

Asia: VN/7059/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (pysyvä oleskelulupa)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

- STTK ei pidä esityksessä ehdotettua pysyvän oleskeluluvan edellytysten tiukentamista perusteltuina tai oikein kohdentuvina.
- Lisäedellytykset, joiden perusteella pysyvän oleskeluluvan voisi jatkossa saada kuuden vuoden sijasta neljässä vuodessa eivät aseta hakijoita yhdenvertaiseen asemaan.
- Esitys kohtelee alemman ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneita eriarvoisesti alemman yliopistotutkinnon suorittaneisiin nähden, vaikka tutkintojärjestelmässä ne ovat samantasoiset. Vastaavasti ammatillisen toisen asteen suorittaneita, pienituloisia hakijoita kohdellaan eriarvoisesti.
- Esitykseen sisältyy epätarkkuuksia esimerkiksi tulotietojen ilmoittamisen osalta.
- Viranomaisten ja kuntien resursseja, ja viranomaisten muuttuvia tehtäviä ei ole huomioitu esityksessä riittävästi.

Yleistä

STTK ei pidä pysyvän oleskeluluvan edellytysten tiukentamista perusteltuna tai tarpeellisena. Esitettyjen muutosten jälkeen pysyvän oleskeluluvan perusteet olisivat Suomen merkittävästi kireämmät, kuin esimerkiksi Ruotsissa tai Norjassa, jotka ovat Suomen kaltaisia demografialtaan ikääntyviä maahanmuuton kohteita.

Esitykseen sisältyy STTK:n näkemyksen mukaan hakijoiden yhdenvertaisuuden vaarantavia elementtejä.

STTK pitää maahan muuttaneita henkilöitä Suomen tulevaisuuden kannalta merkittävänä voimavarana, koska työllisten määrä kasvaa ainoastaan maahanmuuton kautta. Pysyvän oleskeluluvan ehtojen tiukentaminen voi lisätä epävarmuutta sekä heikentää kohdemaata harkitsevien ulkomaalaisten työntekijöiden halua valita Suomi työskentelymaaksi. Lisäksi muutoksilla voi olla merkittävä maahan muuttaneiden niin sanottua pitovoimaa heikentävä vaikutus.

Keskeiset ehdotukset ja niiden vaikutukset

Jatkossa pysyvän oleskeluluvan edellyttämä oleskelun kesto nousisi normaalitilanteessa neljästä kuuteen vuoteen. Kuuden vuoden oleskelun jälkeen pysyvän luvan voisi saada hakija, jolla on riittävä suomen tai ruotsin kielen taito ja kahden vuoden työhistoria. Jatkossakin oleskeluluvan voisi saada neljän vuoden jälkeen täyttämällä vaihtoehtoisen lisäedellytyksen:

1. 40 000 euron vuositulot, 2. suorittamalla Suomessa tunnustetun ylemmän korkeakoulututkinnon tai jatkotutkinnon yhdessä kahden vuoden työhistorian kanssa sekä
3. erityisen hyvä suomen tai ruotsin kielen taito yhdistettynä vähintään kolmen vuoden työhistoriaan. Työhistorian edellytys on, että sen kerryttämisen ajalle ajoittuu enintään kolmen kuukauden mittainen työttömyysturva- tai toimeentulotukijakso.

Pysyvän oleskeluluvan voisi saada suorittamalla Suomessa ylemmän korkeakoulututkinnon, jatkotutkinnon tai yliopistossa alemman korkeakoulututkinnon. Lisäksi vaadittaisiin suomen tai ruotsin kielen kehittyvää kielitaitoa. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämisedellytyksiin lisättäisiin suomen tai ruotsin kielen taito.

STTK pitää perusteltuna lasten pysyvän oleskeluluvan sitomista huoltajien oleskelulupaprosessiin. Lapsen oikeuksien toteutumisen varmistaminen voi kuitenkin joissakin tapauksissa edellyttää kokonaisharkintaa, ja että perheen huoltajien pysyvän oleskeluluvan hakuprosessissa huomioidaan ensisijaisesti alaikäisen huollettavan etu.

Edellytys työhistoriasta

Esitysluonnoksessa riittävä työhistoriaedellytyksen mukaan poissaoloja työstä voi kertyä kahden vuoden tarkastelujaksolla enintään kolme kuukautta. STTK pitää ehdotusta vaikeaselkoisena ja osittain ristiriitaisena esityksen kotoutumisen tavoitteiden kanssa. Esitysluonnoksen mukaan hakemuksen vireilletuloa edeltävään aikaan kahden tai kolmen vuoden tarkastelujaksolle saisi sisältyä yhteensä korkeintaan kolmen kuukauden turvautuminen työttömyysturvaan, toimeentulotukeen tai muuten korkeintaan kolmen kuukauden poissaolo työstä.

Esitysluonnokseen sisältyvät tilapäiset poissaoloista osana työhistorian arviointia olisivat esimerkiksi sairaus tai vanhempainvapaa. Esitystä tulisi harkita täydennettäväksi hoitovapaan osalta, erityisesti niissä tapauksissa, että hoitovapaalla oleva henkilö on työsuhteessa, vaikka toimeentulo ei muodostukaan palkkatuloista tai vanhempainrahasta.

Lisäedellytys vuosituloista

Esitys pyrkii edesauttamaan työntekijän kotoutumista työnteon ja kielen omaksumisen kannusteilla. STTK pitää tavoitteita sinänsä kannatettavina. STTK pitää kuitenkin vuosituloihin perustuvaa mahdollisuutta saada pysyvä oleskelulupa nopeammin hakijoita tulojen perusteella eriarvoistavana ja rakenteellisesti syrjivänä.

Esitykseen sisältyy epäselvyyksiä esimerkiksi eri viranomaisten riittävän tiedonsaannin osalta sekä esimerkiksi viranomaisten pääsyn osalta tulorekisteritietoihin, kunkin vuoden tulotietojen oikeellisuuden osalta sekä esimerkiksi toimeentulotuen tai muiden sosiaalietuuksien huomioimisessa osana päätöstä pysyvästä oleskeluluvasta. Perheellisten hakijoiden ollessa kyseessä, on toimeentulotuki ensisijaisesti perheen etuus, jolla turvataan lasten toimeentuloa. Etuuden käytön osalta viranomaisten olisi tärkeää kyetä noudattamaan yksilöllistä harkintaa.

Vuositulojen ja työhistorian osalta voi syntyä epäselvyyttä myös lähetettyjen työntekijöiden tilanteessa, joissa henkilön tosiasiallinen työskentelypaikka voi olla Suomi vuosienkin ajan, mutta työantajaryitys toimii toisessa maassa, eikä välttämättä ole saman ilmoitusvelvollisuuden piirissä kuin Suomeen rekisteröityneet yritykset, jolloin esimerkiksi tulorekisterin tiedot eivät ole täydelliset. Yksilöllisten tilanteiden selvittäminen voi lisätä merkittävästi eri viranomaistahojen selvittelytaakkaa.

Lisäedellytys korkeakoulututkinnosta

STTK katsoo, että erityissäännös lisäedellytyksistä, joiden perusteella hakijalla, olisi mahdollisuus pysyvään oleskelulupaan jo neljän työskentelyvuoden jälkeen, jos hän on suorittanut korkeakoulututkinnon, tulisi muuttaa koskemaan myös alemman ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneita henkilöitä, alemman yliopistotutkinnon suorittaneiden lisäksi. Nykymuodossaan säännös kohtelee samantasoisia tutkintoja eriarvoisesti. Monet tehtävät, joihin kohdistuu Suomessa akuutti työvoimapula ovat juuri ammatillisen korkea-asteen koulutusta vaativia tehtäviä, esimerkkinä sote-alan korkeakoulutetun henkilöstön tehtävät, ICT-ala sekä kaupan- ja tekniikan alat. Näiden henkilöiden rajaaminen ulos erityissäännöksestä olisi omiaan vähentämään alan opiskelijoiden haluja ja mahdollisuuksia jäädä Suomeen valmistumisen jälkeen.

STTK huomauttaa lisäksi, että sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira tekee hyväksymispäätöksen kaikkien sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden osalta. Lakiesityksessä esimerkkinä on ylempään korkeakoulututkinnon suorittaneista mainittu ammattiryhminä vain lääkärit. Esimerkkejä tulisi täydentää.

Esitys on myös ristiriidassa korkeakouluille asetettujen korkeakoulupoliittisten tavoitteiden kanssa. Niissä ammattikorkeakoulujen tavoitteeksi on asetettu toimet kansainvälisten osaajien tuottamiseksi työmarkkinoille. Tämä on lisännyt kansainvälisten opiskelijoiden määrän merkittävään lisääntymiseen, mutta myös heidän parempaan kiinnittymiseensä työmarkkinoille. Vuonna 2023 EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta tulleita opiskelijoita oli 12 000. Heihin sitoutuu merkittävää osaajapotentiaalia, sillä noin kaksi kolmasosaa tutkinnon suorittaneista työllistyy Suomeen.

STTK ei pidä yhdenvertaisena eikä perusteltuna myöskään ammatillisten tutkintojen rajaamista neljän työskentelyvuoden lisäedellytyksen ulkopuolelle. Suomi kärsii merkittävästä työvoimapulasta ammatillista pätevyyttä vaativissa tehtävissä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa monet maahan muuttaneet työllistyvät ensin hoiva-avustajan tehtävään tai työskentelevät oppisopimussuhteessa, jonka jälkeen kielitaidon ja työelämäosaamisen karttuessa he tyypillisesti siirtyvät joko ammatillista koulutusta tai korkeakoulutusta edellyttäviin tehtäviin. Alan ammattilaisten sitouttaminen usein pitkäänkin kielen oppimisen prosessiin sekä alan toimintatapojen omaksumiseen ei ole omiaan vahvistumaan, jos henkilön oleskelun jatkoon liittyy epävarmuutta. Työvoimapula-alojen veto- ja pitovoiman näkökulmasta olisi syytä selvittää, voiko lisäedellytysten joukossa olla työskentely työvoimapula-alalla esimerkiksi TEM:n työvoimabarometriin perustuen.

Viranomaisresurssit

Esitys ei huomioi riittävästi lakimuutoksen vaikutuksia viranomaisresurssien osalta. Pysyvän oleskeluluvan ehtojen tiukentaminen tulee todennäköisesti lisäämään määräaikaisten oleskelulupien määrää ja siten myös viranomaistyötä. Lisäksi pysyvän oleskeluluvan eri edellytysten selvittäminen ja siten hakemusten käsittely todennäköisesti lisäisi viranomaistyötä.

Kielitaitovaatimukset ja kotoutumispalvelut

Esityksessä kielitaitoedellytyksiä tiukennetaan kansalaisuuden edellyttämää kielitaitoa. Tiukennus vaatisi tuekseen myös riittäviä resursseja kunnille, joiden vastuulla kielitaito-opetuksen järjestäminen on. Kuntien saama kotoutumiskorvaus on hallituksen päätöksellä supistunut kolmannekseen.

STTK pitää yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena kieli- ja kotoutumisvaatimuksien epätasaista kohdistumista eri tulo- tai koulutustasot omaaviin työntekijöihin. Pysyvän oleskeluluvan perusteiden tulisi olla yhdenvertaiset niin mahdollisuuksien kuin vaatimusten osalta.

Kielitaitovaatimusten täyttäminen on erityisen vaikeaa monissa matalasti palkatuissa tehtävissä, joissa henkilöt saattavat tehdä useaa työtä. Esimerkiksi perheenyhdistämisen toimeentuloedellytyksen täyttämiseen pyrkivät henkilöt, eivät useinkaan kykene käyttämään vapaa-aikaansa kielenopiskeluun. Tämä on omiaan luomaan järjestelmään hierarkisia ja hakijoita voimakkaasti eriarvoistavia rakenteita. Kielenopiskeluun tulisisikin olla aidot mahdollisuudet työajalla, työnantajan kustantamana.

Riski työperäisen hyväksikäytön kasvuun

STTK pitää ongelmallisena, että esitysluonnos ei huomioi millään tavalla oleskelulupaehtojen kiristämisen vaikutuksia työperäisen hyväksikäytön määrän lisääntymiseen. Määräaikainen oleskelulupa edellyttää työntekijän työskentelevän tietyllä ammattialalla, pysyvä oleskelulupa taas antaa mahdollisuuden vaihtaa työpaikkaa alojen välillä (rajoittamaton työnteko-oikeus). Pysyvä oleskelulupa luo työntekijälle riippumattomuutta yhdestä työnantajasta. Pysyvän oleskeluluvan ehtojen kiristäminen lisää määräaikaisten oleskelulupien määrää, se myös pidentää riippuvuutta työnantajasta. Esimerkiksi työhistoriaedellytys ja välittömän työsuhteen edellytys pysyvää oleskelulupaa haettaessa voi saada työntekijän jäämään työsuhteeseen, jossa esiintyy kiskontaa tai työperäistä hyväksikäyttöä. Työperäisen hyväksikäytön riski tulisi huomioida lakiesityksessä vähintäänkin vaikutusten arvioinnin muodossa.

Erityisesti työperäisen hyväksikäytön riskiä lisää se, että esitys kohtelee hyvin eriarvoistavasti matalan tulotason ammatillista osaamista vaativissa tehtävissä työskenteleviä työntekijöitä, joiden osalta mahdollisuuden pysyvään oleskelulupaan ovat tiukemmat kuin korkeakoulutettujen, hyvätuloisten henkilöiden. Esitys ei huomioi lainkaan suorittavan työn ja ammatillista osaamista vaativissa tehtävissä havaittua merkittävää työvoimapulaa.

Vaikutusarviointi

STTK katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusarviointi perustuu monilta osin olettimiin maahan muuttaneiden tilanteista, ei niinkään tilastoanalyysiin esimerkiksi työmarkkinoiden kehityksestä. Esimerkiksi työmarkkinoihin kohdistuvat vaikutukset voivat poiketa oletuksista merkittävästi, jos olosuhteet muuttuvat. Esimerkiksi arviot pysyvän oleskeluluvan erityissäädöksiä hyödyntävien hakijoiden määrästä vaatisi tuekseen kattavaa listaa esimerkiksi niistä aloista ja tehtävistä, joita 40 000 vuosituloraja koskisi, ja mitkä taas jäisivät sen alle. Karkeat arviot tukisivat esimerkiksi viranomaistoimijoiden sekä kieli- ja kotouttamispalveluiden resursointia.

Vaikutusarviointia tulisi täydentää erityisesti työperäisen hyväksikäytön ja yhdenvertaisuuden toteutumisen osalta.

Lisätietoja:

Taina Vallander, johtaja, STTK ry

taina.vallander@sttk.fi

040 1841 464

Gylling Päivi
STTK ry.