

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain  
48 §:n muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain 48 §:ää.

Esityksen tavoitteena on erillisen inkerinsuomalaisille suunnatun paluumuuttojärjestelmän lakkauttaminen siirtymäkauden jälkeen. Muutetussa pykälässä säädettäisiin oleskeluluvan myöntämisestä Inkerin siirtoväkeen kuuluneille ja Suomen armeijassa vuosien 1939—1945 aikana palvelleille henkilöille. Heidän osaltaan oikeus paluumuuttoon säilyisi.

Siirtymäsäännöksessä säädettäisiin muiden inkerinsuomalaisten oikeusasemasta ennen paluumuuttojärjestelmän lakkauttamista. Heidän tulisi määräaikaan mennessä ilmoittaa paluumuuttajaksi ja jättää oleskelulupahakemus, jotta heille voitaisiin myöntää oleskelulupa suomalaisen syntyperän perusteella. Oleskeluluvan myöntäminen ei enää edellyttäisi paluumuuttovalmennukseen osallistumista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2011.

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
PERUSTELUT .....	3
1    Nykytila.....	3
1.1    Lainsäädäntö ja käytäntö .....	3
1.2    Nykytilan arviointi .....	9
2    Ehdotetut muutokset .....	12
3    Esityksen vaikutukset.....	15
3.1    Taloudelliset vaikutukset.....	15
3.2    Vaikutukset viranomaisten toimintaan .....	17
3.3    Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	20
4    Asian valmistelu.....	21
4.1    Valmisteluvaiheet ja -aineisto .....	21
4.2    Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen .....	21
5    Voimaantulo.....	21
6    Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	21
LAKIEHDOTUS .....	23
Laki ulkomaalaislain 48 §:n muuttamisesta .....	23
LIITE .....	24
RINNAKKAISTEKSTI.....	24
Laki ulkomaalaislain 48 §:n muuttamisesta .....	24

## PERUSTELUT

## 1 Nykytila

## 1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

## Inkerinsuomalaiset

Inkerinsuomalaiset ovat Suomen alueilta Inkerinmaalle muuttaneiden jälkeläisiä. Inkerinmaa on Pietarin kaupunkia ympäröivää maaseutualuetta, jonka Ruotsi sai Stolbovan rauhassa vuonna 1617. Inkerinsuomalaiset puhuivat suomea, olivat uskonnoltaan luterilaisia ja heidän kansallisuudekseen merkittiin passiin suomalainen. Vuonna 1989 suoritetun Neuvostoliiton viimeisen väestönlaskennan mukaan maassa asui kansallisuudeltaan suomalaisiksi ilmoittautuneita yhteensä 67 300. Neuvosto-Karjalassa heitä asui 18 400, Virossa 16 600 ja Leningradin alueella 17 300. Lisäksi pienempiä yhteisöjä asui Neuvostoliiton eri alueilla, jonne heitä aikoinaan karkotettiin. Kansallisuudeltaan suomalaisiksi ilmoittautuneista enemmistö on inkerinsuomalaisia. Väestönlaskennassa saadut luvut eivät kuitenkaan vastanne täysin todellista tilannetta, sillä osa ihmisistä ei halunnut tuolloin tuoda esille suomalaista syntyperäänsä viranomaisille.

Osa inkerinsuomalaisista asui Suomessa vuosina 1943—1944, jolloin noin 63 000 inkerinsuomalaista siirrettiin Saksan miehittämistä Inkerinmaan osista Suomeen Saksan ja Suomen solmimien erityissopimusten perusteella. Siirto kohdistui nimenomaan suomalaisperäiseen väestöön. Suomalaisuuden määrittelyn kriteereinä olivat henkilön oma käsitys ja halu lukeutua suomalaiseksi, kotikieli sekä luterilainen uskonto. Siirteistä käytettiin nimitystä Inkerin siirtoväki. Sodan päätyttyä siirtoväkeen kuuluneet inkerinsuomalaiset palautettiin Neuvostoliittoon pienen osan jäädessä Suomeen ja osan siirtyessä Ruotsiin. Neuvostoliitossa inkerinsuomalaisia ei päästetty kotiseudulleen Inkerinmaalle, vaan heidät pakkosiirrettiin Siperiaan ja Keski-Venäjälle.

Neuvostoliiton viimeisinä vuosina 1980-luvun lopulla kansallisuuskysymys nousi takaisin sallituksi keskustelun aiheeksi. Tämä mahdollisti sen, että myös inkerinsuomalaiset

saattoivat perustaa uudelleen omia järjestöjään ja vaalia omaa kulttuuriperintöään. Myös Suomi määritteli virallisen kantansa inkerinsuomalaisiin ja heidän mahdollisiin muuttohaluihinsa.

## Lainsäädännön kehitys

Inkerinsuomalaisten maahanmuuttoon sovellettiin 1990-luvun alussa yleisiä oleskelulupasäännöksiä. Huhtikuussa 1990 tasavallan presidentti Mauno Koivisto antoi lausunnon, jossa hän totesi, että inkerinsuomalaisia voidaan pitää paluumuuttajina. Presidentti Koiviston lausunnon jälkeen inkerinsuomalaisten maahanmuuttoa koskevaa hallintokäytäntöä ja oleskelulupien käsittelyä kehitettiin aiempaa joustavammaksi. Alkuvaiheessa inkerinsuomalaiset saattoivat saapua Suomeen viisumilla ja saada työ- ja oleskeluluvan maahan saapumisen jälkeen. Lupakäytäntöä muutettiin vuonna 1992 siten, että myös inkerinsuomalaisten tuli hakea oleskelulupaa Suomen edustustosta ennen Suomeen muuttamista. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä oli, että hakija itse, toinen hänen vanhemmistaan tai yksi hänen neljästä isovanhemmastaan oli merkitty kansallisuudeltaan suomalaiseksi.

Säännös edellytyksistä oleskeluluvan myöntämiseksi entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle, jolla on suomalainen syntyperä, lisättiin ensimmäisen kerran ulkomaalaislakiin (378/1991, jäljempänä *vuoden 1991 ulkomaalaislaki*) 1 päivänä elokuuta 1996 voimaan tulleella ulkomaalaislain muuttamisesta annetulla lailla (511/1996). Lakiin kirjattiin vallinnut hallintokäytäntö tietyin tarkennuksin. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä oli, että hakija itse, yksi hänen vanhemmistaan tai ainakin kaksi hänen neljästä isovanhemmastaan on tai on ollut merkittynä asiakirjaan kansallisuudeltaan suomalaiseksi. Hakijan oli lisäksi osallistuttava paluumuuttovalmennukseen ja ilmaistava tahtonsa muuttaa Suomeen vakinaisesti asumaan. Suomalainen syntyperä oli osoitettava alkuperäisin asiakirjoin tai jos tämä ei ollut mahdollista, muutoin luotettavalla tavalla.

Ulkomaalaislain säännöstä muutettiin 1 päivänä lokakuuta 2003 voimaan tulleella ulkomaalaislain muuttamisesta annetulla lailla (218/2003). Säännöstä täsmennettiin siten, että lakiin lisättiin oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi vaatimus suomen tai ruotsin kielen taidosta. Kielitaitovaatimus ei koskenut Inkerin siirtoväkeen kuuluneita tai Suomen armeijassa toisen maailmansodan aikana palvelleita henkilöitä. Kielitaitovaatimuksen lisäämistä lakiin perusteltiin sillä, että paluumuuttajan kielitaito edistää hänen kotoutumistaan ja työllistymistään Suomessa. Muutos tarkoitti maahantulon edellytysten kiristymistä, sillä aikaisemmin maahantuloon riitti asiakirjoihin perustuva näyttö hakijan tai lähiomaisten suomalaisesta syntyperästä. Lakiin lisättiin oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi ilmoittautuminen Suomen edustustossa paluumuuttojonoon sekä vaatimus hakijan käytössä olevasta asunnosta. Paluumuuttojono ja edellytys asunnosta olivat tätä ennen perustuneet hallintokäytäntöön.

Vuoden 1991 ulkomaalaislaki kumottiin 1 päivänä toukokuuta 2004 voimaan tulleella ulkomaalaislailla (301/2004). Kokonaisuudistuksen yhteydessä inkerinsuomalaisten maahanmuuttoa koskeva säännös otettiin perusteiltaan samanlaisena uuteen ulkomaalaislakiin. Säännökseen lisättiin valtuus säätää asetuksella tarkemmin kielikokeen perusteista ja järjestämisestä. Myös toimivalta oleskeluluvan myöntämiseen suomalaisen syntyperän perusteella siirrettiin Suomen ulkomaan edustustoilta Ulkomaalaisvirastolle (nykyisin Maahanmuuttovirasto).

Paluumuuttajien kielitutkinnon perusteista ja järjestämisestä säädetään tarkemmin eräiden entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevien henkilöiden kielitutkinnon perusteista ja järjestämisestä annetulla valtioneuvoston asetuksella (179/2005).

#### Paluumuutto Venäjältä

Paluumuuttomenettely käynnistyy, kun hakija ilmoittautuu paluumuuttojonoon täyttämällä ilmoittautumislomakkeen Suomen edustustossa (Moskova, Pietari, Petroskoi tai Murmansk). Henkilön on jonoon ilmoittautuessaan esitettävä vähintään yksi suomalaisen syntyperän osoittava asiakirja. Ilmoittautujan

perustiedot rekisteröidään ja hänelle annetaan henkilökohtainen jononumero.

Paluumuuttojonoon ilmoittautuneiden asiat käsitellään ilmoittautumisjärjestyksessä. Maahanmuuttovirasto voi kuitenkin tapauskohtaisen harkinnan perusteella erityisen painavasta syystä poiketa jononumeron mukaisesta käsittelyjärjestyksestä.

Pietarin ja Petroskoin edustustossa paluumuuttajaksi ilmoittautuneen on ennen oleskeluluvan myöntämistä osallistuttava Venäjällä järjestettävään paluumuuttovalmennukseen. Inkerin siirtoväkeen kuuluneilta ja Suomen armeijassa palvelleilta henkilöiltä ei kuitenkaan edellytetä valmennukseen osallistumista. Paluumuuttovalmennuskursseilla painopiste on suomen kielen opetuksessa. Erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa paluumuuttovalmennukseen osallistumista ei edellytetä esimerkiksi hakijan suomen kielen taidon, korkean iän tai pitkien välimatkojen vuoksi. Valmennus aloitetaan yleensä jo ennen oleskelulupahakemuksen vireillepanoa ja siihen voi osallistua vain kerran. Paluumuuttovalmennuksen päätyttyä hakija kutsutaan kielitutkintoon.

Aiemmin käytäntönä oli, että Maahanmuuttovirasto suoritti edustustossa hakijalle paluumuuttohaastattelun ja tutki samalla hänen suomalaista syntyperää osoittavat asiakirjansa. Oleskelulupahakemuslomakkeiden uudistuksen jälkeen helmikuusta 2010 alkaen paluumuuttohaastatteluja ei ole enää suoritettu. Sen sijaan hakijan tulee täyttää inkerinsuomalaisille paluumuuttajille tarkoitettu erillinen hakemuslomake. Lomakkeeseen on sisällytetty ne kysymykset, jotka aiemmin esitettiin paluumuuttohaastattelussa. Hakijan tulee laittaa vireille oleskelulupahakemus edustustossa paluumuuttovalmennusta koskevan lukuvuoden aikana edellyttäen, että hakija pystyy osallistumaan kevätkaudella järjestettäviin kielitutkintoihin. Oleskelulupahakemus toimitetaan Maahanmuuttovirastoon, jossa suomalaista syntyperää osoittavat asiakirjat tutkitaan.

Suomen viranomaisen järjestämä kielitutkinto tulee suorittaa ennen oleskeluluvan myöntämistä. Suomen tai ruotsin kielen taidon tulee olla vähintään taitotasoa A.2. Tämä tarkoittaa niin sanottua selviytymistasoa, jolloin hakijan kielitaito riittää tavallisimmissa

suullisissa ja kirjallisissa tilanteissa selviämiseen. Kielitutkinnossa on neljä osa-aluetta: puhuminen, puheen ymmärtäminen, tekstin ymmärtäminen ja kirjoittaminen. Inkerin siirtoväkeen kuuluneilta ja Suomen armeijassa palvelleilta henkilöiltä ei edellytetä kielitutkinnon suorittamista.

Tällä hetkellä on käytössä digitaalinen versio inkerinsuomalaisten paluumuuttajien kielitutkinnosta (DIPAKI). Siinä testi on asennettu tietokoneelle, jonne osallistujan vastaukset tallentuvat kokeen aikana. Koulutetut arvioitsijat arvioivat koesuoritukset jälkikäteen Suomessa yhteisissä arviointitilaisuuksissa. Kielitutkinto on hakijalle maksuton. Kielitaidon voi osoittaa myös omalla kustannuksella suoritetun yleisen kielitutkinnon (YKI) tutkintotodistuksella, jolloin edellytetään vähintään perustason tutkinnon tasoa 2.

Kielitutkintoon on osallistuttava ja se on suoritettava hyväksytysti kahden vuoden kuluessa oleskelulupahakemuksen vireilletulosta. Jos hakija ei suorita ensimmäisellä kerralla kielitutkintoa hyväksytysti, hänellä on mahdollisuus osallistua kokeeseen uudestaan. Jos hakija ei suorita kielitutkintoa hyväksytysti toisellakaan yrittämällä, oleskelulupahakemukseen tehdään kielteinen päätös. Oleskelulupahakemukseen tehdään kielteinen päätös myös silloin, kun paluumuuttaja ei ilmoita hyväksyttävää syytä kielikokeesta poistamiselle tai hän keskeyttää tutkinnon suorittamisen, vaikka hän on jo aikaisemmin osallistunut kokeeseen. Kielteisestä oleskelulupapäätöksestä huolimatta hakija voi jättää uuden oleskelulupahakemuksen. Hakijan ei tarvitse ilmoittautua uudelleen paluumuuttajaksi ja hän säilyttää vanhan jononumeronsa. Hakijalle ei kuitenkaan järjestetä uutta paluumuuttovalmennusta. Kielitutkinnon suorittamiseen on aikaa vuosi uuden hakemuksen tultua vireille.

Paluumuuttajalla on ennen oleskeluluvan myöntämistä oltava myös asunto käytössään Suomessa. Asunto voi olla kunnan osoittama asunto tai yksityisiltä markkinoilta hankittu omistus- tai vuokra-asunto. Hakijan on esitettävä selvityksenä kirjallinen vuokra- tai alivuokrasopimus. Asunnon tulee olla hakijan käytössä mahdollisimman pian, mutta viimeistään vuoden sisällä kielitutkinnon suorittamisesta.

Jos kaikki edellä mainitut edellytykset sekä ulkomaalaislain mukaiset oleskeluluvan myöntämisen yleiset edellytykset täyttyvät, Maahanmuuttovirasto myöntää hakijalle suomalaisen syntyperän perusteella jatkuvan oleskeluluvan yhdeksi vuodeksi. Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että hakijan toimeentulo on turvattu ulkomaalaislain tarkoittamalla tavalla.

Paluumuuttajan perheenjäsenelle sekä paluumuuttajan huollettavana olevalle lapselle, joka ei ole täyttänyt kahdeksaatoista vuotta ennen kuin hakijalle on myönnetty oleskelulupa suomalaisen syntyperän perusteella, voidaan myöntää jatkuva oleskelulupa. Paluumuuttajan ja hänen lapsensa perhesidettä arvioidaan sinä ajankohtana, jolloin päähakijalle myönnetään oleskelulupa. Koska paluumuuttomenettely kestää jonoon ilmoittautumisesta alkaen useita vuosia, perheenjäsenten oleskelulupahakemukset ohjeistetaan jättämään vasta sinä vaiheessa, kun päähakija on suorittanut hyväksytysti kielitutkinnon. Oleskeluluvan myöntämisen yleisten edellytysten on täytyttävä myös perheenjäsenten kohdalla. Oleskeluluvan myöntäminen perheenjäsenille ei edellytä, että perheen toimeentulo on turvattu.

#### Paluumuutto muualta kuin Venäjältä

Paluumuuttojono on käytössä enää Venäjällä. Muualta tulevat inkerinsuomalaiset hakijat ilmoittautuvat edustustolle paluumuuttajiksi suoraan jättämällä oleskelulupahakemuksen. Hakemuksen voi jättää milloin tahansa ilman jonotusta. Edustuston tulee kuitenkin ohjeistaa hakijaa jättämään hakemus vasta sen jälkeen, kun hakija osaa suomen kieltä riittävästi suorittaakseen kielitutkinnon. Paluumuuttovalmennukseen osallistumista ei edellytetä.

Hakijan on osallistuttava kielitutkintoon kahden vuoden kuluessa oleskelulupahakemuksen vireilletulosta, ellei Maahanmuuttovirasto pidä osallistumista ulkomaalaislaissa tarkoitettulla tavalla kohtuuttomana. Muualta kuin Venäjältä tulevia paluumuuttajia on viime vuosina ollut lukumääräisesti vähän. Hakijoita on ollut jonkin verran Ukrainasta, Virossa, Latviasta ja Liettuasta.

Inkerinsuomalaisten paluumuutto ja Viron EU-jäsenyys

Inkerinsuomalaisten paluumuutto Virosta Suomeen alkoi vuonna 1994. Vuosina 1994—1997 paluumuuttojonoon ilmoittautui noin 3 000 henkilöä. Vuosina 1997—2005 ilmoittautujia oli enää noin 2 000. Viron paluumuuttojonossa oli enimmillään noin 5 000 henkilöä. Viron osalta ei enää pidetä erillistä paluumuuttojonoa.

Viro liittyi Euroopan unioniin toukokuun alussa vuonna 2004. Euroopan unionin kansalaisen maahantuloon liittyvät säännökset ovat ulkomaalaislain 10 luvussa. Lähtökohdiana on, että unionin kansalainen rekisteröi oleskeluoikeutensa. Jos oleskeluoikeuden rekisteröinnin edellytykset täyttyvät, tämä on ensisijainen menettelytapa oleskeluoikeuden vahvistamiseksi. Unionin kansalaiselle, jonka oleskeluoikeutta ei voida rekisteröidä ulkomaalaislain 10 luvun perusteella, voidaan lain 153 a §:n mukaan myöntää oleskelulupa poikkeuksellisesti lain 4 luvun perusteella. Unionin kansalainen voi näin ollen hakea oleskelulupaa suomalaisen syntyperän perusteella. Lupaa ei voida myöntää, jos oleskeluoikeuden rekisteröinnin edellytykset täyttyvät.

Viron kansalainen voi jättää oleskelulupahakemuksen joko asuinmaansa Suomen edustustolle tai Suomessa poliisilaitokselle. Hakijan ei tarvitse erikseen ilmoittautua Tallinnan edustustolle paluumuuttajaksi. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että hakijan suomalainen syntyperä on hyväksyttävästi osoitettu, hakija on suorittanut kielitutkinnon ja hänellä on Suomessa asunto. Paluumuuttajat suorittavat vaadittavan kielitutkinnon Suomessa Maahanmuuttoviraston tiloissa. Yksittäisen paluumuuttajan osalta muutto-prosessi Virosta kestää noin 6—12 kuukautta, mikä on merkittävästi lyhyempi aika kuin Venäjältä muutettaessa.

Suomessa myönnettävät jatkoluvat

Ulkomaalaislain 54 §:n 1 ja 6 momentin mukaisesti uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään, jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin edellinen määräaikainen oleskelulupa, ovat edelleen

olemassa. Uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään uudella perusteella, jos ulkomaalaiselle voitaisiin myöntää ensimmäinen oleskelulupa tällä uudella perusteella.

Inkerinsuomalaiselle myönnetään ensimmäinen oleskelulupa suomalaisen syntyperän perusteella yhdeksi vuodeksi. Oleskelulupa on luonteeltaan jatkuva. Oleskeluluvan haltija voi hakea Suomessa jatkolupaa suomalaisen syntyperän perusteella, jolloin uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään enintään neljäksi vuodeksi.

Jos inkerinsuomalaiselle on myönnetty ensimmäinen oleskelulupa jollakin muulla perusteella (esimerkiksi työnteko tai opiskelu) ja hän on jo muuttanut Suomeen, hän voi hakea uutta määräaikaista oleskelulupaa suomalaisen syntyperän perusteella (niin sanottu statusmuutos). Oleskelulupaperusteen muutuksessa jatkolupa myönnetään ensin yhdeksi vuodeksi. Jatko-oleskelulupien osalta päätöstoimivalta on lähtökohtaisesti poliisilla. Maahanmuuttovirasto on kuitenkin edellä mainituissa statusmuutostilanteissa ratkaissut uutta määräaikaista oleskelulupaa koskevat hakemukset ulkomaalaislain 210 §:n nojalla.

Ennen nykyisen ulkomaalaislain voimaantuloa vallinnut vakiintunut hallintokäytäntö statusmuutostilanteissa perustui sisäasiainministeriön ohjeeseen (Dnro 9/011/99), jonka mukaan erityisestä syystä määräaikaista työntekoa tai opiskelua varten oleskeluluvan saaneelle henkilölle voitiin myöntää uusi oleskelulupa vakinaista maassa oleskelua varten. Tällaisena syynä voitiin pitää esimerkiksi sitä, että henkilö on ollut Suomessa työssä kahden vuoden ajan ja on edelleen työssä ja lisäksi asuu täällä vakinaisesti. Vakiintunutta hallintokäytäntöä ei haluttu juurikaan muuttaa nykyisen lain voimaan tullessa. Näin ollen tämänhetkisen käytännön mukaisesti jatkolupa suomalaisen syntyperän perusteella myönnetään, jos hakijan suomalainen syntyperä on hyväksyttävästi osoitettu, hakija on suorittanut kielitutkinnon ja hänellä on Suomessa asunto. Jatkoluvan myöntäminen ei edellytä, että hakija olisi ilmoittautunut paluumuuttojonoon. Hakijalta ei myöskään enää edellytetä ohjeen mukaista kahden vuoden Suomessa asumista.

Statusmuutostilanteissa hakija voi suorittaa kielitutkinnon Suomessa Maahanmuuttovi-

raston tiloissa. Kielitutkintoon tulee pääsääntöisesti osallistua vasta oleskelulupahakemuksen jättämisen jälkeen. Tutkintotilaisuuksia järjestetään yhden tai kahden kuukauden välein hakijatilanteen mukaan. Kielitutkinnot ovat hakijalle maksuttomia. Hakija voi halutessaan suorittaa maksullisen yleisen kielitutkinnon.

Jatkolupatilanteissa oleskelulupahakemuksen käsittelyaika on lyhyempi kuin tavallisessa paluumuuttotilanteessa. Statusmuutoshakemuksia on lukumääräisesti ollut melko vähän. Kuukausittain tällaisia hakemuksia on tullut Maahanmuuttovirastoon vireille muutamia kymmeniä. Merkittävimmän osan hakemuksista ovat jättäneet hakijat, joille on myönnetty ensimmäinen oleskelulupa työnperusteella.

Suomessa oleskelevalle unionin kansalaiselle ei voida myöntää jatko-oleskelulupaa suomalaisen syntyperän perusteella, jos oleskeluoikeuden rekisteröinnin edellytykset täyttyvät.

#### Inkerinsuomalaisten määrä Suomessa

Suomeen muuttaneiden ja täällä pysyvästi asuvien inkerinsuomalaisten tarkka määrä ei ole tiedossa, koska virallisessa tilastoinnissa ei erikseen kysytä henkilön etnistä alkuperää. Suomessa asuvasta ulkomaalaisväestöstä kerätään tilastotietoja pääasiassa kansalaisuuden, ei kansallisuuden perusteella. Toinen syy täsmällisen tilastotiedon puuttumiseen on se, että inkerinsuomalaisten paluumuuttoon suhtauduttiin alussa kuten paluumuuttoon yleensä, eikä siitä kerätty erikseen tarkempia tilastotietoja.

Suomalaisen syntyperän (inkerinsuomalaiset ja entisen Suomen kansalaisen jälkeläiset) perusteella myönnetyt oleskeluluvat ovat vuosina 2008 ja 2009 muodostaneet noin 2—3 % vuosittain myönnetyistä oleskeluluvista.

Maahanmuuttovirasto on vuosien 2005—2009 aikana myöntänyt oleskeluluvan suomalaisen syntyperän perusteella yhteensä vajalle 2 000 henkilölle. Lukuun sisältyy myös entisen Suomen kansalaisen jälkeläisille myönnetyt oleskeluluvat. Vuonna 2005 oleskelulupia myönnettiin yhteensä 360 kappaletta, vuonna 2006 yhteensä 368, vuonna 2007

yhteensä 374, vuonna 2008 yhteensä 395 ja vuonna 2009 yhteensä 474.

Suomeen on paluumuuttojärjestelmän myötä muuttanut paljon myös paluumuuttajien perheenjäseniä, joista osa saattaa olla itsekin syntyperältään suomalaisia. Lisäksi osa Suomeen muuttaneista inkerinsuomalaisista on hakeutunut maahan esimerkiksi työnteon tai opiskelun perusteella. Näiden henkilöiden määrästä ei ole saatavissa tietoa. Maahanmuuttoviraston ohella myös ulkoasiainministeriö on ollut toimivaltainen myöntämään oleskeluluvan paluumuuttajalle, mikäli hakemus on tullut vireille vuoden 1991 ulkomaalaislain aikana. Näin ollen Maahanmuuttoviraston oleskelulupatilastot eivät anna kattavaa kuvaa Suomeen muuttaneiden inkerinsuomalaisten määrästä.

Pietarin pääkonsulaatin keräämien tietojen mukaan Suomeen on muuttanut vuosien 2005—2009 aikana noin 3 200 paluumuuttajaa entisen Neuvostoliiton alueelta. Luvussa on mukana myös entisen Suomen kansalaisen jälkeläiset ja jonkin verran paluumuuttajien perheenjäseniä. Toisaalta luvuista saatavat puuttavat sellaiset henkilöt, jotka ovat oma-aloitteisesti hankkineet asunnon Suomesta, koska tilasto perustuu pääkonsulaatin ylläpitämään listaan kunnallisista vuokra-asunnoista kiinnostuneista hakijoista.

Ennen Suomen kansalaisuuden saamista maassa asuvat inkerinsuomalaiset ovat tilastoissa pääasiassa Venäjän federaation, Viron tai entisen Neuvostoliiton kansalaisina. Väestörakennetilastojen mukaan Suomessa asui vuoden 2009 lopussa 28 210 Venäjän federaation kansalaista ja 51 683 venäjää äidinkielenään puhuvaa henkilöä. Läheskään kaikki edellä mainittuihin ryhmiin kuuluvat eivät kuitenkaan ole inkerinsuomalaisia ja toisaalta osa paluumuuttajista on saanut jo Suomen kansalaisuuden. Tilastoissa on myös osalla inkerinsuomalaisista äidinkielenä suomi.

Eri tilastoista saatavien tietojen perusteella voidaan arvioida, että kuluneen 20 vuoden aikana Suomeen on muuttanut noin 30 000 paluumuuttajaa pääasiassa Venäjältä ja Viirasta.

Paluumuuttojonoon ilmoittautuu Suomen edustustoihin Venäjällä yhä noin 20—30 henkilöä kuukaudessa. Lokakuussa 2010 vii-

meksi jonoon ilmoittautuneelle annettiin jono-  
notusnumero 22 121. Jonon alkupäässä olleiden noin 12 500 henkilön paluumuuttoasia on käsitelty. Paluumuuttojonossa on näin ollen noin 10 000 henkilöä, joiden asian käsittelyä ei ole vielä aloitettu ja joiden elämäntilanteesta tai muuttohalukkuudesta ei ole tietoa.

Täsmällisiä tilastotietoja muuttajien ikä- ja sukupuolijakaumasta tai sijoittumisesta ei ole saatavissa. Muuttajat ovat olleet pääsääntöisesti työikäisiä, jotka ovat muuttaneet Suomeen perheensä kanssa. Enimmäkseen he ovat sijoittuneet pääkaupunkiseudulle, Itä-Suomeen, Keski-Suomeen, Hämeeseen, Kymenlaaksoon ja suurimpiin kasvukeskuksiin kuten Turkuun ja Tampereelle, mutta myös maaseutumaisille paikkakunnille erityisesti Itä-Suomessa. Pietarin pääkonsulaatin tilaston mukaan vuonna 2009 Suomeen muuttaneista paluumuuttajista Uudellemaalle asettui noin 20 % ja Kaakkois-Suomeen noin 37 %. Erityisesti Kotkaan on muuttanut viime vuosina paljon inkerinsuomalaisia.

#### Paluumuuttomenettelyn kustannukset

Paluumuuttomenettelyyn sisältyvästä paluumuuttovalmennuksesta ja kielikokeen järjestämisestä aiheutuu yleiseen oleskelulupamenettelyyn verrattuna lisäkustannuksia valtiolle. Valmennuksen ja kielikokeen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin on aiempina vuosina varattu valtion talousarviossa 900 000 euroa (arviomääräraha). Vuosina 2005—2006 määrärahasta käytettiin arviolta hieman yli puolet ja vuosina 2007—2009 alle puolet. Koska paluumuuttovalmennukseen

osallistuneiden määrä oli selvästi vähentynyt ja tarkoitukseen varatut määrärahat olivat ylimitoitettut useampana vuonna, arviota momentin määrärahatarpeesta pienennettiin vuoden 2010 talousarviossa 376 000 euroon.

Paluumuuttovalmennukseen osallistuvien määrä on kuitenkin hieman lisääntynyt. Lukuvuonna 2008—2009 aloittaneita oli 255, kun taas lukuvuonna 2009—2010 heitä oli 424 henkilöä. Lukuvuonna 2010—2011 paluumuuttovalmennuksen on aloittanut 410 henkilöä. Vuonna 2010 käynnistyneiden valmennuskurssien osalta arvio kustannuksista on 320 000 euroa, kun kustannukset vuonna 2009 olivat noin 260 000 euroa. Kielikokeet järjestetään Pietarissa ja Petroskoissa kerran vuodessa. Suomessa kielikokeita järjestetään tarvittaessa, noin kymmenen kertaa vuodessa. Kielikokeiden kustannukset ovat nykyisin olleet noin 160 000 euroa vuodessa, minkä arvioidaan olevan myös vuoden 2010 määrärahatarve. Koetilaisuuksien lisäksi kustannuksia syntyy asiantuntijapalkkioista. Nämä sisältävät Maahanmuuttoviraston kielikokeiden arvioitsijoiksi hyväksymien henkilöiden arviointipalkkiot sekä matkakustannukset arviointitilaisuuteen. Nämä kustannukset olivat noin 20 000 euroa vuonna 2009. Vuoden 2010 palkkiot arvioidaan 25 000 euron suuruisiksi. Määrärahatarpeen arvioidaan paluumuuttovalmennuksen osalta olevan yhteensä noin 505 000 euroa vuonna 2010.

Vuosien 2011—2014 valtiontalouden menokehyksissä on paluumuuttovalmennuksen osalta varauduttu 376 000 euroon. Valtion vuoden 2011 talousarvioesityksessä on esitetty momentille 500 000 euron lisämäärärahaa.

#### TAULUKKO 1. Paluumuuttovalmennukseen käytetyt rahat vuosina 2007—2009 (valtion talousarvio momentti 26.40.20)

	2007	2008	2009
<b>Paluumuuttajien muuttovalmennus</b>			
Muuttovalmennus	288 921	205 757	256 535
Kielikokeen järjestäminen	97 348	160 878	158 030
Asiantuntijapalkkiot	476	12 545	20 913
<b>Yhteensä</b>	<b>386 745</b>	<b>379 180</b>	<b>435 478</b>

Paluumuuttajien vastaanotosta kunnille aiheutuvien kustannusten korvaamisesta sääde-

tään valtioneuvoston päätöksessä pakolaisista ja eräistä muista maahanmuuttajista sekä tur-



vapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta (512/1999). Valtioneuvoston päätöksen mukaan valtio voi korvata kunnille toimeentulotuen antamisesta aiheutuneita kustannuksia paluumuuttajan osalta enintään puolelta vuodelta. Jos kunta järjestää henkilön toimeentulon sen johdosta, ettei hän maahanmuuttoon liittyvän asemansa takia voi saada eläkettä tai muuta sosiaaliturvaetuutta, voidaan kunnalle korvata siitä aiheutuvat kustannukset enintään viideltä vuodelta. Henkilön sairauden tai vamman edellyttämän pitkäaikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuvat huomattavat kustannukset voidaan myös korvata enintään viideltä vuodelta. Korvausaika alkaa henkilön ensimmäisen kotikunnan väestötietojärjestelmään merkitsemisestä. Sotaveteraanien ja heidän aviopuolisoidensa osalta korvataan asumisesta, toimeentulon turvaamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset koko Suomessa asumisen ajalta. Korvausten piiriin kuuluvat myös paluumuuttajien perheenjäsenet. Suomen kansalaisuuden saanut paluumuuttaja ei

kuitenkaan kuulu kustannusten korvaamisen piiriin. Paluumuuttajien mahdollisesti tarvitsemia kielipalveluja ei korvata erikseen valtion varoista. Hallituksen esitys laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 185/2010 vp) annettiin eduskunnalle lokakuussa 2010. Esityksessä ehdotetaan, että edellä mainitut säännökset kustannusten korvaamisesta nostetaan lain tasolle.

Valtio on talousarviossaan varautunut vuodesta 1991 lähtien noin 2 000 paluumuuttajan vuosittaiseen vastaanottoon kunnille maksettavana korvauksena. Vuosittain myönnettävien oleskelulupien määrä ei ole voinut ylittää talousarviossa arvioituja määriä. Kunnille korvattaviin toimeentulotukiin ja erityiskustannuksiin on aiemmin varattu talousarviossa vuosittain 9 300 000 euroa (arviomääräraha). Viime vuosina määrärahoista on käytetty noin kaksi kolmasosaa, minkä vuoksi vuoden 2010 talousarviossa valtion korvauksiin kunnille on varattu 5 060 000 euroa. Määräraha-tarvearvio on samansuuruisena myös valtiontalouden menokehyksissä vuosille 2011–2014.

**TAULUKKO 2. Valtion korvaus kunnille eräiden Suomeen muuttavien henkilöiden toimeentulotuen sekä heille annetun sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksiin vuosina 2006—2009 (valtion talousarvio momentti 26.40.30)**

	2006	2007	2008	2009
Toimeentulotuki 6 kk	1 442 610	1 240 919	1 117 134	1 111 445
Toimeentulotuki 5 v	2 416 070	2 071 526	1 618 357	1 787 760
Eryityskustannukset	1 296 456	1 324 098	1 115 567	1 064 685
Heimoveteraanit	949 653	1 109 292	1 166 545	993 875
<b>Yhteensä</b>	<b>6 104 789</b>	<b>5 745 835</b>	<b>5 017 603</b>	<b>4 957 765</b>

## 1.2 Nykytilan arviointi

Vuosien mittaan edellytyksiä paluumuutolle on lisätty ja niistä on säädetty myös lain tasolla. Asteittain asetetuilla lisäedellytyksillä on haluttu tehdä paluumuutosta alkuvaiheen tilanteeseen verrattuna hallitumpaa. Suomalaisen syntyperän seikkaperäisellä selvittämisellä haluttiin estää väärinkäytökset. Asuntoedellytyksellä haluttiin varmistaa, että muutto on hallittua myös kuntatasolla. Paluumuuttovalmennuksella ja kielitutkinnolla

on puolestaan pyritty parantamaan kotoutumisen ja työllistymisen onnistumisen mahdollisuuksia.

Ulkomaalaislain 48 §:n säännöksellä on entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin oleville henkilöille luotu oma erityinen oleskelulupamenettelynsä, joka poikkeaa merkittävästi tavallisesta oleskelulupamenettelystä.

Oleskeluluvan hakeminen, hakemuksen käsittely ja luvan myöntäminen on prosessina ohjattu pitkälti hallinnollisesti ilman sääntelyä laissa. Oleskeluluvan hakija ei jonoon il-

moittautumisen ajankohtaa lukuun ottamatta itse voi vaikuttaa siihen, milloin oleskelulupahakemus tulee vireille. Toisaalta hakijalla on myös mahdollisuus vaikuttaa hidastavasti menettelyn keston. Hakemuksen käsittelyyn liittyy vaiheita, jotka saattavat kestää pitkäänkin ilman, että hakemuksen ratkaiseva Maahanmuuttovirasto voi niihin vaikuttaa.

Oleskelulupa myönnetään vasta, kun kaikkien luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät. Kielitutkinnon hyväksymisen jälkeen hakijan on vielä löydettävä asunto. Asunnon löytäminen voi kestää varsin pitkään, jos muuttaja ei ole omatoiminen, vaan jää odottamaan kuntien tarjoamia asuntoja. Pääsääntöisesti edellytysten täyttäminen kestää vuosia ja näin ollen myös oleskelulupahakemuksen käsittelyajasta tulee erittäin pitkä.

Paluumuuttojärjestelmästä on tullut pitkäkestoinen prosessi, jossa jonoon ilmoittautumisesta on saattanut kulua 10—15 vuotta ennen kuin kaikki oleskeluluvan myöntämisedellytykset ovat täyttyneet. Paluumuuttoprosessia on moitittu hitaaksi ja passiiviseksi, joskin muutto on ollut hallittua ja tasaista. Prosessin hitautta arvosteltiin erityisesti ennen vuoden 2008 loppupuolella alkannutta talouden taantumaa, jolloin työvoimaa tarvittiin ja tietyillä aloilla ja alueilla esiintyi työvoimapulaa.

Kun vuosina 2005—2006 laadittiin hallituksen maahanmuuttopoliittista ohjelmaa, taloudellinen tilanne näytti hyvältä ja keskustelu suurten ikäluokkien eläköitymisen aiheuttamasta muutoksesta työmarkkinoille alkoi voimistua. Tässä tilanteessa myös inkerinsuomalaisten yhä suhteellisen vilkkaana jatkunut paluumuutto haluttiin kanavoida entistä paremmin työmarkkinoiden tarpeisiin. Samanaikaisesti nähtiin, että työvoiman maahanmuuton yleistyessä etnisiin kriteereihin perustuva inkerinsuomalaisten tarkoin säädelty ja säännelty paluumuuttojärjestelmä on tullut tiensä päähän eikä sen ylläpitämistä nykyisessä muodossaan pidetty tarpeellisena. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan sisällytettiin edellisellä hallituskaudella valmisteltu maahanmuuttopoliittinen ohjelma, mukaan lukien sen ehdotus paluumuuttojonon sulkemisesta ja jonossa vielä olevien henkilöiden Suomen työmarkkinoiden tarpeisiin ohjaamisen tehostamisesta.

Sisäasiainministeriö asetti joulukuussa 2008 hankkeen, jonka tavoitteena oli kehittää inkerinsuomalaisten paluumuuttoa ja sitä koskevaa lainsäädäntöä nykyistä toimivammaksi edellä mainittujen hallitusohjelman linjausten mukaisesti. Työryhmä sai esiselvi-tyksensä valmiiksi elokuussa 2009. Työryhmän mukaan inkerinsuomalaisten paluumuuttojonon sulkeminen edellyttäisi ulkomaalaislain 48 §:n muuttamista tai kumoamista.

Työryhmä toteutti paluumuuttotilanteen arvioimiseksi kyselyn, joka lähetettiin 89 valtionhallinnon, kuntien, järjestöjen ja muiden sidosryhmien edustajalle, joilla arvioitiin olevan asiantuntemusta inkerinsuomalaisten paluumuutosta. Vastajat pitivät paluumuuttojärjestelmää hyvänä, koska muutto on hallittua. Lukuisat toimenpiteet ja vaiheet tekevät prosessista kuitenkin hitaan ja jäykän. Hidastavia tekijöitä ovat hakemusten puutteellisuus, haastatteluun tai kielikokeeseen tulematta jättäminen ja oman aktiivisuuden puute muuton edistämiseksi. Suomeen muutto viivästyttää lisäksi muun muassa asunnon saannin vaikeus ja työn puute. Asuntoedellytystä pidettiin kuitenkin tarpeellisena niin kauan, kun jonossa on paljon tulijoita. Useampi vastaaja arvioi, että kuluneen 20 vuoden aikana ne, jotka ovat todella halunneet muuttaa Suomeen, ovat jo pääosin muuttaneet. Paluumuuttojono tulisi tietyllä aikataululla lopettaa ja tehostaa jonon purkua muun muassa kartoittamalla todellinen muuttohalukkuus ja -kyky.

Koska paluumuuttomenettely ei ole mahdollistanut Suomeen muuttoja kohtuullisessa ajassa, monet inkerinsuomalaiset ovat muuttaneet Suomeen esimerkiksi työntekoa tai opiskelua varten myönnetyn oleskeluluvan nojalla. Toisaalta jotkut inkerinsuomalaiset ovat saattaneet jättää kokonaan muuttamatta Suomeen, jos oman asian käsittelyvuoro on koittanut vasta hyvin pitkän ajan kuluttua tai elämäntilanne on muutoin merkittävästi muuttunut paluumuuttojonoon ilmoittautumisen jälkeen.

Suomalaisen syntyperän todentaminen on viime vuosina merkittävästi vaikeutunut varsinkin nuorempien henkilöiden osalta, koska Venäjällä ei vuoden 1990 jälkeen annettuihin asiakirjoihin ole enää merkitty henkilön kan-

sallisuutta. Näin ollen suomalaisesta syntyperästä ei välttämättä ole saatavissa asianmukaisia alkuperäisiä todistuksia. Paluumuuttojärjestelmää voitaisiin tällaisenaan jatkaa vielä joitakin vuosia, mutta suomalaisen syntyperän todentaminen saattaisi käydä pian lähes mahdottomaksi. Myös tämän vuoksi paluumuuttojärjestelmää tai oleskeluluvan myöntämisedellytyksiä tulisi todennäköisesti lähivuosina joitakin osin muuttaa.

Inkerinsuomalaisten ja suomalaista syntyperää olevien on ollut mahdollista muuttaa Suomeen tällä perusteella vuodesta 1990 lähtien. Paluumuuttojärjestelmän tarkoituksena on ollut mahdollistaa sellaisten henkilöiden muutto, jotka ovat omaksuneet suomalaisen identiteetin ja joilla on yhteenkuuluvuus Suomeen. Paluumuuttajien sukupolvi on kuitenkin vuosien saatossa osittain vaihtunut eikä osa paluumuuttojärjestelmän kautta Suomeen pyrkivistä henkilöistä välttämättä tunne itseään suomalaisiksi samalla tavoin kuin edellinen sukupolvi. Jotkut henkilöt saattavat haluta muuttaa Suomeen paluumuuttajina osin sen vuoksi, että kyseinen järjestelmä on tietyiltä osin sallivampi kuin yleinen oleskelulupajärjestelmä eikä niinkään sen vuoksi, että he pyrkisivät solmimaan siteitä maahan, josta heidän vanhempansa tai isovanhempansa ovat kotoisin.

Eriyisen inkerinsuomalaisille tarkoitetun oleskelulupamenettelyn ylläpitäminen ei enää ole tarkoituksenmukaista, vaan oleskelulupajärjestelmää tulisi yhdenmukaistaa ja selkeyttää. Nykyisin käytössä oleva raskas ja kankea paluumuuttomenettely ei kaiken kaikkiaan ole viranomaisten eikä oleskeluluvan hakijan kannalta järkevä. Suomeen muuttamista harkitsevan kannalta paluumuuttoprosessin eri vaiheista johtuva pitkä jonotusaika on kohtuuton eikä paluumuuton ajankohtaan ole juurikaan mahdollista itse vaikuttaa. Ennen järjestelmän lopullista lakauttamista tulisi kuitenkin mahdollistaa paluumuuttojonossa vielä olevien muuttohalukkaiden henkilöiden maahanmuutto nykyistä selvästi joustavammin ja nopeammasa aikataulussa. Tätä tarkoitusta varten tulisi sekä lainsäädäntöä että hallintokäytäntöä muuttaa.

Mikäli paluumuuttojono suljettaisiin, mutta paluumuuttojärjestelmä pidettäisiin muutoin

ennallaan, menisi tällä hetkellä jonossa olevien noin 10 000 henkilön asian käsittelyyn arviolta jopa noin 12—15 vuotta. Lupamenettelyn kokonaiskesto yhden hakijan osalta voisi pidentyä entisestään. Tällä hetkellä jonotusnumeronsa mukaisessa vuorossa paluumuuttovalmennukseen kutsutut henkilöt ovat ilmoittautuneet paluumuuttojonoon jo vuosina 1998 ja 1999. Heillä ei ole vielä oleskelulupahakemusta vireillä, minkä vuoksi mahdolliseen Suomeen muuttoon menee vielä joitakin vuosia.

Inkerin siirtoväen ja sotaveteraanien mahdollisuuksia muuttaa paluumuuttajina Suomeen ei ole tarpeen rajoittaa. Näihin ryhmiin kuuluvien muuttohalukkaiden määrän voidaan arvioida olevan varsin pieni. Heitä arvioidaan olevan yhteensä noin 200 henkilöä. Oleskelulupamenettely tulisi kuitenkin myös heidän osaltaan tehdä nykyistä joustavamaksi.

#### Unionin kansalaisten asema

Oleskelulupia ei Viron tai muiden Euroopan unionin maiden kansalaisille juurikaan myönnetä, vaikka se ulkomaalaislain mukaan onkin mahdollista poikkeuksellisissa tilanteissa. Käytännössä unionin kansalainen, joka on syntyperältään suomalainen, on voinut saada oleskeluluvan ulkomaalaislain 48 §:n perusteella. Viron EU-jäsenyyden myötä oleskelulupien myöntäminen unionin kansalaisille ei kuitenkaan ole linjassa yleisen maahanmuuttopolitiikan kanssa eikä oleskelulupien myöntämistä Viron kansalaisille 48 §:n perusteella ole enää perusteltua jatkaa.

Ulkomaalaislakia ei ole kuitenkaan tältä osin tarpeen muuttaa, sillä lain 153 a §:ssä säädetään unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnin ensisijaisuudesta suhteessa oleskeluluvan myöntämiseen. Pykälän 1 momentissa säädetään, että unionin kansalaiselle, jonka oleskeluoikeutta ei voida rekisteröidä tai vahvistaa lain 10 luvun säännösten perusteella, voidaan poikkeuksellisesti myöntää oleskelulupa lain 4 luvun perusteella.

## 2 Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain 48 §:ää. Esityksen tavoitteena on erillisen inkerinsuomalaisille suunnatun paluumuuttojärjestelmän lakkauttaminen siirtymäkauden jälkeen. Venäjällä käytössä oleva paluumuuttojono suljettaisiin eli paluumuuttajaksi ilmoittautuminen ei enää olisi mahdollista esitetyn ajankohdan jälkeen. Myös oleskelulupahakemuksen jättämiselle säädettäisiin määräaika. Paluumuuttojärjestelmän lakkauttamisen jälkeen inkerinsuomalaiset voisivat hakeutua Suomeen yleisen oleskelulupajärjestelmän mukaisesti.

Siirtymäaika olisi tarpeen, koska paluumuuttojonossa on edelleen tuhansia henkilöitä, joiden asiaa ei ole vielä käsitelty ja joille tulisi tarjota mahdollisuus muuttaa Suomeen ennen kuin paluumuuttojärjestelmä lopullisesti lakkautettaisiin. Siirtymäajan tulisi olla tarpeeksi pitkä, jotta mahdollisimman monella jonoon ilmoittautuneella olisi riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia muuttaa Suomeen niin halutessaan. Toisaalta siirtymäajan ei tulisi ulottua liian pitkälle, koska tällöin tulisi muun muassa riittävin viranomaisresurssein varautua useiksi vuosiksi paluumuuttoasioiden käsittelyyn eikä paluumuuttojärjestelmää saataisi lakkautettua kohtuullisessa ajassa.

Paluumuuttojärjestelmää muutettaisiin ennen sen lopullista lakkauttamista siten, että se mahdollistaisi muuton Suomeen nykyistä nopeammin ja toisaalta suosisi niitä henkilöitä, jotka ovat aktiivisia ja kielitaitoisia. Jotta paluumuuttojono saataisiin purettua ja mahdollisimman monen jonossa olevan henkilön asia käsiteltyä ennen järjestelmän lakkauttamista, hallintokäytännössä nykyisin noudatetusta jonotusnumeron mukaisesta etenemisjärjestyksestä paluumuuttoasioiden käsittelyssä luovuttaisiin.

Inkerin siirtoväkeen kuuluneet ja Suomen armeijassa vuosien 1939—1945 aikana palvelleet henkilöt voisivat paluumuuttojärjestelmän lakkauttamisesta huolimatta hakea oleskelulupaa Suomeen ilman mitään määräaika.

## Ulkomaalaislain 48 §:n säännökset

Ulkomaalaislain 48 §:n 1 momentissa säädettäisiin oleskeluluvan myöntämisestä entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin oleville henkilöille, jotka ovat kuuluneet Inkerin siirtoväkeen tai palvelleet Suomen armeijassa vuosien 1939—1945 aikana. Säännös ehdotetaan näiden henkilöryhmien osalta säilytettävän samassa muodossa kuin se on voimassa olevassa laissa. Momentissa ei enää säädettäisi luvan myöntämisestä voimassa olevan lain 48 §:n 1 momentin 3 kohdan tarkoittamille muille inkerinsuomalaisille. Heidän oikeusasemastaan siirtymäkauden aikana säädettäisiin lain siirtymäsäännöksessä.

Pykälän 2 momentin mukaan oleskeluluvan myöntäminen 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle edellyttäisi, että hänellä on käytössään asunto Suomessa. Säännös vastaisi voimassa olevaa lakia.

Voimassa olevan lain 48 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan henkilöiltä edellytetään, että he ovat ilmoittautuneet Suomen edustustolle paluumuuttajiksi. Esityksessä ehdotetaan, että erillistä ilmoittautumista paluumuuttajaksi ei enää vaadittaisi oleskeluluvan myöntämiseksi Inkerin siirtoväkeen kuuluneilta ja Suomen armeijassa palvelleilta henkilöiltä. Myös hallintokäytännössä noudatetusta jonotusnumeron mukaisesta asioiden käsittelyjärjestyksestä luovuttaisiin heidän osaltaan. Henkilöt voisivat jättää oleskelulupahakemuksen valitsemanaan ajankohtana riippumatta siitä, olisivatko he ilmoittautuneet paluumuuttojonoon vai eivät.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin oleskeluluvan myöntämisestä 1 momentissa tarkoitettun henkilön perheenjäsenelle sekä hänen huollettavanaan olevalle lapselle. Säännös vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain 48 §:n 2 momenttia. Tarkoituksena on, että lapsen osalta sovellettaisiin jatkossakin voimassa olevaa erityissäännöstä ulkomaalaislain 38 §:n mukaisen yleisen säännöksen sijasta, vaikka 38 §:ää on 1 päivänä elokuuta 2010 voimaan tulleella ulkomaalaislain muuttamisesta annetulla lailla (549/2010) muutettu siten, että lapsen on oltava alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus ratkaistaan. Lapsen alaikäisyyttä arvioitaisiin siis edelleen sinä ajankohtana, jolloin siirto-

väkeen kuuluneelle tai Suomen armeijassa palvelleelle henkilölle myönnetään oleskelulupa. Oleskelulupaa perhesiteen perusteella ei myönnettäisi lapselle, joka on täyttänyt 18 vuotta ennen kuin päähakijalle on myönnetty oleskelulupa.

Pykälän 4 momentin mukaan ulkomaalaislain yleissääntönä olevaa turvatun toimeentulon vaatimusta ei sovellettaisi myönnettäessä oleskelulupa 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle tai hänen perheenjäsenelleen. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 48 §:n 5 momenttia. Oleskeluluvan myöntäminen Inkerin siirtoväkeen kuuluneelle, Suomen armeijassa palvelleelle tai heidän perheenjäsenelleen ei näin ollen edellyttäisi, että heidän toimeentulonsa on turvattu ulkomaalaislain 39 §:n tarkoittamalla tavalla.

#### Siirtymäsäännös

Lakiin ehdotetaan otettavaksi siirtymäsäännös, jonka mukaan lain voimaan tullessa vireillä olevaan oleskelulupahakemukseen sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Siirtymäsäännöksessä säädettäisiin myös voimassa olevan 48 §:n 1 momentin 3 kohdan tarkoittamien henkilöiden oikeusasemasta ennen paluumuuttojärjestelmän lakkauttamista, koska 48 §:ssä ei enää olisi heitä koskevia säännöksiä. Näitä ovat henkilöt, jotka itse, joiden vanhemmista toinen tai joiden neljästä isovanhemmasta ainakin kaksi on tai on ollut merkittävä asiakirjaan kansallisuudeltaan suomalaisiksi ja joilla on riittävä suomen tai ruotsin kielen taito. He muodostavat suurimman osan Suomeen vuosittain muuttavista paluumuuttajista. Näihin henkilöihin sovellettaisiin ehdotetun lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä edellyttäen, että hakija on säädettyyn määräaikaan mennessä ilmoittautunut paluumuuttajaksi ja jättänyt oleskelulupahakemuksensa.

Siirtymäsäännöksen mukaan oleskeluluvan myöntäminen suomalaisen syntyperän perusteella edellyttäisi, että hakija olisi ilmoittautunut Suomen edustustolle paluumuuttajaksi viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2011. Paluumuuttojonoon ilmoittauduttaisiin nykyisen käytännön mukaisesti eli täyttämällä ilmoittautumislomake Suomen edustustossa ja

esittämällä vähintään yksi suomalaisen syntyperän osoittava asiakirja. Paluumuuttojonon suljettaisiin 1 päivänä heinäkuuta 2011 eikä siihen ilmoittautuminen olisi enää tämän jälkeen mahdollista. Niille paluumuuttajille, jotka eivät ilmoittautuisi paluumuuttojonoon määräaikaan mennessä, ei voitaisi myöntää oleskelulupaa tällä perusteella.

Koska paluumuuttojonon on enää käytössä ainoastaan Venäjällä, muista kolmansista maista ja Euroopan unionin jäsenvaltioista tulevat henkilöt ovat ilmoittautuneet edustustolle paluumuuttajaksi suoraan jättämällä oleskelulupahakemuksen. Muualla kuin Venäjällä oleskelulupahakemukset on käsitelty siis jonotuksesta. Ehdotettu määräaika paluumuuttajaksi ilmoittautumiselle tarkoittaisi näiden henkilöiden osalta sitä, että heidän tulisi jättää oleskelulupahakemuksensa viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2011. Oleskelulupaa suomalaisen syntyperän perusteella ei voitaisi myöntää näiden säännösten nojalla sellaiselle muualta kuin Venäjältä tulevalle inkerinsuomalaiselle hakijalle, joka ei jättäisi oleskelulupahakemusta määräajassa.

Niin sanotussa statusmuutostilanteessa, jossa hakijalle on myönnetty ensimmäinen oleskelulupa jollakin muulla perusteella tai hänen oleskeluoikeutensa unionin kansalaisena on rekisteröity Suomessa, ei voitaisi enää myöntää Suomesta haettuna jatkolupaa suomalaisen syntyperän perusteella, jos Venäjältä tuleva hakija ei olisi ilmoittautunut paluumuuttojonoon tai muualta tuleva hakija jättänyt jatko-oleskelulupahakemusta viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2011. Jos Venäjältä tuleva henkilö olisi ilmoittautunut paluumuuttojonoon ennen tätä määräaikaan, voitaisiin hänelle myöntää jatkolupa Suomesta haettuna.

Jonon sulkemisen eli viimeisen ilmoittautumispäivän ja oleskelulupahakemusten jättämisen määräajan välinen siirtymäaika olisi viisi vuotta. Oleskelulupa voitaisiin myöntää suomalaisen syntyperän perusteella, jos hakija olisi jättänyt oleskelulupahakemuksensa viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2016.

Hakijoita tulisi paluumuuttovalmennuksen ja kielitutkintojen yhteydessä sekä muilla keinoin riittävän tehokkaasti ohjeistaa jättämään oleskelulupahakemuksensa kyseiseen määräaikaan mennessä. Ehdotetun määräajan

jälkeen hakemuksen mahdollisesti jättämään pyrkiville hakijoille tulisi ilmoittaa, ettei oleskelulupaa tällä perusteella voida enää myöntää.

Määräajan jälkeen jätettyihin hakemuksiin tehtäisiin raukeamispäätös, ellei hakija vetoaisi hakemuksessaan myös johonkin muuhun lupaperusteeseen, joka tällöin tutkittaisiin. Hakijoita tulisi ohjeistaa jättämään oleskelulupahakemus vasta sen jälkeen, kun hakija on hyväksytysti suorittanut kielitutkinnon ja hänellä on tiedossaan asunto Suomessa. Jos hakija kuitenkin haluaisi jättää oleskelulupahakemuksensa ennen kuin nämä edellytykset täyttyvät, hakemuksen vastaanottavan viranomaisen tulisi selkeästi ilmoittaa, että oleskelulupahakemukseen voidaan tehdä tällöin kielteinen päätös. Oleskelulupahakemuksesta perittävä käsittelymaksu tulisi suorittaa hakemusta vireille pantaessa.

Oleskeluluvan myöntämisen muista edellytyksistä säädetään voimassa olevan lain 48 §:n 3 momentissa. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että hakija on ilmoittautunut Suomen edustustolle paluumuuttajaksi, hakija osallistuu lähtömaassa järjestettävään paluumuuttovalmennukseen, hakija esittää Suomen viranomaisen järjestämän kielitutkinnon suorittamisesta todistuksen, jonka perusteella hänen suomen tai ruotsin kielen taitonsa vastaa vähintään taitotasoa A.2. ja että hakijan käytössä on asunto Suomessa.

Edellä mainittuja edellytyksiä sovellettaisiin myös siirtymäkauden aikana paluumuuttovalmennukseen osallistumisvelvoitetta lukuun ottamatta. Nämä edellytykset on todettu tarpeellisiksi paluumuuton hallinnoimiseksi eikä niiden muuttaminen merkittäväällä tavalla olisi tarkoituksenmukaista. Oleskeluluvan myöntäminen ei enää edellyttäisi, että hakija osallistuu lähtömaassa järjestettyyn paluumuuttovalmennukseen. Tästä edellytyksestä luopumisella edistettäisiin osaltaan paluumuuttojonon purkamista ja mahdollistettaisiin nykyistä joustavampi ja nopeampi maahanmuutto. Paluumuuttovalmennusta kuitenkin järjestettäisiin edelleen ja halukkaat voisivat osallistua siihen kouluttajan järjestämän tasokokeen kautta. Kurseja olisi tarjolla rajoitettu määrä. Mikäli kurseista kiinnostuneita olisi paljon, kaikki halukkaat eivät vält-

tämättä mahtuisi kurssille valitsemaan ajankohtana.

Paluumuuttajalta vaadittaisiin myös edelleen suomen tai ruotsin kielen taito. Hän voisi hankkia sen paluumuuttovalmennuksen sijasta myös itsenäisesti kouluttautumalla. Nykyisestä hallintokäytännöstä poiketen Maahanmuuttoviraston Venäjällä järjestämään maksuttomaan kielitutkintoon voisi osallistua vain yhden kerran. Jos hakija ei hyväksyttävästä syystä, kuten sairauden vuoksi, pääsisi osallistumaan kielitutkintoon sinä päivänä, kun on ilmoittanut tulevansa, hän voisi ilmoittautua muuna ajankohtana järjestettävään kokeeseen. Paluumuuttaja voisi osoittaa kielitaitonsa myös toimittamalla omalla kustannuksella Suomessa suoritettua yleisen kielitutkinnon (YKI) todistuksen. Kielitaidon osoittaminen ei lähtökohtaisesti olisi mahdollista muulla tavalla, kuten oppilaitoksen antamalla todistuksella. Kielitaidon osoitukseksi voitaisiin kuitenkin hyväksyä suomen tai ruotsin kielellä suoritettu ammatillinen perustutkinto, jos tutkintotodistuksessa mainitaan, että kyseessä on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) mukainen tutkinto. Kielitutkintoon osallistumista ei jatkossakaan vaadittaisi, jos sitä olisi pidettävä hakijan olosuhteet huomioon ottaen kohtuuttomana.

Kielitutkinnon perusteista ja järjestämisestä annettua valtioneuvoston asetusta sovellettaisiin siirtymäkauden ajan.

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttäisi lisäksi että hakijalla on käytössään asunto Suomessa. Hakijoiden tulisi esittää asiasta asiakirjaselvitys, kuten vuokrasopimus. Hakija voisi muuttaa myös esimerkiksi sukulaisensa luokse, jolloin hakemukseen tulisi liittää isännöitsijäntodistus. Asunnon olisi oltava tosiasiallisesti hakijan käytössä.

Siirtymäaikana sovellettaisiin myös voimassa olevan lain 48 §:n 4 ja 5 momenttia. Hakijan tulisi osoittaa suomalainen syntyperänsä alkuperäisin asiakirjoin tai, jos tämä ei olisi mahdollista, muutoin luotettavalla tavalla. Oleskeluluvan myöntäminen suomalaisen syntyperän perusteella ei edellyttäisi, että hakijan toimeentulo on turvattu.

Perheenjäsenen ja huollettavana olevan lapsen osalta sovellettaisiin ehdotetun lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jos oleskelulupahakemus olisi jätetty vii-

meistään 1 päivänä heinäkuuta 2016. Oleskelulupa perhesiteen perusteella myönnettäisiin nykyisten säännösten mukaisesti ennen siirtymäkauden päättymistä jätetyn hakemuksen johdosta. Luvan myöntäminen edellyttäisi, että päähakijalle olisi jo aiemmin myönnetty oleskelulupa 48 §:ssä tarkoitetun suomalaisen syntyperän perusteella tai hänelle myönnettäisiin oleskelulupa siirtymäkauden aikana jätetyn hakemuksen johdosta. Perhesiteen perusteella tehtyihin hakemuksiin tulisivat sovellettavaksi voimassa olevan 48 §:n 2 ja 5 momentti. Lapsen alaikäisyyttä arvioitaisiin ulkomaalaislain 38 §:n muutoksesta huolimatta edelleen päähakijan (lapsen huoltajan) luvan myöntämisaikankohdan mukaan, kuten voimassa olevan 48 §:n 2 momentin erityissäännös edellyttää. Paluumuuttajan lapsen tulisi olla alaikäinen silloin, kun paluumuuttajalle itselleen myönnetään oleskelulupa suomalaisen syntyperän perusteella. Oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella ei 5 momentin mukaisesti edellyttäisi toimeentulon olevan turvattu.

Paluumuuttajan perheenjäsenelle voitaisiin siirtymäkauden jälkeenkin jätetyn oleskelulupahakemuksen johdosta myöntää oleskelulupa perhesiteen perusteella ulkomaalaislain 47 §:n 3 momentin nojalla. Luvan myöntäminen edellyttäisi kuitenkin ulkomaalaislain 39 §:n mukaisesti toimeentulon olevan turvattu. Koska paluumuuttojärjestelmän lakkauttamisen johdosta paluumuuttajalle itselleen ei enää myönnettäisi oleskelulupaa suomalaisen syntyperän perusteella Inkerin siirtoväkeen kuulunutta ja Suomen armeijassa palvellutta henkilöä lukuun ottamatta, ei myöskään olisi tarkoituksenmukaista jatkaa toimeentuloedellytystä koskevan erityissääntelyn soveltamista paluumuuttajan perheenjäsenen enää siirtymäkauden päätyttyä.

### 3 Esityksen vaikutukset

#### 3.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen valtiontaloudelliset vaikutukset liittyvät ensisijaisesti paluumuuttajien vastaanotosta kunnille aiheutuvien kustannusten korvaamiseen sekä paluumuuttovalmennuksen ja kielitutkintojen järjestämiseen. Taloudelliset vaikutukset ulottuvat useammalle

vuodelle. Vaikutuksia on vaikea täsmällisesti arvioida erityisesti sen vuoksi, ettei tiedetä tarkkaan, kuinka moni paluumuuttojonossa olevista inkerinsuomalaisista tosiasiaa muuttaa Suomeen ja missä vaiheessa siirtymäkautta he mahdollisesti muuttaisivat. Siirtymäkauden aikana noudatettavasta uudistetusta järjestelmästä aiheutuvia kustannuksia seurattaisiin ja tarvittaessa määrärahatarpeet arvioitaisiin uudelleen.

Kunnille aiheutuvien kustannusten korvaaminen

Esityksellä ei ole vaikutuksia kuntakorvausjärjestelmän perusteisiin. Nykyisten korvaussäännösten mukaan laskettuna paluumuutosta valtiolle suoraan aiheutuvien menojen voidaan arvioida lisääntyvän jossain määrin, koska esitetyn uudistetun paluumuuttojärjestelmän myötä Suomeen todennäköisesti muuttaa inkerinsuomalaisia paluumuuttajia ainakin jonkin verran tai jopa merkittävästi nykyisiä vuosittaisia määriä enemmän. Vuonna 2011 kustannusten voidaan olettaa olevan vielä suurin piirtein nykytasolla eli noin 5 miljoonaa euroa vuodessa. Esityksen vaikutusta paluumuuttajien ja heidän perheenjäsentensä vastaanotosta aiheutuviin kustannuksiin ei kuitenkaan voida täsmällisesti arvioida, koska kustannusten määrään vaikuttaa muun muassa Suomeen muuttavien ikäjakauma, henkilöiden sosiaali- ja terveydenhuollon tarve ja heidän mukanaan muuttavien perheenjäsenten määrä, joista ei ole saatavissa etukäteen tietoa. Lisäksi maahanmuuttajista aiheutuvat sosiaaliturvan ja terveydenhuollon menot vaihtelevat huomattavastikin tapauskohtaisesti. Viime vuosina muuttajat ovat olleet pääasiallisesti työikäisiä, mutta paluumuuttojonossa on myös jonkin verran ikääntyneitä inkerinsuomalaisia. Lain suunnitellun voimaantulon jälkeen ainakin kuuden kuukauden toimeentulon järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvausten määrä todennäköisesti kasvaisi, sillä lähes kaikkien paluumuuttajien voidaan arvioida tarvitsevan toimeentulotukea alkuvaiheessa maahan saapumisensa jälkeen. Myös muiden kustannusten voidaan olettaa nousevan nykytasosta siirtymäkauden aikana, mutta euromääräisiä arvioita on vaikea laatia.

Esityksen vaikutukset kuntakorvausten määrään ulottuisivat osittain myös vuonna 2016 päättyvän siirtymäkauden jälkeisille vuosille siltä osin, kun on kyse viiden vuoden ajalta korvattavista toimeentulotuki- ja erityiskustannuksista. Pitkällä tähtäimellä ehdotetun lainmuutoksen myötä kuntakorvauksiin varatut määrärahat vapautuisivat kuitenkin muihin käyttötarkoituksiin.

#### Paluumuuttovalmennuksen järjestäminen

Esityksen vaikutuksia paluumuuttovalmennuksesta aiheutuviin kustannuksiin on vaikea täsmällisesti arvioida, koska valmennus muuttuisi vapaaehtoiseksi. Käytännössä on kuitenkin havaittu, että riittävän kielitaidon saavuttaminen kielikokeesta selviämiseksi edellyttää hyvin usein paluumuuttovalmennusta, minkä vuoksi valmennusta edelleen järjestettäisiin. Paluumuuttojärjestelmän lopullisen lakkauttamisen ja viiden vuoden siirtymäkauden vuoksi kursseille haluavien paluumuuttajien määrä todennäköisesti nousisi. Vuosittain järjestettävien valmennuskurssien määrää ei kuitenkaan nostettaisi merkittävästi nykytasosta. Lukuvuoden 2010—2011 aikana on järjestetty valmennusta yhteensä 21 ryhmälle, joissa opiskelun aloitti 410 paluumuuttajaa. Käytännössä kursseja voitaisiin järjestää korkeintaan 30 vuodessa eli noin 600 henkilölle, koska muun muassa osaavia opettajia ja toimitiloja ei ole saatavilla enempää. Kustannukset siirtymäkauden 2011—2016 ajaksi mahdollisesti lisääntyvälle määrälle paluumuuttovalmennukseen osallistuvia olisivat arviolta noin 430 000 euroa vuodessa. Paluumuuttovalmennusta järjestettäisiin lukuvuoteen 2015—2016 saakka.

Kielitutkintojen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset nousisivat merkittävästi nykyisestä ennen paluumuuttojärjestelmän lopullista lakkauttamista, koska jonon purkamisen nopeuttamiseksi pitäisi nykyistä suuremmalle joukolle tarjota mahdollisuus osallistua kielitutkintoon. Kielitutkintoja järjestettäisiin tarvittaessa jopa nelinkertaisesti nykyiseen määrään verrattuna. Mikäli laki tulisi voimaan heinäkuussa 2011, kielitutkinnoista aiheutuvat kustannukset nousisivat todennäköisesti jo vuonna 2011. Useamman kielitutkintotilaisuuden järjestämisen kustannusten voidaan

arvioida olevan noin 400 000 euroa vuodessa. Viimeiset kielitutkinnot järjestettäisiin alkukesällä 2016. Kielitutkintojen määrän lisääntymisen myötä myös tarve tutkintojen arvioinnissa käytetyille asiantuntijoille kasvaisi, minkä vuoksi myös asiantuntijapalkkioihin tulisi varata enemmän määrärahoja vuosille 2011—2016. Määräraharapeen voidaan arvioida olevan noin 40 000 euroa vuodessa.

Vuosien 2011—2014 valtiontalouden kehyksissä on paluumuuttovalmennuksen osalta varauduttu 376 000 euroon. Momentin määräraharapeiden voidaan esityksen seurauksena arvioida vuonna 2011 olevan 870 000 euroa. Valtion vuoden 2011 talousarvioesityksessä onkin esitetty kehyksen ylittävää 500 000 euron lisämäärärahaa. Kokonaiskustannusten voidaan arvioida vuosina 2012—2016 olevan suurin piirtein samalla tasolla. Kustannuksiin vaikuttaa kuitenkin osittain paluumuuttajien muuttohalukkuus ja heidän aktiivisuutensa paluumuuttovalmennukseen ja kielitutkintoon osallistumisessa.

#### Muut taloudelliset vaikutukset

Oleskelulupahakemusten määrän lisääntyessä myös hakemuksista saatavat käsittelymaksut lisääntyisivät. Käsittelymaksun suuruudesta säädetään tarkemmin Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta annetussa sisäasiainministeriön asetuksessa (1354/2009). Tällä hetkellä ensimmäistä oleskelulupaa koskevan hakemuksen käsittelymaksu on 225 euroa. Käsittelymaksuista saatavat tulot jaetaan suoritteen tuottamiseen osallistuvien viranomaistahojen eli Maahanmuuttoviraston, ulkoasianhallinnon ja poliisin kesken.

Oleskeluluvan saaneet paluumuuttajat ovat Suomessa asuessaan kunnan asukkaita ja he ovat asumisperusteisen sosiaaliturvan piirissä. Valtio kattaa palvelujen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia valtiosuusjärjestelmän kautta.

Esimerkiksi koulutukseen, sosiaali- ja terveydenhuoltoon, tulkkaukseen ja asumiseen liittyvien palveluiden kysyntä kasvaisi paluumuuttajien määrän mahdollisesti lisääntyessä. Palvelujen kysyntään vaikuttaa muun muassa Suomeen muuttavien paluumuuttaji-



en määrä, ikä- ja sukupuolijakauma, heidän terveydentilansa sekä perheenjäsenten määrä. Näiden osalta ei kuitenkaan ole mahdollista esittää tilastotietoja tai edes tarkkoja arvioita.

Lisäksi siirtymäkauden aikana mahdollisesti lisääntyvällä paluumuutolla on vaikutusta kotoutumisesta ja työvoimapalveluista aiheutuviin kustannuksiin. Kotoutumissuunnitelman piiriin kuuluva henkilömäärä kasvaisi, sillä inkerinsuomalaiset ovat maahan muuttaessa oikeutettuja maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999) mukaiseen kotoutumissuunnitelmaan. Kotoutumissuunnitelma laadittaisiin monelle paluumuuttajalle myös eduskunnan käsittelyssä olevan uuden kotoutumislain voimaantulon jälkeen. Kotoutumissuunnitelmassa sovitaan kunnan, työ- ja elinkeinotoimiston ja maahanmuuttajan kesken toimenpiteistä, jotka tukevat maahanmuuttajaa ja hänen perhettään yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimisessa. Myös tarve työ- ja elinkeinotoimistojen palveluille kasvaa siirtymäkauden aikana ja mahdollisesti myös sen jälkeen. Suurimman osan paluumuuttajista voidaan arvioida olevan työikäisiä. Osa paluumuuttajista työllistyy nopeasti tai heillä on jo tiedossaan työpaikka maahan tullessa, joten heidän osaltaan ei aiheudu lisäkustannuksia verrattuna muuhun väestöön. Jotkut paluumuuttajat kuitenkin todennäköisesti tarvitsevat työ- ja elinkeinotoimistojen työnhakuun ja koulutukseen liittyviä palveluja.

Vaikka paluumuutto tilapäisesti siirtymäkauden aikana lisääntyisi merkittävästikin nykyisestä, inkerinsuomalaisten suhteellinen osuus Suomeen vuosittain tulevista maahanmuuttajista ei kuitenkaan muodostune kovin suureksi. Vuosina 2008 ja 2009 paluumuuttajille myönnettyt oleskeluluvat muodostivat noin 2—3 % kaikista luvista. Näin ollen esityksen kokonaisvaikutus kuntien ja muiden palveluntarjoajien osalta ei liene kovin merkittävä.

### 3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Vaikutukset oleskelulupahakemusten määrään

Esityksen arvioidaan vaikuttavan paluumuuttojonoon ilmoittautuvien henkilöiden ja suomalaisen syntyperän perusteella tehtävien oleskelulupahakemusten määrään.

Tällä hetkellä paluumuuttojonossa on noin 10 000 henkilöä ja siihen ilmoittautuu yhä noin 20—30 henkilöä kuukaudessa. Jonossa olevien määrän voidaan olettaa kasvavan josain määrin vielä ennen paluumuuttojonon esitettyä sulkemista heinäkuussa 2011. Toisaalta jonossa olevien henkilöiden paluumuuttoasioita käsitellään koko ajan.

Heinäkuussa 2011 olisi selvillä siirtymäkauden aikana Suomeen mahdollisesti oleskelulupaa hakevien henkilöiden määrä, josta etukäteen ei ole saatavissa täsmällistä tietoa, kuinka suuri osa heistä todellisuudessa muuttaisi Suomeen. Erittäin todennäköistä on, että läheskään kaikki paluumuuttojonossa tällä hetkellä olevat tai siihen määräaikaan mennessä ilmoittautuvat eivät järjestelmän lopullisesta lakkauttamisesta huolimatta aio muuttaa Suomeen. Henkilöt ovat olleet jonossa vuosikausia, pisimmillään jopa noin 12 vuotta ja heidän elämäntilanteensa ovat voineet tuona aikana muuttua oleellisesti. Myös tilanne kotimaassa vaikuttaa muuttohalukkuuteen ja lisäksi maahanmuuttoa saattaa rajoittaa vaadittavan asunnon löytäminen Suomesta.

Jonossa tällä hetkellä olevien henkilöiden muuttohalukkuuden selvittäminen etukäteen olisi käytännössä hyvin hankalaa. Mikäli esimerkiksi kirjekysely tai muu vastaava selvitys tehtäisiin, vastauksia ei todennäköisesti saataisi läheskään kaikilta ja toisaalta monet saattaisivat varmuuden vuoksi vastata haluaansa muuttaa Suomeen. Jonossa olevat henkilöt ovat myös aiemmin saattaneet ilmoittaa, etteivät he halua muuttaa Suomeen, mutta myöhemmin muuttavatkin mielensä. Viime vuosina muuttohalukkuudessa on havaittu olevan jonkin verran myös alueellisia eroja Venäjällä. Esimerkiksi Petroskoin alueella on ollut enemmän motivoituneita paluumuuttajia kuin Pietarissa. Tämä on näkynyt muun

muassa siinä, että Petroskoin alueella jonoon ilmoittautuneet ovat pääsääntöisesti osallistuneet valmennuskursseille ja kielitutkintoon, kun taas Pietarissa on paikkoja jäänyt jonkin verran täyttämättä.

Siirtymäkauden ajaksi uudistettavan paluumuuttojärjestelmän määräaikaisuus aiheuttaisi todennäköisesti oleskelulupahakemusten määrän jonkinlaisen tai jopa huomattavan kasvun. Viime vuosina on tullut vireille noin 400—600 oleskelulupahakemusta vuodessa. Hakemusten voidaan arvioida lisääntyvän esityksen johdosta keskimäärin muutamalla sadalla vuosittain. On myös mahdollista, että hakemusten määrä nousisi merkittävästikin nykytasosta, esimerkiksi noin kaksin- tai kolminkertaiseksi. Tämä on kuitenkin epätodennäköistä. Oleskelulupahakemusten määrään vaikuttaa moni tekijä, kuten esimerkiksi se, löytääkö hakija asunnon Suomesta.

Mikäli paluumuuttajien määrä pysyisi suurin piirtein nykyisellä tasolla, muuttaisi siirtymäkauden aikana Suomeen noin 3 000 inkerinsuomalaista eli keskimäärin noin 600 henkilöä vuodessa. Koska hakemusten määrä kuitenkin todennäköisesti lisääntyy ainakin hieman nykyisestä, voidaan paluumuuttajien kokonaismäärän arvioida olevan noin 4 000—7 000, mikä olisi keskimäärin noin 800—1 400 henkilöä vuodessa.

Esitetyn lainmuutoksen johdosta lisääntyvien oleskelulupahakemusten määrä lisää myös perheenyhdistämishakemusten määrää. Perhesiteen perusteella tehtyjen hakemusten määrää ei kuitenkaan voida etukäteen luotettavasti arvioida. Koska oleskeluluvan myöntäminen paluumuuttajien perheenjäsenille ei siirtymäkauden aikana edellytä toimeentulon olevan turvattu, mahdollistaa tämä perheenyhdistämisen suurimmassa osassa tapauksista.

**Vaikutukset Maahanmuuttoviraston ja Suomen edustustojen toimintaan**

Esityksen vaikutukset liittyvät ensisijaisesti viranomaisten henkilöstöresursseihin. Paluumuuttojärjestelmän kannalta keskeisiä viranomaisia ovat Maahanmuuttovirasto ja Suomen Venäjällä sijaitsevat edustustot, jotka joutuisivat siirtymäkauden ajaksi sitouttamaan lisähenkilöstöä paluumuuttojärjes-

telmän hallinnoimiseen ja oleskelulupahakemusten käsittelyyn.

Esityksellä ei ole vaikutuksia Maahanmuuttoviraston ja edustustojen väliseen tehtävänjakoon. Ulkomaalaislaissa ei säädetä lähemmin tehtävänjaosta paluumuuttoasioissa, vaan se on perustunut vakiintuneeseen käytäntöön ja sopimukseen viranomaisten välillä. Esityksen johdosta hallintokäytäntö muuttuisi jonkin verran jonotusnumerosta ja paluumuuttovalmennuksen pakollisuudesta luopumisen myötä. Maahanmuuttovirasto vastaisi paluumuuttovalmennuksen ja kielitutkintojen järjestämisestä sekä tekisi päätökset oleskelulupahakemuksiin. Lisäksi Maahanmuuttoviraston edustaja ottaisi vastaan paluumuuttovalmennus- ja kielitutkintoilmoittautumiset. Ilmoittautumisten vastaanotossa sekä kurssien ja tutkintojen järjestämisessä Maahanmuuttovirasto tarvitsisi kuitenkin edelleen edustustojen apua ja tiloja. Edustustot ottaisivat vastaan paluumuuttajien ilmoittautumiset ja oleskelulupahakemukset sekä tarkistaisivat, että hakemus on oikein täytetty ja että se sisältää tarvittavat asiakirjat ja tiedot. Molemmat viranomaiset huolehtisivat hakijoiden neuvonnasta.

Suurin osa halukkaista on jo ilmoittautunut paluumuuttojonoon, minkä vuoksi lainmuutoksen johdosta ei ole odotettavissa merkittävää ruuhkaa edustustoihin ennen ehdotettua jonon sulkemista. Niin edustustoihin kuin Maahanmuuttovirastoonkin osoitetut tiedustelut jonon sulkemisesta lisääntyvät kuitenkin jossain määrin.

Oleskelulupahakemusten määrä lisääntynee nykyisestä, mutta hakemukset todennäköisesti tulisivat vireille tasaisemmin pitkin vuotta. Hakemusten määrän voidaan olettaa lisääntyvän jonkin verran jo pian lainmuutoksen jälkeen jonotusnumeron mukaisesta etenemisjärjestyksestä luopumisen myötä. Nykyiseen järjestelmään verrattuna hakijat voisivat tällöin itse paremmin vaikuttaa hakemuksen vireilletulon ajankohtaan suorittamalla kielitutkinnon ja hankkimalla asunnon Suomesta tarvitsematta odottaa omaa vuoroaan tai osallistua lukuvuoden kestävään paluumuuttovalmennukseen. Oleskelulupahakemuksen vireillepanoon ehdotettu määräaika aiheuttaanee myös sen, että määräajan lähestyessä hakemuksia jätettänee selkeästi keskimääräis-

tä enemmän. Oleskelulupahakemusten voidaan siis olettaa painottuvan todennäköisesti ensin lain voimaantulon jälkeiseen aikaan ja toisaalta voimakkaammin järjestelmän voimassaolon viimeisille vuosille.

Jotta paluumuuttojonoon ilmoittautuneilla inkerinsuomalaisilla olisi tosiasiasa mahdollisuuksia siirtymäajan kuluessa hakea oleskelulupaa Suomeen, tulisi heille järjestää riittävä määrä kielitutkintotilaisuuksia. Kielitutkintojen järjestämisestä vastaisi Maahanmuuttovirasto ja niitä järjestettäisiin kesään 2016 saakka. Paluumuuttovalmennus hankittaisiin edelleen ostopalveluna. Vuosittaisten valmennuskurssien määrä pysyisi suurin piirtein nykytasolla.

Maahanmuuttovirastossa on tällä hetkellä kolme virkamiestä kielitutkintojen järjestämisestä ja kaksi virkamiestä oleskelulupasioiden käsittelyä varten. Esitetyn lainmuutoksen johdosta aiheutuu määräaikainen lisähenkilöstöresurssitarve oleskelulupahakemusten määrän todennäköisesti kasvaessa. Tarvittavan lisähenkilöstön määrää on kuitenkin vaikea arvioida täsmällisesti. Lisähenkilöstöä tarvittaisiin heti lain voimaantulosta lähtien vuoden 2016 loppuun saakka. Myös vuonna 2017 käsiteltäneen vielä jonkin verran paluumuuttajien oleskelulupahakemuksia, koska hakemuksia todennäköisesti jätetään keskimääräistä enemmän juuri ennen ehdotetun määräajan päättymistä. Maahanmuuttoviraston lisäresurssitarve tulisi pyrkiä kattamaan kohdentamalla henkilöstöä tilapäisesti uudelleen viraston sisällä. Lisääntyneistä oleskelulupahakemuksista perittäville maksutuloilla voitaisiin myös osittain kattaa resurssitarvetta. Tämä kuitenkin edellyttää, että valtion tuottavuusohjelman mukaisesta tuottavuusvähennysvelvoitteesta joustettaisiin, koska muuten lisähenkilöstön palkkaaminen ei olisi mahdollista. Myös valtion vuoden 2011 lisätalousarvioesityksessä voitaisiin tarvittaessa hakea määrärahoja määräaikaisen lisähenkilöstön palkkaamiseen.

Edustustojen lisähenkilöstötarvetta on vaikea arvioida täsmällisesti, koska hakemuserien kasvun ja hakemusten jättämisen ajankohtien ennakointi on hankalaa. Tavalliseen oleskelulupamenettelyyn verrattuna paluumuuttomenettelyyn liittyy myös enemmän asiointikertoja edustustossa. Edustustoissa tu-

lisi varautua mahdolliseen ruuhkautuvaan tilanteeseen sekä siirtymäkauden alku- että loppuvaiheessa ja edustustojen henkilökunnalle tulisi tarjota riittävästi paluumuuttoasioiden koulutusta. Myös edustustoissa lisähenkilöstön palkkaamista rajoittaa muun muassa valtion tuottavuusohjelma. Lisäksi edustustojen käytössä olevat tilaresurssit rajoittavat osaltaan lisähenkilöstön määrää.

Esityksessä ehdotetaan erillisen paluumuuttojärjestelmän asteittaista lakkauttamista erilaisine määräaikoineen, minkä vuoksi keskeisten viranomaisten tulisi huolehtia riittävän tehokkaasta tiedottamisesta ja neuvonnasta sekä ennen lain voimaantuloa että siirtymäkauden aikana. Maahanmuuttovirasto olisi lähtökohtaisesti vastuussa tiedottamisesta, mutta myös Suomen edustustoilla olisi yleinen asiakkaiden neuvontavelvollisuus, kuten muutenkin oleskelulupa-asioissa. Lisäksi tulisi pyrkiä hyödyntämään jo olemassa olevia, maassa oleskeleville ja maahanmuuttoa suunnitteleville ulkomaalaisille suunnattuja neuvonta- ja tietopalveluja. Myös Suomessa tulisi kunnille ja muille viranomaiselle suunnata eri vaiheissa tiedotusta paluumuuttojärjestelmän lopettamisesta. Tiedotuksen avulla pyrittäisiin myös osin edesauttamaan esimerkiksi asuntojen löytymistä paluumuuttajille.

Vaikutukset muiden viranomaisten toimintaan

Poliisi myöntää inkerinsuomalaiselle paluumuuttajalle jatko-oleskeluluvan ja pysyvän oleskeluluvan lukuun ottamatta statusmuutostilanteita, joita koskevat hakemukset Maahanmuuttovirasto ratkaisee. Paluumuuttajille myönnettävien ensimmäisten oleskelulupien määrän kasvaessa myös poliisin käsiteltäväksi tulevien jatko- ja pysyvää oleskelulupaa koskevien hakemusten määrä lisääntyy jonkin verran.

Esityksellä voidaan arvioida olevan välillisiä vaikutuksia myös muiden viranomaisten toimintaan. Mikäli lainmuutoksen myötä Suomeen muuttaisi siirtymäkauden aikana nykyistä enemmän inkerinsuomalaisia ja heidän perheenjäseniään, muun muassa terveydenhuoltoon, koulutukseen ja työnhakuun liittyvien kunnallisten ja muiden palvelujen

kysyntä kasvaisi. Esityksestä ei kuitenkaan itsessään aiheudu uusia tehtäviä viranomaisille.

Paluumuuttojonon purkamiseksi tulisi nykyistä useampi kunta saada mukaan paluumuuttajien vastaanottoon. Tarjolla olevien kunnallisten vuokra-asuntojen vähyys on ollut yksi paluumuuttomenettelyn kokonaiskeston pidentävästi vaikuttava tekijä. Entistä useamman kunnan osallistuminen paluumuuttajien vastaanottoon edistäisi myös paluumuuttajien asettumista laajemmin ympäri Suomea ja tasaisi yksittäisiin kuntiin kohdennettuja palveluntarpeita.

### 3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksen yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi on hankalaa, koska inkerinsuomalaisten todellista muuttohalukkuutta ja esimerkiksi jonon sulkemisesta ja yleisestä taloustilanteesta aiheutuvia vaikutuksia muuttohalukkuuteen on vaikea arvioida.

Hallintokäytännössä noudatetusta jonotusnumeron mukaisesta etenemisjärjestyksessä luopuminen nopeuttaisi oleellisesti muuttoa niiden henkilöiden kohdalla, joilla on kielitaitoa ja jonkinlaisia yhteyksiä Suomeen, mahdollisesti jo asunto tai työpaikka tiedossa Suomessa. Esitetyt muutokset vaikuttaisivat myös hyvin merkittävästi kokonaiskäsittelyaikoja lyhentävästi, mikä olisi hakijoiden kannalta erittäin olennainen parannus nykyiseen järjestelmään verrattuna. Tällä hetkellä paluumuuttaja on joutunut odottamaan vuoroaan jopa 12 vuotta ennen kuin hän on päässyt osallistumaan paluumuuttovalmennukseen, ja siitä on saattanut kuluja vielä vuosia oleskeluluvan myöntämiseen. Esitetyjen muutosten johdosta osa henkilöistä pääsisi hyvinkin nopeasti muuttamaan Suomeen.

Nykyistä järjestelmää on arvosteltu muun muassa sen passivoivasta vaikutuksesta paluumuuttajien joutuessa odottamaan vuoroaan pitkään. Henkilöt, jotka todella haluavat muuttaa Suomeen ja panostaa myös kielen opiskeluun, hyötyisivät esitetyistä muutoksista. Koska esityksessä ehdotetaan paluumuuttajajärjestelmän lakkauttamiselle viiden vuoden siirtymäaikaa, Suomeen muutosta kiinnostunut paluumuuttaja joutuisi aiempaa aktiivisemmin itse vaikuttamaan oleskelulupa-

edellytysten täyttymiseen, jotta hän saisi määräajassa suoritettua kielitutkinnon ja etsittyä asunnon itselleen. Paluumuuttajien ei tulisi jättää esimerkiksi paluumuuttovalmennukseen osallistumista siirtymäkauden loppupäähän, sillä kaikki halukkaat eivät välttämättä mahtuisi kurssille valitsemanaan ajankohtana. Muutenkin paluumuuttoon tulisi suhtautua suunnitelmallisesti sekä pyrkiä aktiivisesti etsimään asuntoa ja työpaikkaa. Muuttoon valmistautuminen on toisaalta paluumuuttojärjestelmän alkuvaiheeseen verrattuna huomattavasti helpompaa, sillä useilla paluumuuttajilla on jo valmiiksi sukulaisten ja tuttavien muodostamia verkostoja Suomessa. Myös matkustus Venäjältä Suomeen viisumilla on hyvin yleistä.

Esityksellä ei ole välittömiä vaikutuksia alueiden työllisyyteen tai paluumuuttajien työllistymiseen. Paluumuuttovalmennuksella ja kielitutkinnolla on pyritty omalta osaltaan varmistamaan paluumuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen onnistumista. Täsmällistä tietoa inkerinsuomalaisten paluumuuttajien työllistymistilanteesta ei ole saatavissa, koska tilastointia ei tehdä kansallisuuden perusteella. Pääsääntöisesti työllistymistä ja sopeutumista Suomeen voidaan kuitenkin pitää kohtuullisen hyvänä. Kunnista saatujen tietojen perusteella kunnilla on pääasiassa myönteisiä kokemuksia paluumuuttajista työntekijöinä ja yleensäkin kuntalaisina. Muihin maahanmuuttajaryhmiin verrattuna inkerinsuomalaiset on suhteellisen korkeasti koulutettuja ja ammattitaitoisia. Lisäksi paluumuuttajien kahden kielen ja kulttuurin tuntemuksesta voidaan arvioida olleen hyötyä työllistymisessä. Työhön siirtymistä ja kotoutumista ovat kuitenkin viivästyttäneet muun muassa maahanmuuttajille tarkoitettujen palvelujen riittämättömyys sekä tämänhetkinen huono talous- ja työllisyystilanne. Pidemmällä tähtäimellä inkerinsuomalaiset paluumuuttajat on yksi maahanmuuttajaryhmä, joka voisi tulevaisuudessa työllistyä työvoimapulasta kärsiville aloille.

## 4 Asian valmistelu

### 4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Hallituksen esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä. Sisäasiainministeriö asetti joulukuussa 2008 hankkeen, jonka tehtävänä oli laatia esiselvitys Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman mukaisten inkerinsuomalaisten paluumuuttojärjestelmää koskevien linjausten toteuttamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Työryhmä sai esiselvityksensä valmiiksi elokuussa 2009.

Sisäasiainministeriö asetti joulukuussa 2009 lainsäädäntöhankkeen valmistelevaan hallituksen esitystä ulkomaalaislain muuttamiseksi vastaamaan tavoitetta, jonka mukaan inkerinsuomalaisten paluumuuttojono suljetaan ja nykyinen järjestelmä lopetetaan mahdollisen siirtymäkauden jälkeen. Esitystä valmistelevassa työryhmässä olivat sisäasiainministeriön ja Maahanmuuttoviraston edustajat. Työryhmä kävi keskusteluja ulkoasiainministeriön, Suomi-Seura ry:n, Kotkan kaupungin ja Kuntaliiton edustajien kanssa. Valmistelussa on lisäksi hyödynnetty esiselvityksen laatimisen yhteydessä saatuja vastauksia ja selvityshankkeen loppuraporttia.

### 4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto 48 eri taholta. Lausuntoa pyydettiin muun muassa oikeusministeriöltä, ulkoasiainministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, ylimiltä laillisuusvalvojilta ja vähemmistövaltuutetulta. Lausuntoa pyydettiin myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuskeskuksetta, eräiltä kansalais- ja muilta järjestöiltä sekä tietyiltä kunnilta. Kaikki tahot eivät lausuneet asiassa.

Annetuissa lausunnoissa esitysluonnoksen tavoitteita pidettiin kannatettavina. Esitystä pidettiin perusteltuna muun muassa siksi, että nykyinen järjestelmä on hyvin raskas ja menettely pitkäkestoinen. Useassa lausunnossa korostettiin tiedottamisen tärkeyttä. Lausunnoista on laadittu yhteenveto.

Lausunnot on otettu huomioon ja niiden pohjalta on tehty tarvittavat muutokset hallituksen esitykseen.

## 5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2011.

## 6 Suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys

Ulkomaalaislaki sisältää lukuisia säännöksiä, joilla on liittymiä perusoikeussäännöksiin. Ulkomaalaislain säännösten lähtökohtana on, että lainsäädäntö vastaa Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla maahan tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kieltö ulkomaalaiskohtelussa, myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyiden sääntelemisestä siten, että oikeusturva taataan. Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen (HE 28/2003 vp) yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta käsittelee perusteellisesti ulkomaalaislainsäädännön suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin (PeVL 4/2004 vp).

Perusoikeusuudistuksessa luovuttiin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ilmentämän ajatustavan mukaisesti perusoikeuksien kytkemisestä Suomen kansalaisuuteen eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Poikkeuksia ovat vaalioikeudet ja lupa oleskella maassa. Muita perusoikeuksia ei enää rajata kansalaisuuden perusteella.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain säännöksiä oleskeluluvan myöntämisestä inkerinsuomalaisille paluumuuttajille siten, että erityinen paluumuuttojärjestelmä lakkautettaisiin siirtymäkauden jälkeen. Perusoikeuksien kannalta olennaisia säännöksiä ehdotusta tarkasteltaessa ovat ainakin perustuslain 9 ja 21 §.

Suvereenin valtion omaan harkintavaltaan kuuluu, ketkä ulkomaalaiset se päästää alueelleen. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan lailla.

Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä uhkaa kuolemanrangastus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Edellä mainitun säännöksen lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Siksi ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella täällä on säädettävä lailla. Lain sisällön tulee vastata Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Edellä mainitut seikat ilmenevät myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 23/1998 vp. Suomella ei ole perustuslain 9 §:n perusteella oikeudellista velvoitetta inkerinsuomalaisten vastaanottoon. Lainmuutoksen myötä lakkautettaisiin pitkään vallinnut järjestelmä, mutta esitetty siirtymäaika mahdollistaisi paluumuuttojonossa olevien inkerinsuomalaisten maahanmuuton eli järjestelmää ei lakkautettaisi yhtäkkiä. Maahantulon edellytyksistä säädettäisiin edelleen lain tasolla. Inkerinsuomalaisilla olisi myös siirtymäajan jälkeen mahdollisuus muuttaa Suomeen yleisen oleskelulupajärjestelmän mukaisesti.

Perustuslain 21 § koskee oikeusturvaa. Pykälän 1 momentissa turvataan yhtäältä yksilön oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Toiseksi tässä momentissa

turvataan yksilön oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan siinä erikseen mainitut oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Esityksen yhtenä tavoitteena on paluumuuttomenettelyn yksinkertaistaminen ja merkittävä nopeuttaminen ennen järjestelmän lopullista lakkauttamista. Jonotusnumeron mukaisesta etenemisjärjestyksestä ja paluumuuttovalmennuksen pakollisuudesta luopuminen siirtymäkauden ajaksi merkitsisi sitä, ettei inkerinsuomalaisten tarvitsisi enää odottaa vuosikausia ensin paluumuuttojonossa valmennukseen pääsemistä ja sen jälkeen vielä oleskeluluvan myöntämistä. Siirtymäaika mahdollistaisi jonoon ilmoittautuneille oleskeluluvan hakemisen ennen järjestelmän lakkauttamista. Nämä olisivat merkittäviä parannuksia myös perustuslain 21 §:n näkökulmasta.

Esitys ei sisällä perusoikeuksien kannalta merkittäviä muutoksia, ja se voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### ulkomaalaislain 48 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 48 § seuraavasti:

#### 48 §

#### *Oleskeluluvan myöntäminen entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle*

Sen lisäksi, mitä tässä laissa muutoin säädetään, myönnetään jatkuva oleskelulupa entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle:

1) jos hakija on kuulunut Inkerin siirtoväkeen, joka vuosina 1943 ja 1944 siirrettiin Suomeen ja sodan päätyttyä palautettiin Neuvostoliittoon; tai

2) jos hakija on palvellut Suomen armeijassa vuosien 1939—1945 aikana.

Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakijalla on käytössään asunto Suomessa.

Oleskelulupa myönnetään myös 1 momentissa tarkoitetun henkilön perheenjäsenelle sekä hänen huollettavanaan olevalle lapselle, joka ei ole täyttänyt kahdeksaatoista vuotta ennen kuin hakijalle on myönnetty oleskelulupa 1 momentissa mainitulla perusteella.

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen tai hänen perheenjäsenensä toimeentulo on turvattu.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2011.

Tämän lain voimaan tullessa vireillä olevaan oleskelulupahakemukseen sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Niihin entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin oleviin henkilöihin, jotka itse, joiden vanhemmista toinen tai joiden neljästä isovanhemmasta ainakin kaksi on tai on ollut merkittynä asiakirjaan kansallisuudeltaan suomalaisiksi ja joilla on riittävä suomen tai ruotsin kielen taito, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jos hakija on ilmoittautunut Suomen edustustolle paluumuuttajaksi viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2011 ja on jättänyt oleskelulupahakemuksensa viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2016. Oleskeluluvan myöntäminen ei kuitenkaan edellytä, että hakija on osallistunut lähtömaassa järjestettyyn paluumuuttovalmennukseen.

Edellä 3 momentissa tarkoitetun henkilön perheenjäsenen ja hänen huollettavanaan olevan lapsen osalta sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jos oleskelulupahakemus on jätetty viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2016.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 2010

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**

Maahanmuutto- ja eurooppaministeri *Astrid Thors*

**Laki****ulkomaalaislain 48 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 48 § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

48 §

48 §

*Oleskeluluvan myöntäminen entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle*

*Oleskeluluvan myöntäminen entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle*

Sen lisäksi, mitä tässä laissa muutoin säädetään, myönnetään jatkuva oleskelulupa entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle:

1) jos hakija on kuulunut Inkerin siirtoväkeen, joka vuosina 1943 ja 1944 siirrettiin Suomeen ja sodan päätyttyä palautettiin Neuvostoliittoon;

2) jos hakija on palvellut Suomen armeijassa vuosien 1939—1945 aikana; *tai*

3) jos hakija itse, toinen hänen vanhemmistaan tai ainakin kaksi hänen neljästä isovanhemmastaan on tai on ollut merkittävästi asiakirjaan kansallisuudeltaan suomalaisiksi ja hakijalla on riittävä suomen tai ruotsin kielen taito.

Oleskelulupa myönnetään myös 1 momentissa tarkoitetun henkilön perheenjäsenelle sekä hänen huollettavanaan olevalle lapselle, joka ei ole täyttänyt kahdeksaatoista vuotta ennen kuin hakijalle on myönnetty oleskelulupa 1 momentissa mainitulla perusteella.

Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että:

1) hakija on ilmoittautunut Suomen edustustolle paluumuuttajaksi;

2) edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa hakija osallistuu lähtömaassa järjestettyyn paluumuuttovalmennukseen ja esittää Suomen viranomaisen järjestämän kielitutkinnon suorittamisesta todistuksen, jonka perusteella hänellä on sellainen suomen tai ruotsin kielen taito, joka vastaa Euroopan neuvoston yhteisen eurooppalaisen

Sen lisäksi, mitä tässä laissa muutoin säädetään, myönnetään jatkuva oleskelulupa entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle:

1) jos hakija on kuulunut Inkerin siirtoväkeen, joka vuosina 1943 ja 1944 siirrettiin Suomeen ja sodan päätyttyä palautettiin Neuvostoliittoon; *tai*

2) jos hakija on palvellut Suomen armeijassa vuosien 1939—1945 aikana.

Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakijalla on käytössään asunto Suomessa.

Oleskelulupa myönnetään myös 1 momentissa tarkoitetun henkilön perheenjäsenelle sekä hänen huollettavanaan olevalle lapselle, joka ei ole täyttänyt kahdeksaatoista vuotta ennen kuin hakijalle on myönnetty oleskelulupa 1 momentissa mainitulla perusteella.



Voimassa oleva laki

viitekehyksen mukaisen kielitaidon arviointiasteikon taitotasoa A2, jollei paluumuuttovalmennukseen tai kielitutkintoon osallistumista ole pidettävä hakijan olosuhteet huomioon ottaen kohtuuttomana; ja

3) hakijan käytössä on asunto Suomessa.

Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu suomalainen syntyperä osoitetaan alkuperäisin asiakirjoin tai, jos tämä ei ole mahdollista, muutoin luotettavalla tavalla.

Tässä pykälässä tarkoitettun oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen tai hänen perheenjäsenensä toimeentulo on turvattu.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettun kielikokeen perusteista ja järjestämisestä.

(siirretään 2 momentiksi)

Tässä pykälässä tarkoitettun oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen tai hänen perheenjäsenensä toimeentulo on turvattu.

---

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2011.

Tämän lain voimaan tullessa vireillä olevaan oleskelulupahakemukseen sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Niihin entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin oleviin henkilöihin, jotka itse, joiden vanhemmista toinen tai joiden neljästä isovanhemmasta ainakin kaksi on tai on ollut merkittävä asiakirjaan kansallisuudeltaan suomalaiseksi ja joilla on riittävä suomen tai ruotsin kielen taito, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jos hakija on ilmoittautunut Suomen edustustolle paluumuuttajaksi viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2011 ja on jättänyt oleskelulupahakemuksensa viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2016. Oleskeluluvan myöntäminen ei kuitenkaan edellytä, että hakija osallistuu lähtömaassa järjestettyyn paluumuuttovalmennukseen.

Edellä 3 momentissa tarkoitettun henkilön perheenjäsenen ja hänen huollettavanaan olevan lapsen osalta sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jos oleskelulupahakemus on jätetty viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2016.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.