

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/ The proposed term of protection during which a residence permit of an employee who has become unemployed could not be withdrawn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**

Sääntelyehdotus ei anna riittävän pitkää suoja-aikaa etsiä uusi työpaikka. Sääntelyehdotus heikentää Suomen houkuttelevuutta, työmarkkinoiden toimivuutta ja työntekijöiden siirtymistä työmarkkinoiden sisällä. Lisäksi ehdotus voi vaikeuttaa työperusteisella oleskeluluvalla maahan tulleiden ja heidän perheenjäsentensä asettautumista ja kotoutumista Suomeen.

Esitysluonnoksessa mainitaan, että kolmen kuukauden työnhaku-aika olisi riittävä aika uuden työsuhteen etsimiselle, sillä rekrytointi olisi yleensä käynnistynyt työsuhteen ollessa vielä voimassa (Hallituksen esitys, s. 38). Tosiasiallisesti työnhaku alkaa usein vasta työsuhteen päättyessä. Työntekijällä ei ole aina ennakkotietoa työsuhteen päättymisestä eikä täten syytä aloittaa työnhakua työsuhteensa kestäessä. Työsuhteen päättyminen tulee työntekijälle useissa tapauksissa yllätyksenä, erityisesti jos kyse on koeajalla tapahtuvasta työsuhteen purkamisesta.

Työntekijällä ei välttämättä ole riittäviä työnhakutaitoja nopeaan työllistymiseen. Työnhakutaitojen parantaminen työvoimapaikatuissa voi viedä huomattavan osan kaavaillusta kolmen kuukauden työnhakuajasta, jolloin pidempi työnhaku-aika olisi perusteltavissa kohtaannon ja työllisyyden edistämiseksi.

Ehdotuksen suoja-aika on riittämätön myös siksi, että eri alojen suhdannetilanteet ja rekrytointiprosessit voivat viivästyttää uuden työpaikan löytymistä. Suhdanneherkillä aloilla

työpaikan löytyminen voi kestää kauemmin kuin kolme kuukautta, minkä vuoksi työntekijä voi joutua palaamaan lähtömaahansa tai vaihtamaan maata. Suhdanteen parantuessa työnantajalla voi olla vaikeuksia löytää osaavia ja alan käytännöt tuntevia työntekijöitä.

Kuten esityksessä todetaan, myös korkeasti koulutettujen osajien kohdalla rekrytointiprosessit voivat olla pitkäkestoisia (Hallituksen esitys, s. 38) useine haastattelukierroksineen ja soveltuvuusarvioineen sekä niiden keskelle osuvine lomakausineen. Yritysjohdon ja asiantuntijoiden rekrytointien kestoja lisäävät myös kilpailukieltosopimukset ja turvallisuus selvitykset (Hallituksen esitys, s. 23), minkä vuoksi kuuden kuukauden suoja-aika uuden työpaikan saamiseen voi olla riittämätön. Olisi kohtuutonta, että ulkomainen osaaja ja hänen mahdolliset perheenjäsenensä joutuvat poistumaan maasta kesken rekrytointiprosessin suoja-ajan umpeutumisen vuoksi.

Kolmen tai kuuden kuukauden työnhaku-aika edellyttää kattavaa tiedottamista, että työntekijät tehostavat työnhakuaan ja parantavat sijoittumistaan työnhakuajan sisällä osaamistaan vastaaviin tehtäviin.

Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala rekrytoi kolmansista maista työntekijöitä lähihoitajan ja sairaanhoitajan tehtäviin. On työnantajan etu, että ulkomailta rekrytoidut työntekijät sitoutuvat tehtävään ja organisaatioon. Työnantajalle koituu kuluja maahan asettautumisen, perehtymisen ja vastaanottavan esihenkilön sekä työyhteisön valmennuksesta. Työnantaja tukee ja mahdollistaa tutkinnon suorittamisen lähihoitajaoppisopimuksena ja tutkinnon tunnistamiseen johtavan pätevoityvän sairaanhoitajan nimikkeellä työskentelyn. Tavoitteena on työsuhteen vakinaistaminen, kun työntekijällä on riittävä suomen tai ruotsin kielen taito. Näissä tehtävissä työttömyys on vähäistä, mutta joskus määräaikaisen tehtävän päättymisen tai jonkun muun syyn vuoksi uuden tehtävän etsiminen on tarpeen. Kolmen kuukauden määräaika ja oleskeluluvan kytkeminen tähän on lyhyt aika, mikäli työn vaihtumiseen liittyy asunnon ja mahdollisen perheen lasten hoitopaikan tai koulun muutosjärjestelyt.

#### Muut suoja-aikaa koskevat huomiot

Helsingin seudun työmarkkinoiden ominaispiirre on ollut voimakas dynaamisuus sekä työntekijöiden kyky ja valmius vaihtaa työtä ja työpaikkaa tilanteiden muuttuessa. Piirre on tukenut työelämän joustavuutta ja työntekijöiden sijoittumista mahdollisimman tuottavaan työhön. Rajoitukset, jotka estävät työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, heikentävät Helsingin seudulle tärkeää työmarkkinoiden dynaamisuutta.

Työperusteisella oleskeluluvalla olevan työntekijän kannustin vaihtaa työpaikkaa (oleskelulupansa työnteko-oikeuden rajoissa) voi olla aiempaa heikompi, sillä työntekijän prioriteettina on todennäköisesti työpaikan pysyvyyden varmistaminen. Työntekijällä voi olla kannustin säilyttää työpaikka, johon ei ole tyytyväinen tai jossa tulee työnantajan kaltoin kohtelemaksi. Työpaikan vaihtamiseen liittyy aina riskitekijöitä mm. koeajan ja oman osaamisen sopivuuden suhteen. Riskien välttäminen voi heikentää työmarkkinoiden toimivuutta, koska työntekijällä on aiempaa korkeampi kynnys vaihtaa esimerkiksi korkeamman osaamisvaatimuksen työpaikkaan (oleskelulupansa työnteko-oikeuden rajoissa).

Esitetyn sääntelyn myötä työperusteisella oleskeluluvalla olevan työntekijän menettäessä työnsä työntekijälle syntyy tarve löytää uusi työpaikka nopeasti. Kiireellä löydetty työpaikka ei välttämättä ole talouden toiminnan tai tuottavuuden kannalta optimaalinen, jos työntekijän osaaminen ja

kyvykkyys mahdollistaisivat korkeamman osaamisen työn tekemisen. Riskinä on, että ulkomaalainen työntekijä ajautuu pikemminkin heikommin palkattuun työtehtävään välttääkseen maasta poistamisen.

Ehdotetun 58 a §:n 2 momentin mukaan Maahanmuuttovirastolla on oikeus tarkistaa ulkomaalaisen toimeentulo, jos hänellä on ollut muu kuin erityisasiantuntijan, kasvuyrittäjän tai yrityksen yli- tai keskijohdon tehtävissä toimimista varten myönnetty oleskelulupa. Maahanmuuttovirastolla ei olisi oikeutta tarkistaa toimeentuloa em. kolmen poikkeuksen osalta. Esitysluonnoksessa eri lupatyyppejen erottelua ei perustella riittävästi eikä myöskään perustella sitä, miksi oikeus tai syy tarkistaa toimeentulo riippuisi työperäisen oleskeluluvan perusteesta. Erottelu asettaa eri työntekijän oleskeluluvalla olevat henkilöt eriarvoiseen asemaan.

## 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**

Esitys 7 tai 10 päivän määräajoista on tiukka vaatimus, ja määräaika tulisi pidentää tai ilmoitusvelvollisuus poistaa. Hallitusohjelman mukaan hallitus keventää yritysten hallinnollista taakkaa. Esiitetty muutos on päinvastainen hallitusohjelman kirjauksen kanssa. Ilmoituksen tekeminen luo työnantajalle lisää hallinnollista taakkaa, ja ilmoituksen tekemisen määräajan säätäminen esitetyn mukaisena vaikeuttaa työnantajien tilannetta.

Ilmoitusvelvollisuus ja sakkouhka lisäävät byrokratiasitettä varsinkin pienille ja keskisuurille yrityksille, joilla on jo useammin muita esteitä palkata työntekijöitä ulkomailta.

Työntekijän töiden päättyminen liittyy usein tilanteeseen, jossa työnantaja joutuu irtisanomaan useita työntekijöitä. Joukkoirtisanomistilanteissa työnantajalla on hoidettavanaan lukuisia velvoitteita, joista keskeisimmät liittyvät irtisanottujen työntekijöiden tilanteiden selvittämiseen ja heidän tukemiseensa mm. muutosturvan kautta. Ilmoituksen työntekijöiden töiden päättymisestä Maahanmuuttovirastolle ei voida katsoa kuuluvan työnantajan kiireellisimpiin velvollisuuksiin työntekijöiden töiden päättyessä. Siten ei myöskään voida katsoa, että ilmoituksen tekemiselle tulisi asettaa tiukkoja määräaikoja.

Työnantajan velvollisuus ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle työntekijän töiden päättymisestä aiheuttaa organisaatiolle lisätöitä, tiedottamistehtävän sekä edellyttää esihenkilöiden kouluttamista ja ohjaamista uuteen tehtävään.

Helsingin kaupunki katsoo myös, että Maahanmuuttoviraston resurssit tulee käyttää työperäisen maahantulon sujuvoittamiseen ja oleskelulupien käsittelyn nopeuttamiseen valvonnan sijaan.

Työnantajan sähköisestä asioinnista

Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan rekrytoinnit ulkomailta ovat tyypillisesti ryhmärekrytointeja, usein 50–100 henkilön ryhmiä. Työntekijöitä vastaanottaa ja heidän asioitaan käsittelee suuri esihenkilömäärä. Oleskelulupaan liittyvien palvelussuhdetietojen liittäminen oleskelulupaan on esihenkilötyötä. Toistaiseksi esihenkilöt eivät tietosuojasyistä käytä Maahanmuuttoviraston sähköistä EnterFinland-järjestelmää, koska käsittelyä ei voida yksilöidä yksittäisen esihenkilön työntekijään, vaan oikeudet saanut pääsee näkemään ja käsittelemään kaikki Helsingin kaupungin työntekijät, joilla on vireillä asiointia EnterFinlandissa. Tämän vuoksi työnantajatiedot on annettava joko paperilomakkeella tai käsittely on keskitettävä, mikä on byrokraattista, ja omiaan aiheuttamaan virheitä, jos tietoja pitää tarkistaa esihenkilöiltä. Toistaiseksi toimialalla keskitettyjen ryhmärekrytointien lupakäsittely on ensimmäisen oleskeluluvan osalta keskitetty henkilöstöpalveluun, muutoin esihenkilöt hoitavat asiat paperilomakkeilla. Toimialan etu olisi sähköinen järjestelmä, jossa esihenkilö voi sujuvasti hoitaa ja käsitellä vain oman työntekijänsä oleskelulupaan liittyviä asioita.

**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?**

Kyllä / Yes

**Perustelut vastaukselle ja muut mahdolliset huomiot sääntelyehdotuksesta**

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

Ulkomaalaislain 186 §:n mukana työnantaja on tuomittava työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon, jos työnantaja tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta laiminlyö 82 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuuden. Kriteeri, jossa rangaistavuus edellyttää tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta, on kannatettava. Sellaista työnantajaa, joka pelkän huolimattomuuden vuoksi ei ilmoita työntekijöiden työn loppumisesta, ei tule rangaista.

**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**

Työnteko-oikeuden laajentaminen työvoimapula-aloille on kannatettavaa. Esitys on kuitenkin ongelmallinen sen valtakunnallisen laajuuden vuoksi. Voisi olla tarkoituksenmukaista mahdollistaa työnteko-oikeus valtakunnallisten työvoimapula-alojen (72 c §) lisäksi myös alueellisilla työvoimapula-aloilla (72 b §).

Työmarkkinatilanteet ovat harvoin yhdenmukaisia kaikkialla Suomessa – siksi lainsäätäjä on nähnyt tarpeen säätää alueellisista työlupalinjauksista eikä pelkästään valtakunnallisesta linjauksesta. Helsingin seudulla on monia työvoimapula-ammattiteja, jotka eivät nouse pula-ammateiksi muualla Suomessa. Jos nämä ammatit eivät nouse valtakunnallisen työvoimapula-asetuksen ammattiteiksi, ei uudesta lakiesityksestä ole juurikaan apua työvoimapulan hillitsemisessä.

Esityksen 81 c §:n 2 momentin mukaan työnteko-oikeus säilyy vain sen työsuhteen loppuun, joka on alkanut 72 c §:n nojalla annetun asetuksen ollessa voimassa. Tällöin työvoimapula-alalla

työskennellyt työntekijä ei välttämättä saisi jatkaa töitään uudessa työsuhteessa, jos hänen ammattinsa on työskentelyn aikana poistettu valtakunnallisten työvoimapula-alojen listalta. Ammatti voi kuitenkin edelleen olla alueellisesti merkittäväkin työvoimapula-ala.

Sääntely luo lukkiutumisvaikutuksen yhdelle työnantajalle ja sitä kautta suuren potentiaalinen väärinkäytöstilanteille. Vaarana on myös menettää suomalaisen työelämään jollekin alalle integroituneen henkilön työpanos. Ei ole tarkoituksenmukaista, että työntekijältä estettäisiin työskentely alalla, jonka työvoimapulaan hän on onnistuneesti vastannut.

Työperäisen hyväksikäytön tai työehtojen heikentämisen riskiin sekä väärinkäytöksiin ehdotetaan vastattavan aktiivisella viranomaistyöllä. Työvoimaviranomainen voi havaita tehtäviensä yhteydessä työnantajan työoloihin liittyviä epäkohtia. Työvoimaviranomaisilla ei ole kuitenkaan keinoja puuttua työoloissa havaittuihin puutteisiin, sillä laista puuttuu oikeus luovuttaa salassa pidettävää tietoa työperäistä hyväksikäyttöä epäiltäessä. Tarvetta työvoimaviranomaisen tiedonanto-oikeudelle tulisi tarkastella osana haasteiden ja väärinkäytösten ehkäisemisen suunnittelemista.

Heikossa asemassa olevalla ulkomaalaisella työntekijällä voi olla korkea kynnyks tuoda hyväksikäyttöä esiin viranomaisille. Esitetyt muutokset voivat lisätä sen riskiä, että työnantaja voi painostaa ulkomaalaista työntekijää esimerkiksi irtisanomisella uhkaamisella ja maasta poistumisen pakolla. Esityksessä jää epäselväksi, miten työnantajan ilmoittamisvelvollisuuden sääntely käytännössä auttaa työntekijää tuomaan esille kokemansa hyväksikäytön (Hallituksen esitys, s. 21). Kuten esityksessä todetaan (s. 23), lupaharkinnassa ja muussa ulkomaalaisvalvonnassa on tärkeää varmistaa, että työnteko-oikeuden laajentaminen ei johda hyväksikäyttöön tai työehtojen heikentämiseen.

#### Asetusluonnokseen liittyvät huomiot

Lakiesitys tulee jäämään merkityksettömäksi, jos asetuksella työvoimapula-aloiksi todetut ammattialat vastaavat asetuskäytännössä esitetyt ammatteja. Kahdeksasta luonnoksessa mainitusta ammatista kuusi on ammatteja, joissa työskentelemiseksi edellytetään lakisääteisten kelpoisuusvaatimusten täyttämistä. Kun työn perässä Suomeen muuttanut henkilö on saanut työperusteisen oleskeluluvan jollekin ammattialalle, on erittäin epätodennäköistä, että hän ehtisi täyttää laeissa mainitut kelpoisuus- ja pätevyysvaatimukset toisen ammattialan osalta oleskeluluvan voimassaolon aikana.

Työvoimapulaa ilmenee myös yksityisen sektorin tehtävissä, kuten myyntitehtävissä, suojele- ja vartiointityössä sekä ohjelmistoalalla (Hallituksen esitys, s. 7). Työnteko-oikeus tulee siten laajentaa kattavammin eri työvoimapula-ammatteihin.

Asetusluonnoksessa mainitaan ne työvoimapulanimikkeet (sairaanhoitaja, lähihoitaja), joita Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialalle rekrytoidaan sekä jo maassa olevista muun maan kansalaisista että ulkomailta. Yleislääkäreiden lisäksi myös eri alojen erikoislääkäreistä on pulaa, joten kohdan kolme ammattialaksi ehdotetaan yleis- ja erikoislääkärit.

Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala rekrytoi ulkomailta toistaiseksi lähihoitajan oppisopimukseen sekä pätevöityvän sairaanhoitajan tehtävään. Mikäli lähihoitajaksi valmistunut haluaisi myöhemmin aloittaa sairaanhoitajan opinnot ja valmistuu sairaanhoitajaksi tai muulla alalla ollut, lähtömaassaan terveydenhuollon koulutuksen saanut hakeutuu koulutustaan vastaavaan työhön, on myös muun kuin alkuperäisessä hakemuksessa nimetyssä tehtävässä työskentelyn

mahdollisuus hyvä asia. Toimiala rekrytoi myös jo maassa olevia ulkomaalaisia, ja näissä tapauksissa kyseeseen voi tulla myös muita kuin aiemmin todettuja työvoimapulanimikkeitä asiantuntijatehtäviin.

Helsingin kokemus työnantajana on, että muista organisaatioista ja tehtävistä työttömäksi jäävät henkilöt eivät pääsääntöisesti voi suoraan työllistyä toimialan työvoimapulanimikkeisiin, jos heillä ei jo valmiina ole Suomessa suoritettuja tai tunnustettuja tutkintoja.

## Muuta lausuttavaa esityksestä / Other comments on the proposal

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

Hallituksen esityksen tavoitteet ovat kannatettavia, mutta esitys ei sellaisenaan edistä riittävästi tavoitteiden saavuttamista. Esityksen tavoitteena on, että ulkomainen työvoima pysyisi maassa ja mahdollisen työttömyyden ja sen keston aikana löytäisi uuden työpaikan ja sitä kautta perusteen jatkaa maassa oleskelua. Tavoitteena on myös, että Suomeen kotoutuneelle tai kotoutumisen aloittaneelle olisi mahdollista jatkaa asumista Suomessa ja että perheen aikuisten ja lasten sosiaalisiin verkostoihin ja toimintaympäristöihin ei tulisi keskeytystä tai muutosta. Esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset ovat hyviä verrattuna hallitusohjelman kirjauksiin, mutta niillä voi olla edelleen haitallinen vaikutus asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Työperusteinen maahanmuutto on välttämätöntä Suomen taloudelle ja yhteiskunnalle. Työvoiman saatavuus on yksi suurimmista haasteista, joita Suomi kohtaa tulevina vuosikymmeninä. Julkisen talouden parantamiseen tarvitaan kasvua ja työllisyyttä. Tällä vuosituhannella työllisyyden kasvu on perustunut ainoastaan maahanmuuttoon. Työhöntuloa ja kiinnittymistä Suomeen tulee tukea eikä rajoittaa. On varmistettava, ettei Suomi menetä osaavia tekijöitään eikä mainettaan houkuttelevana työskentelymaana.

Esityksessä tunnistetaan oikein, että esitetyt muutokset saattavat vaikuttaa Suomen houkuttelevuuteen kansainvälisten osaajien keskuudessa. Julkisuudessa esityksen painopisteenä ymmärretään olevan ulkomaisen työvoiman maasta poistaminen maassa pysymisen ja maahan kotoutumisen sijaan, minkä vuoksi Suomelle on syntynyt merkittävää mainehaittaa. Suomen houkuttelevuutta pitää vahvistaa verrattuna kilpailijamaihin. Hallitusohjelman kirjauksen aiheuttama mainehaitta Suomelle on suurempi kuin esitettyjen muutosten mahdollinen hyöty. Kuten esityksessä todetaan, tilastojen mukaan työperusteisella oleskeluvilla oleskelevat maahanmuuttajat työllistyvät jo nyt hyvin ja vain hyvin pieni osa heistä on työttömänä yli kolme kuukautta. (Hallituksen esitys, s. 22). On Suomen etu, että osaava ulkomainen työvoima työllistyy ja voi jäädä maahan.

Jääskeläinen Kati  
Helsingin kaupunki, Kaupunginkanslia - Helsingin kaupunginhallitus  
12.8.2024