

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain väliaikaista muuttamista. Ehdotetuilla laeilla sallittaisiin kaikille laillisesti maassa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille työnteko huoltovarmuuden ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta tärkeillä aloilla ja tehtävissä, joita tarkoitetaan komission tiedonannossa COVID-19 (2020/C 102 I/02) Ohjeet EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevan väliaikaisen matkustusrajoituksen täytäntöönpanosta, kauttakulkujärjestelyjen helpottamisesta EU:n kansalaisten kotiuttamiseksi ja vaikutuksista viisumipolitiikkaan sekä komission tiedoksiannossa (2020/C 102 I/03) Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden harjoittamista koskevat suuntaviivat covid-19-epidemian aikana.

Tiedonannoissa mainitut alat ja tehtävät olisivat pääsääntöisesti tehtäviä, joilla ulkomaisen työvoiman Suomeen saapumisen rajoitukset tai muut poikkeustilanteesta johtuvat työmarkkinoiden toimivuuden häiriöt aiheuttavat työvoimapulaa tai huoltovarmuus- tai muita toimialan toiminnalle merkittäviä haasteita. Tiedonannossa nämä tehtävät määritellään välttämättömäksi tehtäväksi tai tarpeeksi. Tällaisina tehtävinä on mainittu esimerkiksi terveydenhuollon ammatillaiset, maatalousalan kausityöntekijät, kuljetushenkilöstö, elintärkeän tai muuten välttämättömän infrastruktuurin parissa työskentelevät henkilöt, elintarviketeollisuus sekä eri hoitotyöntekijät. Laki koskisi kaikkia voimassaolevia oleskelulupia, viisumeita ja kausityötodistuksia sekä myös uusia myönnettäviä oleskelulupia, viisumeita ja kausityötodistuksia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Lait olisivat voimassa 31.12.2020 asti. Lakeja sovellettaisiin jo ennen lain voimaan tuloa myönnettyihin oleskelulupiin, viisumeihin tai kausityötodistuksiin.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
3 Tavoitteet	5
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	5
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	5
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	7
4.3 Taloudelliset vaikutukset	8
4.4 Työmarkkinavaikutukset, vaikutukset elinkeinoelämään	8
4.5 Vaikutukset yksilöiden asemaan	9
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	9
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	9
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	9
6 Voimaantulo	9
7 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	9
LAKIEHDOTUKSET	11
1. Laki ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta.....	11
2. Laki Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta	11

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Kiinassa käynnistyi vuoden 2020 alussa uuden koronaviruksen aiheuttama COVID-19 -tartuntatauti-epidemia. Tauti levisi nopeasti Kiinan ulkopuolelle. Maaliskuun 27. päivään mennessä tapauksia oli todettu yhteensä yli 550 000 maailmanlaajuisesti. Yhteensä noin 200 maata on raportoinut tartunnoista. Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronavirusepidemian pandemiaksi 11.3.2020.

Virus tarttuu ihmisestä toiseen pääasiallisesti pisaratartuntana lähikontaktissa. Itämisaika, eli aika altistumisesta ensioireiden alkuaan, on arvion mukaan noin 1—12 päivää, keskimäärin noin 5—6 päivää. Raportoiduista tapauksista 80 prosenttia on ollut lieviä. Noin 14 prosentilla tauti on ollut vakavampi, oireina keuhkokuume ja/tai hengenahdistusta, ja kuudella prosentilla tila on ollut kriittinen.

Valtioneuvosto on todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 16.3.2020, että maassa vallitsee koronavirustilanteen vuoksi poikkeusolot. Valtioneuvosto linjasi tällöin lisätoimenpiteistä koronavirustilanteen hoitamiseksi Suomessa. Linjattujen toimenpiteiden tarkoituksena on suojata väestöä sekä turvata yhteiskunnan ja talouselämän toiminta.

Esityksessä säädetään uusista väliaikaisista toimenpiteistä, jolla voitaisiin hyödyntää maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työpanosta nykyistä paremmin keskeisissä poikkeustilanteissa. Koronatilanteen vuoksi haasteena on saada riittävästi työvoimaa etenkin kausityöntekijöitä tarvitseville aloille, mutta myös rakennus- ja telakkateollisuuteen sekä energia-, teknologia-, logistiikka- ja kuljetusaloille. Lomautettuja ja työttömäksi jääviä työperusteisilla oleskeluluvilla asuvia ulkomaalaisia voitaisiin hyödyntää työvoimaa tarvitsevilla sektoreilla, etenkin maatalouden kausityössä.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä.

Esityksen kiireellisuuden vuoksi on tarpeen poiketa kuulemista säädösvalmistelussa koskevista ohjeista eikä esityksestä ole järjestetty kuulemiskierrosta.

2 Nykytila ja sen arviointi

Ulkomaalaisen maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon Suomessa sovelletaan ulkomaalaislakia (301/2004). Lisäksi maahantulon, oleskelun ja työntöön edellytyksistä säädetään laissa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten (907/2017), laissa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (908/2017) sekä laissa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018). Edellä mainituissa kolmessa laissa on viittaussäännös ulkomaalaislakiin. Ulkomaalaislaki sisältää maahanmuuttoa muun muassa oleskelua ja työntekoa koskevan perussääntelyn, josta ei erikseen säädetä uudelleen muissa edellä mainituissa laissa. Kausityötä koskevassa laissa säädetään kuitenkin muista laeista poiketen kausityötodistuksesta, joka osoittaa viisumivapaasti maassa oleskelevien oikeuden tehdä työtä Suomessa.

Valtioneuvosto on päättänyt 17.3. rajoittaa rajaliikenteen vain välttämättömään työ- ja muuhun liikenteeseen. Rajavartiolaitos on omassa soveltamisohjeessaan 19.3. tarkentanut, että käsitteellä tarkoitetaan vain huoltovarmuuden ja yhteiskunnan toimintojen kannalta välttämätöntä liikennettä. Valtioneuvoston päätöksen tavoitteena on vähentää matkustamista Suomeen.

Eri ministeriön ja eri alojen elinkeinojärjestöt ovat esittäneet perusteluja ulkomaisen työvoiman välttämättömyydestä eri toimialoilla. Kaikissa perusteluissa viitataan toimialan ja tehtävien kriittisyyteen joko huoltovarmuuden tai alan yritysten elinkeinon ja toimeentulon vaarantumisen tai molempien kannalta.

Osaavan ulkomaisen työvoiman saatavuuden varmistamiseksi ministeriöiden yhteinen poikkihallinnollinen virkamiestyöryhmä tuottaa arviota välttämättömistä huoltovarmuuden kannalta akuuteista tai toimialan toiminnan kannalta kriittisistä työtehtävistä (ml. huolto- ja asennustyöt), jotka eivät siedä viivästystä ja joiden suorittamatta jäämisellä olisi merkittävä vaikutus huoltovarmuuteen tai toimialan toimintaan. Tällaisia ulkomaista työvoimaa edellyttäviä työtehtäviä on erityisesti 1) maa-, puutarha- ja kalataloudessa, 2) elintarvikealalla, 3) energiahuollossa, 4) meri- ja valmistavassa teollisuudessa, 5) rakentamisessa, 6) liikenne- ja viestintäalalla, 7) kemianteollisuudessa, 8) lääketeollisuudessa ja terveysteknologialla sekä 9) metsäsektorilla. Etenkin kausityön merkitys alkutuotannossa on nostettu keskeiseksi haasteeksi työvoiman saatavuuden kannalta ulkomaisen työvoiman Suomeen saapumisen rajoitusten vuoksi, sillä etenkin maatalous ja luonnonmarjojen poiminta sekä osa metsätaloudesta on joko kaikilta tai merkittävilta osin toiminut jo pitkään ulkomaisen työvoiman varassa. Myös muilla tässä esityksessä tarkoitetuilla aloilla on merkittäviä ulkomaisen työvoiman suorittamia tehtäviä, joiden suorittamiseksi on tarpeen helpottaa Suomessa jo olevan työvoiman mahdollisuuksia siirtyä näihin tehtäviin.

Koronaepidemiasta johtuen monia ihmisiä lomautetaan tai jää työttömiksi. Valtaosa vapautuvasta työvoimasta tulee matkailu-, hotelli- ja ravintola-, kulttuuri- sekä palvelualalta. Näiden alojen joukossa on myös paljon Suomessa töissä olevia ulkomaalaisia. Edellä mainituille aloille on myönnetty työntekijän oleskelulupia v 2019-20 reilut 3500 kpl, ja näiden lisäksi aloilla työskentelee myös ulkomaalaistaustaisia yrittäjiä sekä jo pidempään maassa oleskelleita työntekijöitä.

Näiden työntekijöiden voidaan katsoa olevan erityisen haastavassa asemassa työmarkkinoilla, kun ottaa huomioon ammattialan rajatun työnteko-oikeuden sekä mahdollisen puutteellisen suomen kielen taidon. Kolmannen maan kansalaiselle myönnetty työperäinen oleskelulupa pysyy voimassa lomautuksen ajan, mutta jatkoluvan myöntämisen edellytyksenä on se, että toimeentulo on ollut turvattu edellisen luvan aikana (ansiotulo vähintään 1236€/kk) ja toimeentulo tulee olla turvattu myös jatkossa.

Koronatilanteen vuoksi haasteena on saada riittävästi työvoimaa etenkin kausityöntekijöitä tarvitseville puutarha-, maatalous- ja luonnontuoteteollisuusaloille, mutta myös rakennusosalalle ja telakkateollisuuteen sekä energia- teknologia-, logistiikka- ja kuljetusaloille. Lomautettuja ja työttömäksi mahdollisesti jääviä työperusteisilla oleskeluluvilla asuvia ulkomaalaisia voitaisiin hyödyntää työvoimaa tarvitsevilla sektoreilla, etenkin maatalouden kausityössä.

Voimassa oleva ulkomaalaislainsäädäntö ei mahdollista alanvaihtoa ensimmäisessä luvassa mainitulta alalta toiselle ilman että henkilö hakee jatkolupaa. Jatkolupahakemuksen yhteydessä saatavuusharkintaa ei tehdä ja alanvaihto on mahdollista.

Ongelmallisempaa jatkohakemukseen ohjaamisen kannalta on niiden henkilöiden tilanne Suomessa, joille on myönnetty työskentelyä varten ns. muu oleskelulupa ansiotyötä varten. Tällaisia

ovat mm. erityisosaamista vaativat asiantuntijat, urheilijat, valmentajat, uskonnollisen tai aatteellisen yhteisön palveluksessa olevat. Näiden henkilöiden työskentely on rajattu ulkomaalaislaissa vain tiettyyn työtehtävään, jolloin heidän hakiessaan jatkolupaa muulla ammattialalla tulee kyseeseen normaali oleskeluluvan hakemisprosessi. Tällöin hakemusprosessissa selvitetään myös ns. saatavuusharkinta, jos kyse ei ole asiantuntijatehtävästä.

Maahanmuuttovirastolla on valmius kiirehtiä työntekijän oleskeluluvan jatkohakemusta, jos työpaikka toisella ammattialalla on tiedossa. Tämä kuitenkin edellyttää käytännössä jatkolupahakemuksen jättämissä Enter Finland –palvelussa käyttäen vahvaa tunnistautumista, ja että hakemus maksetaan samalla. Muutoin hakija joutuu käymään tunnistautumassa, ja tämä on vallitsevan koronatilanteen takia hyvin vaikeaa.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on COVID-19 –pandemian johdosta mahdollistaa Suomessa jo voimassaolevalla oleskeluluvilla olevien kolmansien maiden kansalaisten työnteon jatkaminen huoltovarmuuden ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta tärkeillä aloilla ja tehtävissä, koska Suomeen ei tällä hetkellä voi matkustaa käytännössä muista maista eikä uutta työvoimaa ulkomailta ole käytännössä mahdollista juurikaan saada.

Esityksen tavoitteena on poikkeusoloissa lisätä työvoiman tarjontaa huoltovarmuuden kannalta akuutin tai toimialan kannalta kriittisissä työtehtävissä ensisijaisesti kotimaassa laillisesti oleskelevien ulkomaalaisten keskuudesta. Esitys on siten johdonmukainen hallituksen rajaliikenteen vähentämistä koskevan tavoitteen kanssa. Siltä osin kuin rajaliikenteen rajoituksista huolimatta maahan saapuu työvoimaa ulkomailta, nämäkin voisivat karanteenin jälkeen työskennellä kaikilla edellä mainituilla aloilla lupatyypistään riippumatta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain väliaikaista muuttamista siten, että näihin lakeihin lisättäisiin poikkeussäännös, joka sallisi kaikille laillisesti maassa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille työnteon huoltovarmuuden ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta tärkeillä aloilla ja tehtävissä, joita tarkoitetaan komission tiedonannossa COVID-19 (2020/C 102 I/02) Ohjeet EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämättöntä matkustamista koskevan väliaikaisen matkustusrajoituksen täytäntöönpanosta, kauttakulkujärjestelyjen helpottamisesta EU:n kansalaisten kotiuttamiseksi ja vaikutuksista viisumipoliitiikkaan sekä komission tiedoksiannossa (2020/C 102 I/03) Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden harjoittamista koskevat suuntaviivat covid-19-epidemian aikana.

Tiedonannoissa mainitut alat ja tehtävät olisivat pääsääntöisesti tehtäviä, joilla ulkomaisen työvoiman Suomeen saapumisen rajoitukset tai muut poikkeustilanteesta johtuvat työmarkkinoiden toimivuuden häiriöt aiheuttavat työvoimapulaa tai huoltovarmuus- tai muita toimialan toiminnalle merkittäviä haasteita. Tiedonannossa nämä tehtävät määritellään välttämättömäksi tehtäväksi tai tarpeeksi.

Komission tiedonannossa (2020/C 102 I/02) todetaan, että muuta kuin välttämättöntä matkustamista koskevaa väliaikaista rajoitusta ei pitäisi soveltaa henkilöihin, joilla on välttämätön tehtävä tai tarve. Näitä ovat terveydenhuollon ammattilaiset, terveysalan tutkijat ja vanhustenhoi-

don ammattilaiset, rajatyöntekijät, maatalousalan kausityöntekijät, kuljetushenkilöstö, diplomaatit, kansainvälisten järjestöjen henkilöstö, sotilashenkilöstö, humanitaarisen avun työntekijät ja pelastuspalveluhenkilöstö heidän hoitaessaan tehtäviään, kauttakulkumatkustajat, pakotavista perhesyistä matkustavat, kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat tai muista humanitaarisista syistä suojelua tarvitsevat henkilöt palauttamiskiellon periaatetta noudattaen.

Komission tiedonannossa (2020/C 102 I/03) todetaan, että on olennaisen tärkeää jatkaa kaikkien kriittisten ammattien työntekijöiden, myös rajatyöntekijöiden ja lähetettyjen työntekijöiden, vapaata liikkuvuutta. Jäsenvaltioiden olisi sallittava työntekijöille pääsy vastaanottavan jäsenvaltion alueelle ja esteetön pääsy heidän työpaikoilleen, erityisesti jos he harjoittavat jotakin seuraavista ammateista: terveydenhuollon erityisasiantuntijat, mukaan lukien avustavan hoitohenkilöstön ammattilaiset; lähihoitajat, kodinhoitajat ja muut terveydenhuollon työntekijät, mukaan lukien lasten, vammaisten ja vanhusten hoitotyöntekijät; tutkijat terveyteen liittyvillä aloilla; farmaseuttisen ja lääkinällisen laitteellisuuden työntekijät; työntekijät, jotka osallistuvat tarvaroiden toimittamiseen, erityisesti lääkkeiden, lääkintätarvikkeiden, lääkinnällisten laitteiden ja henkilönsuojainten toimitusketjuun, myös niiden asennukseen ja huoltoon; tieto- ja viestintäteknologian erityisasiantuntijat; informaatio- ja tietoliikenneteknologian asiantuntijat ja muut laitteiden välttämättömän huollon kannalta olennaiset asiantuntijat; tekniikan erityisasiantuntijat, kuten energia-alan asiantuntijat, insinöörit ja sähkötekniikan asiantuntijat; elintärkeän tai muuten välttämättömän infrastruktuurin parissa työskentelevät henkilöt; luonnontieteiden ja tekniikan asiantuntijat (myös vesihuoltoasiantuntijat); suojelu- ja vartiointityöntekijät; palomiehet/poliisit/vanginvartijat/vartijat/pelastuspalveluhenkilöstö; elintarvikkeiden valmistus ja jalostus sekä niihin liittyvät ammatit ja huoltotyöntekijät; elintarviketeollisuuden prosessityöntekijät (ml. elintarviketuotantotyöntekijä); kuljetusalan työntekijät, erityisesti: henkilö-, pakettiauton- ja moottoripyöräkuljettajat, kuorma-auton- ja linja-autonkuljettajat (mukaan lukien linja-auto- ja raitiovaunukuljettajat) ja ambulanssinkuljettajat, mukaan lukien kuljettajat, jotka kuljettavat unionin pelastuspalvelumekanismin puitteissa tarjottua apua, ja kuljettajat, jotka kuljettavat kotimaahansa palaavia EU:n kansalaisia toisesta jäsenvaltiosta heidän kotipaikkaansa tai lähtöpaikkaansa; liikennelentäjät; veturinkuljettajat; vaunujen tarkastajat, kunnossapitotyöpajojen henkilöstö sekä liikenteen hallintaan ja kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämiseen osallistuva rataverkon haltijoiden henkilöstö; meri- ja sisävesiliikenteen työntekijät; kalastajat; julkisten laitosten, mukaan lukien kansainvälisten järjestöjen, kriittisissä tehtävissä toimiva henkilöstö. Lisäksi tiedonannossa todetaan, että tietyissä olosuhteissa maatalouden kausityöntekijät suorittavat kriittisiä sadonkorjuu-, istutus- tai hoitotehtäviä. Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltioiden olisi kohdeltava kyseisiä työntekijöitä samalla tavalla kuin edellä mainittuja kriittisiä ammatteja harjoittavia työntekijöitä.

Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin tässä pykälässä tarkoitettuihin Euroopan komission tiedonantoihin sisältyvistä tehtävistä.

Säännös koskisi kaikkia voimassaolevia oleskelulupia, viisumeita ja kausityötodistuksia, ja myös poikkeustilan aikana myönnettäviä uusia oleskelulupia, viisumeita ja kausityötodistuksia. Säännös olisi voimassa 31.12.2020 asti.

Maahantulon, oleskelun ja työnteon edellytyksistä säädetään lisäksi laissa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (908/2017) ja laissa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018). Ulkomaalaislakiin tehtävä väliaikainen muutos koskisi myös näitä lakeja. Laissa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (908/2017) suhteesta ulkomaalaislakiin säädetään 4 §:ssä ja laissa kolmansien maiden kansala-

laisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018) suhteesta ulkomaalaislakiin säädetään 3 §:ssä. Kaikkien näiden säännösten sisältönä on, että ulkomaalaislain säännökset soveltuvat, ellei kyseisessä erityislaissa ole säädetty toisin.

Koska esityksessä on kyse poikkeussäännöksestä, laki olisi väliaikainen ja se olisi voimassa 31.12.2020 asti.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Valtioneuvosto on päättänyt 17.3. rajoittaa rajaliikenteen vain välttämättömään työ- ja muuhun liikenteeseen. Rajavartiolaitos on omassa soveltamisohjeessaan 19.3. tarkentanut, että käsitteellä tarkoitetaan vain huoltovarmuuden ja yhteiskunnan toimintojen kannalta välttämätöntä liikennettä. Valtioneuvoston päätöksen tavoitteena on vähentää matkustamista Suomeen.

Eri ministeriön ja eri alojen elinkeinojärjestöt ovat esittäneet perusteluja ulkomaisen työvoiman välttämättömyydestä eri toimialoilla. Kaikissa perusteluissa viitataan toimialan ja tehtävien kriittisyyteen joko huoltovarmuuden tai alan yritysten elinkeinon ja toimeentulon vaarantumisen tai molempien kannalta.

Maa- ja metsätalousministeriö on todennut, että normaalivuonna puutarhasektorilla ulkomaista työvoimaa on koko vuonna noin 16 000 henkeä. Työvoimalle on akuutti tarve juuri keväällä, koska koko vuoden toiminnan määrää se, saadaanko keväällä istutettua taimet ja kylvettyä siemenet oikea-aikaisesti. Jos työvoimaa ei saada, ei myöskään ole satoa korjattavaksi. Tilanteen tekee akuutiksi se, että päätökset viljelyn laajuudesta tehdään näinä päivinä. Taimia ja siemeniä ei uskalleta tilata, jos ei ole varmuutta siitä, että ne saadaan maahan ja sato aikanaan korjattua. Satojen pieneneminen vaikuttaa kielteisesti huoltovarmuuteen ja kuluttajille tarjolla olevien tuotteiden määrään.

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto (MTK) on analysoinut koronaepidemian ja heikenevän taloustilanteen vaikutuksia maatalouteen ja suomalaisen ruokaturvan varmistamiseen. MTK:n arvion mukaan tilanne maatalousmarkkinoilla ja maatalojen taloudessa uhkaa heiketä nopeasti. MTK:n mukaan ruokaturvan merkitys korostuu poikkeusoloissa ja suomalainen ruokaverkosto on osoittanut toimintavarmuutensa. Käsillä on vuoden tärkein aika ruokaturvan varmistamisen kannalta eli uusi satokausi. Tarve on suurin puutarhasektorilla ja erikoiskasvien viljelyssä. Kriittistä henkilöstöä ovat erikoisammattitaitoa omaavat henkilöt.

Koronatilanteen vuoksi haasteena on saada riittävästi työvoimaa huoltovarmuuden kannalta akuutteihin tai toimialan toiminnan kannalta kriittisiin työtehtäviin (ml. huolto- ja asennustyöt), jotka eivät siedä viivästystä ja joiden suorittamatta jäämisellä olisi merkittävä vaikutus huoltovarmuuteen tai toimialan toimintaan. Tällaisia ulkomaista työvoimaa edellyttäviä työtehtäviä on erityisesti 1) maa-, puutarha- ja kalataloudessa, 2) elintarvikealalla, 3) energiahuollossa, 4) meri- ja valmistavassa teollisuudessa, 5) rakentamisessa, 6) liikenne- ja viestintäalalla, 7) kemianteollisuudessa, 8) lääketeollisuudessa ja terveysteknologialla sekä 9) metsäsektorilla.

Lomautettuja ja työttömäksi mahdollisesti jääviä työperusteisilla oleskeluluvilla asuvia ulkomaalaisia voitaisiin hyödyntää edellä mainituilla aloilla.

Mahdollisuus hyödyntää Suomessa jo voimassaolevalla oleskeluluvilla olevien kolmansien maiden kansalaisten työpanosta huoltovarmuuden ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta tärkeillä aloilla ja tehtävissä on erityisen tärkeää, koska Suomeen ei tällä hetkellä voi matkustaa käytännössä muista maista eikä uutta työvoimaa ulkomailta ole mahdollista saada.

4.3 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia valtion talousarvioon. Mahdolliset työllisyys- ja tuotantovaikutukset kasvattavat erityisesti valtion ansiotuloveroon ja arvonalisäveroon perustuvia verotuloja ja pienentävät valtion sosiaaliturvaan liittyviä menoja. Keskeisimmät vaikutukset liittyvät kuitenkin kausityövoimasta riippuvaisten alojen yritysten selviytymiseen koronakriisin aiheuttaman tarjontashokin yli.

4.4 Työmarkkinavaikutukset, vaikutukset elinkeinoelämään

Esityksen arvioidaan lisäävän työvoiman tarjontaa huoltovarmuuden ja työvoiman tarjonnan kannalta kriittisillä aloilla poikkeusaikana. Erityisesti lain voimaantulo lisäsi tarjontaa alkutuotannossa maatalous- ja puutarhatuotannon sekä tuotantoeläinten hoitoon liittyvissä töissä. Suurin osa näiden alojen kausiluontoisista töistä ajoittuu kasvukaudelle, mistä johtuen työvoiman tarve vähenee loppuvuotta kohden.

Lakiesitys koskee kaikkia voimassaolevia oleskelulupia, joista 30.9.2020 mennessä päättyy 28 720 ja 31.12.2020 mennessä 43 502 (tilanne 30.3.2020). Käytännössä kuitenkin vain pieni osa henkilöistä, joiden oleskelulupa päättyy vuoden 2020 haluaa ja soveltuu huoltovarmuuden ja työvoiman tarjonnan kannalta kriittisille aloille.

Ulkomainen työvoima on perhe- ja asumistilanteessa johtuen keskimäärin liikkuvampaa kuin suomalainen työvoima, mistä johtuen ulkomaisen työvoiman työn tarjonnan lisäyksellä voi olettaa olevan määräänsä suurempi positiivinen tarjontavaikutus. Koska alkutuotannon kausiluontoisista töistä suuri osa tehdään jo nyt ulkomaisen työvoiman voimin, on lain suomalaisen työvoimaan kohdistuva syrjäyttämisaikutus todennäköisesti hyvin pieni tai olematon.

Työperusteisista oleskelulupia päättyy 30.9.2020 mennessä 7 081 ja 31.12.2020 mennessä 11 670. Näistä alkutuotannon kannalta potentiaalisimmat oleskelulupatyypit ovat ne henkilöt, joiden oleskelulupa on myönnetty kausityön tai osaratkaisua edellyttävän työnteon perusteella. Kausityöntekijöiden oleskelulupia päättyy 30.9.2020 mennessä 436 ja 31.12.2020 mennessä 886. Osaratkaisua edellyttävien työnteon perusteella myönnettyjä lupia päättyy 30.9.2020 mennessä 1 369 ja 31.12.2020 mennessä 2 630.

Potentiaalista työvoimaa voi löytyä myös koronaviruksen takia lomautetuista tai irtisanotuista ulkomaalaisista työntekijöistä tai kansainvälisistä opiskelijoista. Kansainvälisten opiskelijoiden oleskelulupia päättyy 30.9.2020 mennessä 5690 ja 31.12.2020 mennessä 6 440.

Kokonaisuudessaan lain voimaantulo lisää työvoiman tarjontaa potentiaalisesti kymmenillä tuhansilla henkilöillä, mutta käytännössä työllisyysvaikutuksen voi odottaa jäävän joihinkin satoihin.

Esitys tukee osaltaan huoltovarmuustavoitteiden toteutumista sekä pienentää rajaliikenteen rajoittamisesta aiheutuvia elinkeinoelämän vahinkoja lisäämällä työvoiman tarjontaa kriittisillä aloilla. Työvoiman saannin varmistaminen vähentäisi talousvaikeuksia erityisesti maataloudessa ja puutarha-alalla. Ilman riittävää työvoimaa yritykset vähentävät investointejaan tulevan kesään satoon. Satokauden epäonnistuminen johtaisi monen tilan kohdalla konkurssiin, koska erikoisviljely on hyvin pääomavaltaista ja taloudellisia puskureita ei useimmilla tiloilla ole. Yritysten konkurssien vaikutukset heijastuisivat myös pitkälle tulevaisuuteen.

4.5 Vaikutukset yksilöiden asemaan

Esitys mahdollistaa poikkeusolojen takia lomautettujen ja irtisanottujen ulkomaalaisten työllistymisen huoltovarmuuden kannalta kriittisiin tehtäviin. Esitys mahdollistaa siten paitsi ulkomaalaisten laillisen maassa oleskelun, myös ansiotulojen jatkumisen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Valmistelun aikana on arvioitu vaihtoehtoa, jossa lomautetut tai irtisanotut kolmannen maan kansalaiset, joiden oleskelulupa työn perusteella on vielä voimassa, ohjattaisiin hakemaan jatkolupaa ja näiden hakemusten käsittely priorisoitaisiin maahanmuuttovirastossa. Tämä kuitenkin edellyttäisi käytännössä jatkolupahakemuksen jättämisessä Enter Finland –palvelussa käyttäen vahvaa tunnistautumista, ja että hakemus maksettaisiin samalla. Muutoin hakija joutuisi käymään tunnistautumassa, ja tämä on vallitsevan koronatilanteen takia hyvin vaikeaa. Tämä vaihtoehto ei olisi työvoiman saannin kannalta yhtä nopea ratkaisu, koska jatkolupahakemuksen käsittely vie aikaa ja työllistää maahanmuuttovirastoa ja työ- ja elinkeinotoimistoa.

Ongelmallisempaa jatkohakemukseen ohjaamisen kannalta olisi niiden henkilöiden tilanne Suomessa, joille on myönnetty työskentelyä varten ns. muu oleskelulupa ansiotyötä varten. Tällaisia ovat mm. erityisosaamista vaativat asiantuntijat, urheilijat, valmentajat, uskonnollisen tai aatteellisen yhteisön palveluksessa olevat. Näiden henkilöiden työskentely on rajattu ulkomaalaislaissa vain tiettyyn työtehtävään, jolloin heidän hakiessaan jatkolupaa muulla ammattialalla tulee kyseeseen normaali oleskeluluvan hakemisprosessi. Tällöin hakemusprosessissa selvitetään myös ns. saatavuusharkinta, jos kyse ei ole asiantuntijatehtävästä.

Toisena vaihtoehtona on arvioitu lainsäädäntömuutosta, jossa Suomessa työperusteisella oleskeluluvalla oleva henkilö voisi jatkaa työskentelyä ilman uutta oleskelulupahakemusta, mikäli hän voi osoittaa työllistyvänsä esim. kausiluonteisessa työssä. Tässä vaihtoehdossa on ongelmana muun muassa oleskelulupien mahdollinen lyhyt voimassaoloaika suhteessa siihen tarpeeseen, jonka kausityö asettaa. Tällä vaihtoehdolla ei riittävästi pystyittäisi vastaamaan työvoiman tarpeeseen esim. maataloussektorilla ja henkilöt joutuisivat hakemaan uutta oleskelulupaa mahdollisesti hyvinkin pian.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Useat valtiot ovat koronavirusepidemian käynnistyttyä rajoittaneet maahantuloa, maastalähtöä tai määränneet rajansa kokonaan suljettavaksi. Lisäksi lento- ja laivaliikenne Suomeen muista maista on lähes kokonaan lakkautettu.

6 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

7 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan lailla. Esitys koskisi poikkeusoloissa ulkomaalaisten oleskelua ja maahan tuloa sekä työnteko-oikeutta maassa sekä kaikkien työikäisten ulkomaalaisryhmien osalta yhdenvertaisesti. Esitys on siten perustuslain 9 §:n 4 momentin kanssa sopusoinnussa.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Esitys ei antaisi ulkomaalaisille yleistä oikeutta työntekoon, vaan oikeus koskisi työskentelyä huoltovarmuuden ja työmarkkinoiden toiminnan kannalta kriittisissä tehtävissä. Nämä tehtävät luettelaisiin laissa siten, että alat ja tehtävät, jotka sisältyvät Euroopan komission tiedonantoihin 30.3.2020(2020/C 102 I/02 ja 2020/C 102 I/03), joista toinen koskee EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevan väliaikaisen matkustusrajoituksen täytäntöönpanoa ja toinen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden, olisivat pykälässä tarkoitettuja aloja ja tehtäviä. Tiedonannoissa nämä tehtävät määritellään välttämättömäksi tehtäväksi tai tarpeeksi. Esitys kuitenkin asettaisi osan ulkomaalaisista eli ne, jotka voivat työllistyä edellä mainittuihin tehtäviin, ja osan työnantajista eli edellä mainituilla aloilla toimivat työnantajat muita edullisempaan asemaan.

Perustuslakivaliokunta ei tietävästi ole käytännössään pohtinut hyväksyttävän eri asemaan asettamisen perustetta ulkomaalaislainsäädännön osalta. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle muuten asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä luettujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5—6). Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä myös johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen siitä, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6).

Esityksessä oikeutettaisiin ulkomaalaisen työntekeä tietyillä huoltovarmuuden ja työmarkkinoiden toiminnan kannalta kriittisillä aloilla. Esitys liittyy kiinteästi käsillä oleviin poikkeusoloihin, erityisesti rajaliikenteen rajoittamiseen ja siitä aiheutuvaan työvoiman saatavuusongelmiin edellä mainituilla aloilla. Tästä syystä lain soveltamisen rajoittaminen näille aloille on asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Esitykseen sisältyy valtuus tarvittaessa säätää työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella tarkemmin tehtävistä, joihin lakia sovellettaisiin. Asetuksen valmistelu perustuu huolelliseen lain vaikutusten arviointiin. Siksi lain soveltamisen rajoitusta tiettyihin huoltovarmuuden ja työmarkkinoiden toiminnan kannalta kriittisiin tehtäviin ei ole pidettävä myöskään mielivaltaisena eikä kohtuuttomana. Siksi on katsottava, että eri tehtävissä ja aloilla toimivien ulkomaalaisten ja heidän työnantajiensä mahdolliselle eri asemaan asettamiselle on perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään ulkomaalaislakiin (301/2004) väliaikaisesti uusi 213 b § seuraavasti:

14 luku

Erinäiset säännökset

213 b §

Työnteko eräissä tilanteissa

Tämän lain nojalla myönnetty oleskelulupa tai viisumi oikeuttaa työntekoon kaikilla huoltovarmuuden tai työmarkkinoiden toimivuuden kannalta olennaisilla aloilla ja tehtävissä, joita tarkoitetaan komission tiedonannossa COVID-19 (2020/C 102 I/02) Ohjeet EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevan väliaikaisen matkustusrajoituksen täytäntöönpanosta, kauttakulkujärjestelyjen helpottamisesta EU:n kansalaisten kotiuttamiseksi ja vaikutuksista viisumipolitiikkaan sekä komission tiedoksiannossa (2020/C 102 I/03) Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden harjoittamista koskevat suuntaviivat covid-19-epidemian aikana.

Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella voidaan säätää tarkemmin tässä pykälässä tarkoitettuihin Euroopan komission tiedonantoihin sisältyvistä tehtävistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2020 asti.

2.

Laki

Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annettuun lakiin (907/2017) väliaikaisesti uusi 17 a § seuraavasti:

17 a §

Työnteko eräissä tilanteissa

Tämän lain nojalla myönnetty oleskelulupa, viisumi tai kausityötodistus oikeuttaa työntekoon kaikilla huoltovarmuuden tai työmarkkinoiden toimivuuden kannalta olennaisilla aloilla ja tehtävissä, joita tarkoitetaan komission tiedonannossa COVID-19 (2020/C 102 I/02) Ohjeet EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevan väliaikaisen matkustusrajoituksen täytäntöönpanosta, kauttakulkujärjestelyjen helpottamisesta EU:n kansalaisten kotiuttamiseksi ja vaikutuksista viisumipolitiikkaan sekä komission tiedoksiannossa (2020/C 102 I/03) Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden harjoittamista koskevat suuntaviivat covid-19-epidemian aikana.

Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella voidaan säätää tarkemmin tässä pykälässä tarkoitettu Euroopan komission tiedonantoihin sisältyvistä tehtävistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2020 asti.

Helsingissä 2.4.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Työministeri Tuula Haatainen