

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 21/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 1 päivänä lokakuuta 2013 lähettänyt valiokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 139/2013 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti sosiaali- ja terveysvaliokunta ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (StVL 21/2013 vp, TyVL 15/2013 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

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
- nuorten palvelujen ja aikuissosiaalityön johtaja Leila Palviainen, Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysvirasto
- tulosalueen johtaja Pauliina Helminen, Maahanmuuttovirasto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- ulkoasiainministeriö
- oikeusministeriö
- valtiovarainministeriö
- opetus- ja kulttuuriministeriö
- Kansaneläkelaitos
- Poliisihallitus
- johtava asiantuntija Jarmo Räihä, Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysvirasto
- Suomen Kuntaliitto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia, ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia, aravarajoituslakia, vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annettua lakia, kansanterveyslakia, erikoissairaanhoidon lakia, lapsilisälakia sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia.

Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön kolmansien maiden kansalaisille maassa oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää lupaa sekä siihen liittyvää työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua suhteessa jäsenvaltion omiin kansalaisiin koskeva direktiivi. Direktiivi ei vaikuta lupaharkinnan sisältöön.

Ehdotetuilla laeilla lisättäisiin lainsäädäntöön direktiivin edellyttämät sekä direktiivin tarkoitusmuutosta edistävät säännökset.

Ulkomaalaislakia yksinkertaistettaisiin ja selvennettäisiin lisäämällä määritelmät erilaisista työnteon perusteella myönnettävistä oleskeluluvista sekä työnteko-oikeudesta. Lakiin lisättäisiin säännös neljän kuukauden enimmäiskäsittelyajasta työntekoperusteista oleskelulupaa koskeville hakemuksille. Ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin tehtäisiin tekninen muutos pykäläviittaukseen.

Direktiivin mukaan yhdistelmäluvan haltijoita on kohdeltava yhdenvertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa muun muassa tietyillä

lä sosiaaliturvan aloilla. Tähän liittyen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansanterveyslakia, erikoissairaanhoidtolakia, lapsilisälakia sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia.

Asuntojen saantia koskevaan yhdenvertaiseen kohteluun liittyen ehdotetaan muutettavaksi aravarajoituslakia sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annettua lakia.

Esitys liittyy valtion vuoden 2014 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Ehdotetuilla laeilla pannaan kansallisesti täytäntöön kolmansien maiden kansalaisille maassa oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää lupaa sekä siihen liittyvää työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua suhteessa jäsenvaltion omiin kansalaisiin koskeva direktiivi (ns. yhdistelmä-lupadirektiivi).

Lainmuutosten myötä yhdenvertainen kohtelu laajenee lähtökohtaisesti kaikkiin kolmansista maista tuleviin työntekijöihin ja merkitsee eri ulkomaalaisryhmien yhtenäisempää asemaa suhteessa toisiinsa ja maan omiin kansalaisiin. Direktiivin mukaan kolmansien maiden kansalaisia, jos he ovat yhdistelmäluvan haltijoita, on kohdeltava yhdenvertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa muun muassa tietyillä sosiaaliturvan aloilla sekä muun muassa työolojen ja työehtojen, yhdistymisvapauden, koulutuksen ja veroetuuksien osalta.

Esityksellä ei muuteta ulkomaalaislain lupajärjestelmää eikä -harkintaa. Direktiivin tarkoituksen edistämiseksi ulkomaalaislain työntekoa koskevia säännöksiä yksinkertaistetaan ja selvennetään lisäämällä lakiin määritelmät erilaisista työnteon perusteella myönnettävistä oleskeluluvista sekä työnteko-oikeudesta. Lisäksi ulkomaalaislakiin lisätään direktiivin edellyttä-

mä säännös neljän kuukauden enimmäiskäsittelyajasta työnteon perusteella tehdyille oleskelulupahakemuksille. Selvityksen mukaan työntekoa koskevat oleskelulupahakemukset ratkaistaan jo nykyisin pääsääntöisesti alle tämän enimmäiskäsittelyajan. Hakemusprosessissa, johon liittyy kaksi eri viranomaista, tulee viranomaisten kuitenkin omalta osaltaan huolehtia siitä, että neljän kuukauden käsittelyajassa on mahdollista pysyä koko prosessin keston osalta. Esityksen perustelujen mukaan käsittelyaika jakaantuisikin laskennallisesti ja viranomaisten sisäisen vastuunjaon näkökulmasta lähtökohtaisesti tasan.

Käsillä olevassa esityksessä yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvan alalla ulotetaan koskemaan julkisia terveyspalveluja sekä perhe-etuuksia. Direktiivi sallii tietyt rajoitukset perhe-etuuksien osalta, ja ne on tarkoitus ottaa Suomessa täysimääräisesti käyttöön. Terveystuohuollon kustannusten korvauksia koskevat muutokset sisältyvät rajat ylittävästä terveydenhuollosta esitettyyn lakiin (HE 103/2013 vp), johon sisältyvät myös säännökset kotikuntaa vailla olevien ulkomaalaisten julkisista terveyspalveluista aiheutuvien kustannusten korvaamisesta kunnille valtion varoista. Muiden asumisperusteisten etuuksien sekä sairausvakuutuksen osal-

ta on annettu erillinen hallituksen esitys (HE 198/2013 vp), ja työttömyysturvan osalta on annettu erikseen oma esityksensä (HE 162/2013 vp).

Valiokunnalle esitettyjen arvioiden mukaan yhdenvertaisen kohtelun laajentaminen uusiin ryhmiin ja maassa lyhtyaikaisesti työskentelevien työntekijöiden oikeus asumisperusteisiin etuuksiin ja terveystalouteihin voivat lisätä Suomessa työskentelyn vetovoimaisuutta jossain määrin. Henkilömäärän kasvu ei kuitenkaan ole tarkasti ennakoitavissa. Toisaalta mahdollisuudet ja motivaatio järjestelmän väärikäyttöön voivat myös jossain määrin lisääntyä sosiaaliturvan pääsyn helpottuessa. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että yhdistelmäluopadirektiivin kansallisen täytäntöönpanon vaikutuksia, kuten myös kustannuksista tehtyjen arvioiden toteutumista, seurataan ja arvioidaan ja että viranomaisten välistä tietojenvaihtoa kehitetään.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että voimassa oleva lainsäädäntö ei suoraan oikeuta sosiaaliviranomaisia tiedon oma-aloitteeseen luovuttamiseen oleskelulupaviranomaiselle tilanteessa, jossa henkilö turvautuu toistuvasti toimeentulotukeen. Nykyään tiedon luovutus voi tapahtua vain oleskelulupaviranomaisen pyynnöstä. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, ja toistuva turvautuminen toimeentulotukeen voi johtaa oleskeluluvan peruuttamiseen tai uuden oleskeluluvan epäämiseen. Sosiaali- ja terveysministeriön 20.5.2010 asettama työryhmä selvitti toimeentulotukilain tarkoittaman toimeentulotuen ulkomaalaisille myöntämisen perusteita sekä sitä, miten myöntämiseen liittyviä käytäntöjä ja ohjeistusta voitaisiin selkeyttää. Työryhmä esitti 20.6.2011 luovuttamassaan raportissa muun muassa, että toimeentulotukilakiin lisättäisiin säännös, jonka nojalla toimeentulotukea myöntävä viranomainen voisi antaa poliisille tai Maahanmuuttovirastolle tiedon toistuvasta toimeentulotuen myöntämisestä ulkomaalaislain 158 a §:ssä mainittujen rekisteröitymisen edellytyksenä olevien toimeentuloa koskevien seikkojen selvittämiseksi tai 39 §:ssä tarkoitettua oleskeluluvan edellytysten tarkistamiseksi. Sosiaali-

ja terveysministeriö on 15.8.2013 asettanut työryhmän selvittämään toimeentulotuen uudistamista. Työryhmän toimikausi päättyy 30.10.2014. Hallintovaliokunta pitää lainsäädännön kehittämistä tarpeellisena ja kiirehtii asiassa jatkotoimenpiteitä.

Hallintovaliokunnan saamista valiokuntalauseissa kiinnitetään huomiota siihen, ettei nykyisistä tilastoista ole saatavissa riittävää tietoa ulkomaisen työvoiman määrästä tai tilapäisesti maassa oleskelevien työnteosta, mikä vaikeuttaa lainsäädännön vaikutusten arviointia ja myös viranomaisvalvontaa. Tilastointia on syytä kehittää. Valtiovarainministeriön aloitteesta Tilastokeskus on asettanut asiantuntijatyöryhmän selvittämään ja tekemään ehdotuksia tilapäisen ulkomaisen työvoiman tilastoinnin kehittämiseksi yhteistyössä eri viranomaisten kanssa. Työryhmän on määrä antaa toimenpide-ehdotuksensa asiasta 31.5.2014 mennessä.

Yksityiskohtaiset perustelut

3 §. Määritelmät. Ulkomaalaislain 2 §:n mukaan ulkomaalaisen työntekoon Suomessa sovelletaan tätä lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä. Voimassa olevan lain 3 §:n 6 kohdan mukaan työntekijän oleskeluluvalla tarkoitetaan ulkomaalaiselta vaadittavaa lupaa oleskella Suomessa tai suomalaisessa aluksessa, kun tarkoituksena on ansiotyön tekeminen. Hallituksen esityksessä työntekoa koskevat lupalajit on ryhmitelty uudella tavalla 3 §:ään ilman viittausta työskentelyyn Suomessa tai suomalaisessa aluksessa. Selvityksen mukaan maininnan puuttuminen voisi kuitenkin muodostua ongelmalliseksi, koska kansainvälisen oikeuden "lipun laki" ei ole yksiselitteinen. Ilman ulkomaalaislaissa olevaa mainintaa suomalaisesta aluksesta jäisi tapauskohtaisesti ratkaistavaksi se, missä tilanteissa Suomen ulkomaalaislakia ja työluopaedellytystä sovelletaan Suomeen rekisteröidyissä laivoissa ja lentokoneissa. Esityksen muotoilu käytännössä muuttaisi oikeustilaa, mikä ei ole ollut esityksen tarkoitus. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että pykälän 6 b kohta muutetaan niin, että siihen lisätään maininta "Suomes-

sa tai suomalaisessa aluksessa" ja poistetaan sana "maassa".

73 §. *Työ- ja elinkeinotoimiston osapäätös työntekijän oleskelulupahakemukseen.* Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan työ- ja elinkeinotoimisto harkitsee jatkolupaa haettaessa aina työehtojen asianmukaisuuden ja toimeentuloedellytyksen sekä työnantajan kyvyn ja halun suoriutua työnantajavelvoitteistaan. Jos jatkolupahakemus koskee samaa ammattialaa, jolla ulkomaalainen on jo työskennellyt, vain saataavuusharkinta jää pois työ- ja elinkeinotoimiston toimivallasta.

Hallituksen esityksessä ehdotettu pykälän muotoilu muuttaisi oikeustilaa siten, että jatkoluvassa työ- ja elinkeinotoimiston harkittavaksi jäisi vain ulkomaalaisen toimeentulo. Esitys siten muuttaisi olennaisesti työ- ja elinkeinotoimiston nykyistä toimivaltaa sen harkitessa jatkoluvan myöntämistä. Työ- ja elinkeinotoimisto ei enää selvittäisi työnantajan edellytyksiä toimia työnantajana eikä myöskään työsuhteen ehtoja. Tämä ei ole ollut esityksen tarkoitus. Tämän korjaamiseksi valiokunta ehdottaa, että pykälän 1 momentin johdannosta siirretään säännös hakemukseen liitettävien selvitysten ja vakuutuksen varmistamisesta uudeksi momentin 4 kohdaksi. Tähän liittyy lisäksi jäljempänä valiokunnan tekemä muutosehdotus esitettyyn 83 §:n 3 momenttiin.

74 §. *Työntekijän oleskeluluvan ammattiala- ja työnantajakohtaisuus.* Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa käsitelleensä 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 paikaisesti niin, että oleskelulupia ei enää myönnetä työnantajakohtaisina. Käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa se toistaa työnantajakohtaisista oleskeluluvista esittämänsä näkemykset ja toteaa, että työnantajakohtaisella oleskeluluvalla Suomessa oleva

työntekijä on hyvin haavoittuvassa asemassa, koska hänen oleskelulupansa riippuu työnantajan palveluksesta. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on esittänyt, että lakiehdotuksen 74 §:n 2 momentin säännös poistetaan.

Hallintovaliokunta toteaa, että parhaillaan selvitetään työntekijän oleskeluluvan työnantajakohtaisuutta lupatyypinä. Sisäasiainministeriö asetti 27.1.2012 hankkeen selvittämään ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuutta ja kehittämismahdollisuuksia. Työryhmä on antanut selvityksensä 19.11.2013 (sisäasiainministeriön julkaisu 32/2013). Siinä todetaan, että esiin tulleet ihmiskauppatapaukset ovat osoittaneet, että uhreiksi joutuneet henkilöt ovat oleskelleet Suomessa alakohtaisilla työntekijän oleskeluluvilla työskennellen esimerkiksi ravintola- tai siivousalalla. Sen sijaan tietoa ei ole siitä, onko työntekijän oleskeluluvan työnantajakohtaisuus osaltaan vaikuttanut uhriutumiseen. Työryhmä on esittänyt kehittämissuhteena, että on tarve selvittää tarkemmin kysymystä työntekijän oleskeluluvan työnantajakohtaisuudesta. Työryhmän selvityksessä todetaan, että säädösvalmistelu käynnistetään työryhmän selvityksen pohjalta välittömästi ja että tässä yhteydessä tarkastellaan myös muiden kehittämissuhteiden jatkovalmistelua. Hallintovaliokunta kiirehtii jatkotoimenpiteitä.

77 §. *Muu oleskelulupa ansiotyötä varten.* Pykälän 3 momentin mukaan ulkomaalaisen toimeentulon on oltava turvattu ansiotyöstä saatavalla tulolla oleskeluluvan voimassaolon ajan. Valiokunnan huomiota on kiinnitetty yliopistoihin saapuvien tutkijoiden rahoitukseen, joka voi muodostua myös apurahoista. Valiokunta toteaa, että apuraha voidaan katsoa hakijan toimeentulon turvaavaksi tuloksi, kuten tähänkin asti. Tulkintaa ei siten ole tarkoitus muuttaa.

83 §. *Toimivalta myöntää työntekijän oleskelulupa.* Edellä 73 §:n yhteydessä mainitusta syystä on tarpeen muuttaa myös 83 §:n 3 momentin

viimeisen virkkeen viittaus koskemaan 73 §:n 1 momentin 1—3 kohtaa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 2.—8. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 3, 73 ja 83 § muutettuina seuraavasti:

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

— — — — —
(6 ja 6a kohta kuten HE)

6 b) *työnteko-oikeudella* ulkomaalaisen tämän lain mukaista oikeutta tehdä *Suomessa tai suomalaisessa aluksessa* ansiotyötä oleskeluluvan, 10 luvun mukaisen oleskeluoikeuden, viisumin tai viisumivapauden nojalla taikka muulla tässä laissa säädetyllä perusteella;

(7 kohta kuten HE)
— — — — —

73 §

Työ- ja elinkeinotoimiston osapäätös työntekijän oleskelulupahakemukseen

Työntekijän oleskeluluvan myöntäminen perustuu harkintaan, jossa tulee (*poist.*):

(1—3 kohta kuten HE)

4) *varmistaa, että työnantajan hakemukseen liittämät selvitykset ja vakuutus ovat 72 §:ssä säädetyin mukaiset. (Uusi 4 kohta)*

(2 ja 3 mom. kuten HE)

83 §

Toimivalta myöntää työntekijän oleskelulupa

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Jos ulkomaalaisella on hakemusta jätettäessä voimassa oleva oleskelulupa eikä 36 §:stä muuta johdu, poliisilaitos myöntää työ- ja elinkeinotoimiston 1 momentin mukaan tekemän myönteisen osapäätöksen jälkeen työntekijän oleskeluluvan. Jos hakemus koskee samaa ammattialaa kuin hakemusta jätettäessä voimassa oleva työntekijän oleskelulupa, työ- ja elinkeinotoimisto ei suorita 73 §:n 1 momentin 1—3 kohdassa tarkoitettua harkintaa.

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps

jäs. Jussi Halla-aho /ps

Rakel Hiltunen /sd

Reijo Hongisto /ps

Risto Kalliorinne /vas

Mika Kari /sd

Timo V. Korhonen /kesk

Markus Lohi /kesk

Outi Mäkelä /kok

Ulla-Maj Wideroos /r

vjäs. Lasse Hautala /kesk (osittain)

Johanna Ojala-Niemelä /sd

Anu Urpalainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.

VASTALAUSE

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. 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 tulee päättää Suomessa, ei Brysselissä tai Strasbourgissa. Pala palalta etenemisen vaihtoehto on valittu todennäköisimmin siksi, että sosiaalipolitiikan siirtäminen kertarysäyksellä jäsenmailta EU:lle olisi poliittisesti mahdotonta.

Mielestämme ongelma on se, että pääsy suomalaisen sosiaaliturvan piiriin voi aueta varsin vähäisellä ja lyhytaikaisella työskentelyllä. Aivan kuten hallituksen esityksessäkin 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, joista ensin mainitut aiheutuvat asumisperusteisiin etuuksiin ja terveyspalveluihin oikeutettujen ja niitä käyttävien ulkomaalaisten määrän kasvusta. Koska sosiaalipalveluihin kohdistuu jo nykyisellään leikkauspaineita,

emme näe järkeväksi kasvattaa direktiivillä mahdollisten käyttäjien määrää ulkomaalaisilla työntekijöillä.

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 Suomen tulee hyödyntää tätä mahdollista rajausta, jos direktiivi tulee voimaan.

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 implementoitaessa. Lisäksi esityksen kustannusvaikutukset ovat kokonaisuudessaan hyvin epävarmat ja ennakoimattomat. Tämä on kummallista hallituksen puolelta ottaen huomioon, miten tärkeänä yhteiskunnan menojen vähentämistä on ministerien puheissa pidetty.

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

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 2013

Pirkko Mattila /ps
Jussi Halla-aho /ps
Reijo Hongisto /ps