

**TYÖ- JA TASA-
ARVOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO
25/2002 vp**

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

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä tammikuuta 2003 lähettäessään hallituksen esityksen ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 265/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, sisäasiainministeriö
- johtaja Jaakko Itäkannas ja erikoistutkija Pirkko Kiviaho, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Risto Laakkonen ja ylitarkastaja Olli Sorainen, työministeriö
- vähemmistövaltuutettu Mikko Puumalainen
- johtaja Jaana Törrönen, Ulkomaalaisvirasto

- piiripäällikkö Pentti Pekkala, Oulun työsuojelupiiri
- johtava työvoimaneuvoja Maarit Ahomäki, Päijät-Hämeen työvoimatoimisto
- lakimies Olavi Sulkunen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- koulutus- ja työvoimapolitiittinen sihteeri Heikki Liede, Akava ry
- asiamies Katja Leppänen, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto
- työvoimapolitiittinen asiamies Riitta Wärn, Palvelutyönantajat ry
- suunnittelupäällikkö Pertti Rauhio, Suomen Yrittäjät
- vastaava lakimies Kyösti Suokas, Rakennusliitto
- lakimies Thomas Bergman, Pakolaisneuvonta ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Uudella ulkomaalaislailla edistettäisiin hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa sekä hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen. Ulkomaalaisen oikeuksista ja velvollisuuksista säädettäisiin laissa entistä tarkemmin.

Lain säännöksiä selkeytettäisiin ja lakiin otettaisiin säännöksiä menettelyistä, jotka aiemmin ovat olleet hallintokäytännön varassa. Lakiin sisältyisivät yksityiskohtaiset säännökset jatkoluvan ja pysyvän oleskeluluvan myöntämisestä sekä kiintiöpakolaisista.

Oleskelulupien myöntäminen kaikille ulkomailla oleville ulkomaalaisille siirrettäisiin Suomen ulkomaan edustustoilta Ulkomaalaisvirastolle. Suomen kansalaisen perheenjäsen voisi tulla Suomeen hakemaan oleskelulupaa. Oleskeluluvan Suomessa myöntäisi paikallispoliisi.

Ulkomaalaishallinnon lupamenettelyjä muutettaisiin sujuvammiksi ja nopeammiksi. Suomeen työn vuoksi tulevalta ulkomaalaiselta edellytettäisiin työntekijän oleskelulupaa, joka myönnettäisiin kaksivaiheisesti. Työvoimatoimisto harkitsisi ensin luvan myöntämisen työvoimapuoleen liittyvät edellytykset, minkä jälkeen Ulkomaalaisvirasto myöntäisi luvan, jollei sen myöntämiselle olisi yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyviä esteitä. Työnteko olisi rajoitetusti mahdollista myös muulla oleskeluluvalla tai ilman oleskelulupaa.

Vuonna 2000 voimaan tulleet ulkomaalaislain säännökset turvapaikkamenettelyistä säilytettäisiin sisällöltään pääosin ennallaan. Laki si-

sältäisi oman lukunsa Euroopan unionin kansalaisen oleskelusta. Unionin kansalaiseen rinnastetaan Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset.

Ulkomaalaisen oikeusturvaa parannettaisiin laajentamalla muutoksenhakumahdollisuus koskemaan lähes kaikkia oleskelulupapäätöksiä. Työnantaja saisi valitusoikeuden työntekijän oleskelulupa-asiassa ja Ulkomaalaisvirasto hallinto-oikeuden päätökseen, jolla Ulkomaalaisviraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Lailla pyritään myös vastaamaan Euroopan unionin sääntelystä ja eräistä kansainvälisistä sopimuksista johtuviin muutostarpeisiin. Lisäksi tehtäisiin uudesta ulkomaalaislaista johtuvat muutokset rikoslakiin ja lakiin työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2004.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Maahanmuuttajat ja työvoimapula

Suurten ikäluokkien ikääntyessä työvoimasta poistuu vajaan viidentoista vuoden kuluessa lähes miljoona henkeä. Työelämään tuleva ikäluokka on jo vuonna 2004 pienempi kuin työelämästä poistuva. Suurin työvoiman tarve tulee olemaan hoitotyössä sekä talouden ja hallinnon johto- ja asiantuntijatehtävissä.

Suurten ikäluokkien eläköitymisen aiheuttamaan työvoiman tarpeeseen tulee valiokunnan käsityksen mukaan vastata ensisijaisesti ottamalla käyttöön kaikki kotimaiset työvoimareservit. Erityisen tärkeää on tehdä kaikki mahdollinen, jotta työttömät saataisiin takaisin työelämään. Näin pystytään parhaiten ehkäisemään syrjäytymistä ja mahdollista ulkomailta tulevaan työvoimaan kohdistuvaa vihamielisyyttä.

Työvoima- ja koulutuspolitiikan onnistuminen on edellytys sille, että työvoiman kysyntä ja

tarjonta kohtaavat eikä merkittävää työvoimapulaa synny. Lisäksi valiokunta korostaa erityisesti toimenpiteitä ikääntyvien työntekijöiden työkyvyn ja -halun ylläpitämiseksi sekä vajaakuntoisten henkilöiden ja maassa jo oleskelevien ulkomaalaisten työllisyysasteen nostamiseksi, jotta työvoiman saanti pystytään turvaamaan.

Maahanmuuttajataustaisten henkilöiden työttömyys on noin kolminkertainen yleiseen työttömyyteen verrattuna. Heidän työllisyysasteensa saaminen lähemmäksi yleistä työllisyysastetta on tärkeää paitsi työvoiman saatavuuden lisäämiseksi myös yleisen ulkomaalaisvastaisuuden ennaltaehkäisemiseksi ja maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi. Myös humanitaarisiin perusteisiin maahan tulevien ulkomaalaisten nopeaan kotouttamiseen ja työhön sijoittumiseen tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota.

Maahanmuuttajien työllistymistä voidaan edistää paitsi muokkaamalla asenteita myös suomen tai ruotsin kielen opetusta ja ammatillista koulutusta lisäämällä sekä käyttämällä ns. työ-

valmentajia, jotka toimivat eräänlaisina välittäjinä työnhakijoiden ja työpaikkojen välillä. Maahanmuuttajatyönhakijoista kahdella kolmasosalla on ammatillinen tai korkeakoulututkinto. Heidän koulutustaustansa ja työkokemuksensa selvittämisessä ja hyödyntämisessä on kuitenkin ollut puutteita, minkä seurauksena hyvin koulutetut maahanmuuttajat ovat usein koulutustaan vastaamattomissa tehtävissä. Valiokunnan käsityksen mukaan maahanmuuttajien koulutustaustaan ja työkokemukseen tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota ja ohjata heitä täydennys- ja jatkokoulutukseen sekä parantaa mahdollisuuksia näyttötutkintojen suorittamiseen ja tutkintojen tunnustamiseen.

Valiokunta katsoo, että väestön ikääntymisestä aiheutuvaan työvoimapulaan tarvitaan jatkossa nykyistä enemmän myös ulkomaista työvoimaa, vaikka kotimaiset työvoimareservit saataisiin käyttöön. Erityisesti ulkomaista työvoimaa tarvitaan eräisiin erityisosaamista vaativiin tehtäviin, kausiluontoisiin maa- ja puutarha-alan tehtäviin sekä erilaisiin palvelualan tehtäviin.

Valiokunnan käsityksen mukaan on tärkeää, että työvoimapulaan valmistaudutaan luomalla joustavat ja hyvin toimivat järjestelmät lailliselle maahanmuutolle. Työvoiman maahantulon tulee tapahtua järjestyneesti ja perustuen kansallisten työvoimaviranomaisten harkintaan siitä, tarvitaanko kyseisellä alalla ja kyseisiin tehtäviin ulkomaista työvoimaa. Ulkomaisille työntekijöille tulee turvata samat oikeudet ja työehdot kuin muillekin työntekijöille, jotta ulkomaisen työvoiman käyttö ei vääristä kilpailua.

Kilpailu osaavasta ulkomaisesta työvoimasta

Osaava työvoima on tärkeä tuotannontekijä, ja kilpailu osaavista työntekijöistä kovenee maailmassa koko ajan. Suomalaisten yritysten kilpailu- ja kehittymisedellytysten turvaamiseksi on tärkeää huolehtia siitä, että suomalaiset yritykset saavat tarvitsemaansa työvoimaa mahdollisimman joustavasti ulkomailta, silloin kun työhön ei ole saatavissa kotimaista työvoimaa.

Ulkomaalaisvastaisen ilmapiirin ehkäisemiseksi on tärkeää luoda toimivat järjestelmät, joil-

la huolehditaan maahantulijoiden kotouttamisesta. Nykyisen kotouttamislainsäädännön mukaan oikeus aktiivitoimenpiteisiin koskee vain työvoimatoimiston tai sosiaalitoimiston asiakkaiksi ilmoittautuneita maahanmuuttajia. Näin suurin osa maahanmuuttajista, kuten työssäkäyvät ja heidän puolisonsa sekä nuoret jäävät toimenpiteiden ulottumattomiin, vaikka hekin tarvitsevat suomen tai ruotsin kielen taitoa ja tietoa suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta viihtyäkseen täällä ja voidakseen toimia yhteiskunnan aktiivisina jäseninä.

Työvoimapolitiikan perustessa jatkossa kasvavaan ulkomaisen työvoiman käyttöön, on tärkeää, että ulkomaisten työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä kotouttamisesta huolehditaan, jotta Suomi voi menestyä kilpailussa työvoiman saannista. Valiokunta pitääkin ensiarvoisen tärkeänä, että pikaisesti selvitetään yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa, miten työelämässä olevien kotouttaminen järjestetään ja miten työnantajat ovat mukana tässä toiminnassa.

Ulkomaalaisten kanssa työskentelevien viranomaisten asenteet ja viranomaiskäytäntöjen sujuvuus vaikuttavat siihen kuvaan, joka ulkomaalaisille Suomesta muodostuu. Kilpailtaessa ulkomaalaisen työvoiman saannista on tärkeää, että Suomella on ulkomaalaisten keskuudessa positiivinen maine myös tässä suhteessa.

Ehdotus uudeksi ulkomaalaislaiksi

Valiokunta korostaa, että ulkomaalaislain uudistaminen on välttämätöntä, jotta lainsäädäntö saadaan vastaamaan Suomen tulevia tarpeita ja perustuslain määräyksiä. Ehdotus selkiyttää lain säännöksiä ja nostaa nykyisin hallintokäytäntöjen varassa olevia menettelyjä lain tasolle. Ehdotuksella pyritään myös nopeuttamaan ja joustavoittamaan työlupamenettelyä.

Ehdotuksen mukaan ulkomaalaisen työ- ja oleskelulupa korvataan yhdellä luvalla, työntekijän oleskeluluvalla, jonka myöntämisen työvoimapolitiittiset edellytykset harkitsee työvoimatoimisto. Tämän jälkeen Ulkomaalaisvirasto myöntää luvan, ellei sen myöntämiselle ole ylei-

seen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyviä esteitä. Valiokunta pitää ehdotusta perusteltuna ja katsoo, että ehdotus virtaviivaistaa työntekijän oleskelulupamenettelyä sekä selkiyttää ja tarkentaa viranomaisten toimivaltaa.

Ehdotuksen mukaan työvoimatoimiston tulee viipymättä antaa sitova ennakkotieto työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä. Valiokunta korostaa, että ennakkotiedon antaminen ei saa heikentää työluvan myöntämisedellytysten tutkimisen laatua. Samalla valiokunta pitää tärkeänä, että työvoimatoimistoihin turvataan riittävät henkilöresurssit työluvakäsittelyyn niin, että ennakkotietojen antaminen ei ruuhkauta entisestään varsinaista työluvien myöntämismenettelyä.

Lakiehdotuksen 71 §:n mukaan työmarkkinajärjestöt osallistuvat työntekijän oleskelulupakäytännön seurantaan ja arviointiin sekä ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä koskevien alueellisten ja valtakunnallisten linjausten laatimiseen. Ehdotuksen tarkoituksena on kehittää työntekijän oleskelulupakäytäntöä siten, että lupakäytäntö tukee työvoiman suunnitelmallista, nopeaa ja joustavaa saatavuutta. Valiokunta pitää työmarkkinajärjestöjen mukanaoloa lupakäytännön seurannassa ja linjausten laatimisessa tärkeänä ja katsoo, että erityistä huomiota tulee kiinnittää alueellisten linjausten laadintaan ja työmarkkinajärjestöjen myötävaikutukseen niitä laadittaessa.

Ehdotuksen mukaan työluvapalvelullisuudesta vapautettujen ryhmää laajennettaisiin nykyisestään siten, että työntekijän oleskelulupaa eivät tarvitsisi muun muassa marjoja ja hedelmiä poimivat kausityöntekijät, ammattimaisesti tieteen, kulttuurin tai taiteen alalla toimivat eivätkä yrityksen ylimmän ja keskijohdon tai erityisosaamista vaativissa tehtävissä toimivat. Valiokunnan huomiota on näiden ammattiryhmien osalta kiinnitetty yhtäältä rajausongelmiin sen osalta, millaisen erityisosaamisen, koulutuksen tai kokemuksen omaavia henkilöitä säännökset koskevat, ja toisaalta työluvapalvelullisuudesta vapauttamisen seurauksiin kyseisen alan kotimaisten työntekijöiden työntekomahdollisuuksien kannalta. Esimerkiksi muusikkojen työtilanne on jo

nykyisellään heikko ja ulkomaisen työvoiman vapaa maahantulo voi heikentää sitä entisestään. Myös puutarhatyöntekijöiden osalta pelättävissä on, että vapaa maahantulo aiheuttaa työvoiman epätervettä ylitarjontaa ja syrjäyttää työmarkkinoilta kotimaisia marjan- ja hedelmänpoimijoita.

Lakiehdotuksessa käsitellään opiskelijoiden maahantuloa, maassaoloa ja työnteko-oikeuksia useissa kohdissa ja kokonaiskuvan saaminen ulkomaalaisen opiskelijan oikeusasemasta on vaikeaa. Valiokunta korostaa Suomessa opiskelevien ulkomaalaisten merkitystä suomalaisen yhteiskunnan tuntevana ja mahdollisesti jopa kotimaisia kieliä osaavana työvoimaresurssina ja katsoo, että valmistumisvaiheessa olevien opiskelijoiden oleskelulupien muuttamisen työntekijän oleskeluluviksi tulisi olla mahdollisimman joustavaa.

Ehdotukseen liittyen on tarkoitus kehittää toiminnallisesti ja sisällöllisesti ulkomaalaisrekisteriä siten, että sinne kirjattaisiin suoraan työntekijän oleskelulupahakemukset ja -päätökset työsuhteen keskeisiä ehtoja koskevine tietoineen. Myös työsuojeluviranomaiset saisivat valvontansa kannalta tarpeelliset tiedot ulkomaalaisrekisteristä. Esityksen perustelujen mukaan ehdotus laiksi ulkomaalaisrekisteriä koskevan lain muuttamisesta valmistellaan myöhemmin niin, että se voi tulla voimaan samaan aikaan ulkomaalaislain kanssa. Valiokunta kiirehtii ulkomaalaisrekisteriä koskevien säännösmuutosten valmistelua ja pitää välttämättömänä, että niitä koskevat ehdotukset annetaan eduskunnalle mahdollisimman pian.

Työsuhteen ehtojen valvonta

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

komaalaiselta ei edellytetä työntekijän oleskelulupaa.

Työsuhteen ehtojen valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisille. Työsuojeluviranomaisten 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.

Vuosille 2003—2004 solmitun tulopoliittisen sopimuksen yhteydessä työmarkkinajärjestöt sopivat esityksistä ulkomaisten työntekijöiden työsuhteiden valvonnan kehittämiseksi. Sopimuksen mukaan muun muassa työsuojelu- ja poliisiviranomaisten yhteistyötä lisätään. Työlupien tarkastustoiminta sisällytetään työsuojeluviranomaisten tehtäviin ja työsuojeluviranomaisten toimivaltuuksia ja resursseja vahvistetaan. Lisäksi selvitetään, millä edellytyksillä vähimmäistyöehtojen noudattamatta jättäminen ulkomaisen työntekijän työsuhteessa voi täyttää työ-

syrijintärikoksen tunnusmerkistön. Lainsäädäntötoimien valmistelua jatketaan työministeriön asettamassa kolmikantaisessa työryhmässä, jonka määräaika päättyy 31.3.2003.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että työehtojen noudattamisen valvontaa tehostetaan, ja kiirehtii valvonnan tehostamisen edellyttämien lainsäädäntömuutosten valmistelua siten, että ne voidaan käsitellä mahdollisimman pian. Unionin laajentuminen 1.5.2004 tuo huomattavia uusia haasteita Suomen työmarkkinoille. Erityisesti herkillä aloilla kuten rakennustoiminnassa, siivouksessa, komennustoissa 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 ulkomaisen toimijoiden hoidettaviksi. Ainoa keino suojella kotimaista työllisyyttä ja kotimaisia yrittäjiä, on varmistaa, että kaikki noudattavat työntekomaan työehtoja.

Lausunto

Lausuntonaan työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta kunnioittavasti esittää,

että hallintovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

TyVL 25/2002 vp — HE 265/2002 vp

Helsingissä 12 päivänä helmikuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jouko Skinnari /sd	Esa Lahtela /sd
vpj.	Raija Vahasalo /kok (osittain)	Pertti Mäki-Hakola /kok
jäs.	Tuula Haatainen /sd	Petri Neittaanmäki /kesk
	Pertti Hemmilä /kok	Lauri Oinonen /kesk (osittain)
	Leea Hiltunen /kd	Pirkko Peltomo /sd
	Anne Holmlund /kok	Tero Rönni /sd
	Anne Huotari /vas	Jaana Ylä-Mononen /kesk
	Kyösti Karjula /kesk	vjäs. Matti Kangas /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.