

Lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle koskien hallituksen esitystä laiksi ulkomaalaislain muuttamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Pasi Saukkonen, dosentti, Helsingin yliopisto, Jyväskylän yliopisto; Erikoistutkija Helsingin kaupunki

25.11.2024, Helsinki

Tiivistelmä

On sekä Suomeen muuttaneiden että suomalaisen yhteiskunnan kannalta hyvä, että maassamme saatetaan voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston ns. yhdistelmädirektiivi tavalla, joka on mahdollisimman selkeä, ja että sitä toimeenpannaan asianmukaisesti. Hallituksen esitykseen sisältyy niin ikään elementtejä, jotka ovat mielekkäitä ja tarpeellisia. Tällainen on työnteke-oikeuden mahdollistaminen paitsi samalla alalla kuin mihin työperusteinen oleskelulupa on myönnetty myös todennetuilla työvoimapula-aloilla. Sen sijaan esityksen säännöksiä työsuhteen päättymisen ilmoittamisvelvollisuuden sanktioinnista, siitä seuraavista toimenpiteistä ja laillisen maassaolon rajoittamisesta kolmeen kuukauteen tai erityisasiantuntijoille ja niihin rinnastettavissa oleville kuuteen kuukauteen on vaikea pitää suomalaisen yhteiskunnan nykyisten haasteiden ja tulevan kehityksen näkökulmasta tarkoituksenmukaisina.

Yleistä

Lausun otsikossa mainitusta asiasta maahanmuuttoon perehtyneen politiikan tutkijan näkökulmasta ja suomalaisen yhteiskunnan nykyistä tilannetta, siihen johtanutta kehitystä ja ennakoitua tulevaisuutta silmällä pitäen.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan: ”Työperusteinen maahanmuutto on Suomen talouskasvun ja palvelujen turvaamisen kannalta erittäin tärkeää.” Taustalla vaikuttavat oletettavasti julkisessa keskustelussa paljon esillä olleet Suomen väestökehityksen suunnat (väestön ikääntyminen ja väheneminen sekä kansallisesti että erityisesti eräillä alueilla), työvoimapulan yleinen laajeneminen ja alakohtainen vakava paheneminen sekä hyvinvointivaltion rahoitusvaikeudet ja esimerkiksi eläkejärjestelmän kestävyys.

Selvä enemmistö hallitusohjelman maahanmuuttopoliittisista toimista, joista osa on jo toteutettu, on kuitenkin luonteeltaan paitsi maahanmuuttoa yleisesti, myös työperusteista maahanmuuttoa ja ulkomaisen työvoiman Suomeen jäämistä rajoittavaa ja siten ristiriidassa edellä mainitun yleisen tason näkemyksen kanssa. Oletan, että tämän taustalla vaikuttavat mahdollisten ideologisten näkökantojen lisäksi Suomeen suuntautunutta maahanmuuttoa koskevat väärinkäsitykset.

Suomi ei missään vaiheessa ole ollut kansainvälisten muuttoliikevirtojen merkittävä kohdema.

Laajempaa maahanmuuttoa Suomeen on suuntautunut vain noin 35 vuoden ajan, eikä senkään muuton mittakaava ole ollut eurooppalaisessa vertailussa merkittävää. Ulkomailla syntyneiden osuus väestöstä on Euroopan unionin pienimpiä, ja selvästi pienempi kuin länsieurooppalaisissa verrokkimaissa. Lisäksi Suomeen suuntautunut muutto on alueellisesti ollut erittäin keskittynyttä. Pääkaupunkiseudulla asuu noin puolet Suomen koko ulkomaalaistaustaisesta väestöstä, Helsingissä yksin noin neljännes.

Lisäksi on todettava, että **etenkin työperusteista muuttoa Suomeen on tullut hyvin vähän**. Se alkoi määrällisesti kasvaa vasta Euroopan unionin itälaajentumisen myötä, ja silloinkin Suomi oli kohdema käytännössä vain virolaisille. Ero esimerkiksi Tanskaan ja Norjaan on suuri. Näistä maista poiketen Suomi ei missään vaiheessa ole ollut EU-jäsenmaiden kansalaisten silmissä virolaisia lukuun ottamatta kiinnostava. Suomenlahden eteläpuolisten naapuriemmekin kiinnostus laimeni pitkälti ilmeisesti oman yhteiskunnan elintason nousun seurauksena selvästi jo vuoden 2014 paikkeilla.

Viime vuosina työperusteinen muutto on ollut kasvussa, mutta sitä on tullut suurelta osin vain kahdesta maasta, sotaa käyvästä Venäjältä ja Filippiineiltä. Tuoreimpien tietojen mukaan työperusteinen muutto Suomeen on ollut laskusuunnassa, varsinkin kun kausityöhön thaimaalaisille myönnetty työluvat vuonna 2024 jätetään laskuista. Osin tämä on epäilemättä seurausta taloudellisesta laskusuhdanteesta, joka on vähentänyt työvoiman tarvetta. **Osin se kuitenkin samalla kertoo siitä, kuinka haavoittuvalla pohjalla Suomeen suuntautunut työperusteinen muutto yhä on.** Eurooppalaisiin verrokkimaihin nähden olemme myös erittäin riippuvaisia nimenomaan ns. kolmansien maiden kansalaisten Suomeen muutosta, ja tällä on suora merkitys nyt käsillä olevan hallituksen esityksen sisältöön.

Suomen kanssa samantyyppisen väestökehityksen kanssa kamppailee yhä useampi maa paitsi Euroopan unionissa myös kasvavassa määrin sen ulkopuolella. Tämän johdosta a) Suomi joutuu käymään kansainvälisesti liikkuvista osaajista kovaa kilpailua lukuisien muiden lähialueen maiden kanssa ja b) maita, joilla on väestöllisiä edellytyksiä työvoiman yltäjäntönnän muodossa toimia työntekijöitä luovuttavina yhteiskuntina, on koko ajan vähemmän. Euroopassa on ehkä käynnissä jonkinlainen *race to the bottom* mitä tulee turvapaikka- ja laajemmin pakolaishallintoon. Suomessa ei kuitenkaan pitäisi ummistaa silmiä siltä, että **yhä useampi maa pyrkii olemaan houkutteleva nimenomaan yhteiskunnallisen kehityksensä vuoksi tarvitsemilleen osaajille.**

Huomioita esityksen tärkeimmistä sisältökohdista

Työnantajan ilmoitusvelvollisuus Maahanmuuttovirastolle

Hallituksen esityksessä työnantajalle säädettäisiin velvollisuus tehdä Maahanmuuttovirastolle ilmoitus ulkomaisen työntekijän töiden loppumisesta. Mikäli tämän ilmoituksen toteuttamiseksi kaavailtu Maahanmuuttoviraston verkkopalvelu toimisi asianmukaisesti ja tehokkaasti, ilmoitusjärjestelmä tuskin kuormittaisi kovin paljon työnantajia tai viranomaisia. Sellaisenakin se kuitenkin lisäisi hallinnollista työtä (lue: byrokratiaa) niin yksityisellä kuin julkisella puolella ilman merkittäviä vastaavia hyötyjä, ja siksi nykyisten valtiontalouden säästöpainneiden aikana tällaisen mekanismin luomista on vaikea pitää tarkoituksenmukaisena. **Sanktion pelko voi vaikuttaa kielteisesti suomalaisten yritysten halukkuuteen rekrytoida ulkomaista työvoimaa,** etenkin sellaisissa yrityksissä, joilla ei ole vahvaa rutiinia ja pitkäaikaista kokemusta tällaisissa tilanteissa toimimiseen.

Viranomaisen velvollisuus maasta poistamisen toteuttamiseksi

Viranomaisella on velvollisuus ryhtyä lain edellyttämiin toimiin laittomasti maassa olevien oleskelevien ulkomaan kansalaisten maasta poistamiseksi. Toimeenpanon täytyy tietenkin uskontavuuden säilyttämiseksi olla asianmukaista ja tehokasta. Viranomaisilla on tehtäviensä laadukkaaseen hoitamiseen kuitenkin rajalliset resurssit, jotka on tärkeä kohdentaa oikein. Lakiuudistuksen myötä syntyy riski, että niitä käytetään tehtäviin, joiden merkitys suomalaisen yhteiskunnan kannalta on vähäinen. Sanktiot jäävät toisaalta merkityksettömiksi, ellei velvollisuuksien noudattamista valvota tehokkaasti. **Ilman voimassa olevaa oleskelulupaa (laittomasti) Suomessa oleskelevien määrä on koko ajan ollut pieni,** ja vaikka siinä on kenties odotettavissa kasvua, on vaikea nähdä, että suoja-ajan ylittämisen jälkeen Suomeen (tilapäisesti työttömäksi) jäävät muodostaisivat jatkossakaan merkittävää yhteiskunnallista ongelmaa.

Työntekijän suoja-aika uuden työpaikan löytämiseksi

Hallituksen esityksessä ulkomaiselle työntekijälle taattaisiin tietty aika, jonka kuluessa hänen täytyisi löytää itselleen uusi työpaikka säilyttääkseen oleskelulupansa. Aika olisi joko kolme kuukautta tai kuusi kuukautta, jälkimmäinen siinä tapauksessa, että kyseessä olisi erityisasiantuntija, EU:n sinisen kortin haltija, suomalaisen yrityksen yli- tai keskijohdossa työskentelevä tai ICT-lain tarkoittama johtaja tai asiantuntija. Viimeksi mainittu täsmennys keventää säännöstä suhteessa hallitusohjelmaan kirjattuun linjaukseen, mitä voidaan pitää hyvänä asiana.

Voi silti kysyä, ylittävätkö säännöksestä koituvat hyödyt siitä aiheutuvat kielteiset seuraukset. Hallituksen esityksessä tunnistetaan riski, että säännös saattaa johtaa lisääntyneeseen ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön, koska **oleskelulupansa menettämisen vaaratilanteessa oleva ulkomainen työntekijä voi joutua ottamaan vastaan työtä, tai työtä sellaisilla ehdoilla, mitä hänen ei kannattaisi tai jopa pitäisi tehdä**. Tilanne saattaa johtaa myös Suomessa jo nyt vakavan ulkomaisen työvoiman täyden osaamiskapasiteetin tuhlaamisen (ylikoulutus) ongelman pahenemiseen.

Asialla on myös alueellinen ulottuvuus. Suomeen suuntautunut muutto on siis toistaiseksi keskittynyt vahvasti pääkaupunkiseudulle, ja vähäisemmissä määrin Turkuun ja Tampereelle. Kuitenkin väestörakenteen kehityksestä johtuva työvoimapula koskettaa koko maata. Viime vuosina onkin onnistuttu rekrytoimaan osaajia myös muihin maakuntiin. On olemassa suuri riski, että **liian lyhyt suoja-aika johtaa siihen, että esimerkiksi Kainuuseen aluksi sijoittuva terveydenhuoltoalan työntekijä voi itsestään riippumattomista ja tilapäisistä syistä työttömäksi joutuessaan olla pakotettu siirtymään suurimpiin kaupunkeihin** säilyttääkseen oleskelulupansa, vaikka työtä olisi kohtuullisen ajan kuluessa ollut myös Kainuussa tarjolla.

Julkisessa keskustelussa ja hallituksen esitykseen annetuissa lausunnoissa huomautetaan säännöksen Suomelle aiheuttamasta mainehaitasta. Yhdessä hallituksen kaavailemien tai jo toteuttamien muiden maahanmuuttoa, Suomeen jäämistä ja kansalaisuuden saamista koskevien uudistusten kanssa tätä mainehaittaa epäilemättä tulee. Haluan kuitenkin korostaa, että vakavin haitta syntyy Suomeen muuttaneiden maastamme saaneiden henkilökohtaisten kokemusten kotimaassa ja omissa sosiaalisissa verkostoissa levittämisen kautta. **Kielteiset kokemukset vähentävät lähtömaassa olevien kiinnostusta Suomea kohtaan ja siten heikentävät kansainvälisen liikkuvuuden tärkeimmän ajurin eli ns. ketjumuuton tehoa.**

Työntekijän työnteko-oikeuden laajentaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että työntekijän oleskelulupaan liittyvää työnteko-oikeutta laajennettaisiin oikeudeksi tehdä töitä myös toisella alalla, sellaisella, joka on todettu työvoimapula-alaksi. Uudistus on epäilemättä tervetullut. Sen vaikutusta nyt esitetyssä muodossa on kuitenkin syytä seurata ja ryhtyä tarvittaessa tarkentaviin tai korjaaviin toimiin. Viime aikojen listat työvoimapula-aloista ovat sisältäneet monia sellaisia ammattinimikkeitä, joihin on tarkasti määritellyt pätevyys- ja soveltuvuusvaatimukset. Voi olla, että vaikutus on siksi oletettua vähäisempi. Lisäksi **työvoimapulan suhteen on olemassa suurta alueellista vaihtelua, joka on syytä huomioida säännöksen toimeenpanossa.**

Lopuksi

Hallituksen esityksen mukaisilla lainsäädännöllisillä muutoksilla tuskin on suuria suoria ja välittömiä vaikutuksia, ei kielteisiä eikä myönteisiä. Suomeen muuttaneita, jotka ovat olleet säännöksen mukaisessa tilanteessa, on toistaiseksi ollut varsin rajallisesti, ja vaikka määrän voi olettaa kasvavan sekä lisääntyneen työperusteisen muuton että nyt mahdollisesti toteutuvien säännösmuutosten myötä, se tuskin jatkossakaan muodostuu kovin suureksi.

Olennaisempia ovat tämän uudistuksen ja rinnan sen kanssa toteutettavien muiden maahanmuuttoa ja Suomeen jäämistä rajoittavien toimien pidemmän aikavälin vaikutukset maamme houkuttelevuuteen sekä Suomeen muuttamisen että Suomeen jäämisen arviointitilanteissa.

Kansainvälisessä kilpailussa osaavasta työvoimasta Suomi on ”lohkossa”, jossa menestystekijämme muihin tärkeimpiin kilpailijamaihimme (Tanska, Norja, Irlanti, Alankomaat, Belgia) nähden ovat vähäisiä. Mikäli maamme haluaa pärjätä tässä kilpailussa, meillä pitää olla sellaisia lähtökohtaista takamatkaamme kompensoivia menestystekijöitä, jotka saavat nämä osaajat valitsemaan jonkin muun maan sijasta Suomen.

On huomioitava, että mikäli halutaan, että ulkomainen nettomuuttovoitto on parinkymmenen seuraavan vuoden aikana sillä tasolla, mihin Tilastokeskus sen tuoreimmassa väestöennusteessaan ennakoi ja jolla tasolla nykyisestä väestökehityksestämme johtuvia huoltosuhdeongelmia voitaisiin pitkälti ratkaista, tuon nettomuuttovoiton pitäisi useiden vuosien ajan olla samalla tasolla kuin mitä se esimerkiksi Norjaan on ollut vain joinain vuosina. Tehtävä on haastava.

Tästä syystä Suomen ei pitäisi tieteen tahtoen luoda maakuvaansa, lainsäädäntöönsä ja ulkomaisten työntekijöiden kohteluun elementtejä, jotka heikentävät asemaamme tässä kansainvälisessä kilpailussa. Päinvastoin meidän pitäisi pyrkiä olemaan vähän muita parempia niillä osa-alueilla, joilla se on mahdollista. Suomeen saapuneen ulkomaisen työvoiman mahdollisuudet hakea Suomesta töitä oleskelulupa-oikeuttaneen alkuperäisen työsuhteen päätyttyä muodostavat yhden tällaisen osa-alueen.