VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

**LISÄLAUSUNTO**

Hallitusneuvos Jarmo Tiukkanen | 25.11.2024 | VN/1/2024
VN/1/2024-TEM-141

Eduskunta/työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Viite: TyV on pyytänyt kirjallista lisälausuntoa tiistaina 26.11.2024 klo 12.15 pidettävään kokoukseen; lisälausunnon määräaika 25.11. klo 12.00

# TEM lisälausunto - TyV - 25.11.2024 - HE 179/2024 vp (ns. 3/6 kk:n sääntö, ta-ilmoittaminen ja työnteko-oikeuden laajentaminen)

Valiokunta on pyytänyt lisälausuntoa, jossa kuvataan tarkemmin ulkomaalaisten työntekijöiden määriä esityksen kannalta ja esityksen vaikutusten kohdejoukkoa. Lausunnossa pyydetään esittämään työntekijöiden oleskelulupahakemusten ja jatkohakemusten määriä sekä luvan peruuttamispäätösten määriä. Lisäksi lausunnossa pyydetään kuvaamaan, miten ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin pidempien sairauspoissaolojen tapauksessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö kunnioittaen esittää lisäselvitystä pyynnön mukaisesti. Vastaukset on koottu aiheen mukaan neljän otsikon alle:

## 1. Ulkomaalaisten työntekijöiden määristä esityksen kannalta ja esityksen vaikutusten kohdejoukko tarkemmin esitettynä

Maahanmuuttoviraston tilastojen perusteella saadaan selville, minkä verran työntekoon perustuvia oleskelulupia on myönnetty eri vuosina. Myös jatko-oleskelulupahakemusten määristä saadaan tilastoja, miten niitä on haettu vuosittain. Kaikki työntekijät eivät kuitenkaan hae jatko-oleskelulupaa, ja vaikka oleskelulupa on myönnetty, ei ole varmuutta kaikilta osin, että oleskelu Suomessa toteutuu.

VATT:n selvityksessä, joka koski vuosia 2017–2021, tarkastelussa olivat voimassa olleet työperusteiset oleskeluluvat eli 2018: 17 282 henkilöä, 2019: 20 305 henkilöä sekä 2020: 23 449 henkilöä.

Työperusteisella oleskeluluvalla oleskelevien määrä on sittemmin noussut merkittävästi. Vuoden 2024 syyskuussa oli voimassa 51 459 työperusteista oleskelulupaa, joista erityisasiantuntijan oleskelulupia on 8 106. Voimassa olevien lupien määrästä ei kuitenkaan voida


| Postiosoite<br>Postadress<br>Postal Address<br>Valtioneuvosto | Käyntiosoite<br>Besöksadress<br>Office | Puhelin<br>Telefon<br>Telephone | Faksi<br>Fax<br>Fax | s-posti, internet<br>e-post, internet<br>e-mail, internet |
|---|---|---|---|---|
| PL 23<br>00023 Valtioneuvosto | Snellmaninkatu 1 A<br>Helsinki | 0295 16001<br>+358 295 16001 | | |

suoraa päätellä maassa oleskelevien henkilöiden määrää, siksi arvio 40–50 000 lupaa voisi olla suuntaa antava, joskin olosuhteista johtuva varsin epämääräinen arvio.

Esitys vaikuttaa **ulkomaalaiseen työntekijään**, jonka työt loppuvat ennenaikaisesti oleskeluluvan voimassaoloaikana. Eli tilanne on ulkomaalaiselle itselleenkin siten yllättävä, ettei oleskelulupaa haettaessa hänelläkään ollut tiedossa töiden loppuminen ennalta, kuten ei myöskään Maahanmuuttovirastolla. Tämä koskee yhtä lailla toistaiseksi voimassa olevia työsuhteita kuin määräaikaisia työsuhteita, koska ratkaisevaa on työsuhteen päättyminen poiketen siitä, mitä työsopimuksessa oli sovittu ja millä tiedoin oleskelulupa oli myönnetty.

Kuten hallituksen esityksen vaikutusarviointeja koskevassa osiossa on kirjoitettu, esityksellä on välillisiä vaikutuksissa perheellisiin ulkomaalaisiin. Jos perheenkokoajan eli työntekijänä oleskeluluvan saaneen oleskelulupa tulee sen peruuttamista koskevan tutkinnan kohteeksi, koska luvan myöntämisen peruste eli työsuhde lakkaa olemasta, johtaa se myös **perheenjäsenten** oleskelulupien tarkasteluun, koska ne on myönnetty perheenkokoajan oleskelulupaan nojautuen. Kuten esityksessä on todettu, oleskeluluvan peruuttaminen tarkoittaa luvan myöntämisen edellytysten täyttymisen tarkastelua eli, jos luvan myöntämisen edellytykset eivät täyty, lupaa ei voitaisi ensinkään myöntää.

On sitten toinen asia se, mikä on maasta poistamisen harkinta. Sinänsä on selvää, että jos ei ole käsillä lain mukaisia perusteita myöntää oleskelulupaa, ei maassa oleskelu voi jatkua luvallisena. Toisaalta kuitenkin ulkomaalaislaissa säädetään, mitä on otettava huomioon, jos maasta poistamista koskeva harkinta alkaa. Ulkomaalaislain 145 §:ssä säädetään siinä suoritettavasta kuulemisesta ja 146 §:ssä noudatettavasta kokonaisharkinnasta. Lopulta hallintotuomioistuimet ratkaisevat, onko maasta poistamiselle ja vastaavasti maassa oleskelun jatkamiselle edellytyksiä.

Esityksellä on vaikutuksia myös **työnantajiin**. Työnantajia koskevasti säädettäisiin uudesta ilmoittamisvelvollisuudesta. Työnantajalla olisi velvollisuus tehdä ilmoitus Maahanmuuttovirastolle, jos sen työntekijän työt loppuvat ennenaikaisesti. Uusi ilmoittamisvelvollisuus olisi kuitenkin täytettävissä ilman suurempaa rasitetta, sillä sen voisi tehdä ennalta eli heti kun ilmoittamisvelvollisuutta koskeva asia tulee tietoon, mutta viimeistään 14 päivän kuluttua työntekijän työsuhteen päättymisestä. Lisäksi kun ilmoituksen tekee sähköisesti Enter Finlandissa, joka on jo useille työnantajille tuttu nettialusta, ilmoituksen tekeminen ei vie kauan. On selvää, että vaikutus on erilainen eri kokoisiin työnantajiin.

Työnteko-oikeuden laajentaminen vaikuttaa **työntekijän oleskeluluvan (TTOL) haltijaan**. Ulkomaalainen, jolle on myönnetty TTOL tietylle ammattialalle, saisi tehdä, kuten tälläkin hetkellä, töitä sen ammattialan mukaisia töitä ja saisi tehdä niitä töitä myös toiselle työnantajalle, kunhan ammattiala ei vaihdu. Jos ammattiala vaihtuu, tulee hakea uutta TTOL:ia. Uudistus kuitenkin toisi TTOL-haltijalle oikeuden tehdä myönnetyn luvan voimassaolon aikana luvan mukaisen työn ohella tai sen sijasta työvoimapula-alaksi todettuja töitä, joista olisi säädetty VN-asetuksessa. Vaatimuksena olisi, että TTOL on voimassa ja työ on listattuna VN-asetuksessa.

Työnteko-oikeus VN-asetuksessa säädettyihin töihin säilyisi, kunnes TTOL:n voimassaoloaika päättyy. Ennen luvan päättymistä tulee hakea jatko-oleskelulupaa, jos työntekoa on tarkoitus jatkaa. Tällaisessa tilanteessa ulkomaalainen esittää hakemuksessaan kaikki ne työt, joita hän tekee, jolloin lupa myös myönnetään niiden perusteella ja niihin oikeuttavasti. Tällöin ei ole merkitystä, säädetäänkö ammattialasta VN-asetuksessa. Toki sitten, kun TTOL-jatkolupa on voimassa, voisi ulkomaalainen vaihtaa tai ottaa työn tehtäväkseen VN-asetuksessa mainitusta ammateista, mihin hänellä olisi oikeus. Ja työnteko-oikeus jatkuisi TTOL:n voimassaoloajan.

Valtakunnallinen listaus työvoimapula-ammateista (VN-asetus) ja ELY-keskusten työvoiman käytön alueelliset linjaukset julkaistaan työvoimabarometrin nettisivuilla

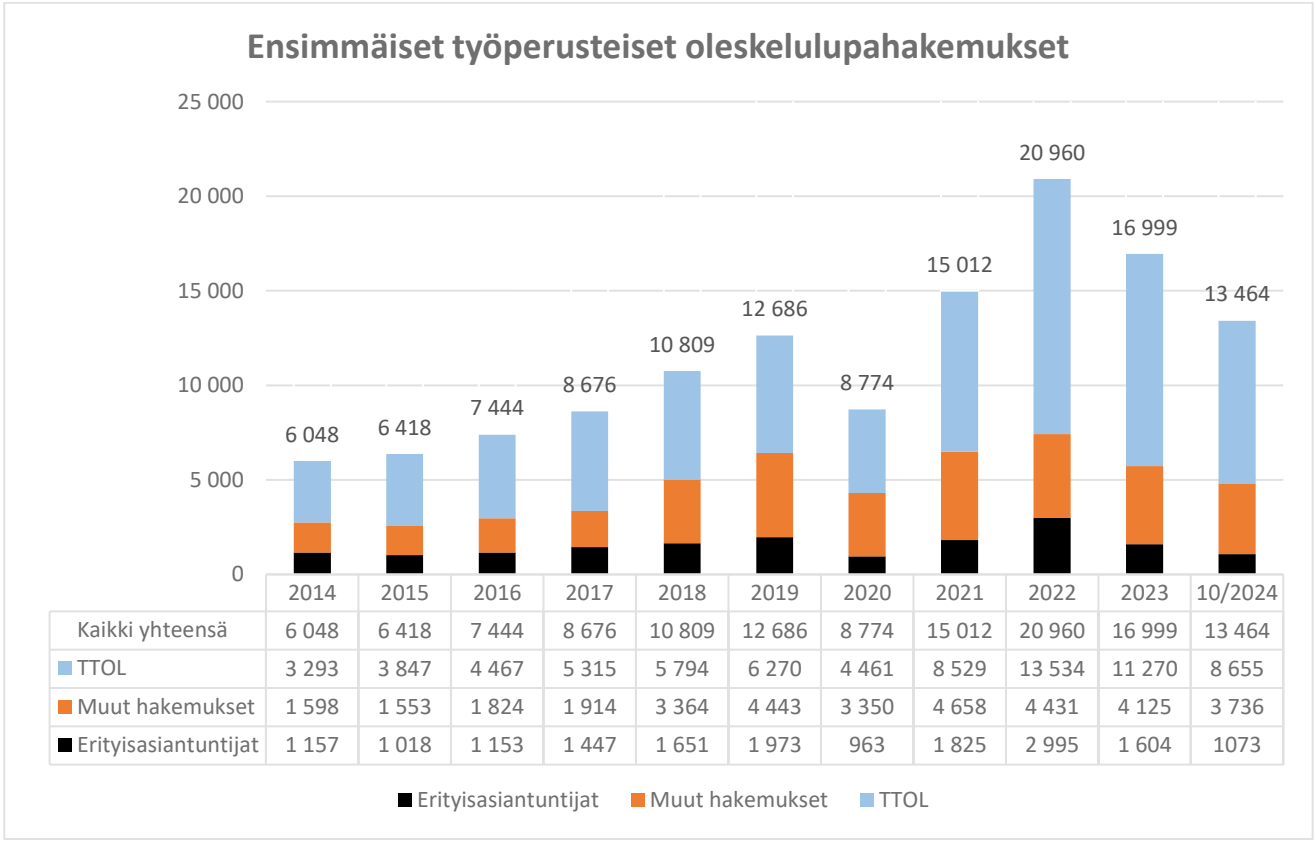
(https://tyovoimabarometri.fi/). Tällä tavalla myös asetuksen ja linjausten historiatieto jää talteen ja on sieltä tarkistettavissa (esim. työsuojeluviranomaisen toimesta tarkastusta tehdessään) etenkin koskien tilanteita, joissa VN-asetus muuttuu siten, että esim. jotkin ammattialat poistuvat siitä, mutta työnteko jatkuu, koska se oli alkanut edellisen asetuksen voimassaoloaikana.

## 2. Työntekijöiden oleskelulupahakemusten ja jatkohakemusten määriä

Työntekoa koskevien ensimmäisten oleskelulupahakemusten määrän kehitystä voidaan kuvata alla olevalla taulukolla vuodesta 2014 lukien kuluvan vuoden lokakuun loppuun saakka. Hakemusten määrä kuluvan vuoden aikana (1–10/2024) on suurin piirtein samalla tasolla kuin edeltävänä vuonna vastaavana aikana. Keskeinen tavoite on saada erityisasiantuntijoiden hakemusmäärä nousuun yhdessä talouskasvun kanssa.

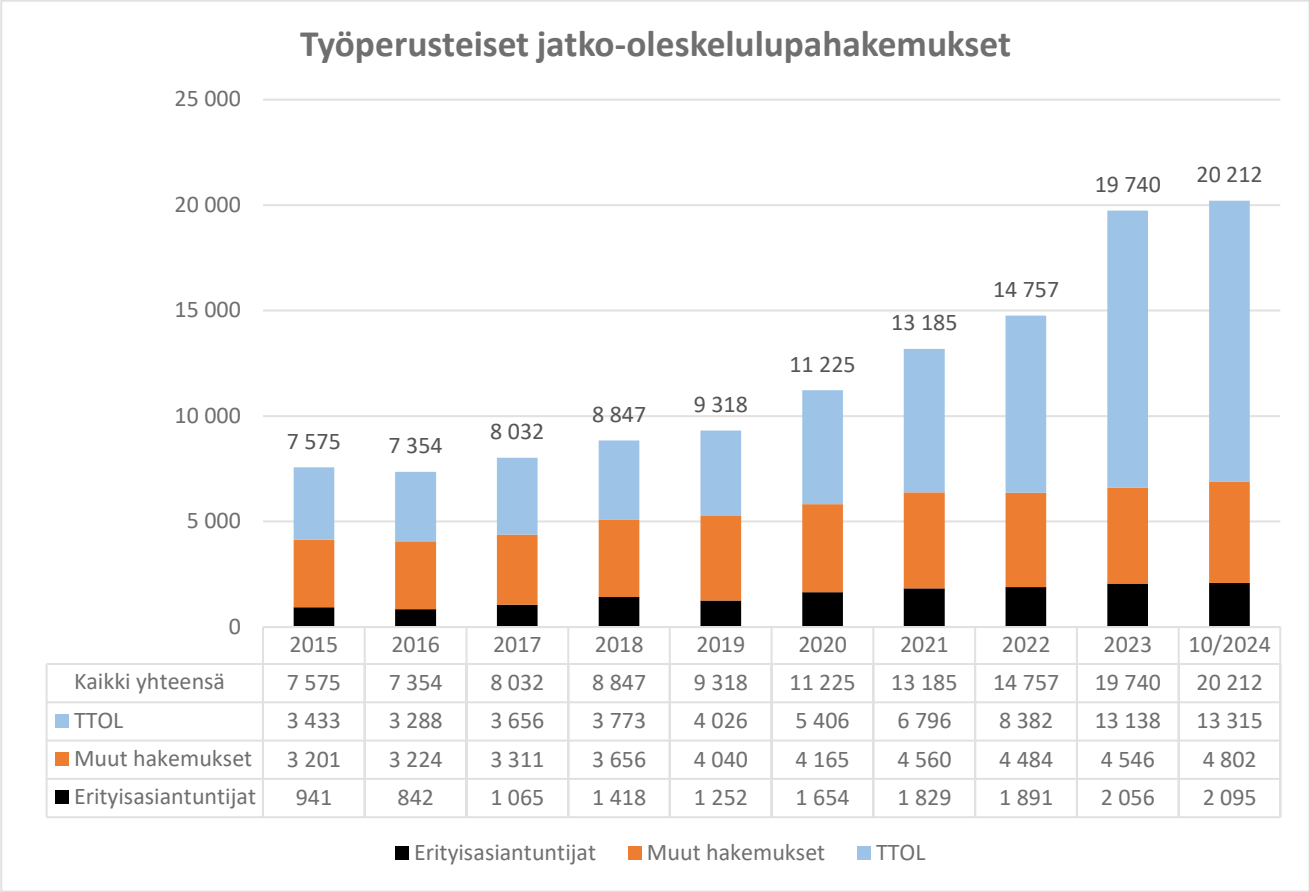
Pylväissä alin tumma osuus kuvaa erityisasiantuntijoiden oleskelulupahakemusten määrää (sekä kansallinen erityisasiantuntijan oleskelulupa että EU-direktiiviin perustuva EU:n sininen kortti) ja ylin vaaleansininen osio työntekijän oleskelulupahakemusten (TTOL) määrää, väliin jäävät muut työperusteiset lupahakemukset, jotka käsittävät mm. seuraavat lupaperusteet: kausityö (1 311 hakemusta vuonna 2024 lokakuun loppuun mennessä), tieteellinen tutkimus (975), urheilu ja valmentaminen (341), startup-yrittäjä (219), osaratkaisua edellyttävä kausityö (211), yrittäjä (200), muu työnteko (140), kansallinen tutkija (96), sisäinen siirto (76) ja Suomessa tutkinnon tai tutkimuksen suorittanut (63).

Kansalaisuuden perusteella suurimmat hakijamäärät kuluvan vuoden aikana ovat olleet: Thaimaa (1 824), Filippiinit (1 544), Intia (1 084), Kiina (728), Vietnam (706), Venäjä (667), Turkki (632), Pakistan (427), Bangladesh (331), Yhdysvallat (320) ja Yhdistynyt kuningaskunta (311).



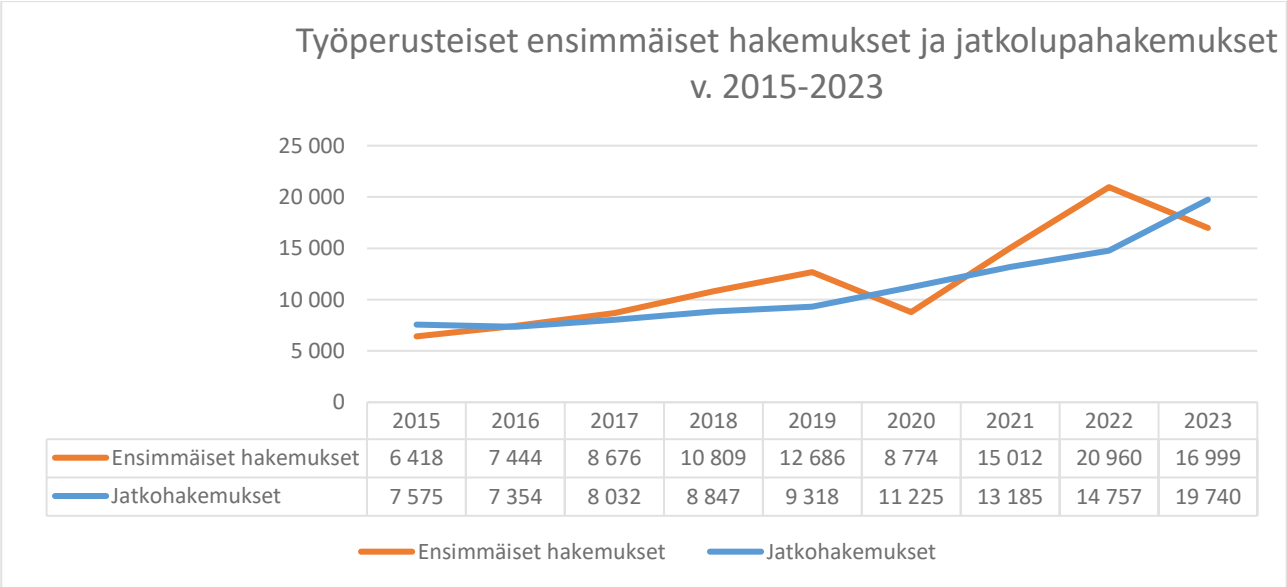

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 10/2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Kaikki yhteensä | 6 048 | 6 418 | 7 444 | 8 676 | 10 809 | 12 686 | 8 774 | 15 012 | 20 960 | 16 999 | 13 464 |
| TTOL | 3 293 | 3 847 | 4 467 | 5 315 | 5 794 | 6 270 | 4 461 | 8 529 | 13 534 | 11 270 | 8 655 |
| Muut hakemukset | 1 598 | 1 553 | 1 824 | 1 914 | 3 364 | 4 443 | 3 350 | 4 658 | 4 431 | 4 125 | 3 736 |
| Erityisasiantuntijat | 1 157 | 1 018 | 1 153 | 1 447 | 1 651 | 1 973 | 963 | 1 825 | 2 995 | 1 604 | 1073 |

Työntekoa koskevien jatko-oleskelulupahakemusten määrää voidaan kuvata alla olevalla vastaavanlaisella taulukolla kuin ensimmäisiä hakemuksia kuvattiin edellä, kuitenkin edellä verrattuun poikkeavasti vuodesta 2015 alkaen kuluvan vuoden lokakuun loppuun saakka:




| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 10/2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Kaikki yhteensä | 7 575 | 7 354 | 8 032 | 8 847 | 9 318 | 11 225 | 13 185 | 14 757 | 19 740 | 20 212 |
| TTOL | 3 433 | 3 288 | 3 656 | 3 773 | 4 026 | 5 406 | 6 796 | 8 382 | 13 138 | 13 315 |
| Muut hakemukset | 3 201 | 3 224 | 3 311 | 3 656 | 4 040 | 4 165 | 4 560 | 4 484 | 4 546 | 4 802 |
| Erityisasiantuntijat | 941 | 842 | 1 065 | 1 418 | 1 252 | 1 654 | 1 829 | 1 891 | 2 056 | 2 095 |

Työperusteisten ensimmäisten hakemusten ja jatkolupahakemusten kokonaismäärien välistä suhdetta voidaan kuvata alla olevalla kuvalla (kuvaus vuosien 2015 ja 2023 välillä, joilta osin on tiedossa vuosittaiset hakemusmäärät):




| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ensimmäiset hakemukset | 6 418 | 7 444 | 8 676 | 10 809 | 12 686 | 8 774 | 15 012 | 20 960 | 16 999 |
| Jatkohakemukset | 7 575 | 7 354 | 8 032 | 8 847 | 9 318 | 11 225 | 13 185 | 14 757 | 19 740 |

## 3. Oleskeluluvan peruuttamispäätösten määriä

Alla esitetään Maahanmuuttovirastosta saadut tilastotiedot, joihin on otettu mukaan tietoa työperusteisten ja perhesideperusteisten lupien peruuttamista koskevista päätöksistä.

Maahanmuuttoviraston mukaan tällä hetkellä ei saada tarkkoja tietoja siitä, mikä on ollut alkuperäinen peruutettu lupa johtuen siitä, ettei peruutuspäätöksen ja alkuperäisen luvan välillä ole luotettavaa linkkiä, jonka perusteella tilastoja saataisiin luotettavasti. Tilastotiedot perustuvat päättelyketjuun siitä, mikä on ollut alkuperäinen lupa, joka on peruutettu. Päättelyketju voi merkitä useamman voimassaolleen luvan peruutetuksi, jos lupia on ollut peruutuksen hetkellä voimassa useita.

Koska Maahanmuuttovirasto ei tällä hetkellä saa tarkkoja tietoja siitä, mikä lupa on todellisuudessa peruutettu, **tilastotietoja on luettava suuntaa antavina**.

Lisäksi on huomattava, että vuoden 2024 tilastot ovat tammi-lokakuun ajalta.

| **Ensimmäistä oleskelulupaa koskeva päätös** | **2021** | **2022** | **2023** | **1–10/2024** |
|---|---|---|---|---|
| Työ | 165 | 206 | 181 | 120 |
| Perhe | 80 | 114 | 60 | 178 |
| **Jatkolupaa koskeva päätös** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** |
| Työ | 283 | 362 | 357 | 217 |
| Perhe | 263 | 277 | 172 | 110 |
| Tyhjä (järjestelmässä ei ole tietoa, mikä lupa on peruutettu) | 96 | 293 | 142 | 544 |
| | | | | |
| **Ensimmäistä oleskelulupaa koskeva päätös** | **2021** | **2022** | **2023** | **1–10/2024** |
| Erityisasiantuntija | 46 | 49 | 36 | 17 |
| Erityisasiantuntija, sininen kortti | 8 | 5 | 14 | 4 |
| Harjoittelija | 4 | 1 | 0 | 0 |
| Kasvuyrittäjä | 2 | 9 | 2 | 13 |
| Kausityö | 2 | 0 | 2 | 2 |
| Muu työnteko | 3 | 13 | 1 | 1 |
| Osaratkaisua edellyttävä kausityö | 3 | 2 | 0 | 0 |
| Osaratkaisua edellyttävä työnteko | 77 | 105 | 111 | 72 |
| Sisäinen siirto | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Tieteellinen tutkimus | 17 | 17 | 12 | 10 |
| Urheilu ja valmentaminen | 1 | 2 | 0 | 0 |
| Vapaaehtoistoiminta | 1 | 1 | 2 | 0 |
| Yrittäjä | 1 | 1 | 1 | 0 |
| **Yhteensä** | **165** | **206** | **181** | **120** |
| | | | | |
| **Jatko-oleskelulupaa koskeva päätös** | **2021** | **2022** | **2023** | **1–10/2024** |
| Erityisasiantuntija | 45 | 39 | 57 | 30 |
| Erityisasiantuntija, sininen kortti | 6 | 5 | 5 | 2 |
| Kansallinen tutkija | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Kasvuyrittäjä | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Muu työnteko | 39 | 39 | 24 | 15 |
| Osaratkaisua edellyttävä työnteko | 150 | 226 | 250 | 161 |
| Suomessa tutkinnon tai tutkimuksen suorittanut | 0 | 0 | 0 | 2 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Tieteellinen tutkimus | 31 | 36 | 11 | 6 |
| Urheilu ja valmentaminen | 3 | 3 | 3 | 0 |
| Yrittäjä | 9 | 14 | 5 | 0 |
| **Yhteensä** | **283** | **362** | **357** | **217** |

Perhesidehakemusten määriä vuosilta 2021–10/2024. Esityksen kannalta merkitystä on ”muun ulkomaalaisen” puolison ja lasten hakemukset, mutta muutkin hakemukset ovat taulukossa nähtävillä hakemusmäärien vertailun vuoksi.

| | **2021** | **2022** | **2023** | **1–10/2024** |
|---|---|---|---|---|
| **Muun ulkomaalaisen puoliso** | 3 564 | 5 964 | 7 528 | 7 018 |
| **Muun ulkomaalaisen lapsi** | 5 163 | 7 288 | 8 885 | 8 353 |
| Suomen kansalaisen puoliso | 2 606 | 2 631 | 2 574 | 2 093 |
| Suomen kansalaisen lapsi | 274 | 339 | 279 | 247 |
| Kv. suojelua saaneen puoliso | 299 | 472 | 394 | 332 |
| Kv. suojelun saaneen lapsi | 1 187 | 1 249 | 1 078 | 852 |

## 4. Ehdotetun sääntelyn soveltaminen pidempien sairauspoissaolojen tapauksessa

Sääntelyn soveltamisen kannalta on keskeistä työsuhteen päättyminen. Jos työntekijä on sairaana, työsopimuslain mukaan työsuhde lähtökohtaisesti pysyy voimassa. Työnantaja ei pääsääntöisesti saa irtisanoa työntekijää pitkittyneen sairausloman perusteella. Tällöin ei myöskään aktualisoidu työnantajan ilmoittamisvelvollisuus, koska työsuhde ei pääty.

Työsopimuslain 7 luvun 2 §:ssä säädetään työntekijään liittyvistä irtisanomisperusteista. Sen 1 momentin mukaan työntekijästä johtuvana tai hänen henkilöönsä liittyvänä asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena voidaan pitää **työsopimuksesta tai laista johtuvien, työsuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä** sekä **sellaisten työntekijän henkilöön liittyvien työntekoedellytysten olennaista muuttumista, joiden vuoksi työntekijä ei enää kykene selviytymään työtehtävistään**. Syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on kokonaisarvioinnissa otettava huomioon työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä sekä työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan. Säännöksen 2 momentin 1 kohdan mukaan **asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena ei voida pitää ainakaan työntekijän sairautta, vammaa tai tapaturmaa, ellei hänen työkykynsä ole näiden vuoksi vähentynyt olennaisesti ja niin pitkäaikaisesti, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää sopimussuhteen jatkamista**.

Sairauspoissaololla olevaan työntekijään voi kohdistua irtisanominen taloudellisista, tuotannollisista tai työnantajan toiminnan uudelleenjärjestelyistä johtuvista syistä työsopimuksen 7 luvun 3 §:n mukaisesti. Työsopimusta ei kuitenkaan saa irtisanoa, jos työntekijä on sijoitettavissa tai koulutettavissa toisiin tehtäviin 4 §:ssä säädetyllä tavalla. Pykälän 2 momentissa myös säädetään, että perustetta irtisanomiseen ei ole ainakaan silloin, kun 1) työnantaja on joko ennen irtisanomista tai sen jälkeen ottanut uuden työntekijän samankaltaisiin tehtäviin, vaikka hänen toimintaedellytyksensä eivät ole vastaavana aikana muuttuneet; tai 2) töiden uudelleenjärjestelystä ei ole aiheutunut työn tosiasiallista vähentymistä.