

Asia: VN/24207/2023

## **Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Ehdotuksen suoja-aika, jona aikana oleskelulupaa ei saisi peruuttaa, kun työntekijä jää työttömäksi / The proposed term of protection during which a residence permit of an employee who has become unemployed could not be withdrawn

**Antaako sääntelyehdotus riittävän pitkän suoja-ajan etsiä uusi työpaikka?**

**Does the proposed regulation provide a sufficiently long term of protection for holders of work-based residence permits to find a new job?**

Ei / No

**Perustelut vastaukselle ja muut mahdolliset huomiot sääntelyehdotuksesta**

**Statement of reasons for the response and other possible comments on the proposed regulation**

Amnesty katsoo, että sääntelyehdotus ei anna riittävän pitkää suoja-aikaa etsiä uutta työpaikkaa.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan niin sanottua suoja-aikaa sille, ettei työperusteisella oleskeluluvalla Suomessa oleskelevan ulkomaalaisen oleskelulupaa peruutettaisi tämän jäätyä työttömäksi ennen tietyn ajan kulumista. Tämä suoja-aika olisi kolme kuukautta, mikäli ulkomaalaisella olisi ollut oleskelulupa alle kaksi vuotta ja kuusi kuukautta, mikäli oleskelulupa olisi vähintään kaksi vuotta ja ulkomaalaisella olisi riittävät varat toimeentulonsa varmistamiseksi. Myös erityisasiantuntijoilla ja tietyissä muissa tehtävissä työskentelevien ulkomaalaisten suoja-aika olisi kuusi kuukautta. Oleskelulupa tulisi olla voimassa, jotta suoja-aikaa sovellettaisiin.

Esitysluonnoksessa on tuotu esille, että suoja-ajan säätäminen on tarpeen, koska EU:n niin sanottu yhdistelmälapadirektiivi edellyttää vastaavaa kolmen ja kuuden kuukauden suoja-aikaa. Amnesty toteaa, että direktiivin edellyttämä sääntely on kuitenkin niin sanottua minimisääntelyä, mikä tarkoittaa, että jäsenmaiden tulee toteuttaa lainsäädännössään vähintään direktiivin edellyttämät

oikeudet, mutta jäsenvaltioilla on mahdollisuus säätää myös paremmista oikeuksista. Näin ollen Suomi olisi esitysluonnoksessa ehdotetun mukaan toteuttamassa vain direktiivin minimivaatimukset.

Amnesty katsookin, että sekä kolmen että kuuden kuukauden suoja-ajat ovat aivan liian lyhyet. Esitysluonnoksessa lakimuutoksen tavoitteeksi on esitetty ulkomaisen työvoiman pysyminen maassa, etteivät osaksi suomalaista yhteiskuntaa asettautuneet työntekijät joutuisi poistumaan maasta. Lisäksi hallitusohjelmassa halutaan ”vahvistaa erityisesti korkeasti koulutettujen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoalan, vientiteollisuuden ja kausityöntekijöiden työperäisen maahanmuuton osalta positiivista maakuvaa”. Amnesty toteaa, että mikäli tavoitteena on työntekijöiden pysyminen Suomessa, suoja-aikojen tulisi olla huomattavasti pidemmät. Työllistymisen nopeuteen vaikuttavat monet seikat, kuten esimerkiksi alojen suhdannetilanteet, loma-ajat, rekrytointikäytännöt sekä kilpailukieltolausekkeet. Jo pelkästään rekrytointiprosessi monine haastattelukierroksineen sekä testeineen, saattaa kestää jopa kuukausia. Ottaen huomioon sen, että monet joutuvat hakemaan useita työpaikkoja ennen haastatteluun pääsyä, kolme tai edes kuusi kuukautta ei ole mitenkään riittävä suoja-aika.

Tekniikan akateemisten (TEK) ja Insinööriliiton kyselytutkimuksessa ilmeni, että tekniikan alalla neljäosalla työnhakijoista työpaikan löytäminen kesti pidempään kuin kuusi kuukautta. Lisäksi 41 prosenttia tekniikan alan ammattilaisista oli kokenut syrjintää etsiessään töitä. EU:n ulkopuolisista maista kotoisin olevista ihmisistä keskimäärin 62 prosenttia ei työllisty ensimmäisen kolmen työttömyyskuukauden sisällä. Esitysluonnoksessa ei ole esitetty kunnollisia tutkimustietoon perustuvia syitä sille, miksi suoja-ajaksi on valikoitunut kolme ja kuusi kuukautta, vaan on tyydytty viittaamaan yhdistelmädirektiivin minimaalikohtiin. Jatkovalmistelussa tulisi tarkemmin selvittää ulkomaalaisten työllistymistä ja sen kestoa Suomessa, jotta voidaan arvioida, millaiset suoja-ajat olisivat tosiasiallisesti riittäviä ja kannustavia ulkomaalaisen työvoiman jäämiselle Suomeen. Ylipäänsä perustelut suoja-aikojen pituuksien määrittämiselle ovat puutteelliset.

Eri pituiset suoja-ajat saattavat työperäisellä oleskeluluvalla oleskelevat ihmiset keskenään eriarvoiseen asemaan. Esitysluonnoksessa eriarvoiselle kohtelulle on esitetty perusteeksi korkeasti koulutettujen osaajien uudelleen työllistymistä hidastavan esimerkiksi soveltuvuustestit, turvallisuus selvitykset sekä valintamenettelyt, mistä syystä heillä on tarvetta pidemmälle suoja-ajalle. Kuitenkaan erityistä perustetta sille, miksi muissa töissä työskentelevien suoja-ajan tulisi olla vain kolme kuukautta ei ole esitetty. Kolme kuukautta on erityisen lyhyt aika etenkin, kun monilla eri aloilla saattaa olla vastaavanlaisia testejä sekä menettelyjä työllistymisen edellytyksenä ja työllistyminen voi kestää yhtä lailla pidemmän aikaa. Esityksen jatkovalmistelussa tuleekin tarkastella eripituisia suoja-aikoja yhdenvertaisuussäännösten näkökulmasta tarkemmin.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan kuuden kuukauden suoja-aikaa myös vähintään kahden vuoden työperusteisen oleskeluluvan haltijalle, mutta tällöin ulkomaalaisen tulisi tarvittaessa esittää todisteet riittävästä varallisuudesta. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole tarkennettu, mitä näillä todisteilla tarkoitetaan. Ylipäänsä termi todiste ei ole säännönmukaisesti käytössä ulkomaalaisoikeudessa tai muussakaan hallintomenettelyssä. Yleisemmin käytetty termi olisi selvitys. Ehdotettua sääntelyä tulisi myös tarkastella yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta, sillä

todisteita varoista ei vaadittaisi asiantuntijatyötä tekeviltä. Amnesty toteaa lisäksi, että työttömäksi jäädessään henkilö on yleensä oikeutettu työttömyysturvaan työskenneltyään Suomessa tietyn ajan, minkä lisäksi hän on työnteostaan maksanut Suomeen veroja ja on yleensä myös oikeutettu muihinkin tukiin, joita on maksamallaan veroilla kustantanut. Näin ollen jää epäselväksi, miksi ja millaisissa tilanteissa Maahanmuuttovirasto pyytäisi esittämään todisteita varallisuudesta. Amnesty katsoo, että kyseinen säännös tulee jättää ehdotuksesta pois.

Sääntelyssä tulee ottaa huomioon myös perhe-elämän suoja sekä lapsen etu. Työperäisen oleskeluluvan haltijan luvan peruuttaminen ja mahdollinen maasta poistaminen vaikuttavat suoraan hänen perheeseensä. Lapsen kohdistuvissa toimissa tulee lapsen edun olla ensisijainen arviointiperuste. Oleskeluluvan peruuttaminen kohdistuu myös lapseen, oli sitten kyse vanhemman oleskeluluvasta tai lapsen omasta oleskeluluvasta, mikäli hänen lupansa on myönnetty perhesiteen perusteella ja vanhemman lupa peruutetaan. Mikäli perhe on asettunut Suomeen ja lapselle on syntynyt Suomeen siteitä, hän on päivähoitossa tai koulussa, hän on kotoutunut ja hänelle on vakiintuneet sosiaaliset suhteet Suomeen, lapsen edun mukaisuuden ensisijaisuus voi vaatia sitä, ettei oleskelulupaa peruuteta. Lapsen edun tai perhe-elämän suojan mukaista ei myöskään ole vanhemman luvan peruuttaminen ja tämän maasta poistaminen muun perheen jäädessä mahdollisilla muilla oleskeluluvilla Suomeen. Sääntelyn tuleekin olla riittävän joustavaa, jotta siinä voidaan toteuttaa yksilöllistä harkintaa ottaen huomioon inhimilliset ja yksilölliset tilanteet sekä lapset etu ja perhe-elämän suoja. Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että lakimuutoksella saattaa olla vaikutuksia perhe-elämän suojaan ja lapsen oikeuksiin, mutta näitä vaikutuksia ei ole arvioitu kuin pinnallisesti.

## Työnantajan ilmoittamisvelvollisuus, kun työntekijän työt loppuvat, ja siihen liitettävä sanktion uhka / Employer's obligation to notify when the employee's work ends and the related threat of sanction

**Onko esitys ilmoittamisen määräajoista 7/10 päivää riittävä?**  
**Is the proposed time limit of 7/10 days for notifications sufficient?**

Ei / No

**Perustelut vastaukselle ja muut mahdolliset huomiot sääntelyehdotuksesta**  
**Statement of reasons for the response and other possible comments on the proposed regulation**

Amnesty katsoo, että esitysluonnoksessa ehdotettu määräaika työnantajan ilmoitusvelvollisuudessa ei ole riittävä pitkä. Ilmoitusvelvollisuuteen liittyy myös mahdollisia riskejä.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan työnantajalle uutta velvoitetta sanktion uhalla ilmoittaa työntekijän töiden loppumisesta sähköisesti siihen tarkoitettussa verkkopalvelussa Maahanmuuttovirastolle seitsemän päivän määräajassa.

Kyseinen ehdotus asettaa työnantajan eräänlaiseen ”ilmiantaja”-rooliin, mikä ei edistä työnantajan ja työntekijän välistä suhdetta. Toisaalta ilmoitusvelvollisuus saattaa auttaa ehkäisemään ulkomaisiin työntekijöihin kohdistuvaa hyväksikäyttöä saattamalla työnantajien toimintaa paremmin

viranomaisten tietoon. On kuitenkin huomioitava, että työnantajan mahdollisuudet harjoittaa työperäistä hyväksikäyttöä voisivat myös lisääntyä kyseisen säännösehdotuksen myötä. Työnantaja voisi käyttää hyväkseen ehdotettua ilmoitusvelvollisuutta korostaakseen valta-asemaansa työntekijään nähden ja käyttääkseen työn päättämistä ja siihen liittyvää ilmoitusvelvollisuutta sekä mahdollista oleskeluluvan peruuttamista painostuskeinona. Ehdotettu sääntely kokonaisuudessaan voisi siten lisätä ulkomaalaisen työntekijän riippuvuutta työnantajastaan ja altistaa hänet työperäiselle hyväksikäytölle ja huonoissa työsuhteissa pysymiselle.

Lisäksi Amnesty toteaa, että seitsemän päivän määräaika työnantajan ilmoitusvelvollisuudelle kuulostaa lyhyeltä, varsinkin kun otetaan huomioon loma-ajat ja muut erityiset tilanteet. Ilmoitusvelvollisuutta ja sen pituutta tuleekin arvioida tarkemmin myös siltä kannalta, onko se omiaan edistämään halukkuutta palkata ulkomaista työvoimaa vai onko se pidemminkin omiaan estämään palkkaamishalukkuutta ja lisäämään byrokratiaa. Kyseinen ehdotus vaatiikin lisää tutkimusta sen vaikutuksista ja niiden arviointia sekä tulosten esille tuomista lakiehdotuksen perusteluissa.

**Onko voimassa olevan sanktiosääntelyn (esim. ulkomaalaislain 186-189 §, rikoslaki) soveltaminen riittävää ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä?**

**Is the application of the current regulation on sanctions (e.g. sections 186-189 of the Aliens Act, Criminal Code) sufficient for cases where the duty to notify has been neglected?**

-

**Perustelut vastaukselle ja muut mahdolliset huomiot sääntelyehdotuksesta**

**Statement of reasons for the response and other possible comments on the proposed regulation**

-

**Työnteko-oikeuden laajentaminen työvoimapula-aloille ja asetuksenantovaltuutus / Extension of the right to work to sectors suffering from labour shortages and the authorisation to issue decrees**

**Mahdolliset huomiot sääntelyehdotuksesta**

**Possible comments on the proposed regulation**

Amnesty katsoo, että työnteko-oikeuden laajentaminen työvoimapula-aloille on kannatettava ehdotus. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi harkita työnteko-oikeuden laajentamista kattamaan kaiken työn ilman alakohtaisia rajoituksia. Tämä vähentäisi hallinnollisia kustannuksia, kun saatavuusharkintaa ei tarvitsisi enää tehdä. Lisäksi ulkomaalaisilla saattaa olla vaikeuksia työllistyä koulutustaan vastaavaan työhön Suomessa. Olisikin tärkeää helpottaa Suomessa jo olevien ulkomaalaisten työllistymistä toivomiinsa tehtäviin, mitä edesauttaisi kaikkien työalojen mahdollistaminen työllistymiselle ilman rajoituksia.

Lisäksi esitysluonnoksesta jää hieman epäselväksi jatkuisiko työnteko-oikeuden laajentaminen myös niihin tilanteisiin, missä työperäisen oleskeluluvan haltijan tulisi hakea jatkolupaa.

Esitysluonnoksessa todetaan, että "[v]aikutusta ei olisi esimerkiksi sellaiseen työntekijään, jonka työntekon perusteella myönnetty oleskelulupa perustuu määräaikaiseen työsuhteeseen, jolloin

oleskelulupa on myönnetty sen perusteella, ja työt loppuisivat tuon määräaikaisuuden päättyessä”. Tästä on mahdollisesti pääteltävissä, että työnteko-oikeuden laajentaminen liittyisi ainoastaan tilanteisiin, joissa työntekijän työt päättyvät ennenaikaisesti eikä niihin tilanteisiin, joissa työt päättyvät suunnitellusti, mutta henkilö haluaisi edelleen jatkaa oleskelua Suomessa ja etsii uutta työsuhdetta jatkolupaa varten. Amnesty toteaa, että rajattu työnteko-oikeuden laajentaminen olisi ristiriidassa lakimuutoksen tavoitteeksi esitetyn ulkomaisen työvoiman maassa pysyvyyden kanssa. Esitettyjä rajoituksia olisi syytä tarkastella myös perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta.

## Muuta lausuttavaa esityksestä / Other comments on the proposal

### **Mahdolliset muut huomiot esityksestä** **Possible other comments on the proposal**

Amnesty katsoo, että hallituksen esitysluonnos ei vastaa tavoitettaan pysyttää ulkomaista työvoimaa Suomessa, vaan toimii juuri päinvastoin. Esitysluonnos on jatkumoa hallituksen tiukalle maahanmuuttopolitiikalle. Hallitus on antanut useita lakiesityksiä, joissa tiukennetaan ulkomaalaislain säännöksiä, minkä lisäksi nyt kyseessä oleva esitysluonnos jatkaa samaa ankaran sääntelyn mallia. Nämä lakimuutokset yhdessä ovat omiaan heikentämään Suomen kuvaa maailmalla houkuttelevana maana ulkomaiselle työvoimalle. Tämä on nähtävissä myös äskettäin julkaistusta kyselytutkimuksesta, jossa mitattiin, kuinka eri maiden houkuttelevuutta arvioidaan ulkomaisen työvoiman kannalta. Tulosten mukaan Suomen asema romahti edellisestä vuodesta. Vastaavia tuloksia tuli TEK:n ja Insinööriliiton kyselyssä. Tiukat määräajat työllistymiselle lähettävät ulkomaiselle työvoimalle viestin joustamattomasta ja luotaantyöntävästä yhteiskunnasta, jossa ulkomaalaisia työntekijöitä ei arvosteta. Muutokset tulevat oletettavasti lisäämään myös ulkomaalaisten työntekijöiden kokemaa epävarmuutta oleskelustaan Suomessa, mikä ei sekään edesauta kotoutumista tai työvoiman maassa pysymistä.

Esitysluonnoksessa ehdotetut lakimuutokset tulevat lisäämään Maahanmuuttoviraston työmäärää ja resurssien tarvetta huomattavasti, kun ilmoitusvelvollisuuden ja sanktioiden valvominen tulee Maahanmuuttoviraston työalaan sen lisäksi, että viraston edellytetään valvovan ulkomaalaisia työntekijöitä nykyistä tarkemmin. Resurssien käyttö tulisi ennemmin ohjata oleskelulupien käsittelyn sujuvoittamiseen ja nopeuttamiseen kuin ulkomaalaisten valvontaan.

Lisäksi Amnesty toteaa, että esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely tulisi todennäköisesti lisäämään paperittomuutta. Ehdotetut muutokset saattaisivat vaikuttaa ihmisiin, jotka ovat asuneet Suomessa jo vuosia, kotoutuneet Suomeen ja joilla on myös perhe ja muut siteet Suomessa. Ei ole kohtuullista edellyttää poistumista Suomesta lyhyen työttömyysjakson jälkeen kenenkään, mutta etenkin Suomeen pysyvämmiin asettuneiden ihmisten kohdalla. Monet syyt voivat vaikuttaa siihen, että ihminen ei voi muuttaa takaisin kotimaahansa, jolloin hän saattaisi jäädä paperittomana Suomeen asumaan. Tällaisia syitä voivat olla esimerkiksi tunnistamatta jäänyt kansainvälisen suojelun tarve tai muu yksilöllinen inhimillinen syy. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu mahdollisia vaikutuksia paperittomuuteen lainkaan.

Hallitus kohdistaa maahanmuuttaneisiin useita samanaikaisia lakimuutoksia ja suunnitteilla on lisää muutosesityksiä, kuten esimerkiksi kansalaisuuden saamisen sekä pysyvän oleskeluluvan

edellytysten tiukennuksia. Näillä lakiesityksillä saattaa olla samoihin ihmisiin kohdistuvia perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Esitysten yhteisvaikutuksia ei kuitenkaan ole arvioitu lainkaan. Näyttää siltä, että muutokset suurelta osin heikentävät maahanmuuttaneiden oikeuksia ja voidaankin arvioida kielteisten ihmisoikeusvaikutusten olevan laaja-alaisia.

Amnesty pitää esitettyjen muutosten konkreettisten, ihmisten arkeen kohdistuvien perus- ja ihmisoikeusvaikutusten tarkempaa ja kattavampaa arviointia välttämättömänä. Arvioinnin tulee sisältää paitsi ehdotettujen toimien vaikutusten arviointi kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta, myös arviointi esityksen konkreettisista vaikutuksista ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Mikäli oikeudet eivät toteudu ihmisten arjessa, myös valtion ihmisoikeusvelvoitteiden täytyminen on kyseenalaista. Esitykseen liittyy esimerkiksi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös, 9 §:n 4 momentti ulkomaalaisen liikkumisvapaudesta sekä palautuskiellosta, 10 §:n yksityiselämän suoja, 18 §:n oikeus työhön ja elinkeinovapauteen, 21 §:n oikeusturvasäännös sekä 22 §:n säännös julkisen vallan velvoitteesta turvata perus- ja ihmisoikeudet. Esitykseen liittyvät useat kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä EU:n perusoikeuskirjan säännökset oikeudesta työhön sekä lapsen edun ensisijaisuudesta ja oikeudesta perhe-elämään. Amnesty kiinnittää huomiota erityisesti lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin. Pääministeri Petteri Orpon hallitus on ohjelmassaan sitoutunut edistämään lapsiperhemyönteistä politiikkaa kaikilla tasoilla ja kiinnittämään huomioita lapsi- ja perhevaikutusten arviointiin päätöksenteossa. Hallituksen esityksessä arvio sen vaikutuksista lapsen oikeuksien sekä perhe-elämän suojan toteutumiseen on kuitenkin jäänyt vähäiseksi.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS) teetti vuonna 2021 selvityksen vuosina 2015–2019 tehtyjen ulkomaalaislain muutosten yhteisvaikutuksista. Selvityksen perusteella kansainvälistä suojelua hakeneiden tilanne heikentyi ja päähuomio muutoksissa oli menettelyjen tehostamisessa eikä niinkään hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksissa. Muutokset johtivat siihen, että syntyi väliinputoajaryhmiä, joille vaikutukset olivat kohtuuttomia. Muutoksenhaku ja uusintahakemukset lisääntyivät. Lisäksi menettelyjä koskevat turvapaikanhakijan asemaa heikentäneet samanaikaiset ja perättäiset muutokset lisäsivät oikeusturvariskejä. Myöskään lapsia koskevat parannukset eivät ehkäisseet yleisten muutosten kielteisiä vaikutuksia lapsiin. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten, mukaan lukien lapsivaikutusten arviointi oli esityksissä puutteellista.

Amnesty katsoo, että edellä viitattu VN TEAS:n teettämä raportti huomioiden, on erityisen tärkeää tällä hallituskaudella tehdä esityksissä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten laaja kokonaisarviointi, joka huomioi maahanmuuttaneisiin kohdistuvat yhteisvaikutukset sekä mahdolliset päällekkäiset muutosehdotukset.

Lopuksi Amnesty International Suomen osasto kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä sen järjestämästä englanninkielisestä kuulemistilaisuudesta, jossa annettiin mahdollisuus etenkin Suomessa oleskeleville ulkomaisille työntekijöille mahdollisuus ottaa kantaa esitysluonnoksessa ehdotettuihin muutoksiin.

Sato Mariko  
Amnesty International Suomen osasto