



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

11.9.2025

Asia: HE 62/2025 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä ulkomaalaislain muuttamiseksi (pysyvän oleskeluluvan edellytysten tiukentaminen)

Esityksessä ehdotetaan pysyvän oleskelun edellytyksien merkittävää tiukentamista ja ulkomaalaislain monimutkaistamista entisestään. Jatkossa pysyvään oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan voisi esityksen mukaan saada erilaisilla ja osittain hyvin vaikeaselkoisilla edellytyksillä ja niiden yhdistelmillä sekä eri pituisen oleskelun jälkeen.

Pysyvään oleskelulupaan vaadittava yhtäjaksoinen oleskelu ehdotetaan nostettavaksi neljästä vuodesta kuuteen vuoteen. Lisäksi edellytyksiksi lisätään tyydyttävä suomen tai ruotsin kielen taito ja kahden vuoden työhistoria. Ehdotettu työhistoria edellyttää, että mukana saa olla enintään kolme kuukautta turvautumista työttömyysturvaan tai toimeentulotulotukeen tai muuta poissaoloa töistä. Jatkossa nykyisin mukaan edellytetyn neljän vuoden oleskelun jälkeen pysyvän oleskeluluvan voisi saada täyttämällä yhden kolmesta lisäedellytyksestä. Ehdotetut vaihtoehtoiset lisäedellytykset ovat 40 000 euron vuositulot, Suomessa tunnustettu ylempi korkeakoulututkinto tai jatkotutkinto yhdessä kahden vuoden työhistorian kanssa tai erityisen hyvän suomen tai ruotsin kielen taito yhdessä kolmen vuoden työhistorian kanssa. Suomessa korkeakoulututkinnon suorittaneelta ei edellytettäisi tietyn pituista oleskelua, vaan se riippuisi siitä kuinka nopeasti hän olisi suorittanut sanotun tutkinnon. Lisäksi vaadittaisiin vähintään "kehittyvää" suomen tai ruotsin kielen taitoa.

Myös pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntäisedellytyksiä tiukennetaan lisäämällä kielitaitoedellytys eli kaikki pitkään oleskelleiden direktiivin sallimat kotoutumisedellytykset.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettuja tiukennuksia. Kyseessä on yksi lukuisista Petteri Orpon hallituksen toteuttamista yksinomaan hallitusohjelmakirjauksiin perustuvista tiukennuksista, joiden haitalliset vaikutukset kohdistuvat pahimmin pakolaisiin, kansalaisuudettomiin ja muihin yhteiskunnassa haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin. Esitys lisää entisestään Suomessa kansainvälisen suojelun tarpeessa oleviksi tunnustettujen epävarmuutta ja vaikeuttaa heidän kotoutumistaan. Esityksessä ei huomioida lähellekään riittävästi pakolaisten, kansalaisuudettomien ja muiden yhteiskunnassa haavoittuvassa asemassa olevien erityistilannetta ja tähän liittyviä Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita.

Esitys tarkoittaa myös, että jo nykyisellään äärimmäisen vaikeaselkoiseen ulkomaalaislakiin lisätään entistä monimutkaisempaa sääntelyä ja tulkintaa, nyt myös pysyvän oleskeluluvan edellytysten osalta. Se tarkoittaa myös lisäkustannuksia ja -työtä viranomaisille, erityisesti Maahanmuuttoviestille ja hallinto-oikeuksille ja on omiaan pitkittämään hakemusten käsittelyä.



Lausunnossa keskitytään niihin ehdotettuihin muutoksiin, joiden vaikutukset ovat Pakolaisneuvonnan käytännön työssä saadun kokemuksen perusteella haitallisia kotoutumisen ja maahan muuttaneiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.

1 Yleistä

Esityksen mukaan sen tavoitteena on parantaa maahanmuuttajien kotoutumista kannustamalla heitä työntekoon ja kielenoppimiseen sekä "antaa näkymä tulevaisuudesta suomalaisessa yhteiskunnassa" ja "varmistaa se, että pääsääntöisesti pysyvään oleskeluun oikeuttava oleskelulupa myönnettäisiin ainoastaan sellaisille ulkomaalaisille, jotka ovat osoittaneet kotoutumista". Luonnoksen mukaan "tavoitteena olisi siis kotoutumisen edistäminen ja sen varmistaminen". Ehdotettujen työhistoriaa ja kielitaitoa koskevat edellytyksien tosiasialliset vaikutukset ovat kuitenkin päinvastaiset. Ne eivät mitenkään edistä tai varmista kotoutumista, vaan ovat päinvastoin omiaan heikentämään ja myös estämään kotoutumista, erityisesti kansainvälistä suojelua saaneiden ja muiden yhteiskunnassa itsestään riippumattomista syistä heikossa asemassa olevien osalta.

Tiukennukset kohdistuvat erityisesti kansainvälistä suojelua saaneisiin ihmisiin, jotka ovat yhteiskunnassa lähtökohtaisesti heikommassa asemassa ja joiden kohdalla myös juuri kansalaisuuden merkitys korostuu. Tällä esityksellä ja hallituksen aiemmin toteuttamilla tiukennuksilla vaikeutetaan tietoisesti pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan. On huomattava, että kansainvälistä suojelua saaneet ovat myös lähtökohtaisesti ihmisiä, joiden kohdalla maahanmuutto on pysyväisluonteista, koska kotimaahan paluu on usein lähtökohtaisesti ja pysyväisluonteisesti poissuljettu vaihtoehto. Ei ole myöskään yhteiskunnan edun mukaista vaikeuttaa heidän kotoutumistaan.

Esityksessä on käytännössä sivuutettu pakolaisten ja kansalaisuudettomien erityistilanne. Pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa sopimusvaltioille on asetettu velvoite mahdollisuuksien mukaan helpottaa pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan. UNHCR:n toimeenpanevan komitea on kannanotoissaan muun muassa painottanut kestävien ratkaisujen löytämistä pakolaisille mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja että kansainvälisen suojelun perimmäisenä tavoitteena on saavuttaa kestäviä ratkaisuja pakolaisille. UNHCR on pitkään ajanut sitä, että pakolaisilla ja kansalaisuudettomilla henkilöillä olisi oikeus turvalliseen asemaan mahdollisimman pian, viimeistään kolmen vuoden oleskelun jälkeen. Suomi on sitoutunut myös vastaaviin velvoitteisiin kansalaisuudettomien osalta. Viittaan tältä osin UNHCR:n luonnosvaiheessa antamaan lausuntoon.

Kyseessä on yksi lukuisista hallituksen esityksestä, jossa tiukennukset kohdistetaan erityisesti yhteiskunnassa heikommassa asemassa oleviin maahan muuttaneisiin ihmisiin, joiden on lähtötilanteensa, esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomuuden, pakolaisuuden tai muiden itsestään riippumattomien syiden takia vaikeampi tai monen kohdalla mahdotonta täyttää ehdotettuja kotoutumisedellytyksiä. Esityksessä sivuutetaan se, että juuri heidän kohdallaan oleskeluoikeuden pysyväisluonteisuus ja epävarmuuden poistaminen tukee merkittävästi kotoutumista, ja monen kohdalla on myös kotoutumisen edellytys. Esitys kohdistuisi pahimmin ihmisiin, joilta ei puutu motivaatiota, mutta joilta ehdotuksella vietäisiin tosiasialliset mahdollisuudet täyttää vaatimukset.

Esityksessä todetaan, että kotoutuminen on monivaiheinen ja yksilöllinen prosessi, jossa on kyse maahanmuuttajasta ja toisaalta yhteiskunnan vastaanottavuudesta.



Ehdotetussa uudistuksessa on kyse hakijalle kohdistetuista lisävaatimuksista, ilman että yhteiskunnan vastaanottavuutta ja tukea sekä hakijoiden erityistarpeita ja tosiasiallisia mahdollisuuksia täyttää vaaditut edellytykset huomioidaan käytännössä mitenkään. Esityksellä vastuu kotoutumisesta sysätään käytännössä kokonaan yksilön vastuulle. Näin erityisesti ottaen huomioon hallituksen lukuisat muut, juuri eniten tukea tarvitseviin kohdistetut kiristykset. Näistä mainittakoon esimerkkinä yhteiskunnan antamaa kotoutumista edistävän tuen vähentäminen muun muassa vähentämällä laskennallista korvausta pakolaistaustaisten henkilöiden kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä ja laskemalla alaikäisinä ilman huoltajaa tulleiden nuorten aikuistumisen tuen yläkäräjaa.

Hallitus on jo esimerkiksi 2.1.2025 voimaan tulleella lainmuutoksella muuttanut kansainvälisen suojelun luonteeltaan väliaikaiseksi lyhentämällä oleskelulupien pituutta ja edellyttämällä sekä lisäämällä jatkolupavaiheessa edellytysten uudelleen arviointia. Esityksellä kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ihmisten kotoutumista vaikeutetaan tietoisesti epävarmuutta pitkittämällä. Esityksessä on sivuutettu esimerkiksi Tanskassa todetut oleskeluoikeuden väliaikaistamiseen liittyvien muutosten negatiiviset vaikutukset, myös ja erityisesti pakolaisten psyykkiselle terveydelle ja hyvinvoinnille.

Myös muiden kuin suojeluperusteisen luvan saaneiden haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten osalta pysyvän oleskeluluvan saamista on vaikeutettu merkittävästi 1.9.2024 voimaan tulleella ulkomaalaislain 35 §:n muutoksella vaatimalla kansallisen matkustusasiakirjan esittämistä, vaikka se ei ole edellytys määräaikaisen oleskeluluvan saamiselle. Näitä ovat esimerkiksi ihmiskaupan uhrin ja traumatisoituneet kidutuksen uhrin, joille on myönnetty ulkomaalaislain 52 §:n perusteella oleskelulupa. Heillä on usein painavia painavia syitä myös sille, miksi he eivät pysty täyttämään ja osoittamaan kotoutumisedellytyksiä.

Esityksessä ei tuoda esiin mitään tosiasiallista yhteiskunnallista intressiä eikä tarvetta ehdotetuille muutoksille ja siinä osittain tunnustetut haittavaikutukset pitäisi sivuutetaan. Siinä ei myöskään tuoda esiin millä perusteella nykytilan voitaisiin katsoa olevan ogelmallinen siten, että esitetty lakimuutos olisi tarpeen. Myös hallituksen esityksen laatimisohteet (HELO-ohjeet) edellyttävät, että nykytilaa koskevassa osiossa esitetään ne perusteet, joiden vuoksi lainsäädäntöä on tarpeen muuttaa. Asianmukainen lainvalmistelu edellyttää, että lakeja ei muuteta mielivaltaisesti tai turhaan, vaan lainvalmistelu perustuu todellisuudessa tunnistettuihin muutostarpeisiin sekä näyttöön siitä, että nimenomaan ehdotetut keinot vastaavat näihin tarpeisiin.

Useiden maahanmuuton rajoittamiseen tähtäävien lakihankkeiden ja oleskelulupaehdojen kiristämisen yhteisvaikutukset ovat omiaan heikentämään yhteiskunnassa heikossa asemassa olevien kotoutumista ja lisäksi ne ovat omiaan johtamaan siihen, että Suomen houkuttelevuus maahanmuuttajana vähenee ja tänne jo muuttaneiden kiinnostus pysyvään oleskeluun vähenee. Jälkimmäinen, myös esityksessä tunnistettu vaikutus korostuu niiden maahanmuuttajien joukossa, joilla on todellinen valinnanmahdollisuus. Heitä ovat esimerkiksi opiskelijat, tutkijat ja eri alojen ammattilaiset, joiden houkuttelemisesta yhä useampi Suomen kaltainen valtio kilpailee. Suomi tarvitsee myös pysyvämpää maahanmuuttoa. Yksinomaan poliittisiin hallitusohjelmakirjauksiin perustuvat puutteellisesti perustellut lainmuutokset ja merkittävät kiristykset sisältävät täysin päinvastaisen viestin ja tekevät Suomen entistä vähemmän houkuttelevaksi maaksi maahanmuuttajille.



Pakolaisneuvonta katsoo, että esityksessä ei ole tuotu esiin asianmukaisen lainvalmistelun edellyttämiä perusteita, joita ilman ehdotettuja tiukennuksia ei tule hyväksyä. Näin erityisesti ottaen huomioon, että ehdotus sisältää merkittäviä kiristyksiä pysyvän oleskeluluvan saamisen edellytyksiin, tekee ulkomaalaislain vielä entistä vaikeaselkoisemmaksi, lisää kustannuksia ja vaikeuttaa entisestään pakolaisten, kansalaisuudettomien sekä muiden yhteiskunnassa heikommassa asemassa olevien tilannetta ja kotoutumista.

Esityksessä ei huomioida yhteiskunnassa eri syistä heikommassa asemassa olevien ihmisten erityistilannetta, joka voi vaikuttaa mahdollisuuksiin työllistyä ja täyttää kielitaitoedellytystä.

Lisäksi ehdotetut säännökset eivät täytä hyvältä lainvalmistelulta edellytettävää selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Ottaen huomioon lainsäädännön täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus, ehdotettuja säännöksiä ei tule hyväksyä ehdotetussa muodossa.

2 Työhistoria edellytyksenä pysyvälle oleskeluluvalla

Esityksessä ehdotetaan toisena uutena kotoutumisedellytyksenä pysyvälle oleskeluluvalla kahden vuoden työhistoriaa. Tähän saisi sisältyä korkeintaan kolmen kuukauden turvautuminen työttömyysturvaan tai toimeentulotukeen taikka muu poissaolo töistä.

Esityksessä ei huomioida pakolaisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien erityistilannetta ja sen vaikutusta kykyyn oppia kieltä ja työllistyä. Siinä ei myöskään huomioida maahan muuttaneisiin taustan ja kielitaidon perusteella tapahtuvaa syrjintää työhaussa, mihin liittyen työttömäksi jääneelle maahan muuttaneelle työllistyminen alle kolmessa kuukaudessa on usein erityisen haastavaa ellei jopa mahdotonta. Ehdotettu säännös on omiaan johtamaan myös tilanteisiin, jossa haavoittuvassa asemassa olevat hakijat, myös lapsiperheet, eivät uskaltaisi turvautua työttömyystukeen tai toimeentulotukeen, vaikka heillä olisi siihen todellinen tarve.

Lisäksi ehdotuksessa asetetaan kynnys kohtuuttoman korkealle sen osalta milloin voidaan katsoa, että hakija täyttää vaaditun työhistorian. Petteri Orpon hallitus on jo aiemmin tiukentanut kansalaisuuden saamisen edellytyksiä muuttamalla kansalaistamisen yleisiin edellytyksiin kuuluvaa toimeentuloedellytystä siten, että vaatimuksena on aiemman laillisen toimeentulon sijaan turvattu toimeentulo. On huomattava, että nyt hallitus esittää jopa tiukempaa edellytystä pysyvälle oleskeluluvalla kuin kansalaisuudelle. Tätä ei voida pitää missään määrin perusteltuna. Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotettu edellytys on perusteeton ja kohtuuton.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua toimeentuloedellytystä eli työhistoriaa edellytyksenä pysyvälle oleskeluluvalla. Edellytys on perusteeton ja kohtuuton erityisesti, jos hakijalle on myönnetty oleskelulupa ilman toimeentuloedellytystä. Vähintään lakiin tulisi sisällyttää poikkeussäännös sen osalta, että työhistoriaa ei vaadita hakijalta, joka on saanut oleskeluluvan kansainvälisen suojelun (ulkomaalaislain 87 ja 88 §§), ihmiskaupan uhrina (52 a §) tai yksilöllisistä inhimillisistä syistä (52 §)



3 Kielitaitovaatimus

Esityksessä ehdotetaan uutena edellytyksenä pysyvälle oleskeluluvalle "riittävän" suomen tai ruotsin kielen taidon osoittamista. Kielitaitoedellytys ei koskisi 65 -vuotta täyttäneitä.

Myös ehdotettu poikkeamissäädös ja sen kynnys on liian korkea ja kohtuuton eikä ota riittävästi huomioon hakijoiden yksilöllistä tilannetta eikä lähtötilannetta esimerkiksi koulutustaustan osalta.

Kielitaitovaatimusta ei tule lisätä ainakaan ennenkuin Suomessa on kotouttamisen osalta turvattu maahan muuttaneille, myös kansainvälistä suojelua saaneille ja muille haavoittuvassa asemassa oleville mahdollisuus saada oman yksilöllisen tilanteen eli myös terveydentilan ja koulutustason (ml. luku- ja kirjoitustaidottomuuden) huomioon ottavaa kielikoulutusta.

Suomessa käytössä olevat kaksi virallista kielitutkintoa: yleinen kielitutkinto ja valtionhallinnon kielitutkinto, eivät mahdollista hakijoiden yksilöllisen tilanteen riittävää huomioon ottamista. Kielitaitoedellytyksen lisääminen edellyttäisi myös, että kielitaidon osoittamiselle turvattaisiin myös muita tapoja kuin luonnoksessa mainitut kielitutkinnot.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua kielitaitoedellytystä pysyvän oleskeluluvan perusteena. Sille ei ole osoitettu mitään tarvetta eikä asianmukaista perustetta.

4 Lääketieteellisiin syihin perustuva kotoutumisedellytyksistä poikkeaminen

Ehdotetun poikkeussäädöksen mukaan kuuden vuoden jälkeen myönnettävän oleskeluluvan työhistoria- ja/tai kielitaitoedellytyksestä voidaan poiketa, jos ulkomaalaisen sairaus, vamma tai häiriö pitkäaikaisesti estäisi edellytyksen täyttämisen

Esityksen mukaan ehdotetun poikkeuksen olisi tarkoitus mahdollistaa oleskeluluvan myöntäminen sellaisissa muutoin kohtuuttomaksi muodostuvissa tilanteissa, joissa kielitaitoon ja/tai työhistoriaan liittyvien edellytysten täyttäminen olisi ulkomaalaiselle pitkäaikaisesti mahdotonta tai vähintään erittäin vaikeaa johtuen lääketieteellisestä syystä ja seikan edellyttäminen muodostuisi näin ollen kohtuuttomaksi. Säännöksessä käytetyillä termeillä sairaus, vamma ja häiriö olisi tarkoitus laajasti kattaa kaikki sellaiset tilanteet, joissa hakijan fyysinen ja/tai psyykinen toimintakyky olisi siinä määrin vakavasti ja pysyvästi alentunut lääketieteellisistä syistä, ettei hänen voitaisi kohtuudella olettaa täyttävän edellytystä tai edellytyksiä pitkälläkään aikavälillä. Esityksen mukaan kyse voisi esimerkiksi olla psyykkisestä tai fyysisestä kroonisesta sairaudesta, kehitysvammasta- tai häiriöstä, neuropsykiatrisesta häiriöstä, CP-vammasta tai ulkoisen tekijän aiheuttamasta pysyvästä vammasta. Jos kyse olisi sairaudesta, vammasta tai häiriöstä, jonka vakavuusaste ja aiheuttama haitta voisi vaihdella henkilöstä toiseen ja/tai muuttua ajan kuluessa. Esityksen mukaan keskeistä olisi paitsi tieto diagnoosista, myös arvio sen vaikutuksesta juuri kyseisen hakijan kohdalla nyt ja vastaisuudessa.

Esityksen mukaan poikkeukseen vetoavan hakijan olisi esitettävä sairaudestaan, vammastaan tai häiriöstään lääkärintodistus, josta kävisi ilmi myös sen pitkäaikainen vaikutus hänen mahdollisuuksiinsa tehdä työtä ja/tai oppia suomen tai ruotsin kieltä. Pakolaisneuvonta huomauttaa, että pysyväisluonteisuuden ja lääkärintodistuksen edellyttäminen on aiheuttanut jatkuvasti kohtuuttomia tilanteita ja asettanut



poikkeamisedellytyksen soveltamisen kynnyksen monen pysyväisluonteisesta terveydellisestä esteestä kärsivien kohdallakin saavuttamattomiin kansalaisuushakemusten osalta.

Esityksessä viitataan siihen, että Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksenä kielitaito on ollut jo pitkään. Pakolaisneuvonnan käytännön työssä on vuosien ajan noussut kansalaisuuslain kielitaitoedellytyksen osalta toistuvasti esille, että kielitaitoedellytys ja poikkeamisedellytys ovat vaikeaselkoisia ja kohtuuttomiin tilanteisiin johtavia säännöksiä. Kielitaito- ja poikkeamisedellytys on monelle haavoittuvassa asemassa olevalle hakijalle käytännössä äärimmäisen vaikea, monelle mahdoton osoittaa. Se, että nyt luodaan erilliset omat säännökset pysyvän oleskeluluvan osalta ei ole omiaan selkeyttämään tilannetta maahanmuuttaneiden keskuudessa eikä myöskään oikeuta sivuuttamaan kansalaisuuslain kielitaitoedellytyksen osalta todettuja ongelmia. Esimerkiksi terveydellinen esteen osoittamisen kynnyksen kohtuuttomuuden osalta Pakolaisneuvontaan on tullut lukuisia yhteydenottoja myös erityisen haavoittuvassa asemassa olevia hakijoita hoitavilta terveydenhuoltoalan ammattilaisilta. Sen osalta miten asianmukaisesti huomioidaan esimerkiksi terveydentilan huomioon ottaminen tulisi kuulla terveydenhuoltoalan ammattilaisia, esimerkiksi HDL:n psykotraumatologian keskusta sekä HUS kulttuuripsykiatrian keskusta, mikä on lainvalmistelussa kuitenkin sivuutettu.

Myös esityksessä todetaan, että kielitaitoon ja työntekoon liittyvät vaatimukset koskisivat myös niitä hakijoita, joille niiden täyttäminen syystä tai toisesta olisi vaikeampaa tai työläämpää kuin keskivertohakijoille esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomuuden, vähäisen aiemman koulunkäynnin, oppimisvaikeuksien a/tai sukupuoleen liittyvien kulttuuristen odotusten takia. Sama pätsi tilanteeseen, jossa hakija esimerkiksi kärsisi sairaudesta, vammasta tai häiriöstä, joka epäilemättä vaikuttaisi työntekoon ja/tai kielten oppimiseen, muttei objektiivisesti katsoen estäisi sitä pitkällä aikavälillä.

Poikkeamisedellytyksen tulisi huomioida huomattavasti nyt esitettyä paremmin hakijan yksilöllinen lähtötilanne, esim. luku- ja kirjoitustaidottomuus sekä kokonaistilanne mukaan lukien terveydentila ja muut erityistarpeet. Koska kotoutumisedellytyksestä poikkeamista tarvitsevat lähtökohtaisesti kaikkein heikommassa asemassa olevat hakijat, tulisi Maahanmuuttoviraston selvittämisvelvollisuutta ja yksilöllistä kokonaisharkintaa painottaa esitettyä paremmin, vähintään säädöskohtaisissa perusteluissa ja valiokunnan mietinnössä.

Pakolaisneuvonta katsoo, että poikkeamisedellytyksen soveltaminen on asetettu liian korkealle. Ehdotettu säännös olisi omiaan johtamaan tulkintaongelmiin ja kohtuuttomiin tilanteisiin. Ehdotettu säännös estäisi käytännössä monien kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien, traumatisoituneiden kidutuksen ja ihmiskaupan uhrien ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien osalta pysyvän oleskeluluvan saamisen, monen osalta pysyvästi.

5 Lasten kohdalla tehtävä poikkeukset ja juuri 18 vuotta täyttäneet

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uutena edellytyksenä lapsen pysyvän oleskeluluvan sitomisen huoltajan oleskelulupaani eli että lapsi voisi pääsääntöisesti saada pysyvän oleskeluluvan vain, jos huoltajalle on myönnetty sellainen. Tältä osin ehdotus ei täytä lapsen edun ensisijaisuuden vaatimusta ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen velvoitteita



täysimääräisesti. Ehdotus on omiaan aiheuttamaan myös lapsen oleskeluoikeuden epävarmuuden pitkittämistä perusteettomasti. Esityksen mukaan ilman huoltajaa tai oleskelulupajärjestelmän piiriin kuulumattoman huoltajansa (Suomen tai EU-jäsenvaltion kansalainen) kanssa olevalle lapselle asetettaisiin neljän vuoden asumisaikavaatimus pysyvän oleskeluluvan edellytyksenä. Kuten luonnokseenkin on kirjattu, niin ehdotus tarkoittaisi esimerkiksi juuri 18 vuotta täyttäneiden osalta tyypillisesti sitä, että oleskeluluvan voisi saada aikaisintaan joidenkin vuosien päästä täysi-ikäistymisestä, koska useimmat juuri täysi-ikäisyyden saavuttaneet eivät todennäköisesti täyttäisi ainakaan työhistoriaedellytystä.

Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotettu 56 b § on myös perusteettoman vaikeaselkoinen ja monimutkainen ja asettaa lapset perusteettomasti eriarvoiseen asemaan sen perusteella ovatko he huoltajan kanssa sekä huoltajan statuksen perusteella. Laissa tulisi selkeästi säätää, että lasten kohdalla asumisaika- ja kotoutumisedellytyksistä poiketaan.

6 Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan kielitaitoedellytys ja kielitaitoedellytyksen arvioinnista

Esityksessä ehdotetaan kielitaitoedellytyksen lisäämistä myös pitkään olleskelleen komannan maan kansalaisen EU-oleskeluluvan edellytykseksi. Luvan myöntäminen edellyttäisi, että ulkomaalaisella on hyvä suullinen ja kirjallinen suomen tai ruotsin taito. Luonnoksen mukaan edellytyksestä voitaisiin yksittäistapauksessa poiketa, jos vaaditun kielitaidon puuttumiselle on "poikkeuksellisen painava syy" huomioiden ulkomaalaisen ikä, luku- ja kirjoitustaidottomuus, alhainen koulutustaso tai vastaavat yksilölliset olosuhteet.

Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on asiassa C-579/13 antamassaan tuomiossa kiinnittänyt vaadittavan kielitaidon ja kokeen osalta huomioita siihen, että erityisesti kokeen läpäisyyn vaadittavaa tietojen tasoa, valmistautumisessa tarvittavan materiaalin saatavuutta, kirjoittamismaksun määrää tai iän, luku- ja kirjoitustaidottomuuden tai koulutustason kaltaisten erityisedellytysten yksilöllisten olosuhteiden huomioon ottamista. Tuomiossa myös painotetaan, että vaatimuksen tulee olla kohtuullinen myös suhteessa kuhunkin yksittäiseen hakijaan, mikä edellyttää asian arviointia yksilöllisesti, esimerkiksi hakijan lukutaidottomuus ja ikä huomioiden. Tätä käytännön kannalta keskeistä näkökulmaa ei ole arvioitu eikä otettu huomioon missään määrin riittävästi.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettuja tiukennuksia. Ehdotettu kielitaitoedellytys ei ole EUTI:n oikeuskäytännön edellyttämällä tavoin kohtuullinen. Kielitaitoedellytyksen asettamiselle ei ole esitetty asianmukaisia perusteita. Kielitaitoedellytys on perusteettomasti ja myös ilman asianmukaisia perusteluita asetettu kohtuuttoman korkealle ja korkeammalle kuin kansallisen pysyvän oleskeluluvan osalta. Lisäksi edellytyksestä poikkeaminen on asetettu perusteettomasti kohtuuttoman korkealle. Poikkeamisen edellytys "poikkeuksellisen painava syy" tulisi vähintään muuttaa muotoon "perustellu syy" tai edellytyksestä tulisi vähintään poistaa sana "poikkeuksellinen".



7 Vaikutusarvioinnista

Ehdotuksen vaikutusarviointi ja erityisesti arvioitujen vaikutusten huomioon ottaminen on puutteellista ja ristiriidassa hyvän lainvalmistelun vaatimusten kanssa. Toteuttamalla tiukennuksia eri hankkeissa, osittain samanaikaisesti ja osittain eriaikaisesti pieninä kokonaisuuksina, hämärretään myös tiukennusten kokonaisvaikutuksia ja sitä miten mittavista muutoksista tosiasialla on kyse.

Esityksessä ehdotetulla ja muilla hallitusohjelmaan perustuvilla tiukennuksilla on merkittäviä vaikutuksia erityisesti perheiden, lasten sekä kansainvälistä suojelua saaneiden ja muiden yhteiskunnassa heikommassa asemassa olevien kannalta. Esityksessä ehdotettujen tiukennusten sekä tulevien, valmistelussa olevien ja jo toteutettujen muutosten vaikutus ei ole otettu asianmukaisesti huomioon. Näin erityisesti ajatellen muutosten yhdenvertaisuusvaikutuksia sekä vaikutuksia lapsen edun ja oikeuksien toteutumiseen.

Esitykseen on luonnosvaiheen jälkeen lisätty selvitystä esimerkiksi siitä, miten uusien edellytysten arviointi tarkoittaa lisätyötä ja resurssointitarvetta Maahanmuuttovirastolle sekä valitusten lisääntymisen kautta myös hallinto-oikeuksille ja että pysyvän oleskeluluvan edellytysten kiristäminen lisää myös väistämättä merkittävästi määräaikaisten jatkolupahakemusten määrää.

Esityksessä ehdotettu ja erityisesti yhdessä muiden kansainvälistä suojelua hakeviin ja saaneisiin sekä muihin haavoittuvassa asemassa oleviin maahanmuuttaneisiin kohdistetut tiukennukset vaikeuttavat, viivästyttävät ja joidenkin kohdalla myös estävät pysyvän oleskeluluvan saamisen. Tiukennukset kohdistuvat väistämättä myös perheiden lapsiin.

Myös esimerkiksi työllistymisedellytyksen sukupuolten tasa-arvon toteutumisen osalta arviointi ja vaikutukset eivät puolla muutosta. Tämä tunnustetaan esityksessä osittain mutta samalla esitetään perusteettomia näkemyksiä sen osalta, että ehdotetulla säännöksellä jotenkin lisättäisiin maahan muuttaneiden naisten työllistymistä. Työllistymisedellytys on omiaan heikentämään ja viivästyttämään maahanmuuttaneiden naisten osalta pysyvän oleskeluluvan saamista. On myös kyseenalaista, että ehdotuksen mukaan työhistoria ei täytyisi, jos hakee pysyvää oleskelulupaa vanhempainvapaan aikana, vaan vasta kun hakija on palannut ansiotyöhön tai elinkeinonharjoittajaksi.

Esitystä perustellaan kotoutumisen edistämiseksi, mutta tosiasialla vaikutukset kotoutumiseen ovat pääsääntöisesti negatiivisia. Tällaisen esityksen toteuttaminen ei ole Suomessa pysyväisluonteisesti asuvien maahanmuuttaneiden eikä myöskään yhteiskunnan edun mukaista.

Marjaana Laine
Johtava juristi'
Pakolaisneuvonta ry