Lakialoite LA 41/2017 vp

Anna Kontula vas ym.

Lakialoite laiksi ulkomaalaislain 73 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan kumoamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Aloitteessa ehdotetaan ulkomaalaislakia muutettavaksi siten, että EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tuleviin, Suomessa työlupaa hakeviin sovellettavasta, ns. työvoiman saatavuusharkinnasta luovuttaisiin.

PERUSTELUT

Ulkomaalaislain 73 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa (1218/2013) säädetään, että ennen työntekijän oleskeluluvan myöntämistä tulee työ- ja elinkeinotoimiston selvittää, onko työmarkkinoilla saatavilla kohtuullisessa ajassa tarkoitettuun työhön sopivaa työvoimaa, sekä huolehtia, ettei työntekijän oleskeluluvan myöntäminen estä työmarkkinoilla jo olevan työvoiman työllistymistä. Tässä lakialoitteessa kyseistä käytäntöä kutsutaan jatkossa työvoiman saatavuusharkinnaksi.

Käytännössä TE-toimisto arvioi saatavilla olevan, avoinna olevaan tehtävään sopivan työvoiman saatavuuden työnhakijarekisterin avulla. Yleensä työpaikka avataan järjestelmään noin 10 päivän ajaksi, jolloin kaikki työmarkkinoilla olevat henkilöt voivat sitä hakea. Jos sopivaa työvoimaa on tarjolla, myönteisen osapäätöksen edellytyksiä ei ole. Vuonna 2016 näitä TE-toimiston päätöksiä tehtiin yhteensä 8 186, joista 5 255 myönteisiä, 1 801 osittain myönteisiä ja 1 119 kielteisiä. [1]

Saatavuusharkinnan rooli työvoiman määrän sääntelyssä on vähäinen, sillä se kohdistuu ainoastaan osaan ulkomaalaisesta työvoimasta (pääsääntöisesti EU:n ja ETA-alueen ulkopuolelta tuleviin henkilöihin) ja vain osaan ammattialoista (ainoastaan matalapalkkaiset suorittavan työn alat). EU-kansalaiset, lähetetyt työntekijät ja viisumilla työskentelevät kausityöntekijät ovat määrällisesti merkittävimmät työntekijäryhmät Suomessa. Lisäksi myös muulla perusteella Suomessa oleskelevat ulkomaalaiset voivat tehdä työtä useimmiten ilman rajoituksia.

1 Luvut TEM:n Olli Soraiselta. "Osittain myönteinen päätös" voi tarkoittaa esimerkiksi tilannetta, jossa tarveharkinta ei aseta oleskeluluvalle esteitä, mutta kyseisen työnantajan kykyä suoriutua velvoitteistaan on syytä epäillä esimerkiksi siksi, että hän ei ole aikaisemmin noudattanut vakuuttamiansa minimityöehtoja.

Valmis
5.4

Koska työvoiman saatavuusharkinta säätelee vain varsin rajattua osuutta työmarkkinoista, ei sen voida katsoa toimivan merkittävänä välineenä työvoiman määrän tai työsuhteiden laadun yleisessä hallinnassa. Sen sijaan tämän nimenomaisen työntekijäryhmän osalta sillä näyttäisi olevan kielteisiä vaikutuksia työntekijöiden autonomiaan ja työsuhteiden byrokratiakitkaan:

Ensinnäkin, nykyinen järjestelmä edellyttää kuukausien lupaprosessia, joka voi johtaa myös kielteiseen päätökseen. Tämä sopii huonosti työlupajärjestelmän tarkoitukseen "tukea työvoiman saatavuutta suunnitelmallisesti, nopeasti ja joustavasti".[2] Lisäksi pitkän aikavälin ennakointia ja vakituisia kokoaikatöitä olettava saatavuusharkinta vastaa huonosti ulkomaalaisille avointen työmarkkinoiden realiteetteja. Etenkin isoissa kaupungeissa ulkomaalaiset työskentelevät usein matalapalkkaisilla palvelualoilla, joissa työsuhteet ovat lyhyitä ja esimerkiksi useiden osa-aikatöiden tekeminen tavallista.

Toiseksi, järjestelmä asettaa kohtuuttomia velvoitteita yrittäjille ja työntekijöille selvittää työvoiman saatavuutta Suomessa ja EU-alueella silloinkin, kun kyse on jo Suomessa työskentelevien ulkomaalaisten työlupaprosessista.[3] Tällainen tilanne syntyy, kun alkujaan jonkin muun työskentelyyn oikeuttavan oleskelustatuksen nojalla työllistynyt henkilö tarvitsee työperustaista oleskelulupaa.[4] Pitkäänkin Suomen virallisilla työmarkkinoilla työskennelleiltä henkilöiltä voidaan evätä oleskelulupa saatavuusharkinnan perusteella, tai työnantajalta voidaan edellyttää näyttöä siitä, että tehtävään on ensin yritetty rekrytoida Suomesta/EU-alueelta. Jos näyttö voidaan hankkia vain julistamalla tehtävä avoimeen hakuun, on tilanne kyseistä työpaikkaa siihen asti hoitaneen ulkomaalaisen näkökulmasta epäreilu ja työnantajalle epätarkoituksenmukainen. Hankalan järjestelmän seurauksena Suomesta myös käännytetään työssä käyviä ihmisiä, jotka ovat työnantajankin mielestä erinomaisia työntekijöitä.

Kolmanneksi, rajoittaessaan työpaikan vaihtamista alalta toiselle heikentää saatavuusharkinta ulkomaalaisen neuvotteluasemaa työmarkkinoilla ja lisää riippuvuutta työnantajasta. Työlupajärjestelmä ja eritoten saatavuusharkinta sitovat ulkomaalaisen oleskeluoikeuden työntekoon nimenomaisella alalla, mikä luo työnantajalle mahdollisuuden kontrolloida henkilön oleskelua, toisin kuin pysyvästi Suomessa asuvan henkilön tai EU/ETA-kansalaisen kohdalla.[5] Tämä näkyy suoraan työntekijöiden alttiudessa joutua hyväksikäytetyiksi, sillä viime kädessä tehokkain työehtojen valvontamekanismi on juuri työntekijöiden suhteellinen riippumattomuus työnantajasta. Useissa työperäisen hyväksikäytön tai ihmiskaupan tapauksissa henkilöllä onkin ollut saatavuusharkinnan alainen työlupa.

Neljänneksi, saatavuusharkinta vaikeuttaa työmarkkinoiden toimintaa myös työmarkkinoilla hyvin suoriutuvien henkilöiden osalta, kun hankala prosessi on käytävä uudelleen läpi alan vaihdoksen yhteydessä. Koska työpaikan vaihtoon yleensä liittyy parempi tuottavuus ja palkkataso, tämä

2 Ulkomaalaislaki 70 §.
3 TE-toimisto arvioi, onko avoinna olevaan työpaikkaan kohtuullisessa ajassa saatavissa sopivaa työvoimaa omalta työmarkkina-alueelta (EU/ETA-alue). TE-toimisto voi osana työvoiman saatavuusharkintaa vaatia työpaikan ilmoittamista avoimeksi omiin työnvälityspalveluihinsa (te-palvelut.fi) ja Euroopan maiden välillä työpaikkailmoituksia välittäviin EURES-palveluihin.
4 Osittainen tai täysi oikeus työn tekoon liittyy esimerkiksi opiskelun, turvapaikkahakemuksen ja perhesiteen perusteella myönnettyihin oleskelustatuksiin.
5 Ks. esim Kontula Anna: Näkymätön kylä. Siirtotyöläisten asemasta Suomessa. Like, Helsinki 2010.

hidastaa työmarkkinoiden normaalia toimintaa ja heikentää sekä ko. työntekijän taloudellista asemaa että verotulojen menetyksen kautta julkistaloutta.

Säätämisvaiheessa saatavuusharkinnan ajateltiin turvaavan Suomen työmarkkinoilla jo olevien työllistymismahdollisuuksia. Työsuhteiden määrä ei kuitenkaan ole vakio, eikä ole olemassa näyttöä siitä, että maahanmuuttajien työllistyminen heikentäisi kantaväestön tai maassa jo olevien työllistymismahdollisuuksia. Ei ole myöskään syytä olettaa, että saatavuusharkinta vaikuttaisi oleellisesti suomalaiseen palkkatasoon. Mahdollisen "palkkadumppauksen" kannalta merkitykselliset päätökset tehtiin jo säädettäessä työvoiman vapaasta liikkuvuudesta EU-alueella.

Työvoiman saatavuusharkinta siis vastaa huonosti tai ei lainkaan niihin tavoitteisiin, joita varten se aikanaan luotiin. Toisaalta sillä on heikentävä vaikutus EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevan työvoiman autonomiaan. Epävarmalla oikeudellisella asemalla näyttää olevan jopa varsin pitkäkestoisia kielteisiä seurauksia ulkomaalaisten asemaan työmarkkinoilla.[6] Yleistyessään ilmiö luonnollisesti vaikuttaa yksilöiden lisäksi myös työn tekemisen ehtoihin yleisemmin. Tästä syystä aloitteessa ehdotetaan ulkomaalaisen työvoiman ns. saatavuusharkinnasta luopumista (lain 73 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan kumoaminen).

Samassa ulkomaalaislain 73 §:ssä työvoiman saatavuusharkinnan kanssa TE-toimisto arvioi työantajan kyvyn ja halun suoriutua työnantajavelvoitteistaan. Näihin työnantajan ja työsuhteen arviointiin tähtääviin momentteihin ei esitetä muutosta. Lukuisat viime vuosina paljastuneet ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäyttötapaukset osoittavat, että kieltä ja suomalaista työmarkkinakulttuuria tuntematon työntekijä on erityisen haavoittuvassa asemassa ja usein kantasuomalaista tai pitkään Suomessa asunutta kykenemättömämpi puolustautumaan hyväksikäytöltä yksilöllisesti tai ammatillisen järjestäytymisen kautta. Työehtojen viranomaisvalvonnalle on siten tässä yhteydessä erityisen vahvat perusteet, ja on työmarkkinoiden yleisen toimivuuden kannalta välttämätöntä taata heille tehtävän hoitoon tarvittavat resurssit ja toimivaltuudet.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

ulkomaalaislain 73 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan ulkomaalaislain (301/2004) 73 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohta, sellaisina kuin ne ovat laissa 1218/2013.

6 Könönen Jukka: Prekaari työvoima ja uudet hierarkiat metropolissa. Ulkomaalaiset matalapalkkaisilla palvelualoilla Sosiologia 3/2012.

Lakialoite LA 41/2017 vp

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

Lakialoite LA 41/2017 vp

Helsingissä 29.9.2017

Anna Kontula vas
Juhana Vartiainen kok
Veronica Rehn-Kivi r
Emma Kari vihr
Tytti Tuppurainen sd
Markku Rossi kesk
Eero Suutari kok
Juha Pylväs kesk
Kalle Jokinen kok
Erkki Tuomioja sd
Katja Hänninen vas
Silvia Modig vas
Hannakaisa Heikkinen kesk
Martti Talja kesk
Pertti Hakanen kesk
Veera Ruoho kok
Marisanna Jarva kesk
Mikko Savola kesk
Ulla Parviainen kesk
Markku Pakkanen kesk
Aila Paloniemi kesk
Tapani Tölli kesk
Elsi Katainen kesk
Anna-Maja Henriksson r
Mikaela Nylander r
Mats Löfström r
Eva Biaudet r
Joakim Strand r
Stefan Wallin r
Thomas Blomqvist r
Mats Nylund r
Päivi Räsänen kd
Peter Östman kd
Saara-Sofia Sirén kok
Susanna Huovinen sd
Riitta Myller sd
Eeva-Johanna Eloranta sd
Pilvi Torsti sd
Ozan Yanar vihr
Krista Mikkonen vihr
Ville Niinistö vihr
Hanna Halmeenpää vihr
Jani Toivola vihr
Johanna Karimäki vihr

Jyrki Kasvi vihr
Outi Alanko-Kahiluoto vihr
Touko Aalto vihr
Heli Järvinen vihr
Pekka Haavisto vihr
Niilo Keränen kesk
Antti Kurvinen kesk
Markus Lohi kesk
Olavi Ala-Nissilä kesk
Pekka Puska kesk
Mikko Kärnä kesk
Ari Torniainen kesk
Mikko Alatalo kesk
Esko Kiviranta kesk
Eeva-Maria Maijala kesk
Timo V. Korhonen kesk
Sari Tanus kd
Antero Laukkanen kd
Harri Jaskari kok
Sari Raassina kok
Pertti Salolainen kok
Sanna Lauslahti kok
Outi Mäkelä kok
Timo Heinonen kok
Mari-Leena Talvitie kok
Sofia Vikman kok
Lenita Toivakka kok
Pia Kauma kok
Ben Zyskowicz kok
Jukka Kopra kok
Jaana Laitinen-Pesola kok
Markku Eestilä kok
Kauko Juhantalo kesk
Lasse Hautala kesk
Petri Honkonen kesk
Mirja Vehkaperä kesk
Maria Guzenina sd
Anne Kalmari kesk
Hannu Hoskonen kesk
Antti Rantakangas kesk
Harry Harkimo kok
Susanna Koski kok
Sari Multala kok
Anne-Mari Virolainen kok
Sari Sarkomaa kok
Hanna Kosonen kesk

Lakialoite LA 41/2017 vp

Eerikki Viljanen kesk
Ilkka Kanerva kok
Eero Lehti kok
Matti Vanhanen kesk
Tuomo Puumala kesk
Anders Adlercreutz r
Satu Hassi vihr
Olli-Poika Parviainen vihr
Sinuhe Wallinheimo kok
Antero Vartia vihr
Eero Suutari kok
Elina Lepomäki kok
Jaana Pelkonen kok