

Asia: VN/7059/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (pysyvä oleskelulupa)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sisäministeriölle

7.3.2025

Asia: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamiseksi (pysyvä oleskelulupa)

(VN/7059/2024)

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamiseksi.

Luonnoksessa ehdotetaan pysyvän oleskelun edellytyksien merkittävää tiukentamista.

Pysyvään oleskelulupaan vaadittava yhtäjaksoinen oleskelu ehdotetaan nostettavaksi neljästä vuodesta kuuteen vuoteen. Lisäksi edellytykseksi lisätään suomen tai ruotsin kielen taito ja kahden vuoden työhistoria.

Lyhyemmän eli nykyisin mukaan edellytetyn neljän vuoden oleskelun jälkeen pysyvän oleskeluluvan voisi saada täyttämällä yhden kolmesta lisäedellytyksestä. Ehdotetut vaihtoehdotetut lisäedellytykset ovat 40 000 euron vuositulot, Suomessa tunnustettu ylempi korkeakoulututkinto tai jatkotutkinto kahden vuoden kanssa erityisen suomen tai ruotsin kielen taito kolmen vuoden kanssa. Korkeakoulututkinnon suorittaneelta ei edellytettäisi tietyn pituista oleskelua, vaan se riippuisi kuinka 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 suomen tai ruotsin kielen taidon edellytys eli kuten luonnoksessa todetaan, niin kaikki pitkään oleskelleiden direktiivin sallimat kotoutumisedellytykset. Direktiivin 4 artiklan mukainen vaatimus viiden vuoden oleskelusta on muotoiltu yksiselitteisesti ja velvoittavasti. Suomen on siten jatkossakin myönnettävä pitkään oleskelleen asema ja oleskelulupa sitä hakevalle direktiivin soveltamisalaan kuuluvalle kolmannen maan kansalaiselle viiden vuoden oleskelun perusteella, jos hän täyttää muut edellytykset.

Luonnoksen mukaan siinä ehdotettu työhistoria edellyttää, että mukana olisi enintään kolme kuukautta turvautumista työttömyysturvaan tai toimeentulotulotukeen tai muuta poissaoloa töistä.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettuja tiukennuksia. Lausunnossa keskitytään erityisesti ehdotettuihin muutoksiin ja vaikutuksiin, jotka ovat Pakolaisneuvonnan käytännön työssä saadun kokemuksen perusteella erittäin haitallisia erityisesti kotoutumisen ja maahan muuttaneiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.

1 Yleistä

Luonnoksen 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 yhteiskunnassa itsestään riippumattomista syistä heikossa asemassa olevien osalta. On selvää, että heidän osaltaan ehdotuksella luodaan lievästi ilmaistuna synkkä näkymä tulevaisuudesta suomalaisessa yhteiskunnassa. Luonnoksessa on myös käytännössä sivuutettu pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa sopimusvaltioille asetettu velvoite mahdollisuuksien mukaan helpottaa pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan.

Erityisesti tiukennus kohdistuisi yhteiskunnassa heikommassa asemassa oleviin maahan muuttaneisiin ihmisiin, joiden on lähtötilanteensa. esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomuuden, pakolaisuuden tai muiden itsestään riippumattomien haavoittuvuuksien takia vaikeampi täyttää kielitaitoedellytystä tai työllistyä. Esitys kohdistuu pahimmin kansainvälisen suojelun tarpeessa oleviin ja muihin haavoittuvassa asemassa oleviin. Ehdotus kohdistuisi ihmisiin, joilta ei puutu motivaatiota, mutta joilta ehdotuksella vietäisiin tosiasialliset mahdollisuudet täyttää vaatimukset. Luonnoksessa sivuutetaan se, että juuri heidän kohdallaan oleskeluoikeuden pysyväisluonteisuus ja epävarmuuden poistaminen tukee merkittävästi kotoutumista, ja monen kohdalla on myös kotoutumisen edellytys.

Luonnoksessa todetaan, että kotoutuminen on monivaiheinen ja yksilöllinen prosessi, jossa on kyse maahanmuuttajasta ja toisaalta yhteiskunnan vastaanottavuudesta. Esitysluonnoksessa vastuu kotoutumisesta asetetaan kuitenkin yksinomaan yksilön vastuulle. Ehdotetussa uudistuksessa on kyse hakijalle kohdistetuista lisävaatimuksista, ilman että yhteiskunnan vastaanottavuutta ja hakijoiden erityistarpeita ja tosiasiallisia mahdollisuuksia täyttää vaaditut edellytykset huomioidaan käytännössä mitenkään. Luonnoksessa tulee nostaa esiin hallituksen muilla lakimuutoksilla tehdyt ja suunnitellut eniten tukea tarvitseviin kohdistetut kiristykset. Näin esimerkiksi 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 yläikärajaa.

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. Myös muiden kuin suojeluperusteisen luvan saaneiden haavoittuvassa asemassa 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 uhrit ja traumatisoituneet kidutuksen uhrit, joille on myönnetty ulkomaalaislain 52 §:n perusteella oleskelulupa. Heillä on usein painavia syitä myös sille, miksi eivät pysty täyttämään ja osoittamaan kielitaitoedellytystä.

Luonnoksessa viitataan siihen, että Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksenä kielitaito on ollut jo pitkään. Pakolaisneuvonnan käytännön työssä on vuosien ajan noussut toistuvasti kansalaisuuslain kielitaitoedellytyksen osalta esille, että kielitaitoedellytyksen täyttäminen ja poikkeamisedellytyksen osoittaminen on monelle haavoittuvassa asemassa olevalle hakijalle käytännössä äärimmäisen vaikea, lähes mahdoton osoittaa. Näin esimerkiksi sen osalta, että milloin terveydellinen este on riittävä, mihin liittyen Pakolaisneuvontaan on tullut lukuisia yhteydenottoja myös erityisen haavoittuvassa asemassa olevia hakijoita hoitavilta terveydenhuoltoalan ammattilaisilta, joita tulisi kuulla asiaan liittyen (esim. Kidutettujen kuntoutuskeskus). Sen osalta miten huomioidaan esimerkiksi terveydentilan huomioon ottaminen tulee kuulla terveydenhuoltoalan ammattilaisia, esimerkiksi HDL:n psykotraumatologian keskusta sekä HUS kulttuuripsykiatrian osastoa.

Toteutuessaan esitys vaikeuttaisi entisestään kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ihmisten kotoutumista. Erityisesti kansainvälisen suojelun väliaikaistaminen ja uudelleen arviointi sekä epävarmuuden lisääminen ja pitkittäminen myös muilla Suomessa jo toteutetuilla ja valmisteilla olevilla lainmuutoksilla merkitsevät kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville epävarmuutta ja turvattomuuden tunnetta, jolla on väistämättä negatiivinen vaikutus heidän kotoutumiseensa. Jatkovalmistelussa tulisi huomioida esimerkiksi Tanskassa todetut oleskeluoikeuden väliaikaistamiseen liittyvien muutosten negatiiviset vaikutukset, myös ja erityisesti pakolaislasten psyykkiselle terveydelle ja hyvinvoinnille.

Luonnoksen osalta korostuu, että kyse on merkittävistä tiukennuksista, joille ei ole selvitetty eikä osoitettu mitään asianmukaisia perusteita eikä todellista tarvetta. Käytännössä ainoa peruste tiukennuksille on pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjaus(kohta 10.3), jonka mukaan hallitus tiukentaa pysyvän oleskelun ehtoja. Hallituksen esitysluonnoksen ehdotukset perustuvat kyseisiin kirjauksiin.

Luonnoksessa sivuutetaan ja jatkovalmistelussa tulee huomioida, että lukuisien aiempien Petteri Orpon hallituksen tekemien ulkomaalaislain muutosten tapaan, ehdotettu muutos tarkoittaa nykylakiin verrattuna monimutkaisempaa sääntelyä ja tulkintaa, nyt myös pysyvän oleskeluluvan edellytysten osalta. Uusien edellytysten arviointi tarkoittaa näin ollen myös väistämättä lisätyötä ja resurssointitarvetta Maahanmuuttovirastolle sekä valitusten lisääntymisen kautta myös hallinto-oikeuksille. Pysyvän oleskeluluvan edellytysten kiristäminen lisää myös väistämättä merkittävästi määräaikaisten jatkolupahakemusten määrää.

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.

Tiukennukset kohdistuvat erityisesti kansainvälistä suojelua saaneisiin ihmisiin, jotka ovat yhteiskunnassa lähtökohtaisesti heikommassa asemassa ja joiden kohdalla myös juuri kansalaisuuden merkitys korostuu. 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.

Luonnoksessa ei tuoda esiin mitään tosiasiallista yhteiskunnallista intressiä eikä tarvetta ehdotetuille muutoksille. Siinä ei myöskään tuoda esiin millä perusteella nykytilan voitaisiin katsoa olevan ongelmallinen siten, että esitetty lakimuutos olisi tarpeen.

Ehdotetut kiristykset ovat myös yhteiskunnan edun vastaisia. Useiden maahanmuuton rajoittamiseen tähtäävien lakihankkeiden ja oleskelulupaehtojen kiristämisen yhteisvaikutukset ovat omiaan heikentämään yhteiskunnassa heikossa asemassa olevien kotoutumista ja lisäksi ne ovat omiaan johtamaan siihen, että Suomen houkuttelevuus maahanmuuttomaana vähenee ja tänne jo

muuttaneiden kiinnostus pysyvään oleskeluun vähenee. Jälkimmäinen, myös luonnoksessa 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.

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.

Pakolaisneuvonta katsoo, että luonnoksessa ei ole tuotu esiin asianmukaisen lainvalmistelun edellyttämiä perusteita, joita ilman ehdotettuja tiukennuksia ei tule hyväksyä. Näin erityisesti ottaen huomioon, että ehdotus sisältää merkittäviä kiristyksiä Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksiin.

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

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

2 Työhistoria edellytyksenä pysyvälle oleskeluluvalle

Luonnoksessa ehdotetaan toisena uutena edellytyksenä pysyvälle oleskeluluvalle kahden vuoden työhistoriaa. Tähän saisi sisältyä korkeintaan kolmen kuukauden turvautuminen työttömyysturvaan tai toimeentulotukeen taikka muu poissaolo töistä.

Luonnoksessa ei huomioida missään määrin maahan muuttaneisiin taustan ja kielitaidon perusteella tapahtuvaa syrjintää työnhaussa, 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 pysyväle oleskeluluvalle 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 pysyväle oleskeluluvalle. 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

Luonnoksessa ehdotetaan uutena edellytyksenä pysyväle oleskeluluvalle ”riittävän suomen tai ruotsin kielen taidon osoittamista”. Kielitaitoedellytys ei koskisi 65 -vuotta täyttäneitä.

Myös ehdotettu poikkeamissäännös 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 ennen kuin 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.

4 Kotoutumisedellytyksistä poikkeaminen

Luonnoksen mukaan kotoutumisedellytyksistä eli kielitaitoedellytyksestä ja työhistoriasta voidaan yksittäistapauksessa poiketa, ”jos ulkomaalainen ei pysty täyttämään edellytystä sairauden, vamman tai häiriön vuoksi”.

Ehdotetun poikkeuksen olisi luonnoksen mukaan tarkoitus mahdollistaa oleskeluluvan myöntäminen sellaisissa muutoin kohtuuttomaksi muodostuvissa tilanteissa, joissa kielitaitoon ja/tai työhistoriaan liittyvien edellytysten täyttäminen olisi ulkomaalaiselle pysyvästi 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. 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, keskeistä olisi paitsi tieto diagnoosista, myös arvio sen vaikutuksesta juuri kyseisen hakijan kohdalla nyt ja vastaisuudessa.

Luonnoksen 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. Pakolaisneuvonta huomauttaa, että nimenomaan pysyvyyden ja lääkärintodistuksen edellyttäminen on aiheuttanut jatkuvasti kohtuuttomia tilanteita ja asettanut poikkeamisedellytyksen soveltamisen kynnyksen monen pysyväisluonteisesta terveydellisestä esteestä kärsivien kohdallakin saavuttamattomiin kansalaisuushakemusten osalta.

Luonnoksessa 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. Tältä osin on syytä muistaa myös se, että kyse on pysyvän oleskelun, ei oleskelun ylipäänsä sallimisesta. Näin ollen esimerkiksi hitaampi suomen tai ruotsin oppiminen yksin ei käytännössä johtaisi velvollisuuteen poistua Suomesta, vaan siihen, että pysyvää oleskelulupaa olisi mahdollista hakea vasta myöhemmin kuin kuuden vuoden oleskelun tullessa täyteen.”

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 myös lainvalmistelussa ja vähintään säädöskohtaisissa perusteluissa.

Pakolaisneuvonta katsoo, että poikkeamisedellytyksen soveltaminen on asetettu tietoisesti ja tarkoituksella aivan liian korkealle. 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 oleskelulupaan 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.

Luonnoksen 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 § 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

Luonnoksessa ehdotetaan kielitaitoedellytyksen lisäämistä myös pitkään oleskelleen kolmannen 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 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 muuttaa muotoon ”perusteltu syy” tai edellytyksestä tulisi vähintään poistaa sana ”poikkeuksellinen”.

7 Vaikutusarviointista

Ehdotuksen vaikutusarviointi ja 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 tosiasiasa on kyse.

Luonnoksessa ehdotetulla ja muilla hallitusohjelmaan perustuvilla tiukennuksilla on merkittäviä vaikutuksia erityisesti perheiden, lasten sekä kansainvälistä suojelua saaneiden ja muiden yhteiskunnassa heikommassa asemassa olevien kannalta. Luonnoksessa ehdotettujen tiukennusten sekä tulevien, valmistelussa olevien ja jo toteutettujen muutosten vaikutus on arvioitu täysin puutteellisesti. Näin erityisesti ajatellen muutosten yhdenvertaisuusvaikutuksia sekä vaikutuksia lapsen edun ja oikeuksien toteutumiseen.

Luonnoksessa 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 vaikutukset kotoutumiseen ovat negatiivisia, mikä ei ole Suomessa pysyväisluonteisesti asuvien yksilöiden eikä myöskään yhteiskunnan etu.

Myös esimerkiksi työllistymisedellytyksen sukupuolten tasa-arvon toteutumisen osalta arviointi ja vaikutukset eivät puolla muutosta. Tämä tunnistetaan osittain luonnoksessa. Luonnoksessa nostetaan esiin, että tilapäinen poissaolo työelämästä vanhempainvapaan vuoksi laskettaisiin mukaan työhistoriaan, joten lapsen saaminen ei välttämättä keskeyttäisi työhistorian kertymistä naiselle, joka on jo päässyt mukaan työelämään, mutta esitetään perusteettomia näkemyksiä sen osalta, että ehdotetulla säännöksellä jotenkin lisättäisiin maahan muuttaneiden naisten työllistymistä. Jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon, että 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.

8 Siirtymäsäännöksen osalta

Mikäli lain valmistelua jatketaan ja annetaan hallituksen esitys, tulee lakiin vähintään sisällyttää siirtymäsäännös, sen osalta, että lain voimaan tullessa vireillä olevaan kansalaisuushakemukseen sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Marjaana Laine

johtava juristi

Pakolaisneuvonta ry

Laine Marjaana
Pakolaisneuvonta ry