



Sisäministeriö

Lausuntopyyntö 11.12.2017, SM17195362, SMDno-2016-1488

MAAHANMUUTTOVIRASTON LAUSUNTO SISÄMINISTERIÖLLE HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSEN JOHDOSTA

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi hallituksen esitysluonnoksen johdosta, jolla pantaisiin Suomessa täytäntöön direktiivi 2016/801/EU. Luonnoksessa esitetään erillisen lain säätämistä *kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkijoina, opiskelijoina, työharjoittelijoina ja vapaaehtoistyöntekijöinä* sekä eräiden siihen liittyvien lakien säätämistä. Lailla säädettäisiin vain direktiivin pakottavien osioiden täytäntöönpanosta.

Lausuntonsa aluksi Maahanmuuttovirasto käy läpi yleisiä havaintojaan luonnoksesta ja sen suhteesta ulkomaalaislakiin, sen jälkeen yksityiskohtaisempia seikkoja yksittäisistä lainkohdista ja lopuksi luonnoksen vaikutuksia UMA-tietojärjestelmän kannalta.

Yleisesti lakiluonnoksesta ja sen suhteesta ulkomaalaislakiin

Erillislain säätäminen on yleistynyt tapana saattaa Suomessa voimaan maahantuloa ja maassa oleskelua koskevia direktiivejä. Tämä luonnos on johdonmukainen jatko sääntelyn viimeaikaiselle kehitykselle. Erillislain säätämiselle on ymmärrettävät perusteensa, sillä ulkomaalaislaki on muodostunut erittäin laajaksi ja monimutkaiseksi kokonaisuudeksi. Erillislakien soveltamisesta on kuitenkin toistaiseksi erittäin vähän kokemusta, sillä ensimmäiset erillislait (ns. kausityölaki 907/2017 ja ns. ICT-laki 908/2017) ovat olleet voimassa vasta 1.1.2018 alkaen. Maahanmuuttovirasto ilmaisi jo kyseisiä lakeja valmisteltaessa huolensa siitä, säilyykö lakien välinen johdonmukaisuus ja onko maahantuloa ja maassa oleskelua koskevan sääntelyn kokonaisuus varmasti riittävän helposti hallittavissa. Tämä huoli on edelleen ajankohtainen.

Hallituksen esitysluonnos herättää useita kysymyksiä uuden lain ja ulkomaalaislain suhteesta. Maahantulosäännösten kiertämistä koskevan UlkL 36.2 §:n osalta jää epäselväksi, millä tavoin tuota säännöstä voidaan jatkossa soveltaa, ja mikä on sen soveltamisesta olevan runsaan oikeus- ja hallintokäytännön arvo. Onko uusi laki ainoastaan ensisijainen ulkomaalaislakiin nähden vai estyykö UlkL 36.2 §:n soveltaminen kokonaan, kun vastaavasta asiasta on säännöksiä myös uudessa laissa. Uudessa laissa maahantulosäännösten kiertämistilanteisiin liittyvä sääntely olisi ulkomaalaislakia velvoittavampaa. Esimerkiksi luonnoksen 12 § 1 mom. 2 kohdan mukaan *"hakemus on hylättävä"*, kun UlkL 36.2. §:n mukaan *"oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä"*. Toisaalta UlkL 36.2 § on näyttökynnykseltään selvästi



alempi, sillä *"perusteltu epäily"* riittää luvan epäämiseen, kun uudessa laissa käytettäisiin ilmaisua *"voidaan osoittaa"*. Jos uusi laki estää UIKL 36.2 §:n soveltamisen kokonaan, maahantulosäännösten kiertämisen soveltamisala kapenee huomattavasti, eikä esimerkiksi hakijan aiempaa maahantulosäännösten kiertämistä voitaisi ottaa enää itsenäisenä perusteena huomioon siten, kuin KHO on linjannut UIKL 36.2 §:n soveltamisesta.

Vastaavasti herää kysymys myös siitä, millainen on uuden lain 13 §:n mukaisen luvan peruuttamisen suhde UIKL 58 §:ään.

Yleinen järjestys ja turvallisuus (YJT) säädettäisiin luonnoksen useassa kohdassa oleskeluluvan sekä Euroopan unionin sisäisen liikkumisen edellytykseksi, vaikka se on myös UIKL 36.1 §:n mukainen, ja siten myös uuden lain mukaisten oleskelulupien myöntämisen yleinen edellytys. Tämä päällekkäisyys johtuu ilmeisesti siitä, että direktiivin muotoilu luvan epäämisestä on ehdoton, kun taas UIKL 36 §:n mukaan oleskelulupa *"voidaan jättää myöntämättä"*. Sääntelyn päällekkäisyys jättää kuitenkin epäselväksi, onko YJT-edellytystä tarkoitus soveltaa uuden lain mukaisten oleskelulupien kohdalla jotenkin UIKL 36 §:n vakiintuneesta soveltamiskäytännöstä poiketen. Lisäksi direktiivin sanamuodon mukaan (mm. 28.8 art.) YJT on ehdoton este myös unionin sisäiselle liikkumiselle, mutta sen osalta lakiluonnoksessa on kuitenkin käytetty sanamuotoa *"voi vastustaa"*.

Jatkolupien osalta herää kysymyksiä uuden lain ja ulkomaalaislain suhteesta erityisesti jatkolupien perusteita koskevan UIKL 54 §:n ja pituutta koskevan UIKL 55 §:n kohdalla. On epäselvää, tulisiko uuden lain mukaiset jatkoluvat myöntää vain uutta lakia soveltaen, jolloin jatkoluvan pituus määräytyisi ensimmäistä lupaa koskevan säännöksen perusteella. Jos näin on, sitä voisi selventää lain perusteluissa. Jos uuden lain mukaisen oleskeluluvan peruste vaihtuu jatkolupavaiheessa ulkomaalaislain mukaiseen perusteeseen, on epäselvää, onko kyse kuitenkin UIKL 54 §:n mukaisesta jatkoluvasta.

Toimeentuloedellytys on uudessa laissa määritelty siten, että hakijoilla on oltava riittävät varat sekä oleskeluaan että paluutaan varten. Tältä osin jää epäselväksi, tarkoittaako tämä selkeästi erillistä arvioita ja vaatimusta paluuseen tarvittavista lisävaroista suhteessa UIKL 39 §:n mukaiseen arvioon ja sen mukaisiin varoihin. Tältä osin lain perusteluja olisi aiheellista tarkentaa. Jos on tarkoitus, että UIKL 39 §:n mukaiset tulot tai varat eivät riitä, voisi lain perusteluissa antaa suuntaviivoja sille, miten arvioidaan riittäviä varoja paluumatkaa varten. Katsotaanko esimerkiksi, mistä hakija on kotoisin ja selvitetään tavanomaista lentolipun hintaa hänen lähtömaahansa. Jos arvio tehdään ennen kahden vuoden luvan myöntämistä, miten varmistetaan siitä, että varat ovat edelleen olemassa paluumatkan ollessa ajankohtainen. Päätösharkinnan lisäksi Maahanmuuttoviraston on myös neuvonnassaan kyettävä vastaamaan asiakkaiden kysymyksiin siitä, mitä heiltä edellytetään riittäviksi varoiksi.

Uuden lain vireille tulon liittyviin haasteisiin olisi hyvä varautua myös asianmukaisella siirtymäsäännöksellä. Ilman siirtymäsäännöstä on odotettavissa monimutkaisia ja epäselviä soveltamistilanteita, jotka liittyvät esimerkiksi tuolloin vireillä oleviin oleskelulupahakemuksiin.



Havainnot yksittäisistä lupaperusteista ja lainkohdista

4 § Määritelmät

Tutkijoita (kohta 2) ovat uuden lain mukaan he, joilla on tohtorintutkinto tai ylempi korkeakoulututkinto, joka mahdollistaa pääsyn tohtoriohjelmaan. Nykyisin on käytännössä ollut jonkin verran myös sellaisia tutkijoita, joilla on alempi korkeakoulututkinto, mutta joiden työtehtävät ovat osoittaneet sen, että kyseessä on ollut tutkimustyötä tekevä tutkija. He ovat voineet mennä tutkimustyöhön esimerkiksi johonkin yritykseen tai korkeakouluun. Ilmeisesti uuden lain tarkoituksena on rajata tällaiset tukijat määritelmän ulkopuolelle eikä heille enää voitaisi myöntää oleskelulupaa tieteellistä tutkimusta varten.

Opiskelijan (kohta 3) määritelmään kuuluu osallistuminen päätoimisesti kokopäiväiseen opinto-ohjelmaan. Perusteluja voisi tarkentaa, jos on tarkoitus, etteivät ns. iltaopinnot mahdu määritelmään, vaikka ne olisivatkin hakijan päätoimi ja hänen maassa oleskelunsa tarkoitus. Opiskelijan määritelmä vaikuttaa myös jokseenkin ristiriitaiselta uuden lain 8 §:n kanssa, jossa säädetään edellytyksistä opiskelijan oleskeluluvan myöntämiseksi. Määritelmän mukaan korkeakouluopintojen tulee muiden edellytysten ohella johtaa tutkintoon. Luvan myöntämistä koskevan 8 § 1 momentissa 1 ja 2 kohdat ovat puolestaan vaihtoehtoisia. Opiskelun johtaminen tutkintoon tai ammattiin säädetään edellytykseksi vain muiden oppilaitosten kuin korkeakoulujen osalta.

Työharjoittelijan (kohta 4) määritelmän osalta jää epäselväksi, mitä työsuhteinen harjoitteluohjelma käytännössä tarkoittaa. Mitä edellytykset täyttäviä ohjelmia on jo olemassa ja mitä ovat edellytykset, joiden täytyessä ohjelma katsotaan määritelmän mukaiseksi. Pitääkö korkeakoululla tai yrityksellä olla tällainen ohjelma jo valmiina, jotta sitä varten voi saada oleskeluluvan. Esimerkiksi näiden kysymysten osalta työsuhteisen harjoitteluohjelman käsitettä voisi vielä tarkentaa lain perusteluissa.

Tutkimuksen (kohta 6) osalta jää epäselväksi, kattaako määritelmä myös tutkimusapulaisen tekemän työn. Luonnoksen mukaan vaikuttaa siltä, etteivät tutkimusapulaiset jatkossa tekisi sellaista työtä, joka täyttäisi tutkimuksen määritelmän.

Tutkimusorganisaation (kohta 7) määritelmä jättää avoimeksi sen, pitääkö tutkimustyön kuulua vakituisesti esimerkiksi tietyn yrityksen toimintaan. Pitääkö olla jo tiedossa ja riittävän luotettavasti osoitettu, että yrityksessä tehdään vakiintuneesti tutkimustyötä vai voiko yksittäinen yritys päättää, että he tekevät jatkossa tutkimusta, ja sen perusteella tutkimusorganisaation määritelmä täytyisi. Millä tavalla Maahanmuuttovirasto lupaviranomaisena voi selvittää ja arvioida, tehdäänkö esimerkiksi jossakin yrityksessä tutkimusta. Riittääkö se osoitukseksi, että joku hakee tutkijan oleskelulupaa kyseisessä organisaatiossa tehtävää tutkimusta varten.

Työnteon (kohta 10) määritelmää voisi olla aiheellista täsmentää mainitsemalla joko laissa tai perusteluissa, ettei työnteossa ole kyse toimeksiantosuhteesta tapahtuvasta toiminnasta. Tämä tietysti sillä edellytyksellä, että lain tarkoituksena on rajata muussa kuin työsuhteessa tapahtuva toiminta työnteon määritelmän ulkopuolelle.



5 § Oleskeluluvan myöntämisen yleiset edellytykset

Yleisten edellytysten osalta vaikuttaa jokseenkin hämmentävältä, että maahantulon yleisiä edellytyksiä yhdistetään oleskeluluvan myöntämisen yleisiin edellytyksiin. Maahanmuuttoviraston huomio kiinnittyi erityisesti siihen, että uudessa laissa viitataan UlkL 11 § 1 mom. 2 kohtaan. Tuosta voi syntyä vaikutelma, että uusi laki asettaisi oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi jo olemassa olevan viisumin tai oleskeluluvan.

Uuden lain 5 §:n mukaan kaikkia hakijoita koskisi sairausvakuutus edellytys. Tämä on uutta. Sääntely ei siis menisi samalla tavalla kuin nyt opiskelijoilla, joilla on erillinen ja erilainen edellytys. Mikäli näin on myös tarkoitus, asiasta voisi olla tarpeen mainita lain perusteluissa.

Uuden lain 5 § 1 mom. 4 kohdan ja 30 § 2 mom. mukainen ”*käsittelymaksun suorittamista koskeva tosite*” tulee suoraan direktiivistä, mutta voisiko sääntelyn yhdenmukaistamista jo olemassa olevan sääntelyn kanssa vielä harkita. Käsittelymaksun suorittamista vaaditaan jo nyt, mutta tositteesta puhuminen eroaa nykyisestä sääntelystä ja vaikeuttaa tulkintaa. Vaihtoehtoisesti perusteluissa voitaisiin ottaa kantaa siihen, voitaisiinko ”tosite” ymmärtää laajasti, ja katsoa tositteeksi esim. UMA-järjestelmään ja/tai EnterFinland -asiointipalveluun tehty kirjaus käsittelymaksun suorittamisesta.

Maahanmuuttovirasto on useissa eri yhteyksissä esittänyt toiveen käsittelymaksun suorittamisen säättämisestä oleskelulupahakemuksen vireilletulon edellytykseksi. Myös tässä yhteydessä kyseistä mahdollisuutta voisi vielä harkita, ellei direktiivi estä sitä.

6 § Tutkimusorganisaation kanssa tehtävä sopimus

Tutkijan ja tutkimusorganisaation välisen sopimuksen osalta jää epäselväksi, olisiko sopimuksen tekeminen oleskeluluvan myöntämisen edellytys vai myös tutkijan liikkumisen edellytys. On kuitenkin hyvä, että tällaista sopimusta edellytetään. Lain perustelujen mukaan lähtökohtaisesti se, että tutkija sitoutuu saattamaan tutkimuksen päätökseen ja tutkimusorganisaatio vastaanottamaan tutkijan, voidaan osoittaa sopimuksen allekirjoituksin. Nykykäytännössä työsopimuksia ei ole allekirjoitettu ja varsinkin yliopistot allekirjoittavat työsopimuksen tutkijan kanssa vasta siinä vaiheessa, kun tutkija saapuu Suomeen. Edellytys allekirjoitetusta sopimuksesta on uusi, sillä ensimmäisen luvan myöntämiseen on aiemmin riittänyt kutsu. Sopimuksen edellyttäminen on kuitenkin hyvä asia.

Luonnoksen mukaan sopimuksessa pitää mainita alkamis- ja päättymispäivä tai tutkimuksen arvioitu kesto. Tätä voisi vielä täsmentää joko laissa tai perusteluissa siten, että arvioitu kesto pitäisi ilmaista kuukausitasolla.

Sopimuksessa pitää mainita myös osapuolten oikeussuhde. Tältä osin voisi vielä täsmentää, voisiko oikeussuhde olla jokin muu kuin työsuhde. Jos ei, voisiko oikeussuhteen sijaan puhua suoraan työsuhteesta. Jos muukin oikeussuhde olisi mahdollinen, lain perusteluissa voisi mainita esimerkkejä sellaisista oikeussuhteista.

Toiseen jäsenvaltioon liikkumista koskevien aikeiden kirjaamisesta sopimukseen säädetään 2 momentin 6 kohdassa. Olisi kuitenkin hyvä, jos liikkumisaikeiden lisäksi sopimukseen kirjattaisiin myös arvio liikkumisen aiotusta ajankohdasta.

Tutkimusorganisaatiolla olisi 3 momentin nojalla velvoite ilmoittaa seikoista, jotka estävät sopimuksen täytäntöönpanon. Tämän lisäksi pitäisi olla myös selkeä



velvoite ilmoittaa, jos sopimuskaudella tapahtuu muita olennaisia muutoksia; esim. tutkija lähtee organisaatiosta tai hän ei teekään sopimuksen mukaista tutkimustyötä jne. Tällöin tulisi harkittavaksi oleskeluluvan peruuttaminen. Lain perusteluissa voisi myös tarkemmin ilmaista, mitä tarkoittavat ”seikat, jotka estävät sopimuksen täytäntöönpanon”. Lisäksi perusteluissa voisi ottaa kantaa siihen, mitä siitä voi seurata, jos tutkimusorganisaatio laiminlyö velvollisuutensa ilmoittaa kyseisistä seikoista Maahanmuuttovirastolle.?

7 § Oleskeluluvan myöntäminen tieteellistä tutkimusta varten

Nykytilan kuvauksen tavoin myös pykälän perusteluissa voisi mainita sen, että jos alalla ei ole sovellettavaa työehtosopimusta, tulee palkkaa maksaa työttömyysturvalain työssäoloehdon mukaisen päivärahaoikeuden täyttävä määrä.

Edellä 6 §:n kohdalla selostettu ”oikeussuhde” -termiin liittyvä seikka koskee myös 7 §:ää. Mikäli työsuhteen lisäksi jokin muukin oikeussuhde olisi mahdollinen, olisi tässäkin yhteydessä syytä määritellä tarkemmin, mikä voisi olla vaihtoehtona työsuhteelle. Toimeentuloedellytys määräytyisi UlkL 39 §:n mukaan, joten jos kyse ei olisi työsuhteesta, tulisi koko oleskeluaikaan tarvittavien rahojen pääsääntöisesti olla hakijan tilillä hänen hakiessaan lupaa.

8 § Oleskeluluvan myöntäminen opiskelua varten

Lakiluonnoksen mukaan oleskelulupa myönnettäisiin opiskelua varten tilapäisenä kahdeksi vuodeksi. Sisäministeriön 12.12.2017 julkaisema lakiluonnosta koskeva tiedote korosti asiaa seuraavasti: *”Tutkijoille oleskelulupa jatkuvana ja opiskelijoille tilapäisenä kahdeksi vuodeksi yhden sijaan - - Kaikille opiskelijoille myönnettäisiin jatkossakin tilapäinen oleskelulupa, mutta se myönnettäisiin yhden vuoden sijasta kahdeksi vuodeksi”*. Tiedote ei välttämättä anna kovin tarkkaa kuvaa luvan myöntämisestä käytännössä. Luvan edellytyksenä on opiskeluedellytyksen lisäksi turvattu toimeentulo. Pykälän perusteluissa todetaan toimeentulosta mm. seuraava: *”Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimeentulovaatimuksesta siten, että kolmannen maan kansalaisen toimeentulon tulee olla turvattu siten kuin ulkomaalaislain 39 §:ssä säädetään. Kolmannen maan kansalaisen toimeentulon tulee siten olla turvattu koko sen ajan, jolle oleskelulupaa haetaan, ja tulee olla varat paluukustannuksia varten”*. Käytännössä on odotettavissa, ettei kahden vuoden luvalla olisi aina edellytyksiä, sillä jatkossakin monet hakijat esittänevät selvitystä toimeentulostaan sekä varoistaan vain yhdelle vuodelle.

Pykälän perustelujen mukaan, *”jos toimeentuloa ei ole koko kahden vuoden ajalle - - oleskelulupa voitaisiin kuitenkin myöntää lyhyemmälle ajalle”*. Selvyiden vuoksi tämä edellytys olisi hyvä mainita perustelujen sijaan lakitekstissä.

Sairausvakuutuksen osalta perusteluissa on aivan aiheellisesti todettu, että Maahanmuuttoviraston on käytännössä mahdotonta varmistaa vakuutuksen myöntäneen yhtiön tai laitoksen luotettavuutta ja vakavaraisuutta. Maahanmuuttovirasto ei kuitenkaan ole vakuuttunut siitä, että olisi merkittävästi helpompaa arvioida *”vakuutuksen aitoutta ja luotettavuutta”* kuin sen myöntäjän *”luotettavuutta ja vakavaraisuutta”*. Jotta tällä uudella lainkohdalla olisi todellista merkitystä, olisi hyvä rajata vakuutusedellytystä tarkemmin. Vakuutuksen myöntäjän tulisi esimerkiksi olla kansainvälisesti toimiva vakuutusyhtiö tai jollakin muulla vastaavalla muotoilulla tulisi rajata pienet tai muutoin epäluotettavat paikalliset vakuutusyhtiöt pois.



Oppilaitoksen määritelmä on korkeakoulujen osalta (1 momentti) kirjoitettu perusteluissa hyvin tarkkaan auki. Muiden oppilaitosten osalta asiaa voisi kuitenkin tarkentaa. Nyt luonnoksessa todetaan, että *”oppilaitoksen tulee olla Suomen koulutusjärjestelmän mukainen oppilaitos, jolla on lainsäädäntöön perustuva oikeus järjestää koulutusta”*. Tässä olisi hyvä täsmentää, että oppilaitoksella on myös oltava Suomessa oikeus tutkinnon myöntämiseen. Suomessa toimii useita oppilaitoksia, jotka järjestävät koulutusta, mutta joilla ei ole oikeutta myöntää tutkintoja.

Opiskelijan määritelmän (4 §) mukaan *”kyseeseen voivat tulla myös tällaisiin koulutuksiin valmentavat opinnot”*. Uuden lain 8 §:ssä säädetään nykyiseen tapaan, että oleskelulupa voidaan myöntää myös muihin kuin tutkintoon johtaviin opintoihin, jos siihen on perusteltu syy. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan sen osalta, mikä määritellään perustelluksi syyksi muihin opintoihin, soveltamisala säilyy voimassa olevan lain mukaisena. Nykyisen lain esitöissä todetaan, että *”erityisinä perusteina olisi esimerkiksi hankitun ammattitaidon tai tutkinnon täydentäminen, lähtömaassa tehtävään työhön liittyvä lisäkoulutus, Suomesta saatava erityiskoulutus (esimerkiksi tietotekniikka), ulkomaalaisen halu opiskella Suomen kulttuuria tai kieltä ja Suomessa olevat sukujuuret”*. Nykyisen lain esitöissä ei siis mainita opintoihin valmistavaa koulutusta. Nykyisessä hallintokäytännössä (mm. Maahanmuuttoviraston ohje opiskelijan oleskeluluvan myöntämisestä) on kuitenkin katsottu, että *”Erityisenä perusteena voidaan pitää myös opintojen aloittamista edeltävää suomalaiseen yhteiskuntaan orientoivaa kieli- ja muuta koulutusta silloin, kun hakija on hyväksytty suomalaiseen yliopistoon, korkeakouluun, ammattikorkeakouluun tai ammatilliseen oppilaitokseen tutkinto-opiskelijaksi”*. Uuden lain tarkoituksen ei liene muuttaa opiskelijan määritelmää tältä osin, vaan edelleenkin tutkintoon johtaviin opintoihin valmentavaan koulutukseen myönnettäisiin oleskelulupa vain siinä tapauksessa, että opiskelija on jo hyväksytty opiskelijaksi myös tutkintoon johtaviin opintoihin.

Edellä valmentavista opinnoista todettu voisi olla hyvä kirjoittaa auki myös hallituksen esitykseen. Tällä hetkellä Suomessa edistetään koulutusvientiä ja oppilaitokset sekä yritykset valmistelevat erilaisia myytäviä koulutuspaketteja; mm. Suomessa opiskeluun valmentavia paketteja on jo valmisteilla. Nykyisen lainsäädännön mukaan tällaisiin valmentaviin opintoihin ei kuitenkaan voitaisi myöntää oleskelulupaa ilman, että opiskelija on jo hyväksytty myös tutkintoon johtaviin opintoihin. Olisi tärkeää, että tämä asia olisi selvä myös tulevassa lainsäädännössä muutoinkin, kuin viittaamalla nykyiseen sääntelyyn.

9 § Oleskeluluvan myöntäminen työharjoittelua varten

Työharjoittelun osalta luonnos jättää epäselväksi, miten lasketaan kahden vuoden aikaraja tutkinnon suorittamisesta. Onko tutkintotodistuksessa oleva päivämäärä vai jokin muu ajankohta merkitsevä. Epäselväksi jää myös se, olisiko harjoittelun vain alettava määräajan sisällä vai pitääkö sen myös päättyä saman määräajan sisällä.

Pykälän 3 momentin mukaan pitää esittää todistus, että harjoittelijalla ei korvata työpaikkaa. Perusteluissa voisi määritellä tarkemmin myös sitä, millainen selvitys olisi riittävä ja miten Maahanmuuttovirasto voisi asiasta riittävästi varmistua.

10 § Oleskeluluvan myöntäminen vapaaehtoistoimintaa varten

Tältä osin lain perusteluja voisi mahdollisuuksien mukaan tarkentaa mainitsemalla esimerkkejä Euroopan unionin vapaaehtoishjelmista tai muita kriteerejä sille, millaisiin vapaaehtoishjelmiin osallistuville oleskelulupa voidaan myöntää.



11 § Oleskeluluvan myöntäminen työnhakua ja yrittäjyyttä varten

Vakiintuneen käytännön mukaan työnhakua varten myönnettäviin lupiin on sovellettu opiskelijan alempaa toimeentulovaatimusta. Perusteluissa voisi mainita, onko toimeentuloedellytystä nyt tarkoitus muuttaa, kun myös tutkijat voivat saada uuden lain 11 §:n mukaisen oleskeluluvan.

Lisäksi 4 momentin perusteluissa mainitaan, että pisimmillään tutkintotodistuksen odottaminen voi kestää kuusi kuukautta. Maahanmuuttovirasto pitää tuota tarpeettoman pitkänä aikana antaa hakemuksen olla vireillä odottamassa puuttuvaa asiakirjaa. Nyt vakiintunut käytäntö on ollut, että yleensä korkeintaan kolme kuukautta aiemmin on voinut jättää hakemuksen. Jos kuuden kuukauden aikaan ei ole mitään painavaa syytä, luonnosta voisi vielä tältä osin arvioida uudelleen.

12 § Hakemuksen hylkäysperusteet

Pykälässä on mukana elementtejä, joissa hakijan oma menettely johtaa hakemuksen hylkäämiseen, ja elementtejä, joissa työnantajan tai vastaanottavan yksikön menettely on hylkäämisen perusteena. Eri osapuolia koskevien seikkojen sekoittaminen tekee säännöksen vaikeaselkoiseksi, joten pykälän selkiyttämistä voisi vielä harkita.

13 § Oleskeluluvan peruuttaminen tai uusimatta jättäminen

Pykälän 1 momentin 3 kohdan perusteluissa ei ole tarkemmin määritelty, mitä tarkoitetaan sillä, että kolmannen maan kansalainen oleskelee maassa muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka perusteella hänelle on myönnetty oleskelulupa. Tarkoittaako tämä tilanteita, joissa hän ei *lainkaan* opiskele tai tee tutkimustyötä vai riittääkö, ettei hän *pääasiassa* opiskele tai tee tutkimustyötä. Viittaako lainkohta pelkästään maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämistä vastaavaan ja jollain tavoin vilpillisen toimintaan.

Opintojen riittävää edistymistä koskeva 13 § 2 mom. 6 kohta on tervetullut uudistus. On tärkeää, että vaatimus saadaan lain tasolle. Perusteluissa ei kuitenkaan tarkemmin määritellä, mitä opintojen riittävä edistyminen tarkoittaa. Maahanmuuttovirastossa on asiasta muodostunut vakiintunutta hallintokäytäntöä, jota tarkempien kirjausten puuttuessa ei ilmeisesti ole tarkoitus muuttaa.

Mahdollisuuksien mukaan uudessa laissa olisi selkeämpää käyttää ulkomaalaislain kanssa yhdenmukaisia termejä ja puhua esimerkiksi jatkoluvasta luvan uusimatta jättämisen sijaan.

16 § Oikeus aloittaa työnteko ja yritystoiminta

Pykälän perustelut kaipaisivat täsmennystä. 2 momentissa säädettäisiin, että kolmannen maan kansalainen, joka on opintojen tai tutkimuksen tekemisen aikana työskennellyt, saa jatkaa työntekoa tai yritystoimintaa edelleen, vaikka opinnot päättyvät tai tutkimustoiminta loppuu. Perustelujen mukaan *"edellytyksenä oikeuden jatkumiselle on, että jatko-oleskelulupahakemus tehdään ennen kuin - -"*. Kyseisessä kohdassa olisi aiheellista korostaa, ettei hakemus saisi olla mikä tahansa jatkolupahakemus vaan nimenomaan hakemus kyseistä toimintaa varten.

20 § Opiskelijan liikkuminen

Uudesta laista tai sen perusteluista ei suoraan ilmene, mutta Maahanmuuttovirasto on kuitenkin käsittänyt asian siten, että Suomen oleskelulupa voidaan toimeentulon ym. edellytysten täytyessä myöntää kahdeksi vuodeksi vaikka jo etukäteen



tiedettäisiin, että opiskelija suorittaa toisena opintovuonna opintoja jossakin toisessa EU-maassa. Tällaisia opiskelijoita (yleensä ns. double degree) on jo nyt, ja oleskelulupa myönnetään nykyisin vain sille ajalle, jonka hakija aikoo opiskella Suomessa, ellei ulkomailla oleskelu kestä alle kuutta kuukautta. Tältä osin nykyinen käytäntö tulisi siis muuttumaan. Mikäli uuden lain tarkoitus on kuitenkin jotain muuta, perustelujen tarkentaminen olisi tarpeen.

21 § Velvollisuus ilmoittaa liikkumisesta Suomeen

Selvyyden vuoksi voisi olla tarpeen kirjata yksiselitteisesti, että ilmoitus liikkumisesta Suomeen olisi aina tehtävä ennen Suomeen saapumista. Nyt 2 momentissa käytetään sanamuotoa ”voi tapahtua”, mikä saattaa ainakin teoriassa aiheuttaa väärinymmärryksen. Kuitenkin pykälä kokonaisuudessaan selvästi viittaa siihen, että ilmoittautumisen on tapahduttava jommankumman vaihtoehdon mukaan.

23 § Liikkumisen vastustaminen

Liikkumisen vastustamisen osalta jää epäselväksi, mitä tarkoittaa 23 § 1 mom. 4 kohdan mukainen enimmäiskeston täytyminen. Perusteluissa voisi ottaa kantaa siihen, onko tarkoituksena, ettei useampia jaksoja sallita.

Uudessa lain termeissä on eroja, joita voisi mahdollisuuksien mukaan yhtenäistää. Esimerksi 23 §:ssä käytetään termiä ”täydellinen ilmoitus”, joka poikkeaa 29 §:n termistä ”asianmukaisesti täytetty hakemus”. Jatkovalmistelussa voisi vielä pohtia, onko ”täydellisen” ja ”asianmukaisesti täytetyn” välinen ero tarpeen.

23 § 3 momentin perusteella näyttää siltä, että Maahanmuuttoviraston olisi aina reagoitava liikkumisilmoitukseen, joko vastustamalla tai antamalla todistus. Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan tämä eroaa ns. ICT-laissa valitusta menettelystä, jossa Maahanmuuttovirasto voi hyväksyä liikkumisen vain olemalla passiivinen. Jatkovalmistelussa voisi pohtia, onko luonnokseen kirjattu menettelytapa varmasti aiheellinen. Eri laeissa säädettyjen menettelyjen erilaisuus olisi omiaan aiheuttamaan sekaannuksia sekä viranomaisille että asiakkaille. Lisäksi tämä tuottaisi Maahanmuuttovirastolle lisätyötä verrattuna ns. ICT-lakiin.

24 § Ilmoitus liikkumisen vastustamisesta

Liikkuvuuden vastustamista koskeva ilmoitus ei ole päätös, josta voisi valittaa, koska uuden liikkumista koskevan ilmoituksen tekeminen on mahdollista heti uudelleen (s. 49). Tämä tarkoittanee sitä, ettei liikkuvuusilmoitustapauksissa ei tarvitse pyytää hakijalta täydennystä vaan ilmoitusta voi heti vastustaa.

25 § Liikkumisen vastustamisen vaikutus

Pykälän 2 momentissa todetaan, että opiskelijan tai tutkijan on vastustamisen jälkeen välittömästi lopetettava toimintansa ja poistuttava Suomesta. Luonnoksesta ei ilmene, että tätä valvottaisiin millään tavalla, joten käytännön merkitys jäänee vähäiseksi.

Tähän liittyy myös edellä 21 §:n alla mainittu asia. Luonnoksesta ei ilmene, onko hakijan vastustamisen jälkeen aina poistuttava ensimmäiseen jäsenvaltioon ja tehtävä mahdollinen uusi ilmoitus sieltä käsin. Jos uuden ilmoituksen voi tehdä Suomesta käsin, ei vastustamisella olisi juuri vaikutusta.



27 § Paluu Suomeen liikkumisen jälkeen

Paluun osalta jää epäselväksi, onko olemassa aikarajaa, miten kauan paluuoikeus on olemassa sen jälkeen, kun Suomen oleskeluluvan voimassaolo on päättynyt. Jos esimerkiksi Suomesta pois liikkunut opiskelija jää laittomasti oleskelemaan toisen EU-valtion alueelle useaksi kuukaudeksi sen jälkeen, kun lupa Suomessa on jo päättynyt, säilyykö paluuoikeus edelleen.

Liikkumisesta yleisesti (18–27 §)

Tutkijan, opiskelijan sekä tutkijoiden perheenjäsenten on mahdollista liikkua toisen maan myöntämällä luvalla Suomeen. Maahanmuuttovirasto voi tietysti edellytyksin vastustaa, jolloin liikkumista ei tapahdu. Luonnoksesta ei ilmene, millä tavalla liikkumisoikeuttaan käyttäneen ulkomaalaisen toimintaa Suomessa valvontaan.

Esimerkiksi liikkumisoikeuttaan käyttänyt tutkija voisi käytännössä hakea Suomesta myös muuta oleskelulupaa. Liikkumisoikeuden turvin voi siis saapua Suomeen jossakin toisessa tarkoituksessa ja tämä tarkoitus ei välttämättä selviä Maahanmuuttovirastolle, koska virasto ei voi tarkistaa saapuiko esimerkiksi liikkumisilmoituksen tehnyt tutkija ilmoittamaansa paikkaan. Näissä tilanteissa valvontaa edistäisi, jos vastaanottavalla organisaatiolla olisi velvollisuus ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle, jos liikkumisoikeuttaan käyttävä ulkomaalainen ei saavu kyseiseen organisaatioon. Suomen viranomaiset joutuvat myös luottamaan siihen, että toisen maan viranomaiset ovat riittävästi tutkineet oleskeluluvan myöntämisen edellytykset ennen kuin ensimmäinen oleskelulupa toiseen maahan on myönnetty. On kuitenkin tiedossa, että oleskeluluvan edellytysten selvittämisen taso vaihtelee hyvin suuresti eri maissa.

Tutkijan perheenjäsenen liikkumisesta säädettäisiin, että liikkuminen tapahtuisi tutkijan kanssa samaan aikaan tai hänen jälkeensä. Perusteluissa voisi selvyiden vuoksi ottaa kantaa myös siihen, ettei perheenjäsen voisi liikkua etukäteen eli ennen tutkijaa, mikäli se on lain tarkoituksena.

Yleisesti ottaen tämän lain sekä hiljattain voimaan tulleen ns. ICT-lain mukainen liikkuvuusmenettely on Maahanmuuttovirastolle täysin uudenlainen menettely. Liikkumista koskevan sääntelyn soveltamiseen liittyy varmasti haasteita, joita kaikkia ei osata ennakoida ja jotka ilmenevät vasta käytännön soveltamistilanteiden myötä.

Au pairit

Luonnoksen mukaan ulkomaalaislaissa säädettäisiin au pair -sijoituksen perusteella myönnettävästä oleskeluluvasta mutta siltä osin kyse ei olisi direktiivin täytäntöönpanosta. Lisäys on tarpeellinen ja korjaisi nykyiseen sääntelyyn sisältyvän ilmeisen puutteen. Oikeustila selkiytyisi, kun nykyisin vain vakiintuneeseen hallintokäytäntöön perustuvasta lupaperusteesta säädettäisiin laissa.

Perustelutekstissä todetaan, että ”*pykälän 2 momentissa säädettäisiin oleskeluluvan pituudesta. Au pair -sijoituksen perusteella myönnettäisiin oleskelulupa vain kerran ja se myönnettäisiin enintään yhdeksi vuodeksi. Säännös olisi rakenteeltaan viittaus lain 53 §:n 1 momentin pääsääntöön, jossa säädetään ensimmäisen oleskeluluvan pituudesta.*” Maahanmuuttovirasto epäilee, ettei lakiteksti olisi riittävän yksiselitteinen pelkästään viittauksella 53 § 1 momenttiin. Selvyiden vuoksi lakitekstissä voisi luvan pituudesta mainita saman kuin nyt perusteluissa, jolloin ei jäisi varaa tulkinnalle.



Au pariien osalta jää epäselväksi, miten määritellään sukulaisuus isäntään eli kuinka kaukaista sukua au pair voisi olla. Sukulaisuutta koskeva raja on aiheellinen mutta sitä olisi tarpeen määritellä lain perusteluissa tarkemmin.

Muuta

Tutkijoiden osalta luonnos jättää epäselväksi sen, voisiko tutkija lainkaan jatkossa saapua Suomeen enintään kolmeksi kuukaudeksi ilman oleskelulupaa.

Sivulla 67 voisi olla tarpeen viivata yli UuKL 77 § 1 mom 11 kohdasta myös sana "harjoittelu".

Yhteiskunnallisten vaikutusten osalta sivulla 35 arvioidaan tutkijoiden ja opiskelijoiden jäämistä Suomeen tutkinnon suorittettuaan etsimään töitä. Tässä yhteydessä voisi täsmentää sitä, millainen tutkinto pitää olla. Työnhakuluvan voi saada tietyin edellytyksin ja toisaalta Suomessa tutkinnon suorittanut on vapautettu osapäätösmenettelystä eli heitä koskee kaksi erilaista helpotusta.

Se, että Suomessa tutkinnon suorittanut ei tarvitse osapäätöstä, koskee myös muita kuin opiskelijan luvalla olleita. Tutkinnon on voinut suorittaa millä tahansa oleskeluluvalla tai jopa ilman oleskelulupaa, jos ulkomaalainen on ollut maassa luvatta riittävän kauan ja saavuttanut tämän edun. Tutkintoja on myös hyvin erilaisia. Esimerkiksi 20 opintoviikon hotellivirkailijan tutkinnon voi suorittaa hyvin nopeasti. Tämäkin tutkinto oikeuttaa Suomessa tutkinnon suorittaneen lupaan muiden edellytysten täytyessä.

UMA-tietojärjestelmästä

Luonnoksen mukainen uusi sääntely aiheuttaa merkittäviä muutostarpeita myös ulkomaalaisasioiden sähköiseen asiankäsitelyjärjestelmään eli UMA-tietojärjestelmään. Järjestelmän kehitystyön ja uusien versioiden ennalta suunnitellun julkaisuaikataulun näkökulmasta nämä tarpeet tulevat melko myöhään ja muutokset kokonaisuudessaan vaativat melko suurta työmäärää. Tarvittavista muutoksista on jo kuitenkin melko hyvä kuva ja ne on listattu korkealle tasolle UMA:n kehitystarpeiden listalla.

Keväällä 2018 käyttöön otettavan UMA:n seuraavan version sisältö on jo päätetty ja työt ovat käynnissä sen osalta. Lain aiottuun voimaantulohetkeen mennessä Maahanmuuttovirasto ei ehdi saada valmiiksi EnterFinland -palvelun kautta tapahtuvaan sähköiseen asiointiin tarvittavia uusia lomakkeita eikä kaikkia muitakaan teknisiä muutoksia. Kevään UMA-versiosta puuttuvia muutoksia joudutaan toteuttamaan kesällä ja syksyllä 2018 käyttöön otettavien versioiden yhteydessä. Koko toiminnallisuus valmistunee UMA-järjestelmään vasta syksyllä 2018 mutta kriittisimmät muutokset saadaan todennäköisesti toteutettua siten, että asioiden käsittely olisi mahdollista heti lain voimaan tullessa. Alkuvaiheessa uuden lain mukaisia asioita jouduttaneen kuitenkin käsittelemään teknisesti kankeammalla prosessilla kuin myöhemmin kaikkien UMA-muutosten valmistuttua.

Ylijohtaja

Jaana Vuorio

Ylitarkastaja

Janne Kinnunen



Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 16.01.2018 klo 10:20. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi
todentaa kirjaamosta.

Liitteet -

Jakelu SM