

Sisäministeriö
Diaarinumero VN/7059/2024

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto ulkomaalaislain muuttamisesta sisäministeriölle

Lastensuojelun Keskusliitto (LSKL) on päättänyt antaa lausunnon ulkomaalaislain muuttamisesta koskien pysyvän oleskelun edellytyksiä.

Eesitysluonnoksen keskeiset ehdotukset

Eesityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia pysyvän oleskelun edellytyksiä tiukentamalla. Sen mukaan: "Tarkoitus olisi mahdollistaa pysyvä oleskelu lähtökohtaisesti vain niille, jotka osoittavat siihen kykenevänsä." Pysyvän oleskeluluvan saamiseksi vaadittava oleskelu nostettaisiin neljästä vuodesta kuuteen. Lisäksi edellytyksenä on hakijan riittävä suomen tai ruotsin kielen taito sekä kahden vuoden työhistoria, joka tulisi olla kerrytetty niin, että mukana olisi yhteensä enintään kolme kuukautta turvautumista työttömyysturvaan tai toimeentulotutukseen. Pysyvä oleskelulupa olisi mahdollista saada neljän vuoden oleskelun jälkeen täyttämällä yksi kolmesta lisäedellytyksestä, jotka ovat 1) 40 000 euron vuositulot, 2) Suomessa tunnustettu ylempi korkeakoulututkinto tai jatkotutkinto yhdessä kahden vuoden työhistorian kanssa ja 3) erityisen hyvä suomen tai ruotsin kielen taito yhdessä kolmen vuoden työhistorian kanssa.

Lapselle pysyvä oleskelulupa myönnettäisiin, jos hänen huoltajalleen olisi myönnetty sellainen. Jos lapsella ei olisi Suomessa huoltajaa tai jos huoltaja olisi Suomen kansalainen tai oleskeluoikeutensa säilyttänyt EU-kansalaisen perheenjäsen, oleskelulupa myönnettäisiin niin ikään neljän vuoden jälkeen. Pysyvä oleskelulupa myönnettäisiin riippumatta siitä, täyttäisikö lapsi itse kotoutumisedellytykset. Jos ulkomaalainen tulisi täysi-ikäiseksi ennen kuin täyttäisi pysyvän tai pitkään oleskelleen oleskeluluvan edellytykset tai muutoin ennen kuin hän hakisi pysyvää oleskelulupaa, häntä koskisivat samat edellytykset kuin muitakin hakijoita.

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto

Keskusliitto ei kannata luonnoksessa esitettyjä tiukennuksia pysyvän oleskelun edellytyksiin ja katsoo ehdotettujen lakimuutosten pikemminkin heikentävän ihmisten kotoutumisen mahdollisuuksia niiden edistämisen sijaan. LSKL pitää hyvin ongelmallisena, että turvapaikanhakijoita ja maahanmuuttajia koskevaa lainsäädäntöä on tällä hallituskaudella uudistettu lukuisilla erillisillä lakimuutoksilla ilman kattavaa

perus- ja ihmisoikeusarvioita muutosten yhteisvaikutuksista. Esimerkiksi pysyvän suojelun saaminen on vaikeutunut tehtyjen lakimuutosten yhteisvaikutuksena huomattavasti. Viime vuonna kansainvälisen suojelun lupien kestoja lyhennettiin neljästä kolmeen vuoteen ja toissijaisen suojelun osalta neljästä yhteen vuoteen. Kun nyt vaaditaan entistä pidempää maassa oleskelun aikaa ennen pysyvän oleskeluluvan myöntämistä, vaaditaan hakijalta kansainvälisen suojelun osalta kolme lupaprosessia ja toissijaisen suojelun osalta peräti viisi lupaprosessia ennen kuin on mahdollista saada pysyvä oleskelulupa.

Luonnoksessa esitetään varsin suurta periaatteellista muutosta oleskelulupajärjestelmään. Etenkin kiintiöpakolaisten valinnan kohdalla Suomi on painottanut erityisen haavoittuvassa asemassa olevia pakolaisia. Se, että kotoutumisen osoittaminen kielitaidon ja työhistorian kautta asetetaan Suomessa edellytykseksi pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle, on Suomessa merkittävä muutos Suomen maahanmuuttopolitiikkaan. Luonnosehdotuksessa myös asetetaan ihmiset eriarvoiseen asemaan perustuen heidän koulutukseensa ja tuloihinsa.

Luonnosesityksen mukaan: "Kotoutuminen on leimallisesti monivaiheinen ja yksilöllinen prosessi, jossa on yhtäältä kyse maahanmuuttajasta itsestään ja toisaalta yhteiskunnan vastaanottavuudesta". Lakiehdotuksen tavoitteeksi kerrotaan kolmannen maan kansalaisten kannustaminen kotoutumaan Suomeen ja näkymän antaminen tulevaisuudesta suomalaisessa yhteiskunnassa. On hankala nähdä, miten pysyvän oleskelun edellytyksiä selkeää tiukentamista ja epävarmuudessa ilman pysyvää oleskelulupaa vietettävän ajan lisäämistä voidaan pitää kannustimena kotoutumiselle. Eikä sitä voida ainakaan pitää merkinä yhteiskunnan vastaanottavuudesta, joka on keskeinen osa kotoutumisen määritelmässä. Pysyvän aseman myöntäminen on myös yksi tapa edistää kotoutumista. Tästä kertoo osaltaan myös se, että pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun neuvoston direktiivin 2003/109 johdanto-osan mukaan "pitkään oleskelleen henkilön asema voisi edistää tehokkaasti kolmannen maan kansalaisen kotoutumista asuinyhteiskuntaansa". Myös yhteiskunnan on kannettava vastuunsa kotoutumisessa eikä sitä voida säilyttää yksin yksilön kontolle.

Vaikutukset lapsiin

Keskusliiton näkemyksen mukaan luonnosesityksellä on merkittäviä vaikutuksia myös lapsiin, eikä näitä vaikutuksia ole luonnosesityksessä täysin onnistuttu tunnistamaan. Luonnosesityksessä arvioidaan lasten oleskelulupaehtoihin esitettävien lievennysten vuoksi vaikutusten lapsiin jäävän vähäisiksi. Lapsen pysyvän oleskeluluvan edellytykset on kuitenkin kytketty huoltajan pysyvään oleskelulupaan, jonka edellytyksiä nyt kiristetään selkeästi. Tämän johdosta perheet joutuvat elämään pidempään epävarmuudessa siitä, saavatko he jäädä pysyvästi Suomeen, millä voi olla haitallisia seurauksia lasten kehitykselle. YK:n lapsen oikeuksien komitea ja siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevä komitea ovat ottaneet yhdessä kantaa muuttoliikkeessä olevien lasten asemaan ja ilmaisseet huolensa epävarman ja epävakaa siirtolaisaseman kielteisistä vaikutuksista lasten hyvinvointiin. Komiteat suosittelevat valtioita

varmistamaan, että lasten käytettävissä on selkeät ja helppopääsyiset aseman määrittelymenettelyt, jotta he saavat asemansa laillistettua eri perustein.¹

Keskusliitto katsoo, että esityksessä omaksuttu kanta, jonka mukaan ”ei ole syytä katsoa, että lapsen etu vaatisi pysyvän oleskeluluvan myöntämistä tilanteessa, jossa hänen huoltajallaan ei ole sellaista”, on varsin yksioikoinen. Esityksessä ei ole lainkaan huomioitu ehdotusten vaikutusta lapsiin, jotka eivät jostakin syystä asu huoltajansa kanssa tai ole huoltajiensa hoidettavana, esimerkiksi sijaishuollon vuoksi, eikä esitys mahdollista lapsen etuun perustuvaa arviointia yksittäistapauksessa. Keskusliitto palauttaa mieliin YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentin nro 14 (2013) koskien lapsen oikeutta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta). Lapsen edussa on kyse paitsi kollektiivisesta oikeudesta, myös yksilöllisestä oikeudesta, joka edellyttää, että lapsen etu arvioidaan myös yksilöllisesti. Lapsen oikeuksien komitea on myös viimeisimmissä Suomea koskeissa päätelmissä kehottanut Suomea harkitsemaan lapsen edun selvittämisen sisällyttämistä maahanmuuttolainsäädäntöönsä.²

Luonnoksessa esitetään, että jos huoltaja jää ilman pysyvää oleskelulupaa tai sen saamisessa menee kauemmin uusien edellytysten takia, tämä voi johtaa lyhyempään oleskelulupaan myös lapselle. Mikäli lapsi ehtii täysi-ikäistyä ennen kuin huoltaja, ja sitä myötä lapsi, saavat pysyvän oleskeluluvan, koskee häntä samat edellytykset kuin muitakin hakijoita. Lapsen oikeuksien sopimuksen 2(1) artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee kunnioittaa ja taata sopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua. Luonnosesityksen voidaan katsoa saattavan lapset syrjivästi eriarvoiseen asemaan heidän huoltajiinsa liittyvän seikan perusteella. Lapsi ei voi vaikuttaa siihen, täyttääkö hänen huoltajansa pysyvän oleskelun edellytykset. Esitys myös asettaa eri-ikäiset lapset keskenään hyvin erilaiseen asemaan riippuen siitä, minkä ikäisenä he ovat Suomeen tulleet. Lähtökohdat Suomeen sitoutumisessa ovat juuri täysi-ikäistyneen osalta hyvin erilaiset, jos hänellä ei ole pysyvää oleskelulupaa ja hänen pitäisi sellaisen saadakseen täyttää kaikki, myös työhistoriaa koskevat edellytykset.

Ilman huoltajaa tulleiden lasten kohdalla pysyvä oleskelulupa myönnettäisiin neljän vuoden määräajan jälkeen. Mutta tässäkin tapauksessa, jos lapsi täysi-ikäistyy ennen neljän vuoden määräajan täyttymistä, on hänen täytettävä sen jälkeen kaikki pysyvän oleskeluluvan edellytykset. Jää epäselväksi, miten lapsen edun toteutumista on tässä yhteydessä arvioitu. Ilman huoltajaa tulleet lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, ja ovat jo käyneet läpi turvapaikkaprosessin. Keskusliitto esittää, että ainakin ilman huoltajaa tulleiden lasten kohdalla tulisi olla mahdollista myöntää pysyvä oleskelulupa, vaikka neljän vuoden määräaika ei ehtisi täytyä ennen täysi-ikäistymistä. Tämä toisi pysyvyyttä ja turvaa jo muutenkin haastavaan elämäntilanteeseen. Myös lapsen oikeuksien komitea on viimeisimmissä Suomea koskeissa

¹ Siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yhteinen yleiskommentti nro 23 (2017) lasten ihmisoikeuksiin kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä liittyvistä valtioiden velvollisuuksista lähtö-, kauttakulku-, kohde- ja paluumaissa, CMW/C/GC/4 - CRC/C/GC/23, kohta 18.

² Lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät CRC/C/FIN/CO/5–6 2.6.2023, kohta 39 a.

päätelmässään vaatinut, että maahanmuuttajalapsen edun oikeusperiaate otetaan ensisijaisesti huomioon kaikissa turvapaikkaprosesseissa ja maahanmuuttoa koskevissa päätöksissä ja menettelyissä, etenkin ilman huoltajaa maahan saapuneiden lasten osalta.³

Erityisen haavoittuvassa asemassa olevat

Pysyvän oleskeluluvan kielitaitoa ja työntekoa koskevat vaatimukset koskisivat luonnosesityksen mukaan myös niitä hakijoita, joille niiden täyttäminen syystä tai toisesta olisi vaikeampaa ja työläämpää kuin keskivertohakijoille esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomuuden, vähäisen aiemman koulunkäynnin, oppimisvaikeuksien ja/tai sukupuoleen liittyvien kulttuuristen odotusten takia. Vain lääketieteelliset syyt antaisivat mahdollisuuden poiketa kielitaitovaatimuksesta ja/tai työllisyysvaatimuksesta. Tämä koskee todennäköisesti erityisesti pakolaisia ja heistäkin erityisen haavoittuviin ryhmiin kuuluvia.

Suomi painottaa kiintiöpolitiikassaan erityisesti haavoittuvimpien ryhmien uudelleensijoittamista. Tällaisia ryhmiä ovat esimerkiksi lapsiperheet, vaikeassa asemassa olevat naiset (lesket, yksinhuoltajat, yksinäiset) sekä vammaiset. Osana kiinteistöpakolaisten valintaprosessia arvioidaan myös Suomeen kotoutumisen edellytykset. Tällä hallituskaudella on jo lyhennetty suojelulupien pituutta, vaikeutettu suojelun hakemista ja saamista, minkä lisäksi nyt edotetaan pysyvän oleskelun edellytysten tiukentamista. Näiden lakimuutosten ei voida katsoa viestivän yhteiskunnan vastaanottavaisuudesta, joka kuitenkin on olennainen osa kotoutumisprosessia. Vaikka määräaikaisten oleskelulupien määrää ei ole rajoitettu, joutuvat pakolaiset elämään epävarmuudessa siitä, pääsevätkö he lainkaan täysivaltaisiksi yhteiskunnan jäseniksi, ja jos pääsevät, milloin se tapahtuu.

Muita huomioita

Pysyvän oleskeluvan edellytykseksi on asetettu tilanteesta riippuen 2 tai 3 vuoden työhistoria, joka ei saa sisältää yhteensä yli 3 kuukauden työttömyysjaksoa. Tilapäinen sairauspoissaolo ja vanhempainvapaa eivät kuitenkaan katkaisisi työhistorian kertymistä. Keskusliitto pitää näin tiukkaa työhistoriakriteeriä ilman poikkeamismahdollisuutta kohtuuttomana huomioiden oleskeluluvan hakijoiden moninaiset taustat ja sen, että työsuhteen päättymiselle voi olla lukuisia erilaisia työntekijästä riippumattomia syitä ja työntekijöiden irtisanomista ollaan hallituksen toimesta helpottamassa. Erityisen ongelmallista on, että työhistoriakriteerin arvioinnissa katsotaan, että tarkastelujakson aikaiset poissaolot lasketaan yhteen ja mikäli ne yhteen laskettuina ylittävät kolme kuukautta, ei työhistoriakriteeri täyty. Etenkin nykyisessä työmarkkinatilanteessa, jossa työttömyys on kasvussa ja myös korkeakoulutettuja on ennätysmäärä työttöminä, ja toisaalta rekrytointiprosessit voivat kestää kuukausia, on kyseinen kriteeri suhteettoman tiukka. Keskusliitto pitää huolestuttavana myös sitä, että esimerkiksi hoitovapaata tai omaishoitajana toimimista ei otettaisi huomioon työllisyshistoriakriteeriä tarkasteltaessa lainkaan. Keskusliitto kiinnittää huomiota myös siihen, että säännöskohtaisissa perusteluissa avataan varsin suppeasti, mitä "päätoimisella

³ Lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät CRC/C/FIN/CO/5–6 2.6.2023, kohta 39 a.

työnteolla tai elinkeinon harjoittamisella” käsitteillä kyseisessä kohdassa tarkoitetaan. Tämä on ongelmallista oleskeluluvan hakijoiden oikeusturvan kannalta ja voi pahimmillaan johtaa epäyhdenvertaiseen soveltamiskäytäntöön.

Hakijoiden oikeusturvan kannalta työhistoriakriteerin täyttymisen arvioinnin kohdalla varsin ongelmallista on, että toimeentulotukeen turvautuminen yli kolmen kuukauden ajan tarkastelujakson aikana estää pysyvän oleskeluluvan saamisen. Toimeentulotuki on kuitenkin perhekohtainen etuus. Eli tilanteessa, jossa esimerkiksi toinen vanhemmista joutuu turvautumaan toimeentulotukeen yhteensä yli kolmen kuukauden ajan koko tarkastelujakson aikana, evää koko perheeltä mahdollisuuden pysyvän oleskeluluvan saamiseen. Avioliittolain 2.2 §:n mukaan kummallakin puolisoilla on oikeus itse päättää osallistumisestaan ansiotyöhön. Lakiehdotuksen myötä työn valinnan vaikutukset kuitenkin ulottuvat puolison lisäksi koko perheeseen. Tarve toimeentulotuella voi syntyä myös esimerkiksi lapsen liittyvistä yllättävistä ja suurista kuluista, vaikkapa sairastumisen vuoksi. Ei ole lapsen edun mukaista, että perhe joutuisi sellaisessa tilanteessa jättämään toimeentulotuen hakematta vain, koska eivät halua menettää mahdollisuuttaan pysyvän oleskeluluvan saamisesta.

Luonnosesityksessä pysyvän oleskeluluvan edellytysten tiukentamisen osalta viitataan siihen, että ulkomaalaisen on mahdollista hakea pysyvän oleskeluluvan sijasta myös pitkään oleskelleen oleskelulupaa. Pitkään oleskelleen oleskeluluvan edellytykseksi ollaan kuitenkin asettamassa eurooppalaisen viitekehyksen B2-tasoa vastaava kielitaito, mikä on korkeampi kuin esityksessä esitetyissä verrokkimaissa, jotka myöntävät pitkään oleskelleiden oleskelulupia, ja joissa edellytetään B1-tason kielitaitoa. Keskusliitto kiinnittää huomiota myös siihen, että kielitaitoedellytys tulisi olla mahdollista täyttää myös osoittamalla suomen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito.

Kokonaisuutena arvioiden oleskelulupajärjestelmään ollaan tekemässä kerralla useita merkittäviä tiukennuksia, joiden vaikutuksista ei ole varmuutta. Luonnosesityksessäkin tunnistetaan, että “ehdotettuihin uusin edellytyksiin ja niiden yhdistelmiin liittyy paljon erilaisia tekijöitä, joiden vaikutusta on yksittäinkin haastava arvioida ja erityisesti, kun huomioidaan niistä muodostuva kokonaisuus, jossa osaset vaikuttavat toisiinsa”. Ehdotettuihin lakimuutoksiin sisältyy siis merkittäviä epävarmuustekijöitä eikä ole edes selvää, onko niillä kotoutumista parantavia vaikutuksia. Selvää kuitenkin on, että niiden myötä ihmiset joutuvat elämään entistä pidempään epävarmoina siitä, pääsevätkö he yhteiskunnan täysivaltaisiksi jäseniksi.