Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
tyv@eduskunta.fi

HE 114/2022 vp

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta ulkomaalaislain 5 luvun muuttamisesta

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä, jolla muutettaisiin ulkomaalaislakia. Kyse on keskeisesti työperäistä maahanmuuttoa koskevan ulkomaalaislain 5 luvun uudistamisesta siten, että työperusteisen oleskelulupien nopea ja sujuva käsittely voidaan varmistaa. Tavoitteena esityksessä on varmistaa keskimäärin kuukauden käsittelyaika oleskeluluville. Tarkoituksena on myös selkeyttää ulkomaalaislain sääntelyä.

Suomen Yrittäjät pitää esityksen tavoitteita kannatettavina. Suomen Yrittäjät kuitenkin huomauttaa, että lupaprosessien sujuvoittamisella ja muilla ulkomaalaislain muutoksia voidaan vaikuttaa ulkomaalaisten työntekijöiden houkutteluun vain hyvin rajallisesti. Suomen on pärjättävä globaalissa kilpailussa osaavasta työvoimasta. Tämän vuoksi on tarpeen tehdä toimia, jotka parantavat suomalaisten yritysten kilpailukykyä ja tekevät Suomesta houkuttelevan kohteen ulkomaisille osaajille.

Yleiset huomiot esitysluonnoksesta

Suomen Yrittäjät pitää esitystä pääasiallisesti kannatettavana. Ulkomaalaislain työteko-oikeutta koskevia säännöksiä pidetään vaikeaselkoisina ja yritysten on välillä vaikea hahmottaa, millaisella oleskeluluvalla työn tekeminen on tietyissä tilanteissa sallittua. Sääntelyn selkeyttäminen on siten kannatettavaa. Suomen Yrittäjät suhtautuu myös erittäin myönteisesti siihen, että työnantajan (tai työntekijän) ei tarvitsisi toimittaa sellaisia tietoja, jotka lupaviranomainen voi saada muiden viranomaisten rekisteritiedoista.

Esitysluonnoksen keskeinen ja tärkein tavoite on työperäisten oleskelulupien käsittelyaikojen nopeutuminen. Tavoite on erittäin kannatettava. Esitysluonnoksen taustalla on pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan tavoitteena työperäisissä oleskeluluvissa olisi keskimäärin kuukauden käsittelyaika. Esitysluonnoksen perusteella ei kuitenkaan ole selvää, ovatko esitettävät muutokset sellaisia, että kuukauden käsittelyaikatavoite olisi realistinen. Tältä osin on huomattava, että vaikka

hallitusohjelman tavoite koskee nimenomaisesti keskimääräistä käsittelyaikaa, ehdotettavaan 84 §:n mukaan sähköisesti vireillepantu asianmukaisesti täytetty hakemus olisi käsiteltävä kahden kuukauden kuluessa. Sääntely ei siten tältä osin ohjaa voimakkaasti kohti kuukauden (tai lyhyempää) käsittelyaikaa.

Vaikka Suomen Yrittäjät pitääkin esityksen mukaisia uudistuksia sinänsä tarpeellisina, on syytä huomauttaa, että sääntely ei varsinaisesti muutu yksinkertaisemmaksi. Lupatyyppien lukumäärä ja niihin liittyvät menettelyt säilyvät pääpiirteissään ennallaan. Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä, että työntekoon oikeuttavien lupien järjestelemää yksinkertaistettaisiin laajemmin ja sääntely olisi joustavampaa erityisesti siirtymisestä lupatyypistä toiseen. Nykyinen malli, jossa työnteko-oikeus on kaavamaisesti ja tiukasti sidottu tiettyyn lupatyyppiin, ei palvele yritysten, työmarkkinoiden eikä ulkomaalaisten työntekijöiden tarpeita.

Lisäksi Suomen Yrittäjät pitää valitettavana, että työntekijän oleskeluluvan kaksivaiheinen menettely (saatavuusharkinta) on ulkomaisen työvoiman rekrytoinnissa pääsääntönä. Saatavuusharkinta vaikeuttaa merkittävästi sopivan työvoiman saamista kolmansista maista ja pidentää oleskelulupaprosessia merkittävästi. Etenkin pienille työnantajille kynnys ulkomaisen työvoiman rekrytointiin on jo lähtökohtaisesti korkea, jolloin saatavuusharkinnan ongelmat korostuvat. Rekrytointia EU:n ulkopuolelta ei yleensä tehdä, ellei työnantaja ole jo itse todennut, että sopivaa työvoimaa ei ole muuten saatavissa.

Kuten esityksessä on todettu, hallitus tavoittelee työperäisen maahanmuuton vähintään kaksinkertaistamista nykytasosta vuoteen 2030 mennessä. On ristiriitaista, että samalla kun maahantuloa pyritään sujuvoittamaan ja helpottamaan, pidetään samalla kiinni saatavuusharkinnasta, joka aiheuttaa maahanmuuttoon kitkaa. Työperäisen maahanmuuton sääntelyä pitäisi muutoinkin tarkastella kriittisesti myös järjestelmätasolla. Suomen Yrittäjät pitääkin tarkoituksenmukaisena kehittää työperäistä maahanmuuttoa siten, että oleskeluluvan saamisedellytyksiä kevennettäisiin ja siirryttäisiin nykyisestä etukäteisvalvonnasta enemmän jälkivalvontaan.

Työnantajan sertifiointi

Esityksessä ehdotettaisiin otettavaksi käyttöön työnantajien sertifiointi. Sertifioinnin tarkoituksena olisi, että sertifioitujen työnantajien kohdalla työnantajan ja ulkomaalaisen työntekijän ei tarvitsisi toimittaa sertifioinnin yhteydessä selvitettyjä tietoja uudelleen työntekijän oleskelulupahakemuksen yhteydessä.

Suomen Yrittäjät pitää työnantajien sertifiointia perusperiaatteiltaan kannatettavana ja suhtautuu myönteisesti sitä koskevan sääntelyn luomiseen. Jos työnantaja on hoitanut velvoitteensa asianmukaisesti, on perusteltua, että oleskelulupaprosessia voidaan keventää eikä kaikkia selvityksiä ole tarpeen pyytää aina erikseen. On kuitenkin huomattava, että esityksen mukaiset sertifioinnit vaikutukset työnantajan hallinnollisen taakan keventämiseen ovat varsin vähäiset. Ei siten ole selvää, onko sertifiointi esityksen mukaisessa muodossaan käytännössä hyödyllinen.

Esityksen mukaan sertifioinnin myöntämisen edellytyksistä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Vaikka asetuksella säätäminen lienee tarkoituksenmukaista, olisi laissa kuitenkin syytä säätää ohjaavista kriteereistä asetuksen antamiselle. Liian tiukat edellytykset sertifioinnille voivat tosiasiallisesti estää sen hyödyntämisen. Erityisesti työnantajan kokoa ei pitäisi suoraan käyttää sertifioinnin kriteerinä, sillä se ei kerro siitä, voidaanko työnantajaa pitää luotettavana (eli onko se hoitanut lakisääteiset velvoitteensa asianmukaisesti) eikä siitä voida myöskään päätellä, millaista osaamista työnantajalla on ulkomaalaisten työntekijöiden rekrytoinnista. Sertifioinnin tulisi olla koosta riippumatta mahdollinen kaikille yrityksille, jos edellytykset muuten täyttyvät. Ulkomaalaislain 76 §:ään tai vähintään sen perusteluihin olisi syytä lisätä huomautus, että sertifioinnin kriteerit on luotava siten, että ne kannustavat yrityksiä tavoittelemaan sertifiointia, yritysten on mahdollista saavuttaa ne ja että kriteereillä ei aseteta yrityksiä perusteettomasti eriarvoiseen asemaan.

Hallituksen esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen ja sen perustelumuistion mukaan sertifioinnin edellytykset ovat varsin tiukat. Perustelumuistion mukaan edellytykset täyttäisi noin 230 yritystä. Suomen Yrittäjät katsoo, että asetuksen kriteereitä pitäisi arvioida kriittisesti.

Yrittäjän oleskelulupa

Esityksen mukaan yrittäjän oleskelulupaa koskevaa sääntelyä uudistettaisiin. Yrittäjän oleskelulupaprosessin perusperiaatteisiin ei kuitenkaan esitetä muutosta, vaan sen käsittely tapahtuisi jatkossakin kaksivaiheisessa menettelyssä. Maahanmuuttoviraston käsittelyä edeltää ELY-keskuksen tekemä osapäätös, jota harkittaessa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että yrityksellä arvioidaan olevan kannattavan liiketoiminnan edellytykset.

Suomen Yrittäjät pitää myönteisenä, että yrittäjän oleskelulupaa koskevia säännöksiä selkeytetään ja niihin kirjataan entistä tarkemmin auki se, mitä ELY-keskuksen osapäätöstä tehtäessä on otettava huomioon. Suomen Yrittäjät kuitenkin huomauttaa, että sääntely jättää kuitenkin viranomaisille osapäätös- ja lupaharkinnassa huomattavan laajan harkintavallan.

Erityisesti huomiota on kiinnitettävä kannattavan liiketoiminnan edellytysten arviointiin, mikä voi olla erittäin hankalaa ja johtaa usein kohtuuttomuuksiin.

Suomen Yrittäjät huomauttaa, että tulevan yritystoiminnan arviointiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia, joita ei ole perusteltua käyttää suoraviivaisesti lupaharkinnassa. Yritystoiminta ei ole staattista. Toimintaympäristö voi muuttua ja yrityksen toimintaan voi vaikuttaa moni sellainen asia, jotka eivät ole yrittäjän itsensä hallittavissa.

Yrittäjän oleskeluluvan myöntäminen edellyttää myös, että ulkomaalaisen yrittäjän toimeentulo on turvattu ulkomaalaislain 39 §:n mukaisesti. Säännöksessä ei ole määritelty kiinteitä tulorajoja, vaan siinä viitataan toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen. Tulorajoja sovelletaan kuitenkin käytännössä kaavamaisesti, eikä arvioinnissa oteta huomioon yritystoiminnan erityispiirteitä, yksilöllisiä eroja taikka elinkustannusten eroa eri puolilla Suomea. Etenkin yritystoiminnan alkuvaiheessa on myös tyypillistä, että elinkeinotoiminnan tulo jää matalaksi. Toimeentuloedellytys on sinänsä perusteltu, mutta ulkomaalaislakiin olisi tarpeen lisätä yrittäjien oleskelulupaa koskien tarkempia arviointikriteereitä, jottei toimeentuloedellytys kohtuuttomasti rajoita yrittäjän oleskeluluvan myöntämistä (erityisesti jatkoluvan osalta).

Työnantajan ja toimeksiantajan velvollisuuksien ja seuraamusjärjestelmän muutokset

Esityksessä ehdotetaan myös työnantajan ja toimeksiantajan velvollisuuksia koskevien säännösten selkeyttämistä. Suomen Yrittäjät pitää esitystä tältä osin kannatettavana. Nykyinen sääntely on hajanaista, erittäin vaikeaselkoista ja osin myös epätarkoituksenmukaista. Erityisesti toimeksiantajan velvollisuudet ovat käytännössä tarpeettomia valvonnan kannalta.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia myös seuraamusjärjestelmään. Ulkomaalaislain 187 §:n mukainen pidättäytymispäätös laajennettaisiin koskemaan kaikkia työperusteisia oleskelulupia ja sille säädettäisiin vähimmäis- ja enimmäiskesto (3 kk – 1 vuosi).

Suomen Yrittäjät huomauttaa, että pidättäytymispäätöstä koskevaa säännöstä laajennettiin sisällöllisesti 1.10.2021 voimaantulleella lailla (554/2021; HE 253/2020 vp), joten nykymuotoisen säännöksen soveltamisesta ei ole vielä käytännön kokemusta. Pidättäytymispäätös on työnantajan kannalta ankara seuraamus eikä sen käyttöalan ja toisaalta keston merkittävään laajentamiseen ole Suomen Yrittäjien käsityksen mukaan ilmennyt perusteita. Pidättäytymispäätöksiä ei ole nykyisinkään käytetty merkittävissä määrin. Joka tapauksessa on tärkeää pitää kiinni periaatteesta, jonka mukaan

pidättäytymispäätöksen edellytyksenä on työnantajan antamien tietojen merkittävä virheellisyys tai harhaanjohtavuus ja se, ettei työnantaja ole kehotuksesta huolimatta korjannut tietoja oikeiksi. Puutteet yksittäisissä annetuissa tiedoissa voivat johtua myös huolimattomuudesta ja tietämättömyydestä, jolloin pidättäytymispäätös olisi selvästi suhteettoman ankara seuraamus.

Työnantajan asianosaisasema

Suomen Yrittäjät pitää myönteisenä, että työnantajalle luotaisiin asianosaisasema esitysluonnoksen 194 §:ssä. Työnantaja tulisi säännöksen johdosta asianosaiseksi riippumatta siitä, mikä työntekoa koskeva oleskelulupa on kyseessä. Usein työnantajalla on ulkomaista oleskeluluvan hakijaa paremmat mahdollisuudet osallistua hylkäävän päätöksen kohdalla valitusprosessiin, joten on perusteltua, että työnantajalla on mahdollisuus toimia asianosaisena.

Erityisasiantuntijan palkkavaatimus

Suomen Yrittäjät pitää myönteisenä myös erityisasiantuntijoita koskevan sääntelyn selkeyttämistä. Esityksen 73 §:n mukaan erityisasiantuntijan oleskelulupa myönnettäisiin, jos työntekijä toimii erityisosaamista vaativissa asiantuntijatehtävissä, josta hänelle maksettava palkka on vähintään keskimääräinen palkansaajan bruttopalkka. Suomen Yrittäjät pitää palkkavaatimusta kohtuullisena. Erityisesti on syytä ottaa huomioon, että EU:n sinisen saamisen palkkaedellytys (73 a §) on merkittävästi korkeampi. Erityisasiantuntijoiden kohdalla kaavamainen palkka ei ole yksin toimiva tapa arvioida sitä, ovatko työntekijän työtehtävät sellaisia, että ne vaativat erityistä asiantuntemusta. Eri toimialojen välillä palkkatasoissa voi olla merkittäviä eroja. Keskimääräisen palkansaajan bruttopalkkaa voidaan siten pitää järkevänä rajana erityisasiantuntijan oleskeluluvalle.

Kunnioittavasti

Suomen Yrittäjät

Albert Mäkelä
Asiantuntija, OTM