



LAUSUNTOTIIVISTELMÄ LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI ULKOMAALAINLAIN MUUTTAMISESTA (PYSYVÄ OLESKELU)

Sisällysluettelo

1.	Johdanto	2
2.	Lausunnot yleisperusteluista	3
2.1.	Valmisteilla olevien lakimuutosten yhteisvaikutukset	3
2.2.	Esityksen tavoitteet ja toteuttamistavat	3
2.3.	Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset	3
2.4.	Lapsivaikutukset	3
2.5.	Vaikutukset haavoittuvassa asemassa oleviin ja vammaisiin	4
2.6.	Kotoutumisedellytysten vaikutukset	4
2.7.	Vaikutukset viranomaistoimintaan	5
2.8.	Säätämisyjärjestysperustelut	5
3.	Lausunnot säännösehdoista	6
3.1.	Pysyvän oleskeluluvan kotoutumisedellytykset (56 a §)	6
3.2.	Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen alaikäiselle (56 b §)	9
3.3.	Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen Suomessa suoritetun korkeakoulututkinnon perusteella (56 c §)	10
3.4.	Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntäminen (56 d §)	11
3.5.	Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan kielitaitoedellytys (56 e §)	11
3.6.	Kielitaidon osoittaminen (56 f §)	12



1. Johdanto

Sisäministeriön maahanmuutto-osastolla on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamiseksi. Ehdotetut muutokset perustuvat pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjauksiin (kohta 10.3), joiden mukaan hallitus tiukentaa pysyvän oleskelun ehtoja. Tavoitteena on pysyvän oleskelun edellytysten kautta kannustaa kotoutumiseen ja antaa näkymä tulevaisuudesta suomalaisessa yhteiskunnassa. Kyse olisi ennen kaikkea kielitaidosta, työnteosta ja opiskelusta, joita voidaan pitää maahanmuuttajan kotoutumisen ja osallisuuden kannalta keskeisinä tekijöinä.

Pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi vaadittava oleskelu nostettaisiin normaalitilanteessa neljästä vuodesta kuuteen vuoteen. Kuuden vuoden oleskelun jälkeen pysyvän luvan voisi pääsääntöisesti saada hakija, jolla on riittävä suomen tai ruotsin kielen taito ja kahden vuoden työhistoria.

Pysyvän oleskeluluvan voisi yhä saada neljän vuoden jälkeen täyttämällä yhden kolmesta vaihtoehtoisesta lisäedellytyksestä. Nämä ovat 40 000 euron vuositulot, Suomessa tunnustettu ylempi korkeakoulututkinto tai jatkotutkinto yhdessä kahden vuoden työhistorian kanssa sekä erityisen hyvä suomen tai ruotsin kielen taito yhdessä kolmen vuoden työhistorian kanssa. Kaikissa tilanteissa tietyn pituinen työhistoria sisältäisi vaatimuksen siitä, että se olisi kerrytetty niin, että mukana olisi yhteensä enintään kolme kuukautta turvautumista työttömyysturvaan tai toimeentulotulotukeen.

Pysyvän oleskeluluvan voisi saada myös suorittamalla Suomessa ylemmän korkeakoulututkinnon, jatkotutkinnon tai yliopistossa alemman korkeakoulututkinnon. Tällöin oleskelulupa ei liittyisi vaatimusta tietyn pituisesta oleskelusta, vaan se riippuisi siitä, kuinka nopeasti ulkomaalainen olisi suorittanut sanotun tutkinnon. Lisäksi vaadittaisiin suomen tai ruotsin kielen kehittyvää kielitaitoa.

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämisedellytyksiin lisättäisiin pitkään oleskelleiden direktiivin sallimat kotoutumisedellytykset kansallista pysyvää oleskelulupaa vastaavasti. Käytännössä kyse olisi suomen tai ruotsin kielen taidon edellyttämisestä.

Lisäksi pysyvän oleskeluluvan ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan rikosesteitä tiukennettaisiin säätämällä ehdottoman vankeusrangaistuksen vaikutuksesta oleskeluajan laskentaan.

Lain olisi tarkoitus tulla voimaan 8.1.2026.

Esitysluonnoksen lausuntoaika oli 27.1. – 7.3.2025. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 83 taholta, minkä lisäksi myös muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa esitysluonnoksesta lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi - palvelussa. Lausuntoja saatiin yhteensä 131 kappaletta.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat, mukaan lukien lausuntopyyntö ja lausunnot, ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivuilla: <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM007:00/2024>

Esityksestä annettiin lausuntoja poikkeuksellisen suuri määrä ja niissä esitetyt kannanotot kohdistuivat pitkälti samoihin kohtiin. Luettavuuden säilyttämiseksi lausunnon antajia ei yksilöidä kuin poikkeustapauksissa. Lausuntojen määrä ilmenee käytetyistä viittauksista. Yli kymmeneen samansuuntaiseen lausuntoon viitataan käyttämällä ilmaisua lukuisat. Kolmesta kymmeneen lausuntoon viitataan määreillä useat tai eräät. Yksittäisiin lausuntoihin on viitattu lausunnon antajat nimeten. Yksityshenkilöiltä tulleita lausuntoja ei nimetä missään tapauksessa. Lausunnoissa esitettyjen huomioiden merkitystä ei ole arvioitu niiden lukumäärän perusteella.

Lausuntojen analysoinnissa ja tiivistelmän valmistelussa on hyödynnetty tekoälyä.



2. Lausunnot yleisperusteluista

2.1. Valmisteilla olevien lakimuutosten yhteisvaikutukset

Lukuisissa lausunnoissa on tuotu esiin, että Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvistä lainsäädäntöhankkeista, jotka vaikuttavat ulkomaalaisten asemaan, ei ole tehty kokonaisvaikutusten arviointia. Nämä hankkeet on jaettu useisiin osahankkeisiin, mikä vaikeuttaa niiden yhteisvaikutusten arviointia. Lausunnonantajat toivovat, että kaikista ulkomaalais- ja kansalaisuuslakiin tehdyistä muutosehdotuksista ja muutoksista laaditaan kokonaisarvio myös perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Useat muutokset koskevat samaa ihmisryhmää ja niiden yhteisvaikutuksia on jopa asiantuntijoiden erittäin vaikea arvioida, koska ne on tehty erillisinä kokonaisuuksina.

2.2. Esityksen tavoitteet ja toteuttamistavat

Lukuisissa lausunnoissa todetaan, että esityksen tavoitteena on parantaa maahanmuuttajien kotoutumista kannustamalla heitä työntekoon ja kielenoppimiseen sekä antaa näkymä tulevaisuudesta suomalaisessa yhteiskunnassa. Lausunnonantajat ovat kuitenkin huomauttaneet, että ehdotetut työhistoriaa ja kielitaitoa koskevat edellytykset eivät edistä tai varmista kotoutumista, vaan päinvastoin heikentävät ja estävät sitä, erityisesti kansainvälistä suojelua saaneiden ja haavoittuvassa asemassa olevien osalta. Lisäksi lausunnoissa on tuotu esiin, että esityksen keinot, kuten korkea tulo- ja tiukat kielitaito- ja työhistoriaedellytykset, asettavat hakijat eriarvoiseen asemaan ja vaikeuttavat erityisesti matalapalkkaisilla aloilla työskentelevien maahanmuuttajien asemaa.

2.3. Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

Lukuisissa lausunnoissa huomautetaan, että esitys ei huomioi riittävästi maahan muuttaneisiin kohdistuvaa syrjintää ja yhdenvertaisuuden puutetta. Esityksen tiukat kielitaito-, työhistoria- ja toimeentulo- ja kielitaitovaatimukset voivat johtaa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten vammaisten, lasten, ikääntyneiden, perheiden ja pakolaisten, oikeuksien heikentymiseen ja syrjintään. Lisäksi esityksessä ei ole tehty kattavaa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia, mikä olisi tarpeen erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden aseman ja oikeuksien turvaamiseksi.

2.4. Lapsivaikutukset

Useissa lausunnoissa on esitetty huoli siitä, että esityksen tiukennukset pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiin voivat vaikuttaa haitallisesti lapsiin ja perheisiin. Erityisesti esityksen toimeentulo- ja kielitaitovaatimukset voivat aiheuttaa perheissä epävarmuutta ja stressiä, mikä heikentää vanhempien mahdollisuuksia hoivata ja olla läsnä lasten elämässä. Tämä voi johtaa siihen, että lasten ja vanhempien kotoutuminen tapahtuu eri tahdissa, mikä voi vaikeuttaa perheen kokonaisvaltaista kotoutumista. Esityksessä ei ole riittävästi arvioitu, miten tiukennukset vaikuttavat lapsiin, erityisesti silloin kun vanhempien kotoutuminen ei etene vaaditulla tavalla.

Lapsen etu tulee ottaa ensisijaisesti huomioon kaikissa maahanmuuttoa koskevissa päätöksissä ja menettelyissä. Lapsen huoltajien osalta edellytyksistä tulisi poiketa ja huoltajien pysyvän oleskeluluvan antamisessa tulisi suorittaa kokonaisharkintaa lapsen edun ensisijaisuus huomioiden.

Pakolaisneuvonta ry ja Suomen Pakolaisapu ry ovat huolissaan siitä, että esitys ei tunnista kansainvälistä suojelua saaneiden erityistä asemaa ja tarpeita. Esitys voi johtaa siihen, että monilla kansainvälistä suojelua saaneilla ja heidän perheenjäsenillä ei olisi realistisia mahdollisuuksia saada pysyvää oleskelulupaa, mikä heikentäisi heidän kotoutumismahdollisuuksiaan ja hyvinvointiaan.



Familia ry ja Amnesty International Suomen osasto tuovat esiin, että esityksen tiukennukset voivat lisätä epävarmuutta ja johtaa siihen, että perheet harkitsevat muuttoa maahan, jossa kotoutuminen on helpompaa ja tulevaisuus turvatumpi. Tämä ei ole Suomen väestökehityksen näkökulmasta toivottu asia.

Pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiin tehtävät tiukennukset voivat lausujien mukaan vaikuttaa haitallisesti lapsiin ja perheisiin, heikentää kotoutumismahdollisuuksia ja lisätä epävarmuutta. Lapsen edun tulisi olla ensisijainen huoltajille asetetuista edellytyksistä pitäisi olla mahdollisuus poiketa lapsen edun ensisijaisuus huomioiden.

2.5. Vaikutukset haavoittuvassa asemassa oleviin ja vammaisiin

Useissa lausunnoissa esitetään vakava huoli siitä, että ehdotetut muutokset pysyvän oleskeluluvan edellytyksiin vaikuttavat erityisen kielteisesti haavoittuvassa asemassa oleviin ja vammaisiin henkilöihin. Lausunnoissa arvioidaan, että esityksen vaikutusarviointi tältä osin on puutteellinen ja tiukennukset voivat johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin, joissa pysyvän oleskeluluvan saaminen vaikeutuu tai estyy kokonaan. Erityisesti korostetaan, että sääntelyn tulee olla oikeudenmukaista, yksilölliset olosuhteet huomioon ottavaa ja perus- ja ihmisoikeusmyönteistä.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Pakolaisneuvonta huomauttavat, että kielitaito- ja työhistoriaa- ja vaatimukset voivat muodostua esteeksi erityisesti vammaisille, traumatisoituneille, yksinhuoltajille ja luku- ja kirjoitustaidottomille henkilöille. Esityksessä ehdotettu poikkeusmahdollisuus näistä edellytyksistä on rajattu koskemaan vain tilanteita, joissa henkilö ei pysty täyttämään vaatimuksia sairauden, vamman tai häiriön vuoksi. Tämä raja on liian suppea eikä kata kaikkia niitä tilanteita, joissa edellytysten täyttäminen on tosiasiallisesti mahdotonta tai erittäin vaikeaa. Lisäksi lääkärintodistuksen esittäminen poikkeuksen tueksi voi olla käytännössä hankalaa tai riittämätöntä, jos tarvittava tieto on esimerkiksi kerättävä sosiaalihuollon järjestelmistä.

Useissa lausunnoissa tuodaan esiin, että tiukennukset voivat heikentää kotoutumista ja lisätä mielenterveysongelmia erityisesti kansainvälistä suojelua saaneiden keskuudessa. Pidentynyt epävarmuus oleskeluluvan saamisesta voi aiheuttaa stressiä ja turvattomuutta, mikä vaikeuttaa yksilöiden toipumista traumaattisista kokemuksista ja osallistumista yhteiskuntaan. Työhistoriaedellytys voi syrjiä sukupuolen perusteella, koska se vaikeuttaa erityisesti maahan muuttaneiden naisten mahdollisuuksia saada pysyvä oleskelulupa, jos he ovat olleet poissa työelämästä esimerkiksi vanhempainvapaan vuoksi.

2.6. Kotoutumisedellytysten vaikutukset

2.6.1. Kielitaito

Lukuisissa lausunnoissa on tuotu esiin, että kielitaitovaatimus on erityisen hankala täyttää haavoittuvassa asemassa oleville, kuten vammaisille henkilöille, ja että kielitaitoedellytyksen täyttäminen voi olla käytännössä mahdotonta luku- ja kirjoitustaidottomille henkilöille. Lisäksi kielitaitovaatimus voi estää perheiden lasten pääsyn pysyvään oleskelulupaan ja heikentää perheiden kotoutumismahdollisuuksia. Lausunnonantajat ovat myös huomauttaneet, että kielitaitovaatimuksen täyttäminen vie usein vuosia, ja että Suomessa ei ole riittävästi kielikoulutusta maahanmuuttajille. Kielitaidon osoittamista koskevien säännösten vaikutusta arvioidaan jäljempänä opetushallituksen toimintaan kohdistuvien vaikutusten arvioinnin yhteydessä

2.6.2. Työhistoria

Lukuisissa lausunnoissa on todettu, että työhistoriaedellytys on kohtuuton erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille, kuten vammaisille, ja että sen täyttäminen voi olla erityisen haastavaa rekrytointisyrjinnän vuoksi. Lisäksi edellytys ei huomioi riittävästi määräaikaista työsuhteita, kausiluonteisia töitä ja epäsäännöllisiä työsuhteita, mikä voi johtaa siihen, että maahanmuuttajat jäävät



huonoihin työoloihin tai heille sopimattomiin työsuhteisiin. Työhistoriaedellytys voi myös estää perheiden lasten pääsyn pysyvään oleskelulupaan ja heikentää perheiden kotoutumismahdollisuuksia.

2.6.3 40.000 euron tuloraja

Lukuisat lausunnon antaneet ovat tuoneet esiin, että 40 000 euron vuosituloraja on kohtuuttoman korkea ja vaikeuttaa erityisesti matalapalkkaisilla aloilla työskentelevien maahanmuuttajien asemaa. Lisäksi esityksessä ei huomioida riittävästi eri alojen työvoimapulaa, ja korkea vuosituloraja asettaa hakijat eriarvoiseen asemaan. Lausunnonantajat ovat myös huomauttaneet, että 40 000 euron tuloraja voi estää monien lahjakkaiden ja potentiaalisten tutkijoiden pääsyn pysyvään oleskelulupaan, vaikka heidän osaamisensa ja tutkimustyönsä olisivat Suomelle erittäin arvokkaita.

Lisäksi useissa lausunnoissa on arvioitu tulorajan ja apurahojen suhdetta. Useat lausunnonantajat ovat tuoneet esiin, että apurahat tulisi laskea mukaan tulorajaan. Apurahat ovat monille tutkijoille ja opiskelijoille merkittävä tulonlähde, ja niiden huomioimatta jättäminen asettaa heidät epäedulliseen asemaan. Lausunnonantajat ovat myös huomauttaneet, että apurahojen verotus eroaa palkkatulojen verotuksesta, mikä tulisi ottaa huomioon tulorajaa määriteltäessä.

2.7. Vaikutukset viranomaistoimintaan

Lukuisat lausunnonantajat ovat kiinnittäneet huomiota hallituksen esityksen vaikutuksissa arvioituihin Maahanmuuttoviraston resursseihin. Esitys merkitsee nykylakiin verrattuna monimutkaisempaa sääntelyä ja tulkintaa, mikä lisää väistämättä Maahanmuuttoviraston työmäärää ja resurssitarvetta. Uusien edellytysten arviointi tarkoittaa myös valitusten lisääntymistä, mikä vaikuttaa hallinto-oikeuksien resursseihin. Lisäksi pysyvän oleskeluluvan edellytysten kiristäminen lisää merkittävästi määräaikaisten jatkolupahakemusten määrää. Useissa lausunnoissa on huomattu, että Maahanmuuttoviraston ja Opetushallituksen yhteenlaskettu lisäresurssitarve on yli 5,5 miljoonaa euroa, mikä vaatii merkittävää lisärahoitusta tai nykyisten määrärahojen ohjaamista uusien velvoitteiden hoitoon.

Lukuisissa lausunnoissa on todettu, että esitys lisää merkittävästi Opetushallituksen työmäärää ja resurssintarvetta. Kielitaitovaatimuksen täyttäminen edellyttää riittävää kielikoulutusta, ja Suomessa ei ole tällä hetkellä riittävästi kielikoulutusta maahanmuuttajille. Lausunnonantajat ovat myös huomauttaneet, että yleisten kielitutkintojen kysyntä kasvaisi merkittävästi, mikä vaatii Opetushallitukselta lisäresursseja kielikoulutuksen järjestämiseen ja kielitutkintojen tarjonnan lisäämiseen.

Lukuisissa lausunnoissa on arvioitu, että esitys voi heikentää sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuutta ja laatua. Lausunnonantajat ovat huomauttaneet, että sosiaali- ja terveysalalla on jo nyt merkittävä osaajapula, ja esitys vaikeuttaa erityisesti matalapalkkaisilla aloilla työskentelevien maahanmuuttajien asemaa, mikä voi pahentaa työvoimapulaa entisestään.

Esityksen tiukat kielitaito- ja työhistoriaedellytykset voivat estää monien sosiaali- ja terveysalalla työskentelevien maahanmuuttajien mahdollisuutta saada pysyvä oleskelulupa. Tämä heikentää heidän mahdollisuuksiaan työllistyä ja integroitua suomalaiseen yhteiskuntaan.

Useat lausunnonantajat ovat myös tuoneet esiin, että esitys voi lisätä sosiaali- ja terveyspalveluiden tarvetta, koska epävarmuus ja stressi voivat heikentää maahanmuuttajien hyvinvointia ja terveyttä.

2.8. Säättämisjärjestysperustelut

Useissa lausunnoissa katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, mutta perustuslakivaliokunnan lausuntoa pidetään suositeltavana. Lausunnonantajat nostavat esiin huolia erityisesti yhdenvertaisuudesta, syrjinnän kiellosta, oikeusturvasta ja sääntelyn selkeydestä. Erityistä huomiota kiinnitetään varallisuuteen ja koulutukseen



perustuvien erottelujen oikeutukseen sekä vammaisten ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaan. Näiden seikkojen katsotaan mahdollisesti edellyttävän perustuslaillista arviointia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu viittaa säätämisyjärjestysperusteluihin, joissa todetaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mutta perustuslakivaliokunnan lausuntoa pidetään suotavana erityisesti syrjinnän ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Valtuutettu nostaa esiin, että varallisuuteen perustuva erottelu, kuten 40 000 euron vuositulojen vaatimus nopeutettuun pysyvään oleskelulupaan, voi olla kielletty syrjintäperuste ja sitä tulisi tarkastella yhdenvertaisuuslain oikeuttamisperusteiden kautta. Lisäksi valtuutettu korostaa, että kotoutumisedellytyksiä tulisi arvioida myös vammaisten henkilöiden näkökulmasta, erityisesti välillisen syrjinnän ja kohtuullisten mukautusten vaatimusten valossa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunnossa todetaan, että säätämisyjärjestyskannanoton mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mutta perustuslakivaliokunnan lausuntoa pidetään suotavana. Virasto ehdottaa, että jatkovalmistelussa yksilöidään ne perustuslain tulkintakysymykset, joiden osalta perustuslakivaliokunnan kannanotto katsotaan tarpeelliseksi. Lisäksi oikeuskanslerinvirasto kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi euromäärän tarkistamista koskeva sääntely (56 a §:n 6 momentti) on epäselvä ja vaatii täsmennystä, esimerkiksi asetuksenantovaltuuden muodossa.

Oikeusministeriö ei suoranaisesti kommentoi säätämisyjärjestystä, mutta tuo esiin huolia sääntelyn selkeydestä ja johdonmukaisuudesta erityisesti kielitaitoa koskevien säännösten osalta. Ministeriö huomauttaa, että sääntely voi johtaa rinnakkaisiin ja epäselviin sääntelyjärjestelmiin, mikä voi epäsuorasti liittyä perustuslain vaatimuksiin sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Tämä voi vaikuttaa siihen, miten sääntely täyttää perustuslailliset vaatimukset oikeusvarmuudesta ja ennakoitavuudesta.

3. Lausunnot säännösehdoituksista

3.1. Pysyvän oleskeluluvan kotoutumisedellytykset (56a §)

3.1.1. Työhistoria

Lukuisat lausunnonantajat ovat arvostelleet työhistoriaa koskevaa vaatimusta mm. sen vuoksi, että se on kohtuuton erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille, kuten vammaisille, yksinhuoltajille ja traumatisoituneille henkilöille. Työhistoriaedellytyksen täyttäminen voi olla erityisen haastavaa rekrytointisyrjinnän vuoksi, ja se ei huomioi riittävästi määräaikaista työsuhteita, kausiluonteisia töitä ja epäsäännöllisiä työsuhteita. Tämä voi johtaa siihen, että maahanmuuttajat jäävät huonoihin työoloihin tai heille sopimattomiin työsuhteisiin. Lisäksi työhistoriaedellytys voi rajoittaa pysyvien lupien myöntämistä perheiden lapsille ja heikentää sen vuoksi perheiden kotoutumismahdollisuuksia.

Useat lausunnonantajat ovat tuoneet esiin, että edellytys on ongelmallinen tilanteissa, joissa yritys lomauttaa ihmisiä tuotannollisin perustein, ja että lomautukset tulisi laskea osaksi työhistoriaa työsuhteen laskennassa. Edellytys ei myöskään huomioi osa-aikatyötä, ja osa-aikainen työhistoria tulisi hyvittää asianmukaisesti.

Työhistoriaedellytys voi lisätä työperäisen hyväksikäytön riskiä, koska määräaikainen oleskelulupa edellyttää työntekijän työskentelevän tietyllä ammattialalla, ja pysyvä oleskelulupa antaa mahdollisuuden vaihtaa työpaikkaa alojen välillä. Edellytys voi myös johtaa siihen, että ihmiset jäävät paperittomiksi, vaikka olisivat asuneet Suomessa virallisesti jo pitkään.

Useissa lausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että työhistoriaedellytyksen täyttäminen voi olla haastavaa tutkijoille, jotka työskentelevät määräaikaississa työsuhteissa. Vaatimus myös vaikeuttaa



kansainvälisten opiskelijoiden mahdollisuuksia jäädä Suomeen valmistumisen jälkeen ja työllistyä ja integroitua suomalaiseen yhteiskuntaan.

Useat lausunnonantajat nostavat esiin huolen siitä, että sosiaalietuuksien, kuten toimeentulotuen tai työttömyysturvan, saaminen voi estää pysyvän oleskeluluvan saamisen tai johtaa epäselvyyksiin lupaharkinnassa. Tämä voi aiheuttaa epävarmuutta ja johtaa siihen, että ihmiset jättävät hakematta heille kuuluvia etuuksia, mikä voi vaarantaa heidän perusturvansa ja hyvinvointinsa.

Kela ja Maahanmuuttovirasto tuovat esiin, että toimeentuloedellytyksen soveltaminen on epäselvää erityisesti tilanteissa, joissa henkilö saa perustoimeentulotukea tai työmarkkinatukea. Koska laissa ei ole selkeästi säädetty, missä tilanteissa toimeentuloedellytys katsotaan täyttyneeksi, jää harkinta viranomaiselle. Tämä voi johtaa siihen, että hakijat eivät uskalla hakea sosiaalietuuksia, vaikka heillä olisi siihen oikeus, pelätessään sen vaikuttavan oleskelulupaansa kielteisesti.

Pakolaisneuvonta ja sosiaali- ja terveysministeriö korostavat, että toimeentuloedellytyksen arvioinnissa tulisi huomioida yksilölliset olosuhteet ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tilanne. Heidän mukaansa esimerkiksi työttömyysturvan saaminen ei saisi automaattisesti estää pysyvän oleskeluluvan myöntämistä, jos henkilö on aktiivisesti työhaussa ja osallistuu kotoutumista edistäviin toimiin. Lisäksi esitetään, että toimeentuloedellytyksen täyttymistä tulisi arvioida kokonaisuutena, ei pelkästään tulolähteen perusteella.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu huomauttaa, että toimeentuloedellytyksen tiukka tulkinta voi johtaa syrjiviin käytäntöihin, erityisesti jos se kohdistuu epäsuorasti tiettyihin väestöryhmiin, kuten maahanmuuttajanaisiin, jotka ovat usein poissa työelämästä perhevelvollisuuksien vuoksi. Lausunnossa esitetään, että toimeentuloedellytyksen soveltamisesta tulisi säätää tarkemmin ja että sen tulisi olla ennakoitavaa ja oikeudenmukaista.

Ratkaisuna esitettyihin ongelmiin useissa lausunnoissa on ehdotettu, että työhistoriaedellytyksestä tulisi laintasoisesti poiketa ainakin tilanteissa, joissa hakija on saanut kansainvälisen suojelua koskevan oleskeluluvan, oleskeluluvan ihmiskaupan uhrina tai oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Lisäksi edellytyksestä tulisi poiketa vähintäänkin, jos poikkeamiselle on hakijan terveydentilaan, vammaisuuteen tai haavoittuvaan asemaan liittyvä tai muu painava henkilökohtainen syy. Lomautukset tulisi laskea osaksi työhistoriaa työsuhteen laskennassa, ja osa-aikainen työnteko tulisi hyvittää asianmukaisesti. Edellytyksen tulisi ylipäättään olla joustavampi.

3.1.2. Kielitaitoedellytys

Lukuisat tahot ovat lausunnoissaan arvostelleet kielitaitovaatimusta mm. sen vuoksi, että se on erityisen hankala täyttää haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille, kuten vammaisille, luku- ja kirjoitustaidottomille sekä traumatisoituneille henkilöille. Kielitaitoedellytyksen täyttäminen voi olla käytännössä mahdotonta, ja sen saavuttaminen vie usein vuosia. Lausunnonantajat ovat myös huomauttaneet, että Suomessa ei ole riittävästi kielikoulutusta maahanmuuttajille, mikä vaikeuttaa kielitaitovaatimuksen täyttämistä. Lisäksi kielitaitovaatimus voi heikentää perheiden kotoutusmahdollisuuksia. Useat lausunnonantajat ovat myös tuoneet esiin, että kielitaitovaatimus voi johtaa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien heikentymiseen ja syrjintään, sekä vaikeuttaa kansainvälisten opiskelijoiden mahdollisuuksia jäädä Suomeen valmistumisen jälkeen ja työllistyä ja integroitua suomalaiseen yhteiskuntaan.

Oikeusministeriö on lausunnossaan huomauttanut, että hallituksen esityksen kielitaitovaatimukset muodostavat vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden, joka toteutuessaan muodostaisi rinnakkaisen määritelmäjärjestelmän kielitaitojen tasosta ja kielitaidon osoittamisesta nykyisten vakiintuneiden määritelmien ja käsitteiden rinnalle. Oikeusministeriö on tarkastellut kielitaitovaatimusten osalta erityisesti 56 §:ää ja huomauttanut, että ehdotettu säännöstö vastaa kielitaitoasetuksen 17 §:ää, jossa säädetään suomen tai ruotsin kielen tyydyttävän tason osoittamisesta.





kapeana ja tulkinnanvaraisena. Lausunnonantajat korostavat, että poikkeamissäännöksen tulisi paremmin huomioida yksilölliset olosuhteet ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tilanne.

Ehdotuksen mukaan kotoutumisedellytyksistä voitaisiin poiketa, jos ulkomaalainen ei pysty täyttämään vaatimuksia sairauden, vamman tai häiriön vuoksi. Useissa lausunnoissa huomautetaan, että tällainen raja on liian suppea eikä kata kaikkia tilanteita, joissa henkilö ei objektiivisesti kykene täyttämään vaatimuksia. Esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomuus, alhainen koulutustaso tai ikä eivät sellaisenaan riittäisi poikkeusperusteiksi, vaikka ne voivat merkittävästi vaikeuttaa kielitaidon tai työhistorian kattumista.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että poikkeamisen perusteeksi hyväksyttäisiin myös muun sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisen kuin lääkärin tekemä arvio. Lisäksi ministeriö esittää, että vaikutuksen ei tarvitsisi olla pysyvä, vaan myös pitkäaikainen haitta voisi riittää. Lausunnossa tuodaan esiin, että lääkärintodistuksen hankkiminen voi olla vaikeaa, jos tarvittava tieto on sosiaalihuollon järjestelmissä, joihin lääkäreillä ei ole pääsyä. Tämä voi johtaa tilanteisiin, joissa hakija ei pysty esittämään vaadittavaa selvitystä, vaikka poikkeamisen perusteet täytyisivät.

Useat lausunnonantajat katsovat, että ikääntyneiden henkilöiden asema jää esityksessä epäselväksi ja että heidän erityistarpeensa tulisi huomioida selkeämmin. Huolta herättää erityisesti se, että iän tuomat rajoitteet, kuten heikentynyt oppimiskyky tai työkyvyttömyys, eivät automaattisesti oikeuta poikkeamaan kielitaito- tai työhistoriavaatimuksista.

Yli 65-vuotiaat henkilöt eivät välttämättä kykene täyttämään kotoutumisedellytyksiä terveydentilansa, toimintakykynsä tai elämänvaiheensa vuoksi. Esityksessä ehdotettu poikkeamissäännös kattaa vain tilanteet, joissa henkilö ei pysty täyttämään vaatimuksia sairauden, vamman tai häiriön vuoksi, mutta ikä sinänsä ei ole poikkeamisperuste. Tämä raja on liian kapea ja voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin, joissa ikääntynyt henkilö jää ilman pysyvää oleskelulupaa, vaikka hänen elämäntilanteensa sitä edellyttäisi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Amnesty katsovat, että poikkeamissäännöksen tiukka tulkinta voi johtaa epäinhimillisiin ja perus- ja ihmisoikeuksien vastaisiin tilanteisiin. Heidän mukaansa poikkeamissäännöksen tulisi olla selkeästi perus- ja ihmisoikeusmyönteinen ja mahdollistaa yksilöllinen kokonaisharkinta. Erityisesti vammaisten, ikääntyneiden ja traumatisoituneiden henkilöiden asema tulisi turvata siten, ettei heidän oikeuttaan pysyvään oleskeluun rajoiteta kohtuuttomasti.

3.2. Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen alaikäiselle (56 b §)

Useat lausunnonantajat suhtautuvat kriittisesti ehdotettuun sääntelyyn pysyvän oleskeluluvan myöntämisestä alaikäisille. Huolta herättävät erityisesti lasten eriarvoinen kohtelu huoltajan statuksen perusteella, toimeentuloedellytyksen soveltaminen sekä ilman huoltajaa olevien lasten asema. Lausunnoissa korostetaan, että lasten oikeuksien ja edun tulisi olla ensisijaisia, ja että sääntelyn tulisi olla selkeämpää ja johdonmukaisempaa. Ehdotettu sääntely nähdään monin paikoin liian tiukkana ja vaikeaselkoisena, mikä voi johtaa epäoikeudenmukaisiin tilanteisiin erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten kohdalla.

Maahanmuuttovirasto nostaa esiin, että ehdotettu sääntely asettaa lapset eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, onko heidän huoltajallaan pysyvä oleskelulupa vai ei. Jos huoltajalla on pysyvä lupa, lapsi voisi saada pysyvän luvan ilman asumisaikavaatimusta, mutta jos huoltaja on esimerkiksi Suomen kansalainen tai EU-kansalaisen perheenjäsen, lapselta vaadittaisiin neljän vuoden oleskelu. Lisäksi virasto huomauttaa, että toimeentuloedellytys voi tulla sovellettavaksi, vaikka siitä ei ole säädetty nimenomaisesti, mikä voi johtaa epäselvyyksiin ja tapauskohtaiseen harkintaan.



Pakolaisneuvonta ja Lastensuojelun Keskusliitto kritisoivat sääntelyn monimutkaisuutta ja katsovat, että se asettaa lapset perusteettomasti eriarvoiseen asemaan. Heidän mukaansa laissa tulisi selkeästi säätää, että lasten kohdalla voidaan poiketa asumisaika- ja kotoutumisedellytyksistä. Erityisesti ilman huoltajaa tulleiden lasten kohdalla tulisi olla mahdollista myöntää pysyvä oleskelulupa ennen neljän vuoden määräajan täyttymistä, jotta voitaisiin turvata heidän oikeutensa ja hyvinvointinsa.

UNHCR ja lapsiasiavaltuutettu korostavat, että lasten erityistarpeet ja haavoittuva asema on otettava huomioon pysyvän oleskeluluvan edellytyksiä määriteltäessä. UNHCR pitää tärkeänä, että lapsilta ei vaadita kielitaitoa, työhistoriaa tai koulutusta pysyvän luvan saamiseksi, mutta katsoo, että poikkeusmahdollisuuksia tulisi laajentaa ja sääntelyn tulisi olla selkeämpää. Lapsiasiavaltuutettu puolestaan painottaa, että lapsen edun periaatteen tulee ohjata kaikkia maahanmuuttoa koskevia päätöksiä, erityisesti ilman huoltajaa maahan saapuneiden lasten osalta.

Useissa lausunnoissa tuodaan esiin huolia ilman huoltajaa tulleiden lasten ja juuri täysi-ikäistyneiden nuorten asemasta pysyvän oleskeluluvan edellytysten kiristyessä. Ehdotettu neljän vuoden asumisaikavaatimus ja kotoutumisedellytysten soveltaminen voivat johtaa tilanteisiin, joissa haavoittuvassa asemassa olevat nuoret jäävät ilman pysyvää oleskelulupaa, vaikka heidän elämäntilanteensa sitä erityisesti edellyttäisi. Sääntely ei riittävästi huomioi lapsen edun ensisijaisuutta ja voi johtaa kohtuuttomiin ja epäoikeudenmukaisiin tilanteisiin.

Amnesty ja Pakolaisneuvonta huomauttavat, että ilman huoltajaa tulleiden lasten kohdalla neljän vuoden asumisaikavaatimus voi muodostua kohtuuttomaksi, erityisesti jos lapsi täyttää 18 vuotta ennen määräajan täyttymistä. Tällöin nuoren olisi täytettävä kaikki aikuisten pysyvän oleskeluluvan edellytykset, kuten työhistoria ja kielitaito, mikä voi olla vastikään täysi-ikäistyneelle erittäin vaikeaa. Tämä voi johtaa siihen, että pysyvän oleskeluluvan saaminen lykkääntyy jopa kuudella vuodella tai enemmän. Laissa tulisi säätää selkeästi mahdollisuudesta poiketa edellytyksistä ilman huoltajaa tulleiden lasten kohdalla.

Maahanmuuttovirasto tuo esiin toimeentuloedellytyksen soveltamisen ongelmatilanteet. Koska toimeentuloedellytyksestä ei ole säädetty nimenomaista poikkeusta, jää sen soveltaminen tapauskohtaisen harkinnan varaan. Tämä voi johtaa epävarmuuteen ja siihen, että perheet jättävät hakematta etuuksia, joihin heillä olisi oikeus, pelätessään sen vaikuttavan oleskelulupaprosessiin. Tämä puolestaan voi vaarantaa lasten perusturvallisuuden ja kehityksen.

3.3. Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen Suomessa suoritettun korkeakoulututkinnon perusteella (56 c §)

Lukuisissa lausunnoissa suhtaudutaan yleisesti myönteisesti siihen, että Suomessa suoritettun korkeakoulututkinnon perusteella voisi saada pysyvän oleskeluluvan ilman vuosissa määriteltyä oleskeluaikaa. Niissä kuitenkin arvostellaan voimakkaasti sitä, että esityksessä poikkeus koskee vain yliopistotutkintoja ja ylempiä ammattikorkeakoulututkintoja, mutta ei perusmuotoista ammattikorkeakoulututkintoa. Tämä nähdään ongelmallisena yhdenvertaisuuden, koulutusperäisen maahanmuuton edistämisen ja työmarkkinoiden tarpeiden näkökulmasta. Ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet työllistyvät usein hyvin ja valmistuvat aloille, joilla on työvoimapula, kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa, tekniikassa ja ICT-alalla.

Ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet ulkomaalaiset tulisi sisällyttää poikkeuksen piiriin.

Ehdotetun 56 c §:n mukaan pysyvä oleskelulupa voitaisiin myöntää ulkomaalaiselle, joka on suorittanut Suomessa ylemmän korkeakoulututkinnon tai alemman yliopistotutkinnon ja jolla on kehittyvä suullinen ja kirjallinen suomen tai ruotsin kielen taito. Kehittyvä kielitaito määritellään 15 opintopisteen laajuisiksi kieliopinnoiksi. Esityksessä ei kuitenkaan määritellä, kuinka nopeasti tutkinto on suoritettava, mikä on



useissa lausunnonantajissa herättänyt huolta tulkinnanvaraisuudesta. Lisäksi kielitaitovaatimuksen ja tutkinnon suorittamisen nopeuden yhdistäminen on nähty vaativana opiskelijoille.

3.4. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntäminen (56 d §)

Useissa ehdotusta arvioineissa lausunnoissa suhtaudutaan kriittisesti muutoksiin pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämisedellytyksiin. Huolta herättävät erityisesti kielitaitovaatimuksen tiukkuus, rikostaustan vaikutus oleskeluajan laskentaan sekä sääntelyn johdonmukaisuus suhteessa EU-direktiiviin ja kansalliseen pysyvään oleskelulupa. Esitetyt muutokset voivat heikentää haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaa ja johtaa siihen, että harvempi täyttää uuden sääntelyn mukaiset edellytykset.

Korkein hallinto-oikeus arvioi lausunnossaan hallituksen esitystä erityisesti suhteessa EU:n pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen direktiiviin (2003/109/EY). KHO toteaa, että esitysluonnoksen 56 d §:n 5 momenttia tulisi jatkovalmistelussa arvioida uudelleen. Lausunnossa todetaan, että sääntelyä olisi syytä muuttaa tai ainakin perusteluissa olisi selkeästi arvioitava, onko se EU-direktiivin 2003/109/EY 6 artiklan mukaista.

Eräät lausunnon antaneet korostavat erikseen, että EU-direktiivi edellyttää kohtuullisia ehtoja ja että kansallisen sääntelyn tulee olla sen kanssa linjassa.

3.5. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan kielitaitoedellytys (56 e §)

Useissa lausunnoissa suhtaudutaan varauksellisesti ehdotukseen lisätä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämisedellytyksiin B2-tason kielitaitovaatimus. Kriittikki kohdistuu erityisesti vaatimuksen kohtuuttomuuteen, sen suhteettomuuteen verrattuna muihin EU-maihin sekä siihen, että poikkeusmahdollisuudet on määritelty liian suppeasti. Ehdotettu sääntely voi johtaa epäoikeudenmukaisiin tilanteisiin ja heikentää erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden mahdollisuuksia saada pysyvä oleskelulupa.

Esityksen mukaan pitkään oleskelleen EU-oleskeluluvan saaminen edellyttäisi B2-tason suomen tai ruotsin kielen taitoa. Tämä on korkeampi vaatimus kuin monissa muissa EU-maissa, joissa vastaava lupa myönnetään B1-tason kielitaidolla. Eräät lausunnonantajat, katsovat, että vaatimus ei ole EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen, jonka mukaan edellytysten tulee olla kohtuullisia ja oikeasuhtaisia. Lisäksi huomautetaan, että kielitaitovaatimuksesta poikkeaminen olisi mahdollista vain poikkeuksellisen painavasta syystä, kuten vakavasta sairaudesta tai luku- ja kirjoitustaidottomuudesta, mutta esimerkiksi pelkkä lukutaidottomuus maahan tullessa ei riittäisi poikkeamisperusteeksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja sosiaali- ja terveysministeriö korostavat, että kielitaitoedellytyksen tulkinnassa on noudatettava perus- ja ihmisoikeusmyönteistä lähestymistapaa. Heidän mukaansa poikkeusmahdollisuuksia tulisi laajentaa ja yksilölliset olosuhteet, kuten ikä, koulutustausta ja oppimisvaikeudet, tulisi ottaa paremmin huomioon. Lisäksi huomautetaan, että kielitaitovaatimus voi erityisesti vaikeuttaa perheenjäsenten asemaa, jos he eivät ole itse työelämässä esimerkiksi perhevelvollisuuksien vuoksi.

Maahanmuuttovirasto nostaa esiin, että tiukka kielitaitovaatimus voi vähentää EU-oleskeluluvan houkuttelevuutta ja johtaa siihen, että harvempi hakija täyttää sen edellytykset. Tämä voi lisätä määräaikaisten jatkolupien määrää ja vaikeuttaa kotoutumista. Lisäksi huomautetaan, että kansalaisuuden saaminen voi joissain tapauksissa olla helpompaa kuin EU-oleskeluluvan saaminen, mikä ei ole johdonmukaista sääntelyä.



3.6. Kielitaidon osoittaminen (56 f §)

Lukuisissa lausunnoissa kielitaidon osoittamista koskeva sääntely saa sekä tukea että kritiikkiä. Useat lausunnonantajat pitävät hyvänä, että kielitaitoa voi osoittaa eri tavoin – esimerkiksi yleisellä kielitutkinnolla, valtionhallinnon kielitutkinnolla tai korkeakouluopinnoilla – mutta samalla tuodaan esiin huolia sääntelyn monimutkaisuudesta, yhdenvertaisuudesta ja käytännön toteutuksesta. Erityisesti korostetaan, että kielitaidon osoittamisen tapojen tulee olla selkeitä, saavutettavia ja yhdenvertaisia eri hakijaryhmille.

Kielitaidon osoittaminen 15 opintopisteen suomen tai ruotsin kielen opinnoilla korkeakoulussa saa osakseen sekä kiitosta että arvostelua. Useat lausunnonantajat pitävät tätä käytännöllisenä ja kannustavana tapana osoittaa kehittyvä kielitaito (A2), koska se ei kuormita kielitestijärjestelmää ja tukee opiskelijoiden kotoutumista. Toisaalta huomautetaan, että kieliopintojen laajuus ja sisältö vaihtelevat korkeakouluittain, eivätkä opintopisteet aina kerro saavutetusta kielitaidosta. Lisäksi esitetään, että myös vapaan sivistystyön opinnot tulisi hyväksyä kielitaidon osoittamiseen.

Yleisten kielitutkintojen (YKI) ja valtionhallinnon kielitutkintojen (VKT) käyttö kielitaidon osoittamisessa on vakiintunutta, mutta niiden saatavuus ja saavutettavuus herättävät useissa lausunnoissa huolta. Kielitestien kysyntä on jo nyt suurempaa kuin tarjonta, ja ehdotetut muutokset lisäisivät painetta entisestään. Erityisesti korostetaan, että testejä on järjestettävä riittävästi eri taitotasoilla ja eri puolilla maata, jotta hakijoilla on tosiasiallinen mahdollisuus osoittaa kielitaitonsa. Lisäksi esitetään, että viittomakielisten mahdollisuus osoittaa kielitaito tulisi sisällyttää lainsäädäntöön yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.

Kielitaidon osoittamisen sääntelyä pidetään monin paikoin epäselvänä ja päällekkäisenä. Eräät lausunnonantajat huomauttavat, että esityksessä käytetään vakiintuneista poikkeavia termejä ja luodaan rinnakkainen järjestelmä kielitaitotasoille ja niiden osoittamiselle. Tämä voi johtaa tulkintaongelmiin ja vaikeuttaa sääntelyn soveltamista. Lisäksi huomautetaan, että sääntely ei huomioi riittävästi erityisryhmiä, kuten aisti- tai monivammaisia henkilöitä, joille kielitutkinnon suorittaminen voi olla mahdotonta.