

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO
15/2013 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 1 päivänä lokakuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 139/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Jarmo Tiukkanen, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Olli Sorainen, työ- ja elinkeinoministeriö

- hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki ja hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Johanna Rätty, Maahanmuuttovirasto
- erikoissuunnittelija Villiina Hellsten, Tilastokeskus
- johtava asiantuntija Jarmo Räihä, Helsingin kaupunki, sosiaali- ja terveysvirasto
- ylitarkastaja Mikko Joronen, Vähemmistövaltuutetun toimisto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- Suomen Yrittäjät ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön kolmansien maiden kansalaisille maassa oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää lupaa sekä siihen liittyvää työntekijöiden yhdenver-

taista kohtelua suhteessa jäsenvaltion omiin kansalaisiin koskeva direktiivi (ns. yhdistelmäladirektiivi). Direktiivillä pyritään yksinkertaistamaan ja yhdenmukaistamaan työntekeope-
rusteisten oleskelulupien myöntämistä jäsenvaltioissa siten, että oleskelulupa ja työntekeoikeus myönnetään yhden hakemuksen menette-
lyssä ja merkitään samaan asiakirjaan. Tarkoi-

tus on saattaa menettely toimivammaksi niin työnantajien kuin työntekijöidenkin kannalta ja parantaa mahdollisuuksia valvoa työskentelyn laillisuutta.

Lisäksi direktiivi turvaa kolmansista maista tuleville työntekijöille jäsenvaltion kansalaisten kanssa yhdenvertaisen kohtelun esimerkiksi työelämän, koulutuksen ja sosiaaliturvan alueilla. Direktiivillä ei muuteta lupaharkinnan sisältöä tai puututa jäsenvaltioiden toimivaltaan päättää ulkomaisen työvoiman tulosta työmarkkinoille.

Esityksen tavoitteena on saattaa kansallinen lainsäädäntö vastaamaan yhdistelmälapadirektiivin säännöksiä. Direktiivi ei vaadi suuria muutoksia oleskelulupien ja niihin liittyvien työnteko-oikeuksien myöntämismenettelyn nykytilaan Suomessa. Direktiivin tarkoituksen edistämiseksi esityksessä ehdotetaan kuitenkin ulkomaalaislain työntekoa koskevia säännöksiä selvennettäviksi ja yksinkertaistettaviksi. Tavoitteena on, että erilaiset työntekoa varten myönnettävät luvat ja ulkomaalaisen työnteko-oikeus eri tilanteissa muodostaisivat nykyistä selvemmän kokonaisuuden.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi direktiivin mukainen neljän kuukauden enimmäiskäsittelyaika työnteon perusteella tehdyille oleskelulupahakemuksille. Määräajan kulumisen katkeaa mahdollisten lisäselvitysten hankkimisen ajaksi.

Valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja taroituksenmukaisena yhdistelmälapadirektiivin toimeenpanemiseksi. Valiokunta kannattaa ehdotuksia ulkomaalaislain selkiyttämiseksi ja yksinkertaistamiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että ulkomaalaislain yksikertaistamis- ja selkiyttämistyötä jatketaan, sillä laki jää nyt ehdotettujen muutosten jälkeenkin hyvin monimutkaiseksi ja vaikeaselkoiseksi. Valiokunta pitää niin työnantajien kuin työntekijöidenkin kannalta hyvänä neljän kuukauden käsittelyajan lisäämistä lakiin. Valiokunta korostaa kuitenkin, että neljän kuukauden käsittelyaika on työvoimaa tarvitsevan yrityksen näkökulmasta aivan liian pitkä. Valiokunta pitää tärkeänä, että hakemus-

ten käsittelyprosesseja tehostetaan ja lupien käsittelyaikoja lyhennetään.

Työnantajakohtaiset työntekijän oleskeluluvat

Ulkomaalaislain muutosehdotuksen 74 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta erityisestä syystä rajata työntekijän oleskelulupa koskemaan työtä tietyn työnantajan palveluksessa. Perustelujen mukaan työ- ja elinkeinotoimisto päättää osapäätöksessään hakemuksessa esitetyn perusteella, mitä työtä ulkomaalainen voi tehdä tietyn työnantajan palveluksessa. Yhdistelmälapadirektiivi ei tunne erottelua alakohtaisiin ja työnantajakohtaisiin oleskelulupiin.

Valiokunta on saanut Maahanmuuttovirastolta selvityksen työnantajakohtaisten oleskelulupien määrästä. Saadun selvityksen mukaan yli puoleen työntekijän oleskeluluvista on liittynyt työnantajakohtainen rajoitus. Lainsäätäjän tarkoitus on kuitenkin ollut, että työntekijän oleskeluluvat annettaisiin pääsääntöisesti ammattialakohtaisina ja työnantajakohtaista rajoitusta käytettäisiin vain poikkeuksellisesti ja erityisistä syistä.

Valiokunta on käsitellyt työnantajakohtaisiin oleskelulupiin liittyviä työsuojelullisia ja ihmiskaupalle altistavia ongelmia muun muassa kansallisen ihmiskaupparaportoinnin kertomuksesta vuodelta 2010 antamassaan mietinnössä (TyVM 13/2010 vp). Mietinnössään valiokunta edellyttää, että ulkomaalaislakia muutetaan pikaisesti niin, että oleskelulupia ei enää myönnetä työnantajakohtaisina.

Valiokunta toistaa työnantajakohtaisista oleskeluluvista esittämänsä näkemykset ja toteaa, että työnantajakohtaisella oleskeluluvalla Suomessa oleva työntekijä on hyvin haavoittuvassa asemassa, koska hänen oleskelulupansa riippuu työnteon jatkumisesta kyseisen työnantajan palveluksessa. Ilmoituskynnys räikeistäkin väärinkäytöksistä on korkea, koska seuraamuksena työpaikan menettämisestä on joutuminen pois maasta. Työntekijöihin kohdistuvien väärinkäytösten ja ihmiskaupan ehkäisemiseksi

on tärkeää, että työntekijöillä on aina mahdollisuus hakea uutta työpaikkaa, jos he kokevat tulevaisuutensa väärin kohdelluiksi.

Valiokunta esittää, että hallintovaliokunta poistaa lakiehdotuksen 74 §:n 2 momentin säännöksen.

Työnteon perusteella oleskelulupaa hakaneiden toimeentulo

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa nousi esiin kysymys ulkomaalaistaustaisten henkilöiden suuresta määrästä toimeentulotuen saajien joukossa Helsingin kaupungissa. Valtaosa näistä henkilöistä on EU-kansalaisia tai turvapaikanhakijoita, joita nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys ei koske. Valiokunnan arvion mukaan vastaava tilanne on toimeentulotuen saajien joukossa myös monissa muissa kunnissa.

Direktiivin toimeenpano edellyttää joitakin muutoksia sosiaaliturvajärjestelmäämme, koska työsuhteessa olevia ja vähintään kuusi kuukautta työsuhteessa olleita ja työttömiksi rekisteröityjä kolmansista maista tulleita työntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti omien kansalaisten kanssa. Sosiaaliturvaa koskevia muutoksia käsitellään sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteilla olevassa hallituksen esityksessä laeiksi asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta.

Tämän esityksen käsittelyyn liittyy lähinnä kysymys hylkäävästä työperusteisesta oleskelulupapäätöksestä valittaneiden kolmansien maiden kansalaisten toimeentulon järjestämisestä. Maahanmuuttovirastosta saatujen selvitysten mukaan vuonna 2012 myönnettiin noin 5 000 oleskelulupaa työnteon perusteella. Kielteinen päätös annettiin noin 1 200 hakijalle, joista arvion mukaan noin 40–50 % eli noin 500 hakijaa valittaa päätöksestä. Pääsäännön mukaan ensimmäistä oleskelulupaa koskeva hakemus tehdään ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Suomesta tehtyjä on työperusteisista hakemuksista noin kolmasosa. Selvityksestä ei ilmene, kuinka paljon kielteisissä päätöksissä on sellaisia, joissa haki-

ja oleskelee jo Suomessa. Jos oletetaan, että osuus on sama kolmannes kuin kaikista hakijoista, niin 500 valittajasta noin 170 henkilöä oleskelisi Suomessa. Näistäkin osa pystynee turvaamaan toimeentulonsa esimerkiksi omien tai puolisonsa varojen avulla, joten toimeentulotukea hakevia ei liene kovin monta.

Toimeentulotuen saantiajan ei myöskään pitäisi muodostua kovin pitkäksi, koska työperusteiseen Suomesta käsin haettuun oleskelulupa-asiaan tehdään kielteisen päätöksen yhteydessä myös käännytyspäätös. Henkilön maasta poistaminen voidaan tehdä ennen valitusasian käsitellyä hallinto-oikeudessa. Puhtaasti työperusteisissa asioissa hallinto-oikeus ei yleensä kiellä täytäntöönpanoa, vaan siihen edellytetään muita syitä. Näin ollen Suomessa valitusvaiheessa pidempään oleskelevia, työperusteiseen hakemukseen kielteisen päätöksen saaneita henkilöitä ei juurikaan pitäisi olla ensimmäisten oleskelulupien osalta.

Jatkolupavaiheessa tilanne on erilainen, koska tällöin maasta poistaminen tapahtuu karkotusprosessissa ja edellyttää lopullista päätöstä. Toisaalta suuri osa jatkoluvan hakijoista voi lakiehdotuksen 80 §:n 1 ja 2 momentin nojalla jatkaa työnteoa, kunnes kielteinen päätös on saanut lainvoiman.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että kunnat joutuvat aika harvoin myöntämään toimeentulotukea työperäisestä oleskelulupapäätöksestä valittaneille henkilöille. Valiokunta katsoo kuitenkin, että toimeentulotukilain ja ulkomaalaislain välistä suhdetta olisi hyvä selvittää ja miettiä, onko järjestelmässä muutostarpeita kielteisen työperäisen oleskelulupapäätöksen saaneiden osalta ja miten valtion ja kuntien välinen vastuunjako ulkomaalaisten toimeentulon turvaamisessa tulisi järjestää.

Samalla valiokunta kiinnittää huomiota niihin haasteisiin, joita EU-kansalaisten vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä yhdenvertaisen kohtelun vaatimus asettaa suomalaiselle asumisperusteiselle sosiaaliturvajärjestelmälle. Esimerkiksi muista EU-maista Suomeen töihin tulevat saattavat joutua pitkäaikaisen toimeentulotuen varaan alhaisen palkan tai työn päättymisen joh-

dosta. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus seuraa, millaisia kustannus- ja muita vaikutuksia sosiaaliturvan sopeuttamisesta EU-kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen aiheutuu.

Vaikutusten arviointi ja tilastoinnin kehittäminen

Valiokunta pitää tärkeänä ehdotetun lainsäädännön vaikutusten seurantaa ja arviointia. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ulkomaista työvoimaa koskevien tilastojen puutteellisuus vaikeuttaa mahdollisuuksia seurata ja arvioida lainsäädännön vaikutuksia. Nykyinen tilastointijärjestelmä ja eri viranomaisten rekistereistä saatavat tilastot eivät anna riittävää yleiskuvaa tilapäisesti maassa oleskelevien ulkomaalaisten työnteosta. Puutteelliset tiedot ulkomaalaisten työntekijöiden määrästä vaikeuttavat myös nyt käsiteltävinä olevien lakiehdotusten kustannusvaikutusten luotettavaa arviointia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on työperäistä maahanmuuttoa koskevassa kertomuksessaan (13/2012) edellyttänyt, että ulkomaista työvoimaa koskeva tilastointi saatetaan ajan tasalle. Valtiovarainministeriö onkin asettanut Tilastokeskukseen työryhmän laatimaan ehdotuksia tilastoinnin puutteiden korjaamiseksi. Työryhmän on määrä antaa toimenpide-ehtouksensa asiasta 31.5.2014 mennessä.

Valiokunta kiirehtii ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevien tilastojen kehittämistyötä.

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tarja Filatov /sd
vpj. Anne-Mari Virolainen /kok (osittain)
jäs. Anna Kontula /vas (osittain)
Jari Lindström /ps
Eeva-Maria Maijala /kesk
Lea Mäkipää /ps
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd

Elisabeth Nauclér /r (osittain)
Annika Saarikko /kesk (osittain)
Kristiina Salonen /sd (osittain)
Arto Satonen /kok
Mikko Savola /kesk (osittain)
Eero Suutari /kok
Katja Taimela /sd
Maria Tolppanen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Hallituksen esityksen tarkoituksena on implementoida Euroopan unionin yhdistelmälapadirektiivi (2011/98/EU) Suomessa. Direktiivi pyrkii yhdenmukaistamaan kolmansista maista tulevien työntekijöiden maahanpääsyä koskevia menettelyjä.

Perussuomalaisten mielestä kyseinen direktiivi aiheuttaa suuren periaatteellisen ongelman, sillä toteutuessaan se avaa suomalaisen sosiaaliturvan kolmansista maista tuleville työntekijöille turhan laajana. Valiokuntaryhmämme näkee, että yhdenvertaisen kohtelun laajentaminen direktiivin avulla parantaa liikaa sekä oikeudettomasti ulkomaalaisryhmien asemaa maassamme suhteessa kantaväestöön. Direktiivi pyrkii myös romuttamaan suomalaisen sosiaaliturvan asumisperusteisuuden periaatteen. Emme kannata sitä, että Euroopan unionin annetaan askel askeleelta sekaantua yhä useampiin sellaisiin asioihin, joiden ei sille pitäisi kuulua. Suomen sosiaaliturvapolitiikasta sekä työllisyyspolitiikasta tulee päättää Suomessa, ei Brysselissä tai Strasbourgissa. Pala palalta etenemisen vaihtoehto on valittu todennäköisimmin siksi, että sosiaali- ja työllisyyspolitiikan siirtäminen kerta-räjäyksellä jäsenmailta EU:lle olisi poliittisesti mahdotonta. Valiokuntaryhmämme on täysin varma siitä, että jos nykyisenlainen kehitys olisi ollut kansan tiedossa jäsenyysneuvotteluiden aikaan — niin emme olisi liittyneet aikoinaan Euroopan unioniin.

Mielestämme ongelma on myös se, että pääsy sosiaaliturvan piiriin voi aueta varsin vähäisellä ja lyhytaikaisella työskentelyllä. Aivan kuten hallituksen esityksessään todetaan, direktiivin täytäntöönpano saattaa pitkällä aikavälillä lisätä sellaisten maahantulijoiden määrää, jotka pyrkivät hyötymään korkeatasoisista sosiaalietuuksista ja -palveluista Suomessa. Tällä on luonnollisesti sekä suoria että välillisiä vaikutuksia, jois-

ta ensin mainitut aiheutuvat asumisperusteisiin etuuksiin ja terveystalveluihin oikeutettujen ja niitä käyttävien ulkomaalaisten määrän kasvusta. Koska sosiaali- ja työllisyystalveluihin kohdistuu jo nykyisellään leikkauspaineita, emme näe järkeväksi kasvattaa direktiivillä mahdollisten käyttäjien määrää ulkomaalaisilla työntekijöillä. Valiokuntaryhmämme mielestä tämä riski on olennainen, vaikka se kiistetäänkin sillä perusteella, että muutokset järjestelmään eivät lisäisi merkittävästi työnteon perusteella tehtäviä oleskelulupahakemuksia.

Direktiivin artiklan kolmannen kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat itse päättää, että direktiivin II lukua ei sovelleta niihin kolmansien maiden kansalaisiin, joille on joko myönnetty lupa työntekoon jonkin jäsenvaltion alueella enintään kuudeksi kuukaudeksi tai joille on myönnetty pääsy jäsenvaltioon opiskelua varten. Mielestämme on hyvä, jos Suomi hyödyn-tää tätä mahdollista rajausta. Valiokuntaryhmämme jopa rohkaisee siihen, että tätä rajaush-mahdollisuutta käytetään hyvin järjestelmällisesti ja tehokkaasti maassamme, sillä muutoin kasvaa riski entisestään siihen, että järjestelmää käytetään väärin, koska se on liian houkutteleva ulkomaalaisen silmin.

Kokonaisuudessaan yhdenvertaisen kohtelun piiriin tuleva uusi ryhmä ovat viisumin perusteella tai viisumivapaasti maassa työskentelevät henkilöt. Näin ollen tässä vaiheessa olisi ollut syytä ennakoida Venäjän ja Suomen välistä mahdollista viisumivapautta ja arvioida tarkemmin sen vaikutuksia direktiiviä implemen-toitaessa.

Lopuksi toteamme vielä, että lupaharkinnan sisältö ja päättäminen työvoiman tulosta työ-markkinoille tulee jatkossakin jäädä kansallisen päätöksenteon varaan. Tämä on asia, josta ei tule tinkiä.

TyVL 15/2013 vp — HE 139/2013 vp

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 2013

Jari Lindström /ps
Lea Mäkipää /ps
Maria Tolppanen /ps