Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Hallitussihteeri Jarmo Tiukkanen
Kansainvälinen osaaminen ja työvoima –tiimi
Työvoiman maahanmuutto ja kotouttaminen –yksikkö

LISÄSELVITYS

U 59/2022 vp

4.11.2022

Hallintovaliokunta

Hallintovaliokunnan kokouksessaan pe 28.10.2022 pyytämä lisäselvitys asioihin U 59/2022 vp:een ja myöskin U 57/2022 vp:een liittyen; selvityksen määräpäivä 4.11.2022

Työ- ja elinkeinoministeriö toimittaa valiokunnalle sen pyytämän lisäselvityksen tässä esitetyn mukaisesti. Selvityksen tekemiseen ovat osallistuneet myös sisäministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö.

1. **Valiokunnan käsittelyssä esitettiin kysymykset sosiaaliturvan osalta:**
   - **Kelan etuudet, miten sovelletaan muissa EU-valtioissa?**
   - **Mitä tarkoittaa eri EU-valtioissa maahantulon kohdalla? Onko erilaisia etuisuuksien määräytymisen tasoja ja eri tasoja eri jäsenvaltioissa?**
   - **Antaako Suomi merkittävämmin tukia kuin muut jäsenvaltiot?**

Ajantasaista tietoa ei ole saatavilla siitä, miten eri maissa kolmansien valtioiden kansalaisten oikeudet etuuksiin alkavat, jos heillä on yhdistelmälupadirektiivissä tarkoitettu työnteko-oikeus. Tätä on EU:n laajuisesti myös haastavaa selvittää nopealla aikataululla.

Jokaisessa maassa on kyseisen maan lainsäädännössä määritellyt etuudet ja niiden tasot, eli sosiaaliturvaetuuksia koskevaa lainsäädäntöä ei ole EU:ssa harmonisoitu. Yhdistelmälupadirektiivi velvoittaa yhdenvertaiseen kohteluun sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) 883/2004 soveltamisalaan kuuluvan sosiaaliturvan alalla. Asetuksessa on määritelty riskit, kuten esim. sairaus, äitiys, isyys, työttömyys ja vanhuus, joihin liittyvät etuudet ovat sen soveltamisalassa. EU-tuomioistuin viime kädessä määrittelee, mitkä etuudet kuuluvat asetuksen soveltamisalaan.

Yhdistelmälupadirektiivi mahdollistaa rajoituksia yhdenvertaiseen kohteluun, kuten esim. perhe-etuuksien maksamiseen alle kuusi kuukautta kestävän työskentelyn aikana, ja nämä on kansallisessa lainsäädännössä otettu täysimääräisesti huomioon. Nyt käsiteltävänä olevaan ehdotukseen sisältyy yhdenvertainen kohtelu myös tilanteissa, joissa perheenjäsenet asuvat kolmannessa maassa. Ehdotus ei laajenna Suomen perhe-etuuksien maksamista kolmansiin maihin.

Mahdolliset erot etuuksien maksamisessa eri jäsenvaltioissa liittyvät paljolti sosiaaliturvajärjestelmien eroihin.

Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevaa U-kirjelmää (U 57/2022 vp) laadittaessa kiinnitettiin huomiota termiin ”social assistance system” ja sen käännökseen, joka olisi pikemminkin *sosiaalihuoltojärjestelmä*. Eli oikeutta sosiaaliturvaan (*social security*) ei sinällään ole kielletty, ja pitkäaikaisen oleskeluluvan omaavilla kolmansien maiden kansalaisilla on eri jäsenvaltioissa yleensä oikeus erilaisiin etuuksiin, kuten Suomessakin, mutta tällöin viitataan vahvemmin ansioon perustuviin etuuksiin. Tällaiset ansioita korvaavat etuudet ovat hyväksyttävämpiä toimeentulon turvaajana. Sen sijaan oleskelulupaa hakevan toimeentulo ei saisi muodostua toimeentulotuesta, joka on osa sosiaalihuoltojärjestelmää. Vähimmäisetuuksiin turvautumisesta ja siitä aiheutuvasta rasitteesta oleskeluvaltion järjestelmälle on myös EU-kansalaisia koskevaa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, mikä myös tukee tätä käsitteen tulkintaa.

2. **Valiokunnan kokouksessa pyydettiin tilastotietoja seuraavasti (kolmansien maiden kansalaisia koskien):**
   - **työllisyys- ja työpaikkatilastot**
   - **työttömyysluvut ja koulutustausta**
   - **ammattialat ja –alakuvat**
   - **mistä EU-alueelle tulee työntekijöitä**
   - **EU-työttömyystilasto ja erityisesti nuorisotyöttömyys**

Syyskuussa 2022 ulkomaalaisia **työttömiä työnhakijoita** oli 31 925, mikä on 14 % kaikista työttömistä työnhakijoista. Ulkomaalaisten työttömien työnhakijoiden määrä nousi edellisvuodesta 2 % (547 henkilöä).

Ukrainan kansalaisten määrä TE-palvelujen asiakkaina on kasvanut moninkertaisesti vuoden 2022 aikana. Syyskuussa 2022 ukrainalaisia työttömiä työnhakijoita oli 3 312, mikä on yli 10 % kaikista ulkomaalaisista työttömistä työnhakijoista. Ulkomaalaisten työttömien työnhakijoiden joukossa Ukrainan kansalaiset ovat pian suurin yksittäinen kansalaisuusryhmä. Ukrainalaisten määrän kasvulla on jo nyt huomattava vaikutus kaikkien ulkomaalaisten työttömien työnhakijoiden määrään.

Muiden kuin ukrainalaisten ulkomaalaisten työttömien työnhakijoiden määrä laski 7 % edellisvuodesta. Työttömyyden lasku oli ulkomaalaisten (pl. ukrainalaiset) keskuudessa hitaampaa kuin Suomen kansalaisilla (-14 %).

Alueellisesti ulkomaalaisten työttömien työnhakijoiden määrä nousi kaikkialla muualla paitsi Uudellamaalla (- 8 %), Hämeessä (- 2 %) ja Ahvenanmaalla (- 18 %). Nousu painottui niille ELY-keskusalueille, joissa tilapäistä suojelua saavien määrän kasvusta johtuva suhteellinen muutos on suuri.

Työvoimatutkimuksen mukaan **ulkomailla syntyneiden työllisyysaste** ylitti toisella vuosineljänneksellä ensimmäistä kertaa 70 prosentin rajan (70,1 %). Myös ulkomaan kansalaisten työllisyysaste oli korkea (69,7 %). Ulkomaalaisten työllisyysaste eroaa kuitenkin suuresti kyselyaineistoissa ja rekisteriaineistoissa.

Liitteenä oleva diasarja tilastoista; tässä kutakin diaa koskevasti lyhyt seloste:

Työllisyysaste (dia 2)
- Euroopan ulkopuolelta Suomeen muuttaneiden työllisyysaste on huomattavasti suomalaistaustaisen väestön vastaavaa matalampi.
- Afrikan ja Aasian maiden kansalaisilla työllisyysaste oli alle 50 % vuonna 2020.
- Pitkällä aikavälillä kolmansien maiden kansalaisten työllisyysasteiden trendit ovat olleet melko nousujohteisia.
- On hyvä muistaa, että Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston työllisyysasteet ovat tilaston ylipeiton vuoksi todennäköisesti ulkomaan kansalaisten osalta alakanttiin.

Työllisyysaste ja maassaoloaika (dia 3)
- Suomeen ulkomailta muuttaneiden työllisyysaste kasvaa maassaoloajan edetessä.
- Kasvu on erityisen suurta Afrikan maiden kansalaisten keskuudessa: 0–4 vuotta maassa olleiden työllisyysaste on jopa 20 %-yksikköä matalampi kuin vähintään 10 vuotta maassa olleiden.

Työllisten alueellinen jakauma (dia 4)
- Ulkomaalaistaustaisten työllisyys on keskittynyt suomalaistaustaisia vahvemmin pääkaupunkiseudulle ja muihin suurimpiin maakuntiin.
- Taustamaaltaan Euroopan ulkopuolisten maiden työllisistä yli 60 % asuu Uudellamaalla ja yli 75 % Uudellamaalla, Pirkanmaalla tai Varsinais-Suomessa.

Työttömyysaste (HUOM! ei virallinen, koska lähteenä työssäkäyntitilasto) (dia 5)
- Euroopan ulkopuolelta Suomeen muuttaneiden työttömyysaste on suomalaistaustaisen väestön vastaavaa matalampi.
- Kuten työllisyysasteessakin, työttömyysasteen kehitys näyttäisi olevan herkempi suhdanteille kolmansien maiden kansalaisten keskuudessa suomalaistaustaisiin verrattuna.

NEET-nuoret (dia 6)
- Myös NEET-nuoria on kolmansien maiden kansalaisten keskuudessa suhteellisesti enemmän suomalaistaustaisiin nähden.
- Kolmansien maiden kansalaisten keskuudessa NEET-nuorten osuus on kuitenkin laskenut viimeisten vuosikymmenten aikana ja ero suomalaistaustaisiin nähden on täten pienentynyt.

Työttömien työnhakijoiden indeksi (12 kk liukuva ka.) (dia 7)
- Suomen kansalaisia olevien työttömien työnhakijoiden määrän trendi on ollut laskusuuntainen vuodesta 2015 lähtien.
- EU-kansalaisten ja muiden ulkomaalaisten suhteellinen osuus työttömistä työnhakijoista on kasvanut viime vuosina (vuonna 2022 etenkin Suomeen tulleiden ukrainalaisten varannosta).

Koulutusaste (dia 8)
- Ulkomaalaistaustaisten rekistereihin perustuvat koulutustiedot ovat valitettavan epävarmoja. Luotettavampia koulutustietoja saa kyselytutkimuksista, ja tässä diassa lähteenä on FinMONIK-tutkimus vuodelta 2018. Verrokkiryhmänä on suomalaistaustaisten koulutusjakauma vuodelta 2020.
- Ulkomaalaistaustaisten keskuudessa on suhteellisesti enemmän enintään perusasteen suorittaneita ja korkeakoulutettuja suomalaistaustaisiin nähden. Korkeakoulutettujen osuus on suuri etenkin ”EU-

ja Efta-maat, Pohjois-Amerikka” sekä ”Venäjä ja entinen Neuvostoliitto” -taustamaaryhmissä. Enintään perusasteen suorittaneita on suhteellisesti enemmän etenkin ”Lähi-itä ja Pohjois-Afrikka”-taustamaaryhmässä.

Ammattiryhmät (dia 9)
- Suomen kansalaisiin nähden kolmansien maiden kansalaisia on enemmän etenkin muiden työntekijöiden ammattiryhmässä. Amerikan maiden kansalaisten työskentelevät erityisen usein erityisasiantuntijatason ammateissa.
- Afrikan ja Aasian maiden kansalaiset työskentelevät suhteellisesti enemmän työntekijätason ammateissa Suomen kansalaisiin nähden (esim. Afrikan maiden kansalaisten keskuudessa työllisistä hieman yli 80 %).

Yleisimmät ammatit (dia 10)
- Aasian ja Afrikan maiden kansalaisten keskuudessa yleisin ammatti on siivooja, kotiapulainen tms. Afrikka-kansalaisuusryhmässä hoivapalvelun ja terveydenhuollon työntekijöiden (sis. esim. lähihoitajat ja kodinhoitajat) osuus on Suomen kansalaisten vastaavaa suurempi. Amerikan kansalaisuusryhmässä korostuvat erityisasiantuntijatason ammatit koulutuksen ja tekniikan aloilla.

Työperusteisesti myönnetyt ensimmäiset oleskeluluvat (HUOM! Sisältää siis vain Euroopan ulkopuolisten maiden kansalaiset) (dia 11)
- Suurin yksittäinen työperusteinen maahanmuuttoryhmä Eurooppaan on Intian kansalaiset. Toiseksi yleisimmän yksittäisen maan eli Marokon kansalaisia työskentelee runsaasti etenkin Etelä-Euroopan maissa.
- Kannattaa muistaa, että tässä tarkastellaan vain työn perusteella myönnettyjä lupia. Ihmiset muuttavat Eurooppaan monista syistä, ja myös muista syistä oleskeluluvan saaneet työllistyvät vastaanottavassa maassaan.

Työperusteiset luvat Suomeen (dia 12)
- Myös Suomessa suurin yksittäinen ryhmä on Intian kansalaiset.
- Koko Eurooppaan nähden Suomeen muuttaneissa korostuvat kiinalaiset, filippiiniläiset ja vietnamilaiset. Aliedustettuina ovat etenkin Latinalaisen Amerikan maiden kansalaiset.

Työn perusteella myönnettyjen lupien osuus, top 20 maat (dia 13)
- Keskimäärin 19 % kaikista Euroopan ulkopuolisten maiden kansalaisten ensimmäisistä oleskeluluvista myönnettiin työn perusteella.
- Osuus on keskimääräistä suurempi esim. Marokon, Intian, Brasilian ja USA:n kansalaisten keskuudessa. Lukumääräisesti suurimmista ryhmistä esim. Syyrian, Afganistanin, Irakin ja Venezuelan kansalaisille myönnetään keskimääräisesti harvemmin ensimmäinen oleskelulupa työn perusteella.

EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten työttömyysasteet, 15–74-v. (dia 14)
- Suomessa em. ryhmän työttömyysaste on hieman EU:n keskiarvoa korkeampi.
- On hyvä muistaa, ettei työttömyysasteessa huomioida työvoiman ulkopuolella olevaa väestöä. LFS:n määritelmän mukaisesti työttömiksi (ja siten työvoimaan) lukeutuvat aktiivisesti työtä etsivät henkilöt.

EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten työttömyysasteet, 15–29-v. (dia 15)

- Tässä ryhmässä Suomen luku on runsaan %-yksikön EU:n keskiarvoa matalampi.

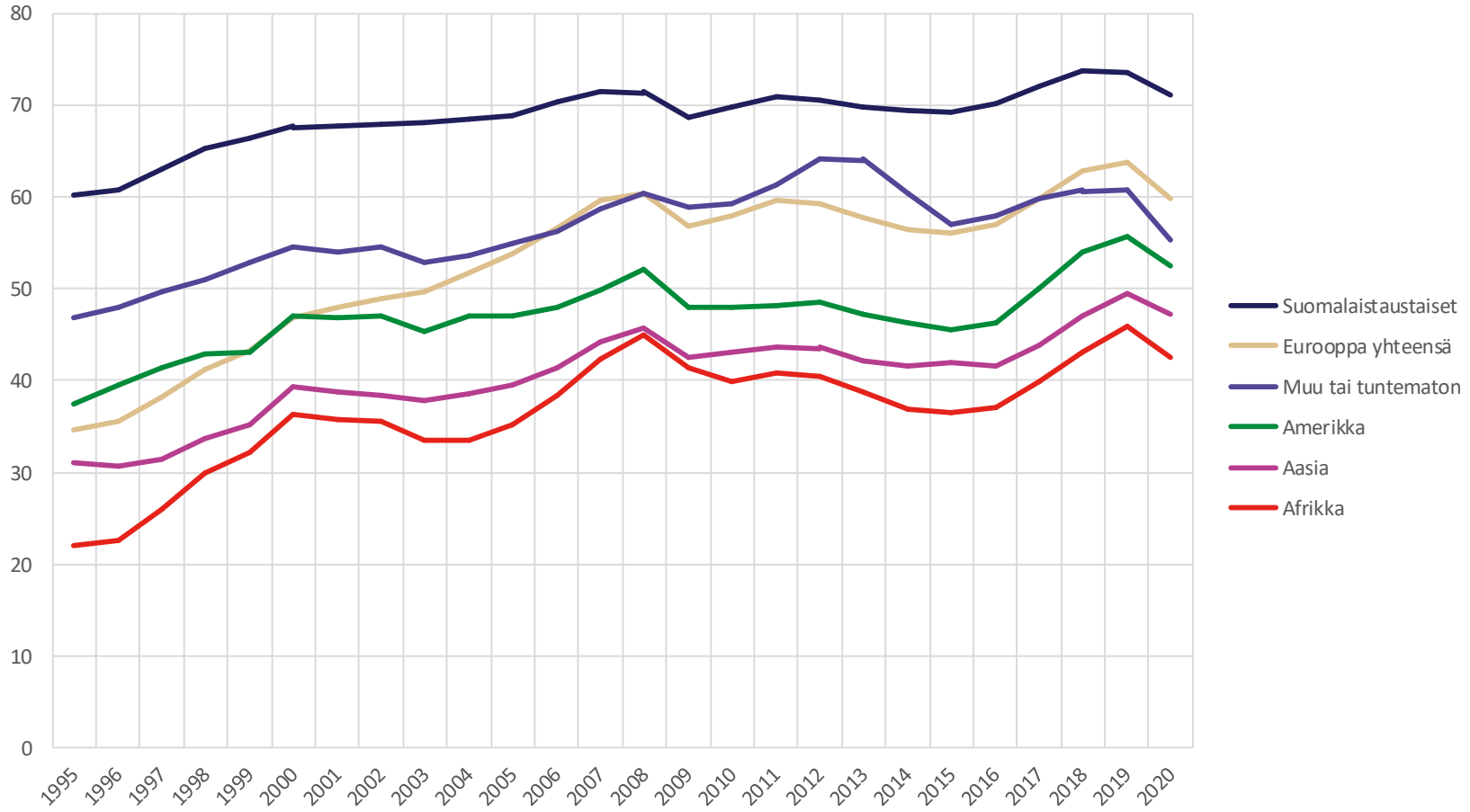
Kolmansien maiden kansalaiset: työmarkkinatilastoja hallintovaliokunnalle

Erityisasiantuntija Juho Peltonen / MAKO

2.11.2022

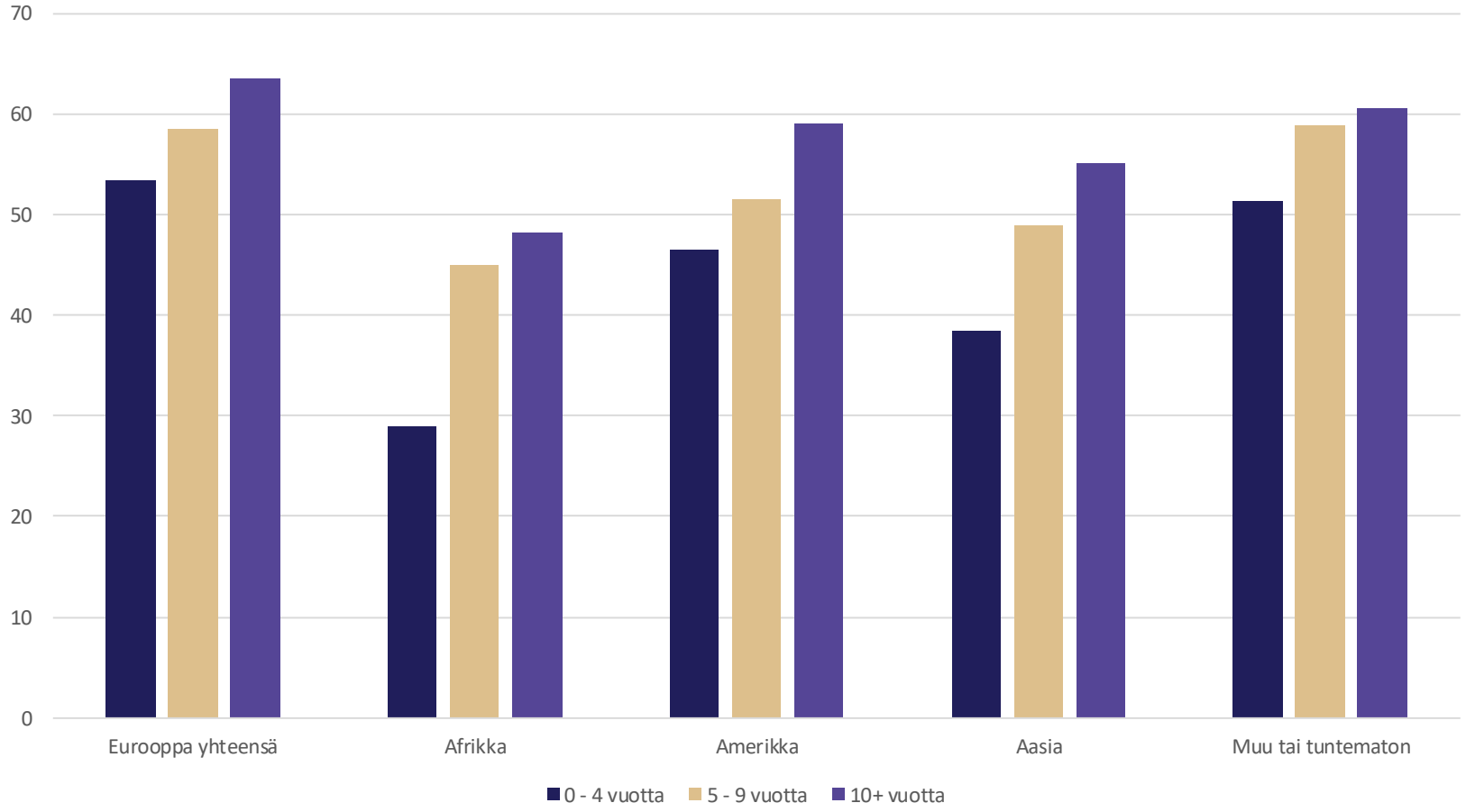
Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työllisyysaste kansalaisuuden mukaan 1995–2020, %



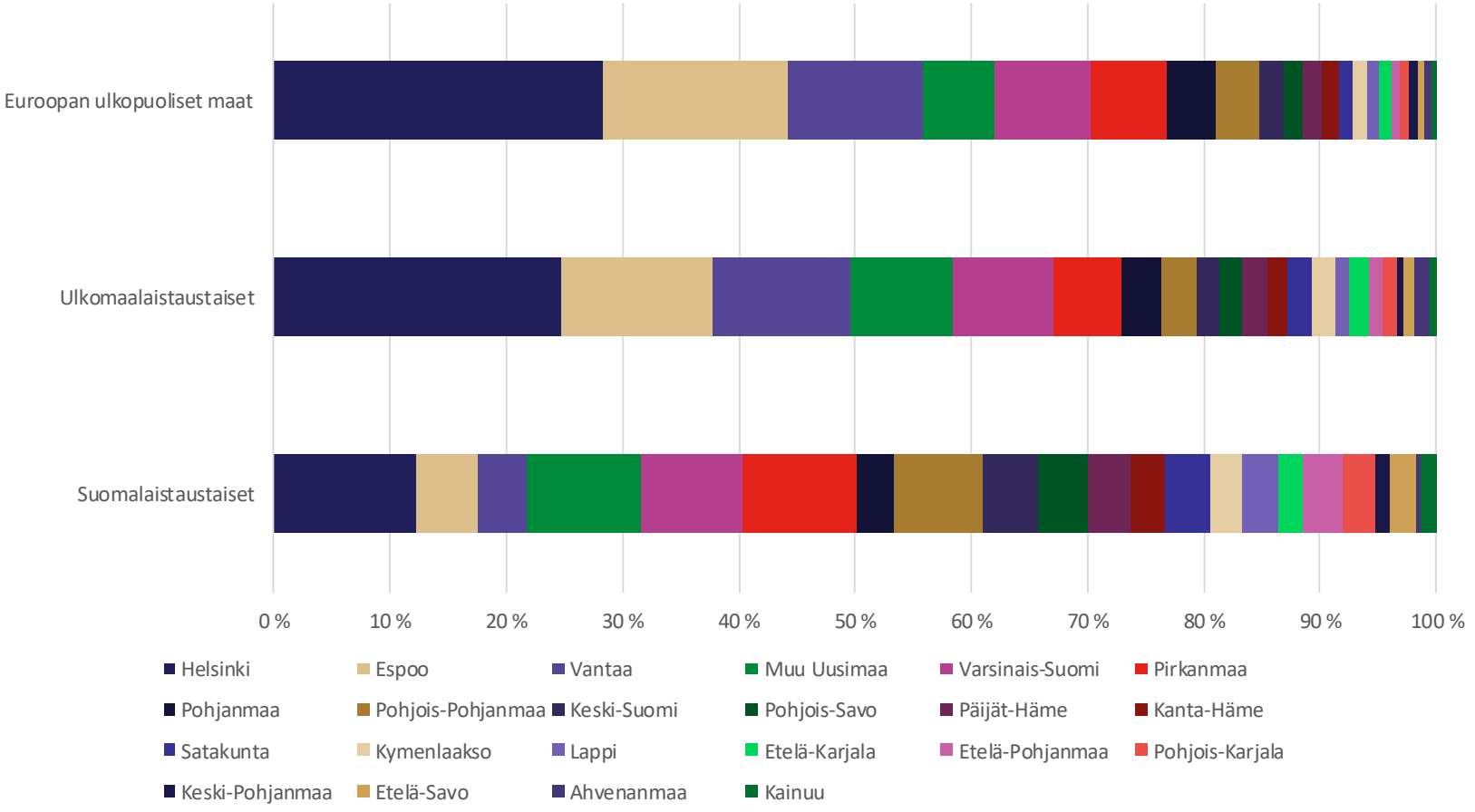
Lähde: Tilastokeskus, Kototietokanta

Työllisyysaste kansalaisuuden ja maassaoloajan mukaan vuonna 2020, %



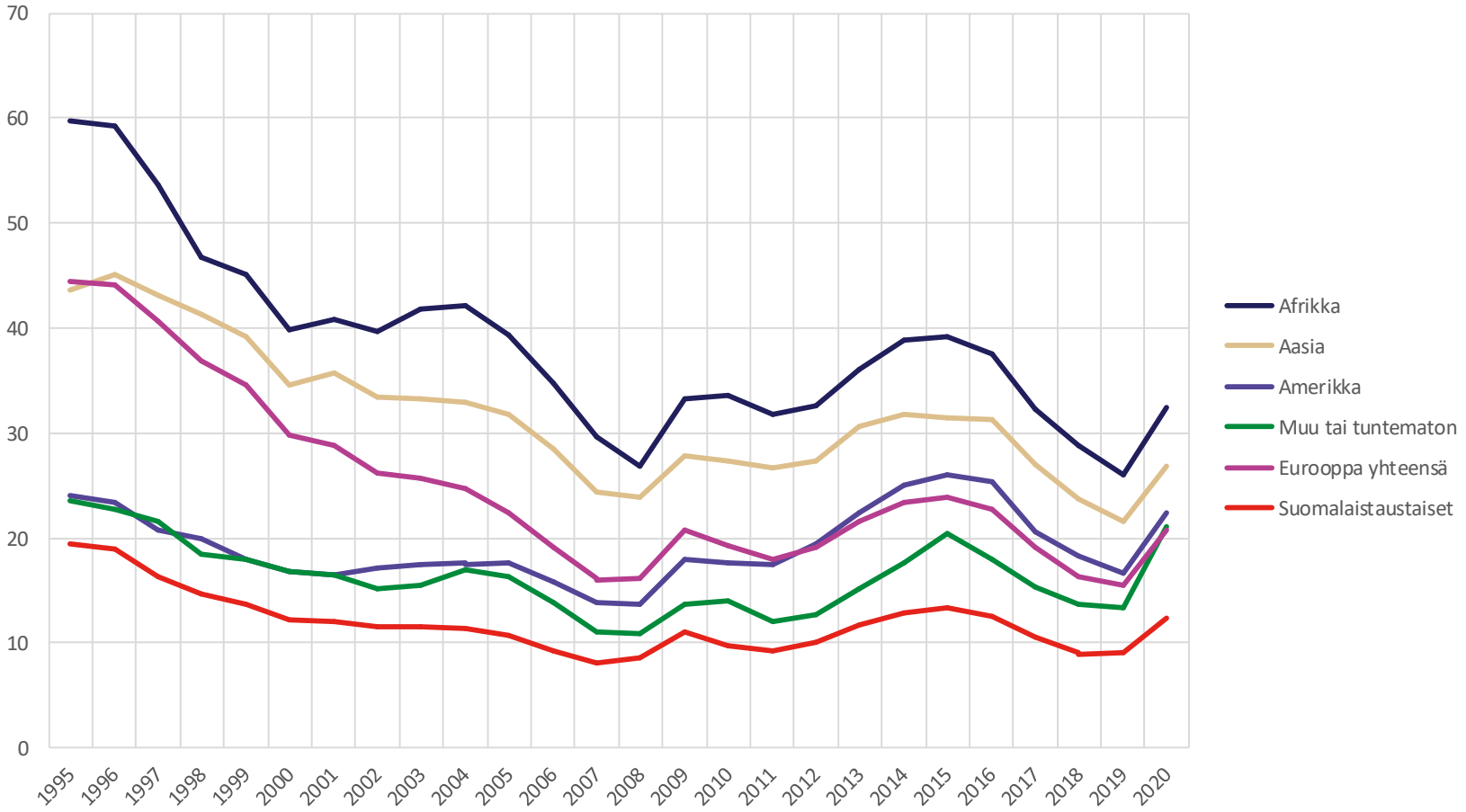
Lähde: Tilastokeskus, Kototietokanta

Työlliset taustamaan ja maakunnan mukaan vuonna 2020



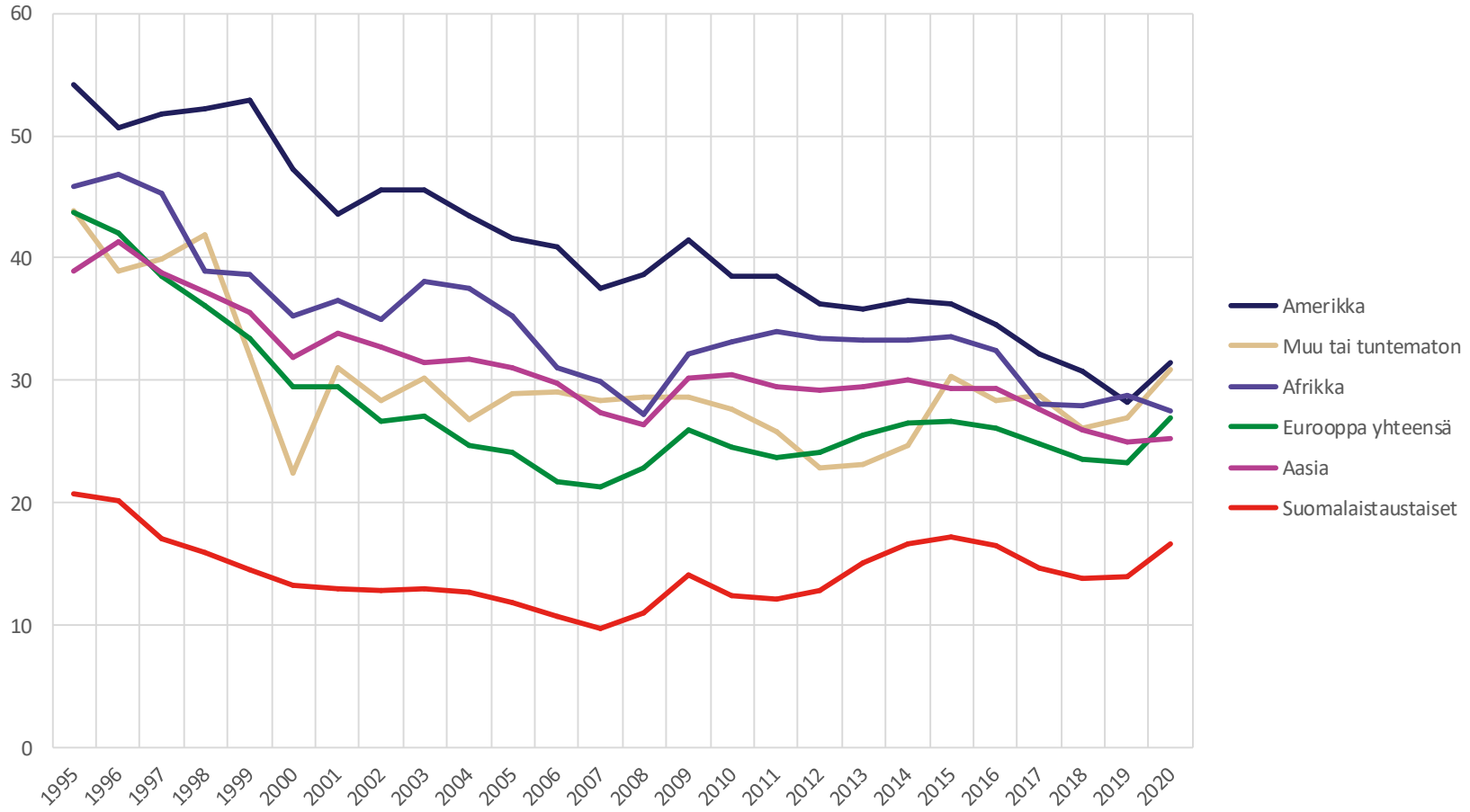
Lähde: Tilastokeskus, Kototietokanta

Työttömyysaste kansalaisuuden mukaan 1995–2020, %



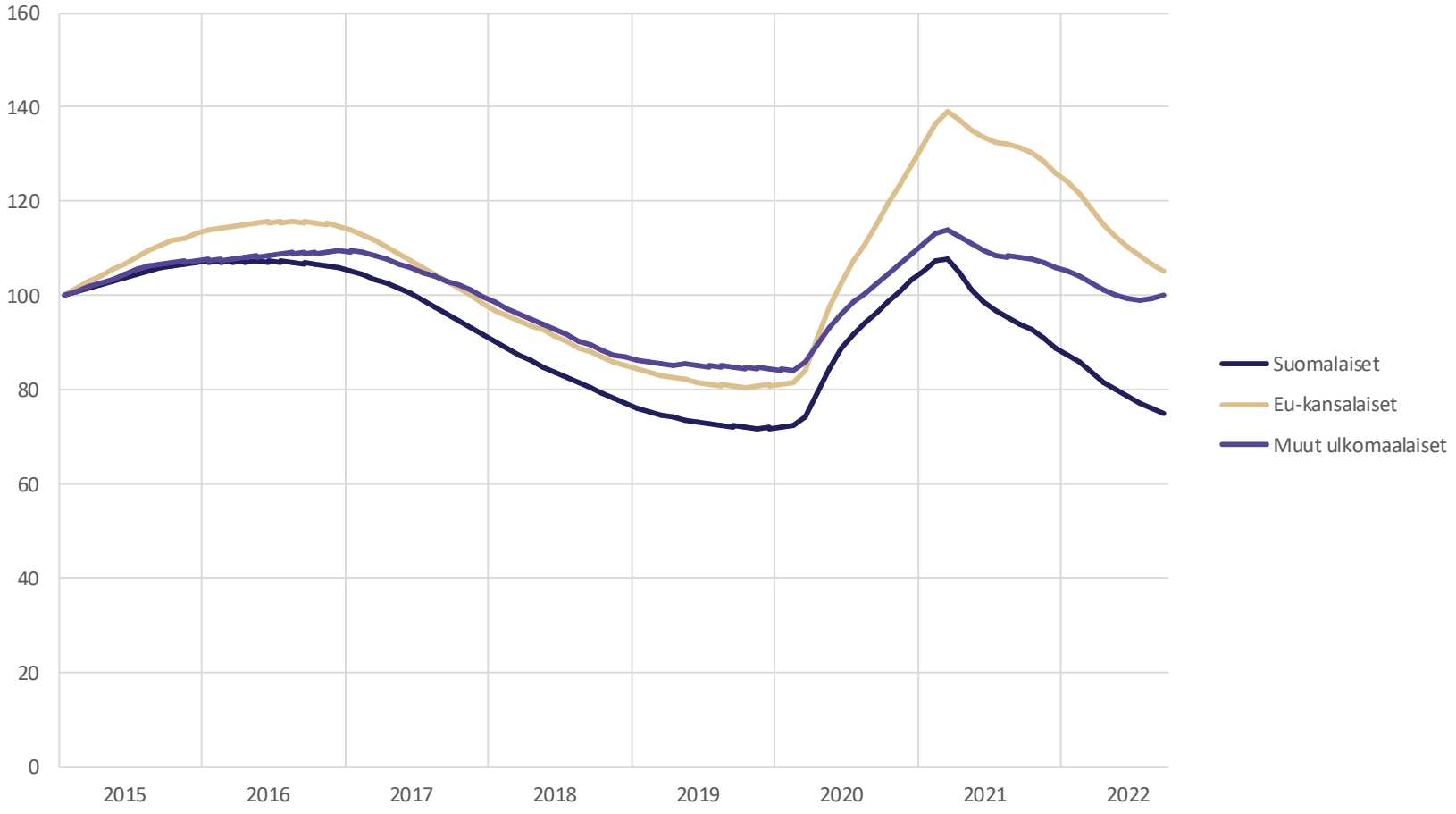
Lähde: Tilastokeskus, Kototietokanta

NEET-nuorten osuus kansalaisuuden mukaan 1995–2020, %



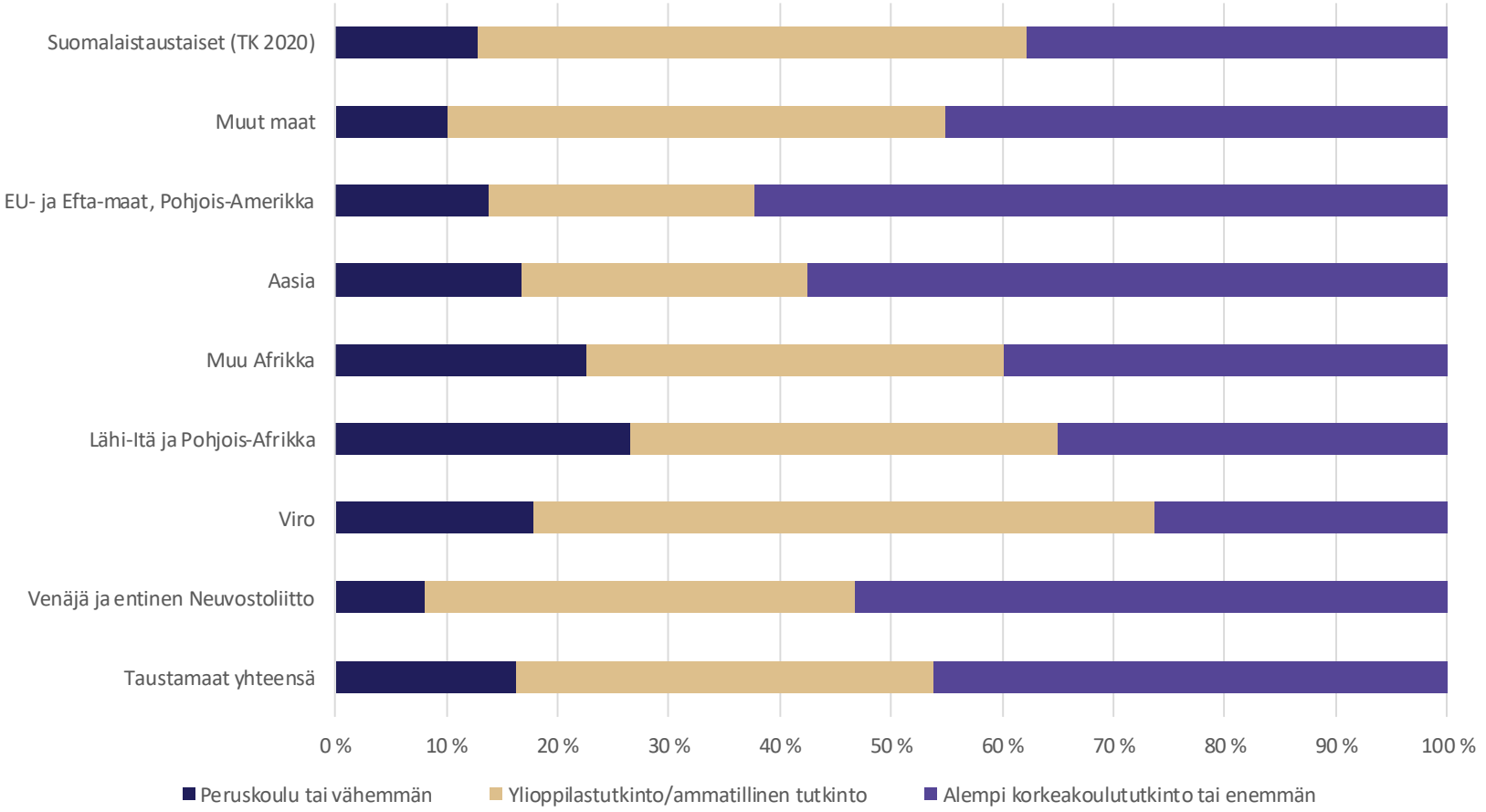
Lähde: Tilastokeskus, Kototietokanta

Työttömät työnhakijat kansalaisuuden mukaan 2015–2022, tammikuu 2015 = 100



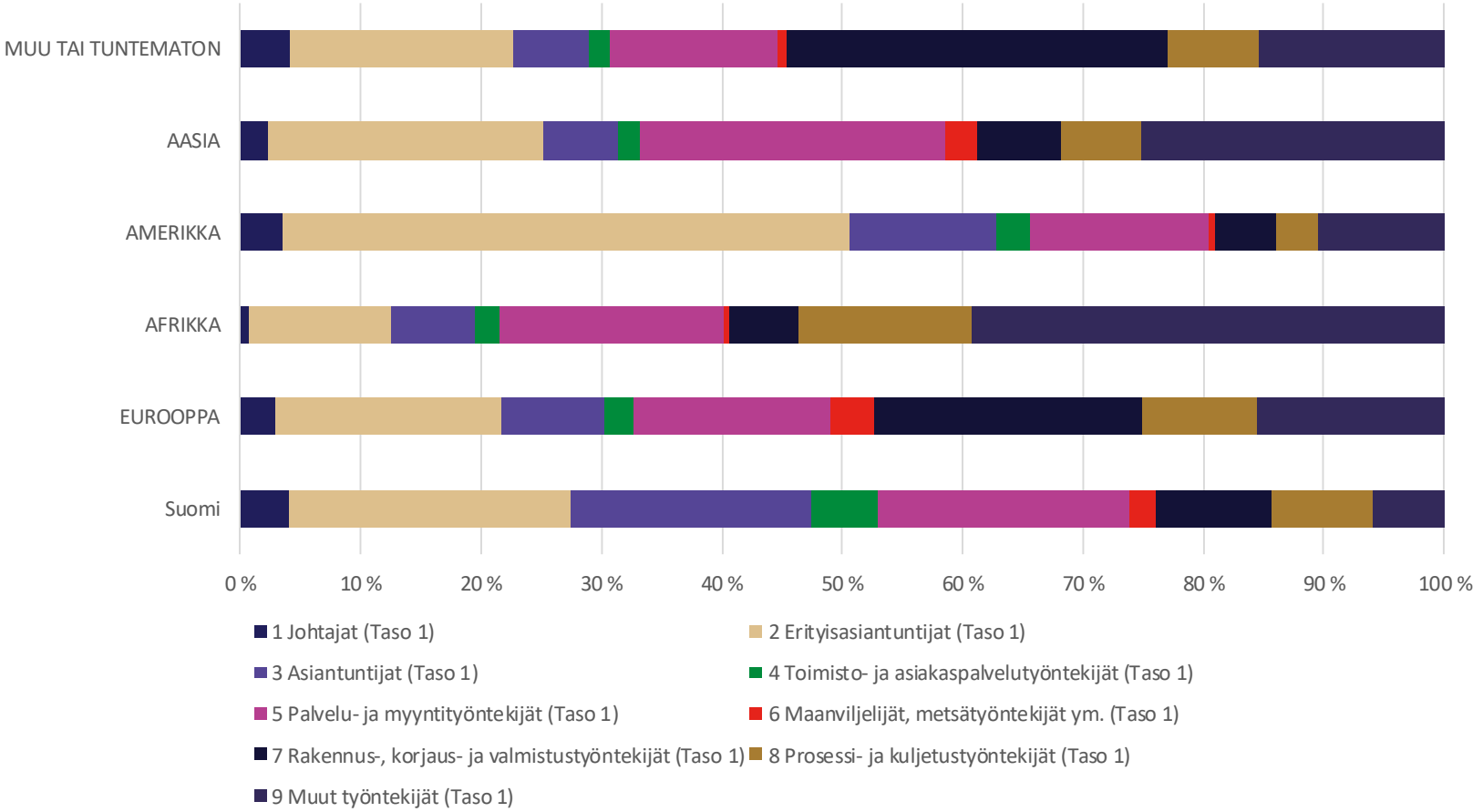
Lähde: TEM, työnvälitystilasto

Koulutusaste taustamaan mukaan vuonna 2018



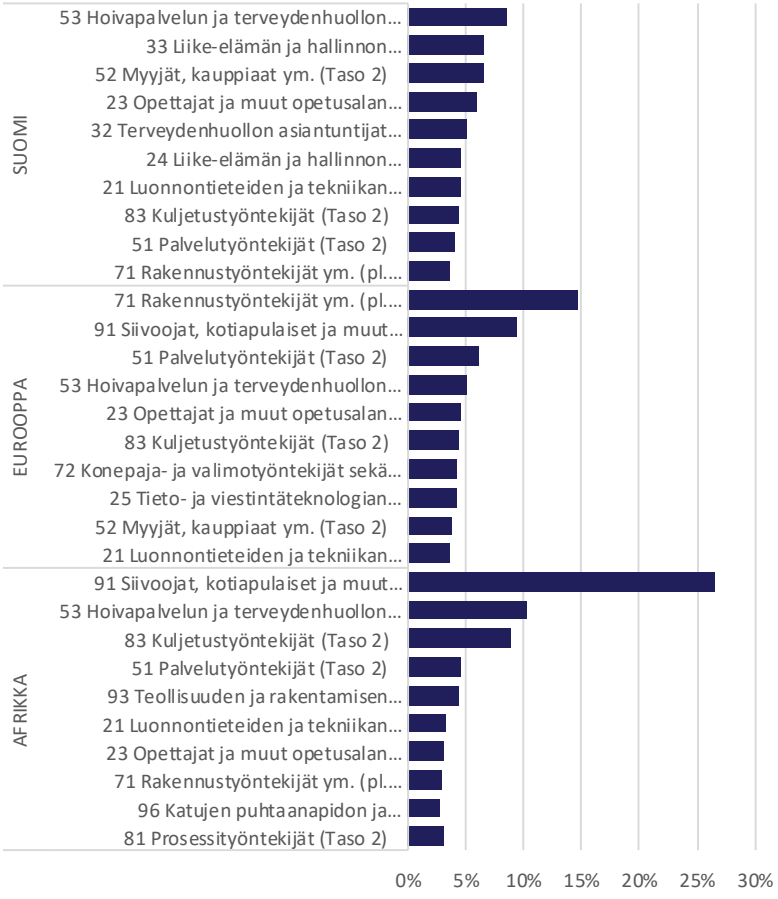
Lähde: THL, FinMONIK

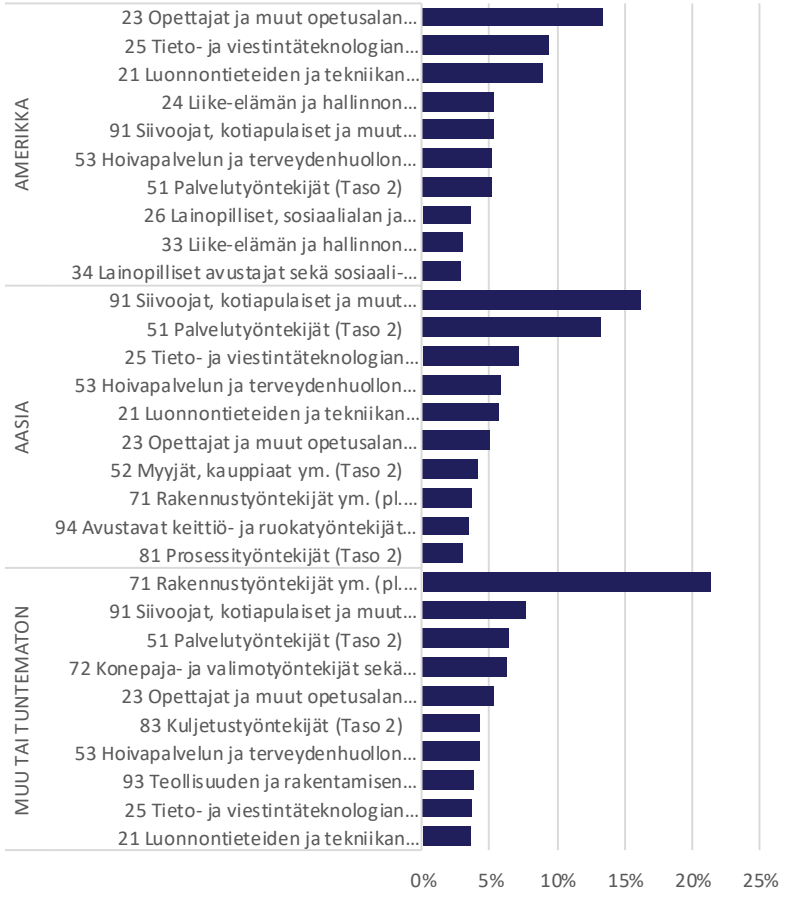
Ammattiryhmä kansalaisuuden mukaan vuonna 2020



Lähde: Tilastokeskus, Kototietokanta

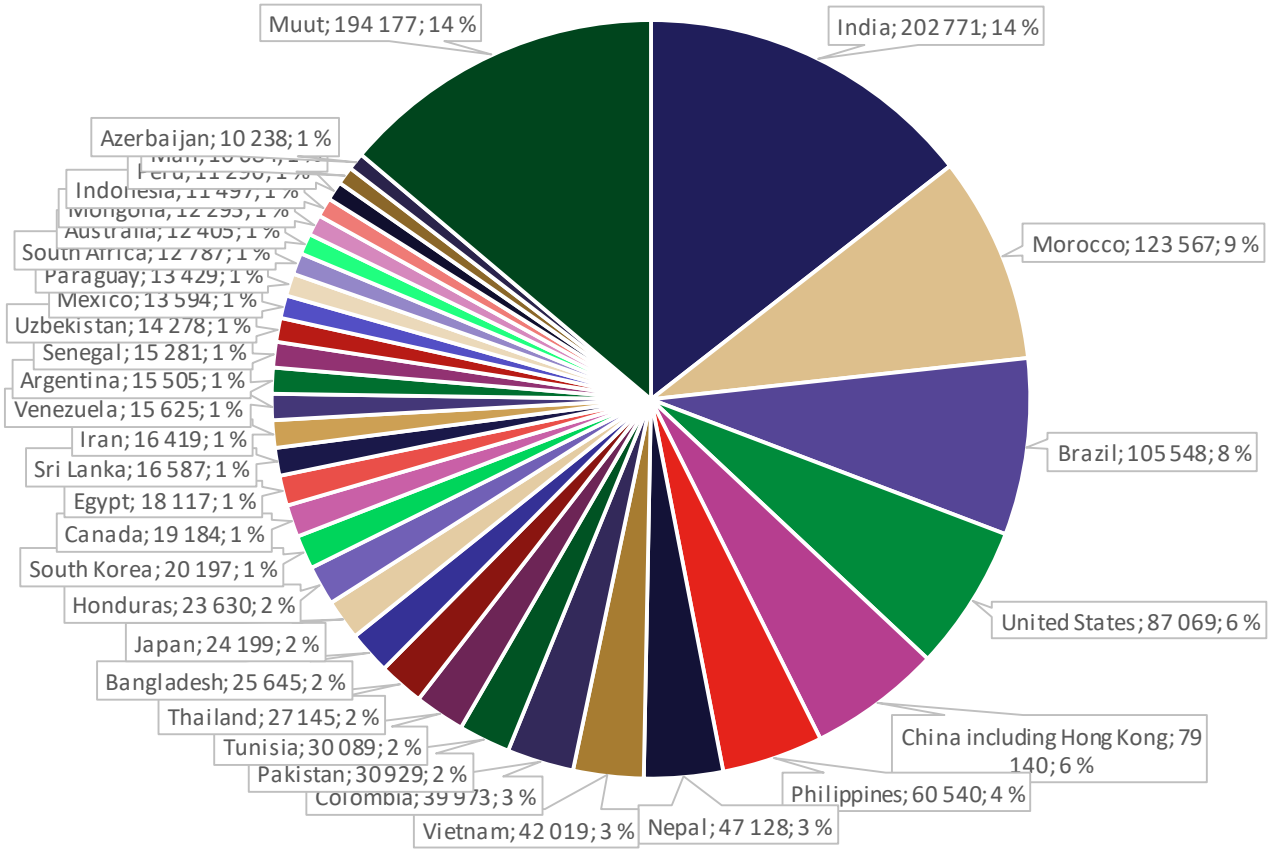
Yleisimmät 2-nrotason ammatit kansalaisuuden mukaan vuonna 2020





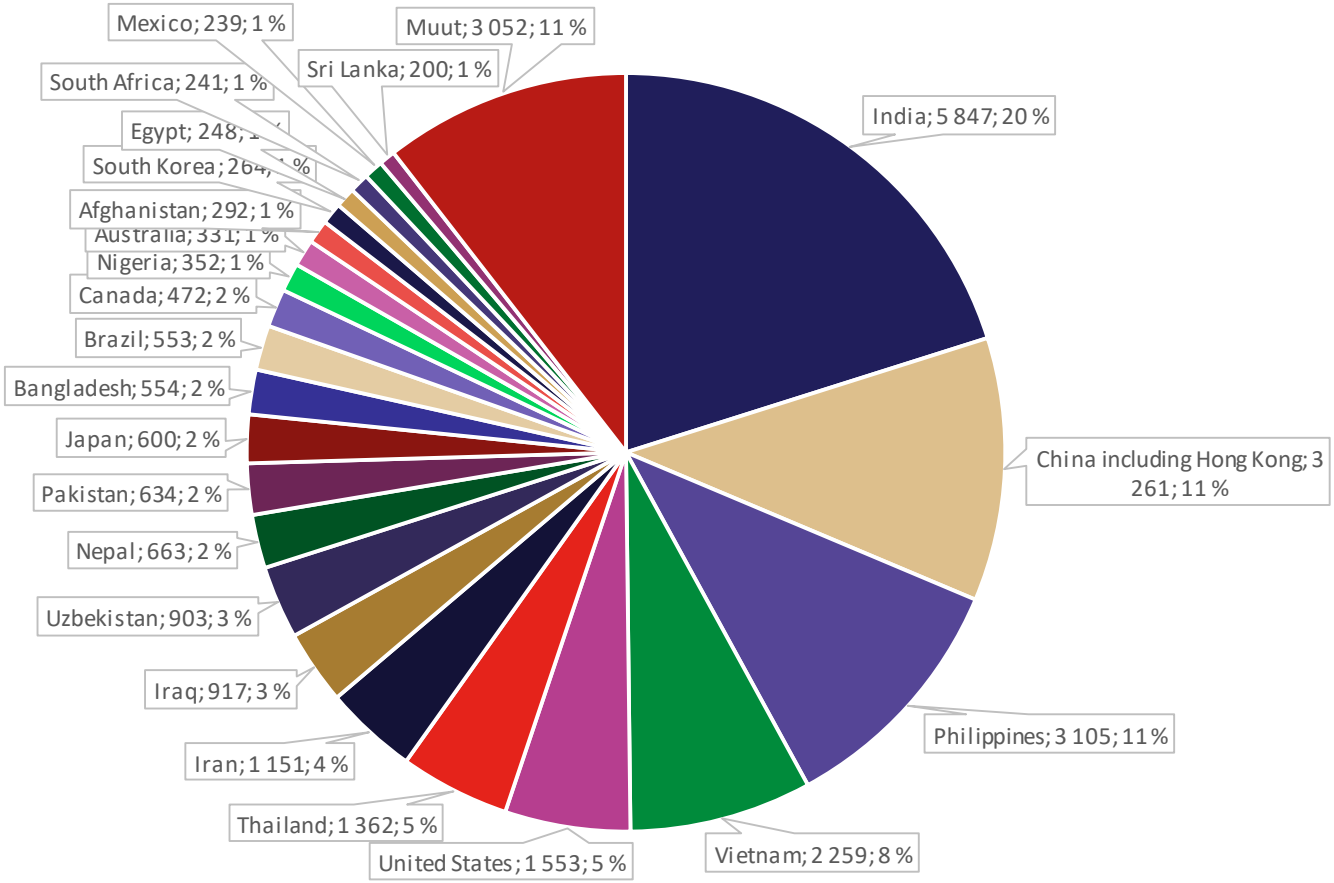
Lähde: Tilastokeskus, Kototietokanta

EU-/ETA-maihin työn perusteella myönnetyt ensimmäiset oleskeluluvat kansalaisuuden mukaan vuosina 2017–2021



Lähde: Eurostat

Suomeen työn perusteella myönnetyt ensimmäiset oleskeluluvat kansalaisuuden mukaan vuosina 2017–2021



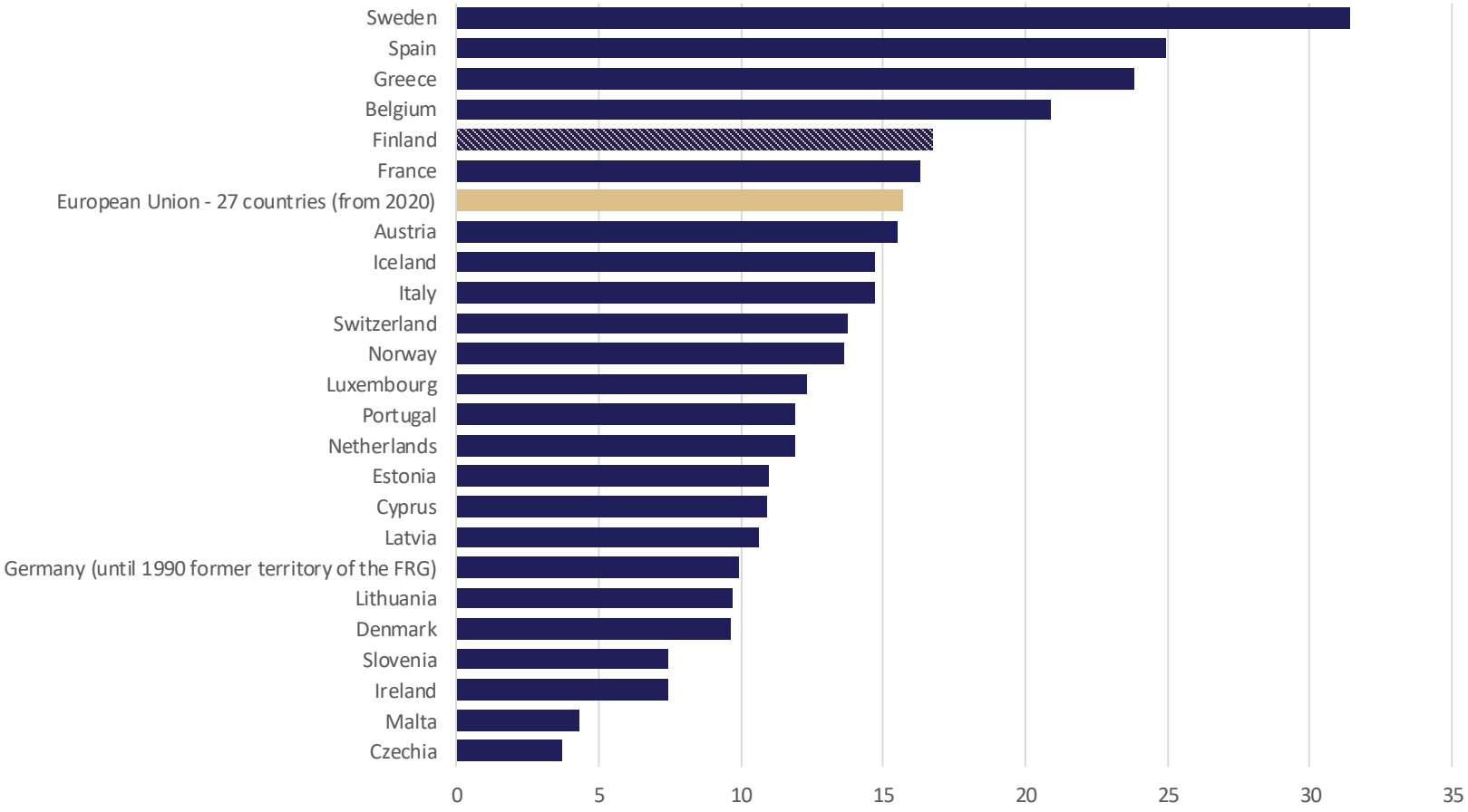
Lähde: Eurostat

Työn perusteella myönnettyjen ensimmäisten oleskelulupien osuus kaikista ensimmäisistä oleskeluluvista vuosina 2017–2021, top 20 maastamuuttomaat

Kansalaisuus	Ensimmäiset oleskeluluvat yhteensä	Työn perusteella myönnettyjen lupien osuus
Syria	611 478	1 %
Morocco	600 349	21 %
India	524 061	39 %
China including Hong Kong	441 044	18 %
Brazil	371 509	28 %
United States	324 604	27 %
Afghanistan	296 705	1 %
Pakistan	202 914	15 %
Iraq	193 988	3 %
Venezuela	192 727	8 %
Algeria	175 092	5 %
Colombia	159 773	25 %
Bangladesh	143 519	18 %
Nigeria	141 998	6 %
Tunisia	141 014	21 %
Iran	135 080	12 %
Vietnam	125 901	33 %
Philippines	122 393	49 %
Egypt	107 112	17 %
Senegal	99 328	15 %
Kaikki yhteensä	**7 579 985**	**19 %**

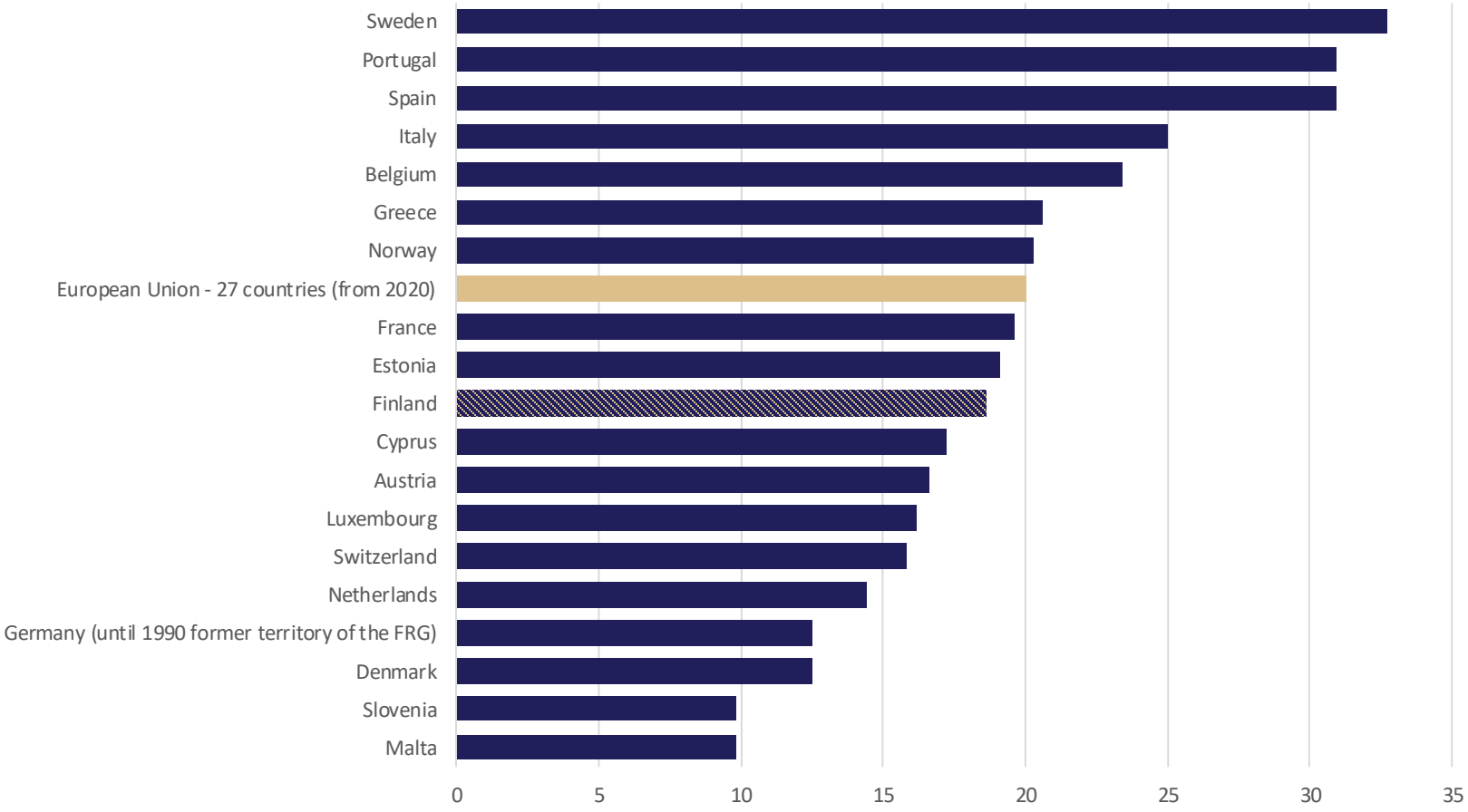
Lähde: Eurostat

EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten työttömyysaste EU-/ETA-maissa vuonna 2021, % (15–74-vuotiaat)



Lähde: Eurostat

EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten työttömyysaste EU-/ETA-maissa vuonna 2021, % (15–29-vuotiaat)



Lähde: Eurostat