

Asia: VN/7059/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (pysyvä oleskelulupa)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Valtuutetun tehtävänä on myös ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii lisäksi kansallisena ihmiskaupparaportoijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) sekä ulkomaalaislaissa (301/2004). Valtuutettu kiittää sisäministeriötä lausuntopyyntöstä.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan muutoksia pysyvän luvan edellytyksiin. Ensinnäkin pääsääntöinen asumisaikavaatimus nousisi neljästä vuodesta kuuteen vuoteen, minkä lisäksi pysyvälle luvulle asetettaisiin täysin uudet niin kutsutut kotoutumisedellytykset koskien kielitaitoa ja kahden vuoden työhistoriaa. Vaihtoehtoisesti pysyvän luvan voisi saada nopeutetusti neljän vuoden asumisen jälkeen, mutta tällöin henkilön täytyisi täyttää jokin nopeutetun pysyvän luvan kriteereistä, joita ovat riittävän korkeat eli 40 000 euron vuositulot, Suomessa tunnustettu ylempi korkeakoulututkinto yhdessä kahden vuoden työhistorian kanssa tai erityisen hyvä kielitaito yhdessä kolmen vuoden työhistorian kanssa. Vaihtoehtoisesti pysyvän luvan voisi saada ilman vaadittua asumisaikaa, jos henkilö on suorittanut korkeakoulututkinnon Suomessa ja hänellä on kehittyvä kielitaito.

Vaikutustendarviointi

Sisäministeriön lausuntopyyntöissä pyydetään kiinnittämään lausunnoissa erityistä huomiota esitysluonnoksen sisältämään vaikutusten arviointiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää vaikutustendarvioinnin osalta huomiota erityisesti yhteisvaikutusten arvioinnin tarpeeseen sekä vaikutustendarviointiin suhteessa niihin ihmisiin, jotka eivät onnistuisi täyttämään uusia niin kutsuttuja kotoutumisedellytyksiä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää yleisesti huolensa Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan sisältyvistä, ulkomaalaisten asemaan vaikuttavista lainsäädäntöhankkeista. Hankkeet on vaiheistettu useampaan suppeampaan kokonaisuuteen, mikä tekee muutosten yhteisvaikutusten arvioinnin vaikeaksi. Eri hankkeiden yhteisvaikutuksia ei ole asianmukaisesti arvioitu perus- ja

ihmisoikeusnäkökulmasta. Nyt lausuttavana olevaan hallituksen esityksen luonnokseen ei sisälly perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevaa yhteisvaikutusten arviointia, vaikka esitysluonnoksella onkin selviä yhteisvaikutuksia ja kytköksiä muihin ulkomaalaislainsäädännön muutoksiin ja muutosehdotuksiin. Yhteisvaikutuksia on arvioitu lähinnä viranomaisvaikutusten näkökulmasta sekä siitä näkökulmasta, miten eri lakihankkeet voivat vaikuttaa Suomea koskeviin mielikuviin ja Suomen houkuttelevuuteen maahanmuuttomaana. Kattavampi yhteisvaikutusten arviointi, jossa tarkasteltaisiin asiaa ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien näkökulmasta, puuttuu ja on valtuutetun näkemyksen mukaan tarpeen tehdä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu nostaa esille esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneita henkilöitä koskevien lakimuutosten ja muutosehdotusten yhteisvaikutukset. Kansainvälisen suojelun oleskelulupien pituutta on lyhennetty merkittävästi, jolloin henkilöt joutuvat uusimaan oleskelulupiaan aiempaa useammin, mikä on omiaan herättämään epävarmuutta omasta oleskelusta. Kansalaisuuslain asumisaikaedellytystä on pidennetty ja kansainvälistä suojelua saaneita koskeva lyhyempi asumisaikavaatimus on poistettu. Kun myös pysyvän oleskeluluvan asumisaikavaatimus pitenee ja oleskeluluvulle asetetaan täysin uusia edellytyksiä, tulee muutosta tarkastella osana tätä kokonaisuutta, jossa erityisesti kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden epävarmuudessa eläminen pitkittyy eri lakimuutosten seurauksena. Tällä voi olla vaikutusta niin kotoutumiseen kuin kansainvälistä suojelua saaneiden ihmisten hyvinvointiin laajemmin.

Ehdotettujen muutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa erityistä huomiota on syytä kiinnittää vaikutuksiin niihin henkilöihin, joiden olisi todennäköisesti vaikeaa täyttää uudet kotoutumisedellytykset. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, "[m]erkittävimpänä tekijänä ulkomaalaisiin kohdistuvien vaikutusten kannalta voidaan pitää sitä, kuinka moni heistä jäisi juuri uusien kotoutumisedellytysten vuoksi pysyvästi tai ainakin pitkäaikaisesti ilman pysyvään oleskeluun oikeuttavaa lupaa." Viranomaisvaikutusten osalta arvioidaan, että määräaikaisten oleskelulupien hakijoiden määrä kasvaisi tuhansilla hakijoilla vuosittain. Esitysluonnoksessa olisi kuitenkin syytä arvioida tarkemmin nimenomaisesti sitä, kuinka monen arvioitaisiin jäävän muutosten myötä pysyvästi tai pitkäaikaisesti määräaikaisten oleskelulupien varaan eli toisin sanoen, kuinka suuri osa hakijoista ei täyttäisi uusia kotoutumisedellytyksiä eikä vaihtoehtoisia lyhyempään asumisaikaan yhdistettyjä edellytyksiä.

Valtuutettu toteaa, että pitkäaikainen tai pysyvä oleskelu Suomessa määräaikaisilla oleskeluluvilla ja siitä johtuva jatkuva oleskelulupien uudelleen hakeminen pitkittävät oleskeluluvan saaneen henkilön epävarmuudessa elämistä, mikä osaltaan voi vaikuttaa henkilön kotoutumisen edellytyksiin ja hyvinvointiin. Esitysluonnoksessa tulisi arvioida näitä mahdollisia vaikutuksia tarkemmin osana vaikutustenarviointia erityisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

Lisäksi erityisesti työhistoriaa koskevan kotoutumisedellytyksen täyttyminen voi olla haastavampaa niille henkilöille, joilta ei ole määräaikaisen oleskeluluvan saamiseksi edellytettyä työntekoa tai turvattua toimeentuloa (esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneet, ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan tai oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä saaneet). Kotoutumisedellytysten täyttyminen voi olla erityisen vaikeaa haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille, kuten esimerkiksi ihmiskaupan tai kidutuksen uhreille, tai posttraumaattisista oireista kärsiville henkilöille. Tällöin epävarmuudessa elämisen pitkittyminen voi vaikuttaa edellytyksiin toipua vaikeista kokemuksista. Vaikutustenarvioinnissa olisikin syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten esitysluonnos vaikuttaa erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin ja heidän asemaansa.

Ehdotetut pysyvän luvan ns. kotoutumisedellytykset ja niistä poikkeaminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että pysyvän luvan saamiseksi edellytettäisiin pääsääntöisesti kuuden vuoden asumisaikaa sekä kahden vuoden työhistoriaa ja riittävää kielitaitoa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata nykyistä pidempää asumisaikavaatimusta eikä uusia kotoutumisedellytyksiä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää erityistä huomiota esitysluonnoksessa ehdotettuihin kotoutumisedellytyksiin, joiden tarkoituksena kerrotaan olevan kotoutumiseen kannustaminen. Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, kotoutumisessa on kyse niin maahanmuuttajasta itsestään kuin yhteiskunnan vastaanottavuudesta, ja ”yhteiskunnan vastaanottavuus voi toki vaikuttaa siihen, millaiset tosiasialliset mahdollisuudet hakijalla on täyttää pysyvän oleskelun edellytykset”. Kuitenkin esitysluonnoksessa vastuu tästä kaksisuuntaisesta kotoutumisprosessista asetetaan puhtaasti yksilön vastuulle.

Yhtenä kotoutumisedellytyksenä ehdotetaan kahden vuoden työhistoriaa ilman yli kolmen kuukauden turvautumista työttömyysetuuteen tai toimeentulotukeen tai muuta poissaoloa töistä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että edellytys on liian tiukka. Esimerkiksi alkuperään ja kielitaitoon perustuva rekrytointisyrjintä on valitettavasti hyvin yleistä, ja työttömäksi joutuneelle maahanmuuttajalle nopea työllistyminen kolmessa kuukaudessa voi olla erityisen haastavaa pelkästään jo syrjinnänkin vuoksi. Tällöin riskinä on, että henkilö ei täytä kotoutumisedellytystä ilman omaa syytään, yhteiskunnan syrjivien rakenteiden ja vastaanottavuuden puutteen vuoksi. Yksilö joutuu tällöin kantamaan myös mahdolliset yhteiskunnan vastaanottamattomuuden vaikutukset ja riskit, pystymättä itse vaikuttamaan niihin millään tavalla

Työhistoriaa koskeva edellytys kohdistuisi lähtökohtaisesti kaikkiin pysyvää oleskelulupaa hakeviin, myös niihin henkilöihin, jotka ovat saaneet määräaikaisen oleskeluluvan esimerkiksi vainosta, sodasta, ihmiskaupasta tai hakijan haavoittuvasta asemasta johtuen. Tällaisten oleskelulupien kohdalla ei ole esimerkiksi edellytetty turvattua toimeentuloa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että mikäli työhistoriaa koskeva edellytys säädetään pysyvän oleskeluluvan edellytykseksi, tulisi tästä laintasoisesti poiketa ainakin tilanteissa, joissa hakija on saanut kansainvälisen suojelua koskevan oleskeluluvan, oleskeluluvan ihmiskaupan uhrina tai oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä.

Myös kielitaitoedellytyksen täytyminen voi olla vaikeaa erilaisissa tilanteissa. Esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomalle henkilölle kielitaitoedellytyksen täyttäminen voi olla käytännössä mahdotonta, jolloin luku- ja kirjoitustaidottomat ihmiset eivät voisi saada lainkaan pysyviä oleskelulupia.

Esitysluonnokseen sisältyy ehdotus mahdollisuudesta poiketa kotoutumisedellytyksistä, jos ulkomaalainen ei pysty täyttämään edellytystä sairauden, vamman tai häiriön vuoksi.

Edellytys muistuttaa kansalaisuuden kielitaitoedellytyksestä poikkeamista koskevaa kansalaisuuslain 18 b §:n 1 momentin 3 kohtaa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kansalaisuuslain soveltamista koskevien havaintojen mukaan kansalaisuuslain kielitaitoedellytyksestä poikkeamisen soveltamiskynnys on erittäin korkea, ja valtuutetun tietoon on tullut tilanteita, joissa esimerkiksi vammaisen henkilön kohdalla ei ole poikettu kielitaitoedellytyksestä riippumatta siitä, että henkilön asiassa on toimitettu lausunto siitä, ettei hän kykene kieltä oppimaan.

Myös esitysluonnoksen tekstissä korostetaan poikkeuksen tiukkaa rajausta: ”Poikkeamisperusteiden rajaaminen vain lääketieteellisten syiden aiheuttamiin, sen hetkisen tiedon mukaan pysyviin esteisiin, toteuttaisi osaltaan esityksen tavoitetta kannustaa kotoutumiseen ja mahdollistaa pysyvä oleskelu lähtökohtaisesti vain niille, jotka osoittavat siihen kykenevänsä. Tämän vuoksi 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 ja/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.”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää edellä esitettyä tiukkaa rajausta kotoutumisedellytyksistä poikkeamiselle erittäin ongelmallisena perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Ehdotettu muotoilu johtaisi tilanteeseen, jossa vammaisten tai sairaiden ihmisten, luku- ja kirjoitustaidottomien ihmisten ja muuten vaikeassa asemassa olevien ihmisten olisi huomattavasti hankalampaa tai käytännössä mahdotontakin täyttää asetettuja edellytyksiä.

Työhistorian osalta esitysluonnoksessa todetaan, että ”[t]yönteon estymisen osalta lähtökohdaksi voitaisiin ottaa kansaneläkelain (568/2007) 12 §:n 2 momentin mukainen työkyvyttömyys ja se, että hakijalle olisi myönnetty saman lain 14 §:n 1 momentin mukainen työkyvyttömyyseläke toistaiseksi”. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tällaista kynnystä työhistoriaedellytyksestä poikkeamiseksi kohtuuttoman korkeana. Lisäksi esitysluonnoksessa todetusti esimerkiksi työhistoriaedellytyksen täyttäminen vaatisi lähtökohtaisesti päätoimista työskentelyä ilman mainintaa siitä, miten tämä voi vaikuttaa esimerkiksi osatyökykyisiin ihmisiin.

Edellä esitetty huomioiden yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee pysyvän luvan kielitaito- ja työhistoriaedellytyksistä poikkeamiselle lievempää sanamuotoa perus- ja ihmisoikeusmyönteisen lainsoveltamisen tukemiseksi, mikäli kotoutumisedellytyksistä ei kokonaan luovuta jatkovalmistelussa. Valtuutettu katsoo, että edellytyksistä tulisi poiketa vähintäänkin, jos poikkeamiselle on esimerkiksi hakijan terveydentilaan, vammaisuuteen tai haavoittuvaan asemaan liittyvä tai muu painava henkilökohtainen syy. Poikkeamista koskevassa harkinnassa tulisi huomioida EU-tuomioistuimenkin esille nostamia seikkoja kuten henkilön ikä, luku- ja kirjoitustaidottomuus ja muu yksilöllinen tilanne.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää olennaisena työhistorian määrittämistä koskien ehdotetun 56 a §:n 5 momentin lähtökohtaa siitä, että tilapäinen poissaolo sairauden tai vanhempainvapaan vuoksi sekä lisäksi apurahakausi rinnastetaan työhistorian laskennassa työntekoon tai elinkeinotoimintaan. Valtuutettu kiinnittää kuitenkin huomiota esitysluonnoksen kohtaan, jonka mukaan ”[t]yöhistoria ei siten voisi täytyä tilanteessa, jossa hakija ei olisi ennen sairautta tai vanhempainvapaata ollut ansiotyössä tai elinkeinonharjoittajana ja/tai tilanteessa, jossa hakija ei olisi palannut sellaiseen ennen pysyvän oleskeluluvan hakemista.” Tämä merkitsisi ilmeisesti sitä, että esimerkiksi vanhempainvapaan aikana ei olisi mahdollista hakea pysyvää oleskelulupaa. Tälle ei ole esitetty asianmukaisia perusteluja.

Alaikäistä hakijaa eivät koskisi edellä mainitut kotoutumisedellytykset. Kuitenkin 18-vuotiaan henkilön olisi täytettävä myös edellytys kahden vuoden työhistoriasta pysyvän oleskeluluvan saadakseen. Tämän ollessa käytännössä epärealistista ja kun otetaan huomioon, että vaihtoehdotetut pysyvän luvan edellytykset eivät tällaisessa tilanteessa myöskään lähtökohtaisesti voisi tulla kyseeseen, ei vastikään täysi-ikäistynyt henkilö siten voisi käytännössä täyttää pysyvän luvan edellytyksiä. Juuri täysi-ikäistynyt henkilö voisi hakea pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa, johon ei kuulu työhistoriaedellytystä, mutta kyseisessä luvassa on sen sijaan toimeentuloedellytys, joka niin ikään voi olla 18-vuotiaalle nuorelle epärealistinen. Esityksessä tulisi tarkemmin tarkastella, mitkä tosiasialliset vaihtoehdot juuri täysi-ikäistyneille henkilöille on saada pysyvä tai pitkään oleskelleen oleskelulupa.

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan kielitaitoedellytys

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi myös pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä muun muassa lisäämällä hyvä kielitaito pitkään oleskelleiden EU-oleskeluluvan edellytykseksi. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön johdosta kielitaitoedellytyksen tulisi olla yleisellä tasolla kohtuullinen ja oikeassa suhteessa päämäärään sekä kuhunkin yksittäiseen hakijaan. Jäsenvaltioiden on siten mahdollistettava se, että asiaa arvioidaan yksilöllisesti, esimerkiksi hakijan lukutaidottomuus ja ikä huomioiden. Tästä johtuen kielitaitoedellytyksestä ehdotetaan voitavan poiketa, jos vaaditun kielitaidon puuttumiselle on poikkeuksellisen painava syy huomioiden ulkomaalaisen ikä, luku- ja kirjoitustaidottomuus, alhainen koulutustaso tai vastaavat yksilölliset olosuhteet (ehdotettu 56 e §:n 4 momentti). Kuitenkin säännöskohtaisissa perusteluissa todetusti "[v]aadittava kielitaito olisi myös pitkään oleskelleen oleskeluluvan kohdalla vahva pääsääntö ja siitä poikkeamista olisi vastaavasti tulkittava suppeasti, minkä vuoksi vaadittaisiin poikkeuksellisen painavia syitä poikkeamiseen. Esimerkiksi pelkkä lukutaidottomuus Suomeen muuttaessa ei olisi poikkeamisperuste, vaan hakijan olisi esitettävä selvitystä siitä, miksi se pitkälläkin aikavälillä estäisi kielen riittävän oppimisen."

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että kielitaitoedellytystä ja siitä poikkeamista tulisi tulkita perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti, jolloin kielitaitoedellytyksestä poikkeamista ei tulisi soveltaa liian suppeasti. Myös ulkomaalaislain 5 §:n mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Lisäksi valtuutettu korostaa, että kielitaitoedellytyksestä poikkeaminen perustuu EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kielitaitoedellytyksen tulisi olla oikeasuhtainen ja kohtuullinen. Mikäli yksilöllisten tilanteiden huomioimista koskeva tulkinta ohjataan esityksessä liian tiukaksi, eivät tuomioistuimen asettamat ehdot kielitaitoedellytykselle täyty.

Säättämisyjärjestysperustelut

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että tietyissä tilanteissa pysyvään lupaan edellytettävä asumisaika olisi neljä vuotta kuuden vuoden sijaan. Esitysluonnoksen mukaan muita nopeammin eli neljän vuoden oleskelun jälkeen pysyvän oleskeluluvan voisi saada esittämällä riittävän korkeat eli 40 000 euron vuositulot, Suomessa tunnustetun ylemmän korkeakoulututkinnon yhdessä kahden vuoden työhistorian kanssa tai erityisen hyvän kielitaidon yhdessä kolmen vuoden työhistorian kanssa.

Esitysluonnoksessa on tarkasteltu näitä nopeutettuja pysyvän luvan edellytyksiä yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Säättämisyjärjestysperusteluiden kohdalla todetaan nopeampien pysyvien lupien kohdalla "erottelu ei -- perustuisi kielletylle syrjintäperusteelle". Yhdenvertaisuusvaltuutettu huomioi, että esimerkiksi varallisuutta voidaan pitää kielletynä syrjintäperusteena osana muun henkilöön liittyvän synn kategoriana (ks. esim. HE 309/1993 vp.), jolloin erottelua 40 000 euron vuositulojen osalta tulisi tarkastella yhdenvertaisuuslain mukaisten erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteiden (11 §) näkökulmasta. Erilainen kohtelu ei oikeuttamisperusteiden mukaan ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä on muutoin hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

Yhdenvertaisuusarvioinnissa tulisi huomioida lisäksi se, että kotoutumisedellytykset kohdistuvat lähtökohtaisesti myös muun muassa vammaisiin henkilöihin, jollei suppeasti muotoiltu poikkeamisperuste sovellu. Asetettavia kotoutumisedellytyksiä tulee esitysluonnoksessa näin ollen tarkastella myös yhdenvertaisuuslain välillisen syrjinnän (13 §) ja kohtuullisten mukautusten velvoitteen (15 §) näkökulmasta sekä huomioiden YK:n vammaisyleissopimuksen asettamat velvoitteet.

Suomessa suoritettu korkeakoulututkinto

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää lisäksi huomiota siihen seikkaan, että ilman asumisaikaedellytystä pysyvän luvan saaminen on mahdollista Suomessa suoritettun yliopistotutkinnon tai ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon perusteella. Kysymystä siitä, miksi yliopistotutkinnon osalta riittää alempi yliopistotutkinto mutta ammattikorkeakoulututkinnon osalta tämä ei riitä, ei ole perusteltu esitysluonnoksessa. Erottelua tulisi tarkastella ja perustella esitysluonnoksessa tarkemmin, jotta voidaan arvioida, onko erilainen kohtelu oikeutettua.

Stenman Kristina
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto

Korkman Elsa
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto