

Asia: VN/7059/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (pysyvä oleskelulupa)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Tiivistelmä

Hallituksen esitysluonnoksella tiukennetaan pysyvän oleskeluluvan edellytyksiä. Voimassa olevan lain mukaan pysyvään oleskelulupa vaaditaan neljän vuoden yhtäjaksoinen oleskelu Suomessa jatkuvalla oleskeluvalla. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että pysyvään oleskelulupa vaadittava oleskeluaika nostettaisiin normaalitilanteessa neljästä vuodesta kuuteen vuoteen. Lisäksi täysin uutena ehdotetaan kuuden vuoden asumisajan päälle vielä niin sanottuja kotoutumisedellytyksiä, joita olisivat riittävä kielitaito sekä kahden vuoden työhistoria.

Tietyissä tapauksissa olisi edelleen mahdollista saada pysyvä oleskelulupa neljän vuoden asumisajalla. Neljän vuoden oleskelun jälkeen pysyvä oleskelulupa olisi mahdollista niissä tapauksissa, joissa hakija täyttäisi yhden kolmesta vaihtoehtoisesta edellytyksestä: 1) 40.000 euron vuositulot, 2) Suomessa tunnustettu ylempi korkeakoulututkinto tai jatkotutkinto yhdessä kahden vuoden työhistorian kanssa tai 3) erityisen hyvä kielitaito yhdessä kolmen vuoden työhistorian kanssa.

Kaikissa tilanteissa työhistoriavaatimus sisältäisi sen, ettei hakija olisi saanut turvautua työttömyysturvaan tai toimeentulotukeen kuin yhteensä enintään kolmen kuukauden ajan.

Vaihtoehtoisesti pysyvä oleskelulupa olisi mahdollista saada ilman tiettyä asumisaikavaatimusta, mikäli henkilö olisi suorittanut Suomessa yliopistotutkinnon. Tällä helpotettaisiin Suomessa opiskelleiden asemaa, sillä pysyvän oleskeluluvan voisi saada suorittamalla Suomessa ylemmän korkeakoulututkinnon, jatkotutkinnon tai yliopistossa alemman korkeakoulututkinnon. Tällöin pysyvään oleskelulupaan ei siis liittyisi vaatimusta tietyn pituisesta oleskelusta, mutta Suomessa suoritettun tutkinnon lisäksi vaadittaisiin kuitenkin vähintään kehittyvää kielitaitoa.

Lisäksi pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämisedellytyksiin lisättäisiin kielitaitoedellytys.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan tiukennettavaksi pysyvän oleskeluluvan ja pitkään oleskelleen EU-oleskeluluvan rikosesteitä siten, että ehdoton vankeusrangaistus aloittaisi oleskeluajan laskemisen alusta.

Tavoitteena ehdotetuilla lakimuutoksilla on esitysluonnoksen mukaan kannustaa kotoutumiseen ja antaa näkymä tulevaisuudesta suomalaisessa yhteiskunnassa.

Amnesty vastustaa kyseisiä ehdotuksia. Esitysluonnoksessa muutoksia perustellaan kotoutumiseen kannustamisella, mutta Amnesty katsoo, että muutokset päinvastoin vaikeuttavat kotoutumista suuresti. Esitetyillä muutoksilla olisi se seuraus, että osa ihmisistä ei koskaan tulisi saamaan pysyvää oleskelulupaa. Muutokset myös suosivat varakkaita ja korkeasti koulutettuja ihmisiä heikommassa asemassa olevien sijaan, mikä johtaa eriarvoiseen kohteluun. Muutoksille ei ole esitetty painavia yhteiskunnallisia perusteita, vaan ne ovat pikemminkin yhteiskunnankin edun vastaisia.

Pysyvä oleskelulupa kuuden vuoden oleskelun jälkeen

Tällä hetkellä pysyvää oleskelulupaa voi hakea, jos on jatkuvalla oleskeluluvalla oleskellut maassa neljän vuoden ajan. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että pysyvän oleskeluluvan edellytyksenä olevaa oleskeluaikaa nostettaisiin neljästä vuodesta kuuteen vuoteen. Asumisajan lisäksi ehdotetaan uusia lisäedellytyksiä. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että hakijan tulisi täyttää tietyt niin sanotut kotoutumisedellytykset eli vähintään tyydyttävä suullisen ja kirjallisen suomen tai ruotsin kielen taito sekä välittömästi ennen pysyvän oleskeluluvan hakemista saavutettu vähintään kahden vuoden työhistoria, jonka aikana hakija saisi turvautua työttömyysturvaan tai toimeentulotukeen enintään kolmen kuukauden ajan.

Mikäli hakija ei täyttäisi edellä mainittuja kotoutumisedellytyksiä, hän ei saisi pysyvää oleskelulupaa, ellei kyse olisi tietyistä poikkeuksista, kuten vanhuuseläkeiän ylittäneistä henkilöistä, lapsista tai lääketieteellisistä syistä aiheutuvasta pysyvistä esteestä.

Amnesty katsoo, että oleskeluaikaedellytyksen nostaminen neljästä kuuteen vuoteen on suuri muutos ja vaikuttaa voimakkaasti etenkin turvapaikanhakijoina Suomeen tulleisiin henkilöihin. Lisäksi aiemmin tällä hallituskaudella tehty toinen ulkomaalaislain muutos teki kansainvälisen suojelun luvista hyvin lyhyitä. Esimerkiksi toissijaista suojelua saaneet joutuvat hakemaan jatkolupia vuosittain. Oleskeluaikaedellytyksen nosto kuuteen vuoteen merkitsee sitä, että toissijaista suojelua saaneet joutuvat hakemaan jatkolupaa useaan kertaan ennen kuin voivat hakea pysyvää oleskelulupaa.

Lisäksi pysyvään oleskelulupaan lisätty kotoutumisedellytys merkitsee täysin uudenlaista lainsäädäntöä Suomessa. Pysyvän oleskeluluvan saaneiden on voitu jo voimassa olevien säännösten aikaan katsoa osoittavan riittävää kotoutumista Suomeen. Hakijat ovat asuneet Suomessa useita vuosia ja kansainvälistä suojelua saaneet lisäksi jopa vuosia muita pidempään, koska heidän kohdallaan turvapaikkamenettelyn kesto pidentää oleskelun kokonaisaikaa ja asettaa heidät siten eriarvoiseen asemaan muihin maahanmuuttaneisiin nähden.

Kovin pitkä asumisaikaedellytys sekä vaikeasti täytettävät muut vaatimukset pikemminkin heikentävät kuin edistävät hakijoiden kotoutumista etenkin, kun odotusaikana oleskelun jatkolupia joutuu hakemaan useaan kertaan. Mikäli hakijalla ei ole edes mahdollisuuksia täyttää ehdotettuja kotoutumisedellytyksiä tai niiden täyttäminen on hyvin hankalaa, tämä on omiaan heikentämään hakijan sitoutumista yhteiskuntaan ja voi johtaa toiseuden kokemukseen sekä syrjäytymisen kasvuun. Amnesty katsoo, että ehdotetut muutokset eivät edistä kotoutumista. Kotoutumista edistäisi päinvastoin pysyvän oleskeluluvan helppo saavuttaminen ja yhteiskunnan hyväksyvä sekä vastaanottava asenne.

Amnesty viittaa Jyväskylän yliopiston esitysluonnoksesta antamaan lausuntoon, jossa todetaan seuraavasti: "[t]utkimuksissa on todettu, että määräaikaisiin oleskelulupiin liittyvä epävarmuus ja niistä johtuva karkotuksen pelko aiheuttavat yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen tasolla erilaisia psykologisia ja terveysongelmia, jotka eivät edesauta kotoutumista (ks. esim. Drotbohm & Hasselberg 2015; Horsti & Pirkkalainen 2023)."

Lisäksi kielitaitovaatimus voi olla hankala täyttää. Amnesty toteaa, että kielitaitovaatimuksen taso olisi sama kuin kansalaisuutta haettaessa, mikä ei ole johdonmukaista. Vaatimustaso onkin liian korkea. Lisäksi kielitaitoedellytys tulee joka tapauksessa vastaan kansalaisuutta hakiessa, joten kielitaidon edellyttäminen pysyvää oleskelulupaa hakiessa ei ole tarpeen. Kielen oppimista on myös vaikeutettu. Kotoutumispalveluiden järjestämisen korvausaikaa on vastikään lyhennetty ja siten

kielen oppiminen on vaikeutunut. Aikuisten maahanmuuttaneiden ihmisten kielenopetukseen tulisikin panostaa ja sen resursseja lisätä.

Erityisen hankala kielitaitovaatimusta on täyttää haavoittuvassa asemassa olevien suojeluperusteisella luvalla tai yksilöllisellä inhimillisellä syyllä annetulla luvalla tai ihmiskaupan uhrin luvalla oleskelevien henkilöiden. Henkilöllä ei välttämättä ole luku- ja kirjoitustaitoa, hän ei ehkä ole pystynyt kouluttautumaan tai hän voi olla traumatisoitunut tai muutoin sellaisessa fyysisessä tai henkisessä tilassa, ettei hän kykene oppimaan kieltä vaaditusti. Myös perheenyhdistämistä ollaan vaikeuttamassa, mikä myös osaltaan vaikeuttaa kotoutumista ja yhteiskuntaan sitoutumista. Henkilöiden, jotka eivät saa perheenjäseniään luokseen, etenkin mikäli perheenjäsenten turvallisuus on vaarassa, voi olla vaikea keskittyä kielen opiskeluun ja muiden vaadittavien kotoutumisedellytysten, kuten työhistoriaedellytyksen, täyttämiseen. Amnesty katsookin, että hallituksen tekemät lukuisat ulkomaalaisten oikeuksien heikennykset vaikuttavat kokonaisuutena erittäin voimakkaasti henkilön mahdollisuuksiin kotoutua.

Myös kahden vuoden työhistoriaedellytys voi muodostua hankalaksi tai jopa mahdottomaksi täyttää. Edellytys hankaloittaa jälleen etenkin kansainvälistä suojelua tai yksilöllisestä inhimillisestä syytä oleskeluluvan saaneen tai ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan saaneen henkilön mahdollisuuksia saada pysyvä oleskelulupa. Kyseisillä luvilla oleskelevien henkilöiden voi olla vaikea päästä Suomen työmarkkinoille, sillä heillä ei välttämättä ole tarvittavaa koulutusta, työmarkkinoiden vaatimaa hyvää kielitaitoa tai työmarkkinoiden syrjivien asenteiden vuoksi (ks. esim. Suomessa on ennätyskellisen paljon ulkomaalaisia työttömiä | HS.fi, Suomessa syntyneet ulkomaalaistaustaiset nuoret koulutuksessa ja työmarkkinoilla - Valto, Maahanmuuttajien osaamista jää käyttämättä työmarkkinoilla | Tieto&trendit). Erityisen ongelmallinen työhistoriaedellytys on haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille, kuten esimerkiksi vammaisille, yksinhuoltajille tai traumatisoituneille henkilöille.

Toimeentulotukeen tai työmarkkinatukeen yli kolmeksi kuukaudeksi turvautuminen katkaisisi automaattisesti työhistorian kertymisen. Ehto ei myöskään merkitse vain yhtäjaksoista tukeen turvautumista, vaan yli kolmen kuukauden tuet voivat kertyä erillisistä kerroista, mikä johtaa siihen, että jopa lyhytaikaiset turvautumiset tukeen johtavat työhistorian kertymisen katkeamiseen, mikäli turvautumisia tulee yhteensä yli kolmen kuukauden ajalta. Kyseinen ehto on kohtuuton, koska se ei sisällä minkäänlaista joustoa tai tapauskohtaista harkintaa. Käytännössä tuen tarve voi johtua monista eri seikoista, joihin henkilö ei välttämättä pysty itse vaikuttamaan. Työmarkkinoiden suhdannevaihtelut, määräaikaiset työsuhteet ja jopa lomautukset johtavat helposti yli kolmen kuukauden ajalta tukeen turvautumisen tarpeeseen.

Lisäksi toimeentulotukeen turvautumisen osalta jopa hakijan puolison turvautuminen tukeen merkitsisi työhistoriaedellytyksen katkeamista, sillä toimeentulotuki katsotaan perhekohtaiseksi etuudeksi. Tässäkään ei ole otettu huomioon perhekohtaisia tuen yllättäviäkin tarpeita, kuten esimerkiksi lapsen vakava sairastuminen ja siitä johtuvat suuret terveydenhuoltokustannukset. Onkin riski, että henkilöt jättävät hakematta tarvitsemaansa tukea sen pelossa, etteivät silloin saisi pysyvää oleskelulupaa.

Vaikka ehdotus työhistoriaedellytyksestä vaikuttaisi voimakkaimmin edellä mainittuihin suojeluperusteisiin ja vastaaviin lupiin, myös työperusteisella oleskeluluvalla Suomessa oleskelevan henkilön voi olla hankala täyttää kyseistä edellytystä. Työsuhteet voivat olla niin sanotusti epätyypillisiä, työntekijä voidaan lomauttaa tai irtisanoa ja ylipäänsä hetkelliset turvautumiset tukiin voivat työperusteisella oleskeluluvalla oleskelevalla henkilöllä olla perusteltuja ilman, että se tarkoittaisi kotoutumisen ongelmia. Työntekijän tulee myös voida irtisanoutua työsuhteesta, johon liittyy esimerkiksi hyväksikäyttöä, syrjintää tai muita työntekijän oikeuksien loukkauksia ilman, että häntä tästä rangaistaisiin työhistoriaedellytyksen uudelleen alkamisella.

Työhistoriaedellytys voi jopa luoda epäterveitä työmarkkinoita, mikäli hakijat joutuvat turvautumaan mihin tahansa työhön millä tahansa ehdoilla, jotta saavat kerrytettyä kahden vuoden työhistorian. Ehdotus on siten omiaan lisäämään hyväksikäytön riskiä ja luomaan matalapalkkaisia työpaikkoja tai -aloja.

Lisäksi kotoutumisessa on tärkeää, että koko perheen kotoutumista tuetaan. Perheen kotoutuminen lisää myös työntekijöiden halukkuutta sitoutua yhteiskuntaan ja jäädä Suomeen tekemään töitä. Mikäli puolison pysyvän oleskeluluvan saaminen hankaloituisi, voisi muuten Suomesta pysyvän oleskeluluvan saanut ulkomaalainen työntekijä päättää viedä ammattitaitonsa toiseen maahan.

Eläkeiän ylittäneiden kohdalla tehtävä poikkeus

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että alimman vanhuuseläkeiän ylittäneen ulkomaalaisen kohdalla kuuden vuoden oleskelun jälkeen myönnettävän pysyvän oleskeluluvan osalta olisi riittävää, että työhistoriaedellytys olisi kertynyt välittömästi ennen vanhuuseläkkeen alkamista.

Kyse on siis hakijoista, jotka olisivat oleskelleet Suomessa jatkuvaluonteisella oleskeluluvalla alle kuusi vuotta ennen eläkeiän ylittämistä. Heiltä ei edellytettäisi sitä, että kahden vuoden työhistoria pitäisi kerryttää välittömästi ennen pysyvän oleskelulupahakemuksen jättämistä, koska heiltä ei voisi eläkeiän ylitettyä enää vaatia työssäkäyntiä. Heidän olisi siis mahdollista kerryttää vaadittava työhistoria juuri ennen eläkeiän saavuttamista.

Amnesty toteaa, että vaikka esitysluonnoksessa ehdotetaan jonkinlaista helpotusta vanhuuseläkeiän saavuttaneille hakijoille, kyseinen ehdotus ei luo useimmille heistä tosiasiallista mahdollisuutta saada pysyvää oleskelulupaa. Voidaan olettaa, että iso osa ihmisistä, jotka ovat saapuneet Suomeen vasta lähellä eläkeikää, oleskelee Suomessa suojeluperusteisella oleskeluluvalla. Heidän on tästä syystä muutenkin hankala päästä Suomessa työmarkkinoille, minkä lisäksi heillä saattaa olla terveydellisiä ongelmia tätä vaikeuttamassa. Lisäksi työmarkkinoiden mahdollinen ikäsyrjintä vaikeuttaa entisestään ikääntyneiden ja erityisesti lähellä eläkeikää olevien henkilöiden töihin

pääsyä. Amnesty katsoo, että kyseiset vaatimukset ovatkin ikääntyneille hakijoille kohtuuttomia. Kielitaitoa ikääntyneiltä, iältään 65 vuotta tai sitä vanhemmilta, ei edellytettäisi.

Amnesty huomauttaa, että esitysluonnoksessa ei ole ehdotettu poikkeusta henkilöille, jotka ovat saapuneet Suomeen sen ikäisinä, että heillä ei ole ollut mahdollisuutta kerryttää kahden vuoden työhistoriaa ennen eläkeiän alkamista. Mikäli henkilö on saapunut Suomeen vasta eläkeikäisenä, hän ei voisi täyttää työhistoriaedellytystä ja saada näin pysyvää oleskelulupaa.

Sairaiden ja vammaisten henkilöiden kohdalla tehtävä poikkeus

Kotoutumisedellytyksistä on esitysluonnoksen mukaan yksittäistapauksessa mahdollista poiketa, mikäli ulkomaalainen ei pysty täyttämään edellytystä sairauden, vamman tai häiriön vuoksi. Työntekijä olisi tällöin tilapäisesti poissa työelämästä, mutta palaisi ennen pysyvän oleskeluluvan hakemista töihin ilman, että työsuhde olisi päättynyt. Esitysluonnoksen mukaan sairaus, vamma tai häiriö kattaisi ”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”. Mikäli hakijan toimintakyky voisi esimerkiksi ajan kuluessa muuttua, keskeistä olisi diagnoosi sekä arvio sen vaikutuksesta kyseiseen hakijaan nyt ja vastaisuudessa. Kutakin estettä punnittaisiin erikseen suhteessa kielitaitoon ja työntekoon.

Työnteon estymisen lähtökohtana voisi olla kansaneläkelain mukainen työkyvyttömyys, kun taas kielitaitoedellytyksestä voitaisiin poiketa, mikäli esimerkiksi hakijan kehitys- tai aistivamma estäisi häntä pitkälläkään aikavälillä saavuttamasta riittävää kielitaitoa. Poikkeamisperusteiden rajaaminen vain lääketieteellisiin pysyviin esteisiin toteuttaisi esitysluonnoksen mukaan ”tavoitetta kannustaa kotoutumiseen ja mahdollistaa pysyvä oleskelu lähtökohtaisesti vain niille, jotka osoittavat siihen kykenevänsä”.

Amnesty toteaa, että vaatimus palaamisesta takaisin työelämään ennen pysyvän oleskeluluvan hakemista ei ota huomioon tilanteita, joissa sairaus jatkuu pitkään eikä pysyvää oleskelulupaa ilmeisesti voisi hakea myöskään vanhempainvapaan aikana. Esitysluonnoksessa näitä tilanteita ei ole tarkasteltu eikä otettu huomioon syrjinnän näkökulmasta.

Amnesty katsoo, että kotoutumisedellytyksistä poikkeamisen mahdollisuuden rajaaminen näin suppeaksi, johtaa epäinhimillisiin tilanteisiin. Ihmisillä on monia eri syitä sille, miksi heille voi olla erittäin vaikeaa tai jopa mahdotonta työllistyä edellytyksen vaatimalla tavalla tai oppia kieltä vaaditun tasoisesti. Luku- ja kirjoitustaidottomuus, kouluttamattomuus, erilaiset traumakokemukset, perhetilanne, oppimisvaikeudet sekä moni muu seikka saattavat tehdä edellytysten täyttämisestä mahdotonta.

Mikäli pysyvä oleskelulupa on tarkoitettu vain niille, jotka ”osoittavat siihen kykenevänsä”, se jättää yhteiskunnassamme heikoimmassa asemassa olevat pysyvästi niin sanotusti välitilaan, jossa heidän asemansa Suomessa on aina jollain tasolla väliaikainen ja epävarma. Etenkin toissijaista suojelua saaneiden kohdalla tilanne muodostuu kohtuuttomaksi, jos he joutuvat hakemaan jatkolupia vuoden välein ja olemaan aina epävarmuudessa oleskelunsa jatkuvuudesta. Näin voisi siis jatkua vuosikymmeniä, mikäli heille ei myönnettäisi pysyvää oleskelulupaa sen ehdotettujen edellytysten täyttämisen vaikeuden vuoksi. Tämä, jos mikä, on omiaan heikentämään ihmisten kotoutumista Suomeen.

Lasten kohdalla tehtävä poikkeus

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan lapsen osalta, että lapsen oleskelulupa ”sidottaisiin siihen, että lapsen huoltajalla olisi pysyvä oleskelulupa”. Lapselta ei siten vaadittaisi mitään tiettyä asumisaikaa tai oleskelulupaa, vaan lapsi voisi saada pysyvän oleskeluluvan, kun hänen huoltajallaan olisi vastaava.

Poikkeuksena olisivat tilanteet, joissa lapsella ei olisi Suomessa huoltajaa tai huoltaja ei kuuluisi oleskelulupajärjestelmän piiriin eli olisi Suomen kansalainen tai säilyttänyt EU:n vapaaseen liikkuvuuteen perustuvan oleskeluoikeutensa oltuaan esimerkiksi aiemmin EU-kansalainen. Tällaisissa tapauksissa lapselta vaadittaisiin asumisaikavaatimuksena neljän vuoden omaa oleskelua. Lapset vapautettaisiin vaatimuksesta täyttää mitään uusista kotoutumisedellytyksistä, kuten kielitaito tai työhistoria.

Huoltajansa kanssa Suomessa oleva lapsi voisi saada pysyvän oleskeluluvan vain, jos hänen huoltajallaan olisi sellainen. Esitysluonnoksen mukaan ”lapsen etu toteutuu silloin, kun lapsi saa oleskella yhdessä huoltajansa tai huoltajiensa kanssa. Tältä näkökannalta esitys toteuttaa hyvin lapsen etua, kun lähtökohtana on se, että lapsi voisi saada pysyvän oleskeluluvan silloin, kun hänen huoltajallaan olisi sellainen.”

Amnesty katsoo, ettei kyseinen periaate ota lapsen etua huomioon riittäväällä tavalla. Lapsen oleskelu yhdessä huoltajansa kanssa ei millään lailla edellytä sitä, ettei lapsi voisi saada pysyvää oleskelulupaa, vaikkei hänen huoltajansa voisi sellaista saada. Lapsen edun mukaista ei ole oleskella maassa epävarmuudessa ja pysyvä oleskelulupa edistäisi lapsen turvallisuuden tunnetta ja yhteiskuntaan kuulumista, vaikkei hänen huoltajallaan sellaista olisi. Huoltajan voisi monesta erisyistä olla vaikea saada pysyvää oleskelulupaa, kun sen saamista nyt ehdotetaan merkittävästi kiristettäväksi. Lapsen etu ei ole oleskella pitkiä aikoja määräaikaisilla oleskeluluvilla.

Ilman huoltajaa tai edellä mainitusti oleskelulupajärjestelmän piiriin kuulumattoman huoltajansa kanssa olevalle lapselle asetettaisiin neljän vuoden asumisaikavaatimus pysyvän oleskeluluvan edellytyksenä. Amnesty huomauttaa, että säännös muodostuu kohtuuttomaksi tilanteissa, joissa lapsi täysi-ikäistyy ennen kuin neljän vuoden asumisaikavaatimus täyttyisi. Ilmeisesti esitysluonnoksen tarkoituksena on, että tässä tilanteessa asumisaikavaatimus muuttuisi niin sanotuksi yleiseksi kuuden vuoden edellytykseksi ja lisäksi silloin edellytettäisiin kotoutumisedellytysten täyttämistä. Etenkin kotoutumisedellytyksiin kuuluva työhistoriaedellytys voi muodostua tässä vaiheessa hankalaksi täyttää, kun kyse on vastikään aikuistuneesta nuoresta henkilöstä. Onkin oletettavaa, että pysyvän oleskeluluvan edellytysten täyttymiseen kuluva aika venyy tällöin jopa kuutta vuotta pidemmäksi.

Amnesty katsoo olevan kohtuutonta, ettei ilman huoltajaa tulleiden sekä oleskelulupajärjestelmän piiriin kuulumattomien huoltajien lasten kohdalla poikettaisi asumisaika- ja kotoutumisedellytyksistä. Edes neljän vuoden asumisaikavaatimus ei ole kohtuullinen lasten kohdalla. Mikäli poikkeusta heidän kohdallaan ei sallittaisi, voisi muodostua tilanteita, joissa edes Suomen kansalaisen lapsi ei saisi pysyvää oleskelulupaa. Tämä ei voi missään tapauksessa olla lapsen edun mukaista.

Poikkeamisiin liittyviä muita huomioita

Esitysluonnoksessa mainitaan, että mikäli henkilön olisi hankala täyttää kotoutumisedellytyksiä, tällä olisi mahdollisuus hakea pysyvää oleskelulupaa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan kautta. Tämä ei kuitenkaan ole tosiasiasa vaihtoehto. Kyseisen oleskeluluvan asumisaikavaatimus on viisi vuotta, mutta esitysluonnoksessa kiristetään sen osalta kielitaitovaatimuksia erittäin korkealle tasolle, mikä olisi suurimman osan hakijoista mahdoton saavuttaa. Kielitaitovaatimus tulisi olemaan hyvä suullinen ja kirjallinen suomen tai ruotsin kielen taito, mikä on hyvin vaativa taso ja sen saavuttaminen vaatisi runsaasti tukea. Amnesty katsoo, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan edellytykseksi ei ylipäänsä tule asettaa kyseistä hyvin vaativaa kielitaidon tasoa.

Amnesty huomauttaa myös, että Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (myöh. pakolaissopimus) mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan. Esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset päinvastoin vaikeuttavat kansainvälistä suojelua saaneiden asemaa yhteiskunnassa. Kaikkien ehdotettujen uusien tai muutettujen edellytysten täyttämisen voidaankin arvioida olevan vaikeampaa suojelua saaneille henkilöille, eikä heille ole ehdotettu minkäänlaisia helpotuksia tai kohtuullistamista. Amnesty toteaa, että lakiesitys ei ole pakolaissopimuksen velvoitteiden mukainen.

Pysyvä oleskelulupa neljän vuoden oleskelun jälkeen sekä Suomessa suoritetun korkeakoulututkinnon jälkeen

Hakija voisi esitysluonnoksen mukaan saada pysyvän oleskeluluvan jo neljän vuoden kuluttua, mikäli hänellä olisi joko 40.000 euron vuositulot tai Suomessa tunnustettu ylempi korkeakoulututkinto/jatkotutkinto sekä kahden vuoden työhistoria tai erityisen hyvä kielitaito sekä kolmen vuoden työhistoria.

Amnesty toteaa, että hallituksen esityksellä luodaan kaksijakoinen järjestelmä, jossa suositaan hyvätuloisia sekä pitkälle koulutautuneita maahanmuuttaneita. Heikommassa asemassa olevat maahanmuuttajaryhmät joutuvat eriarvoisesti kohdelluiksi. Kyseinen jaottelu ei myöskään osoita kotoutumisen tasoa, mikäli ajatuksena on, että nopeammin kotoutuneet saisivat pysyvän oleskeluluvan aiemmin. Ensinnäkään tuloeroista ei voida vetää sellaista johtopäätöstä, että korkeampituloisen olisi paremmin kotoutunut. Myöskään koulutuksen taso ei kerro kotoutumisen tasosta.

Suurempia vuosituloja saavilta ei edellytettäisi kielitaitoa eikä myöskään työhistoriaa Suomessa. Vuositulot voisivat muodostua myös pääomatuloista. Amnesty katsoo, että kyse on räikeän eriarvoisesta kohtelusta tulojen ja varallisuuden perusteella. Hallituksen esitysluonnoksessa ei esitetä tälle jaottelulle hyväksyttävää perustetta, vaan mainitaan ainoastaan, ettei kyse olisi kielletystä syrjinnästä, vaan tarkoituksena olisi hyväksyttävien yhteiskunnallisten tavoitteiden edistäminen. Esitysluonnoksessa todetaan, että tässä ”huomioitaisiin tietyt erityisryhmät, joiden kohdalla keskeistä on kotoutumisen lisäksi Suomen veto- ja pitovoiman ylläpito ja kasvattaminen.” Esitysluonnoksen mukaan ” [s]ääntelyn tavoitteena on osaltaan vastata osaavan ja koulutetun työvoiman vajeeseen parantamalla Suomen houkuttelevuutta ja pitovoimaa kyseisten ulkomaalaisten silmissä. Lisäksi tavoitellaan sitä, että mahdollisuus pysyvän oleskeluluvan nopeampaan saamiseen voisi osaltaan kannustaa esimerkiksi omaan aktiivisuuteen suomen tai ruotsin opiskelussa, työntekoon ja/tai omien tulojen kasvattamiseen”.

Amnesty katsoo, että hyvätuloisten suosiminen ei paranna Suomen työvoimavajetta, sillä pulaa on erityisesti sairaanhoitajista ja lähihoitajista, varhaiskasvatuksen opettajista sekä sosiaalityöntekijöistä (ks. Kuntien työvoimaennuste: Hoitajapula kaksinkertaistui kahdessa vuodessa - Keva). Suomen veto- ja pitovoiman kasvattaminen ja ylläpito olisikin tärkeää erityisesti näissä työntekijäryhmissä. Hyväksyttävät yhteiskunnalliset tavoitteet hyvätuloisten suosimiselle jäävätkin epäselviksi samoin kuin kielletyn syrjinnän mahdollisuus. Erityisesti se, ettei hyvätuloisilta vaadita kielitaitoa, kun muilta ryhmiltä sitä vaaditaan, vaikuttaa hyvin erikoiselta eikä ole linjassa esitysluonnoksen kotoutumisen vaatimuksen kanssa.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan uutta sääntelyä Suomessa korkeakoulututkinnon suorittaneille. Heitä ei koskisi mikään tietty asumisaikaedellytys, vaan pysyvää oleskelulupaa voisi hakea henkilö, joka on suorittanut Suomessa ylemmän korkeakoulututkinnon, jatkotutkinnon tai alemmista korkeakoulututkinnoista yliopistotutkinnon. Muut alemman korkeakoulututkinnot eivät tähän kuuluisi, mikä on käsittämätöntä, sillä juuri niiden kautta valmistuu moni henkilö työvoimavajeesta kärsivälle alalle. Suomessa suoritettuna edellä mainitun korkeakoulututkinnon lisäksi hakijalta edellytettäisiin kehittyvää kielitaitoa.

Amnesty katsoo, että ehdotus ei kohtele eri tutkintoja suorittavia yhdenvertaisesti. Esitysluonnoksessa ei myöskään perustella, miksi esimerkiksi ammattikorkeakoulujen opiskelijat on jätetty kyseisen säännöksen ulkopuolelle. Tämä voi johtaa siihen, että ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet muuttavat helpommin pois Suomesta eivätkä jää tutkinnon suoritettuaan Suomeen töihin, mikä ei ole yhteiskunnan etu.

Vankeusrangaistuksen merkitys

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että vankeusrangaistus aloittaisi oleskeluajan laskemisen aina alusta. Jos ulkomaalainen olisi tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen, pysyvä oleskelulupa voitaisiin myöntää, jos siitä, kun tuomittu rangaistus on kokonaan suoritettu, on hakemuksen ratkaisuhetkellä kulunut yli kolme vuotta. Jos ulkomaalainen olisi tuomittu ehdolliseen vankeuteen, pysyvä oleskelulupa voitaisiin myöntää, jos siitä, kun rangaistuksen koeaika on kulunut loppuun, on kulunut yli kaksi vuotta. Muissa tapauksissa pysyvä oleskelulupa voitaisiin myöntää, kun rikoksen tekopäivästä on hakemuksen ratkaisuhetkellä kulunut yli kaksi vuotta. Tämä tarkoittaisi sitä, että vankeusrangaistus merkitsisi aina vähintään neljä vuotta lisää odotusaikaa rangaistuksen suorittamisesta lähtien.

Amnesty katsoo, että esitysluonnoksessa ei ole huomioitu rikosten erilaisia vakavuusasteita tai esimerkiksi rikoksen tekemisen olosuhteita, vaan kyse on kaavamaisesta laskukaavasta. Automaattinen asumisajan laskennan katkeaminen ei mahdollista kokonaisharkintaa, jossa voitaisiin ottaa huomioon muun muassa hakijan henkilökohtaiset olosuhteet, perhesuhteet ja lapsen etu. Amnesty katsookin, että tilanteissa tulisi tehdä kokonaisharkintaa, jolloin edellä mainitusti myös lapsen etu ja kohtuusarviointi voitaisiin huomioida.

Lopuksi

Hallituksen esitysluonnoksella ehdotetaan erittäin merkittävää periaatteellista ulkomaalaislain muutosta, jolla ulkomaalaisten oikeuksia heikennettäisiin voimakkaasti. Muutokset eivät myöskään palvelisi niiden julkilausuttuja tavoitteita, sillä kotoutumista ei edistä pidempi määräaikaisilla luvilla eläminen, vaan yhteiskunnan vastaanottavuus sekä siihen kuuluvuuden tunteen luominen, mitä pysyvä oleskelulupa edesauttaa. On myös todennäköistä, että muutokset johtavat pysyvän väliinputoajien ryhmän syntymiseen, jossa osa maahanmuuttaneista ei koskaan voisi saada pysyvää oleskelulupaa, vaikka he olisivat asuneet Suomessa vuosikymmeniä. Tämä ei ole millään tavalla yhteiskunnankaan edun mukaista. Tämän vaikutuksia ei myöskään ole esitysluonnoksessa arvioitu. Tavoite kotoutumiseen kannustamisesta onkin suuressa ristiriidassa esitettyjen muutosehdotusten kanssa.

Lisäksi Amnesty ihmettelee, millaista ”näkömää tulevaisuudesta suomalaisessa yhteiskunnassa” ulkomaalaisille halutaan esitysluonnoksen mainittuna tavoitteena antaa. Halutaanko muutoksilla antaa näkömää yhteiskunnasta, joka suosii varakkaita ja korkeasti koulutettuja ja kohtelee eriarvoistavasti heikommassa asemassa olevia? Halutaanko muutoksilla viestiä, että suomalainen yhteiskunta ei pidä kansainvälistä suojelua saaneita ihmisiä arvokkaina eikä myöskään pyri pitämään alemman koulutustason suorittaneita ja usein elintärkeää työtä tekeviä maahanmuuttaneita ihmisiä Suomessa?

Ulkomaalaislaki on varsin vaikeaselkoinen siihen vuosien saatossa tehtyjen lukuisten muutosten takia. Tällä hallituskaudella muutoksia on tehty ennennäkemätön määrä, mikä on tehnyt ulkomaalaislaista erittäin vaikeasti ymmärrettävän kokonaisuuden. Ulkomaalaislain säännöksiä ei tulisi enää sekavoittaa uusilla lakihankkeilla, jotka luovat yksittäisiä, keskenään ristiriitaisia ja hankalasti ymmärrettäviä muutoksia.

Minkäänlaista arviointia lukuisten muutosten kokonaisvaikutuksista ei ole tehty. Muutokset koskevat samaa ihmisryhmää ja niiden yhteisvaikutuksia on jopa asiantuntijoiden erittäin vaikea arvioida, koska ne on tehty erillisillä lakihankkeilla hallituskauden kuluessa. Amnesty katsookin, että esitysluonnokseen tulisi sisältyä yhteisvaikutusten arviointi. Myös yhdenvertaisuuteen ja syrjinnänkieltoon liittyen vaikutusarviointia on tarpeen lisätä jatkovalmistelussa. Lisäksi tällä hallituskaudella tulisi tehdä myös erillinen ulkomaalaisten oikeuksia koskevien lakimuutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kokonaisarviointi, joka huomioisi erillisten lakimuutosten yhteisvaikutukset sekä mahdolliset päällekkäiset muutosehdotukset.

Amnesty vastustaa esitysluonnoksessa esitettyjä muutoksia, koska ne heikentävät ihmisten oikeuksia ilman, että tälle on esitetty painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima ja hyväksyttävä peruste. Amnesty lausuukin, että hallituksen esityksessä ehdotettuja kiristyksiä pysyvään oleskelulupaan ei tule ottaa käyttöön.

Kunnioitavasti

Niina Laajapuro, ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja antaa: Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija

Korhonen Kaisa
Amnesty International Suomen osasto