Olli Sorainen
hallitusneuvos
työ- ja elinkeinoministeriö
050-3960162
olli.sorainen@tem.fi

23.9.2015

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Työvoiman muuttoliikkeen ajankohtaisia asioita

1) Työvoiman maahanmuutto

Hallitusohjelman mukaan hallitus edistää työperusteista maahanmuuttoa. Hallitus pitää kuitenkin kiinni tarveharkinnasta. Erityisosaajien osalta lievennykset kuitenkin ovat hallitusohjelman mukaan mahdollisia.

Työtä varten myönnettyjen oleskelulupien määrä oli kasvussa vielä ennen vuotta 2009. Kasvu taittui laskuun vuodenvaihteessa 2008/2009 alkaneen talouslaman myötä. Työperusteinen maahanmuutto EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta oli vuonna 2014 vähäistä suhteessa sekä työvoiman vapaan liikkuvuuden puitteissa Suomeen työhön tuleviin että koko työlliseen työvoimaan.

Myönteisiä oleskelulupapäätöksiä (ensimmäiset ja jatkoluvat) EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tuleville työntekijöille tehtiin yhteensä noin 9 000. Lisäksi viisumilla ja viisumivapauden puitteissa Suomeen tuli arviolta noin 16 000 työntekijää, pääasiassa kausityöhön Thaimaasta ja Ukrainasta. Suhteessa työlliseen työvoimaan, joka oli noin 2,3 miljoonaa (vuosikeskiarvo 2014), EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tulleiden työntekijöiden osuus oli noin yksi prosentti.

Enemmän kuin EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta, Suomeen tultiin työhön EU-alueelta, pääasiassa Virosta ja jossain määrin Puolasta. Tämän määrän arvioidaan olleen noin 50 000, mikä varsinkin virolaisten osalta yleensä sisältää useampia työssäkäyntijaksoja vuoden aikana.

Ulkomaalaisten työntekoa koskeva lupajärjestelmä sisältää useita erilaisia lupamenettelyjä. Viisumi myönnetään lähinnä kausi- ja asiantuntijatyötä varten enintään kolmeksi kuukaudeksi. Viisumin työntekoa varten myöntää Suomen edustusto.

Pidempiaikaista työntekoa varten erityisosaajille ja muille ulkomaalaislaissa luetelluille erityisryhmille myönnetään ”muu oleskelulupa työntekoa varten”

(”tavallinen oleskelulupa”), johon ei liity työvoimapoliittista tarveharkintaa (vrt. hallitusohjelman kirjaus!). Ensimmäisen oleskeluluvan myöntää Maahanmuuttovirasto ja jatkoluvan poliisi. Lupia haetaan kansainvälisesti katsoen suhteellisen vähän. Merkittävänä syynä siihen, että ulkomaalaiset erityisosaajat eivät suuremmassa määrin hakeudu Suomeen, on Suomen työmarkkinoiden vähäinen vetovoima.

Suorittavan tason työhön – esimerkiksi siivoojille ja rakennustyöntekijöille – myönnetään työntekoa varten työntekijän oleskelulupa. Lupaan liittyy työvoimapoliittinen tarveharkinta, josta vastaa työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto). Varsinkin korkean työttömyyden oloissa ja maassa asuvien maahanmuuttajien työllistymismahdollisuuksien parantamisen näkökulmasta tarveharkinnalla on ollut olennainen rooli. Kielteisten päätösten perusteena on ollut joko se, että sopivaa työvoimaa on saatavissa työmarkkinoilta tai se, että työnantajalla ei ole katsottu olevan edellytyksiä suoriutua lakisääteisistä työnantajavelvoitteistaan.

Vuonna 2014 työntekijän oleskelulupia myönnettiin eniten Venäjän ja Ukrainan kansalaisille. Muiden yksittäisten kansalaisuuksien osuus oli huomattavasti pienempi. Venäjä on perinteisesti ollut tilaston kärjessä. Myönnetyt työntekijän oleskeluluvat jakautuivat ammattialoittain varsin tasaisesti. Suurimmat ammattialat olivat maatalousala, ravintola- ja keittiöala, rakennusala, siivousala ja kuljetusala.

Finnair ja matkustamohenkilökunnan työluvat. Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisen matkustamohenkilökunnan työ Suomeen rekisteröidyssä lentokoneessa edellyttää työntekijän oleskelulupaa.

Finnair on käyttänyt EU/ETA-alueen ulkopuolelta olevaa työvoimaa matkustamossa lisääntyvässä määrin 2000-luvun puolivälistä lähtien. Lupia alettiin hakea alkuun vain Finnairin Aasian reiteille, ja työnantajina toimivat eri työvoiman vuokrausyritykset. Saatavuusharkinta ei pitkään aikaan asettanut estettä lupien myöntämiselle, koska hakemuksissa olennainen perustelu oli lentokohteessa puhuttavan kielen taito ja koska 2000-luvulla Suomessa ei juuri ollut alan työttömiä työnhakijoita.

Myönnettyjen työntekijän oleskelulupien määrät olivat aluksi pieniä, mutta ne lisääntyivät vuosien mittaan. Vuosina 2011–2013 myönnettiin vuosittain ensimmäisiä työntekijän oleskelulupia Finnairin koneiden matkustamoihin noin 50–60 ja jatkolupia noin 100–120. Näinä vuosina Finnairin koko matkustamohenkilöstön määrä oli vuositasolla noin 1 700–1 800, joten työntekijän oleskelulupien nojalla työskentelevien määrä oli selkeästi alle 10 % tästä. Ulkomaalaiset työskentelivät lisäksi lähes poikkeuksetta lennoilla yhdessä suomalaisen matkustamohenkilöstön kanssa heidän ammattitaitoaan täydentäen.

Vuonna 2013 tilanne jossain määrin muuttui. Alan työllisyystilanne huonontui muun muassa Finnairin irtisanomisten ja lomautusten takia. Lisäksi

Finnair pyrki miehittämään koko matkustamot ulkomaisella työvoimalla. Lupia haettiin sekä englanninkieliseen kohteeseen (New York) että eri kohteisiin Kauko-Idässä . Perusteena olivat säästöt henkilöstömenoissa, tosin hakemuksissa ilmoitettiin ”tarve palvella ulkomaalaisia matkustajia heidän omalla äidinkielellään”. Toimintamalli on jatkunut myös viime vuosina.

TE-toimisto on selvittänyt matkustamohenkilöiden palkkatasoja. Osaan hakemuksista on tehty kielteiset, osaan myönteiset päätökset. Finnairin alihankkijat ovat valittaneet kielteisistä oleskelulupapäätöksistä, ja useat asiat ovat parhaillaan vireillä hallinto-oikeudessa.

Työvoiman maahanmuuttoa harmonisoivat direktiivit. EU on antanut tähän mennessä kuusi työvoiman maahanmuuttoa koskevaa direktiiviä.[1] Näistä neljä on toimeenpantu ja kaksi toimeenpantavana. Lisäksi on valmisteilla direktiivi tutkimusta, opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkallista ja palkatonta harjoittelua, vapaaehtoistyötä ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä (KOM(2013) 151 lopullinen).

Direktiiveissä on yhteisenä ongelmana ollut se, että ne ovat tuoneet joustavampien kansallisten järjestelmien rinnalle päällekkäistä, huomattavasti mutkikkaampaa sääntelyä. Direktiivien mukaisia oleskelulupia ei juuri ole haettu, vaan ulkomaalaiset ovat käyttäneet kansallisia järjestelmiä. Suomen talouden ja työmarkkinoiden kannalta keskeisten työntekijäryhmien maahan pääsy ei siten ole johtunut yhteisösääntelyn harmonisoinnista, vaan olemassa olevista kansallisista järjestelmistä.

[1] 1) Direktiivi kolmansien maiden kansalaisten opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytyksistä (2004/114/EY, 13.12.2004, ns. opiskelijadirektiivi).

2) Direktiivi kolmansien maiden kansalaisten erityisestä maahanpääsymenettelystä tieteellistä tutkimusta varten (2005/71/EY, 12.10.2005, ns. tutkijadirektiivi).

3) Direktiivi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten (2009/50/EY, 25.5.2009, ns. erityisosaajadirektiivi).

4) Direktiivi kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmälupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista (2011/98/EU, 13.12.2011, ns. yhdistelmälupadirektiivi).

5) Direktiivi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (2014/66/EU, ns. ICT-direktiivi).

6) Direktiivi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten (2014/36/EU, ns. kausityödirektiivi).

2) Työvoiman vapaa liikkuvuus

Eures-asetus: Keskeinen väline työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toimeenpanossa on Euroopan työnvälityspalvelujen verkosto (Eures). Komissio on ryhtynyt uudistamaan Euresia ja sen toimintatapoja. Osana Euresin uudistamista asetusehdotuksella pyritään parantamaan EU:n sisäistä työvoiman liikkuvuutta. Ehdotuksen yleisenä tavoitteena on tehdä Eures-verkostosta toimiva väline kaikille työnhakijoille tai työnantajille, jotka ovat kiinnostuneita EU:n sisäisestä työvoiman liikkuvuudesta. Eures-asetuksen valmistelusta on kirjelmöity eduskunnalle.

Kehittämishanke Suomessa: Toimen elementti Eures-uudistuksesta on Euresin rahoituksen siirtäminen Euroopan sosiaalirahastolle (ESR). Suomessa on asetettu ESR-rahoitteinen Työvoiman liikkuvuus Euroopassa 2014-2020–hanke kehittämään Eures-palveluja. Kehittämisen kohteena ovat erityisesti ns. laajennetut palvelut, joita ovat:

- Lähtömaakoulutus
- Työpaikkasuomi ja -ruotsi
- Työyhteisön monikulttuurisuuskoulutus
- Ammattitaidon testaus

Työnantajan maksuosuus laajennetuista palveluista on 30 –50 %.

Hanketta hallinnoi Pohjois-Karjalan ELY-keskus. Eures-verkoston (strateginen) ohjaus ja yhteydenpito komissioon ja muihin jäsenmaihin Eures-asioissa on edelleen TEM:ssä.

3) Ulkomaalaisten kausityö Suomessa

Ulkomaalaisia kausityöntekijöitä on suuremmassa määrin käynyt Suomessa työssä noin 25 vuotta. Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen suomalaisille marjatiloille alettiin palkata poimijoita rajan takaisesta Karjalasta ja Virosta. Venäläisiä kävi myös metsämarjanpoiminnassa.

Alkuun tilamarjanpoimintaan tarvittiin työlupa, mutta ne myönnettiin. Vuodesta 2004 lähtien marjanpoimintaa on voinut tehdä viisumin tai viisumivapauden turvin enintään 3 kuukautta. Metsämarjanpoiminta oli mahdollista viisumilla jo ennen vuotta 2004.

Vähitellen virolaiset nuoret lakkasivat hakeutumasta Suomen mansikkamaille, eikä Viron EU-jäsenyys muuttanut asiaa. Virolaisten tilalle marjatiloille ovat tulleet ukrainalaiset. Kuluvana heitä on ollut noin 8 000.

Vuodesta 2005 alettiin metsämarjanpoimintaan värvätä poimijoita Thaimaasta. Poimijoiden määrä on tasaisesti noussut niin, että kuluvana kautena heitä on noin 3 700. Samalla kun thaimaalaisten poimijoiden ja poimijoi-

ta kutsuvien yritysten määrä ja kirjo ovat lisääntyneet, myös ongelmat ja epäkohdat ovat metsämarjanpoiminnassa yleistyneet.

Metsämarjanpoimintaa ei katsota työsuhteiseksi työksi ja poiminnan valvontaa ei ole osoitettu millekään viranomaiselle Suomessa. Selvitysmies Markku Wallin esitti 2014, että poiminnassa tulisi siksi siirtyä työsuhteisuuteen. Viime hallituskaudella tätä ei kuitenkaan katsottu mahdolliseksi toteuttaa, joten TEM ja UM solmivat 2014 marjayritysten kanssa aiesopimuksen poiminnan pelisäännöistä.

Aiesopimus ei kuitenkaan ole juridisesti velvoittava sopimus, joten ehdotukset poiminnan työsuhteistamisesta ovat edelleen ajankohtaisia. Työsuhteistaminen tarkoittaisi sitä, että poiminta tulisi työsuojeluviranomaisen valvottavaksi ja että ongelmallisten työnvälitysmaksujen periminen tulisi kielletyksi. Työsuhteistaminen olisi mahdollista tehdä ulkomaalaislain muutoksella EU:n kausityödirektiivin toimeenpanon yhteydessä. Kausityöluvan saamiseksi ulkomaalaislaissa säädettäisiin, että hakemukseen on liitettävä työsopimus. Asia on parhaillaan poliittisen puntaroinnin kohteena.

Kausityödirektiivin toimeenpano. EU:n kausityödirektiivi 2014/36/EU tulee toimeenpanna 30.9.2016 mennessä. Direktiivin pääasiallinen tarkoitus on parantaa kausityöntekijöiden oikeusturvaa EU-maissa. Direktiivi koskee työsuhteista työtä.

Direktiivin mukaisen luvan saaneille tulee taata eräin rajauksin sama sosiaaliturvan taso kuin oman maan kansalaisille. Suomessa tämä tarkoittaa Kelan hoitamia sosiaalietuuksia, lukuun ottamatta työttömyysturvaa ja perhe-etuuksia.

Suomessa kausityötä tehdään lähinnä viisumin ja viisumivapauden puitteissa siten, että työ voi kestää enintään 3 kuukautta. Kausityödirektiivin mukaan kausityö määriteltävä 5-9 kk:n mittaiseksi. Kyse ei varsinaisesti kuitenkaan ole ”maahanmuutosta”, koska kausityölupaa ei voi jatkaa yli maksimimääräajan.

Kausityödirektiivi voi koskea muitakin aloja kuin vain marjojen, hedelmien ja vihannesten poimintaa ja korjuuta, kunhan työ on kausiluonteista. Suomessa kolmea kuukautta pidempiin töihin esimerkiksi maa- ja puutarhataloudessa myönnetään nykyisin työntekijän oleskelulupa.

Jäsenvaltiot voivat itse päättää soveltavatko ne kausityövoimaan tarveharkintaa vai eivät. Kuten metsämarjanpoimijoiden sisällyttäminen direktiivin piiriin, myös kysymys tarveharkinnasta on parhaillaan poliittisessa pohdinnassa. SM vastaa hallituksen esityksen valmistelusta.