

Asia: VN/7059/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (pysyvä oleskelulupa)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi koskien pysyvän oleskelun edellytyksiä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia, jonka myötä pysyvän oleskelun edellytyksiä tiukennettaisiin. Esitysluonnoksessa pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi vaadittava oleskelu nostettaisiin normaalitilanteessa neljästä vuodesta kuuteen vuoteen. Kuuden vuoden oleskelun jälkeen pysyvän luvan voisi pääsääntöisesti saada hakija, jolla on riittävä suomen tai ruotsin kielen taito ja kahden vuoden työhistoria. Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT kiittää mahdollisuudesta lausua esityksestä.

Esitysluonnoksessa esitetään säädettäväksi erityissäännöstä Suomessa ylemmän korkeakoulututkinnon, jatkotutkinnon tai alemman yliopistotutkinnon suorittaneille. Pykälä olisi uusi. Tällöin Suomessa suoritettua tutkinnon lisäksi hakijalta ei vaadittaisi tiettyä vuosissa laskettavaa oleskeluaikaa hakijan täyttäessä yhä jonkin jatkuvan oleskeluluvan edellytykset. Erityissäännös koskisi ylempiä korkeakoulututkintoja ja jatkotutkintoja sekä alemmista korkeakoulututkinnoista yliopistotutkintoja. Lisäksi heiltä vaadittaisiin kehittyvää suomen tai ruotsin kielen taitoa. KT pitää tärkeänä, että erityissäännöksen tulisi koskea myös alempia ammattikorkeakoulututkintoja. KT tuo esiin, että erityisesti työvoiman saatavuuden kannalta työvoimapulaa kärsivissä ammateissa, kuten sosiaali- ja terveysalalla alempi ammattikorkeakoulututkinnon suorittaminen muodostaisi yhtä lailla alemman yliopistotutkinnon kanssa kotoutumista osoittavan kokonaisuuden, jota esitysluonnoksessa esitetään tavoiteltavaksi. Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämän Työvoimabarometrin mukaan (helmikuu 2025) koko Suomen alueella on eniten pulaa sairaanhoitajista. Esitysluonnoksen muutos lisäisi erityisesti kriittisten pula-alojen ammattikorkeakoulututkintojen houkuttelevuutta sekä Suomessa ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden halua jäädä opintojen jälkeen pysyväisluontoisemmin Suomeen työskentelemään.

Esitysluonnoksen pääasiallisissa vaikutuksissa on arvioitu esityksen vaikutuksia yksilön ja yhteiskunnan näkökulmasta. KT kuitenkin huomioi, että maahanmuuttajien yksilöllisten tilanteiden

ja olosuhteiden osalta vaikutusarvioita on osin tehty oletusten varassa.

Oleskelulupahakemusten todellinen kehitys niin jatkolupahakemusten kuin pysyvien oleskelulupahakemusten osalta, sekä niiden vaikutukset työmarkkinoille ja työnantajiin voivat poiketa oleellisesti. Esitysluonnoksessa esitetyn vaikutusarvioinnin mukaan on syytä olettaa, että neljän vuoden jälkeen myönnettävän pysyvän oleskeluluvan osalta suurin osa hakijoista vetoaisi 40 000 euron vuosituloihin. Esityksessä on edelleen arvioitu vuositulorajan vaikutuksia erityisasiantuntijan näkökulmasta. 40 000 vuositulojen perusteella haettavan pysyvän oleskeluluvan osalta kielitaitovaatimusta ei edellytetä. Esitysluonnoksessa ei ole esitetty kattavaa arviota siitä, kuinka suurta määrää hakijoista ko. mahdollisuus koskisi tai mitä ammattialoja jäisi keskimääräiseltä vuosituloihin perustuvalla arviolla 40 000 euron vuositulojen alle. Esitysluonnoksessa on todettu, että yleisen kielitutkinnon suorittajien määrän ennustaminen on haastavaa sen riippuessa monista tekijöistä. KT ehdottaa lisättäväksi vaikutusarvioon (neljän vuoden lisäedellytyksien osalta) ammattialakohtaisen arvion, jotta esityksen todellisia kokonaisvaikutuksia voidaan arvioida. Vähintään suuntaa antava arvio ammattialoista ja niiden vaikutuksesta hakemusten määrään lisäisi myös kielitaitoedellytyksistä johtuvien lisäkustannusten oikeellisuuden tarkkuutta Opetushallituksen sekä kotoutumispalveluita tarjoavien kuntien osalta.

KT pitää hyvänä, että vaikutusarviossa on otettu huomioon useiden maahanmuuton rajoittamiseen tai oleskelulupaehtojen kiristämiseen tähtäävien lainsäädäntöhankkeiden yhteisvaikutukset Suomen houkuttelevuuden näkökulmasta. KT kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kotoutumisen osalta on tärkeää koko perheen kotoutuminen. Koko perheen kotoutuminen varmistaa osaavan työvoiman jäämisen Suomeen pysyvämmiin. Erityisesti työhistoria- ja kielitaitoedellytysten vaikutuksia tulisi arvioida laajemmin Suomen houkuttelevuuden ja pitovoiman näkökulmasta sekä tarkastella myös laajemmin perhekuntien kokonaistilanne huomioiden. Kielitaitoedellytykseen liittyvät vaatimukset voidaan kokea etäännyttävänä korkean osaamisen aloilla, joissa työkieli on pääsääntöisesti muu kuin suomi- tai ruotsi. Myös epävarmuus puolison tilanteesta vaikuttaa työntekijään, mikä osaltaan voi vaikeuttaa kotoutumista sekä pysyvän elämän rakentamista Suomeen. Edellytysten tiukentaminen voi johtaa siihen, että jo Suomeen kotoutuneet ja Suomessa määräaikaisella oleskeluluvalla työskentelevät työntekijät lähtisivät Suomesta muualle töihin. Tällainen tilanne voisi jatkossa olla esimerkiksi silloin, kun työntekijän puoliso jäisi määräaikaiselle oleskeluluvalla, koska ei täyttäisi pysyvän oleskeluluvan tiukentuneita edellytyksiä.

KT näkee kannatettavana lapsen pysyvän oleskeluluvan mahdollistamisen yhdessä huoltajan kanssa samaan aikaan.

Ulkomaalaiselle on esitysluonnoksen mukaan kertynyt riittävä työhistoria, kun hän on välittömästi ennen hakemuksen vireilletuloa työskennellyt tai harjoittanut elinkeinoa ehdotetun ajanjakson ajan Suomessa. KT kiinnittää huomiota esityksessä ehdotettuun tilapäisten työpoissaolojen vaikutuksiin sekä yksilön että yhteiskunnan näkökulmasta. Nyt ehdotetussa muodossaan tilapäisten poissaolojen vaikutus pykälässä esitetyn kahden tai kolmen vuoden työhistorian kertymiseen on moniselitteinen, vaikeasti tulkittava sekä osittain ristiriidassa esityksessä esitettyjen 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.

Esitysluonnoksessa säädetään niin sanoitusta sallituista tilapäisistä poissaoloista osana työhistorian kertymisen arviointia. Tilapäisiksi poissaoloiksi huomioitaisiin poissaolot sairauden tai vanhempainvapaan vuoksi sekä apurahakaudet. KT tuo esiin, että myös hoitovapaalla ollessaan ulkomaalainen on työ- tai virkasuhteessa työnantajaan, jolloin tarkoituksena on pääsääntöisesti esityksessä edellytetty työhön paluu, vaikka työntekijän toimeentulo ei hoitovapaan aikana perustukaan vanhempainrahaan tai raskausrahaan. Näin ollen jo työelämään kiinnittyneen työntekijän hoitovapaa keskeyttäisi ulkomaalaisen työntekijän työhistorian tilanteessa, jossa hän käyttäisi oikeuttaan lapsensa tai taloudessaan vakituisesti asuvan lapsen hoitamiseksi.

Tilapäisenä poissaolona työstä ei esitysluonnoksen mukaan pidettäisi myöskään lomautusta, joka kestäisi yli kolme kuukautta. Lomautuksen aikana työnantaja keskeyttää työntekijän työnteon ja palkanmaksun väliaikaisesti, mutta työsuhde pysyy kuitenkin edelleen voimassa. Esitysluonnoksen mukaan työhistorian kertyminen keskeytyisi tällöin myös työsuhteessa olevalle ulkomaalaiselle työntekijälle, joka on osoittanut omalla toiminnallaan ja aktiivisuudellaan kotoutumista osoittavaa työntekoa, mutta olisi omasta toiminnastaan riippumattomista syistä lomautettuna tai muusta syystä tilapäisesti poissa työstä kolmea kuukautta pidemmän ajan tarkastelujakson aikana niin, että yhteenlaskettu poissaolojakso ylittäisi kolmen kuukauden rajan. Lisäksi tällaiset tilanteet saattaisivat asettaa työnantajan vaikeaan asemaan, jos työntekijä pyrkisi esimerkiksi hakeutumaan toiseen työhön lomautuksen aikana, jotta työhistoriaedellytyksen kolmen kuukauden tilapäisen poissaolon raja-arvo ei täyttyisi.

Tilapäisten työpoissaolojen vaikutukset pysyvän oleskeluluvan saamiseen vaikuttavat ja rajoittavat työntekijän mahdollisuuksia yksilöllisiin valintoihin. Tämä voi vaikeuttaa osaavan henkilöstön saatavuutta. Oleskeluluvan ollessa jatkossa riippuvainen työhistoriasta, voi kolmen kuukauden tilapäisen poissaolon esitetyt ehdot luonnoksen mukaisesti myös estää jo pidempään Suomessa oleskellutta, ja kotoutunutta maahanmuuttajaa saamasta pysyvää tilapäisen poissaolon työstä sattuessa epäedulliseen ajankohtaan pysyvän oleskeluluvan hakemisen kannalta. Esitysluonnoksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan työhistoriaedellytyksen täyttääkseen hakijan tulisi ennen pysyvän oleskeluluvan hakemista palata töihin tai harjoittamaan elinkeinoa. Ehdotetun muotoilun voidaan katsoa asettavan tilapäisen poissaolon vuoksi työstä poissaolleet, mutta jatkuvassa työsuhteessa olevat ulkomaalaiset kohtuuttomaan tilanteeseen, kun hakija on jo jossain kohdin vaadittavaa kuuden vuoden oleskelua tehnyt riittävästi työtä Suomessa ilman etuuksiin turvautumista ja täyttäisi muutoin pysyvän oleskeluluvan edellytykset, mutta ei olisi aktiivisesti välittömästi ennen hakemuksen vireilletuloa töissä tai harjoittaisi elinkeinoa. Epävarmuuden lisääntyminen lupaprosessin ns. viimeisessä vaiheessa voi heikentää Suomen houkuttelevuutta kansainvälisen työvoiman näkökulmasta sekä haitata Suomeen työperusteisesti tulleiden asettautumista ja pysymistä maassa. Kaiken kaikkiaan kolmen kuukauden työhistorian katkeaminen on verrattain lyhyt aika huomioiden mahdollisen uuden työn etsimiseen menevän ajan sekä muut inhimilliset tekijät.

KT esittää esityksen muuttamista niin, että hakija voisi saada pysyvän oleskeluluvan muiden edellytyksien täytyessä tilanteissa, joissa hakijan työsuhde on voimassa, mutta hakija ei olisi

palannut välittömästi ennen hakemuksen vireilletuloa ansiotyöhön tai elinkeinoharjoittajaksi sairauden, vanhempainvapaan, hoitovapaan tai lomautuksen vuoksi. Tässä tilanteessa riittävää kotoutumista osoittaisivat hakijan aiempi työhistoria sekä voimassa oleva työsuhte. Hakija voisi osoittaa aikomuksensa palata työhön työnantajan kanssa sovitun poissaolojakson jälkeen esimerkiksi hakemukseen liitettävällä lisäselvityksellä. Lisäksi KT esittää työsopimuslain mukaisen työntekijän oikeuden hoitovapaaseen huomioon otettuna sallittuna tilapäisenä poissaolona, ottaen kuitenkin huomioon vaadittavan toimeentuloedellytyksen täyttymiseen.

Kielitaitoedellytyksen osalta esitysluonnoksessa esitetään riittävällä suullisella ja kirjallisella suomen tai ruotsin kielen taidolla tarkoitettavan sitä, että ulkomaalainen olisi suorittanut yleisen kielitutkinnon taitotasolla kolme tai valtionhallinnon kielitutkinnon tyydyttävällä suullisella ja kirjallisella taidolla. Lisäksi hyväksyttäisiin muun muassa peruskoulun, lukion tai ammatillisen perustutkinnon suorittaminen. Kielitaitoedellytys on suomalaisessa oleskelulupajärjestelmässä uusi, mutta kielitaitoa on vaadittu ulkomaalaiselta osana kansalaisuusprosessia. Kansalaisuuslain (359/2003) 13 §:n 6. momentissa todetaan, että ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hakemusta ratkaistaessa ”hänellä on suomen tai ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito tai näiden sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito (kielitaitoedellytys)”. Pysyvän oleskeluluvan sekä pitkään oleskelleen oleskeluluvan kannalta kielitaitoedellytyksessä ei ole esitysluonnoksessa esitetty mahdollisuutta osoittaa kielitaitoa suomen tai suomenruotsalaisen viittomakielentaitoon perustuen. Lisäksi viittomakielisten asemaa ei ole arvioitu yhdenvertaisuuslain, YK:n vammaisyleissopimuksen tai perustuslain kannalta esityksen vaikutusarvioissa. Säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että kielitaitoedellytys voitaisiin täyttää myös suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taidolla.

Kielitaitoedellytyksen osalta kotoutumiskoulutukseen sisältyvää kielitaito-opetusta järjestäville kunnille tulee taata riittävät resurssit laadukkaana koulutuksen järjestämiseksi kiinnittäen huomiota erityisesti haastavassa asemassa olleiden kielitaitokoulutuksen edistämiseen osana kotoutumiskoulutusta. Huomiota on kiinnitettävä myös kielikoulutuksen rahoituspohjaan kokonaisuutena kotoutumispolitiikan perustuessa yhä vahvemmin kielen oppimiseen.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole arvioitu, miten pysyvän oleskeluluvan edellytysten tiukentaminen vaikuttaisi ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön. Nykyisin työntekijän on vuoden kestävän oleskeluluvan jälkeen haettava jatkolupaa, joka myönnetään pääsääntöisesti neljäksi vuodeksi. Työntekijä on käytännössä voinut hakea suoraan pysyvää oleskelulupaa ensimmäisen määräaikaisen neljän vuoden jatkoluvan jälkeen. Pysyvä oleskelulupa takaa ulkomaalaiselle rajoittamattoman oikeuden työskennellä Suomessa eri ammattialoilla, kun taas uusi määräaikainen työntekijän oleskelulupa on rajoitettu tiettyyn ammattialaan. Pysyvän oleskeluluvan jälkeen työntekijä ei ole myöskään enää samalla tavalla riippuvainen yksittäisestä työnantajasta, sillä rajoittamaton työnteko-oikeus avaa laajempia työmahdollisuuksia. Pysyvän oleskeluluvan epääminen ja uuden määräaikaisen oleskeluluvan saaminen voi erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville työntekijöille tarkoittaa pidempää riippuvuutta työnantajasta. Työhistoriaedellytys ja vaatimukset välittömästä työsuhteesta ennen pysyvän oleskeluluvan hakemista voivat lisäksi pitkittää ulkomaalaisten työntekijöiden riippuvuutta työnantajasta tilanteissa, joissa esiintyy

työperäisen hyväksikäytön piirteitä. KT esittää, että mahdollisten työperäisen hyväksikäytön kasvuun liittyvien vaikutusten arviointi lisätään osaksi hallituksen esitystä.

KUNTA- JA HYVINVOINTIALUETYÖNANTAJAT KT

Työvoimapolitiikan ja kansainvälisen rekrytoinnin asiantuntija

Assi Puistolahti

Puistolahti Assi
Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT