Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Hallitussihteeri Jarmo Tiukkanen
Kansainvälinen osaaminen ja työvoima –tiimi
Työvoiman maahanmuutto ja kotouttaminen –yksikkö

LAUSUNTO

HE 114/2022 vp

15.9.2022

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Suullinen asiantuntijakuuleminen pe 16.9.2022 klo 11 Teams-yhteyden välityksellä

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 114/2022 vp)

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä ja lausuu siitä seuraavaa:

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ulkomaalaislakia ja seitsemää muuta lakia. Muutokset liitelakeihin ovat sääntelyä selventäviä ja säännösviittaukset korjaavia, joten päähuomio esityksessä on ulkomaalaislain 5 luvussa ja eräissä muissa ulkomaalaislain säännöksissä.

Esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kirjaukseen tarkoituksena edistää työperusteisten oleskelulupien nopeaa ja sujuvaa käsittelyä tavoitteena keskimäärin kuukauden käsittelyaika. Lakimuutokset ovat kuitenkin vain osa, mutta tärkeä osa, oleskelulupamenettelyjen kokonaiskehittämistä, jossa on kohteena kaikki vaiheet ja kaikki viranomaiset eri lupaperusteissa.

Ulkomaalaislain työntekoa ja elinkeinon harjoittamista koskevaa sääntelyä muutettaisiin. Laissa säilyisi jaottelu kaksivaiheiseen osapäätösharkinnan, mukaan lukien saatavuusharkinnan sisältävään työntekijän oleskelulupaan ja muihin työnteon perusteella myönnettäviin oleskelulupiin. Lakiin lisättäisiin uudet säännökset työnantajan sertifioinnista ja säädettäisiin erityisasiantuntijan oleskeluluvasta sekä Suomessa tutkinnon suorittaneen oleskeluluvasta. Sääntelyä myös täsmennettäisiin siten, että vakiintuneeseen lainsoveltamiseen perustuvaa käytäntöä kirjattaisiin lakiin. Myös ulkomaalaisen suullisen kuulemisen sääntelyä muutettaisiin ja laissa säädettäisiin kuulemisen tekemisen mahdollisuudesta etäyhteyden välityksellä.

Hallituksen esityksen valmistelun periaatteet ovat olleet käsittelyn yhdenmukaistaminen, vastuiden selkeyttäminen, viranomaisten päällekkäisten tehtävien karsiminen, säännösten selkeyttäminen ja läpinäkyvyyden lisääminen. Lisäksi esitys ohjaa entistä vahvempaan sähköiseen asiointiin ja automaation hyödyntämiseen hakemuksen käsittelyssä.

Ulkomaalaislain 5 luvun uudistus ei ole ainoa keino, jolla Maahanmuuttoviraston toimintaa sujuvoitetaan, vaan paljon muitakin toimia vaaditaan, ja paljon on myös jo tehty. Keskeisiä toimia ovat mittava järjestelmäkehityskokonaisuus (OLEDIGI), jota rahoitetaan EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä (RRF), prosessiuudistukset ja riskiperusteinen hakemuskäsittely sekä viestinnän kehittäminen.

Esityksen keskeiset muutokset

Verkkoasiointi, automaatio ja rekisteritarkistukset

Työperusteisten oleskelulupien osalta keskeinen muutos nykytilaan verrattuna olisi, että selkeästi säädettäisiin, mitä työnantajan ja työntekijän tulee esittää hakemuksessa. Tarkoitus on, että selvitykset esitettäisiin verkkoasioinnissa/sähköisesti, joka ohjaa hakemista ja on automaation mahdollistava menettely.

Uutta olisi, että työnantajan tietoja tarkistettaisiin Verohallinnon velvoitteidenhoitoselvityksestä (VHS), jolloin työnantajan ei tarvitsisi esittää selvityksiä työnantajavelvoitteiden hoitamisesta enää hakemuksen yhteydessä. Myöhemmin lupaharkinnassa otettaisiin käyttöön Tulorekisteristä tehtävät tarkistukset, jotka hyödyttäisivät lupamenettelyä etenkin jatko-oleskelulupavaiheessa.

Työnantajan ja työntekijän selvittämisvelvollisuudet hakemuksessa

Työnantajan roolia kasvatettaisiin; työnantaja esittäisi kaikissa hakemustilanteissa työsuhteen keskeiset työehdot ja myös sovellettavan TES:n, työntekopaikan, työnteon alkamisajan ja keston sekä tiedon ammattialasta, jolla työ tehdään. Työntekijälläkin olisi velvollisuutensa esittää keskeiset työsuhteen ehdot (tietojen vertailu; työntekijän suoja). Muuta ei tarvitsisi esittää, paitsi jos lupaviranomaisella on syy pyytää tarkempia selvityksiä. Lisäksi säädettäisiin yleisistä työperusteisen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä, joista ei voimassa olevassa laissa säädetä, koskien kaikkia luvussa säädettäviä työsuhteeseen perustuvia oleskelulupia.

Työntekoa koskevaan hakemukseen ei lähtökohtaisesti tarvitsisi liittää selvityksiä (koulutuksesta, työhistoriasta tms.). Työnantajan on kuitenkin varmistettava, että työntekijällä on erityinen pätevyys, lupa tai hyväksytty terveydentila, jos sitä työssä vaaditaan. Lupaviranomainen voisi, jos syytä ilmenisi, vaatia selvitykset esitettäväksi.

Muutokset työntekijän oleskeluluvan osalta

Muutos olisi, että jatkossa TTOL myönnettäisiin aina ammattialakohtaisena, jolloin työnantajakohtaisesta luvasta luovuttaisiin. Samalla, koska ohjeita ja neuvoja on nykyään helppo antaa verkossa ja koska verkkoasioinnissa voidaan käyttää ohjaavuutta, ennakkotiedon pyytämisestä työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytysten täyttämisestä luovuttaisiin. Työntekijän oleskeluluvan säännös- ja ohjekehikkoa kevennettäisiin lisäksi siten, että valtioneuvoston 11.10.2012 antamasta päätöksestä ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä koskevista valtakunnallisista linjauksista luovuttaisiin; jatkossa laki ja sen perustelut sekä alueelliset linjaukset olisivat riittävä aineisto soveltaa lakia ja saatavuusharkintaa.

Työnantajan sertifiointi

Laissa säädettäisiin uutuutena työnantajan sertifioinnista. Se olisi tarkoitettu helpottamaan niiden työnantajien hallinnollista taakkaa, jotka rekrytoivat paljon ulkomaista työvoimaa. Sertifiointi ei merkitsisi helpotuksia oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiin. Sertifiointi voitaisiin peruuttaa määräajaksi. Sertifioinnin myöntämisen edellytyksistä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella, jotta edellytyksiä voitaisiin lakivalmistelua kevyemmässä menettelyssä ja siten nopeammin tarvittaessa muuttaa.

Suullinen kuuleminen etäyhteyden välityksellä

Muutos olisi, että hakijaa ja tämän perheenjäseniä voitaisiin kuulla suullisesti etäyhteyden välityksellä. Hyöty olisi hakijoilla itsellään ja hyöty olisi prosessuaalinen sikäli, että päätöksen tekijä Maahanmuuttovirasto, eikä välikäsi, tekisi kuulemisen.

Työnantajan ja toimeksiantajan velvollisuudet

Työnantajan ja toimeksiantajan tulisi jatkossakin selvittää työntekijänsä työnteko-oikeus ja säilyttää sen peruste tallessa 2 vuoden ajan nykyisen 4 vuoden sijasta, koska teon rikosoikeudellinen vanhentumisaika on kaksi vuotta. Toimeksiantosuhteissa jokainen työnantaja vastaa omista työntekijöistään ja näiden työnteko-oikeuden varmistamisesta. Lisäksi rakennusalalla ja telakalla kuitenkin päätoteuttaja vastaa kaikista alueen sisällä työskentelevistä työntekijöistä ja niiden työnteko-oikeuden tarkistamisesta.

Pidättäytymispäätös

Koska työnantajan selvittämisvelvollisuudesta säädettäisiin tarkemmin, olisi mahdollista säätää pidättäytymispäätöksen tekeminen myös Maahanmuuttoviraston tehtäväksi TE-toimiston ohelle. Samalla pidättäytymispäätöksen soveltamisala laajenisi kaikkiin työperusteisiin oleskelulupiin, kun sitä tällä hetkellä sovelletaan vain työntekijän oleskelulupiin, ja sen voimassaoloaikaa myös pidennettäisiin siten, että minimi olisi 3 kuukautta ja maksimi 1 vuosi. Sääntelyssä säilyisi edelleen velvoite ohjata ja neuvoa työnantajaa ennen pidättäytymispäätöksen tekemistä.

Hallituksen esityksen sisältöä esitetään tarkemmin tämän lausunnon liitteenä olevassa powerpoint-esityksessä.

Muutama huomiota vaativa seikka esityksestä:

1) Ehdotuksen ulkomaalaislain 71 §:n 3 kohdan säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 86) todetaan: ”Kokoaikaisessa työssä toimeentuloedellytyksen olisi katsottava täyttyvän, kun palkka on vähintään työhön sovellettavan työehtosopimuksen mukainen. Ellei soveltuvaa työehtosopimusta ole, toimeentuloedellytys täyttyisi, jos palkka vastaa samankaltaisista tehtävistä maksettavaa palkkatasoa. *Jos palkkaa ei kyseisellä alalla voitaisi määritellä edellä mainittujen kriteereiden perusteella, tulisi sen olla työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetulla tavalla työssäoloehtoa kartuttavan suuruinen. Vastaavasti arvioitaessa toimeentulon riittävyyttä osa-aikaisen työn osalta, vähimmäisrajana pidettäisiin sitä, että työ oleskeluluvan voimassaoloaikana kerryttäisi työttömyysturvalaissa tarkoitetulla tavalla työssäoloehtoa.*”

Työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:ää esitetään muutettavaksi HE-luonnoksessa, jota ei ole vielä annettu eduskunnalle (Hankeikkunan mukaan annettaneen viikolla 39) ja jonka valmistelu ei ole ollut tämän ehdotuksen valmistelussa tiedossa, vaan tullut vasta äskettäin ilmi. Työssäoloehtoa kartuttavaksi palkaksi esitetään mainitussa HE-luonnoksessa 862 euroa kuukaudessa, mikä on liian vähän ulkomaalaislain perusteella myönnettäviin oleskelulupiin nähden edellä mainitussa tilanteessa

Vuonna 2022 työssäoloehtoa kartuttava palkan määrä on 1 283 euroa kuukaudessa. Työttömyysturvalain 14 luvun 1 a §:n 1 momentin mukaan taso tarkistetaan vuosittain tammikuun alusta lukien työntekijän eläkelain 96 §:n 1 momentissa tarkoitetulla palkkakertoimella, ja sen 2 momentin mukaan myös 5 luvun 4 §:n 3 momentissa mainittu määrä on vuoden 2013 tasossa. Tämä selittää sen, että mainitussa lainkohdassa palkan määrä on 1 134 euroa kuukaudessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää, että ehdotuksen ulkomaalaislain 71 §:n 3 kohdan säännöskohtaisia perusteluja täsmennettäisiin seuraavasti:

> *Jos hakijan työttömyysturvalain (1290/2002) mukainen työssäoloehto täyttyy osa-aikatyössä 18 tunnin työtuntivaatimuksen ja noudatettavan työehtosopimuksen osalta, ei toimeentuloa voida kuitenkaan pitää riittävänä, mikäli se alittaa sen summan, joka vaaditaan niiltä osa-aikatyöntekijöiltä, joiden kohdalla ei noudateta yleissitovaa työehtosopimusta.*

2) Oleskelulupa urheilun perusteella myönnetään, kun urheilija on ammattiurheilija. Voimassa olevan ulkomaalaislain säännöksen perustelut ovat käytännössä osoittautuneet epäselviksi. Kun kyseessä on ammattiurheilija, toimeentulon tulee – ja voidaan perustellusti olettaa tulevan – kokonaisuudessaan urheilusta. Käytännössä on ollut tapauksia, joissa toimeentuloa on kerrytetty oheistoiminnasta tai muusta työstä saatavilla varoilla.

Hallituksen esityksessä ammattiurheilijan määrittelyyn on käytetty tiettyä sarjatasoa. Ratkaisu on kuitenkin hieman ongelmallinen, sillä sarjatasojen määrä vaihtelee lajeittain, jolloin on erinomaisen vaikeaa sitoa määrittely tiettyyn sarjatasoon koskien kaikkia urheilulajeja. Sarjatasojen määrittely jokaiselle lajille erikseen ei ole perusteltua. Perustelut eivät myöskään ota riittävällä tavalla huomioon yksilöurheilijaa, joten senkin vuoksi tarkennusta tulisi tehdä.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää, että ehdotuksen ulkomaalaislain 74 §:n 1 momentin 8 kohdan säännöskohtaisia perusteluja täsmennettäisiin seuraavasti:

> *Ammattiurheilijan määrittäminen sarjatason perusteella ei ole tarkoituksenmukaista ottaen huomioon eri urheilulajeissa olevat eri määrät sarjatasoja ja mahdolliset muutokset sarjatasojen määrissä tulevaisuudessa. Ammattiurheilija voitaisiin määrittää urheilusta saatavan tulon perusteella, jolloin se ottaisi huomioon myös yksilöurheilijan. Määrittäminen voitaisiin tehdä viittaamalla urheilijan tapaturma- ja eläketurvasta annetun lain (276/2009) 1 §:ssä mainittuun urheilijan ja urheiluseuran välillä tehtyyn sopimukseen ja siinä määriteltyyn vakuuttamisvelvollisuuden vuositulorajaan, joka kuluvana vuonna on 12 090 euroa. Vuositulorajan määrän tarkistamisesta vuosittain säädetään lain 16 §:ssä, jolloin vuosituloraja muuttuu vuosittain.*

Voimaantulosta

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että esityksen lakimuutokset olisi saatava voimaan vuoden 2022 aikana, mistä johtuen esityksessä esitetään voimaantuloksi 15.12.2022. Ministeriö kiittää työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa esityksen nopeasta käsittelystä.

LIITTEET

pp-esitys. HE 114/2022 vp – sisältö
VNAsetus-luonnos sertifioinnin myöntämisen edellytyksistä – LUONNOS
Muistio – työnantajan sertifiointia koskeva VN-asetus - LUONNOS