Ulkomaalaislain 5 luvun ym. uudistaminen – HE 114/2022 vp

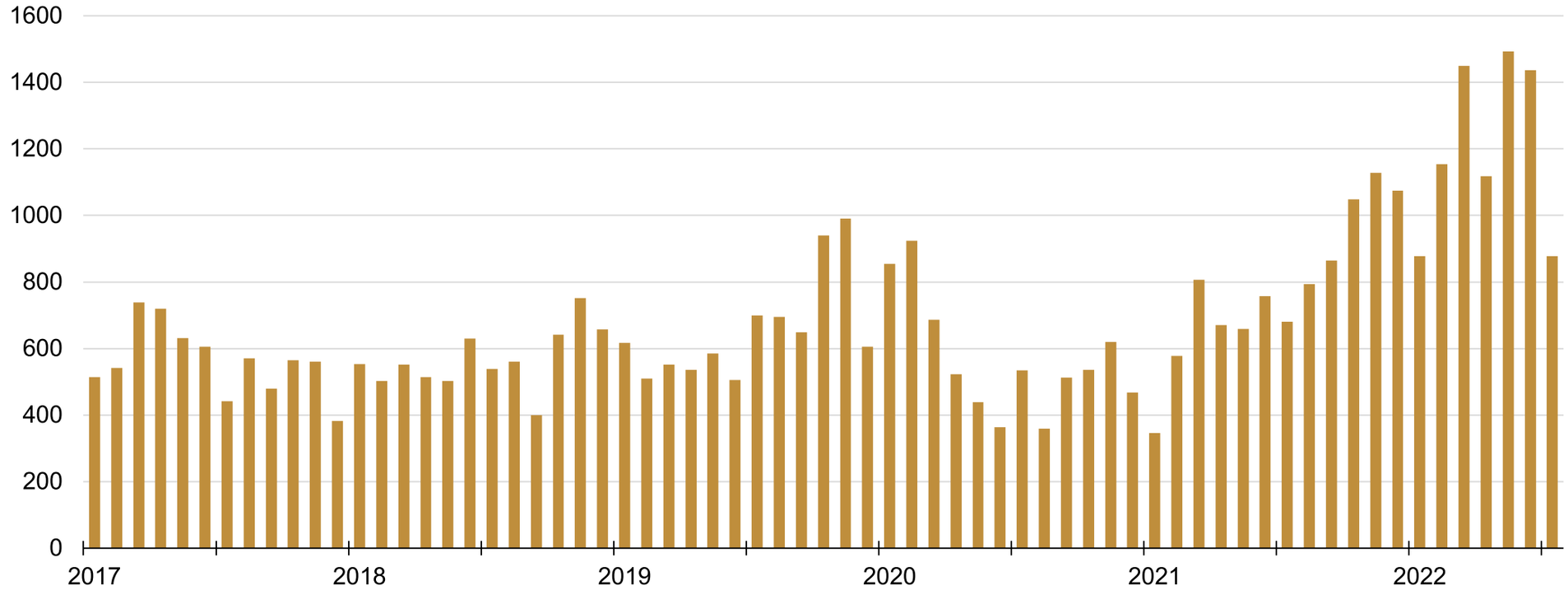
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 16.9.2022

Jarmo Tiukkanen, hallitussihteeri, TEM

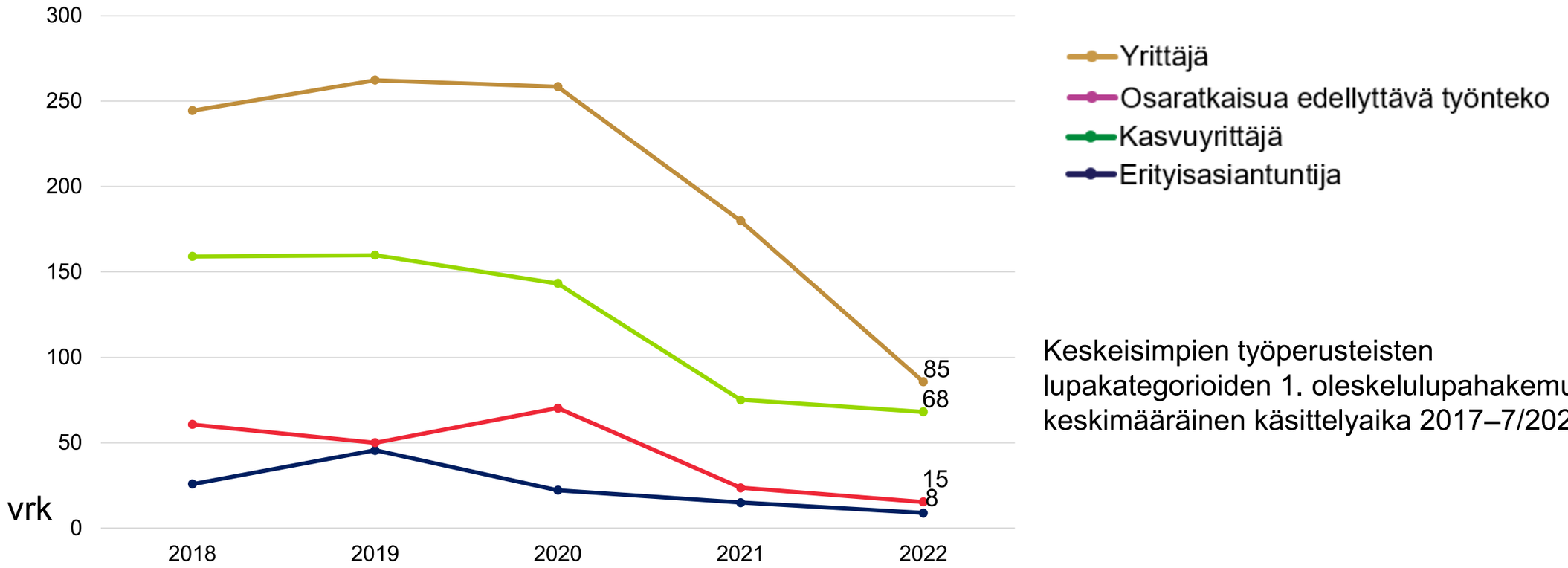
Sonja Hämäläinen, maahanmuuttojohtaja, TEM

Työperusteisten oleskelulupapäätösten määrät kasvavat

Myönteiset päätökset ensimmäisiin oleskelulupahakemuksiin v. 2017–7/2022 (kpl/kk)
(Määrä ei sisällä kausityölupia.)



Työperusteisten oleskelulupahakemusten käsittely on jo nopeutunut tällä hallituskaudella



Keskeisimpien työperusteisten lupakategorioiden 1. oleskelulupahakemusten keskimääräinen käsittelyaika 2017–7/2022.

Oleskeluluvan hakemiseen liittyvät muutokset

- Korostetaan **sähköistä hakemista**, jolloin tunnistautuminen ja biometria edustustossa/ulkoisella palveluntarjoajalla *(60 §)*

- **Suullisen kuulemisen** säännös koskemaan kaikkia lupia *(64 ja 69 e §)*
  - kuulemisen suorittaja Maahanmuuttovirasto, ulkoasiainhallinnon virkamies tai Suomen edustustossa palveleva edustuston päällikön määräämä henkilö
  - kuuleminen voidaan suorittaa etäyhteyttä käyttäen **(etäkuuleminen)**, jolloin Maahanmuuttovirasto päätöksentekijänä voisi itse kuulla hakijan

- **Ns. ulkoistamisen järjestyksen muuttaminen** *(69 b §)*
- **DNA-tutkimuksen suorittaminen** *(66 §)*
  - mahdollistetaan Suomen edustustoon työsuhteessa olevan edustuston päällikön määräämän henkilön käyttäminen tehtävässä

Ulkomaalaislain 36 §

- **Lisättäisiin säännökseen uusi 5 momentti**
  - Tarkoitus lisätä uusi momentti, jotta päätöksentekoa työntekoa koskevan hakemuksen osalta saataisiin enemmän sujuvaksi, eikä ”kaikkea” tarvitsisi epäillä
  - Oletus siis olisi, että hakemus ratkaistaan myönteisesti
  - Jos ilmenisi syitä/perusteita epäillä maahantulosäännösten kiertämistä tai ihka/uhke-tilannetta, voidaan tutkia tarkemmin

Uudet prosessipolut - 80/20 -malli

- Selvitysten mukaan lopulta 80 % hakemuksista ratkaistaan myönteisesti,
  - joten säädetään kevyemmin ja nykyistä tarkemmin luvan myöntämisen kannalta vain välttämättömät tiedot, jotka kysytään/selvitetään
- Mutta säädetään myös kynnys, jonka ylittyessä pyydetään lisäselvityksiä/tutkitaan
  - jos on perusteltu syy epäillä maahantulosäännösten kiertämistä tai työnantajavelvoitteiden laiminlyöntiä – UlkL 36 § 5 mom., 71 a § 2 mom. ja 72 b § 3 mom.

- Jatkossa 3 kategoriaa:
  1. sertifioitu työnantaja
  2. normaali
  3. ”korkea riski” (mahdollisuus pyytää lisäselvityksiä)

Työperusteiset oleskeluluvat 1/2

- **Työntekijä** tekee hakemuksen ja esittää *(71 a §)*
  - Tiedot työnantajasta
  - Työsuhteen keskeiset ehdot: työtehtävät, palkka ja työaika
  - Omat tietonsa

- **Työnantaja** tuottaa työsuhteeseen ja työnantajaan liittyvät tiedot *(71 b §)*
  - Selvitetään **VHS**:stä työnantajan tiedot ja pyydetään vain, jos jotain puuttuu
  - Työsuhteen keskeiset ehdot: työtehtävät, palkka ja työaika
  - Sovellettava TES, työntekopaikka, työnteon alkamisajankohta ja ma. työsopimuksen osalta sen päättyminen ja vakuutus, että on huolehtinut ja kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana

  - TTOL:ssa saatavuusharkintaan liittyvät toimet

Työperusteiset oleskeluluvat 2/2

- **Kaikkia työntekoa koskevia lupia koskisi yleiset edellytykset**, jotka tulee täyttää *(71 §)*
  - työnantaja on **huolehtinut ja kykenee** huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana ja työehdot, joista sovittu, ovat säännösten ja **TES**:n tai jos sitä ei sovelleta, vastaavat työmarkkinoilla vastaavissa tehtävissä noudatettavaa käytäntöä
  - työnantaja on **varmistanut**, jos työssä vaaditaan erityistä pätevyyttä, lupaa tai hyväksyttyä terveydentilaa, että työntekijä täyttää vaatimukset
  - **toimeentulo on turvattu ansiotyöstä saatavalla**[*)] tulolla oleskeluluvan voimassaolon ajan
  - työntekijä ja työnantaja **täyttävät** 71 a ja 71 b §:n mukaisen selvittämisvelvollisuuden
  - työntekijä täyttää tämän lain mukaiset maahantuloa ja maassa oleskelua koskevat yleiset edellytykset

[*)] Työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:ää esitetään muutettavaksi STM:n HE-luonnoksessa (Hankeikkunan mukaan esitys annettaneen eduskunnalle viikolla 39). Työssäoloehtoa kartuttava palkan taso on ehdotuksessa 862 euroa kuukaudessa, mikä on liian vähän ulkomaalaislain perusteella myönnettäviin oleskelulupiin nähden, sen ollessa tällä hetkellä 1 283 euroa kuukaudessa.

Työntekijän oleskelulupa 1/2

- **Työntekijän oleskelulupa (72, 72 a ja 72 b §)**
  - TE-toimisto tekee osapäätöksen, tähän lupaan liittyy saatavuusharkinta – ei muutosta
  - Saatavuusharkintaa ei suoriteta, jos jatkolupahakemus koskee samaa ammattialaa kuin hakemusta jätettäessä voimassa oleva työntekijän oleskelulupa tai jos se ei koske samaa ammattialaa, kun ulkomaalainen on työskennellyt työntekijän oleskeluluvan nojalla *vähintään yhdeksän kuukauden ajan* (tällä hetkellä vaatimuksena on vuoden työskentely).

- **Työnantajakohtaisista työntekijän oleskeluluvista luovutaan**
  - Yksinkertaistaisi järjestelmää, poistaisi turhaa sääntelyä
  - Voi altistaa hyväksikäytölle
  - Ei käytössä muissa luvissa kuin TTOL (pl. kausityö, jonka pakollisuus johtuu direktiivistä), eli esim. lähetetyillä erityisasiantuntijoilla ei ole tätä rajoitetta
  - Ei tunnistettuja vaikutuksia statukseen lähetettynä tai sosiaaliturvaan, selvitetty STM, TEM, TE-toimistot

Työntekijän oleskelulupa 2/2

- **Ennakkotiedon pyytämisestä luovutaan**
  - Ehdotetaan poistettavaksi nykyinen UlkL 75 § eli TE-toimistolle tehtävä ennakkotietopyyntö työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä
  - Työläs, maksuton suorite ja käytetty vähän, noin 100 suoritetta vuodessa
  - Suurin osa tehdään niin puutteellisilla tiedoilla, ettei voida ottaa kantaa, sama saatavissa aikaan neuvonnalla, jolloin muutos vapauttaa TE-toimistoilta resursseja osapäätösharkintaan; yksi ennakkotietohakemus vastaa työmäärältään suunnilleen yhtä osapäätöstä

- **Valtakunnallisesta linjauksesta luovutaan**
  - Valtakunnalliset linjaukset annettu valtioneuvoston päätöksellä 2012
  - Nykymuodossaan valtakunnalliset linjaukset eivät palvele tarkoitustaan, siirretään sen sisältö soveltuvin osin HE:n perusteluihin
  - Paino lailla, säännöskohtaisilla perusteluilla ja alueellisilla linjauksilla
  - ELY-keskukset antavat alueelliset linjaukset alueillaan *(72 b §)*

Muut työperusteiset luvat

- **Muu työnteko** *(74 §)*
  - Migri käsittelee koko lupahakemuksen, ei saatavuusharkintaa – ei muutosta
  - Esim. Suomen kv-velvoitteista johtuvat poikkeukset saatavuusharkintaan, urheilijat ja muusikot, alat ja tehtävät, joissa kyse henkilön ominaisuuksista siinä määrin ettei saatavuusharkinta ole perusteltua
- **Oma erityisasiantuntijan lupa (korostetaan tämän merkitystä)** *(73 §)* – uusi!
  - Luodaan samanlainen tuloraja kuin EU:n sinisen kortin lupaan eli palkan tulee olla vähintään keskimääräinen palkansaajan bruttopalkka
- **Oma Suomessa tutkinnon suorittaneen lupa** *(75 §)*
  - Mahdollistetaan, että oleskeluluvan voisi saada siten, tulo koostuisi sekä ansiotyöstä että muista lähteistä saatavista tuloista
- **EU:n sininen kortti** *(73 a ja 73 b §)* – ei muutosta
  - uudistettu direktiivi täytäntöönpantavana paraikaa; laki voimaan viimeistään 18.11.2023

Erityisasiantuntijan oleskelulupa *(73 §)*

- Oleskeluluvan myöntämiseksi ehdotetaan säädettävän palkkarajasta samalla tavalla kuin EU:n sinisen kortin osalta säädetään.
- Palkkaraja säädettäisiin vastaamaan palkansaajan keskimääräistä bruttopalkkaa (kerroin 1,0), joka tällä hetkellä olisi 3 379 € kuukaudessa. EU:n sinisen kortin myöntämisen edellytyksenä kerroin on tällä hetkellä 1,5 eli 5 069 € kuukaudessa (huom. uusittu direktiivi (EU) 2021/1883).
- Palkkarajasta säädettäessä ja sitä nostettaessa osa erityisasiantuntijoista siirtyisi hakemaan työntekijän oleskelulupaa. Ajanjaksolla 2020-4/2022 noin 15 % eli 358 erityisasiantuntijan hakemusta jäi alle esityksessä kaavaillun 3 379 €:n tason alle. Kertoimen 1,0 valinnalla tavoite on pitää tämä mahdollisesti työntekijän oleskelulupakategorian alle siirtyvien määrä maltillisena.

Työnantajan sertifiointi *(76–78 §)*

- Maahanmuuttovirasto myöntää hakemuksesta ensin 2 vuodeksi, sitten 3 vuodeksi kerrallaan
- Myöntämisen edellytyksistä säädetään valtioneuvoston asetuksella

  (**3 vuoden sisällä** oma pääoma on pysynyt positiivisena, vahvistettu tulos on vähintään yhtenä vuotena ollut positiivinen, liikevaihto on ollut vähintään keskimäärin miljoona euroa vuodessa ja palvelukseen on myönnetty vähintään 10 oleskelulupaa, joista vähintään kolme jatko-oleskelulupana, työnteon perusteella; sekä vakuutus: on hoitanut ja hoitaa velvollisuutensa työnantajana ja että työehdot vastaavat TES:ia)
- Sertifiointi peruutetaan tietyissä tilanteissa, ja ns. karenssi uudelleen hakemiselle

→Vaikutus oleskeluluvan hakemisessa (koskien vain UlkL 5 luvun lupia):

- Työnantaja esittää työsuhteen keskeiset ehdot
- Hakija esittää tiedot työnantajasta ja omat tietonsa
- Työntekijälle pitkäaikainen (D) viisumi SM:n hankkeen kautta (HE 99/2022 vp annettu eduskunnalle 16.6.2022)

Yrittäjän ja kasvuyrittäjän oleskeluluvat

- **Yrittäjän oleskelulupa** *(79 ja 79 a §)*
  - Säädetään luvan myöntämisen edellytykset säilyttäen se, että liiketoiminnan tulee olla kannattavaa
  - Huomioitava se, että arviointi on erilaista, jos kyse on vasta perustettavasta yrityksestä, että se on toimialariippuvaista jne.
  - Avataan tähän liittyvää harkintaa perusteluissa ja milloin pyydetään tarkempaa tietoa

- **Kasvuyrittäjän oleskelulupa** *(80, 80 a ja 80 b §)*
  - Lausunnon voimassaoloaika pidennetään 2 kuukaudesta 4 kuukauteen
  - Ei muuteta luvan myöntämisen kriteereitä, vaikka kielteisiä tuleekin paljon
  - Selvennetään jatkolupakriteereitä
  - Lausunto on viranomaispäätös, säädetään sen muutoksenhakukelpoisuudesta
  - Luvan voimassaoloaika ja toimeentuloedellytys pysyvät entisellään (2+4 v ja 1 000 €/kk)

Työnteko-oikeus ja oikeus harjoittaa elinkeinoa

- **Ei ehdoteta suuria muutoksia, vaan päälinjat säilyy, ja selkeytetään ajallisia rajoituksia**

- **Työnteko-oikeus** *(81 c §)*
  - Tuodaan selvästi ilmi pääsääntö eli se, että jos ei työnteko-oikeudesta ole säädetty, ei sitä kolmannen maan kansalaisella ole (selkeytetään myös kausityölain ja ICT-lain osalta)
  - Selvitetty taustaa vanhoille säännöksille oikeudesta tehdä työtä ilman oleskelulupaa ja tuodaan ne ilmi perusteluissa
  - Varmistetaan, että kaikkien lupatyyppien osalta on olemassa säännös työnteko-oikeudesta ja sen laajuudesta

- **Oikeus harjoittaa elinkeinoa** *(81 d §)*
  - Säädetään selvyyden vuoksi elinkeinonharjoittamisen oikeudesta

Työnteko-oikeus ilman oleskelulupaa *(81 b §)*

- **Säädettäisiin selkeästi kestosta**
  - oikeus tehdä ansiotyötä ja harjoittaa elinkeinoa ilman oleskelulupaa enintään 90 päivän ajan minkä tahansa 180 päivän jakson aikana 1 momentin eri tilanteissa (1-5 kohta)
    - 1 kohta: tulkki, opettaja, asiantuntija, erityisasiantuntija
    - 2 kohta: ammattitaiteilija ja –urheilija ja avustava, huoltava tai valmentava, ja urheilutuomari
    - 3 kohta: merimies
    - 4 kohta: Vander Elst –sääntely, tarkennettaisiin säännöstä
    - 5 kohta: tuote-esittelijä, elokuvatyöntekijä, matkailualan henkilökuntaan kuuluva, ja myös kabotaasiliikenne
- **Ei muutosta kv. suojelua hakeneen työnteko-oikeuteen**
- **Tilapäistä suojelua hakeneen työnteko-oikeus, kun hakemus on rekisteröity** – kyse neuvoston direktiivin (2001/55/EY) täytäntöönpanosta

Käsittelyajat *(84 §)*

- **Säädetään laissa lyhyemmästä käsittelyajasta**
  - Hakemukseen on tehtävä päätös viimeistään kahden kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on vastaanottanut asianmukaisesti täytetyn hakemuksen liitteineen
  - Jos hakemuksen käsittelyyn liittyy ainoastaan Maahanmuuttovirasto, aikaraja 2 kk
  - Jos muu viranomainen, kuten TE-toimisto, ELY-keskus tai Business Finland, niillä käsittelyaika 1 kk ja sen jälkeen Maahanmuuttovirastolla myös 1 kk
- **EU:n sininen kortti** (uusittu direktiivi (EU) 2021/1883)
- **Paperiset ja verkossa tehdyt hakemukset**
  - Laissa paperiset ja ns. sähköisesti tehdyt hakemukset on käsiteltävä samanarvoisina

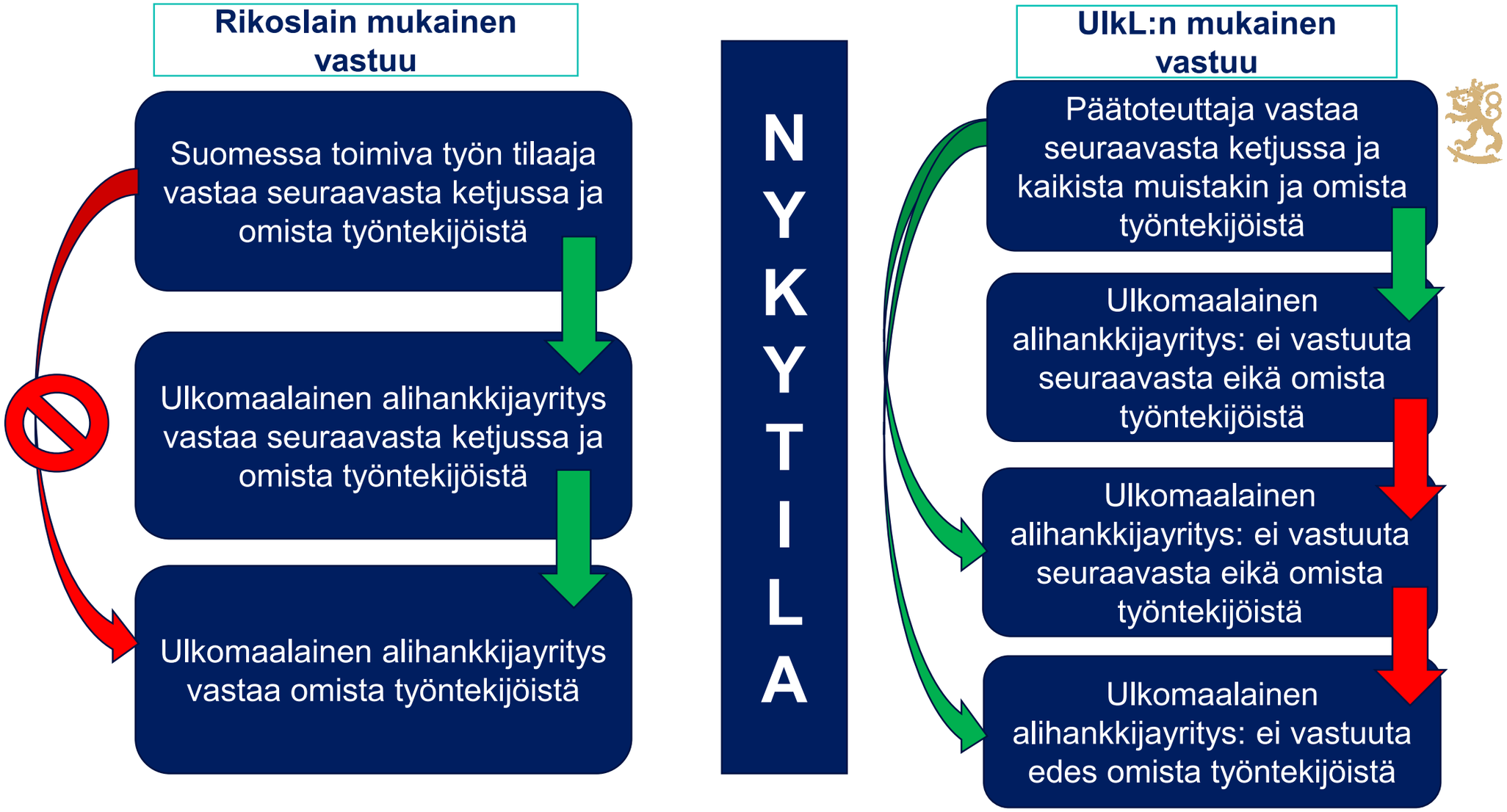
- Laissa myös säädetään, milloin käsittelyajan kuluminen keskeytyy
- Sääntely pohjautuu ns. yhdistelmälupadirektiiviin (EU) 2011/98 (U 59/2022 vp)

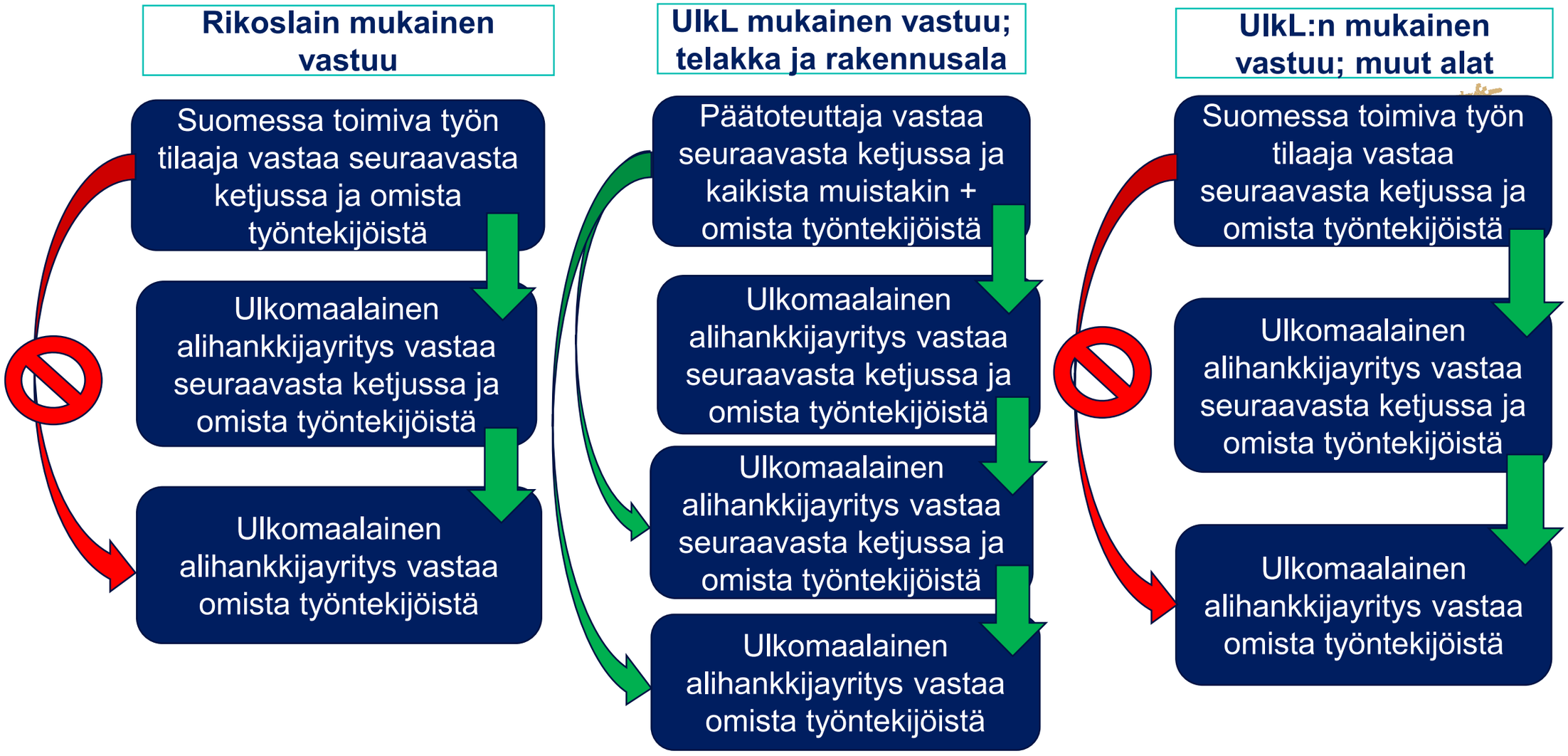
Työnantajan ja toimeksiantajan tehtävät *(82 §)*

- Varmistettava työnteko-oikeus
- Ilmoitus TE-toimistolle (työntekijä, työsuhteen kesto, palkka ja TES)
- Ilmoitus työpaikan luottamushenkilöille (nimi ja TES)
- Säilyttämisvelvollisuus työntekijöiden työnteko-oikeuden perusteesta kaksi vuotta

- **Toimeksiantajan (eli urakan tilaajan) tehtävät**
  - Varmistettava työnteko-oikeus
  - Ilmoitus työpaikan luottamushenkilöille
  - Säilyttämisvelvollisuus työntekijöiden työnteko-oikeuden perusteesta kaksi vuotta

- **Yhdenmukaistetaan vastuu rikoslain vastuusääntelyn kanssa**
  - Jatkossa jokainen vastaa omista sopimuskumppaneistaan
  - Telakalla ja rakennusalalla vastuu myös päätoteuttajalla koko työmaan henkilöstöstä


Rikoslain mukainen vastuu
Suomessa toimiva työn tilaaja vastaa seuraavasta ketjussa ja omista työntekijöistä
Ulkomaalainen alihankkijayritys vastaa seuraavasta ketjussa ja omista työntekijöistä
Ulkomaalainen alihankkijayritys vastaa omista työntekijöistä
NYKYTILA
UlkL:n mukainen vastuu
Päätoteuttaja vastaa seuraavasta ketjussa ja kaikista muistakin ja omista työntekijöistä
Ulkomaalainen alihankkijayritys: ei vastuuta seuraavasta eikä omista työntekijöistä
Ulkomaalainen alihankkijayritys: ei vastuuta seuraavasta eikä omista työntekijöistä
Ulkomaalainen alihankkijayritys: ei vastuuta edes omista työntekijöistä


Rikoslain mukainen vastuu
Suomessa toimiva työn tilaaja vastaa seuraavasta ketjussa ja omista työntekijöistä
Ulkomaalainen alihankkijayritys vastaa seuraavasta ketjussa ja omista työntekijöistä
Ulkomaalainen alihankkijayritys vastaa omista työntekijöistä
UlkL mukainen vastuu; telakka ja rakennusala
Päätoteuttaja vastaa seuraavasta ketjussa ja kaikista muistakin + omista työntekijöistä
Ulkomaalainen alihankkijayritys vastaa seuraavasta ketjussa ja omista työntekijöistä
Ulkomaalainen alihankkijayritys vastaa seuraavasta ketjussa ja omista työntekijöistä
Ulkomaalainen alihankkijayritys vastaa omista työntekijöistä
UlkL:n mukainen vastuu; muut alat
Suomessa toimiva työn tilaaja vastaa seuraavasta ketjussa ja omista työntekijöistä
Ulkomaalainen alihankkijayritys vastaa seuraavasta ketjussa ja omista työntekijöistä
Ulkomaalainen alihankkijayritys vastaa omista työntekijöistä

EHDOTUS

AVI:n suorittama valvonta *(85 §)*

- Muutetaan ilmoituskynnystä, milloin ilmoitettava poliisille, ulkomaalaislaissa:

”Ilmoitus voidaan kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleinen etu vaadi ilmoituksen tekemistä.”

  - Olisi johdonmukainen valvontalain kanssa ja selkeä koskiessaan kaikkia tekotapoja ja myös johdonmukainen Migrin ja TE-toimiston linjan kanssa.
  - Tällä hetkellä AVI ei voi käyttää vähäisyysharkintaa, vaan sen on ilman harkintaa ilmoitettava poliisille aina kun se havaitsee:
    - työtä on tehty työnteko-oikeudetta
    - työnantaja on antanut viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ulkomaalaisen työnteon ehdoista taikka työtehtävistä ja niiden asettamista vaatimuksista
    - työnantaja on jättänyt ilmoittamatta TE-toimistolle palkkaamastaan kolmannen maan kansalaisesta tai jättänyt ilmoittamatta työpaikan luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle ja työsuojeluvaltuutetulle ulkomaalaisen nimen sekä sovellettavan työehtosopimuksen.

Työnantajan ulkomaalaisrikkomus *(186 §)*

- Ulkomaalaislain 186 §:n 1 momentin 1 kohta ehdotetaan muutettavaksi sitä täsmentäen.
- Muutos on tarpeen valvonnan suorittamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuuden vuoksi.

- Ehdotus on, että
  - sen sijaan, että sanamuoto on ”1) tahallaan tai huolimattomuudesta pitää palveluksessaan ulkomaalaisen, jolla ei ole *oikeutta ansiotyön tekemiseen*,”,
  - se olisi: ”1) tahallaan tai huolimattomuudesta pitää palveluksessaan ulkomaalaisen, jolla ei ole oikeutta *siihen ansiotyöhön, jota hän tekee*,”.

Pidättäytymispäätös *(187 §)*

- Laajennetaan koskemaan kaikkia työn perusteella myönnettäviä lupia (tällä hetkellä koskee vain TTOL:a)
- Muutetaan kestoksi minimissään 3 kk ja enintään 1 vuosi (nyt enintään 6 kk); tämä muutos myös ns. kausityölain (907/2017) 20 §:ään
- Maahanmuuttovirastolle uusi tehtävä - eli jatkossa TE-toimisto ja Migri voivat määrätä pidättäytymispäätöksen
  - Ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäytön ehkäisyä (UHKE) koskeneen HE:n (HE 253/2020 vp) käsittelyn yhteydessä sekä TyV (TyVM 8/2021 vp) että HaV (HaVL 15/2021 vp) totesivat, että hyväksikäyttötilanteet eivät katso oleskelulupatyyppiä ja että ehdotetun säännöksen soveltuminen myös muihin kuin TTOL olisi tarpeen; ei onnistunut UHKE-HE:n yhteydessä, koska kytkeytyy työnantajan velvollisuuksiin, joista säädetty vain työntekijän oleskeluluvan osalta
  - Nyt onnistuu, koska työnantajan ja työntekijän velvollisuuksista säädetään nimenomaisesti

Matkustusasiakirjan voimassaolo *(53 §)*

- Muutetaan matkustusasiakirjan voimassaoloaikaa koskevaa sääntelyä liittyen 1. oleskeluluvan myöntämiseen
- Muutetaan säännöstä siten, että passin ei tarvitse olla voimassa koko sitä aikaa, jolle oleskelulupa myönnetään
- Riittää, että matkustusasiakirja on voimassa päätöksentekohetkellä, jotta oleskelulupa voidaan myöntää täysimittaisena
- Poistaa tarpeen lisäselvityspyynnöiltä ja on hakijan eduksi
- Asettaa hakijalle velvoitteen huolehtia siitä, että matkustusasiakirjansa on voimassa

Pitkäaikainen viisumi *(17 c §)*

- **Muutettaisiin säännöstä siten, että lisätään siihen yrityksen yli- ja keskijohto ja samalla tehdään uudet, korjaavat säännösviittaukset**
  - RRF-rahoituksen ehtona on, että pikakaistan muutokset tulevat voimaan vuoden 2022 aikana, mistä johtuu lainmuutosten voimaantulon ajankohtaa koskeva tavoite
  - ”Erityisosaaja”-käsitteen ulkopuolelle jäi pitkäaikaista viisumia koskevasta esityksestä yrityksen yli- ja keskijohto, jotka on nyt tarkoitus lisätä lakiin

Voimaantulosta

- Voimaantulo 15.12.2022

- Hankesivut:

https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM007:00/2020

Kiitos!

