

Asia: VN/1230/2026

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Perheenyhdistämisen odotusaikaa koskeva ehdotus

Ymmärrämme ja kannatamme tavoitetta varmistaa, että viranomaisilla on riittävät keinot tunnistaa väärinkäytöksiä, hyväksikäyttöä, asiakirjaväärennöksiä sekä tilanteita, joissa hakija voi joutua haavoittuvaan asemaan. On myös perusteltua pyrkiä selkeyttämään opiskelijoiden ja heidän perheenjäsentensä oleskelulupiin sovellettavaa sääntelyä.

Katsomme kuitenkin, että ehdotus herättää useita kysymyksiä oikeusvarmuuden, suhteellisuusperiaatteen, ennakoitavuuden sekä käytännön vaikutusten näkökulmasta. Merkittävä huolenaihe liittyy siihen, että perheenjäsenten oleskelulupahakemuksiin sovellettaisiin jatkossa ulkomaalaislakia, jolloin hakemusten enimmäiskäsittelyaika olisi yhdeksän kuukautta. Kun tätä tarkastellaan yhdessä ehdotetun yhden vuoden odotusajan kanssa, ennen kuin perheenjäsen voi jättää hakemuksensa, seurauksena voi käytännössä olla huomattavan pitkä perheen erossaolo. Kokonaisvaikutus voi joissakin tapauksissa johtaa lähes kahden vuoden mittaiseen erossaoloon. Näiden toimenpiteiden yhteisvaikutuksia tulisi arvioida huolellisesti erityisesti lapsiperheiden sekä lyhytkestoissa koulutusohjelmissa opiskelevien näkökulmasta.

Ehdotus laajentaisi myös viranomaisten mahdollisuuksia evätä oleskelulupa tilanteissa, joissa hakijan olosuhteisiin, haavoittuvuuteen tai etuun liittyy huolenaiheita. Vaikka hakijoiden suojeleminen hyväksikäytöltä ja haitallisilta tilanteilta on tärkeä tavoite, esityksessä ei mielestämme riittävän selkeästi määritellä, millä perusteilla tällaisia arvioita käytännössä tehtäisiin.

Käsitteet kuten haavoittuva asema, riski tai hakijan etu ovat luonteeltaan tulkinnanvaraisia. Ilman selkeitä ja läpinäkyviä arviointikriteerejä on olemassa riski, että samankaltaisia tapauksia arvioidaan

eri tavoin riippuen siitä, kuka hakemusta käsittelee. Tämä voi heikentää hakijoiden ja oppilaitosten mahdollisuuksia ennakoida lupaprosessin lopputulosta.

Erityistä varovaisuutta tulisi noudattaa tilanteissa, joissa viranomaisen arvioi, onko Suomeen opiskelemaan tuleminen hakijan edun mukaista. On tärkeää erottaa toisistaan hakijan suojeleminen todellisilta haitoilta ja toisaalta viranomaisen tekemä arvio siitä, ovatko hakijan henkilökohtaiset valinnat tarkoituksenmukaisia. Täysi-ikäisillä hakijoilla tulisi lähtökohtaisesti olla oikeus tehdä itse koulutustaan ja tulevaisuuttaan koskevat päätökset, mikäli he täyttävät lain vaatimukset ja ymmärtävät päätöstensä seuraukset.

Ehdotus voi myös synnyttää epäselvyyttä oppilaitosten ja maahanmuuttoviranomaisten roolien välille. Oppilaitokset arvioivat jo nykyisin hakijoiden opiskeluvalmiuksia, kielitaitoa ja soveltuvuutta koulutukseen. Käytännössä voi syntyä tilanteita, joissa oppilaitos katsoo hakijan kykenevän suorittamaan opintonsa menestyksekkäästi, mutta viranomaisen päättyy eri johtopäätökseen laajemman harkintansa perusteella. Tällaiset tilanteet voivat heikentää järjestelmän ennakoitavuutta ja luottamusta sen toimintaan.

Huolta herättää myös mahdollisuus eriarvoiseen kohteluun. Järjestelmissä, jotka perustuvat laajaan riskiperusteiseen harkintaan, on aina olemassa vaara, että tiettyihin maihin, taloudellisiin taustoihin tai perhetilanteisiin liittyvät hakijat joutuvat muita tiukemman tarkastelun kohteeksi. Päätösten tulisi perustua yksittäistä hakijaa koskevaan konkreettiseen näyttöön eikä yleisiin oletuksiin hakijaryhmistä.

Pidämme ehdotuksen perusteluja vahvimpina alaikäisten ilman huoltajaa Suomeen tulevien opiskelijoiden osalta. On perusteltua arvioida, onko alaikäisellä käytettävissään riittävät tukiverkostot, turvallinen asuminen sekä asianmukainen huolenpito Suomessa. Myös tällaisissa tilanteissa päätösten tulee kuitenkin perustua yksilölliseen arviointiin ja selkeästi dokumentoituun näyttöön. Lapsen edun periaatetta tulee soveltaa johdonmukaisesti ja läpinäkyvästi.

Lisäksi on mahdollista, että laajenevat epäämisperusteet lisäävät muutoksenhakujen määrää. Hakijat ovat yleensä valmiimpia valittamaan päätöksistä, jotka perustuvat harkinnanvaraisiin arvioihin kuin päätöksistä, jotka perustuvat selkeisiin ja objektiivisiin kriteereihin. Tämä voi lisätä sekä Maahanmuuttoviraston että hallintotuomioistuinten työmäärää ja osittain heikentää niitä tehokkuushyötyjä, joita uudistuksella tavoitellaan.

On myös syytä arvioida, voitaisiinko osa esityksessä tunnistetuista ongelmista ratkaista tehokkaammin ennaltaehkäisevin keinoin. Tehokkaampi valvonta, parempi ennakkotiedotus, selkeämpi ohjeistus opiskelun kustannuksista ja vaatimuksista sekä oppilaitosten ja viranomaisten tiiviimpi yhteistyö voisivat ehkäistä monia ongelmia jo ennen niiden syntymistä.

Yhteenvedona toteamme kannattavamme tavoitetta ehkäistä väärinkäytöksiä ja suojella haavoittuvassa asemassa olevia hakijoita. Samalla katsomme, että viranomaisten harkintavallan laajentamisen tulee perustua selkeästi määriteltuihin oikeudellisiin kriteereihin, läpinäkyviin menettelyihin, vahvoin oikeusturvatakeisiin sekä yksilölliseen arviointiin. Ilman näitä suojamekanismeja on olemassa riski, että järjestelmästä tulee vähemmän ennakoitava, aiempaa tulkinnanvaraisempi ja aidosti Suomeen opiskelemaan hakeutuville opiskelijoille sekä heidän perheilleen vaikeammin hahmotettava.

Ulkomaalaislain ja tutkija- ja opiskelijalain soveltamista koskeva ehdotus

Pidämme esityksen tavoitteita sinänsä ymmärrettävinä. On tärkeää ehkäistä tilanteita, joissa opiskelijat tai heidän perheenjäsenensä joutuvat toimeentulo-ongelmiin, hyväksikäytön kohteiksi tai muutoin haavoittuvaan asemaan. Samoin on perusteltua pyrkiä varmistamaan, että opiskeluperusteista maahanmuuttoa käytetään siihen tarkoitukseen, johon järjestelmä on luotu.

Katsomme kuitenkin, että ehdotettu yhden vuoden odotusaika opiskelijan perheenjäsenen oleskelulupahakemuksen jättämiselle on ongelmallinen sekä oikeasuhtaisuuden että tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta.

Keskeinen haaste on se, että ehdotus perustuu aikaan opiskelijan Suomessa oleskelun mittarina, vaikka odotusajan tavoitteena olevat tekijät liittyvät todellisuudessa toimeentuloon, asumiseen, kotoutumiseen ja opiskelijan tosiasialliseen elämäntilanteeseen. Pelkkä vuoden oleskelu Suomessa ei automaattisesti osoita, että opiskelijan taloudellinen tilanne olisi vakaa tai että perheen toimeentulon edellytykset olisivat parantuneet. Vastaavasti monilla opiskelijoilla voi jo maahan tullessaan olla riittävät taloudelliset resurssit, vakaa elämäntilanne ja realistinen suunnitelma perheen toimeentulosta. Tällöin yhden vuoden odotusaika muodostuu rajoitukseksi ilman selvää yhteyttä tavoiteltuun lopputulokseen.

Ehdotus kohtelee hyvin erilaisissa elämäntilanteissa olevia opiskelijoita samalla tavalla. Samojen sääntöjen piiriin asetettaisiin esimerkiksi nuori yksin opiskelemaan saapuva kandidaattiopiskelija, työelämäkokemusta omaava maisteriopiskelija, tohtorikoulutettava sekä opiskelija, jonka puolisoilla on jo työpaikka tai realistinen työllistymismahdollisuus Suomessa. Yhdenmukainen odotusaika ei ota huomioon hakijoiden erilaisia riskejä, voimavaroja eikä perhetilanteita.

Pidämme erityisen huolestuttavana vaikutuksia lapsiperheisiin. Käytännössä ehdotettu sääntely tarkoittaisi sitä, että perheenjäsen ei voisi edes jättää oleskelulupahakemusta ennen kuin opiskelija on oleskellut Suomessa vuoden ajan. Kun tähän lisätään hakemusten käsittelyajat, voi perheen erossaolo venyä helposti noin puolentoista vuoden mittaiseksi tai jopa pidemmäksi. Pitkä perheen erilläänolo voi heikentää lasten hyvinvointia, opiskelijan mielenterveyttä, opintojen etenemistä sekä koko perheen mahdollisuuksia rakentaa vakaata tulevaisuutta Suomessa. Lapsen etua tulisi arvioida aidosti tapauskohtaisesti eikä ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa.

Esityksen vaikutukset korostuvat erityisesti maisteritason koulutuksissa, joiden kesto on usein vain yksi tai kaksi vuotta. Tällaisissa ohjelmissa vuoden odotusaika yhdistettynä käsittelyaikoihin voi johtaa tilanteeseen, jossa perheenjäsenet pääsevät Suomeen vasta opintojen loppuvaiheessa tai jopa vasta opiskelijan valmistumisen kynnyksellä. Tällöin perheenyhdistämisen mahdollisuus menettää käytännössä merkityksensä opiskeluaikana. Samalla juuri maisteriopiskelijat ovat usein työelämäkokemusta omaavia ja perheellisiä henkilöitä, joiden osaamista Suomi pyrkii houkuttelemaan.

Esitys voi myös aiheuttaa merkittäviä yhdenvertaisuusvaikutuksia. Erityisen vaikeaan asemaan voivat joutua yksinhuoltajat sekä opiskelijat, joiden kulttuurisessa tai sosiaalisessa tilanteessa perheen pitkäaikainen erilläänolo ei ole realistinen vaihtoehto. Erityisesti on huomioitava, että joissakin kulttuureissa tai yhteiskunnallisissa olosuhteissa perheellisen naisen mahdollisuus lähteä yksin ulkomaille opiskelemaan ilman puolisoa ja lapsia voi olla käytännössä hyvin rajallinen. Tällöin ehdotus voi tosiasiallisesti estää osaa naisista hakeutumasta Suomeen opiskelemaan, vaikka he muutoin täyttäisivät kaikki opiskelun ja toimeentulon edellytykset, mikä on vastoin Suomen poliittista linjaa. Mm. ulkoministeriön verkkosivuilla sanotaan: "Suomi korostaa sekä kansalais- ja poliittisten oikeuksien että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien keskinäistä täydentävyyttä." "Kansainvälisesti Suomi painottaa muun muassa naisten, tyttöjen, vammaisten henkilöiden, alkuperäiskansojen ja sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen sekä muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien edistämistä ja puolustamista."

Lisäksi ehdotuksella voi olla kielteisiä vaikutuksia Suomen kansainväliseen kilpailukykyyn. Kansainväliset opiskelijat vertailevat eri maiden tarjoamia mahdollisuuksia kokonaisuutena, johon kuuluu myös perheenyhdistämispolitiikka. Erityisesti maisteri- ja tohtoritason opiskelijat ovat usein perheellisiä ja samalla juuri niitä henkilöitä, joilla on parhaat edellytykset jäädä valmistumisen jälkeen Suomen työmarkkinoille. On mahdollista, että ehdotus heikentäisi Suomen kykyä houkutella ja sitouttaa osaajia tilanteessa, jossa Suomi pyrkii vahvistamaan osaamisperusteista maahanmuuttoa ja vastaamaan työvoimapulaan.

Pidämme myös epäselvänä, vähentäisikö ehdotus tosiasiallisesti viranomaisten työmäärää. Vaikka opiskelijan ensimmäisen oleskeluluvan käsittely voisi joissakin tapauksissa yksinkertaistua, syntyy vastaavasti myöhemmin uusi perheenjäsenen lupaprosessi. Lisäksi mahdolliset poikkeushakemukset, lisäselvitykset ja muutoksenhaut voivat lisätä hallinnollista kuormitusta.

Katsomme, että esityksen tavoitteet voitaisiin saavuttaa paremmin ja vähemmän perhe-elämää rajoittavilla keinoilla. Vaihtoehtoisesti voitaisiin hyödyntää yksilöllistä kokonaisharkintaa, jossa huomioidaan opiskelijan ja perheen todellinen toimeentulo, asumisjärjestelyt, puolison työllistymismahdollisuudet, lasten asema sekä muut perhetilanteeseen liittyvät seikat. Mikäli odotusaika katsotaan tarpeelliseksi, sen tulisi olla nykyistä lyhyempi ja siihen tulisi sisältyä selkeät ja käytännössä toimivat poikkeusmahdollisuudet.

Yhteenvedona katsomme, että ehdotuksen tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia, mutta yhden vuoden yleinen odotusaika on liian jäykkä ja laaja-alainen keino niiden saavuttamiseksi. Käytännössä sääntely voi johtaa jopa noin puolentoista vuoden mittaiseen perheen erossaoloon, mikä on erityisen ongelmallista lapsiperheille sekä lyhyissä maisteriohjelmassa opiskeleville. Ehdotus voi aiheuttaa merkittäviä haittoja opiskelijoille ja heidän perheilleen sekä heikentää Suomen houkuttelevuutta kansainvälisten opiskelijoiden kohdemaana ilman, että sen vaikuttavuudesta on esitetty riittävää näyttöä.

Kielitaitoedellytystä koskeva ehdotus

Pidämme perusteltuna tavoitetta varmistaa, että opiskelijalla on riittävät kielelliset valmiudet suorittaa opintonsa menestyksekkäästi. Riittävä kielitaito tukee opintojen etenemistä, vähentää keskeyttämisriskiä sekä auttaa opiskelijaa selviytymään uudessa opiskelu- ja elinympäristössä. On myös ymmärrettävää, että lainsäädännössä pyritään huomioimaan tilanteet, joissa opiskelijan tosiasialliset valmiudet opintojen suorittamiseen ovat puutteelliset.

Katsomme kuitenkin, että ehdotukseen liittyy useita merkittäviä käytännön ja oikeudellisia kysymyksiä, jotka tulisi ratkaista selkeämmin ennen sääntelyn käyttöönottoa.

Keskeinen ongelma on, ettei esityksessä riittävän tarkasti määritellä, mitä tarkoitetaan opintojen suorittamisen kannalta riittävällä kielitaidolla. Eri koulutusasteiden, oppilaitosten ja koulutusohjelmien vaatimukset voivat poiketa huomattavasti toisistaan. Ilman selkeitä valtakunnallisia kriteerejä on vaarana, että kielitaitoedellytystä sovelletaan epäyhtenäisesti ja että hakijoiden mahdollisuudet ennakoida lupaharkinnan lopputulosta heikkenevät.

Pidämme tärkeänä, että oppilaitosten tekemä arvio hakijan kielitaidosta on ensisijainen lähtökohta. Oppilaitoksilla on paras asiantuntemus arvioida, millaista kielitaitoa kyseinen koulutusohjelma edellyttää. Mikäli oppilaitos on arvioinut hakijan kielitaidon riittäväksi ja hyväksynyt hänet opiskelijaksi, tulisi maahanmuuttoviranomaisen voida poiketa tästä arviosta vain poikkeuksellisissa ja selkeästi perustelluissa tilanteissa.

Huolta herättää myös ehdotus, jonka mukaan oleskelulupa voitaisiin myöhemmin peruuttaa, jos opiskelijan kielitaidon katsotaan olevan riittämätön. Esityksessä ei riittävän selkeästi määritellä, millä perusteella tällainen arvio tehtäisiin. Epäselväksi jää esimerkiksi, perustuuko arvio oppimistuloksiin, opintojen etenemiseen, erilliseen kielitaidon arviointiin vai johonkin muuhun näyttöön.

Pidämme ongelmallisena sitä, että opiskelija voi saada opiskelupaikan, muuttaa Suomeen, maksaa mahdolliset lukukausimaksut, vuokrata asunnon ja aloittaa opintonsa, mutta joutua myöhemmin tilanteeseen, jossa hänen oleskelulupansa voidaan peruuttaa tulkinnanvaraisen kielitaitoarvion

perusteella. Tällainen sääntely voi heikentää oikeusvarmuutta ja lisätä opiskelijoiden epävarmuutta merkittävästi.

Lisäksi on huomioitava, että opintojen etenemiseen vaikuttavat monet muutkin tekijät kuin kielitaito. Hidas opintojen eteneminen tai opintomenestyksen heikkeneminen voi johtua esimerkiksi terveydellisistä syistä, taloudellisista vaikeuksista, kulttuuriseen ympäristöön sopeutumisesta tai henkilökohtaisista elämäntilanteista. Näitä tilanteita ei tulisi automaattisesti tulkita osoitukseksi puutteellisesta kielitaidosta.

Ehdotuksen käytännön toteuttaminen voi myös lisätä hakijoille aiheutuvia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa, mikäli kielitaidon osoittaminen edellyttää erillisiä testejä tai todistuksia. Tämä voi muodostaa erityisen korkean kynnyksen hakijoille maista, joissa virallisten kielitestien saatavuus on rajallista tai niiden kustannukset ovat suhteettoman suuria.

Katsomme, että ennen kielitaitoedellytyksen käyttöönottoa tulisi määritellä selkeät ja yhdenmukaiset arviointiperusteet, täsmentää oppilaitosten ja viranomaisten välistä vastuunjakoja sekä säätää tarkasti niistä tilanteista, joissa kielitaidon puutteellisuus voisi johtaa oleskeluluvan epäämiseen tai peruuttamiseen. Opiskelijalle tulisi aina varata mahdollisuus täydentää selvityksiään sekä korjata mahdollisia puutteita ennen näin merkittävien seuraamusten käyttämistä.

Yhteenvedona totemme, että kielitaidon merkitys opintojen onnistumiselle on kiistaton, mutta ehdotuksen suurimmat haasteet liittyvät kielitaitoedellytyksen määrittelyyn, arvioinnin yhdenmukaisuuteen sekä oleskeluluvan peruuttamiseen liittyvään oikeusvarmuuteen. Ilman tarkempia kriteerejä ja riittäviä oikeusturvatakeita sääntely voi muodostua liian tulkinnanvaraiseksi ja vaikeasti ennakoitavaksi sekä opiskelijoille että oppilaitoksille.

Toimeentuloedellytystä koskevaa asetuksenantovaltuutussäännöstä ja sen perusteella säädettävää valtioneuvoston asetusta koskeva ehdotus

Pidämme tarpeellisena seurata elinkustannusten tasoa Suomessa ja sopeuttaa toimeentulovaatimus niihin kohtuullisin väliajoin. Muutosten tulee toteutua ennakoidusti ja kohtuullisina eikä muutoksia saa tulla niin usein, että maahan pyrkivien opiskelijoiden tosiasiallisesti olisi vaikeaa vastata oleskelulupaprosessin aikana tapahtuviin muutoksiin. On huomioitava, että yksilöiden ja perheiden tarpeiden kustannukset ovat yksilöllisiä ja vaatimustason pitää siksi pysyä minimitasolla.

Muuta lausuttavaa esityksestä

-

Toikkanen Terhi
Edunation Oy