

## **TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVO- VALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2004 vp**

**Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi  
siihen liittyviksi laeiksi**

**Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi  
siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esi-  
tyksen (HE 28/2003 vp) täydentämisestä**

*Hallintovaliokunnalle*

### **JOHDANTO**

#### ***Vireilletulo***

Eduskunta on 16 päivänä kesäkuuta 2003 lähettäessään hallituksen esityksen ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Hallintovaliokunta on 27 päivänä marraskuuta 2003 pyytänyt työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) täydentämisestä (HE 151/2003 vp).

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on eduskunnan työjärjestyksen 31 §:n säännösten mukaisesti käsitellyt alkuperäisen esityksen ja sitä täydentävän esityksen toistensa yhteydessä.

#### ***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola ja ylitarkastaja Tuomo Kurri, sisäasiainministeriö
- johtaja Jaakko Itäkannas ja lakimies Eeva Kangasniemi, sosiaali- ja terveysministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Päivi Kantanen ja ylitarkastaja Olli Sorainen, työministeriö

- rikostarkastaja Anssi Kangas, keskusrikospoliisi
- suunnittelija Merja Mattila, Kaakkois-Suomen TE-keskus
- piiripäällikkö Markku Marjamäki, Uudenmaan työsuojelupiiri
- johtaja Veikko Pyykkönen, Helsingin säilönnottoyksikkö
- yksikön esimies Sinikka Hyyppä, Vantaan työvoimatoimisto, pääkaupunkiseudun työlupayksikkö
- johtava työvoimaneuvoja Jaana Rautiainen, Imatran työvoimatoimisto
- päälakimies Risto Airikkala, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry
- lakimies Olavi Sulkunen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- koulutus- ja työvoimapolitiittinen asiamies Mervi Huuskonen, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- talouspoliittinen asiamies Simo Pinomaa ja asiamies Katja Leppänen, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT ry
- työvoimapolitiittinen asiamies Riitta Wärn, Palvelutyönantajat ry
- lainopillinen asiamies Risto Tuominen ja työmarkkina-asiamies Merja Berglund, Suomen Yrittäjät ry

## TyVL 1/2004 vp — HE 28/2003 vp, HE 151/2003 vp

- yhteiskuntasuhteiden sihteeri Kalervo Have-  
rinen, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry
- toimitusjohtaja Hannu Parvela, Autoliiken-  
teen Työnantajaliitto ry
- lakimies Jari Kiviharju, Auto- ja Kuljetus-  
alan Työntekijäliitto AKT ry
- II puheenjohtaja Kyösti Suokas, Rakennus-  
liitto ry
- työmarkkinajohtaja Tapio Kari, Rakennus-  
teollisuus RT ry
- kansainvälisten asioiden sihteeri Inka Leis-  
ma, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry
- oikeudellinen neuvonantaja Ville Hoikkala,  
Helsingin kansainvälinen seurakunta
- pääsihteeri Risto Laakkonen ja venäjänkielis-  
ten edustaja, lakimies Anna Leskinen, Etnis-  
ten suhteiden neuvottelukunta ETNO
- toimitusjohtaja Mikko Leppänen, Barona
- vähemmistövaltuutettu Mikko Puumalainen
- tasa-arvovaltuutettu Päivi Romanov.

Kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Akava ry
- Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoi-  
mintajärjestö TVY ry
- Euroopan rasismien vastainen verkosto  
ENAR ry.

## HALLITUKSEN ESITYKSET

### *Hallituksen esitys 28/2003 vp*

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ulko-  
maalaislaki. Lain tarkoituksena on toteuttaa ja  
edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkoma-  
laisasioissa. Lisäksi edistetään hallittua maahan-  
muuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ih-  
misoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen.  
Ulkomaalaisen oikeuksista ja velvollisuuksista  
säädetään laissa entistä tarkemmin.

Eräitä ulkomaalaishallinnon lupamenettelyjä  
muutettaisiin siten, että muutokset edistäisivät  
sujuvuutta ja nopeuttaisivat käsittelyaikoja.  
Suomeen työn vuoksi tulevalta ulkomaalaiselta  
ehdotetaan edellytettäväksi työ- ja oleskelulu-  
van sijasta vain yhtä lupaa, työntekijän oleskelu-  
lupaa. Työntekijän oleskelulupa myönnettäisiin  
kaksivaiheisesti. Työvoimatoimisto harkitsisi  
ensin luvan myöntämisen työvoimapuoleen liit-  
tyvät edellytykset, minkä jälkeen Ulkomaalais-  
virasto myöntäisi luvan, jollei sen myöntämisel-  
le olisi yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen  
liittyviä esteitä. Työnteko olisi rajoitetusti mah-  
dollista myös muulla oleskeluluvalla tai ilman  
oleskelulupaa.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päi-  
vänä toukokuuta 2004.

### *Hallituksen esitys 151/2003 vp*

Täydentävä esitys koskee ulkomaisen työvoi-  
man valvonnan tehostamista. Työsuhde- ja työlu-  
pavalvonnan tehostamiseen pyritään lisäämällä  
työsuojeluviranomaisen oikeuksia ja mahdolli-  
suuksia valvoa myös työntekijän oleskeluluvan  
olemassaoloa.

Työsopimuslakiin ehdotetaan lisättäväksi  
säännös, jonka mukaan palkkalaskelman anta-  
matta jättäminen työntekijälle säädettäisiin ran-  
gaistavaksi teoksi. Rikoslain työsyRJintäperus-  
teeksi ehdotetaan lisättäväksi kansalaisuus. Ri-  
koslakiin ehdotetaan myös uutta rangaistussään-  
nöstä kiskonnantapaisesta työsyRJinnästä. Ulko-  
maalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi työnanta-  
jalle velvollisuus säilyttää määräajan tiedot ul-  
komaalaisista työntekijöistä ja heidän työnte-  
ko-oikeutensa perusteista siten, että ne ovat tarvit-  
taessa vaivattomasti työsuojeluviranomaisen  
tarkastettavissa. Sisäasiainministeriöön ehdote-  
taan perustettavaksi ulkomaisen työvoiman työ-  
suhde- ja työntekijäin oleskelulupa-asioiden val-  
vontaa käsittelevä neuvottelukunta edistämään  
yhteistyötä ja tiedonkulkua eri viranomaisten  
välillä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voi-  
maan samanaikaisesti uuden ulkomaalaislain  
kanssa.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### **Yleistä**

Valiokunta on käsitellyt hallituksen esityksiä oman toimialansa osalta. Valiokunta pitää esityksiä tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina ja puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Valiokunta korostaa, että ulkomaalaislain uudistaminen on välttämätöntä, jotta lainsäädäntö saadaan vastaamaan Suomen tulevia tarpeita ja perustuslain määräyksiä. Valiokunta pitää esitysten tavoitteita ulkomaalaislainsäädännön selkiyttämisestä, oikeusturvan parantamisesta, asioiden käsittelyn nopeuttamisesta ja työlupaja työsuhdevalvonnan tehostamisesta ensiarvoisen tärkeinä.

Ulkomaalaislakiehdotus on erittäin laaja (214 pykälää) ja yksityiskohtainen. Siinä on paljon lain sisäisiä viittauksia ja monimutkaisia käsitteitä. Esimerkiksi oleskelulupien jaottelu määräaikaisiin, tilapäisiin ja jatkuviin oleskelulupiin sekä jatkolupiin ja pysyviin oleskelulupiin vaikuttaa sekavalta ja tekee järjestelmän hahmottamisen hankalaksi viranomaisillekin puhumattakaan ulkomaalaisista, joiden oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta keskeisistä asioista on kysymys.

Valiokunta pitää tärkeänä, että ulkomaalaislain selkiyttämistä jatketaan siten, että lopputuloksena on ymmärrettävä ja helppolukuinen kokonaisuus. Ulkomaalaislain laajuuden ja vaikeaselkoisuuden sekä siihen sisältyvien lukuisien määritelmien ja rajausten seurauksena voidaan odottaa lain soveltamisen yhteydessä tulevan esiin monia ongelmakohtia, joita ei ole lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä havaittu. Valiokunta pitää välttämättömänä, että hallitus seuraa aktiivisesti lain soveltamisessa ilmeneviä ongelmia ja tuo pikaisesti eduskunnan käsiteltäväksi ehdotukset säännösten muuttamiseksi niin, että mahdolliset epäoikeudenmukaisuudet ja tarpeetomat hankaluudet poistetaan.

Usein toistuvat oleskelulupahakemukset pitkin käsittelyaikoineen ja byrokraattisine muotoineen hankaloittavat monen Suomessa työssä olevan tai opiskelevan ulkomaalaisen elämää ja tekevät Suomeen kotoutumisen vaikeaksi. Turvapaikkahakemusten kohtuuttoman pitkistä käsittelyajoista aiheutuu monenlaisia ongelmia turvapaikanhakijoille ja heidän perheilleen. Samalla pitkät käsittelyajat kuormittavat vastaanottokeskuksia sekä viivyttävät turvapaikanhakijoiden kotoutumista ja työelämään siirtymistä.

Lain vaikeaselkoisuus ja monimutkaisuus vaikeuttaa hakemusten käsittelyaikojen lyhentämistä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että hakemusten käsittelyä nopeutetaan yksinkertaistamalla menettelyjä sekä turvaamalla riittävät voimavarat kaikille toimintaan osallistuville viranomaisille ja parantamalla viranomaisten välistä yhteistyötä.

#### **Työntekijän oleskelulupa**

Ehdotuksella pyritään nopeuttamaan ja joustavoittamaan työlupamenettelyä korvaamalla työ- ja oleskelulupa yhdellä luvalla, työntekijän oleskeluluvalla, jonka myöntämisen työvoimapolittiset edellytykset harkitsee työvoimatoimisto. Tämän jälkeen Ulkomaalaisvirasto myöntää luvan, ellei sen myöntämiselle ole yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyviä esteitä. Valiokunta pitää työlupamenettelyjen uudistamista perusteltuna ja katsoo, että muutokset virtaviivaistavat työntekijän oleskelulupamenettelyä sekä selkiyttävät ja tarkentavat viranomaisten toimivaltaa.

Valiokunta katsoo, että ensimmäinen määräaikainen työntekijän oleskelulupa tulee voida myöntää nykyistä ulkomaalaislakia vastaavasti vähintään yhdeksi vuodeksi ja mahdollisuutta myöntää lupa kahdeksi vuodeksi ei tule kytkeä määräaikaiseen työhön. Lyhyet luvat ja taajaan toistuva jatkolupien käsittely kuormittavat tarpeettomasti lupaviranomaisten voimavaroja. Edellytys määräaikaisesta työsuhteesta on ongelmallinen myös työsopimuslain kannalta.

Työsopimuslain mukaan pääsääntö on toistaiseksi voimassa oleva työsopimus ja määräaikainen työsopimus voidaan solmia vain erityisestä syystä. Valiokunta ehdottaa ulkomaalaislain 53 §:n 3 momenttia muutettavaksi seuraavasti: "Oleskelulupa voidaan myöntää vuotta lyhyemmäksi tai pidemmäksi ajaksi, jos oleskelulupa myönnetään sellaista oikeustointia tai (*poist.*) sellaisia opintoja varten, jotka suoritetaan tiedossa olevan määräajan kuluessa, *taikka jos se on työsuhteen keston kannalta perusteltua.* Määräaikaista oleskelulupaa ei saa kuitenkaan myöntää yli kahdeksi vuodeksi."

Ulkomaalaislakiehdotuksen mukaan pääsääntö on, että myös työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupa tulee anoa ennen maahan saapumista. Lakiehdotuksen 49 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan lupa myönnetään kuitenkin Suomesta haettuna, jos luvan myöntämättä jättäminen olisi ulkomaalaisen tai työnantajan kannalta perusteetonta. Perustelujen mukaan tällainen tilanne olisi esimerkiksi silloin, kun työsopimus on solmittu ja kyse on alasta tai tehtävistä, joiden osalta palvelukseen ottamiseen liittyy soveltuvuusarviointia tai muuta sellaista työnhakijan ja työnantajan henkilökohtaista kanssakäymistä, joka on tarkoituksenmukaisimmin järjestettävissä Suomessa. Koska pykälässä tarkoitettu arviointi liittyy työelämään ja työmarkkinoiden toimintaan, valiokunta katsoo, että kyseinen arviointi on tarkoituksenmukaisinta suorittaa työntekijöiden osalta työvoimatoimistossa ja elinkeinonharjoittajien osalta työvoima- ja elinkeinokeskuksessa. Valiokunta ehdottaa tätä tarkoitavien säännösten lisäämistä ulkomaalaislakiehdotuksen 83 ja 84 §:ään seuraavasti: "*Työvoimatoimisto päättää, onko kyse 49 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettusta perusteettomuudesta.*" (83 §:n 1 momentti) "*Työvoima- ja elinkeinokeskus päättää, onko kyse 49 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettusta perusteettomuudesta.*" (84 §:n 1 momentti)

### **Ulkomaalaisten opiskelijoiden aseman parantaminen**

Valiokunnan viime vaalikauden lopulla rauenneesta ulkomaalaislakiesityksestä antamassa lausunnossa (TyVL 25/2002 vp — HE 265/2002 vp) korostettiin Suomessa opiskelevien ulkomaalaisten merkitystä suomalaisen yhteiskunnan tuntevana ja kieliä osaavana työvoimaresurssina ja katsottiin, että valmistumisvaiheessa olevien opiskelijoiden oleskelulupien muuttamisen työntekijän oleskeluluviksi tulisi olla mahdollisimman joustavaa. Valiokunta toistaa tämän näkemyksensä. Jotta opiskelija voi valmistumisen jälkeen hakea työntekijän oleskelulupaa Suomessa, valiokunta ehdottaa ulkomaalaislain 54 §:n 5 momenttia muutettavaksi seuraavasti: "Uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään uudella perusteella, jos ulkomaalaiselle voitaisiin myöntää ensimmäinen oleskelulupa tällä uudella perusteella. Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa perhesiteen perusteella, voidaan myöntää oleskelulupa perhesiteen päätyttyä sillä perusteella, että henkilöllä on kiinteät siteet Suomeen. *Ulkomaalaiselle, joka on Suomessa suorittanut tutkinnon tai valmistunut ammattiin, myönnetään työntekijän oleskelulupa 5 luvussa säädetyin edellytyksin.*" (54 §:n 5 mom.)

Korkea-asteen opinnot kestävät käytännössä usein vuosia ja saattavat johtaa jatko-opintoihin tai pysyvään Suomeen asettumiseen. Oleskeluluvan tilapäisyydellä on kielteisiä heijastusvaikutuksia, kuten se, että henkilö ei käytännössä voi saada kotikuntaa Suomessa eikä siitä johtuvia oikeuksia, kuten kunnan asukkaille myönnettäviä joukkoliikenteen alennuslippuja. Oleskeluluvan taaja uusiminen ja siihen liittyvä passin menetys kuukausia kestävän hakemuksen käsittelyn ajaksi sekä toistuva epävarmuus oleskelun jatkumisesta ja kielteiseksi mielletty kohtelu lupabyrokratiassa eivät ole omiaan sitouttamaan ulkomaalaista pitkäjänteiseen opiskeluun ja pysyvämpään Suomeen asettumiseen. Jotta opiskelijalle voidaan myöntää jatkuva oleskelulupa kahden vuoden maassa oleskelun jälkeen, valiokunta ehdottaa, että ulkomaalaislain 54 §:n 3 momenttia muutetaan seuraavasti: "Ulkomaa-

laiselle, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa 45 §:n 1 momentin perusteella työntekoa tai elinkeinon harjoittamista *taikka opiskelua* varten, myönnetään kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat edelleen olemassa." (54 §:n 3 mom.)

Valiokunta katsoo, että edellä esitetyt muutokset on tärkeää tehdä jo nyt käsiteltävänä olevan ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä, jotta helpotetaan opiskelijoiden jäämistä Suomeen ja luodaan nykyistä myönteisempää kuvaa Suomesta kilpailtaessa koulutetusta, nuoresta ulkomaisesta työvoimasta. Samalla valiokunta kiirehtii ulkomaisten opiskelijoiden asemaa laajemmin selvittävän työryhmän asettamista ja pitää tärkeänä, että tässä valmistelussa pyritään opiskelijoita koskevien oleskelulupa- ja työntekosäännösten yksinkertaistamiseen ja joustavoittamiseen sekä hakemusten käsittelyjen nopeuttamiseen.

### Perheenjäsenet

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota lakiehdotuksen sisältämiin erilaisiin perheenjäsenen määritelmiin. Ehdotuksen mukaan unionin kansalaisen perheenjäseniksi katsotaan huomattavasti laajempi joukko henkilöitä kuin suomalaisen tai unionin ulkopuolelta tulevan ulkomaalaisen osalta. Valiokunta ei pidä tällaista sääntelyä tasapuolisen ja oikeudenmukaisen kohtelun kannalta perusteltuina.

Ehdotuksen mukaan työntekijän perheenjäsenen työnteko-oikeus koskee ainoastaan työntekijän tai elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan saaneen perheenjäsentä. Sen sijaan se ei koske esimerkiksi taiteilijoiden tai urheilijoiden (79 §) taikka tutkijoiden (80 §) perheenjäseniä. Näiden tulevaisuudessa todennäköisesti kasvavien ryhmien perheenjäsenten tulisi hankkia työntekoa varten työntekijän oleskelulupa. Tällainen epäjohdonmukaisuus ei ole työvoimapolitiisesti eikä muutoinkaan perusteltavissa. Tarkoituksenmukaista ja johdonmukaista olisi, että kaikkien pysyväis- tai tilapäisluonteisesti maassa työ-

kentelevien ulkomaalaisten perheenjäsenillä olisi oikeus työntekoon ilman työntekijän oleskelulupaa. Perheenjäsenten työnteko-oikeutta koskeva epäjohdonmukaisuus on myös vastoin esityksen yleistä lähtökohtaa, jonka mukaan kaikilla laillisesti maassa oleskelevilla on oikeus työntekoon ilman työntekijän oleskelulupaa.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta ehdottaa, että 79 §:n 2 momentti poistettaisiin ja 80 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi näin kuuluva 7 kohta: "7) *tilapäisen oleskeluluvan nojalla työskentelevän ulkomaalaisen perheenjäsenenä siten, että työnteko-oikeutta koskevat vastaavat rajoitukset kuin päähakijan työnteko-oikeutta, ammattialaa lukuun ottamatta.*"

Työnteko-oikeus olisi siten ulkomaalaisella, jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa perheenjäsenyyden perusteella (79 §:n 1 mom.) sekä ulkomaalaisella, jolle on myönnetty oleskelulupa tilapäisen oleskeluluvan nojalla työskentelevän ulkomaalaisen perheenjäsenenä (80 §:n 1 mom. 7 kohta). Jälkimmäisessä tapauksessa perheenjäsenen työnteko-oikeus ei kuitenkaan ole laajempi kuin päähakijan työnteko-oikeus. Esimerkiksi jos päähakijan työnteko-oikeus on voimassa enintään yhden vuoden (80 §:n 1 mom. 4 kohta) tai alkaisi vasta, kun ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisestä on kulunut yksi vuosi (80 §:n 1 mom. 5 kohta), rajoitukset koskisivat myös perheenjäsenen työnteko-oikeutta. Perheenjäsenen työnteon ammattialaa rajoitukset eivät kuitenkaan koskisi, vaan perheenjäsenen olisi luvallista työskennellä myös eri ammattialalla kuin päähakija.

### Toimeksiantajan oikeudet ja velvollisuudet

Hallituksen esityksen mukaan ennakkotiedon työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä saisi pyytää työnantaja. Toimeksiantaja, joka aikoo ostaa palveluja palvelujen tarjoajalta, joka suorittaisi palvelun ulkomaisella työvoimalla, voisi pyytää ennakkotiedon palvelujen tarjoajalta (työnantajalta) saamallaan valtakirjalla. Jos kuitenkin toimeksiantaja vasta suunnittelee palvelun ostamista eikä vielä esimerkiksi kilpailuttamisen takia ole valinnut pal-

veluntarjoajaa, valtakirjan käyttömahdollisuutta ei yleensä ole. Näissäkin tapauksissa olisi kuitenkin tärkeää, että toimeksiantaja voisi pyytää ennakkotiedon. Siksi ulkomaalaislain 78 §:ään ehdotetaan lisättäväksi maininta toimeksiantajasta seuraavasti: "Työvoimatoimisto antaa työnantajan tai toimeksiantajan kirjallisesta hakemuksesta kirjallisen ennakkotiedon työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä hakemuksessa tarkoitettussa asiassa. Työvoimatoimiston on annettava ennakkotieto viipymättä. Työnantajan vaatimuksesta työvoimatoimiston on työntekijän oleskelulupaa haettaessa noudatettava ennakkotietoa ajan, joka on mainittu ennakkotiedossa."

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan viittaus lähetettyjä työntekijöitä koskevaan lakiin on pyritty säilyttämään nykyisellään. Säännöstä on kuitenkin valiokunnan käsityksen mukaan syytä selvittää lisäämällä pykälään maininta työsuhteen ehdoista, jotta ei ymmärrettäisi väärin kaikkien 73 §:ssä mainittujen velvollisuuksien järjestyvän lähetettyjä työntekijöitä koskevan lain mukaisesti. Lisäys parantaa myös rangaistusvastuuta koskevan 186 §:n 2 momentin ymmärrettävyyttä. Ulkomaalaislain 74 § ehdotetaan muutettavaksi näin kuuluvaksi: "Ulkomaalaisen työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden työskennellessä urakointi- tai aliurakointityössä tai vuokratyövoimana työnantajan 73 §:ssä mainittuja velvollisuuksia sovelletaan Suomessa toimivaan pääurakoitsijaan tai -teettäjään. Lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa (1146/1999) tarkoitettujen työntekijöiden työsuhteen ehtojen osalta sovelletaan kuitenkin, mitä kyseisessä laissa säädetään."

Ulkomaalaislakiehdotuksen 187 §:n mukaan työvoimatoimisto voi tehdä päätöksen pidättäytyä työntekijän oleskelulupien myöntämisestä sellaiselle työnantajalle, joka on antanut viranomaiselle harhaanjohtavia tietoja. Nykyisessä laissa vastaava pidättäytymispäätös voi koskea myös toimeksiantajaa. Valiokunta ehdottaa, että 187 §:n 1 momentti muutetaan siten, että mahdollisuus päätöksen tekemiseen toimeksiantajan osalta säilytetään. Momentti ehdotetaan muutettavaksi näin kuuluvaksi: "Työvoimatoimisto voi

tehdä päätöksen, että pidättäydytään työntekijän oleskelulupien myöntämisestä sellaisen työnantajan tai toimeksiantajan palvelukseen, joka itse tai edustajansa välityksellä on antanut viranomaiselle 186 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja. Päätös pidättäytymisestä tehdään määräajaksi tai toistaiseksi. Päätöstä ei voida tehdä, jos teosta on tuomittu rangaistus."

### Oikeus työntekoon ilman oleskelulupaa

Hallituksen esityksessä ehdotetaan eräissä tilanteissa työlupavelvollisuudesta vapautettujen ryhmää laajennettavaksi nykyisestä siten, että työntekijän oleskelulupaa eivät tarvitsisi muun muassa marjoja ja hedelmiä poimivat kausityöntekijät. Valiokunta katsoo, että esitetty rajaus marjojen ja hedelmien poimintaan on tarpeettoman suppea ja että sadonkorjuussa tarvittavan työvoiman takaamiseksi säännös tulee laajentaa koskemaan puutarhatalouden kausiluonteisia sadonkorjuutöitä. Valiokunta ehdottaa ulkomaalaislain 81 §:n 1 momentin 4 kohdan muutettavaksi näin kuuluvaksi: "4) tulee puutarhatalouden kausiluonteiseen sadonkorjuutyöhön enintään kolmen kuukauden ajaksi;"

Valiokunnan käsittelyn aikana on esitetty, että reittilentokoneiden henkilöstö ja ravintolamuusikot tulisi vapauttaa työlupavelvollisuudesta. Valiokunta pitää sinänsä perusteltuna, että turvallisuus- ja palvelusyistä tietyillä reiteillä voidaan tarvita alueen kieltä taitavaa henkilökuntaa. Valiokunta katsoo kuitenkin, että asia voidaan hoitaa myöntämällä tarvittaessa joustavasti työlupia tällaisen erityisen kielitaidon omaavalle työvoimalle eikä erityissäännöstä näin ollen tältä osin tarvita. Muusikkojen osalta valiokunta toteaa, että kotimaisen työvoiman työtilanne on heikko ja ulkomaisen työvoiman vapaa maahantulo voisi heikentää sitä entisestään, joten erityissäännöstä ei ravintolamuusikkojen osalta pidetä perusteltuna.

### Naisten ja lasten aseman parantaminen

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 4/2004 vp) on kiinnitetty huomiota siihen, että

yleensä turvallisina pidetyissä valtioissa saattaa olla tilanteita, joissa jotkut yksilöt tai ihmisryhmät eivät ole turvassa esimerkiksi naiseuteen kohdistuvaa väkivaltaa vastaan. Tällainen tilanne on ollut lausunnon mukaan esimerkiksi Slovakiassa, jossa on pakkosteriloitu romaninaisia. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää tärkeänä, että turvapaikkahakemusten käsittelyssä sekä käsittelyä koskevassa ohjeistuksessa ja koulutuksessa kiinnitetään erityistä huomiota naiseuteen kohdistuvan erilaisen väkivallan ja väkivallan uhan tunnistamiseen sekä näistä johdettavaan turvan tarpeeseen.

Ulkomaalaisen ja suomalaisen välisen avioliiton purkautuessa puolison väkivaltaisuuden johdosta jatko-oleskeluluvan saaminen on usein vaikeaa. Käytännössä monet ulkomaalaiset naiset joutuvat sietämään parisuhde- tai perheväkivaltaa turvatakseen mahdollisuutensa pysyvän oleskeluluvan saamiseen. Tämä ei ole sopusoinnussa ihmisoikeuksia kunnioittavan oikeusvaltion periaatteiden kanssa. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että säännöksiä tulkitaan siten, että jatkoluvan saaminen tällaisissa tilanteissa turvataan.

Ulkomaalaislakiehdotuksen 148 §:n mukaan henkilö, jonka voidaan perustellusta syystä epäillä myyvän seksuaalipalveluja, voidaan käännättää. Valiokunta korostaa erityisesti paritustoimintaan puuttumista sekä parittajien rangaistamista ja ulkomaalaisten parittajien maasta poistamista pyrittäessä prostituutitoiminnan vähentämiseen. Samalla valiokunta pitää tärkeänä, että käännättämishäikä ei muodostu esteeksi paritustoiminnan kohteena oleville henkilöille hakea apua tai kääntyä viranomaisten puoleen paritustoiminnan lopettamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on kiinnitetty huomiota lasten oikeuksien toteutumisen kannalta moniin tärkeisiin kysymyksiin, kuten lapsen alaikäisten sisarusten pitämiseen hänen perheenjäsenenään, lapsen etuun perustuvan poikkeuksen kirjaamiseen toimeentuloedellytyksiä koskeviin säännöksiin ja yksin maahan tulleiden lasten edun huomioon ottamiseen perheen yhdistämisestä päätettäessä. Valiokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemyksiin ja pitää

tärkeänä, että ulkomaalaislakiehdotusta näiltä osin täsmennetään ja että myös lain soveltamiseen liittyvässä koulutuksessa lapsen edun ja oikeuksien toteutumiseen kiinnitetään erityistä huomiota.

### **Turvapaikanhakijoiden asioiden hoidon helpottaminen**

Turvapaikanhakijalta otetaan asian käsittelyn ajaksi viranomaisten haltuun passi tai muu matkustusasiakirja, joka hänellä on ollut maahan tullessaan. Turvapaikkaprosessin aikana hänellä ei ole mahdollisuutta rekisteröityä eikä saada virallista henkilökorttia. Virallisen henkilöllisyystodistuksen puuttuminen aiheuttaa ongelmia asioiden hoitamisessa, esimerkiksi pankkitilin avaamisessa. Pankkitilien puuttumisen vuoksi vastaanottokeskukset joutuvat maksamaan toimeentulotuen käteisenä.

Ulkomaalaislakiehdotuksen 96 §:n 1 momentin mukaan poliisi tai rajavartiolaitos voi antaa turvapaikanhakijalle tai kiintiöpakolaiselle kortin hakemusasian vireillä olosta. Jotta kortin antaminen ei jää riippuvaiseksi viranomaisen harkinnasta, valiokunta ehdottaa, että momentti muutetaan näin kuuluvaksi: "Kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua hakevalle taikka kiintiöpakolaisena Suomeen tulleelle ulkomaalaiselle *annetaan* kortti, joka osoittaa häntä koskevan hakemusasian olevan Suomessa vireillä. Kortin antaa poliisi tai rajavartiolaitos."

### **Työsuhteen ehtojen valvonta**

Lakiehdotuksen mukaan työntekijän oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että työnantaja antaa vakuutuksen siitä, että työnteon keskeiset ehdot ovat voimassa olevien säännösten ja asianomaisten työehtosopimuksen mukaiset. Tarvittaessa työnantajan on esitettävä myös selvitys kyvystään huolehtia työnantajan velvoitteista. Selvitys työnteon keskeisistä ehdoista tulee toimittaa työvoimatoimistolle myös silloin, kun ulkomaalaiselta ei edellytetä työntekijän oleskelulupaa.

Työsuhteen ehtojen valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisille. Työsuojeluviranomais-

ten ryhtyminen toimenpiteisiin edellyttää kuitenkin asiakkaan aloitetta. Ulkomaalainen työntekijä ei yleensä tiedä oikeuksiaan tai sitä, kenen puoleen hän voisi kääntyä. Hän voi myös pelätä menettävänsä työpaikkansa ja samalla myös oleskelulupansa, koska lupa on usein sidottu tiettyyn työnantajaan. Lakiehdotuksen 77 §:n mukaan pääsääntönä olisi, että työntekijän oleskelulupa oikeuttaisi työskentelemään yhdellä tai useammalla ammattialalla ja vain erityisestä syystä lupa voitaisiin rajata koskemaan työtä tietyn työnantajan palveluksessa. Valiokunta korostaa alakohtaisten lupien merkitystä pyrittäessä parantamaan ulkomaisten työntekijöiden mahdollisuuksia valvoa oikeuksiaan.

Ulkomaalaislakiesitystä täydentävällä hallituksen esityksellä pyritään työsuhte- ja työlupa-valvonnan tehostamiseen lisäämällä työsuojeluviranomaisen oikeuksia ja mahdollisuuksia valvoa myös työntekijän oleskeluluvan olemassaoloa. Palkkalaskelman antamatta jättäminen työntekijälle säädetään rangaistavaksi teoksi ja työnantajalle asetetaan velvollisuus säilyttää määräajan tiedot ulkomaalaisista työntekijöistä ja heidän työnteke-oikeutensa perusteista siten, että ne ovat tarvittaessa vaivattomasti työsuojeluviranomaisen tarkastettavissa. Myös rikoslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi rangaistussäännös kiskonnantapaisesta työsyrynnästä.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että työehtojen noudattamisen valvontaa tehostetaan, ja pitää täydentävässä hallituksen esityksessä ehdotettuja valvonnan tehostamiseen tähtäviä muutoksia tarpeellisina. Samalla valiokunta korostaa, että ulkomaalaisten työlupien ja työsuhteen ehtojen valvontaan tulee työsuojeluviranomaisille ohjata tarvittava määrä resursseja, jotta valvonta voi olla tehokasta.

Unionin laajentuminen 1.5.2004 tuo huomattavia uusia haasteita Suomen työmarkkinoille. Erityisesti herkillä aloilla, kuten rakennustöissä, ravintola-alalla, siivouksessa, kunnustöissä ja liikenteessä, palvelujen tarjonnan vapautuminen voi merkitä suuria ongelmia suomalaista työvoimaa käyttäville yrityksille. Jos työsuhteen ehtojen valvonta ei ole kunnossa, halpatyövoiman käyttö voi syrjäyttää kotimaisen työvoiman monelta alalta, ja kokonaiset toimialat voivat siirtyä ulkomaisten toimijoiden hoidettaviksi. Ainoa keino suojella kotimaista työllisyyttä ja kotimaisia yrittäjiä on varmistaa, että kaikki noudattavat työntekomaan työehtoja.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää hallintovaliokunnalle,

*että hallintovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 9 päivänä maaliskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jukka Gustafsson /sd  
vpj. Anne Holmlund /kok  
jäsen. Sari Essayah /kd  
Susanna Haapoja /kesk  
Heidi Hautala /vihr  
Anneli Kiljunen /sd  
Esa Lahtela /sd  
Pehr Löfv /r (osittain)

Markus Mustajärvi /vas  
Leena Rauhala /kd (osittain)  
Jukka Roos /sd  
Tero Rönni /sd (osittain)  
Kimmo Tiilikainen /kesk  
Jaana Ylä-Mononen /kesk  
vjäs. Matti Kauppila /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.