



Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö 20.2.2024

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti esityksellä lyhennettäisiin kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien pituutta. Lupien jatkaminen edellyttäisi arviota kansainvälisen suojelun jatkamisen tarpeesta. Lisäksi esityksessä uudistettaisiin kansainvälisen suojeluaseman myöntämistä, lakkauttamista ja peruuttamista koskevaa sääntelyä vastaamaan määritelmädirektiivin mahdollistamia tiukennuksia. Toissijaisen suojeluaseman poissuljentaperusteita täydennettäisiin määritelmädirektiivin mahdollistamalla tavalla.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että ehdotuksen kohteena olevien oleskelulupien keston lyhentämisestä huolimatta jatkumo kotoutumista edistävissä palveluissa säilyy. Oleskeluluvan saaneiden henkilöiden kotoutumista edistävästä palveluista säädetään kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010). Kotoutumisen edistämisestä annettua lakia sovelletaan henkilöön, jolla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa. Lakia sovelletaan myös henkilöön, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti. Nykyisin kotoutumispalvelujen keskeisenä kohderyhmänä ovat maahanmuuttajat, jotka ovat työttömiä työnhakijoita ja maahanmuuttajat, jotka saavat muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuloa. Vuoden 2025 alusta lukien voimaan tulevan kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) mukaan jatkossa kotoutumispalvelujen pääasiallinen kohderyhmä kasvaa ja jatkossa esimerkiksi osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi on laadittava myös kansainvälistä suojelua saavalle henkilölle.

Esityksessä on todettu, että ehdotuksella on suoraan vaikutuksia kansainvälistä suojelua saaneisiin. Esityksen vaikutusten arviointia kohdassa 5.2.3 tulisi kuitenkin täydentää kotoutumisen edistämisen näkökulmasta alla kuvatusti.

Kansainvälistä suojelua saavien ensimmäisen oleskeluluvan kesto lyhenisi esityksen mukaisesti pakolaisaseman saaneilla neljästä kolmeen vuoteen ja toissijaista suojelua saavien osalta neljästä yhteen vuoteen. Jatkolupa pakolaisuuden perusteella lyhenisi kolmeen vuoteen ja toissijaisen suojelun tarpeen perusteella kahteen vuoteen. Oleskelulupien lyhentämisen tavoitteena on mahdollistaa jatkolupien myöntämättä

jättäminen, mikäli olosuhteet ovat muuttuneet sellaisiksi, ettei kansainvälisen suojelun tarvetta enää ole. Riskinä on, että oleskelulupien epävarmuus voi heijastua kyseisten maahanmuuttajien motivaatioon osallistua kotoutumiskoulutukseen sekä tavoitella kotoutumista Suomeen. Lisääntyvä epävarmuus voi myös heikentää kansainvälistä suojelua saavien psyykkistä hyvinvointia, mikä osaltaan voi vaikeuttaa kotoutumisen edellytyksiä kuten kielen oppimista, työskentelyä tai kotoutumista tukeviin toimintoihin osallistumista. Vaikutus koskisi todennäköisesti erityisesti toissijaista suojelua saavia, koska heillä oleskelun epävarmuus lisääntyisi merkittävästi ensimmäisen luvan lyhentyessä neljästä yhteen vuoteen.

Tutkimuskirjallisuuden antama kuva epävarmuuden vaikutuksista pakolaistaustaisten maahanmuuttajien työllisyyteen on osin ristiriitainen. Sveitsissä havaittiin, että pysyvämmillä oleskeluluvilla olevat pakolaistaustaiset integroituivat työmarkkinoille paremmin kuin väliaikaisilla luvilla olevat.¹ Ruotsissa on tutkittu syyrialaisen pakolaisten oleskelulupajärjestelmän vuoden 2013 äkillisen muutoksen vaikutuksia. Muutoksella siirryttiin myöntämään jatkuvia oleskelulupia Syyrian sotaa paenneille, joille siihen saakka oli myönnetty pääasiassa tilapäisiä lupia. Tilapäisellä oleskeluluvalla olevien työttömyys oli harvinaisempaa ja tulot suuremmat kuin jatkuvan oleskeluluvan saaneilla. Toisaalta he opiskelivat vähemmän, millä voi olla pidemmällä tähtäimellä myös kotoutumista heikentäviä vaikutuksia.² Esitetyn lakimuutoksen vaikutusten arvioinnissa olisi hyvä tuoda esiin muutosten mahdolliset lyhyen ja pidemmän aikavälin heijastusvaikutukset kotoutumiseen.

Ehdotetulla esityksellä on vaikutuksia myös perheen kotoutumiselle. Perhesideperusteisten oleskelulupien pituus ei voi ulkomaalaislain mukaisesti olla pidempi kuin oleskeluluvan myöntämisen perusteena olevan perheenjäsenen määräaikaisen oleskeluluvan voimassaoloaika. Siten kansainvälistä suojelua saavan perheenkokoajan perheenyhdistämisen kautta oleskeluluvan saaneiden perheenjäsenten oleskelun jatkuvuus ja kotoutumisen mahdollisuudet muodostuisivat myös nykyistä epävarmemmiksi, kuten esityksessä onkin tuotu esiin.

Esityksellä on vaikutuksia myös ilman huoltajaa tulleisiin alaikäisiin lapsiin ja nuoriin. Lapsen etu on huomioitava asian valmistelussa. Oleskeluluvan saatuaan edellä mainitut henkilöt siirtyvät kotoutumislain soveltamisalan piiriin. Oleskeluluvan jatkuvuuden epävarmuuden lisääntymisellä voi olla välillisiä vaikutuksia myös perheenyhdistämisen kautta tulneiden alaikäisten hyvinvointiin ja heidän saamaansa vanhemmuuden tukeen, mikäli vanhempien stressitaso oleskelun epävarmuuden seurauksena nousee. Vanhempien kotoutumisella on merkittävä vaikutus lasten kotoutumisen mahdollisuuksiin Suomessa.

On keskeistä, että alaikäisenä ilman huoltajaa tulleen lapsen tai nuoren sekä muun kotoutumislain soveltamisalaan kuuluvan lapsen tai nuoren kotoutumisprosessi käynnistyy mahdollisimman varhaisessa vaiheessa Suomeen saapumisen jälkeen ja että sillä on jatkuvuutta sekä tavoitteellisuutta. Esityksessä arvioidaan ehdotuksilla olevan hyvin vähäinen suora vaikutus alaikäisiin ulkomaalaisiin. Vaikutusten arviointia tulisi

¹ Bertrand, A-L 2019. Refugees' trajectories in Switzerland: Impact of residence permits on labour market integration, *Revue Quetelet* 7:1, 71-99 <https://ojs.uclouvain.be/index.php/Quetelet/article/view/52063/50243>.

² Jutvik, K. & Robinson D. 2020. Permanent or temporary settlement? A study on the short-term effects of residence status on refugees' labour market participation. *Comparative Migration Studies* 8:44, <https://link.springer.com/content/pdf/10.1186/s40878-020-00203-3.pdf>.

kuitenkin täydentää alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten sekä heidän kotoutumisen edistämistään koskevien vaikutusten osalta.

Ruotsalaisessa haastattelututkimuksessa³ sekä alaikäisenä ilman huoltajaa että huoltajien kanssa maahan tulleiden nuorten kansainvälistä suojelua tilapäisellä oleskeluluvalla saavien parissa havaittiin, että riski jatkoluvan saamatta jäämiselle ruokki nuorissa pelkoja ja stressiä. Tilapäisyyden tunne vähensi koulutukseen osallistumista, yhteisyyden kokemusta muiden samassa ikävaiheessa olevien nuorten kanssa ja heikensi tämän haavoittuvassa asemassa olevan erityisryhmän psyykkistä hyvinvointia.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että esitystä tulisi arvioida myös uudelleensijoittamisen näkökulmasta. Suomi vastaanottaa osana pakolaiskiintiötä pysyvästä asuinmaastaan toiseen maahan paenneita, YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n esittämiä henkilöitä, joiden kansainvälisen suojelun tarpeen myös UNHCR on arvioinut. Uudelleensijoittamismenetelyn tavoitteena on erittäin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden pysyvä uudelleensijoittaminen.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella esitysluonnoksella voi olla vaikutuksia kaikkiin kansainvälistä suojelua saaviin, mutta erityisesti toissijaista suojelua saavien kotoutumiskoulutukseen osallistumisen motivaatioon ja psyykkiseen hyvinvointiin sekä lasten oikeuksiin, koska toissijaista suojelua saavien ensimmäinen oleskelulupa lyhenisi merkittävästi, neljästä yhteen vuoteen. Vuoden 2025 alusta lukien voimaan tulevassa kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa kotoutumissuunnitelman pääsääntöinen enimmäiskesto on kaksi vuotta. Esitysehdotuksessa pakolaisstatuksen saavilla ensimmäinen oleskelulupa säilyisi pidempänä (kolme vuotta) kuin kotoutumissuunnitelman pääsääntöinen enimmäiskesto, vaikutukset heihin voisivat olla vähäisempiä.

Toissijaista suojelua saavien mahdollisuuteen osallistua kotoutumiskoulutukseen esitetty muutos ei vaikuttaisi tilanteessa, jossa henkilön oleskeluluvan voimassaolo on päättynyt, mutta henkilöllä on vireillä jatkolupaa koskeva hakemus tai hän on valittanut jatkolupaa koskevasta kielteisestä päätöksestä, sillä kotoutumisen edistämisestä annettua lakia voitaisiin soveltaa myös näissä edellä mainituissa tilanteissa.

Sonja Hämäläinen
maahanmuuttojohtaja
Työvoiman maahanmuutto- ja kotoutumisyksikkö

Nea Brandt
erityisasiantuntija
Työvoiman maahanmuutto- ja kotoutumisyksikkö

³ Lind, J, Hansen Ch & Khoury, N 2023. The Impact of Temporary Residence Permits on Young Refugees' Abilities to Build a Life in Sweden. Social Sciences 12:3, 143 <https://www.mdpi.com/2076-0760/12/3/143>.

VN/24058/2023-TEM-3

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: