Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Johtava tutkija Merja Kauhanen, Työn ja talouden tutkimus Labore

Asia: HE 179/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoani hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ulkomaalaislakia, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten annettua lakia, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annettua lakia ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annettua lakia.

Esityksen keskeiset uudistukset koskevat ulkomaisen työntekijän aikaa etsiä uusia työpaikka työttömäksi joutuessaan, työnantajan velvollisuutta sanktion uhalla tehdä ilmoitus Maahanmuuttovirastolle, kun tämän ulkomaisen työntekijän työt loppuvat, sekä työntekijän oleskelulupaan liittyvän työnteko-oikeuden laajentamista oikeudeksi tehdä töitä todetulla työvoimapula-alalla. Uuden työn etsimistä koskien esityksessä ehdotetaan, että ulkomaiselle työntekijälle taataan tietty aika etsiä uusi työpaikka, jos hänen oleskelulupansa on voimassa ja kun siihen perustuva työsuhde päättyy. Uuden työn etsimistä koskeva aika olisi olemassa vain tilanteessa, jossa oleskelulupa on vielä voimassa ja sen pituus olisi tällöin enintään voimassa olevan luvan jäljellä oleva pituus, mutta kuitenkin enintään kolme tai kuusi kuukautta riippuen maassa oleskelun pituudesta. Erityisasiantuntijoilla, EU:n sinisen kortin haltijoilla, yrityksen yli- ja keskijohdolla ja ICT-lain tarkoittamilla johtajilla ja asiantuntijoilla tuo aika olisi kuusi kuukautta ilman vaatimusta oleskella maassa edeltävästi tietty vähimmäisaika. Työnteko-oikeuden laajennus koskisi työntekijän oleskelulupaa, jossa lupa myönnetään tietylle ammattialalle tai useampaa alaa koskevasti.

Kolmen kuukauden ja kuuden kuukauden suoja-ajat – riittävätkö ne uuden työn löytämiseen?

Nykyisen lain vallitessa, jos ulkomaalainen työntekijä jää työttömäksi, hän voi oleskeluluvan voimassaollessa etsiä uuden työn, jota hänellä on luvalla oikeus tehdä. Jos voimassa oleva lupa ei salli työntekoa uudessa työssä, uuteen työhön on haettava uusi oleskelulupa. Aiemmin työtä varten myönnetyn oleskeluluvan tulee olla voimassa myös työttömyyden aikana. Jos oleskelulupa päättyy eikä uutta ole haettu, maasta tulee poistua kuten nykyäänkin. Sääntelyä ei kuitenkaan ole siitä, minkä pituisen jakson jälkeen työttömyyden tulisi johtaa luvan perumiseen.

Hallituksen esityksen mukaan suoja-ajat uuden työn löytämiselle olisivat jatkossa kolme kuukautta ja kuusi kuukautta tietyille edellä luetelluille ryhmille. Esityksen mukaan esityksellä

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

tavoitellaan, että ulkomainen työvoima pysyisi maassa ja mahdollisen työttömyyden aikana löytäisi uuden työpaikan ja sitä kautta perusteen jatkaa maassa oleskelua. Nämä suoja-ajat, varsinkaan kolme kuukautta, eivät välttämättä riitä uuden työn löytämiseen ja siten edistä tätä tavoitetta. Datahuone- raportin (Alasalmi 2024) mukaan ei-pysyvillä työperäisillä oleskeluluvilla olevilla maahanmuuttajilla on melko vähän alkaneita työttömyysjaksoja (ajanjakson 2017–2021 tarkastelu), mutta alkaneista työttömyysjaksoista noin 55 prosenttia kesti yli 90 päivää ja noin 40 prosenttia yli 180 päivää. Uuden työn löytäminen kolmen kuukauden kuluessa on haasteellista myös syntyperäisille suomalaisille. Tilastojen 55,3 prosenttia kaikista ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan saajista Suomessa on työttömänä yli kolme kuukautta (v.2022 tieto).

Rekrytointiprosessit voivat olla pitkiä muillakin kuin erityisasiantuntijoilla ja johtajilla. Yhä useammassa rekrytoinnissa käytetään erilaisia arviointiprosesseja ja niihin voi liittyä myös turvallisuusselvityksiä, jotka voivat viivästyttää rekrytointia. Myös kilpailukieltosopimukset voivat vaikuttaa työllistymisen nopeuteen. Lisäksi heikko suhdannetilanne voi viivästyttää uuden työn löytämistä, kun avoimia työpaikkoja on vähemmän tarjolla ja työvoimasta on ylitarjontaa. Aiemman tutkimuksen (esim. Ahmad 2019, Taloustutkimus 2020) mukaan maahanmuuttajien/ulkomaalaistaustaisten kokema syrjintä rekrytoinnissa voi myös hidastaa työn löytämistä. Olisi tärkeä myös ottaa huomioon, että ulkomaalaisten suomalaisten työmarkkinoiden ja työnhakuprosessien heikompi tuntemus sekä verkostojen puute Suomessa voivat myös lähtökohtaisesti tehdä uuden työn löytämisestä vaikeampaa.

Varsin lyhyt suoja-aika uuden työn löytämiselle voi myös lisätä riskejä ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytölle. Työtä voidaan ottaa vastaan heikommin ehdoin, kun on kiire työllistyä. Nykyinen työnantaja voi myös painostaa heikompiin ehtoihin käyttäen argumenttina uutta säätelyä.

Ehdotettu muutos voi vaikuttaa myös negatiivisesti Suomen houkuttelevuuteen kohdemaana sekä lisätä epävarmuutta ja Suomessa pysymisen halukkuutta jo Suomessa olevien työperäisten maahanmuuttajien keskuudessa. Hallituksen esityksessäkin todetaan, että esitys saattaa aiheuttaa kielteisiä mielikuvia työntekijöiden asemaan ja Suomen maakuvaan osaajien maahanmuuton kohteena (ks. myös Specialists in Finland 2023 kyselyn tulokset).

Suomessa työikäisen väestön kasvu on pitkälti maahanmuuton varassa ja työperäinen maahanmuutto on nähty keskeisenä keinona vastata yritysten kokemaan osaajapulaan. Siksi Suomen kannattaisi pitää kiinni jo Suomeen saapuneista osaajista eikä liian tiukoilla uuden työpaikan löytymisen aikarajoilla aiheuttaa heidän poistumistaan Suomesta.

Hallituksen esityksessä vedotaan myös EU:n yhdistelmälupadirektiiviin. Sen mukaan ulkomaalaisen työntekijän joutuessa työttömäksi lupaa ei saisi peruuttaa työttömyyden ensimmäisen kolmen kuukauden aikana, mutta direktiivi antaa vain minimisuoja-ajan eikä estä kansallisesti poikkeamasta kaikkien osalta minimiajasta pidemmillä suoja-ajoilla.

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

Vaikutukset perhe-elämän suojaan ja lapsen etuun

On myös tärkeää huomioida esityksen vaikutukset työperäisellä oleskeluluvalla työskentelevän maahanmuuttajan perheenjäseniin. Hallituksen esityksessä todetaan, että vaikka kirjaukset koskevat suoraan vain työntekijää, koskevat ne välillisesti ja tilanteen mukaan myös konkreettisesti tämän perheenjäseniä. Kolmen kuukauden sääntö saattaa vaikuttaa työntekijöiden lisäksi heidän perheisiinsä luomalla epävarmuutta Suomeen jäämisestä ja heikentää perheenjäsenten halua sopeutua ja kotoutua. Esityksessä todetaan, että lasten sosiaalisiin verkostoihin ja toimintaympäristöön kohdistuvat äkilliset muutokset ja perheen kohtaama epävarmuus eivät ole lapsen edun mukainen ratkaisu. Jokaisella lapsella on oikeus kehitykseen, oppimiseen, turvallisiin vertais- ja läheissuhteisiin.

Hallituksen esityksessä edelleen todetaan, että maasta poistamista koskeva päätöksenteko on kokonaisharkintaa, mitä osoittaa ulkomaalaislain 146 §:n 1 momentin säännös. Siinä säädetään muun muassa, että harkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Harkinnassa muutoin huomioon otettavia seikkoja ovat ainakin ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseensä liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahan. Merkitystä lapsen edun huomioimiselle ja perhe-elämän suojalle on, kuinka suuri painoarvo kokonaisharkinnalle maasta poistamista koskevassa päätöksenteossa laitetaan ja minkälaisiin ratkaisuihin harkinta johtaa.

Työnteko-oikeuden laajentaminen työvoimapula-aloille

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että työntekijän oleskelulupaan liittyvä työnteko-oikeus laajennetaan oikeudeksi tehdä töitä todetulla työvoimapula-alalla. Oikeuden käyttäminen ei edellyttäisi uuden oleskeluluvan hakemista, vaan sitä että maassa oleskelun perusteena olevan työntekijän oleskeluluvan tulee olla voimassa. Laajennus koskisi työntekijän oleskelulupaa, jossa lupa jo myönnetään tietylle ammattialalle tai useampaa alaa koskevasti.

Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa luettelo työvoimapula- aloista, joihin esityksen työntekijän oleskelulupaan liittyvän työnteko-oikeuden laajentaminen perustuisi. Työvoimapula-alat määriteltäisiin ottamalla huomioon tilasto- ja muita tietoja työllisistä ja työttömistä sekä avoimista työpaikoista sekä ulkomaalaislain 72 b §:n alueelliset linjaukset. Asetuksella annettava listaus työvoimapula-aloista olisi valtakunnallinen ja annettaisiin kerran vuodessa.

Lähtökohtaisesti työnteko-oikeuden laajentaminen on hyvä asia ja lisää joustavuutta ulkomaalaisen työvoiman liikkuvuudelle alojen välille ja parantaa työttömäksi joutuvan ulkomaalaisen työntekijän mahdollisuuksia löytää uutta työtä. Se lisää myös työnantajien mahdollisuuksia löytää sopivia työntekijöitä avoinna oleviin työpaikkoihin. Mutta täytyy ottaa huomioon, että Suomessa viime vuosina työvoimapula-ammatteja on ollut varsin paljon erityisesti sosiaali- ja terveydenhoitoalalla (kuten lääkärit ja sairaanhoitajat). Sosiaali- ja terveydenhuollon ammateissa työskenteleminen edellyttää alan koulutusta sekä Valviran

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

myöntämää ammatinharjoittamisoikeutta. Tosiasiallisesti nämä rajoitukset rajaavat siirtymisen muilta aloilta näille työvoimapula-aloille. Valtakunnalliset listaukset eivät myöskään huomioi, että alueellisesti työvoiman kysyntätilanne voi eri ammateissa olla hyvin erilainen ja että työvoimapula-ammatit voivat erota alueiden välillä toisistaan. Työvoiman kysyntätilanne voi myös vaihtua vuoden sisällä. Siksi herää kysymys, olisiko listaa syytä päivittää useammin. Esimerkiksi Tanskassa voi anoa työperäistä oleskelulupaa osaavan työvoiman ammatteihin, joista on pulaa 'Positive list' -ohjelman kautta. Työvoimapula voi olla luonteeltaan alueellista tai kansallisen tason pulaa. Nämä ammatit käyvät ilmi tehdystä listauksesta (positive list), johon päivitys tehdään kahdesti vuodessa, tammikuun ja heinäkuun alussa. Listan ammatit voidaan poistaa listalta aikaisintaan kahden vuoden päästä niiden listalle lisäämisestä.

Helsingissä 25.11.2024

Merja Kauhanen, Työn ja talouden tutkimus Labore

Kirjallisuus

Ahmad. A. (2019). When the Name Matters: An Experimental Investigation of Ethnic Discrimination in the Finnish Labor Market. Sociological Inquiry, 90(3), 468–496.

Alasalmi, J. (2024). Työperusteisesti Suomessa oleskelevien työttömyysjaksojen pituudet. Datahuone-raportti 2/2024. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Specialists in Finland (2023). Impact of PM Orpo's government program on Finnish international workforce. Helsinki, September 2023.

Taloustutkimus (2020). Selvitys maahanmuuttajien rekrytoinnista. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus Raportteja 09/2020.

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi