

11.3.2025

VN/7059/2024

VN/7059/2024-OM-121

OM; Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamiseksi (pysyvä oleskelulupa)

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain (301/2004) muuttamisesta. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti ehdotetaan, että pysyvän oleskelun edellytyksiä tiukennetaan. Tavoitteena on esitysluonnoksen mukaan kannustaa kotoutumiseen ja antaa näkymä tulevaisuudesta suomalaisessa yhteiskunnassa.

Ehdotuksessa lisättäisiin pysyvään oleskeluun liittyviä edellytyksiä ja kategorioita. Myös nuhteetto-muusedellytystä tiukennettaisiin. Ehdotus muodostaa jokseenkin vaikeasti hahmotettavissa olevan kokonaisuuden. Ehdotuksessa esitetään, että nykyisten neljän vuoden (pysyvä oleskelulupa) ja viiden vuoden (pitkään oleskelleen oleskelulupa) määräaikojen sijaan, syntyisi järjestelmä, jossa pysyvää oleskelulupaa voisi hakea neljän tai kuuden vuoden maassa asumisen jälkeen, tai jos on suorittanut Suomessa korkeakoulututkinnon. Määräaikojen lisäksi oleskeluluvan saaminen edellyttäisi eri tason kielitaitovaatimuksia ja muita uusia kriteerejä. Pitkään oleskelleen oleskelulupaa voitaisiin edelleen hakea viiden vuoden määräajan jälkeen, mutta sen saamisen edellytyksiin lisättäisiin kielitaitovaatimus.

Oikeusministeriö ottaa kantaa hallituksen esitykseen vain niiltä osin kuin mitä tässä lausunnossa on käsitelty. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Perustuslain 9 § 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden sääntö, jonka mukaan ulkomaalaisella ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella täällä on siksi perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan säädettävä lailla. Lainsäädännön on kuitenkin vastattava Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaiselle on turvattava menettelyllinen suoja päätettäessä hänen oikeudestaan tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

säättämisen vaatimuksesta johtuu paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto myös vaatimus päätöksenteon perusteiden ja päätöksentekomenettelyn sääntelemisestä ihmisten oikeusturvan takaavalla tavalla. (HE 309/1993 vp, s. 52/I)

Säättämisyjärjestystä koskevassa kappaleessa todetaan että ”ehdotettu sääntely ei miltei osin ole perustuslain ulkomaalaisia koskevan liikkumisvapaussäännöksen vastainen. Ehdotetut muutokset koskisivat pelkästään pysyvään oleskeluun liittyviä edellytyksiä. Näin ollen kyse ei olisi siitä, voisiko ulkomaalainen ylipäänsä oleskella sekä liikkua Suomessa ja Schengen-alueella tai palata sinne ulkomailla oltuaan.” Vaikka ehdotetut muutokset koskisivat ainoastaan pysyvää oleskelua, on säännöksissä otettava huomioon syrjinnän ja mielivallan kielto sekä oikeusturvavaatimukset.

Oleskeluluvan edellyttämä kielitaito ja kielitaidon osoittaminen

Ehdotuksen 56 a – 56 f §:t sisältävät useita uusia säännöksiä pysyvän oleskeluluvan saamisen edellyttämästä kielitaidosta. Säännöstö muodostaa vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden, joka toteutuessaan muodostaisi rinnakkaisen määritelmäjärjestelmän kielitaitojen tasosta ja kielitaidon osoittamisesta nykyisten vakiintuneiden määritelmien ja käsitteiden rinnalle. Oikeusministeriö tarkastelee resurssisysteistä lausunnossaan tarkemmin kielitaitovaatimusten osalta ainoastaan 56 f §:ää, mutta kiinnittää huomiota siihen, että kyseisessä pykälässä ainoastaan kiteytyy muidenkin pykälien sisältämät ongelmakohdat koskien kielitaitoedellytyksiä, eikä oikeusministeriö pidä muita säännöksiä ongelmattomina.

Ehdotuksen 56 f §:ssä säädettäisiin kootusti siitä, mitä pysyvää ja pitkään oleskelleen oleskelulupaa koskevilla pykälillä tarkoitettaisiin tietyn tasoisella suullisella ja kirjallisella suomen tai ruotsin kielen taidolla ja miten sen voisi osoittaa käytännössä. Perustelujen mukaan pykälän tarkoituksena olisi säätää kielitaidosta pysyvän oleskelun edellytyksenä sillä tavalla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, ettei kielitaidon selvittäminen ja arviointi missään tilanteessa jäisi viranomaisen yksittäistapauksellisen harkinnan varaan. Vastaavasti tämä tarkoittaisi sitä, että hakijat voisivat etukäteen varmuudella tietää, täyttävätkö he edellytyksen.

Pykälässä säädettäisiin täysin uusien kielitaitotasojen määritelmistä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädäntö sisältää jo nyt vakiintuneet määritelmät kielitaidon tasoista, ja siitä miten kielitaito voidaan osoittaa. Kielitaidon voi myös nykyisen lainsäädännön perusteella osoittaa muilla tavoilla kuin osallistumalla yleiseen kielitutkintoon.

Kielitaitolain (424/2003) 10 §:n 1 momentin mukaan suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamista varten on valtionhallinnon kielitutkinnot kumpaakin kieltä varten. Tutkinnoissa voidaan osoittaa suomen tai ruotsin kielen erinomaista, hyvää tai tyydyttävää taitoa. Lain 13 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään siitä, millä tavoin suomen tai ruotsin kielen taito voidaan valtionhallinnon kielitutkinnon suorittamisen sijasta osoittaa yleisistä kielitutkinnoista annetussa laissa (668/1994) tarkoitetuilla kielitutkinnoilla tai opintojen yhteydessä suoritetuilla kielikokeilla tai opinnoilla. Valtioneuvoston asetuksessa suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa (481/2003), jäljempänä kielitaitoasetus, säädetään kielitaidon osoittamisesta yleisillä kielitutkinnoilla sekä kielitaidon osoittamisesta opintojen yhteydessä.

Ehdotuksen 56 f §:n 1 momentin mukaan kehittyvällä suullisella ja kirjallisella suomen tai ruotsin kielen taidolla tarkoitetaan sitä, että ulkomaalainen on suorittanut suomalaisessa korkeakoulussa vähintään viidentoista opintopisteen arvoiset suomen tai ruotsin kielen opinnot tai yleisen kielitutkinnon taitotasolla kaksi taikka valtionhallinnon kielitutkinnon tyydyttävällä suullisella ja kirjallisella taidolla. Ehdotus näyttää vastaavan kielitaitoasetuksen 17 §:ää, jossa säädetään suomen tai ruotsin kielen tyydyttävän tason osoittamisesta.

Pykälän 2 momentin mukaan riittävällä suullisella ja kirjallisella suomen tai ruotsin kielen taidolla tarkoitetaan sitä, että ulkomaalainen on suorittanut yleisen kielitutkinnon taitotasolla kolme tai valtionhallinnon kielitutkinnon tyydyttävällä suullisella ja kirjallisella taidolla. Ehdotus näyttää vastaavan kielitaitoasetuksen 13 §:n ja 17 §:n säännöksiä tyydyttävän taidon osoittamisesta.

Pykälän 3 momentin mukaan hyvällä suullisella ja kirjallisella suomen tai ruotsin kielen taidolla tarkoitetaan sitä, että ulkomaalainen on suorittanut yleisen kielitutkinnon taitotasolla neljä tai valtionhallinnon kielitutkinnon hyvällä suullisella ja kirjallisella taidolla. Ehdotus näyttää vastaavan kielitaitoasetuksen 13 §:n säännöksiä hyvän kielitaidon osoittamisesta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin siitä, miten ulkomaalainen voi osoittaa momenttien 1-3 edellyttämän kielitaidon opintojen kautta. Säännöksessä ei eritellä mitä taitotasoa voidaan osoittaa millä tutkinnolla eikä se tästä syystä täytä lainsäädännön edellyttämän täsmällisyyden vaatimuksia. Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen että säännöksessä käytetään termiä ulkomaalainen, mistä syystä on syytä säännöspäätöksellä varmistaa se, että sääntelyn soveltaminen rajoittuu vain ulkomaalaislakiin eikä sääntely ole tarkoitettu yleisemmin sovellettavaksi

Pykälän 5 momentin mukaan kielitestillä todennetulla erityisen hyvällä suullisella ja kirjallisella suomen tai ruotsin kielen taidolla tarkoitetaan sitä, että ulkomaalainen on suorittanut yleisen kielitutkinnon taitotasolla viisi tai valtionhallinnon kielitutkinnon erinomaisella suullisella ja kirjallisella taidolla. Ehdotus näyttää vastaavan määritelmää erinomaisen kielitaidon osoittamisesta.

Oikeusministeriö toteaa, että yllä kuvattu sääntely johtaisi siihen, että eri termejä käytettäisiin samasta asiasta eri säädöksissä.

Pykälän 6 momentissa määriteltäisiin mitä yleisen kielitutkinnon suorittamisella tietyllä taitotasolla tarkoitetaan. Koska kielitaidon osoittamisesta säädetään asetuksella, säännös voisi Lex superior säännön mukaisesti tulla sovellettavaksi asetuksen sijaan. Oikeusministeriö ei pidä sääntelytapaa lainsäädännön selkeyden kannalta asianmukaisena ja se voisi aiheuttaa epäselvyyttä vallitsevasta oikeustilasta.

Hallintolain (434/2003) 9 §:n 1 momentissa säädetään viranomaisille hyvän kielenkäytön vaatimus: viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Vaatimus koskee myös lainvalmistelijoita ja heidän laatimiaan tekstejä. Lisäksi lakikieltä koskee korostetusti vaatimus johdonmukaisuudesta. (Lainkirjoittajan opas 24.2.3)

Oikeusministeriö pitää suomen tai ruotsin kielen oppimista Suomessa oleskelevilta hyvänä tavoitteena sekä kotoutumista edistävänä. Tavoite on valtioneuvoston kansalliskielistrategian (valtioneuvoston julkaisu 2021:87) mukainen. Oikeusministeriö pitää kuitenkin ehdotuksen lakitekniisiä ratkaisuja epäonnistuneina. Kielitaitoa ja kielitaidon osoittamista koskevat säännösehdotukset sisältävät muun muassa päällekkäisiä määritelmiä, vakiintuneesta poikkeavia termejä sekä epätarkkuutta. Kuten aiemmin on todettu, sääntelyratkaisu johtaisi rinnakkaisjärjestelmään, jossa kielitaitotasoa ja niiden osoittamista määriteltäisiin usealla eri tavalla. Sääntelyratkaisua tulisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan muuttaa perusteillaan ja siinä tulisi käyttää vakiintuneita termejä ja määritelmiä. Lisäksi oikeusministeriön toteaa, että suomen ja ruotsin kielen taitoa vastaavasti tulisi säätää suomalaisen ja suomenruotsalaisen viittomakielen osaamisen ottamisesta huomioon ehdotuksessa tarkoitettujen oleskelulupien edellytyksenä.

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen Suomessa suoritettun korkeakoulututkinnon perusteella

Ehdotetussa 56 c §:ssä säädettäisiin pysyvän oleskeluluvan myöntämisestä Suomessa suoritettun korkeakoulututkinnon perusteella. Pykälän 1 momentin mukaan pysyvä oleskelulupa myönnetään ulkomalaiselle, jolla on kehittyvä suullinen ja kirjallinen suomen tai ruotsin kielen taito ja joka on suorittanut Suomessa: 1) yliopistolain (558/2009) 7 §:ssä tarkoitetun tutkinnon; 2) maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain (1121/2008) 6 §:ssä tarkoitetun tutkinnon; 3) ammattikorkeakoululain (932/2014) 11 §:ssä tarkoitetun ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon; 4) poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain (1164/2013) 14 §:ssä tarkoitetun ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon; tai 5) Ahvenanmaan korkeakoulusta annetun maakuntalain (Ålands författningssamling 2002:81) 19 §:ssä tarkoitetun ylemmän korkeakoulututkinnon.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen

sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Myös välillinen syrjintä on kielletty (HE 309/1993 vp, s. 44). Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat perustuslakivaliokunnan vaikiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5–6).

Ehdotuksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa todetaan, että erottelu ei perustuisi kielletylle syrjintäperusteelle ja se liittyisi hyväksyttävään tavoitteeseen eli tarpeeseen saada Suomessa korkeakoulutetut ja lisäksi suomea tai ruotsia vähintään riittävästi oppineet ulkomaalaiset jäämään Suomeen ja Suomen työmarkkinoille hyödyttämään maan taloutta.

Ehdotuksen tavoite edistää Suomessa opiskelleiden jäämistä maahan on sinänsä perusteltu. Oikeusministeriö toteaa, että perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee aiemmin todetun mukaisesti myös ulkomaalaisia. Henkilön tutkinto voi olla PL 6 § 2 momentissa tarkoitettu muu henkilöön liittyvä syy. Koska oleskeluluvan saamista ei ole sidottu tiettyyn määräaikaan, voisi korkeakoulututkinnon suorittanut saada pysyvän oleskeluluvan hyvinkin lyhyellä ajalla ja poiketa olennaisesti 4, 5 ja 6 vuoden määräajoista. Lisäksi ainakin tarkoituksena on ilmeisesti ollut säätää muita olennaisesti alemmista suomen ja ruotsin kielen taidon osaamisen edellytyksistä. Perusteluissa tulisi tarkemmin perustella tehtyä rajausta korkeakoulututkintoihin sekä avata millä tavalla ehdotus on oikeasuhtainen ja hyväksyttävä etenkin suhteessa muihin tutkinnon suorittaneisiin Suomessa.

Koskien säännöksen kielitaitoa koskevaa edellytystä oikeusministeriö viittaa edellä todettuun, mutta kiinnittää huomiota siihen, että kielitaitoa koskevan säännöksen muotoilu ei näytä vastaavan sitä mitä on tavoiteltu.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotuksen 56 c §:ä sisältää useita muitakin perusteita, joiden pohjalta pysyvää oleskelulupaa voitaisiin hakea aikaisemmin kuin kuuden vuoden maassa asumisen jälkeen. Mainittujen perusteiden hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta tulee hallituksen esityksessä perustella asianmukaisesti.

Yhdenvertaisuus ja vammaiset ihmiset

Suomea sitoo YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (vammaisyleissopimus), ja sen valinnainen lisäpöytäkirja (SopS 26/2016). Vammaisyleissopimuksen johtava periaate on syrjinnän kielto. Sopimuksella kielletään syrjintä ja luodaan valtiolle velvollisuuksia vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumiseksi.

Vammaisyleissopimuksen 5 artiklan 1. kohdan mukaan sopimuspuolet tunnustavat, että kaikki henkilöt ovat yhdenvertaisia lain edessä ja lain mukaan ja ovat oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhdenvertaiseen lakiin perustuvaan suojaan ja yhdenvertaisiin lakiin perustuviin etuihin. Sopimuksen 2. kohdan mukaan sopimuspuolet kieltävät kaiken syrjinnän vammaisuuden perusteella ja takaavat vammaisille henkilöille yhdenvertaisen ja tehokkaan oikeussuojan syrjintää vastaan syrjintäperusteesta riippumatta. Sopimuksen 18 artikla koskee liikkumisen ja kansalaisuuden vapautta.

Ehdotus sisältää säännöksiä edellytyksistä poikkeamiselle kielitaitovaatimuksesta. Ehdotuksen pysyvää oleskelulupaa koskevan 56 a § 2 momentin mukaan yhdestä tai useammasta säännöksen 1 momentissa tarkoitettusta edellytyksestä voidaan yksittäistapauksessa poiketa, jos ulkomaalainen ei pysty täyttämään edellytystä sairauden, vamman tai häiriön vuoksi.

Perustelujen mukaan poikkeukseen vetoavan hakijan olisi esitettävä sairaudestaan, vammastaan tai häiriöstään lääkärintodistus, josta kävisi ilmi myös sen pysyvä vaikutus hänen mahdollisuuksiinsa tehdä työtä ja/tai oppia suomen tai ruotsin kieltä. Viime sijassa Maahanmuuttovirasto kuitenkin tekisi päätöksen siitä, onko kielen oppimiselle ja/tai työnteolle laissa tarkoitettu este eikä se siis olisi muodollisesti sidottu lääkärin näkemykseen asiasta. Jos hakija olisi saanut päätöksen edellä mainitun kaltaisesta työkyvyttömyydestä, hän voisi esittää sen selvityksenä työnteon estymisestä.

Ehdotuksen pitkään oleskelleen koskevan 56 e § 3 momentin mukaan edellytyksestä voidaan yksittäistapauksessa poiketa, jos vaaditun kielitaidon puuttumiselle on poikkeuksellisen painava syy huomioiden ulkomaalaisen ikä, luku- ja kirjoitustaidottomuus, alhainen koulutustaso tai vastaavat yksilölliset olosuhteet. Perustelujen mukaan pykälän 3 momentissa olisi tapauskohtainen poikkeus pykälän edellisen momentin mukaiseen kielitaitovaatimukseen. Poikkeukset perustuvat Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ratkaisuun asiassa [C-302/18](#).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että poikkeukset pysyvää oleskelulupaa ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan edellytyksistä on muotoiltu eri tavalla. Ratkaisulle ei näytä olevan muita perusteluja kuin että pitkään oleskelleiden oleskeluluvan poikkeusten taustalla on EU-direktiivi (2003/109/EY) ja sen tulkinta. Ehdotuksesta ei käy ilmi, miten poikkeukset kielitaitovaatimuksista todellisuudessa poikkeaisivat toisistaan eri lupamenettelyssä tai asiallista syytä eroavaisuuksille. Ehdotus ei tässä muodossa täytä johdonmukaisen lakikielen vaatimusta. Myöskään oikeusturvaa siinä tapauksessa, että poikkeusta kielitaitovaatimuksista ei myönnetä, ei ole avattu ehdotuksessa riittävästi.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä ei ole erikseen tehty arviota vaikutuksista vammaisiin ihmisiin. Myöskään esityksen suhdetta YK:n vammaisyleissopimukseen ei ole käsitelty. Vaikka säätämisyjärjestystä koskevassa kappaleessa on käsitelty yhdenvertaisuutta koskevaa PL 6 §:ää niin säätämisyjärjestystä koskevilla perusteluilla ei kuitenkaan voida korvata perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Esityksen konkreettisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen käytännön tasolla tulee käsitellä pääasiallisia vaikutuksia koskevassa jaksossa (HELO). Myös perustuslakivaliokunta on korostanut, että perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä lainsäädäntöhankkeita tulee aina tarkastella myös yksilöiden näkökulmasta esitysten vaikutusten arvioinnissa. (PeVL 22/2017 vp, PeVL 10/2015 vp, s. 3) Ehdotusta tulisi näiltä osin täydentää.

Ikä poikkeamisperusteena

Esityksen 56 a §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että iältään 65-vuotiaalle tai sitä vanhemmalle ulkomaalaiselle pysyvä oleskelulupa myönnetään kuuden vuoden määräajan jälkeen riippumatta hänen suomen tai ruotsin kielen taidostaan. Vastaavasti pitkään oleskelleen luvan saamiseksi ei esityksen 56 e §:ssä ehdoteta vastaavaa ikärajaa.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa 65-vuoden ikärajaan kansalaisuuslain käsittelyn yhteydessä. (PeVL 8/2010 vp). Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että ikärajaa ei ole perusteltu, mutta totesi sen kuitenkin olevan asiallisessa yhteydessä säännöksen tarkoitukseen. Valiokunta totesi lisäksi, että ehdotettua 65 vuoden ikää, joka sisältyy myös voimassa olevaan lakiin, voidaan pitää suhteellisen korkeana ainakin niiden hakijoiden osalta, joiden toimintakyky on olennaisesti heikentynyt ja joiden kohdalla keskimääräinen elinaikaodotus poikkeaa merkittävästi suomalaisten tilanteesta esimerkiksi lähtömaan olosuhteiden vuoksi. Valiokunta totesi pitävänsä tärkeänä, että iän vaikutusta kielten oppimiseen selvitetään ja uudistettaessa kansalaisuuslakia arvioidaan myös ikään perustuvaa sääntelyä.

Ehdottoman vankeusrangaistuksen vaikutus yhtäjaksoisen oleskelun laskennassa

Esityksessä ehdotetaan, että pysyvän oleskeluluvan ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämistä koskeviin lakiehdotuksen 56 ja 56 d §:iin lisättäisiin sisällöltään vastaavat uudet momentit, joissa säädettäisiin ehdottoman vankeusrangaistuksen vaikutuksesta yhtäjaksoisen oleskeluajan kertymiseen ja laskentaan. Molempien lupatyyppien osalta säädettäisiin, että jos ulkomaalainen olisi tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen, yhtäjaksoinen luvallinen oleskeluaika

katkeaisi ja alkaisi alusta. Aika voisi alkaa alusta aikaisintaan, kun ehdoton vankeusrangaistus olisi kokonaan suoritettu. Vankeusrangaistuksen kesto ei siis koskaan laskettaisi mukaan yhtäjaksoisen oleskelun aikaan.

Esityksessä ehdotusta perustellaan siten, että ehdottoman vankeusrangaistuksen saaminen merkitsisi käytännössä samaa kuin tietyn pituinen fyysinen poissaolo jäsenvaltion (eli tässä Suomen) alueelta (s. 92). Henkilön suorittaessa ehdotonta vankeusrangaistusta Suomessa, hän kuitenkin tosiasiasa oleskelee Suomen alueella. Ehdottoman vankeusrangaistuksen suorittamista Suomessa ei siis voida perustelluissa suoraan rinnastaa merkitykseltään fyysiseen poissaoloon Suomen alueelta.

Esitysluonnoksessa todetaan lisäksi ehdottoman vankeusrangaistuksen vaikutuksesta oleskeluajan laskentaan ja henkilön kotoutumiseen, että vankeusrangaistus katkaisee kotoutumisen eikä vankeuden kesto voida muun muassa tämän vuoksi huomioida oleskeluajan laskennassa. Oikeusministeriö huomauttaa tältä osin, että yksi vankeuslain mukaisista vankeuden täytäntöönpanon keskeisistä tavoitteista on vangin yhteiskuntaan sijoittumien edistäminen (VL 1 luvun 2 §). Vankeuden täytäntöönpanon aikana vangin sijoittumista yhteiskuntaan pyritään siis edistämään useilla keinoilla. Vanki on lähtökohtaisesti velvollinen työ- ja toiminta-aikana osallistumaan vankilan järjestämään tai hyväksymään toimintaan (VL 8 luvun 1 §), jonka tarkoituksena on edistää vangin sijoittamista yhteiskuntaan.

Ehdotonta vankeusrangaistusta suorittavan henkilön on esimerkiksi mahdollista osallistua vankilassa tai sen ulkopuolella järjestettävään koulutukseen. Opintoja on mahdollista suorittaa vankilan ulkopuolella opintoluvalla vankeuslain mukaisten edellytysten täyttyessä. Vangille voidaan antaa myös lupa varsinaisena työaikana tehdä työtä tai osallistua työharjoitteluun vankilan ulkopuolella (VL 8 luvun 6 §). Oikeusministeriö kiinnittää huomioita siihen, että näillä vankeusrangaistuksen suorittamiseen kuuluvilla toimintamuodoilla voidaan katsoa olevan henkilön yhteiskuntaan sijoittumista ja samalla myös kotoutumista edistävä vaikutus. Näin ollen ehdotonta vankeusrangaistusta suorittavan henkilön oleskelun tai kotoutumisen ei voida tosiasiasa katsoa katkeavan ehdottoman vankeusrangaistuksen suorittamisen aikana.

Suuri osa ehdottomista vankeusrangaistuksista on pituudeltaan hyvin lyhyitä. Esimerkiksi vuonna 2023 ensimmäisessä oikeusasteessa tuomittiin yhteensä 5 468 ehdotonta vankeusrangaistusta, joista 3 448 eli noin 63 % oli alle 6 kk pituisia. Alle vuoden pituisia ehdottomia vankeusrangaistuksia tuomittiin puolestaan 3 876 kpl eli yli 70 % kaikista kyseisenä vuonna tuomituista. (Tilastokeskuksen tietokantatulokko: Vankeustuomiot ensimmäisessä oikeusasteessa kokonaisrangaistuksen pituuden, sukupuolen, iän ja rikosryhmän mukaan 2023). Ehdotettu muutos yhdistettynä yhtäjaksoisen oleskeluajan vaatimuksen kiristämiseen kuuteen vuoteen voi siis johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin, kun muutosten myötä kuuden vuoden yhtäjaksoisen oleskelun laskenta alkaisi kokonaan alusta hyvin lyhyenkin ehdottoman vankeusrangaistuksen seurauksena. Näin on erityisesti, jos henkilölle olisi kertynyt yhtäjaksoista oleskelua jo useita vuosia tai lähes kokonaan vaadittu oleskeluaika ennen ehdotonta vankeusrangaistusta.

Oikeusministeriö huomauttaa myös, ettei esityksessä ei ole käsitelty keskeneräisen rikosprosessin vaikutusta tilanteissa, joissa ehdoton vankeusrangaistus huomioidaan oleskeluajan katkaisevana tekijänä. Esitysluonnoksesta jää epäselväksi, onko ehdotonta vankeusrangaistusta koskevan tuomion, joka huomioidaan pysyvän tai pitkään oleskelleen EU-kansalaisen oleskeluluvan myöntämisharkinnassa, oltava lainvoimainen. Mikäli ehdoton vankeusrangaistus poikkeuksetta katkaisee ja aloittaa alusta pysyvään oleskeluun johtavassa oleskeluluvassa huomioitavan oleskeluajan, tulisi ehdotonta vankeusrangaistusta koskevan tuomion olla lainvoimainen. Muussa tapauksessa ehdotettu sääntely voisi johtaa tilanteisiin, joissa muutoksenhaun myötä tuomittu seuraamus muuttuu esimerkiksi ehdolliseksi vankeudeksi. Tällöin oleskelulupaharkinnassa olisi huomioitu ehdotonta vankeusrangaistusta koskeva, ei lainvoimainen tuomio. Tällöin lupaharkinta olisi tehty virheellisin perustein.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Kieliasiainneuvos

Corinna Tammenmaa

Liitteet

Jakelu SM MMO Maahanmuutto- ja kansalaisuusyksikkö
SM MMO Maahanmuutto- ja kansalaisuusyksikkö, Harri Sivula

Tiedoksi OM Oikeusministeriö, Antti Leinonen
OM Oikeusministeriö, Timo Karhunen
OM DJO Julkisoikeus, Timo Makkonen

VN/7059/2024-OM-121

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: