

Asia: VN/7059/2024

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (pysyvä oleskelulupa)**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Suomen Pakolaisapu ry kiittää mahdollisuudesta lausua luonnokseen hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (pysyvä oleskelulupa).

Luonnoksessa esitetään kiristyksiä pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiin. Pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi vaadittava oleskelu nostettaisiin normaalitilanteessa neljästä vuodesta kuuteen vuoteen. Pysyvän oleskeluluvan voisi kuitenkin saada neljän vuoden oleskelun jälkeen, jos tietyt lisäehdot täyttyvät. Nämä lisäehdot ovat 40 000 euron vuositulot, Suomessa tunnustettu ylempi korkeakoulututkinto tai jatkotutkinto yhdessä kahden vuoden työhistorian kanssa sekä erityisen hyvä suomen tai ruotsin kielen taito yhdessä kolmen vuoden työhistorian kanssa. Kielitaito ei ole aikaisemmin ollut vaatimuksena missään oleskelulupatyypissä. Kaikissa tilanteissa työhistoria sisältäisi vaatimuksen siitä, että se saa sisältää yhteensä enintään kolme kuukautta turvautumista työttömyysturvaan tai toimeentulotukeen. Lisäksi oleskeluluvan nuhteettomuusedellytyksiä tiukennetaan.

Esityksellä tuodaan merkittäviä ja periaatteellisia kiristyksiä Suomen oleskelulupajärjestelmään. Merkittävä osa niistä hakijoista, jotka nykyisen säätelyn puitteissa täyttäisivät edellytykset pysyvälle oleskeluluvalle, eivät ehdotettujen lakimuutosten myötä enää niitä täyttäisi. Erityisen huolissaan Pakolaisapu on siitä, että esitys ei tunnista kansainvälistä suojelua saaneiden erityistä asemaa ja tarpeita sekä valtiota sitovien kansainvälisten sopimusten edellyttämää velvoitetta edistää suojeluaseman saaneiden oikeuksien toteutumista. Pakkomuuton asiantuntijajärjestönä Suomen Pakolaisapu ei kannata ehdotettua lakiuudistusta.

Esitystä ja sen tarpeellisuutta perustellaan kotoutumisen edistämisellä sekä sillä, että sillä halutaan ”-- antaa näkymä tulevaisuudesta suomalaisessa yhteiskunnassa”. Esitysluonnoksen mukaisesti

jatkossa pysyvä oleskelulupa myönnettäisiin pääsääntöisesti ”ainoastaan sellaisille ulkomaalaisille, jotka ovat osoittaneet kotoutumista”.

Luonnoksen tavoitteet kotoutumisen ja kielen oppimisen kannustimista ovat sinällään hyviä ja kannatettavia. Pakolaisapu kuitenkin toteaa, että pysyvän oleskelun edellytysten kiristäminen ei ole kotoutumista edistävä toimi, vaan päinvastoin rakentaa uusia esteitä kotoutumiselle ja tekee tulevaisuuden näkymistä entistä epävarmempia. Esitetyt muutokset tekevät Suomesta vähemmän houkuttelevan asuinmaan myös kansainvälisille osaajille koulutus- ja ammattitaustasta riippumatta. Näin ollen kiristykset eivät ole esitettyjen tavoitteiden mukaisia toimia.

Esitysluonnos antaa kotoutumisesta hyvin yksipuolisen kuvan. Esitys tunnistaa vastaanottavan yhteiskunnan vastuun kotoutumisessa, mutta esitetyt toimet siirtävät kotoutumisen kannusteet ainoastaan yksilön vastuulle. Kotoutuminen on monensuuntainen ja vuorovaikutuksellinen prosessi, johon osallistuvat niin yksilöt kuin yhteiskunta. Onnistuneeseen kotoutumiseen liittyy tunne ja kokemus kuulumisesta, ja siksi ihminen voi kotoutua vain sellaiseen yhteiskuntaan, joka on halukas ottamaan tulijat vastaan. Kiristykset pysyvien oleskelulupien edellytyksiin heikentävät yhteiskunnan vastaanottavuutta. Työllistyminen ja kielen oppiminen edistävät kotoutumista tehokkaasti, mutta kotoutumista tukevat myös turvallisuudentunne, elämän ennakoitavuus sekä osallisuuden kokemukset.

Pysyvän ja pitkään oleskelleen oleskeluluvan keskeinen ero määräaikaisiin oleskelupiin verrattuna on se, että oleskeluluvan voimassaoloa ei ole etukäteen rajoitettu. Näin ollen pysyvä oleskelupa tarjoaa sellaista pysyvyyttä ja vakautta ihmisten elämään, joita määräaikaiset oleskeluluvat eivät pysty tarjoamaan. Muutoksen myötä nykyistä harvempi hakija täyttäisi pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan edellytykset, mikä tulee lisäämään määräaikaisten oleskelulupahakemusten määrää. Kansainvälisen suojelun oleskelulupien pituutta on tämän hallituskauden aikana lyhennetty merkittävästi, jolloin oleskeluluvan uusiminen täytyy tehdä aikaisempaa useammin. Myös kansalaisuuslain asumisaikaedellytystä on pidennetty ja kansainvälistä suojelua saaneiden lyhyempi asumisaika poistettu.

Vaikka laissa ei rajoiteta määräaikaisten oleskelulupien myöntämisen määrää, useiden määräaikaisten oleskelulupien ketjuttaminen ei näkemyksemme mukaan ole tarkoituksenmukaista tai järkevää niin yksilön, yhteiskunnan tai viranomaisien näkökulmasta. Esitetty muutos olisi jälleen yksi uudistus, joka tekee maassa oleskelun ja kotoutumisen polusta vaikeasti hahmotettavan ja monelle saavuttamattoman.

Kuten myös esitysluonnoksen ensisivuilla todetaan, yhteiskunnan vastaanottavuus myös vaikuttaa siihen, millaiset tosiasialliset mahdollisuudet hakijalla on täyttää pysyvän oleskelun edellytykset. Lakiesitys ei tunnista tai huomioi riittäväällä tavalla maahanmuuttaneiden kohtaamia rakenteellisia esteitä kuten rasismia ja syrjintää sekä esimerkiksi pitkiä odotusaikoja kieliopintoihin ja muuhun kotoutumista edistävään toimintaan. Maahanmuuttaneilla on usein heikommat mahdollisuudet

työllistyä suomalaisilla työmarkkinoilla sekä muuta väestöä heikompi tulotaso. Ennakkoluulot, rekrytointisyrjintä sekä hankaluudet ulkomaisten tutkintojen ja pätevyyksien tunnustamisessa asettavat merkittäviä esteitä maahanmuuttaneiden työllistymiselle.

Sekä työllistymiseen että kielen oppimiseen vaikuttavat myös lukuisat yksilötason tekijät kuten aikaisempi koulutustausta, ikä, mielen ja kehon sairaudet sekä mahdolliset traumaattiset kokemukset erityisesti suojeluaseman saaneiden kohdalla. Pakolaisapu on huolissaan siitä, että esitys ei tunnista tai ota huomioon lainkaan suojeluaseman saaneiden ihmisten erityistarpeita ja tilanteita.

Kansainvälistä suojelua saaneiden ja heidän perheenjäsentensä työllistymisaste on erityisesti oleskelun alussa ymmärrettävistä syistä matala, mutta paranee ajan myötä. Kansainvälistä suojelua saaneet saattavat olla pidempiä pätkiä osatyökykyisenä tai työttömänä sekä epävarmoissa ja epäsäännöllisissä työsuhteissa. Suojelua saaneet tarvitsevat usein enemmän tukea kotoutumis-, työllisyys sekä sosiaali- ja terveystalvveluista ja heidän pitää turvautua sosiaaliturvaan useammin.

Vaikka suojelua saaneet ovat hyvin moninainen ihmisryhmä, pakolaisena ja turvapaikanhakijoina maahan tulleilla on usein muita maahanmuuttaneita heikommat edellytykset kielen oppimiselle. Pysyvän oleskeluluvan myöntämiseen esitettyjen lisäehtojen vaatiman tasoisen(B1/B2) kielitaidon saavuttaminen on hidasta erityisesti heille, jotka eivät ole työelämässä tai joilla ei ole mahdollisuutta osallistua riittävään kielikoulutukseen.

Voidaan todeta, että esitettyjen muutosten myötä kansainvälistä suojelua saavilla olisi muita maahanmuuttajaryhmiä heikommat edellytykset täyttää työssäoloa ja kielitaitoa koskevat edellytykset. Nämä merkittävät seikat tulevat todennäköisesti johtamaan tilanteeseen, jossa monilla kansainvälistä suojelua saaneilla ja heidän perheenjäsenillään ei olisi enää realistisia mahdollisuuksia saada pysyvää oleskelulupaa. Vuosien 2021–2024 aikana yli 14 600 ihmistä sai pysyvän oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella (s.49), joten muutos vaikuttaa mahdollisesti hyvin suureen ihmismäärään.

Pakolaisapu katsoo, että ehdotetut muutokset kohdistuvat kohtuuttomalla tavalla valmiiksi haavoittuvassa asemassa oleviin, pakolaisena tai turvapaikanhakijana maahan tulleisiin ihmisiin sekä heidän perheisiinsä. Petteri Orpon hallituskauden aikana ulkomaalaislakiin on toteutettu useita suuria ja samanaikaisia lainsäädäntöuudistuksia, joilla on välittömiä vaikutuksia maahanmuuttaneiden oikeuksiin ja asemaan. Kansainvälisen suojelun oleskelulupien pituutta on tämän hallituskauden aikana lyhennetty merkittävästi, jolloin oleskeluluvan uusiminen täytyy tehdä aikaisempaa useammin. Myös kansalaisuuslain asumisaikaedellytystä on pidennetty ja kansainvälistä suojelua saaneiden lyhyempi asumisaika poistettu. Lakimuutosten seurauksena erityisesti kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden epävarmat tilanteet pitkittyvät, mikä taas heikentää ihmisten hyvinvointia sekä kotoutumisen mahdollisuuksia. Vaikutusten kokonaisarviointinnissa tulisi ottaa huomioon myös nämä asiat.

Edellä mainitut muutokset toteutetaan useissa erillisissä kokonaisuuksissa, eikä niiden yhteisvaikutusten ole tehty kattavaa arviointia. Erityisesti ihmis- ja perusoikeuksien arvioinnin näkökulmasta vaikutusarviointi on ollut toistuvasti riittämättömällä tasalla. Myöskään nyt käsitellyssä olevan esitysluonnoksen valmistelussa ei ole arvioitu riittävällä tavalla vaikutuksia ihmis- ja perusoikeuksien toteutumiseen, ja vaikutusten arviointia tulisi täydentää erityisesti kansainvälistä suojelua saaneiden aseman ja oikeuksien osalta.

Työnteko ja opiskelu:

Hallituksen luonnoksessa ehdotetaan, että hakijan työhistoriaa arvioitaessa tarkastelujakson aikaiset poissaolot, kuten työttömyysjaksot, lasketaan yhteen, ja mikäli yhteen laskettu poissaolojakso ylittää kolme kuukautta, työhistoriakriteerin ei katsota täyttyneen.

Pakolaisapu pitää kriteeriä lähes yhtäjaksoisesta työhistoriasta ilman poikkeamismahdollisuutta kohtuuttomana, sillä se ei huomioi sekä työnsaantiin että työsuhteen päättymiseen vaikuttavia moninaisia tekijöitä, joihin hakija itse ei voi aina vaikuttaa. Muun muassa nollatuntisopimukset, kausiluonteiset työtehtävät ja muut epäsäännölliset työt vaikeuttavat työssäoloehdon arviointia ja sitä, mitkä kaikki tilanteet katsotaan poissaoloksi ehdotetun 56 a §:n 4 momentin mukaisissa rajoissa. Ehdotettu uudistus on jälleen yksi muutos, joka asettaa maahanmuuttaneet työntekijät entistä epäedullisempaan asemaan suomalaisilla työmarkkinoilla. Muutos voi johtaa tilanteisiin, joissa työntekijä on sidottu jäämään huonoihin työoloihin tai heille muuten sopimattomiin työsuhteisiin.

Pakolaisapu pitää hyvänä asiana, että tilapäinen poissaolo sairauden tai vanhempainvapaan vuoksi rinnastetaan työssäoloehdon laskennassa työntekoon tai elinkeinon harjoittamiseen. Pidämme ongelmallisena kuitenkin sitä, että esimerkiksi omaishoitajana toimimista ei otettaisi huomioon hakijan työhistoriaa arvioitaessa. Lisäksi esityksessä todetaan, että työntekijän lomautus vaikuttaisi pysyvän oleskeluluvan työssäoloehdon laskentaan. Pakolaisapu ei pidä tätä perusteltuna tai esitysten tavoitteiden kannalta järkevänä säätelynä. Lisäksi jää epäselväksi, voiko vanhempainvapaan aikana hakea pysyvää oleskelulupaa vai ei.

Nykyisen työlainsäädännön mukaan työsuhde pysyy voimassa myös lomautuksen aikana, vaikka työnteko ja palkanmaksu olisikin väliaikaisesti keskeytetty. Lomautuksessa ei myöskään sovelleta työnantajan ilmoitusvelvollisuutta viranomaisille työsuhteen päättymisestä, eikä lomautus laukaise hallituksen esityksessä 179/2024 ulkomaalaislakiin 58 a § ehdotettua kolmen tai kuuden kuukauden työnhakuaikaa. Muutos voi johtaa tilanteisiin, jossa omassa tahdostaan riippumatta lomautetut henkilöt joutuvat etsimään uutta työtä heti lomautuksen astuessa voimaan välttääkseen lomautuksen aiheuttaman katkoksen työssäoloehdossa. Tämä ei ole työntekijän eikä työnantajan etu. Näin ollen lomautusaika tulisi käsitellä työsuhteenä työhistorian kertymisen laskennassa. Pakolaisapu katsoo, että esitys tulisi tältä osin yhdenmukaistaa aikaisemmin tehdyn säätelyn kanssa, jos esitys jatkaa jatkovalmisteluun.

Suomen Pakolaisapu katsoo, että ehdotettu 40 000 euron vuosituloraja on kohtuuttoman korkea. Esitys ei huomioi sitä, että Suomessa on merkittävää työvoimapulaa myös matalapalkkaisilla aloilla. Esimerkiksi monilla palvelu- sekä sosiaali- ja terveysalalla työskentelevällä sekä vastavalmistuneilla kansainvälisillä opiskelijoilla ei ole realistisia mahdollisuuksia saavuttaa vaadittua tulotasoa. Näin ollen esimerkiksi matalapalkkaisilla aloilla työskentelevien ainut mahdollisuus saada pysyvä oleskelulupa neljän vuoden asumisajan jälkeen on erityisen hyvä suomen tai ruotsin kielen taito. Pakolaisapu haluaa tuoda lisäksi esille, että vaaditun tason kielitaidon saavuttaminen vie usein vuosia, jopa 5–10 vuotta.

Näkemyksemme mukaan palkkatason ei tulisi ylipäättään olla kriteeri, jolla arvioidaan hakijan mahdollisuuksia pysyvään oleskelulupaan. Hallituksen esitysluonnos antaa viestin siitä, että riittävän suuri tulotaso vapauttaa ihmisen muilta hakijoilta vaadittavista kotoutumista edistävistä toimista kuten suomen tai ruotsin kielen osaamisesta. Tämä ei ole linjassa muutoksille esitettyjen tavoitteiden kanssa.

Pidämme erikoisena sitä, että ammattikorkeakoulututkinnot on jätetty pysyvän oleskeluluvan mahdollistavien lisäehtojen ulkopuolelle. Esityksessä ei esitetä perusteluja sille, miksi ammattikorkeakoulututkinnot on jätetty 56 c § ulkopuolelle. Esitysluonnos asettaa ammattikorkeakoulussa opiskelevat merkittävällä tavalla eriarvoiseen asemaan suhteessa yliopistossa opiskeleviin, vaikka ammattikorkeakoulututkinto vastaa yliopistotason kandidaatin tutkintoa. Ammattikorkeakouluista valmistutaan usein niille aloille, joissa on Suomessa osaajapulaa. Mahdollisessa jatkovalmistelussa ammattikorkeakoulututkinnot tulisi ottaa mukaan lain 56 c § piiriin.

Kokonaisuutena esitetyt muutokset eivät sitouta kansainvälisiä korkeakouluopiskelijoita jäämään Suomeen, eikä ehdotettu muutos ole linjassa Suomen koulutuspoliittisten tavoitteiden kanssa. Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekarttaan 2035 on kirjattu tavoite siitä, että 75 % valmistuvista kansainvälisistä opiskelijoista työllistyisi Suomen työmarkkinoille valmistumisen jälkeen. Myös kansainvälisten opiskelijoiden asemaa on heikennetty hallituskauden aikana useilla eri lakimuutoksilla, kuten uusilla hakemusmaksuilla sekä muuttamalla EU- ja ETA-maiden ulkopuolisten opiskelijoiden lukukausimaksut täyskatteellisiksi. Lisäksi kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet eivät voi enää jatkossa hakea oleskelulupaa koulutuksen perusteella, vaikka oleskelun ehdot muuten täyttyisivät.

Lopuksi Pakolaisapu haluaa tuoda esille, että suomen tai ruotsin kieltä hyvin osaavalle ja säännöllistä työtä tekeväälle tai korkeakoulututkinnot suorittaneelle on mahdollista rakentaa kannustimia pysyvän oleskeluluvan saamiseksi ilman, että heikennetään merkittävällä tavalla muiden maassa oleskelevien oikeuksia ja asemaa.

Ahlberg Melissa  
Suomen Pakolaisapu ry