiset työsuhdemuodot kokonaisuutena, kuten esimerkiksi kaksi samanaikaista osaa-aikaista työtä. Määritelmää olisi hyvä täsmentää myös siltä osin, että minkä katsotaan riittävän päätoimiseksi työskentelyksi tai elinkeinon harjoittamiseksi. Maahanmuuttovirasto pitää epäselvänä sitä, että rinnastuuko päätoimisuus kokoaikaisuuteen vai riittääkö jokin muu taso täyttämään päätoimisuutta koskevan edellytyksen. Mikäli työssä olemista koskevat edellytykset eivät ole tarkkarajaisia, riskinä saattaisi olla pyrkimys hyödyntää myös laittomin keinoin hankittuja tuloja.

Maahanmuuttovirasto arvioi, että hakijan lyhytaikaisen töistä poissa olemisen arviointi ja perusteleminen päätöksessä olisi käytännössä haastavaa. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan esimerkiksi lomautukset, kausiluonteiset työtehtävät sekä vaihteleva työaika ja niin sanotut nollatuntisopimukset aiheuttaisivat haasteita sen arvioimisessa, onko hakijan poissaolo ollut ehdotetun 56 a §:n 4 momentin mukaisissa rajoissa. Käytännössä voi siis syntyä tilanteita, jolloin hakija on vakituudessa työsuhhteessa saaden työstään myös riittävän toimeentulon, mutta työhistoriaa koskevan edellytyksen täytyminen jäisi tästä huolimatta epävarmaksi.

Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden työllistymisen osalta Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2024 tekemään selvitykseen (Työ- ja elinkeinoministeriö. Eri syistä maahan muuttaneiden työllistyminen Suomessa. 2024:9. Osoitteessa: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165475/TEM\\_2024\\_9.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165475/TEM_2024_9.pdf?sequence=1&isAllowed=y)). Selvityksen mukaan kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden työllistymisaste on

aluksi matala, mutta paranee ajan myötä. Kansainvälisen suojelun saaneilla työllistyminen vaatii tukea kotoutumispalveluista. Työmarkkinoille pääseminen on haasteellista erityisesti niille, jotka eivät ole saaneet riittävää tukea kielikursseista tai jotka eivät ole päässeet työelämään alkuvuosina. Suuri osa kansainvälisen suojelun saaneista henkilöistä on työttömänä tai työelämän ulkopuolella ensimmäisten vuosien aikana, mutta työllisyysaste paranee 6–10 vuoden kuluttua. Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden saamat tulonsiirrot ovat muita maahanmuuttajaryhmiä korkeammat ja vaikka tulotaso kehittyy, jää se muiden useiden oleskeluvuosien jälkeenkin muiden maahanmuuttajaryhmien taakse.

TEM:n selvityksen perusteella Maahanmuuttovirasto toteaa, että kansainvälistä suojelua saaneet henkilöt eivät ole työelämässä heti, vaan saattavat olla työttöminä tai osatyökykyisinä ensimmäiset vuodet oleskeluluvan saamisen jälkeen. Työllistyminen olisi kuitenkin keskeinen tekijä pysyvän oleskeluluvan saamisessa, sillä ehdotetun lakimuutoksen myötä hakijoilta vaadittaisiin vähintään kahden vuoden työhistoriaa ilman merkittävää turvautumista sosiaaliturvaan. Työttömyys näyttää tilastojen perusteella kohdistuvan enemmän naisiin kuin miehiin. Neljän vuoden kuluttua monilla kansainvälisen suojelun saaneilla on mahdollisuus työllistyä, erityisesti jos he ovat saaneet tukea kotoutumiskoulutuksesta ja ovat kehittäneet kielitaitoaan. Tässä vaiheessa työllistymisaste paranee, mutta se voi silti olla alhaisempi verrattuna muihin maahanmuuttajaryhmiin. Yleisesti ottaen voitaisiin siis arvioida, että kansainvälistä suojelua saavilla olisi muita maahanmuuttajaryhmiä heikommat edellytykset täyttää työssäoloa koskevat edellytykset.

#### Kielitaitovaatimusta koskevan edellytyksen arviointia

Maahanmuuttovirasto toteaa, että ehdotettu kielitaitovaatimus voisi hakijoiden näkökulmasta näyttäytyä melko sekavana, sillä terminologia poikkeaa kansalaisuuslaista. Vaikka kansalaisuuden edellytyksistä säädetään eri laissa, olisi Maahanmuuttoviraston asiakaskunnan näkökulmasta yhdenmukainen terminologia kuitenkin selkeämmin ymmärrettävissä. Ehdotetut kielitaitotasot eivät siten välttämättä muodosta tavoiteltua johdonmukaista ja helposti ymmärrettävää kokonaisuutta. Toisaalta kielitaitotasoa koskevat vaatimukset vaikuttaisivat Maahanmuuttoviraston arvion mukaan siihen, että useat nykyisistä pysyvää ja pitkään oleskelleen oleskelulupaa hakevista asiakkaista eivät täyttäisi uusia edellytyksiä.

Maahanmuuttovirasto arvioi, että kielitaitoa koskevien edellytysten arviointi olisi aikaa vievää ja automaatioon soveltumatonta. Riittävän kielitaidon varmistaminen muualta kuin YKI- tai Koski-rekistereistä olisi vaikeaa tehdä luotettavasti sekä tehokkaasti. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan Koski-rekistereistä ei olisi saatavilla korkeakoulututkinnon yhteydessä suoritetuista kielisuoritteista tietoja riittävällä tarkkuudella päätösharkinnan tueksi.

Ehdotetun 56 a §:n 2 momentin mukainen poikkeaminen olisi rajattu tilanteisiin, jossa ulkomaalainen ei pysty täyttämään kielitaitoedellytystä ja/tai työhistoriaan liittyvää edellytystä sairauden, vamman tai häiriön vuoksi. Näitä esteitä punnittaisiin erikseen suhteessa kielitaitoon ja työntekoon. Lähtökohtana on arvioimisen pohjautuminen lääkärintodistukseen tai päätökseen työkyvyttömyydestä. Esitysluonnoksessa kuitenkin todetaan, ettei Maahanmuuttovirasto ole sidottu lääkärin näkemysasiassa. Ehdotettu lainkohta kattaisi suuren kirjon erilaisia tilanteita, joissa arvio pitäisi tehdä juuri kyseisen hakijan kohdalla ottaen huomioon sen hetkisen tilanteen ja toisaalta myös tulevaisuuden. Maahanmuuttovirasto katsoo, että kyse olisi siis mahdollisesti laajaa selvittelyä, erityistä ammattitaitoa ja tulkintaa vaativasta käsittelystä, jolla voisi olla hidastava vaikutus käsittelyaikoihin.



Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden kielitaidon osalta Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen FinMonik-tutkimukseen (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa FinMonik-tutkimus 2018–2019. Osoitteessa: [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/139210/URN\\_ISBN\\_978-952-343-034-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/139210/URN_ISBN_978-952-343-034-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)). Tutkimuksen mukaan suomen tai ruotsin kielen taito kehittyi suhteellisen hitaasti, erityisesti jos henkilö ei ole työelämässä tai ei osallistu aktiivisesti kotoutumiskoulutukseen. Tämä kohdistuu erityisesti henkilöihin, jotka tulevat maahan pakolaisina tai turvapaikanhakijoina.

Maahanmuuttovirasto toteaa erikseen kansainvälistä suojelua saaneiden osalta, että kyseessä hyvin heterogeeninen ryhmä ja osa voi täyttää kielitaitoa koskevat edellytykset ja osa ei. Edellä mainittujen TEM:n ja THL:n tutkimusten valossa voidaan kuitenkin tehdä päätelmä, että kielitaidon kehittyminen ja työelämään integroituminen on kansainvälinen suojelutaustaisilla henkilöillä erityisen hidasta oleskelun alkuvaiheessa. 4-6 vuoden aikana kielitaidon kehittyminen paranee yleensä, jos henkilö osallistuu työelämään tai jatkaa kielikoulutuksia. Tämä kehitys on kuitenkin edelleen hidasta, ja kielitaidon saavuttaminen vaadittavalle tasolle (B1/B2) voi olla vaikeaa erityisesti niille, jotka eivät ole aktiivisesti osallistuneet koulutuksiin tai työelämään. Kielitaitoa koskevan edellytyksen vaativuudesta kertoo lisäksi se, että hakijalta vaadittaisiin sekä suullista että kirjallista kielitaitoa. Maahanmuuttovirasto arvioi, että kielitaitoedellytyksen täyttäminen ja osaamisen todistaminen todistuksella voisi muodostua merkittäväksi hidasteeksi hakemusten käsittelyaikojen näkökulmasta. Pysyvän oleskeluluvan hakemisen viivästyminen voisi siis johtua aivan muista kuin Maahanmuuttoviraston toiminnasta. Kielitaitoedellytyksen osalta voidaan odottaa, että poikkeamisperusteisiin vedottaisiin usein, sillä kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden joukossa on muita maahanmuuttajaryhmiä enemmän esimerkiksi työkykyä haittaavia tekijöitä ja erilaisia vammoja. Tämä todennäköisesti lisäisi hakemusten käsittelyn harkinnanvaraisuutta.

Maahanmuuttovirasto pitää käytännön soveltamistilanteiden ja hakijoiden neuvomisen kannalta haastavana sitä, että pysyvään lupaan ja pitkään oleskelleen lupaan vaadittaisiin esitysluonnoksen mukaan vähintään samantasoista kielitaitoa, kuin kansalaisuuden saamiseen. Nykyisen lainsäädännön mukaiset edellytykset johtavat siihen, että pysyvä oleskelulupa tyypillisesti edeltää kansalaisuutta. Ehdotetut muutokset voisivat kuitenkin käytännössä tarkoittaa sitä, että pysyvät oleskeluluvat ja kansalaisuus rinnastuisivat jatkossa kielitaitovaatimuksen osalta. Maahanmuuttovirasto huomauttaa lisäksi, että ehdotettujen muutosten myötä kynnys pitkään oleskelleen luvan saamiselle voisi asettua kansalaisuutta koskevia edellytyksiä korkeammalle.

Pitkään oleskelleen oleskelulupaa sääntelevä EU-direktiivi sekä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö edellyttävät, että kansallisessa lainsäädännössä asetettujen edellytysten on oltava kohtuullisia. Jäsenvaltioiden on mahdollistettava se, että viime sijassa kohtuullisuutta arvioidaan yksilöllisesti, esimerkiksi hakijan lukutaidottomuus ja ikä huomioiden. Hallituksen esitysluonnoksessa on todettu, että direktiivin päämäärän vaarantava tilanne voi olla käsillä, jos kotoutumisedellytykset tai niiden osoittamiseen liittyvät käytännön vaatimukset on asetettu niin korkealle tasolle, että ne tekevät pitkään oleskelleen oleskeluluvan saamisen mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi. Ehdotetun 56 e §:n 1 momentin mukainen edellytys hyvästä kielitaidosta tarkoittaisi Maahanmuuttoviraston arvion mukaan sitä, että kovinkaan moni pitkään oleskelleen oleskelulupaa hakevista ei pystyisi täyttämään tätä vaatimusta.

Ehdotetun 56 e §:n 3 momentin mukaan kielitaitoedellytyksestä voitaisiin poiketa yksittäistapauksessa poikkeuksellisen painavasta syystä. Tällaisina on mainittu ulkomaalaisen ikä, luku- ja kirjoitustaidottomuus, alhainen koulutustaso sekä vastaavat yksilölliset olosuhteet.

Huomioon olisi otettava myös muut vastaavat olosuhteet ja niiden yhteisvaikutus. Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että EU-oikeuden sekä Euroopan unionin tuomioistuimen käytännön valossa jäsenvaltioiden olisi paitsi huomioitava vaatimuksen yleinen suhteellisuus myös mahdollistettava hakijoiden henkilökohtaisen tilanteen huomioiminen. Esitysluonnoksessa todetaan lisäksi, että esimerkiksi pelkkä lukutaidottomuus Suomeen muutettaessa ei olisi poikkeamisperuste, vaan hakijan olisi esitettävä selvitystä siitä, miksi se pitkälläkin aikavälillä estäisi kielen riittävän oppimisen. Maahanmuuttovirasto toteaa, että poikkeamiseen annettava selvitys voi olla hyvin vaihtelevaa, mikä voi eri yksittäistapauksissa johtaa monimutkaiseen ja käsittelyä hidastavaan selvittämiseen sekä tulkintavaikeuksiin. Maahanmuuttovirasto kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esimerkiksi kansalaisuuslaissa on esitysluonnoksessakin todetun mukaisesti kirjattu auki millainen selvitys riittää kirjoitus- ja lukutaidottomuuden todistamiseksi. Käytännön soveltamistyön näkökulmasta Maahanmuuttovirasto toivoisikin täsmennystä siihen, että millä tavoin hakijan voidaan edellyttää todistavan luku- ja kirjoitustaidottomuutensa riittävällä tavalla ehdotetun 56 e §:n 3 momentin mukaisissa tilanteissa.

Ehdotettu 56 e §:n 1 momentin mukainen kielitaitoedellytys voisi tarkoittaa sitä, että poikkeamisharkinta tulee kyseeseen suuressa osassa pitkään oleskelleen oleskelulupaa koskevia hakemuksia, vaikka poikkeamisen tulisi olla nimenomaisesti poikkeuksellista, jotta pääsääntö ei laventuisi liikaa. Kun vaadittava kielitaitotaso asetettaisiin hakijoiden näkökulmasta korkealle tasolle, ei Maahanmuuttovirastolle jäisi käytännössä välttämättä riittävästi tilaa arvioida hakijan yksilöllisiä olosuhteita unionin oikeuden edellyttämällä tavalla. Maahanmuuttovirasto pitää tärkeänä jouhevan päätöksentekotyön kannalta sitä, että se voi toimia unionin oikeuden mukaisesti myös ilman jatkuvaa tapauskohtaista poikkeusharkintaa. Toisaalta Maahanmuuttoviraston käsittelyajat mahdollisesti myös pitkittyisivät toistuvan poikkeamisharkinnan vuoksi.

Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota siihen, että kielitaidon osoittamiseen soveltuvat yleiset kielitutkinnot (YKI) ovat jo tällä hetkellä ruuhkautuneet. Maahanmuuttovirasto näkee ruuhkautuneissa kielitutkinnoissa riskinä sen, että hakijat hakeutuisivat tutkintoon ikään kuin varmuuden vuoksi jo hyvissä ajoin, vaikka kielitaito ei olisikaan vielä riittävällä tasolla. Maahanmuuttovirasto näkee toisaalta riskinä myös sen, että hakijat vetoaisivat kielitaitoa koskevasta edellytyksestä poikkeamiseen välttääkseen ruuhkautuneen kielitutkintojärjestelmän. Kuten edellä on todettu, poikkeusharkinta heijastuisi pidentyneisiin käsittelyaikoihin sekä monimutkaisempaan hakemuksen käsittelyyn. Riittävien resurssien takaaminen kielitutkinnon suorittamiselle sekä tutkintojen hallinnoimiselle onkin ensiarvoisen tärkeää Maahanmuuttoviraston sujuvan toiminnan sekä erityisesti hakijoiden näkökulmasta.

#### Tutkintojen tunnustaminen ja Suomessa suoritettu korkeakoulututkinto

Ehdotetun 56 a §:n 3 momentin 2 kohdan on arvioitu hallituksen esitysluonnoksessa koskevan pientä ryhmää. Maahanmuuttovirasto kuitenkin arvioi, että pysyvän oleskeluluvan hakeminen ulkomailla suoritettujen tutkintojen perusteella koettaisiin houkuttelevaksi, koska luvan voisi saada ilman kielitaitoa sekä jo neljän vuoden oleskelun jälkeen.

Maahanmuuttovirasto toivoisi selkeytystä siihen, että tuleeko hakijan tutkinnon olla tunnustettu jo hakemuksen jättöhetkellä. Mikäli tutkintoa ei ole tunnustettu jo hakemusta jätettäessä, on riskinä lisäajan hakeminen selvityksen toimittamiselle ja näin ollen myös käsittelyn viivästyminen. Maahanmuuttovirasto pitää tärkeänä, että sen käytettävissä olisi luotettava ja helposti saatavilla oleva tieto tutkinnon tunnustamisesta.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että olisi olennaista, että hakija voisi osoittaa tutkintonsa niin, ettei arvio tutkinnon vastaavuudesta Suomessa jäisi sisällöllisesti Maahanmuuttoviraston tehtäväksi, koska virastolla ei ole tällaisen rinnastuksen tekemiseen vaadittavaa toimivaltaa tai asiantuntemusta. Viraston tehtävänä olisi tarkistaa seikka hakijan toimittamasta selvityksestä tai mahdollisesti toiselta viranomaiselta sähköisesti saadusta tiedosta, ei arvioida asiaa itse sisällöllisesti. Maahanmuuttovirastolla ei ole asiantuntemusta arvioida tutkinnon vastaavuutta, joten olemassa olevien viranomaismenettelyjen ja niihin liittyvän erityisosaamisen hyödyntäminen on perusteltua myös Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan. Tunnustamismenettelyn pitäisi olla sujuvaa myös hakijan näkökulmasta ja tunnustamista tekevien viranomaistahojen resurssit pitäisi turvata.

Maahanmuuttovirasto pitää kuitenkin epäselvänä sitä, että onko viraston syytä ottaa tarvittaessa kantaa tutkintoa koskevien alkuperäisten todistusten aitouden arvioimiseen. Toisin sanoen voiko Maahanmuuttovirasto olettaa, että Suomessa toisen viranomaisen tekemä harkinta tutkinnon tunnustamisesta perustuu esimerkiksi aidoksi todettuun ja tutkittuun ulkomaalaiseen tutkintotodistukseen. Mikäli todistuksen oikeellisuudesta on epäselvyyttä, johtaisi se käsittelyn viivästymiseen Maahanmuuttovirastossa. Maahanmuuttovirasto toivoisi tältä osin selkeytystä hallituksen esitykseen.

Maahanmuuttovirasto pitää tärkeänä sen turvaamista, että tieto ehdotetun 56 c §:n mukaisesta Suomessa suoritetusta tutkinnosta saadaan helposti ja luotettavasti Maahanmuuttoviraston käyttöön. Lisäksi olisi varmistettava, että myös tieto opintopisteen kieliopinnoista on helposti saatavilla. Maahanmuuttovirasto näkee riskinä käsittelyaikojen pidentymisen, mikäli tiedonsaantia ja sen sujuvuutta ei ole riittävällä tavalla varmistettu. Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 13 §:n mukaisesti Maahanmuuttovirastolla olisi tulkintansa mukaan tiedonsaantioikeus hakijan mahdollisesti suorittamista tutkinnoista suoraan Opetushallitukselta. Maahanmuuttovirastolle on kuitenkin epäselvää, että toimittaisiko Opetushallitus tiedon Suomessa suoritetusta tutkinnosta suoraan virastolle vai olisiko Maahanmuuttoviraston erikseen pyydettävä tietoja sen perusteella, mitä selvitystä hakija toimittaa hakemuksensa tueksi. Maahanmuuttovirasto toivoisi hallituksen esitykseen täsmennystä työnjaosta tältä osin.

56 c §:n 3 momenttia koskevissa säädöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että hakijan lyhytaikaista poistumista arvioitaisiin kokonaisharkinnan perusteella. Ehdotuksessa esitetyistä esimerkeistä huolimatta Maahanmuuttovirasto toivoisi, että lyhytaikaisuus olisi täsmällisemmin määritelty jonkinlaisen mittapuun saamiseksi ja yhdenmukaisen tulkinnan varmistamiseksi. Tulkinnanvaraiset ja kokonaisharkintaa vaativat edellytykset hidastavat hakemusten käsittelyä. Myös hakijoiden kannalta olisi tärkeää, että he voisivat ennakoida Suomen ulkopuolella oleskelun vaikutuksia konkreettisesti ja realistisesti. Luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti hakijoiden on pystyttävä ennakoimaan, että millaisia vaikutuksia heidän toimillaan voi olla Maahanmuuttoviraston päätösharkinnan kannalta.

Nuhteettomuusedellytyksen arviointia

Ehdotetun 56 §:n 6 momentin sekä 56 d §:n 5 momentin mukaan, jos ulkomaalainen olisi tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen, yhtäjaksoinen luvallinen oleskeluaika katkeaisi ja alkaisi alusta. Aika voisi alkaa alusta aikaisintaan, kun ehdoton vankeusrangaistus olisi kokonaan suoritettu. Hallituksen esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole erikseen täsmennetty

ehdottoman vankeusrangaistuksen osalta sitä, että onko ehdotetun lainkohdan tarkoitus tulla sovellettavaksi vain niissä tilanteissa, kun hakija on tuomittu riittävän vakavasta rikoksesta vai voiko kyseeseen tulla myös muuntorangaistus. Maahanmuuttovirasto toivoisikin täsmennystä siihen, että miten ehdottoman vankeuden määritelmä suhteutuu ehdotetun lainkohdan osalta muuntorangaistuksiin.

#### Alaikäisiä koskevien edellytysten arviointia

Ehdotetun 56 b §:n mukaan pysyvä oleskelulupa myönnettäisiin lapselle, jos hänen huoltajalleen olisi myönnetty sellainen. Maahanmuuttovirasto pitää hyvänä sitä, että hallituksen esitysluonnoksessa on todettu ratkaisevan hetken alaikäisen määrittelyn osalta olevan hakemuksen vireille tulo. Täsmällinen määrittely on olennaista käytännön soveltamistyön kannalta. Maahanmuuttovirasto toivoisi kuitenkin selkeytystä siihen, että tarkoitetaanko huoltajalla tässä yhteydessä muodollista huoltajuutta vai riittäisikö tosiasiallinen huoltajuus. Ulkomaalaislain 37 §:n mukaista perhesidettä arvioitaessa Maahanmuuttovirastossa on vakiintuneesti tulkittu molempia näkökulmia.

Maahanmuuttovirasto arvioi ehdotetun 56 b §:n johtavan käytännössä siihen, että se asettaa Suomen kansalaisen lapset mahdollisesti huonompaan asemaan kuin pysyvällä oleskeluluvalla Suomessa oleskelevien lapset. Toisin sanoen Suomen kansalaisen lapsi joutuisi odottamaan pysyvän oleskeluluvan saamista sanotun pykälän 2 momentin mukaan neljä vuotta, kun taas 1 momentin perusteella lapsi saisi pysyvän oleskeluluvan ilman asumisaikaedellytystä huoltajan oleskellessa Suomessa pysyvällä oleskeluluvalla. Esimerkiksi tilanteessa, jossa lapsen toinen huoltaja on Suomen kansalainen ja toinen oleskelee pysyvällä luvalla, olisi lapsen kannattavampaa hakea pysyvää oleskelulupaa suhteessa siihen vanhempaan, joka ei ole Suomen kansalainen.

Maahanmuuttovirasto toivoisi selkeytystä toimeentuloedellytyksen ja ehdotetun lakimuutoksen väliseen suhteeseen. Ulkomaalaislain 39 §:n mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei ulkomaalaislaissa toisin säädetä. Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Maahanmuuttovirasto toteaa, että toimeentuloedellytys tulee sovellettavaksi myös pysyvää oleskelulupaa koskevaan hakemukseen, kuten hallituksen esitysluonnoksessakin on todettu. Toisaalta Maahanmuuttoviraston toimeentulo-ohjeen (MIGDno-2024-3028) mukaan toimeentuloedellytyksen soveltuminen on sidottu hakijan jatkuvan oleskeluluvan perusteeseen. Vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan oleskeluluvan hakijan toimeentulo voi perustua perheenkokoajan tuloihin tai varoihin silloin, kun hakemus tehdään perhesiteen perusteella.

Koska ehdotetussa 56 b §:ssä ei ole säädetty nimenomaisesta poikkeamisesta toimeentuloedellytyksen osalta, jää jäljelle vain tapauskohtaisen poikkeamisharkinnan mahdollisuus siltä osin, kun toimeentuloedellytys tulisi sovellettavaksi. Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että ehdotettu 56 b § johtaisi siihen, että 1 momentin mukaisessa tilanteessa toimeentuloedellytys tulisi arvioitavaksi. Mikäli huoltajalla ei olisi riittävää toimeentuloa, pitäisi päätösharkinnan yhteydessä suorittaa esimerkiksi lapsen etuun perustuvaa tapauskohtaista poikkeamisharkintaa. Koska ehdotettu 56 b § voisi yksinkertaistaa pysyvän oleskeluluvan saamista lapselle, jonka huoltaja oleskelee Suomessa pysyvällä luvalla, olisi toimeentuloedellytyksen soveltaminen näissä tilanteissa mahdollisesti ristiriidassa ehdotuksessa tavoitellun lopputuloksen kanssa.

## Perusteiden tutkiminen viran puolesta

Hallituksen esitysluonnoksessa on todettu, että Maahanmuuttovirasto tutkii pysyvää tai pitkään oleskelleen oleskelulupaa koskevan hakemuksen yhteydessä jatkuvan oleskeluluvan edellytykset viran puolesta, jos pysyvän oleskeluluvan edellytykset eivät täyty. Viran puolesta tutkimisella on tältä osin kytkös perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiin. Pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan hakemisella tai hakematta jättämisellä ei siis ole vaikutusta hakijan mahdollisuuteen oleskella Suomessa määräaikaisella luvalla. Jatkuvan oleskeluluvan edellytysten täytyessä uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään siis ilman uutta hakemusta ja käsittelymaksua. Tämä esitysluonnoksessa todettu on ollut Maahanmuuttovirastossa vakiintunut soveltamiskäytäntö, joka ilmenee myös Maahanmuuttoviraston soveltamisohjeessa (MIGDno-2023-1406). Maahanmuuttovirasto on katsonut, että asiakkaan vireyttäessä pysyvää lupaa koskevan hakemuksensa ilmaisee hän samalla tahtonsa oleskella Suomessa, jolloin Maahanmuuttovirasto on tutkinut myös uuden määräaikaisen oleskeluluvan perusteita viran puolesta.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluiden myötä Maahanmuuttovirasto tulkitsee, että aiempaa vakiintunutta soveltamiskäytäntöä olisi tältä osin jatkettava myös ehdotetun lakimuutoksen myötä. Maahanmuuttovirasto pitää hyvänä sitä, että viran puolesta tutkiminen on nimenomaisesti todettu myös ehdotetun lain perusteluissa. Maahanmuuttovirasto haluaa vielä lisäksi todeta, että nykyisen käytännön muuttaminen viran puolesta tutkimisen osalta voisi johtaa pysyvää oleskelulupaa koskevan kielteisen päätöksen kohdalla hakijan maastapoistamismenettelyyn, sillä asiakkaan oleskelu ei välttämättä täyttäisi ulkomaalaislain 40 §:ssä asetettuja edellytyksiä laillisesta maassa oleskelusta. Tämä voisi vähentää pysyvän oleskeluluvan hakemisen houkuttelevuutta, jos kielteinen päätös johtaisi riskiin tulla poistetuksi maasta, sillä tämä olisi muutos nykyiseen menettelyyn, jossa tutkitaan myös määräaikaisen luvan edellytykset. Hakijan ei siis tarvitse nykyään vireyttää erillistä määräaikaista oleskelulupaa koskevaa hakemusta, vaikka pysyvän oleskeluluvan edellytykset eivät täytyisikään.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että jos hakija täyttäisi useamman kuin yhden kohdan mukaiset edellytykset, häntä voitaisiin ohjeistaa toimittamaan selvitystä sen kohdan osalta, jota voitaisiin pitää yleisesti tai hänen kohdallaan helpoimpana osoittaa ja selvittää. Esitysluonnoksesta olisi tämän perusteella ymmärrettävissä, että hakija voisi kesken käsittelyn vaihtaa toiseen pysyvää oleskelulupaa koskevaan perusteeseen, jos näyttää siltä, että se johtaisi hänen kohdallaan parempaan lopputulokseen. Maahanmuuttovirasto toivoisi selkeytystä siihen, onko Maahanmuuttoviraston tehtävä tämä arvio viran puolesta jokaisen hakijan kohdalla. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa hakija vireyttää pysyvää oleskelulupaa koskevan hakemuksen ehdotetun 56 a §:n 3 momentin 1 kohdan perusteella eli vähintään 40 000 euron vuosituloihin vedoten, mutta hakemusta käsiteltäessä havaitaan tulojen olevan riittämättömät ja hakijalla olisi kuitenkin ehdotetun 56 a § 3 momentin 2 kohdan mukainen mahdollisuus ulkomailla suoritetun tutkinnon tunnustamiseen. Käytännön soveltamistilanteiden kannalta olisi tärkeää, että mahdollinen muiden perusteiden tutkiminen viran puolesta kävisi selkeämmin ilmi suoraan laista taikka lain esitöistä. Selkeytyksen tarve koskisi siis tilanteita, joissa hakija itse vetoaa kesken hakemuksen käsittelyn johonkin uuteen perusteeseen ja toisaalta sitä, että tuleeko Maahanmuuttoviraston havaita viran puolesta mahdolliset muut perusteet pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle. Saman epäselvyyden voidaan katsoa ulottuvan myös pysyvän oleskeluluvan ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan edellytysten arviointiin viran puolesta, jos toisen lupaperusteen edellytykset voisivat täytyä, mutta hakemus on vireytetty eri perusteella.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että viran puolesta kaikkien pysyvää lupaa koskevien edellytysten sekä mahdollisesti myös pitkää oleskelleen oleskeluluvan edellytysten tutkiminen hakijan hakuperusteesta riippumatta johtaisi siihen, että käsittely monimutkaistuisi ja hidastuisi. Maahanmuuttovirasto toivoisi tältä osin täsmennystä ehdotettuun lakimuutokseen.

### Järjestelmäkehitystarpeet

Maahanmuuttovirasto on toimittanut perusvalmistelun aikana sisäministeriölle arvion järjestelmäkehitystarpeista kustannusarvioineen. Maahanmuuttovirasto täsmentää aiemmin toimittamaansa arviota. Ehdotettu lakimuutos aiheuttaisi muutostarpeita ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään (UMA) sekä Maahanmuuttoviraston sähköiseen asiointipalveluun (Enter Finland).

Ehdotettujen muutosten johdosta Enter Finlandin lomakkeella olisi lukuisia tilanteita, joissa lomakkeen kysymykset kytkeytyisivät toisiinsa ja lomaketta täytyisi muokata hakijan valintojen mukaisesti. Tämä lisäisi toteutuksen monimutkaisuutta, mutta Maahanmuuttovirasto kykenee toteuttamaan tällaisen dynaamisen rakenteen rakentamalla lomakkeen konfiguroitavassa muodossa. Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä (UMA) ehdotetut muutokset aiheuttavat kehitystarpeita muun muassa käsittelytoiminnallisuuksiin, tiedonsiirtoliittymiin sekä tietosisältöihin.

Kyse olisi tietojärjestelmän kehittämisen kertaluontoisista ostopalvelukustannuksista. Alustava arvio näistä olisi noin 1 300 000 euroa. Kehitystyön kesto olisi noin 7–9 kuukautta, olettaen että kolme kehitystiimiä työskentelisi kehityksen parissa yhtä aikaa. Kustannus- ja aikatauluarvioissa ei ole huomioitu mahdollisia muutoksia tiedonsiirtoliittymään, jolla Maahanmuuttovirasto saa tietoja suoritetuista kielitutkinnoista, jos edellä mainittua järjestelmää kehitetään perustavanlaatuisesti.

Haahtela Ilkka

Lehto Maria  
Maahanmuuttovirasto