Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

VASTINE

Hallitusneuvos Jarmo Tiukkanen
Maahanmuutto- ja kotouttamisyksikkö

5.3.2025

VN/13/2025
VN/13/2025-TEM-18

HE 179/2024 vp

Eduskunta / Hallintovaliokunta

Viite: Hallintovaliokunta torstai 06.03.2025 klo 12.45 / HE 179/2024 vp / Asiantuntijapyyntö

Vastine HE 179/2024 vp

Työ- ja elinkeinoministeriö kunnioittavasti esittää vastineenaan hallituksen esityksen HE 179/2024 vp käsittelyyn liittyen.

Tulorekisterin mahdollinen käyttäminen työnantajan ilmoittamiseen työntekijänsä työttömyyden alkamisesta

Kuten asiaa käsiteltiin erikseen valiokunnan kokouksessa perjantain 28.2., TEM esittää, että ilmoittaminen tapahtuisi esityksessä esitetyllä tavalla.

Kuulemisessa tuli selväksi, ettei ainakaan ennen vuoden 2026 alkua voitaisi tulorekisteriä ylipäänsä ottaa tähän käyttöön, mutta asiaan liittyisi myös monia selvitettäviä asioita sen soveltuvuudesta tähän käyttöön, ja lisäksi taloudelliset kysymykset. Maahanmuuttoviraston, VM:n ja Verohallinnon lausunnoissa on esitetty (risteäviäkin) reunaehtoja sääntelyn toteuttamiselle. On selvää, että niiden selvittäminen vaatisi kuukausien työmäärän, eikä siltikään tähän mennessä saadun selvityksen mukaan välttämättä olisi varmaa, että tulorekisteri täyttäisi ilmoittamisvelvollisuuden ja sen sanktioinnin vaatimukset. Maahanmuuttovirasto on lisäksi todennut, että työnantajan suora ilmoittaminen Migrille olisi reaaliaikaista ja siten tehokkain tapa ilmoittaminen tehdä.

Kuten valiokunnan kokouksessa perjantaina 28.2. tuotiin esille, TEM:ssä, tarkemmin maahanmuutto- ja kotouttamisyksikössä, on käynnissä digitalisaation edistämisen työryhmä. Sen tehtävänä on mm. selvittää, miten voitaisiin minimoida turhien järjestelmäkehittämisten kustannuksia lainvalmisteluprosessin aikana tapahtuvien muutosten kohdalla ja valmistelun eri vaiheissa. Hallituksen esityksen valmistelu on pitkä prosessi ja sen eri vaiheissa pääsääntöisesti tulee joitakin muutoksia esitykseen, ml. lakiehdotuksiin. Kyse on sitten siitä, missä vaiheessa järjestelmäkehittäminen aloitetaan tai milloin se on pakko aloittaa, jotta kaikki olisi testattua ja toimivaa lainmuutosten voimaantullessa. Edellisellä hallituskaudella ulkomaalaislain 5 luvun uudistamisessa prosessin eri vaiheissa aiheutui useita muutoksia, mikä on osittain pontimena mainitun työryhmän työskentelylle. Migri on lisäksi kertonut esimerkkinä hetu-uudistuksen, jota varten Migrissä jouduttiin tekemään järjestelmäkehittäminen loppuun, mutta lainsäädäntö ei sitten koskaan muuttunut (ainakaan toistaiseksi; HE 132/2022 raukesi edellisellä vaalikaudella, eduskunnan tietopaketti). Kustannuksia voitaisiin kuitenkin säästää hyvällä ja varhaisella suunnittelulla ja ohjeistuksella sekä mm. lainvalmistelijoiden ja tietojärjestelmäkehittäjien välisen yhteydenpidon ja toistensa tekemisen ymmärtämisen lisäämisellä sekä tekemällä keskusteluista säännöllistä toimintaa.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Työ- ja elinkeinoministeriö PL 32 00023 Valtioneuvosto	 Aleksanterinkatu 4 Helsinki	 0295 16001 +358 295 16001	 09 1606 2160 +358 9 1606 2160	 kirjaamo.tem@gov.fi www.tem.fi

Useat ja erityisesti lyhyet työsuhteet ja ilmoittamisvelvollisuus

PALTA ry, Migri, EK ja HELA ovat esittäneet huolta työnantajan ilmoitusvelvollisuuden toteuttamisesta. Huolta on esitetty lyhytkestoisten keikkatöiden osalta.

Hallituksen esitys, kuten ei myöskään direktiivi huomioi epätyypillisiä työsuhteita. Jos epätyypillisellä työsuhteella tarkoitetaan muuta kuin kokopäivätyötä tekevien kokoaikaisia työsuhteita, siihen kuuluu mm. osa-aikatyö, määräaikaisen työsopimuksen perusteella tehtävä työ, kotona tehtävä työ, freelancetyö ja työvoiman vuokraukseen perustuva työ.

Sekä direktiivin että hallitusohjelmakirjauksen tarkoituksena on sen lisäksi, että ulkomaalaiselle annetaan mahdollisuus löytää uusi työ, valvoa, ettei kolmannen maan kansalainen jää ilman töitä ja siten ilman toimeentuloa oleskelemaan maahan pidemmäksi ajaksi, kun oleskeluluvan peruste putoaa pois kesken sen voimassaoloajan.

Maahanmuuttovirastosta saatujen tilastojen mukaan seuraavassa taulukossa on myönteisten työntekijän lupapäätösten määristä, joissa työnantajia on enemmän kuin yksi (tyypillisesti esim. siivousrinkejä). Määrät ovat vähäisiä ensimmäisen luvan osalta, mutta ymmärrettävästi kasvavat jatkolupavaiheessa. Vertailun vuoksi vuonna 2024 myönnettiin yhteensä 6 269 ensimmäistä työntekijän lupaa ja 12 642 jatkolupaa eli suhtautettuna näihin kokonaismääriin useamman työnantajan tapauksia on vähän.

	Ensimmäistä oleskelulupaa koskeva hakemus	Jatkolupahakemus
2024	62	797
2025	0	67

➔ TEM ehdottaa, jotta työsuhteen päättymiseen liittyvästä ilmoittamisvelvollisuudesta ja sen soveltamisesta olisi mahdollisimman vähän epäselvyyttä, että lakiin otettaisiin asiaa selventävä säännös. Lisäksi TEM ehdottaa, että tilanteessa, jossa työnteon perusteella myönnetty oleskelulupa perustuu kahteen tai useampaan työsuhteeseen, että ilmoittamisvelvollisuutta sovellettaisiin jokaiseen työnantajaan. Tämä olisi perusteltua siksi, että työnantajilla ei välttämättä ole tietoisuutta oman työsuhteen merkityksestä oleskelulupaan.

➔ TEM ehdottaa, että ulkomaalaislain 82 §:ään lisättäisiin uusi 8 ja 9 momentti seuraavasti:

> Edellä 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettua ilmoittamisvelvollisuutta ei sovelleta työsuhteen päättymiseen, jos kyseinen työsuhde ei ole ollut oleskeluluvan myöntämisen peruste tai sen tilalle tullut peruste.
>
> Jos työntekoa koskeva oleskelulupa on myönnetty kahden tai useamman työsuhteen perusteella ja niistä yksikin päättyy, 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettua ilmoittamisvelvollisuutta sovelletaan siihen työnantajaan, jota työsuhteen päättyminen koskee.

Ehdotettavalla uudella 8 momentin säännöksellä tarkoitettaisiin, että voimassa olevan työperusteisen oleskeluluvan lisänä tehtävään työntekoon ja sen päättymiseen (keikkatyö, osa-aikatyö tms.) ei sovellettaisi ilmoittamisvelvollisuutta. Siten vain sellaisen työsuhteen päättyminen olisi ilmoittamisvelvollisuuden soveltamisen kannalta merkityksellistä, jossa oleskeluluvan myöntämisen edellytykset eivät enää täyty työsuhteen ennenaikaisen päättymisen seurauksena. Lisäksi olisi otettava huomioon, että oleskeluluvan haltija on voinut vaihtaa työnantajaa, jolloin uusi työsuhde on tullut alkuperäisen työsuhteen sijaan merkitseväksi tekijäksi oleskeluluvan kannalta. Näin ollen 2 momentin 3 kohdan tarkoittamaa ilmoittamisvelvollisuutta ei sovellettaisi työsuhteeseen, joka ei ole ollut oleskeluluvan myöntämisperuste tai sen sijaan tullut työsuhde.

Ehdotettavalla uudella 9 momentin säännöksellä selvennettäisiin sääntelyn soveltamista tilanteessa, jossa ulkomaalaisella on useita työsuhteita luvan perusteena. Tällaisessa tilanteessa, kun työntekijällä on useampi työsuhde oleskeluluvan perusteena, jos yksikin työsuhde päättyisi ennenaikaisesti, tulisi siitä ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle. Tyypillisimmin tällaisia tilanteita on esimerkiksi

siivouksen perusteella myönnetyissä luvissa, jossa useat kotitaloudet ovat yhdessä työllistäneet ulkomaalaisen siivoustyöhön. Tällaisessa tilanteessa työnantajat eivät välttämättä ole tietoisia toisistaan, eivätkä siitä, milloin oleskeluluvan myöntämisen edellytykset eivät enää täyttyisi. Sen vuoksi olisi perusteltua, että jokaisella työnantajalla olisi oman työsuhteensa ennenaikaisen päättymisen osalta ilmoittamisvelvollisuus. Maahanmuuttovirasto saisi siten näissäkin tilanteissa ilmoituksen työsuhteen päättymisestä ja pystyisi toteamaan oletettavasti helpostikin, milloin oleskeluluvan myöntämisen edellytykset eivät enää täyttyisi.

Palta on lisäksi ehdottanut siirtymäsäännöksen säätämistä. TEM katsoo, että sille ei ole tarvetta, koska ilmoittamisvelvollisuuden laajuus on täsmennetty, ja koska ilmoittaminen liittyy elimellisesti ulkomaalaisen suoja-aikaan.

Valtakunnallinen listaus työvoimapula-aloista ja ELY-keskusten ulkomaisen työvoiman käytön alueelliset linjaukset

Lausunnoissa on jonkin verran kirjoitettu valtakunnallisen listauksen ja alueellisten työlupalinjausten välisestä suhteesta ja eroista (esim. PAM). SAK huomautti, että ristiriita valtakunnallisesti määriteltyjen työvoimapula-alojen ja alueellisen ELY-keskuksen työlupalinjauksen välillä voi aiheuttaa epäselvyyttä niin työntekijöiden kuin työnantajien keskuudessa. KEHA lausui, että hallituksen esitys ei anna yksiselitteistä vastausta siihen, ohittavatko valtakunnallisen listan ammatit alueellisen saatavuusharkinnan vai ei.

Esitys toteuttaa saatavuusharkintaa, josta myös hallitusohjelma muistuttaa. ELY-keskukset laativat ulkomaalaislain 72 b §:n perusteella ulkomaisen työvoiman käytön alueelliset linjaukset. Näitä linjauksia sovelletaan, kun kolmannen maan kansalainen hakee työntekijän oleskelulupaa, jolloin linjaus määrittää, onko kyseessä oleva työ vapautettu saatavuusharkinnasta. Alueellinen linjaus on nimenomaan oleskelulupaharkintaan eli työntekijän oleskeluluvan myöntämiseen liittyvä työkalu, jolla paikallisesti sovelletaan saatavuusharkintaa. Kuten on tuotu esille, työntekijän oleskeluluvan työnteko-oikeutta ei ole rajattu alueellisesti, joten työntekijä voi vapaasti liikkua toisen ELY-keskuksen alueelle ja tehdä siellä luvan mukaista työtä.

Valtakunnallinen listaus työvoimapula-aloista ei puolestaan liity työntekijän oleskeluluvan myöntämiseen, vaan listausta sovellettaisiin voimassa olevan työntekijän oleskeluluvan haltijan oikeuteen tehdä listauksessa lueteltuja töitä. Siten listaus olisi erilainen työkalu kuin alueellinen linjaus. Työntekijän oleskeluluvan haltijalla olisi, kun siis oleskelulupa on voimassa, oikeus tehdä listauksen mukaisia töitä ilman velvollisuutta hakea siihen erikseen lupaa tms. ja oikeus tehdä niitä töitä koko valtakunnan alueella.

Työnteko-oikeuden laajentaminen vielä enemmän

Uudenmaan ELY-keskus on esittänyt (TEM sai lausunnon nähtäväksi ennen kuin se toimitettiin valiokunnalle), että työntekijän oleskeluluvalla, jossa työnteko-oikeus tällä hetkellä myönnetään yhdelle tai useammalle ammattialalle, saisikin tehdä töitä sen lisäksi kaikkien niiden ammattialojen osalta, jotka on vapautettu alueellisessa linjauksessa, mutta ei yksin sen ELY-keskuksen alueen osalta, vaan mahdollisesti muidenkin ELY-keskusten osalta. KEHA on esittänyt, että tulevaisuudessa olisi syytä vahvistaa tilastojen ja erityisesti Työvoimabarometrin roolia siten, että se voisi toimia mahdollisen saatavuusharkinnan perustana yhdessä valtakunnallisen listan työvoimapula-aloista kanssa ilman tarvetta erillisille alueellisille linjauksille.

TEM katsoo, että sinänsä muutokset voisivat olla perusteltuja, mutta ennen niiden tekemistä tulisi selvittää, mitä halutaan ja mitä vaikutuksia niillä olisi. Tällaiset ehdotukset olisi hyvä ollut tuoda esille aikaisemmin eli esityksen valmistelun yhteydessä. Lisäksi ensin olisi hyvä katsoa, mitä seurauksia nyt tehtävillä muutoksella on. Olisi siksi ensin tärkeää soveltaa esitykseen sisältyvää sääntelyä ennen kuin tehtäisiin muita muutoksia.

Mitä tapahtuu, kun valtakunnallinen listaus työvoimapula-aloista vaihtuu suoja-ajan kuluessa, kumpaa listausta noudatetaan

Kun työntekijän oleskelulupa (TTOL) myönnetään, työnteko-oikeus määritetään yhdelle tai useammalle ammattialalle, jolla työtä saa tehdä. Työntekijä saa vaihtaa työnantajaa vapaasti luvan voimassaoloaikana, kunhan ammattiala ei muutu. Jos

ammattiala muuttuu, tulee työntekijän hakea uutta TTOL:ia ja työnteko-oikeus alkaa vasta sen luvan myöntämisestä.

TTOL-haltijalla olisi oikeus tehdä niillä ammattialoilla lisätöitä tai vaihtaa kokonaan uuteen työhön, joista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Riittää siis, että TTOL on voimassa. Valtakunnallisen listan soveltamiseen ei vaikuta se, mikä ammattiala TTOL:ssa on.

Jos TTOL-haltijan luvan perusteena oleva työ päättyy ennenaikaisesti, olisi ulkomaalaisella 3/6 kk:n suoja-aika, jonka aikana hän voisi aloittaa ja tehdä valtakunnallisen listauksen mukaisia töitä. Jos listaus muuttuisi, työnteko-oikeus kuitenkin säilyisi siinä työssä, joka alkoi edellisen listauksen aikana, kunhan TTOL on edelleen voimassa.

Maassa oleskelun jatkamisen kannalta on keskeistä, että listauksen mukainen työsuhde tarjoaa ulkomaalaiselle riittävät tulot, jotta oleskelulupaa ei peruutettaisi ja jotta hänen on mahdollista saada uusi oleskelulupa työnteon perusteella.

Valtakunnalliset listaukset ammattialoista julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa, mutta myös työvoimabarometrin sivuilla, joissa myös historiatieto tulee olemaan nähtävissä. Työvoimabarometrin sivuilla julkaistaan myös ELY-keskusten alueelliset työlupalinjaukset.

Uuden työn aloittaminen suoja-ajan kuluessa

STTK on lausunut, että tulisi täsmentää suoja-ajan päättymisen ajankohta sen osalta, edellytetäänkö henkilöltä uudessa työsuhteessa aloittamista suoja-ajan kuluessa vai riittääkö uuden työsopimussuhteen solmiminen varmistamaan oleskeluluvan jatkon. Täsmentämistä vaatii myös se, edellytetäänkö henkilöltä kokonaikaista työsuhdetta, vai onko henkilön työllistyminen osa-aikaisesti, vuokratyöhön tai nollatuntisopimuksella riittävä työluvan jatkon edellytysten täyttymiseksi.

TEM toteaa, että ulkomaalaislain lähtökohtana on, että ulkomaalaisen toimeentulon tulee olla turvattu ja että jatkolupavaiheessa taaksepäin katsoen voidaan todeta, että se on ollut turvattu. Työperusteisissa luvissa tämä tarkoittaa riittävien palkkatulojen olemassaoloa kuukausittain. Esitys tuo tähän muutoksen siten, että suoja-aikana em. vaatimusta ei olisi.

TEM korostaa, että uuden työn tulisi alkaa ja siitä saatavan palkan näkyä tulorekisterissä viimeistään välittömästi suoja-ajan päättymisen jälkeen saaduksi ja vähintään tasolla, jolla työperusteinen lupa voitaisiin myöntää.

TEM toteaa työsuhteeseen liittyen, että jos sallittaisiin tilanne, jossa työsopimus allekirjoitettaisiin suoja-aikana, mutta työ alkaisi vasta suoja-ajan jälkeen, nousisi kysymys, miten pitkä odotusaika töiden aloittamisen osalta olisi sallittua, koska tuo odotusaika tarkoittaisi oleskelua ilman palkkatuloja. Pitäisi myös huomioida, ettei sääntelyä käytettäisi väärin aikomuksin pidentää maassa oleskelua ilman aikomusta tehdä töitä. Maahanmuuttovirasto voisi siten peruuttaa voimassa olevan luvan tai hylätä uuden hakemuksen, jos ilmenisi, ettei palkkatuloja ole ollut (riittävästi) välittömästi suoja-ajan jälkeen.

Suullisen työsopimuksen huomioiminen prosessissa

STTK on nostanut esille, että suullinen työsopimus on yhtä sitova kuin kirjallinen, mutta työntekijän on hankalampi todentaa suullisen työsopimuksen syntyminen viranomaisille. Suullisen työsopimuksen pätevyyttä tulisi täsmentää esityksessä vastaamaan työsopimuslakia.

TEM korostaa, että Maahanmuuttoviraston tulee voida todeta työsopimuksen olemassaolo, olkoon sopimus kirjallinen, suullinen tai sähköinen (työsopimuksen muodosta työsopimuslain 1 luvun 3 §). Työnantajan tulee ulkomaalaislain 71 b §:n mukaan liittää työntekijänsä hakemuksen yhteydessä mm. tiedot työsuhteen keskeisistä ehdoista ja työhön sovellettava työehtosopimus tai tieto siitä, että sovellettavaa työehtosopimusta ei ole. Ulkomaalaislaislain 82 §:n 2 momentin mukaan (esityksessä 2 momentin 1 kohta) työnantajan tulee toimittaa Maahanmuuttovirastolle tieto palkkaamastaan työntekijästä, työsuhteen kestosta, palkasta ja sovellettavasta työehtosopimuksesta. Nämä tiedot ilmoitetaan pääsääntöisesti Enter Finlandissa. Paperisen tai sähköisen työsopimuksen

olemassaolo olisi ulkomaalaisen edun mukaista, koska vetoaminen siihen olisi mahdollista paremmin kuin suulliseen sopimukseen. Toisaalta työsuhteen em. tiedot ja olemassaolo ilmenee Migrin UMA-järjestelmästä, mutta myös tulorekisteristä, kun työnantaja ilmoittaa sinne tietoja.

Oleskeluluvan peruuttamatta jättäminen työttömyyden takia 3/6 kk:n aikana

Valiokunnalle esitetyissä lausunnoissa usea lausuja piti suoja-aikojen pituuksia riittämättöminä, jopa haitallisina, tai vaati yhtä pidempää suoja-aikaa kaikille (PAM, YVV, Oulun seudun työllisyysalue, SAK, STTK, AKAVA, EK, Helsingin kaupunki, KEHA ja Keskuskauppakamari). YVV katsoi erityisesti, että suoja-ajan pituuden harkinnassa onkin syytä huomioida myös vaikutukset työperäiseen hyväksikäyttöön ja sen ehkäisemiseen. STTK viittaa myös työnantajan takaisinottovelvollisuuteen, ja toteaa, että kilpailukieltosopimusta ei ole huomioitu riittävästi.

TEM toteaa, että esitykseen sisältyvä ehdotus suoja-ajoista perustuu hallituksen linjaukseen säätää direktiivin sääntelyä suotuisammin työntekijän suojaamisesta työttömäksi jäämisen tilanteessa. VATT:n selvityksessä on ilmennyt, että valittu ratkaisu erillisryhmien pidemmän suoja-ajan osalta, on suunnaltaan oikea, koska osaajilla, joita toki voi olla kaiken tasoisissa töissä, uudelleen työllistyminen vie tyypillisesti kuusi kuukautta tai kauemmin.

On hyvä huomata, että sääntely on joissakin tilanteissa ulkomaalaiselle työntekijälle riittämätöntä sääntelyä, koska vaatimuksena on oleskeluluvan voimassaolo. Jos oleskelulupa on voimassa vähemmän kuin 3/6 kuukautta, suoja-aika ei ole sen pidempi. Toisaalta, jos työttömyyden osuessa kohdalle työntekijän oleskelulupaa olisi voimassa vielä kolme vuotta, on hänellä suoja-aikaa ainoastaan 3/6 kuukautta (tässä tosin edelleen yleisesti maassaolo-oikeuden osalta vaikuttaa se, että oleskelulupa on voimassa, kunnes se on lainvoimaisesti peruutettu). On siten sattumanvaraista, missä kohtaa oleskeluluvan voimassaoloa töiden ennenaikainen päättyminen tapahtuu ja miten paljon suoja-aikaa olemassa.

TEM katsoo, että sääntelyn toimivuutta on hyvä seurata lainmuutosten voimaantulon jälkeen.

Oleskeluluvan peruuttamatta jättäminen eräissä tilanteissa

Keskuskauppakamari on esittänyt, että oleskelulupaa ei lähtökohtaisesti saisi peruuttaa 58 a §:n nojalla seuraavissa tilanteissa:

1) henkilöllä on työnhakuprosessi (esim. haastattelu, arviointi) kesken
2) henkilön lapsi suorittaa oppivelvollisuuttaan
3) henkilöllä on startup-yrityksen perustaminen meneillään
4) perheen kokonaistulot riittävät toimeentulon turvaamiseen Suomessa
5) perheellä on oleskelulupien muutosprosessi vireillä

TEM vastaa Keskuskauppakamarin kysymyksiin, mutta muistuttaa, että tilanteet ovat yleensä moninaisia ja erilaisia, jolloin tyhjentävää vastausta ei voi aina antaa:

1) Niin kauan kuin ulkomaalainen on maassa, on hänen mahdollista hakea oleskelulupaa, eikä Migri varmastikaan ryhdy luvan peruuttamiseen, jos on näköpiirissä, että ulkomaalainen saisi uuden työn ja oleskelulupa voitaisiin pitää voimassa taikka myöntää uusi oleskelulupa. Jos prosessi on kesken, ulkomaalaisen kannattaa saattaa asia Migrin tietoisuuteen, koska viranomaisresurssien tehokasta käyttöä on myös se, että ei turhaan tehdä työläitä päätöksiä ja ryhdytä maasta poistamista koskeviin toimiin.

2) Esityksen 58 a §:n osalta kyse on työnteon perusteella myönnetyn luvan peruuttamatta jättämisestä tiettynä aikana ja mahdollisesta peruuttamisesta sen jälkeen. Perheenjäsenten luvat ovat erikseen tästä harkinnasta, koska työperusteisessa luvassa kyse on yksinomaan työsuhteen olemassaolon arvioinnista. Perhe tulee arvioitavaksi mahdollisesti tilanteen mukaan erikseen, ja tällöin viime kädessä sovellettavana on myös kokonaisharkinta.

3) Ks. 1 kohta.

4) On hyvä, että perheellä on toimeentulo kunnossa. Pelkkä toimeentulo ei kuitenkaan ole peruste oleskeluluvalle, vaan tulee olla ulkomaalaislaissa säädetty peruste oleskeluluvan myöntämiselle.

5) Ks. 1 kohta.

Vaikutukset työperusteiseen hyväksikäyttöön

Osa lausujista kiinnitti huomiota, että työperäisen hyväksikäytön riski voi ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden kohdalla kasvaa, mikäli henkilölle muodostuu paine ottaa vastaan mikä tahansa työpaikka, millä tahansa ehdoilla oleskeluluvan jatko varmistaakseen. PAM esitti, että työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi tehdään tarvittavina lainsäädäntömuutoksina 1) alipalkkauksen kriminalisointi ja 2) ammattiliitoille kanneoikeus.

TEM toteaa, että esityksen vaikutuksia on seurattava niiden tultua voimaan. Lisäksi on hyvä huomata Työperäisen hyväksikäytön vastainen toimenpideohjelma, jossa on lukuisia toimenpiteitä hyväksikäyttötilanteiden ehkäisemiksi. PAM:n ehdotukseen TEM toteaa, että tämä esitys ei ole oikea paikka niitä käsitellä.

Vaikutukset kuntiin ja kuntien tarjoamiin palveluihin

Kuntaliitto on lausunut, että tässä vaiheessa on haastavaa arvioida, miten muutos vaikuttaisi kuntiin, kuntien tarjoamiin palveluihin ja työmarkkinoihin. On kuitenkin mahdollista, että kolmen ja kuuden kuukauden suoja-aika lisäisi kohderyhmään kuuluvien hakeutumista työllisyyspalveluiden asiakkaaksi. Myös yleisten tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kysyntä todennäköisesti kasvaisi sekä työnantaja- että henkilöasiakkaiden osalta. Tieto avoimista työpaikoista, joissa ei vaadita sujuvaa suomen kieltä, tulisi todennäköisesti olemaan entistä kysytympää. KEHA totesi, että suoja-aika voi olla työvoimapalveluiden hyödyntämisen näkökulmasta haasteellinen.

TEM pitää hyvänä, että maassa jo olevalle ulkomaiselle työvoimalle löytyy tarvittaessa palveluja, jotta heidän olisi paremmat mahdollisuudet päästä uudelleen työhön kiinni, mutta työllistymiseen liittyy edelleen monia esteitä, jotka on ylitettävä. Muun muassa Talent Boost -ohjelma osaltaan hakee näihinkin tilanteisiin ratkaisuja. On varmastikin niin, että yleistä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelua tulee antaa sekä työnantaja- että henkilöasiakkaille, ja tämä korostuu muutoksissa, joita on aiheutunut TEPA-uudistuksen, mutta tulee tapahtumaan myös VAU-uudistuksen myötä.

Lapsiperheet

Lapsiasiavaltuutettu pitää ongelmallisena sitä, että esityksessä painotetaan lapsen edun arviointia vasta maasta poistamista koskevan harkinnan osalta. Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että oikeudellinen velvollisuus arvioida lapsen etu koskee kaikkia lapsiin suoraan tai välillisesti vaikuttavia päätöksiä ja toimia. Velvollisuus koskee näin ollen myös vanhempien oleskelulupiin liittyvää harkintaa. On toki hyvä, että maasta poistamiseen liittyvät säännökset viimesijassa turvaavat lapsen asemaa, mutta lapsen etu tulisi arvioida jo oleskelulupaan liittyvässä päätöksenteossa. YVV on lausunut, ettei hallituksen esitykseen sisälly ehdotusta sääntelystä, jolla lapsiperheiden tilannetta turvattaisiin ja lapsen etu otettaisiin nimenomaisesti huomioon. Tämä jätetään lainsoveltajan kokonaisharkinnan varaan. YVV myös suosittelee harkitsemaan sääntelyvaihtoehtoja, joilla lapsen etu ja oikeus perhe-elämän suojaan voitaisiin paremmin huomioida.

TEM katsoo, että koska ehdotettavassa sääntelyssä on kyse työperusteisen oleskeluluvan peruuttamisesta, siinä harkinnassa ei ole mitään muuta huomioon otettavaa kuin työsuhteen olemassaolo. On sitten erillinen asia, miten perhesiteen perusteella myönnetyt luvat suhtautuvat tilanteeseen. Esityksessä ei tältä osin ehdoteta uutta sääntelyä, koska voimassa oleva sääntely ottaa huomioon tällaiset tilanteet ja on lähtökohtaisesti riittävää.

YVV pitää esityksen mukaista soveltamisen arviointia tärkeänä. Soveltamisen seuranta ja arviointi on olennaista, koska esimerkiksi lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta sääntelyn asianmukainen soveltaminen tulee olemaan keskiössä.

TEM myös pitää tärkeänä, että sääntelyn toimivuutta seurataan.

Työnteko-oikeuden jatkuminen työvoimapula-alueilla

Aluehallintovirasto on lausunut, että esitetyn ulkomaalaislain 81 c §:n 2 momentin sanamuodon perusteella voi perustellusti jäädä siihen käsitykseen, että työnteko-oikeus työvoimapula-alalla ei jatkuisi jatko-oleskelulupahakemuksen käsittelyaikana.

➔ TEM esittää, että ulkomaalaislain 81 c §:n 3 momenttiin tehtäisiin lisäys AVI:n huomion johdosta, jotta työnteko-oikeus työvoimapula-alalla jatkuisi jatko-oleskelulupahakemuksen käsittelyn aikana (lisäys alleviivattuna), seuraavasti:

81 c §

Oikeus aloittaa työnteko ja oikeuden kesto

Oikeus työntekoon alkaa, kun oikeuden sisältävä oleskelulupa on myönnetty ja päättyy oleskeluluvan voimassaolon päättyessä. Uuden oleskeluluvan mukainen oikeus alkaa, kun oleskelulupa on myönnetty.

Oikeus työntekoon 72 c §:n 2 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksessa säädetyllä ammattialalla alkaa, kun työntekijän oleskelulupa on myönnetty. Oikeus työntekoon säilyy sen työsuhteen loppuun, joka on alkanut mainitun pykälän nojalla annetun asetuksen ollessa voimassa, vaikka asetusta muutettaisiin tai se kumottaisiin, edellyttäen että oleskelulupa on voimassa. Työnteko-oikeus päättyy oleskeluluvan voimassaolon päättyessä.

Jos jatko-oleskelulupahakemus on tehty oleskeluluvan voimassa ollessa, ulkomaalainen saa jatkaa luvan <u>ja 2 momentin</u> mukaista työntekoa, kunnes hakemuksen johdosta on myönnetty uusi oleskelulupa tai kielteinen päätös on tullut lainvoimaiseksi.

Lisäyksen tekeminen 3 momentissa olisi selkeä ja toisi TEM:n käsityksen mukaan ratkaisun AVI:n esittämään kysymykseen. Tällöin voitaisiin todeta, että 1 momentissa säädetään oleskelulupaan liittyvästä työnteko-oikeudesta, 2 momentissa työvoimapula-alaan liittyvästä työnteko-oikeudesta ja 3 momentissa näiden molempien jatkuvuudesta jatko-oleskelulupahakemuksen vireillä ollessa.

Lisäksi on todettava, että ulkomaalainen sisällyttää jatko-oleskelulupahakemukseen kaikki ne työsuhteet, joita ulkomaalainen tekisi eli ns. varsinainen työsuhde, mutta myös työvoimapula-alan työsuhde tai -suhteet, jolloin ne molemmat tai kaikki tulisivat osaksi seuraavaan oleskelulupaan. Tällöin ei olisi myöskään enää vaikutusta sillä, jos työvoimapula-aloja koskeva listaus muuttuisi.

Peräkkäiset, katkeamattomat määräaikaiset työsuhteet työvoimapula-alalla

AVI on lisäksi kiinnittänyt huomiota työnteko-oikeuden jatkuvuuteen tilanteessa, jossa työsuhde samojen osapuolten välillä jatkuu katkeamattomana, mutta työsuhde muodostuu kahdesta tai useammasta peräkkäisestä määräaikaisesta työsopimuksesta.

TEM tulkitsisi tilanteen ulkomaalaisen työntekijän eduksi siten, että jos ulkomaalaisen työsuhteet saman työnantajan kanssa seuraavat toisiaan aukottomasti peräkkäin, kyseessä olisi tätä sääntelyä sovellettaessa yksi ja sama työsuhde. Aukottomasti peräkkäin tarkoittaisi, ettei näiden kahden työsuhteen väliin jäisi päivää tai viikonloppuakaan, vaan jos työsuhde päättyisi tiistaina, seuraavan olisi alettava heti keskiviikkona, ja samoin, jos työsuhde päättyisi lauantaina, seuraavan tulisi alkaa heti sunnuntaina.

Mitä TTOL:n oleskelulupakorttiin merkitään työnteko-oikeuden ja sen alueellisen oikeuden osalta? Oikeuttaako TTOL-lupa työskentelyn myös toisella ELY-alueella? (Rakennusliitto ry)

Kuten Maahanmuuttovirasto on todennut ja on esittänyt kuvat oleskelulupakortista, kortin tila on rajallinen. Oleskelulupakorttiin merkitään pelkkä ammattiala/ammattialat. Ulkomaalaislain mukaan työntekijän oleskelulupaa ei liity alueellista rajoitetta, eikä ole aiemminkaan liittynyt, joten TTOL-lupa ei ole sidottu paikkakuntaan tai ELY-alueeseen.

Ulkomaalaislain 33 a §:n 1 momentin mukaan oleskeluluvan osoitukseksi annetaan oleskelulupakortti. Oleskelulupakortin muodosta ja ominaisuuksista, turvatekijöistä,

tekniseen osaan tallennettavista biometrisistä tunnisteista sekä niiden ottamisesta, rajoituksista ja käyttötarkoituksesta sekä haltijan oikeudesta tarkistaa tekniseen osaan hänestä tallennetut tiedot säädetään kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1030/2002 (EU:n oleskelulupa-asetus).

Muutoksenhakusääntelyn muuttaminen

OM:n mukaan kausityölain (lakiehdotus 4) ehdotettu 23 § ei muotoilunsa puolesta näyttäisi erittelevän kausityöviisumia erillisen muutoksenhaun piiriin siten kuin pykälää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa esitetään. Lisäksi ehdotetussa 23 §:ssä on myös muotoilu ”Muutoksenhaussa sovelletaan… ja 199 §:n täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen ratkaisemisesta”, mutta epäselväksi jää, onko tarkoitus viitata koko 199 §:ään vai ainoastaan sen tiettyihin momentteihin.

➔ TEM ehdottaa uudeksi pykälämuotoiluksi (lisäykset alleviivattu):

23 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhaussa sovelletaan toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisen osalta ulkomaalaislain 192 §:n 1 momenttia. Lisäksi muutoksenhaussa sovelletaan mainitun lain 194 §:ää työnantajan valitusoikeudesta, 196 §:n 4 momenttia valitusluvan myöntämisestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, 197 §:n 1 ja 3 momenttia valituskirjelmän toimittamisesta ja 199 §:n <u>1–3 momenttia</u> täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen ratkaisemisesta. Muutoin <u>ja Suomen edustuston tekemään kausityöviisumia koskevaan kielteiseen päätökseen</u> muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019).

Säännöksen muuttaminen esitetään tehtäväksi, koska säännöksessä ei ole tarvetta viitata ulkomaalaislain 199 §:n 4 momenttiin, koska sitä sovelletaan 198 b §:n 1 momentin tilanteessa (kv. suojelun eräät tilanteet), joka ei liity kausityölain soveltamiseen. Lisäksi säännökseen ehdotetaan lisäyksenä tarkennus säännöskohtaisten perustelujen (HE 179/2024 vp, s. 53) mukaisesti siten, että Suomen edustuston tekemään kausityöviisumia koskevaan kielteiseen päätökseen muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, kuten sovelletaan tälläkin hetkellä.

Helsingin hallinto-oikeus on kiinnittänyt huomiota, että muutoksenhakusäännöksissä viitatut ulkomaalaislain 192 §:n 1 momentti ja 194 § eivät ole samalla tavalla yleislain muotoon kirjoitettuja kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki tai muut viitatut ulkomaalaislain säännökset. TEM katsoo, että ehdotus sääntelyksi on riittävä, ja esim. OM ei ole siihen näiltä osin esittänyt huomioita.

Tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttaminen

On tullut ilmi, että tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) 13 §:n 1 momentin, jonka perusteella tulorekisteriyksikkö välittää ja luovuttaa tulorekisterin tietoja, jotka tiedon käyttäjä on salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä oikeutettu muun lain nojalla saamaan suorituksen maksajalta tai toiselta tiedon käyttäjältä, 24 kohdasta, jossa säädetään Maahanmuuttoviraston oikeudesta saada tietoja tulotietojärjestelmästä, puuttuu laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten (224/2024) eli ns. erityisosaajalaki. TEM esittää, että mainittua lainkohtaa muutetaan lisäämällä listaukseen mainittu erityisosaajalaki.

➔ TEM ehdottaa tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n 1 momentin 24 kohdan muuttamista (muutokset alleviivattu) seuraavasti:

Laki

tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) 13 §:n 1 momentin 24 kohta, sellaisena kuin se on laissa 940/2022, seuraavasti:

13 §

Tiedon käyttäjien oikeus saada tietoja tulotietojärjestelmästä

Tulorekisteriyksikkö välittää ja luovuttaa tulorekisterin tietoja, jotka tiedon käyttäjä on salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä oikeutettu muun lain nojalla saamaan suorituksen maksajalta tai toiselta tiedon käyttäjältä, seuraavasti:

---

24) Maahanmuuttovirastolle ulkomaalaislaissa (301/2004), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetussa laissa (907/2017), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetussa laissa (908/2017), ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetussa laissa (719/2018) ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten annetussa laissa (224/2024) säädettyä ulkomaalaisen maahantuloa, maastalähtöä ja oleskelua koskevien asioiden käsittelemistä sekä niitä koskevaa päätöksentekoa ja valvontaa sekä kansalaisuuslaissa (359/2003) säädettyä kansalaistamisharkintaa varten;
