

Jälkiarviointi ulkomaalaislain 5 luvusta osana maahanmuuttolainsäädännön kokonaisuutta

Arvoisa vastaanottoja,

työ- ja elinkeinoministeriön maahanmuutto- ja kotoutumisyksikkö lähettää Teille vastattavaksi jälkiarviointikyselyn, jossa pyydämme Teitä arvioimaan pääasiassa helmikuussa 2023 voimaan tulleen työntekoa ja elinkeinonharjoittamista koskevan ulkomaalaislain 5 luvun vaikutuksia sekä sitä, mihin suuntaan sääntelyä olisi jatkossa tarkoituksenmukaista kehittää.

Kysely ei koske vain vuoden 2023 muutoksia, vaan tavoitteena on kartoittaa 5 luvun toimivuutta osana maahanmuuttolainsäädännön kokonaisuutta.

Yleistä

4. Miten näette hallituskauden lainsäädäntömuutoksien vaikutukset työperusteisiin oleskelulupamenettelyihin?

PAMin näkökulmasta hallituskauden muutokset ovat olleet vaikutuksiltaan ristiriitaisia. Osa muutoksista on selkeyttänyt viranomaisvalvontaa ja tehnyt työnantajan roolia näkyvämmäksi, mutta kokonaisuutena muutokset ovat myös lisänneet työperäisten maahanmuuttajien epävarmuutta ja riippuvuutta työnantajasta.

Yhtäältä muutoksilla on pyritty sujuvoittamaan lupamenettelyjä, lisäämään ennakoitavuutta ja vahvistamaan työnantajan roolia lupaprosessissa. Työnantajan selvittämisvelvollisuus, työntekijän oleskeluluvan palkkaraja, työnantajan sertifiointi, valtakunnallinen työvoimapula-alojen listaus sekä automaattinen jälkivalvonta voivat periaatteessa parantaa järjestelmän toimivuutta, jos ne toteutetaan oikeasuhtaisesti ja työntekijän oikeusturva huomioon ottaen.

Toisaalta useat muutokset ovat lisänneet työperusteisen työntekijän riippuvuutta työnantajasta. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa työntekijän lupamenettely riippuu ratkaisevasti työnantajan toimittamista tiedoista, kuten työehtoja, palkkaa, työaika, työntekopaikkaa ja ammattialaa koskevista selvityksistä. Jos työnantaja ei täytä selvittämisvelvollisuuttaan asianmukaisesti tai antaa virheellistä tietoa, seuraukset kohdistuvat käytännössä työntekijään, vaikka ongelman taustalla olisi työnantajan passiivisuus tai laiminlyönti.

Palvelualoilla työ on usein matalapalkkaista, osa-aikaista ja sesonkiluonteista, minkä vuoksi työntekijän oleskeluluvan palkkaraja, työnteko-oikeuden ammattialakohtaisuus, työnantajan ilmoitusvelvollisuudet sekä työnteko-oikeuden kestoa koskevat säännökset voivat heikentää työntekijän tosiasiallista mahdollisuutta vaihtaa työpaikkaa, vaatia palkkasaataviaan tai ilmoittaa väärinkäytöksistä, jos sääntelyä ei sovelleta työntekijän oikeusturva huomioon ottaen.

Tutkimuskirjallisuudessa on tunnistettu, että hyväksikäytetyn työntekijän pääsy oikeuksiin voi estyä tai vaikeutua silloin, kun työntekijä pelkää työn, toimeentulon tai oleskeluoikeuden menettämistä. HEUNIn tutkimusten mukaan siirtotyöntekijöiden oikeussuojan toteutumista vaikeuttavat muun muassa tiedon puute, riippuvuus työnantajasta, prosessien monimutkaisuus ja se, että oikeuksien hakeminen voi työntekijän näkökulmasta sisältää merkittävän riskin (HEUNI 2024; HEUNI 2022). Tästä syystä lmyös ulkomaalaislain 5 luvun muutoksia tulee arvioida myös sen perusteella, vahvistavatko ne työntekijän tosiasiallista mahdollisuutta käyttää oikeuksiaan.

PAMin näkökulmasta keskeinen ongelma on, että 5 luvun sääntelyssä työntekijän lupaehtojen täyttymistä seurantaan käytännössä tarkasti, mutta työnantajan toimintaan kohdistuvat seuraamukset ja arviointikäytännöt eivät ole yhtä johdonmukaisia. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa työnantajan epäselvä, passiivinen tai jopa moitittava menettely vaarantaa ennen kaikkea työntekijän oleskeluoikeuden, vaikka ongelman taustalla olisi työnantajan toiminta.

5. Vastaako nykyinen oleskelulupasääntely riittävästi tavoitteeseen saada Suomeen työperusteisia maahanmuuttajia sujuvasti työmarkkinoiden tarpeisiin?

Ei kaikilta osin. Sujuvuus ei voi tarkoittaa pelkästään nopeaa rekrytointia ulkomailta, vaan järjestelmän on samanaikaisesti turvattava reilut työehdot, työntekijän oikeusturva ja työvoiman kohdentuminen todelliseen tarpeeseen.

Nykyinen järjestelmä on palvelualojen näkökulmasta osin liian jäykkä. Tavalliset työntekijäammatit eivät käytännössä hyödy samoista nopeutetuista menettelyistä kuin esimerkiksi erityisasiantuntijat. Lisäksi työntekijän oleskeluluvan sidonnaisuus tiettyyn ammattialaan ja työnantajan antamiin tietoihin vaikeuttaa jo Suomessa olevan työntekijän siirtymistä uuteen työhön, vaikka työvoiman tarve olisi alueellisesti todettu.

Työmarkkinoiden tarpeisiin vastaaminen edellyttää myös Suomessa jo olevien työperäisten maahanmuuttajien työmarkkinaliikkuvuuden parantamista. Työnteko-oikeuden tulisi laajentua suoraan alueellisten työlupalinjausten perusteella silloin, kun työvoiman saatavuuden on todettu vaikeutuneen kyseisellä alueella ja kyseisessä ammatissa.

6. Onko sääntely joltain osin liian yksityiskohtaista tai hallinnollista taakkaa tarpeettomasti lisäävää?

Sääntelyssä on sekä tarpeellista yksityiskohtaisuutta että tarpeetonta hallinnollista monimutkaisuutta.

PAM ei pidä ongelmallisena sitä, että työnantajalta edellytetään tietoja työsuhteen ehdoista, palkasta, työajasta, sovellettavasta työehtosopimuksesta ja työnteko-oikeuden perusteesta. Nämä tiedot ovat välttämättömiä työntekijän suojan ja työehtojen valvonnan kannalta. Päinvastoin PAM katsoo, että työnantajan tulee toimittaa nykyistä kattavammin

kirjallisia ja tarkistettavia selvityksiä, kuten allekirjoitettu työsopimus työnteon aloittamisen jälkeen sekä tarvittaessa työaikakirjanpito ja palkkalaskelmat.

Tarpeetonta hallinnollista monimutkaisuutta syntyy sen sijaan siitä, että järjestelmässä on päällekkäisiä mekanismeja. Esimerkiksi valtakunnallinen työvoimapula-alojen lista rakentuu alueellisten työlupalinjausten päälle, vaikka alueelliset työlupalinjaukset on jo tehty juuri työvoiman saatavuuden arviointia varten. Tämä lisää sääntelyn vaikeaselkoisuutta eikä välttämättä paranna työvoiman kohdentumista.

Hallinnollista taakkaa lisää myös se, että työntekijä joutuu monissa tilanteissa hakemaan uutta lupaa tai odottamaan uutta päätöstä, vaikka alueellinen työvoiman tarve olisi jo todettu. Tämä hidastaa työn vastaanottamista ja voi johtaa siihen, että työntekijä jää työttömäksi tai pysyy epäasiallisessa työsuhteessa.

7. Puuttuuko olennaista sääntelyä tai onko sääntely epäselvää?

PAMin näkökulmasta sääntelystä puuttuu useita olennaisia elementtejä.

Ensinnäkin työnantajaan kohdistuva seuraamusjärjestelmä ei ole riittävän tehokas. Nykyinen pidättäytymispäätös kohdistuu liian kapeasti tilanteisiin, joissa työnantaja on antanut viranomaiselle olennaisesti virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja. Se ei riittävästi tavoita työperäisen hyväksikäytön yleisiä muotoja, kuten järjestelmällistä alipalkkausta, työaika rikkomuksia, rekrytointimaksuja, velkasidonnaisuutta tai alihankintaketjuissa tapahtuvaa vastuun hämärtämistä.

HEUNIn tutkimuksissa työperäisen hyväksikäytön on todettu ilmenevän usein muina kuin yksittäisinä muodollisina lupajärjestelmän väärinkäytöksinä. Hyväksikäyttö voi liittyä alipalkkaukseen, kohtuuttomiin työaikoihin, riippuvuussuhteisiin, rekrytointimaksuihin, velkaantumiseen, tiedon puutteeseen ja työntekijän heikkoon mahdollisuuteen irtautua tilanteesta (HEUNI 2022; HEUNI 2024). Tämän vuoksi työnantajaan kohdistuvien seuraamusten tulee kattaa laajemmin hyväksikäytön tosiasialliset ilmenemismuodot eikä vain viranomaiselle annettujen tietojen virheellisyyttä.

PAMin jäsenneuvonnassa on tullut esiin tilanteita, joissa työntekijän jatko-oleskelulupa on evätty sen vuoksi, ettei työnantaja ole toimittanut hakemuksen käsittelyn kannalta välttämättömiä työnantajatietoja, kuten työehtolomaketta. Tällöin työnantajan laiminlyönnin seuraus on käytännössä kohdistunut työntekijään.

Vaikka Maahanmuuttovirasto on joissakin tapauksissa ottanut työnantajan aiemmat laiminlyönnit huomioon myöhemmissä ensimmäisiä oleskelulupia koskevissa hakemuksissa, käytäntö ei PAMin havaintojen mukaan ole johdonmukainen. On ilmennyt myös tilanteita, joissa sama työnantaja on voinut jatkaa uusien työntekijöiden rekrytointia uusilla työperusteisilla oleskeluluvilla aiemmista laiminlyönneistä huolimatta. Sääntelyä ja soveltamiskäytäntöä tulisi täsmentää siten, että työnantajan olennaiset tai toistuvat

laiminlyönnit johtavat johdonmukaisesti työnantajaan kohdistuvaan arviointiin ja pidättäytymispäätökseen, eivätkä seuraukset jää työntekijän kannettavaksi.

Toiseksi työnantajan sertifiointiin edellytyksiä ja peruuttamisperusteita tulee täsmentää. Sertifiointia ei tule myöntää tai pitää voimassa työnantajalla, jonka toimintaan liittyy toistuvia palkkasaatava- tai työehtoriitoja, hyväksikäyttöön viittaavia valvontahavaintoja tai rekrytointimaksuihin liittyviä epäilyjä.

Kolmanneksi lainsäädäntöön tarvitaan riskiperusteinen malli työperäisen hyväksikäytön riskialojen tunnistamiseksi. Riskialoilla, kuten siivous- ja ravintola-alalla, työntekijöiden asema on usein rakenteellisesti heikko, työpaikat ovat hajautuneita ja ulkomaista työvoimaa käytetään paljon. Työsuojeluviranomaisen valvontahavainnot osoittavat, että ulkomaisen työvoiman käytön valvonnassa havaitaan edelleen puutteita muun muassa työnteko-oikeuden varmistamisessa, palkkauksessa ja työaikojen noudattamisessa (Työsuojeluhallinto 2025). Näillä aloilla valvontaa ja henkilöstön edustajien tiedonsaantioikeuksia tulee vahvistaa.

Neljänneksi työnantajan velvollisuutta ilmoittaa kolmannen maan kansalaisen palkkaamisesta työpaikan luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle ja työsuojeluvaltuutetulle tulee vahvistaa. Lakiin tarvitaan nykyistä selkeämmät säännökset ilmoituksen sisällöstä, määrärajoista ja velvoitteen käytännön valvonnasta. Nykyisin on epäselvää, miten hyvin ilmoitusvelvollisuutta käytännössä noudatetaan. Pelkkä työntekijän nimen ja sovellettavan työehtosopimuksen ilmoittaminen ei ole riittävää, vaan työnantajan tulisi ilmoittaa myös tarpeelliset yhteystiedot, jotta luottamushenkilöt voivat tosiasiallisesti tavoittaa työntekijän ja tukea hänen työehtojensa toteutumista.

8. Onko lupamenettelyn lopputulos helppo ennakoida? Jos ei, miten ennakoitavuutta voitaisiin parantaa?

Lupamenettelyn lopputulos ei ole kaikilta osin riittävän ennakoitava.

Lupamenettelyn ennakoitavuutta heikentävät erityisesti työnantajan selvitysten suuri merkitys päätöksenteossa sekä se, ettei työntekijä aina voi etukäteen arvioida, miten hänen toimeentulonsa, työttömyytensä, työehtonsa tai työnantajan toiminta vaikuttavat lupapäätökseen. Ennakoitavuutta heikentävät myös alueellisten työluolinjausten vaihtelevat käytännöt sekä valtakunnallisen työvoimapula-alojen listan epäselvä suhde alueellisiin linjauksiin.

Ennakoitavuutta tulee parantaa seuraavilla tavoilla:

- 1. työnantajan velvollisuudet tulee esittää sekä hakijalle että työnantajalle ymmärrettävästi ja yhdenmukaisesti;*
- 2. työntekijälle on ilmoitettava viipymättä, jos työnantaja laiminlyö jatko-oleskelulupahakemuksen (TTOL) käsittelyn kannalta välttämättömien työehtotietojen toimittamisen;*

3. *työntekijälle tulee antaa selkeä tieto siitä, milloin hän saa aloittaa uuden työn ja milloin uusi lupa on tarpeen;*
5. *työntekijän oikeusturvan kannalta on tärkeää, ettei työnantajan epäselvä, passiivinen tai moitittava menettely johda ensisijaisesti työntekijälle kielteisiin seurauksiin;*
6. *alueellisille työlupalinjauksille tulee luoda avoimet ja valtakunnallisesti yhdenmukaiset vähimmäiskriteerit;*
7. *päätöksenteon perusteena käytettävät tilastot, mittarit ja harkintaperusteet tulee julkaista selkeästi.*

9. Muut työperusteisia lupia koskevat sääntelytason kehittämisideat?

PAM esittää seuraavia sääntelytason kehittämisideoita:

1. *Työnantajan tulee toimittaa Migrille viipymättä työsuhteen alkamisen jälkeen allekirjoitettu työsopimus tai muu työntekijän allekirjoittama kirjallinen selvitys työsuhteen keskeisistä ehdoista.*
2. *Työsuhteen päättymisilmoituksessa tulee ilmoittaa myös päättymisen syy, jotta viranomainen voi arvioida, liittyykö päättymiseen työehtojen rikkomista, näennäisiä työsuhteita tai hyväksikäyttöä.*
3. *Työnantajan tulee ilmoittaa työpaikan luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle tai työsuojeluvaltuutetulle ulkomaalaisen työntekijän nimen ja sovellettavan työehtosopimuksen lisäksi myös työntekijän yhteystiedot, jotta henkilöstön edustaja voi tosiasiallisesti tavoittaa työntekijän.*
4. *Palvelunostotilanteissa tilaajan ja työn teettäjän vastuuta tulee laajentaa myös muille aloille kuin rakennus- ja telakka-aloille.*

Työnantajan sertifiinnista

10. Mikä työnantajan sertifiinnissa on toiminut hyvin ja mikä huonosti?

Työnantajan sertifiinnissa myönteistä on se, että se voi nopeuttaa lupamenettelyjä sellaisten työnantajien osalta, joiden toiminta on etukäteen arvioitu luotettavaksi. Periaatteessa sertifiointi voi vähentää päällekkäistä selvitystyötä ja lisätä ennakoitavuutta työnantajalle ja työntekijälle.

PAMin näkökulmasta ongelmana on kuitenkin se, että sertifiointijärjestelmä ei nykyisellään tunnista riittävän hyvin työperäisen hyväksikäytön riskejä. Sertifiointi voi muodostua työnantajalle eräänlaiseksi luotettavuusleimaksi, vaikka työnantajan toimintaan liittyisi toistuvia palkkasaatava- tai työehtoriitoja, valvontahavaintoja tai muita hyväksikäyttöön viittaavia seikkoja.

Ongelmallista on myös se, että sertifiointin peruuttamiskynnys vaikuttaa korkealta ja järjestelmä reagoi hitaasti. Jos sertifiointin menettäminen edellyttää käytännössä jo pitkälle edennyttä viranomais- tai seuraamusprosessia, järjestelmä ei toimi ennaltaehkäisevästi. Työsuojeluviranomaisen valvontahavainnot tukevat sitä, että työnantajan luotettavuuden arvioinnissa ei voida nojata vain rikostuomioihin tai seuraamusmaksuihin. Myös valvontahavainnot, toistuvat palkkasaatavat, työaikakirjanpidon puutteet, rekrytointimaksuihin liittyvät epäilyt ja työntekijöiltä saadut ilmoitukset tulee ottaa huomioon riskiperusteisesti (Työsuojeluhallinto 2025; HEUNI 2024).

Hyvä esimerkki tästä on SOL. Yhtiö teetti viime syksynä alkaneen julkisen keskustelun jälkeen riippumattoman selvityksen arvioidakseen ja ehkäistäkseen työperäistä hyväksikäyttöä. Selvityksen tulosten perusteella SOL Palvelut on käynnistänyt toimintaohjelman työntekijöiden oikeuksien ja hyvinvoinnin varmistamiseksi.

Tästä huolimatta SOL Palvelut Oy on edelleen Maahanmuuttoviraston sertifioidujen työnantajien listalla. Tämä viittaa siihen, ettei Maahanmuuttovirasto ole pitänyt esiin nousseita epäilyjä ja niiden johdosta käynnistettyjä korjaavia toimia sellaisina seikkoina, jotka olisivat johtaneet sertifiointin peruuttamiseen tai sen välittömään keskeyttämiseen.

11. Sertifiointin kehittämistarpeet koskien:

1) hakemusmenettelyä?

Hakemusmenettelyssä tulisi hyödyntää laajemmin viranomais- ja valvontatietoa sekä työmarkkinaosapuolten tietoa. Ennen sertifiointin myöntämistä tai uusimista tulisi arvioida työnantajan palkkasaatavariitoja, työsuojelutarkastusten havaintoja, mahdollisia rekrytointimaksuihin liittyviä epäilyjä, alihankintaketjujen käyttöä sekä sitä, toteutuvatko työntekijöiden edustajien tiedonsaanti ja yhteistoiminta käytännössä.

2) myöntämisen edellytyksiä?

Myöntämisen edellytyksiin tulisi lisätä selkeät riskiperusteiset kriteerit. Toistuvat ja dokumentoidut palkkasaatava- ja työehtoriidat, työsuojeluviranomaisen havaitsemat vakavat puutteet, rekrytointimaksuihin liittyvät epäilyt tai muut hyväksikäytön riskitekijät tulisi ottaa huomioon jo sertifiointia myönnettäessä, ei vasta rikostuomion tai seuraamusmaksun jälkeen.

Sertifiointia ei tulisi myöntää työnantajalle, jonka toiminnassa on toistuvia tai vakavia epäselvyyksiä työntekijöiden palkkojen, työaikojen, rekrytoinnin tai työnteko-oikeuden varmistamisen osalta.

Sertifiointin edellytykseksi tulee lisäksi asettaa, että työnantaja toimittaa kirjalliset ja tarkistettavat työsuhteasiakirjat, noudattaa työehtosopimuksia, huolehtii työnteko-oikeuden varmistamisesta ja tukee työntekijöiden mahdollisuutta saada tietoa oikeuksistaan.

3) sertifiointin myötä saatavia oikeuksia/hyötyjä?

Sertifioinnin hyötyjen tulee olla suhteessa työnantajan tosiasialliseen luotettavuuteen. Sertifiointi voi keventää menettelyä, mutta se ei saa tarkoittaa sitä, että työehtojen, palkkojen tai rekrytointikäytäntöjen valvonta heikkenee.

Sertifioinnin tuomat hyödyt tulisi voida keskeyttää nopeasti, jos työnantajan toiminnassa havaitaan vakavia puutteita tai jos peruutusharkinta käynnistyy. Lisäksi työntekijöille ja heidän edustajilleen tulisi olla selkeää, mitä sertifiointi tarkoittaa ja mihin se ei oikeuta.

4) voimassaoloaika?

Nykyinen useamman vuoden voimassaoloaika voi olla liian pitkä ilman väliarviointia. PAM katsoo, että sertifioinnin voimassaoloon tulisi liittää säännöllinen, esimerkiksi vuosittainen riskiperusteinen tarkastelu.

12. Muut työnantajan sertifiointiin liittyvät kehittämisedat?

Em. PAM esittää, että sertifiointiin liitetään riskiperusteinen seurantamalli. Mallissa otetaan huomioon työnantajan toimiala, ulkomaisen työvoiman määrä, alihankinta- ja vuokratyöjärjestelyt, aiemmat valvontahavainnot, palkkasaatavat, työaikakirjanpidon puutteet ja työntekijöiltä saadut ilmoitukset.

Saatavuusharkinta ja valtakunnallinen työvoimapula-asetus

13. Kokemukset nykymuotoisen saatavuusharkinnan toimivuudesta? Mitä muuttaisit ja mitä säilyttäisit?

PAM katsoo, että saatavuusharkinta tulee säilyttää, mutta sitä tulee kehittää nykyistä läpinäkyvämmäksi, yhdenmukaisemmaksi ja tutkimusperustaisemmaksi.

Saatavuusharkinnan tarkoituksena on turvata Suomessa ja EU-/ETA-alueella jo olevan työvoiman työllistymismahdollisuuksia ja ehkäistä palkka- ja työehtojen heikentämistä. Tämä on erityisen tärkeää palvelualoilla ja muilla matalapalkkaisilla aloilla, joilla työntekijöiden neuvotteluasema voi olla heikko ja joissa työperäisen hyväksikäytön riski on suurempi.

Saatavuusharkintaa koskeva tutkimus tukee näkemystä, että harkinnalla on merkitystä erityisesti työmarkkinoiden alapäässä. Laboren tutkimuksessa saatavuusharkinnan poistamisen havaittiin lisäävän EU ulkopuolisten työntekijöiden virtaa niihin ammatti- ja aluekohtaisiin työmarkkinoihin, joissa harkinnasta luovuttiin. Tutkimuksessa havaittiin myös kielteisiä vaikutuksia Suomessa syntyneiden työntekijöiden ansiokehitykseen, ja vaikutukset painottuivat erityisesti matalapalkkaisiin ja palveluvaltaisiiin ammatteihin (Labore 2024/2025). Tämän vuoksi saatavuusharkintaa ei tule arvioida vain lupaprosessin nopeuden, vaan myös työehtojen, reilun kilpailun ja työntekijöiden aseman näkökulmasta.

PAM säilyttäisi saatavuusharkinnan peruseriaatteen, alueellisen arvioinnin ja työmarkkinaosapuolten osallistumisen valmisteluun. Sen sijaan PAM muuttaisi alueellisten

työlupalinjausten valmistelua niin, että päätökset perustuvat nykyistä vahvemmin avoimiin, vertailukelpoiisiin ja julkisesti perusteltuihin mittareihin. Työnantajien kokemustietoa voidaan käyttää täydentävänä tietona, mutta se ei saa ohittaa tilasto- ja tutkimusperusteista arviota.

PAM korostaa lisäksi, että päätöksenteossa käytettävien työpaikka- ja työnhakijatilastojen luotettavuudesta on huolehdittava. Avoimien työpaikkojen määrää ei tule käyttää mekaanisesti työvoimapulan osoittajana, jos tilastoihin sisältyy päällekkäisiä ilmoituksia, uudelleenjulkaituja ilmoituksia tai näennäistyöpaikkoja, joiden tarkoituksena on lähinnä työvoimareservin kokoaminen. Ylen selvityksissä (Yle uutinen Tpvonen ja Hyvärinen 6.4.2025) on tuotu esiin, että sama työpaikka voi näkyä Työmarkkinatorilla usean eri ilmoittajan kautta ja että haamutyöpaikat sekä uudelleenjulkaisut voivat vääristää avoimien työpaikkojen tilastointia.

Työvoiman saatavuutta arvioitaessa tulee myös huomioida työttömien työnhakijoiden lisäksi työvoimapalveluissa työnhakijoina olevat työssäkäyvät työnhakijat, erityisesti osa-aikaiset työntekijät, jotka hakevat lisätyötä tai kokoaikatyötä. Julkisissa perusteluissa tulee avoimesti kertoa, ketkä on luettu mukaan saatavilla olevaan työvoimaan ja millä perusteilla.

14. Mikä olisi paras yhdenmukainen tapa määrittää työvoiman saatavuuden vaikeutumista eri alueilla?

Paras tapa olisi luoda valtakunnallisesti yhdenmukaiset vähimmäiskriteerit alueellisten työlupalinjausten valmisteluun. Näiden tulisi perustua ainakin seuraaviin mittareihin:

1. avoimien työpaikkojen ja työttömien työnhakijoiden suhde ammatti- ja aluekohtaisesti;
2. työttömyyden määrä ja kesto kyseisellä ammattialalla;
3. rekrytointivaikeuksien kesto ja toistuvuus;
4. palkkataso ja työehtojen laatu;
5. osa-aikaisuuden, määräaikaisuuden ja vuokratyön yleisyys erityisesti silloin, kun ne johtuvat työnantajan työvoiman käytön tavoista;
6. alan vaihtuvuus ja pitovoima;
7. alueellinen ennakoititieto;
8. työmarkkinaosapuolten täydentävät näkemykset; ja
9. työsuojeluviranomaisen ja muiden viranomaisten valvontatieto.

KEHA-keskuksen selvitys alueellisten työlupalinjausten valmistelusta osoittaa, että linjaukset perustuvat monitoimijaiseen valmisteluun ja alueellisen tiedon kokoamiseen. Selvityksen perusteella alueellisten linjausten valmistelua on kuitenkin perusteltua kehittää niin, että kriteerit, käytetty tietopohja ja päätösten perustelut ovat nykyistä avoimempia ja

yhdenmukaisempia (KEHA-keskus 2025). Myös Laboren asiantuntijakirjoituksessa on korostettu, että saatavuusharkinnan poikkeusalojen määrittelyn tulisi perustua läpinäkyviin kriteereihin (Labore 2024).

Työvoimapulaa ei tule määrittellä pelkästään työnantajien rekrytointikokemusten perusteella. TEMin työvoimatiekartta-hankkeessa on erotettu työvoimapula, kohtaanto-ongelmat ja ylitarjonta-ammattit toisistaan, ja hankkeen mukaan kohtaanto-ongelmien kasvu selittyy merkittävältä osin epätyypillisten työsuhteiden lisääntymisellä (TEM 2023). Jos alalla on samanaikaisesti paljon työttömiä työnhakijoita, työnantajälähtöistä osa-aikaisuutta, matala palkkataso ja korkea vaihtuvuus, kyse voi olla aidon työvoimapulan sijaan työn laadun, työehtojen sekä alan veto- ja pitovoiman ongelmista.

15. Millaisia kehittämistarpeita työvoimapula-aloja koskevaan asetukseen liittyy?

PAM katsoo, että valtakunnallisista työvoimapula-alojen listoista tulisi luopua ja työnteko-oikeuden laajentaminen tulisi sitoa suoraan alueellisiin työlupalinjauksiin.

Nykyinen valtakunnallinen lista rakentuu alueellisen arvioinnin päälle ja tekee järjestelmästä tarpeettoman monimutkaisen. Työvoimapula vaihtelee alueittain, ja juuri alueelliset työlupalinjaukset on laadittu työvoiman saatavuuden arviointia varten. Jos alueellisessa linjauksessa on jo todettu, että työvoiman saatavuus on vaikeutunut tietyllä alueella ja tietyssä ammatissa, Suomessa jo olevan työntekijän työnteko-oikeuden tulisi voida laajentua tähän työhön ilman erillistä uutta työntekijän oleskelulupahakemusta.

Valtakunnalliseen listaan liittyy myös riski siitä, että työvoimapula-alojen määrittely irtoaa alueellisesta työmarkkinatiedosta. KEHA-keskuksen selvityksen mukaan alueelliset työlupalinjaukset on nimenomaan rakennettu alueellisen työvoimatarpeen ja monitoimijaisen valmistelun varaan (KEHA-keskus 2025). Siksi työnteko-oikeuden laajentamisen tulee ensisijaisesti perustua näihin alueellisiin linjauksiin eikä erilliseen valtakunnalliseen listaan.

16. Mikä on työvoimapula-alojen määrittelyn merkitys koko lupajärjestelmässä?

Työvoimapula-alojen määrittelyllä on suuri merkitys koko lupajärjestelmässä. Se vaikuttaa siihen, milloin saatavuusharkintaa sovelletaan, milloin siitä poiketaan ja milloin Suomessa jo oleva työntekijä voi siirtyä uuteen työhön ilman uutta lupaprosessia.

Jos määrittely on liian kapea, työntekijät voivat jäädä työttömiksi tai epäasiallisiin työsuhteisiin, vaikka alueella olisi todellinen tarve heidän työpanokselleen. Jos määrittely taas on liian laaja tai heikosti perusteltu, se voi lisätä riskiä työvoiman ylitarjonnasta, työehtojen polkemisesta ja matalapalkka-alojen työntekijöiden aseman heikkenemisestä. Em. Laboren tutkimus tukee tätä huolta, sillä saatavuusharkinnan poistamisen havaittiin lisäävän EU ulkopuolisen työvoiman määrää vapautetuissa ammatti-alueissa ja vaikuttavan kielteisesti erityisesti matalapalkkaisten ja palveluvaltaisten ammattien ansiokehitykseen (Labore 2024/2025). Siksi työvoimapula-alojen määrittelyn tulee perustua avoimeen, alueelliseen, tutkimus- ja tilastopohjaiseen arvioon. Samalla sen tulee

vahvistaa Suomessa jo olevien työperäisten maahanmuuttajien mahdollisuutta liikkua työmarkkinoilla ja irtautua huonoista työsuhteista.

Työnteko-oikeus ja sen laajuus

17. Mitkä ovat työnteko-oikeutta koskevan sääntelyn kehittämistarpeet liittyen:

1) Sääntelyn selkeyteen?

Työnteko-oikeutta koskeva sääntely on työntekijän näkökulmasta vaikeasti ymmärrettävää. Työntekijän voi olla vaikea tietää, saako hän aloittaa uuden työn, tarvitseeko hän uuden luvan, kattaako nykyinen lupa uuden ammattialan tai mitä tapahtuu, jos työsuhde päättyy.

Sääntelyä ja viranomaisohjeistusta tulee selkeyttää niin, että työntekijä, työnantaja ja henkilöstön edustaja voivat helposti tarkistaa työnteko-oikeuden laajuuden. Työntekijälle tulee antaa selkeä kirjallinen tieto siitä, millä aloilla ja millaisissa tehtävissä hän saa työskennellä sekä missä tilanteissa uusi lupahakemus on tarpeen.

Esimerkiksi pikaruoka-alalla on tullut esiin tilanteita, joissa sekä työnantaja että työntekijä ovat tulkinneet työnteko-oikeuden laajuutta virheellisesti. Työntekijällä on voinut olla ravintolatyöntekijän oleskelulupa, mutta työnteko pikaruokaravintolassa on edellyttänyt erikseen pikaruokatyöntekijän työnteko-oikeutta. Tällaisissa tilanteissa sekä työnantaja että työntekijä ovat voineet perustellusti olettaa, että ravintolatyöntekijän työnteko-oikeus kattaisi myös työn pikaruokaravintolassa.

Tämä osoittaa, että työnteko-oikeuden ammattialakohtainen rajausta ei ole aina selkeä edes työnantajille. Sääntelyn ja viranomaisohjeistuksen tulisi olla huomattavasti ymmärrettävämpää, jotta väärillä luvilla työskentelyä ei tapahtuisi tietämättömyyden vuoksi.

2) Ammattialakohtaisuuteen?

Nykyinen ammattialakohtainen työnteko-oikeus on monilta osin liian jäykkä erityisesti tilanteissa, joissa henkilö oleskelee jo Suomessa. Se voi estää työntekijää siirtymästä uuteen työhön myös silloin, kun työtä olisi tarjolla ja alueellinen työvoiman tarve on jo todettu. Tämä vahvistaa työntekijän riippuvuutta nykyisestä työnantajasta ja voi käytännössä vaikeuttaa irtautumista hyväksikäyttötilanteesta.

PAM katsoo, että työntekijän oleskeluluvan haltijan työnteko-oikeutta tulee laajentaa siten, että Suomessa jo oleskeleva ja ensimmäisen oleskeluluvan saanut henkilö voisi siirtyä alueellisessa työalalinjauksessa työvoimapula-alaksi todetulle alalle ilman uutta työntekijän oleskelulupahakemusta.

3) Työnteko-oikeuksien keston?

Työnteko-oikeuden alkamista, jatkumista ja päättymistä koskevaa sääntelyä on täsmennetty, mikä on lähtökohtaisesti kannatettavaa. Työntekijän näkökulmasta kokonaisuus jää kuitenkin

edelleen osin epäselväksi erityisesti silloin, kun työsuhde päättyy, ammattiala muuttuu tai jatkolupahakemus on vireillä.

Sääntelyn tulee turvata työntekijälle todellinen mahdollisuus jatkaa työssä ja hakea uutta työtä ilman kohtuutonta epävarmuutta oleskeluoikeudesta. Tällä hetkellä kolmen tai kuuden kuukauden suoja-aika tekee työntekijän asemasta epävarman, ja erityisesti kolmen kuukauden määräaika on monissa tilanteissa liian lyhyt. PAM esittää, että työperusteisen oleskeluluvan työttömyystilanteen suoja-aika yhdenmukaistetaan kaikkien osalta vähintään yhdeksään kuukauteen.

Lisäksi tilanteissa, joissa työnantaja vaihtuu ja työ sijoittuu eri ammattialalle, työntekijä voi joutua odottamaan uutta lupapäätöstä ennen työn aloittamista. Tämä on osoittautunut ongelmalliseksi erityisesti pitkien käsittelyaikojen vuoksi. Tällaiset hakemukset tulisi priorisoida silloin, kun henkilö oleskelee jo Suomessa ja hänellä on tiedossa uusi työpaikka. Näin voidaan paremmin huomioida sekä työntekijän oikeusturva että työnantajien tosiasialliset työvoimatarpeet.

4) Muihin seikkoihin?

Työnteko-oikeuden sääntelyssä tulee ottaa huomioon myös työntekijän oikeusturva. Työnantajan ilmoitus työsuhteen päättymisestä voi nykyisellään vahvistaa työnantajan valta-asemaa, jos työntekijä pelkää ilmoituksen johtavan nopeasti lupaehtojen arviointiin. Siksi sääntelyn yhteydessä on varmistettava, ettei työnantaja voi käyttää ilmoitusvelvollisuutta painostuskeinona.

Lopuksi

18. Muita huomioita?

Työperäisen maahanmuuton onnistuminen edellyttää, että työntekijät voivat tehdä työtä Suomessa reiluilla ehdoilla, käyttää oikeuksiaan, vaihtaa työpaikkaa ja irtautua hyväksikäytöstä ilman pelkoa työn, toimeentulon tai oleskeluoikeuden menettämisestä. Tämän vuoksi ulkomaalaislain 5 luvun sääntelyä tulee arvioida paitsi lupamenettelyjen sujuvuuden myös työperäisen hyväksikäytön torjunnan ja työntekijän suojan näkökulmasta.

PAMin näkökulmasta keskeinen ongelma on, että järjestelmässä työntekijän lupaehtojen täyttymistä seurataan tarkasti, mutta työnantajan velvollisuuksiin kohdistuvat seuraamukset ja arviointikäytännöt eivät ole yhtä johdonmukaisia ja ennaltaehkäiseviä. Tämä voi johtaa tilanteisiin, joissa työntekijä kantaa seuraukset työnantajan laiminlyönneistä.

PAM katsoo, että 5 luvun sääntelyä tulee kehittää niin, että se vahvistaa työntekijän tosiasiallista mahdollisuutta käyttää oikeuksiaan, vaihtaa työpaikkaa ja irtautua hyväksikäytöstä. Tämä edellyttää erityisesti työnantajan selvittämisvelvollisuuden,

työnantajan sertifiointiin, työnteko-oikeuden laajuuden ja keston, saatavuusharkinnan sekä työnantajan ilmoitusvelvollisuuksien arviointia työntekijän suojan näkökulmasta.

PAMin mukaan työperäisen maahanmuuton sääntelyn tulee perustua seuraaviin periaatteisiin:

1. työperäistä maahanmuuttoa tulee sujuvoittaa, mutta ei työehtojen tai työntekijän oikeusturvan kustannuksella;
2. työntekijällä tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus vaihtaa työpaikkaa ja irtautua hyväksikäytöstä ilman pelkoa oleskeluoikeuden menettämisestä;
3. työnantajaan kohdistuvien seuraamusten tulee olla tehokkaita, oikea-aikaisia ja ennaltaehkäiseviä;
4. saatavuusharkinta tulee säilyttää, mutta tehdä nykyistä läpinäkyvämmäksi sekä tutkimus- ja faktaperustaisemmaksi;
5. työnteko-oikeuden laajentaminen tulee sitoa ensisijaisesti alueellisiin työlupalinjauksiin, jotta Suomessa jo olevien työntekijöiden liikkumista työn perässä voidaan edistää;
6. työnantajan sertifiointissa ja sen peruuttamisessa tulee huomioida nykyistä paremmin myös toistuvat työehtoihin, palkkasaataviin, työaikoihin ja viranomaisvalvonnassa havaittuihin puutteisiin liittyvät ongelmat;
7. luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuksia ulkomaalaisista työntekijöistä tulee vahvistaa ja velvoitteiden noudattamista valvoa paremmin; ja
8. työperäisten maahanmuuttajien neuvontaa, kielen oppimista ja oikeuksiin pääsyä tulee vahvistaa myös työnantajille asetettavilla velvoitteilla.

Vaikka kaikki työntekijän asemaan vaikuttavat säännökset eivät kuulu suoraan ulkomaalaislain 5 lukuun, ne vaikuttavat olennaisesti työperäisen maahanmuuton kokonaisuuteen ja hyväksikäytön riskiin. Siksi jälkiarvioinnissa on huomioitava myös työttömyystilanteen suoja-aika, 54 b § mukainen lupa työnantajan moitittavan menettelyn perusteella, pysyvän oleskeluluvan ehdot sekä kielitaitoon liittyvät vaatimukset.

PAM esittää, että työttömyystilanteen suoja-aika yhdenmukaistetaan kaikissa työperusteisissa luvissa vähintään yhdeksään kuukauteen. Lisäksi 54 b § mukaista lupaa tulee vahvistaa pidentämällä luvan kestoja, parantamalla sen tunnettuutta, turvaamalla perheenjäsenten asema ja säätämällä Maahanmuuttovirastolle velvollisuus arvioida luvan myöntämistä oma-aloitteisesti hyväksikäyttöepäilyissä.

Pysyvän oleskeluluvan ehtojen kiristymistä ja kielitaitovaatimuksia tulee arvioida työntekijän suojan näkökulmasta. Jos pysyvän oleskeluluvan saamista sidotaan kielitaitoon, työnantajille

tulee samalla säätää velvollisuus tukea työperäisten maahanmuuttajien suomen tai ruotsin kielen oppimista työajalla tai työnantajan kustannuksella.

Lisäksi työperäisen hyväksikäytön riskialat, kuten siivous- ja ravintola-ala, tulee tunnistaa laissa tai muussa velvoittavassa sääntelyssä. Riskialat tulee huomioida myös ulkomaalaislain 5 luvun soveltamisessa, kuten työnantajan selvittämisvelvollisuuksissa, sertifiointissa, valvonnassa ja luottamushenkilöiden toimintaedellytyksissä.

PAMin keskeinen viesti on, että ulkomaalaislain 5 luvun jälkiarviointia ei tule tehdä pelkästään lupamenettelyjen nopeuden ja hallinnollisen sujuvuuden näkökulmasta. Työperäistä maahanmuuttoa voidaan sujuvoittaa kestävästi vain, jos samalla vahvistetaan työntekijän oikeuksia, työnantajavastuuta, valvontaa ja mahdollisuutta irtautua hyväksikäytöstä.